

BÓKA JÁNOS*

Az összehasonlító módszer az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában

I. A jogösszehasonlítás szükségszerűsége és céljai

A jogalkotási szférával szemben, ahol az összehasonlító módszer mára meghatározó jelentőségűvé vált, a nemzeti jogalkalmazás, és különösen az igazságszolgáltatás, viszonya a jogösszehasonlításhoz jobbra a tartózkodás, sőt egyes esetekben a merev ellenállás. Az Európai Unió Bírósága esetében viszont az összehasonlító módszer alkalmazása az ítélkezés során, illetve a jog fejlesztésében és értelmezésében természetes, sőt szükségszerű. Mivel a bírák igen eltérő jogi kultúrákban nevelkedtek, a jogalkalmazás során felhívott referenciák többnyelvűek, és az elbírálendő ügyek legtöbbször csak valamilyen tagállami jogi kontextusban értelmezhető, általában már a tényállás vagy az eldöntendő jogkérdés megállapítása, illetve a jogi érvelések dekódolása és ütköztetése sem lehetséges komparatív módszerek alkalmazása nélkül. A jogösszehasonlításnak ez a fajta processzuális megnyilvánulása minden nemzetközi jellegű igazságszolgáltatási fórum működésének szükségszerű és gyakran nem tudatosuló velejárója akkor is, ha a bírakat komparatív megfontolások egyáltalán nem vezérik.¹

Az összehasonlító módszer szubsztantív megnyilvánulása ezzel szemben azt jelenti, hogy a jogalkalmazó egy konkrét ügy elbírálása során a jogtalálás vagy jogalkalmazás folyamatában normatív vagy inspirációs jelleggel tudatosan figyelembe vesz olyan megoldásokat, amelyek forrása nem a saját (értsd: az adott ügyben alkalmazandó) jogrendszerében található. Az Európai Unió Bírósága szempontjából ez a külső forrás lehet valamely tagállam, tagállamok vagy a tagállamok összességének joga, illetve nem tagál-

* Adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Összehasonlító Jogi Intézet. A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

¹ KOOPMANS, THYMEN: *The Birth of European Law at the Crossroads of Legal Traditions*. American Journal of Comparative Law (39) 1991. 500–505. pp.

lami jogrendszerek vagy a nemzetközi jog szabályai.² A mértékadó szerzők – különösen a Bíróság egykori bírái – határozottan kitartanak azon álláspont mellett, hogy az így meghatározott összehasonlító módszer mindenekelőtt jogértelmezési módszer, és még a joghézagok kitöltése esetén sem jogalkotást végez a fórum, hanem pusztán az íratlan jog szabályait transzformálja írott joggá.³

A Bíróság már a kezdet kezdetén nyíltan és egyértelműen megnevezve felvállalta az összehasonlító módszer alkalmazását.⁴ A trend azonban érdekes módon úgy alakult, hogy az évek múlásával a direkt utalások egyre ritkábbak és egyre áttételesebbek lettek a Bíróság ítéleteiben, míg a főtanácsnoki indítványok ambíciózus komparatista szemlélete nem változott.⁵ Úgy tűnik viszont, hogy az összehasonlító módszer alkalmazásának stratégiai céljai minden terminológiai változástól függetlenül állandósultak. Úgy véljük, hogy indokolt különbséget tenni a jogösszehasonlítás stratégiai céljai, illetve a jogi argumentációban betöltött konkrét jogtechnikai funkciói között. Az utóbbit részletesebben alább a III. pontban tárgyaljuk, az előbbi pedig megítélésünk szerint alapvetően kettős jogpolitikai törekvést takar.

Az első jogpolitikai célkitűzés röviden úgy foglalható össze, hogy a Bíróság a jogrendszerek vizsgálata révén az európai integráció általa vélt célkitűzéseinek és érdekeinek leginkább megfelelő megoldást azonosítsa, amit a Bíróság egykori tagjai írásaikban „a leginkább megfelelő szabálynak”, „a legjobb megoldásnak” vagy az „optimális standardnak” neveznek.⁶ E jogpolitikai célkitűzés valódi jelentősége messze túlmutat egyes jogkérdésekre adott válaszokon. *Konrad Zweigert és Hein Kötz*, az összehasonlító jogtan emblematikus alakjai, már az európai integráció kezdeti stádiumában tisztán látták, hogy a jogösszehasonlítás valójában jogalkotást, egy európai szintű jogrendszer megteremtését és ezzel párhuzamosan a nemzeti jogrendszerek európaiasítását alapozza meg.⁷ A Bíróság tevékenysége e körben célját és tartalmát tekintve sem érték- vagy érdekesemleges.

A Bíróság másik kulcsfontosságú jogpolitikai célkitűzése az összehasonlító módszer alkalmazásával az uniós jog elfogadottságának és legitimitásának erősítése, és ezzel az uniós jog primátusának, illetve tényleges és egységes alkalmazásának biztosítása valamennyi tagállamban. E célkitűzés pozitív és negatív megközelítésben is érvényesül. A pozitív megközelítés lényege, hogy az Európai Unió Bíróságának jogösszehasonlítás révén legitimált álláspontja elvileg olyan autoritással rendelkezik, amely alapján ésszerűen elvárható a tagállami hatóságoktól az EUSz 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális

² LENAERTS, KOEN: *Le droit comparé dans le travail du juge communautaire*. In: VAN DER MENSBRUGGHE, FRANÇOIS R.: *L'utilisation de la méthode comparative en droit européen*. Les Presses universitaires de Namur, Namur 2003. 112. p.

³ KAKOURIS, CONSTANTINOS: *L'utilisation de la Méthode Comparative par la Cour de Justice des Communautés Européennes*. In: DROBNIG, ULRICH – VAN ERP, SJEF (eds.): *The Use of Comparative Law by Courts*. Kluwer, The Hague 1999. 99. p.

⁴ 7/56, 3/57-7/57 egyesített ügyek, *Algera és társai v Assemblée commune* [1957] EBHT 081.

⁵ LENAERTS, KOEN: *Interlocking Legal Orders or the European Union Variant of E Pluribus Unum*. In: CANIVET, GUY – ANDENAS, MADS – FAIRGRIEVE, DUNCAN (eds.): *Comparative Law Before the Courts*. British Institute of International and Comparative Law, London, 2004. 101. p.

⁶ LENAERTS 2004. 105. p.

⁷ ZWIEGERT, KONRAD – KÖTZ, HEIN: *Introduction to Comparative Law*. 3rd ed. Clarendon Press, Oxford 1998. 28–31. pp.

együttműködés elvének tiszteletben tartása. Különösen nagy jelentősége van ennek a szempontnak az uniós és tagállami jog eltérő alapjogvédelmi szintje esetén felmerülő feszültségek kezelésében. A negatív megközelítés abban nyilvánul meg, hogy az Európai Unió Bírósága az uniós jog értelmezése során tekintettel van egyes tagállamok társadalom- és jogpolitikai érzékenységeire. Így jogon kívüli szempontok figyelembe vételével olyan közéletű megoldásokat alakít ki, amely mögött nemcsak jogi, hanem jogpolitikai konszenzus is teremthető. Az összehasonlító módszer alkalmazása az első esetben az aktivizmus, a második esetben az önkorlátozás argumentációs hátterét képezi. A Bíróság tevékenysége e körben sem érték- vagy érdekesemleges.

II. A jogösszehasonlítás jogalapja

1. EUSz 19. cikk és EUMSZ 263. cikk

Az Európai Unió Bírósága az összehasonlító módszer alkalmazásának alátámasztására több általános és speciális jogalapot felhív, amelyek lehetővé – adott esetben kötelezővé – teszik a jogösszehasonlítást a jogalkalmazás során. A legáltalánosabb jogalap az EUSz 19. cikke – korábban az EKSz 220., azt megelőzően 164. cikke –, amelynek értelmében az Európai Unió Bírósága „biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.” A cikk értelmezhető lenne szűken is, ami pusztán arra utalna, hogy a Bíróság más intézmények aktusainak felülvizsgálata révén biztosítja azok konformitását az alapszerződésekkel és a másodlagos joggal.⁸ A Bíróság azonban a cikkben szereplő „jog” kifejezés kiterjesztő értelmezésével megnyitotta a kaput az általános jogelvek beáramlása előtt.

Az általános jogelvek azonosításának és értelmezésének követelménye szükségszerűen vezet az összehasonlító módszer alkalmazásához, ami elől az Európai Unió Bírósága sem kívánt kitérni. 1996-ban a fórum egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a közösségi jog értelmezése során a tagállamok jogrendszereinek közös általános elvei szerinti értelmezés az általánosan elfogadott értelmezési szabályok közé tartozik, aminek alkalmazására – az akkor hatályos – EKSz 164. cikke felhatalmazást nyújt: „Mivel a Szerződés nem tartalmaz a közösségi jog tagállamok általi megsértésének következményeit kifejezetten és pontosan szabályozó rendelkezéseket, a Bíróságnak kell – a 164. cikkel ráruházott, a Szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartásának biztosítására vonatkozó feladatát ellátva – ilyen kérdéstről az általánosan elfogadott értelmezési szabályok, különösen a közösségi jogrendszer alapelvei és adott esetben a tagállamok jogrendszereinek közös általános elvei szerint döntenie.”⁹

⁸ CRAIG, PAUL – DE BÚRCA, GRÁINNE: *EU Law – Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford, 2011. 110. p.

⁹ C-46/93 Brasserie du pêcheur SA v Németország és C-48/93 The Queen és a Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyek [1996] EBHT I-01029, para 27.

Hasonló dilemmával szembesül a Bíróság az EUMSZ 263. cikk (2) bekezdés – korábban EK SZ 230. cikk – alkalmazása során. A cikk értelmében fórum az uniós jogalkotási aktusok jogszerűségét többek között „a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése” alapján vizsgálhatja. Itt a „bármely jogi rendelkezés” kifejezés ugyancsak utalhatna egyszerűen a szekunder uniós jogra. A Bíróság azonban az EUSz 19. cikkéhez hasonló értelmet adott a terminusnak, újabb jogalapot teremtve ezzel az általános jogelvek uniós jogba történő inkorporálásához.

2. EUSz 6. cikk

Az EUSz 6. cikk (3) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.” A hivatkozott szerződéshely a Bíróság több évtizedes jogfejlesztő gyakorlatát konszolidálja, de egyben számos új kérdést is felvet. Az 1950-es és 1960-as években zajlott jogpolitikai vita a Bíróság *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁰ és *Nold*¹¹ ügyekben hozott döntéseivel jutott nyúzópontra: a közösségi jog autonómiája nem zárja ki azt, hogy a Bíróság inspirációt merítsen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, illetve a tagállamokhoz valamilyen módon kapcsolódó nemzetközi egyezményekből. Míg az utóbbiak – elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye – viszonylag gyakori referenciái a Bíróságnak, a „tagállamok közös alkotmányos hagyományai” szimbolikus jelentőségük ellenére meglehetősen ritkán játszanak meghatározó szerepet a Bíróság jogi érvelésében. Ettől függetlenül hozható precedens arra, hogy az Európai Unió Bírósága hivatkozott konkrét tagállami alkotmányos rendelkezésre,¹² igyekezett konkrét tagállami alkotmányos rendelkezések összevetésével kimutatni egyfajta „közös alkotmányos hagyományt”,¹³ vagy konkrét alkotmányos rendelkezések felhívása nélkül hivatkozott a „közös alkotmányos hagyományra” mint inspirációs forrásra.¹⁴

A Lisszaboni Szerződés által az EUSz 6. cikkéhez megfogalmazott szövegmódosítások alapvetően két dilemmát generálnak. Az EUSz 6. cikke a nemzetközi emberi jogi egyezmények közül kizárólag az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt nevesíti, így felmerül a kérdés, hogy ez vajon kizárja-e az egyéb nemzetközi jogforrások mint inspirációs források felhasználását az uniós jogrend általános elveinek meghatározása során. A Bíróság eddigi hivatkozási gyakorlata nem szorított az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre: a teljesség igénye nélkül az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségok-

¹⁰ 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratstelle für Getriebe und Futtermittel* [1970] EBHT 1125.

¹¹ 4/73 *Nold v Bizottság* [1974] EBHT 491.

¹² 17/74 *Transocean Marine Paint v Bizottság* [1974] EBHT 1063.

¹³ 44/79 *Hauer v Land Rheinland Pfalz* [1979] EBHT 3727.

¹⁴ T-222, 327 és 329/99 *Martinez, Gaulle, Front national és Bonino v Európai Parlament* [2001] EBHT II-2823.

mánya,¹⁵ az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,¹⁶ az ENSZ menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezménye,¹⁷ az ENSZ gyermekek jogairól szóló 1989. évi New York-i Egyezménye,¹⁸ az Európai Szociális Karta¹⁹, illetve számos ILO egyezmény²⁰ és európai egyezmény²¹ szerepel referenciaként alapjogi vonatkozású ítéletekben. A legvalószínűbb forráskönyv az, hogy az Európai Unió Bírósága a jövőben is hivatkozik majd más nemzetközi egyezményekre, amikor ezt szükségesnek látja.²² Különösen erősek az érvek egyéb nemzetközi egyezmények felhasználása mellett akkor, ha az eljárás során értelmezendő uniós jogforrás maga is hivatkozik inspirációs forrásként ilyen szövegekre. Nehezen lehet elvitatni a bíróságoktól a komparatív módszer alkalmazásának jogát akkor, ha a jogalkotó maga is élt ezzel az eszközzel, és forrásai a normaszövegből vagy az előkészítő anyagokból egyértelműen megállapíthatóak. A Bíróság azonban egyrészt meglehetősen önmérsékletet tanúsít e téren, másrészt csak feltétlenül indokolt esetben lép túl az Alapjogi Charta, illetve az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény hivatkozásán. Az időnként kísérletező kedvű Törvényszék próbálkozásait például a nemzetközi szokásjog vagy a nemzetközi *ius cogens* szabályai, illetve az ENSZ Alapokmánya preambulumból levezethető alapelvek felhívására a Bíróság nem tette magáévá.²³

A Lisszaboni Szerződés által módosított EUSz 6. cikkének értelmezése kapcsán felmerülő további problémakör az Alapjogi Charta, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, illetve a tagállamok közös alkotmányos hagyományai közötti esetleges jogforrási hierarchia kérdése. Jelen tanulmány szempontjából az a legfontosabb dilemma, hogy az Alapjogi Charta megváltozott jogi státusza vezethet-e a Bíróság ítéleteiben a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira tett hivatkozások eltűnéséhez vagy legalábbis az összehasonlító módszer alkalmazásának jelentős megritkulásához. Ezekre a kérdésekre két okból is határozott nemmel kell válszólnunk.

¹⁵ Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. tvr; hivatkozás elvi élel: 374/87 Orkem v Bizottság [1989] EBHT 3283, para 31.

¹⁶ Magyarországon kihirdette az 1976. évi 9. tvr; hivatkozás: C-73/08 Bressol v Gouvernement de la Communauté française [2010] EBHT I-02735, paras 83–88.

¹⁷ Az egyezményt és 1967. évi jegyzőkönyvét Magyarországon kihirdette az 1989. évi 15. tvr; hivatkozás több helyen, pl. C-175-179/08 Aydin Salahadin Abdulla et al v Németország [2010] EBHT I-01493, paras 52–53. pp.

¹⁸ Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. tv; hivatkozás: C-244/06 Dynamic Medien Vertriebs GmbH v Avides Media AG [2008] EBHT I-505, para 39.

¹⁹ Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. tv; hivatkozás: 149/77 Defrenne v Sabena [1978] EBHT 1365, para 28.

²⁰ Defrenne v Sabena, para 28 hivatkozik a hátrányos megkülönböztetésről (foglalkoztatás és foglalkozás) szóló 1958. évi 111. számú ILO egyezményre is. Az uniós joggal ellentétes ILO egyezmények jogi sorsáról l. pl. C-345/89 Alfred Stoeckel [1991] EBHT I-04047, ami a nemzeti jogba átültetett ILO egyezményre kifejezetten nem hivatkozik, de a kapcsolatot nyilvánvalóvá teszi: C-158/91 Jean-Claude Levy [1993] EBHT I-04287.

²¹ Pl. a migráns munkavállalók jogállásáról szóló 1977. évi európai egyezményre (CETS 093) hivatkozik: C-540/03 Európai Parlament v Tanács [2006] EBHT I-5769, para 107.

²² Ilyen értelemben l. pl. CRAIG – DE BÜRCA 2011. 366. p.

²³ T-315/01 Kadi v Tanács és Bizottság [2005] EBHT II-3649, paras 228-231; C-402/05 P Kadi v Tanács és Bizottság [2008] EBHT I-06351.

Az Alapjogi Charta védelmi szintjét 53. cikkében úgy határozza meg, hogy az nem szűkítheti és nem érintheti hátrányosan azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek. Vagyis az Alapjogi Charta nem korlátozza a Bíróságot abban, hogy a Charta védelmi szintjét meghaladó jogelveket vezessen le akár a nemzetközi jog, akár a tagállamok alkotmányos hagyományainak segítségével, hiszen azok továbbra is az uniós jogrend részét képezik mint annak általános alapelvei – az általános alapelvek pedig az uniós jog jogforrási hierarchiájában közvetlenül az alapszerződések alatti második szintet képviselik.²⁴

Erre viszont a Bíróságnak aligha lesz szüksége, mert az Alapjogi Charta autentikus értelmezőjeként tulajdonképpen tetszése szerint határozhatja meg a Charta védelmi szintjét. Ebben kemény korlátot egyedül a Charta 52. cikk (3) bekezdése jelent, aminek értelmében „amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek.” Ez a rendelkezés azonban nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga az egyezménynél kiterjedtebb védelmet nyújtson, vagyis nem plafon-, hanem küszöbpreferenciát jelent. Az Alapjogi Charta értelmezése során amennyiben a Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni, és figyelembe kell venni a nemzeti jogszabályokat és gyakorlatot, valamint a Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.²⁵ A közös alkotmányos hagyományok tehát nemcsak nem veszítik el önálló inspirációs szerepüket, hanem ráadásul újabb funkcióval gazdagodnak mint az – egyébként részben ugyancsak bevallottan a közös alkotmányos hagyományokra építő²⁶ – Alapjogi Charta értelmezési segédeszközei.

3. Az alapszerződésekben található egyéb speciális jogalapok

Az EUMSZ 340. cikk (2) bekezdése értelmében szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat. Egyes szerzők szerint ezt a megoldást a szükség szülte, vagyis az alapszerződések szövegezése során

²⁴ TRIDIMAS, TAKIS: *The General Principles of EU Law*. 2nd ed. Oxford University Press, Oxford 2006. 5. p.

²⁵ Alapjogi Charta, 52. cikk (4), (6), (7) bek.

²⁶ Az Alapjogi Charta preambuluma szerint: „megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek.”

jobb megoldás híján nyúltak ehhez az eszközhöz.²⁷ A cikk alkalmazásának tapasztalatai – különös tekintettel a Bíróság joggyakorlatának jelentős átalakulására az évtizedek alatt – abba az irányba mutatnak, hogy a cikkben említett „közös általános elvek” talán nem is léteznek.²⁸ Mások szerint a helyzet jobban leírható úgy, hogy a Bíróság nem élt megfelelően a cikk adta lehetőségekkel, és nem sikerült a rendszeres jogösszehasonlítás eszközével megkonstruálnia az uniós intézmények szerződésen kívüli kárfelelősségének alapjait.²⁹ Ettől függetlenül a cikkhez kapcsolódó joggyakorlat módszertani szempontból igen jelentős.

4. Az alapszerződéseken kívüli jogalapok

Az EUMSZ 340. cikk (1) bekezdése a szerződésen kívüli károkozásra vonatkozó szabályokkal ellentétben nem teremt önálló uniós szerződési jogot, hanem az EU szerződéses felelősségével kapcsolatban a szerződésre irányadó jogra utal vissza. Elméletileg lehetséges, hogy a felek a szerződésükre alkalmazandó jogként az EU jogát jelöljék meg, ahogyan ezt a Bizottság mint szerződő hatóság bizonyos szerződéstípusoknál szokás szerint meg is teszi, ezek az általános szerződési feltételek azonban általában nem az Európai Unió Bíróságának joghatóságát kötik ki.³⁰

Kifejezetten aktív az összehasonlító módszer alkalmazásában viszont az Európai Unió Bírósága az Unió és az alkalmazottai között felmerülő vitás ügyekben, amelyek elbírálására a fórum az EUMSZ 270. cikke alapján a tisztviselőkre vonatkozó személyzeti szabályzat és az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek keretei között jogosult. A Bíróság már kezdetektől fogva azt az álláspontot képviselte, hogy az Unió és az alkalmazott közötti munkavégzésre irányuló jogviszonyra és szerződésükre főszabály szerint nem valamely (tag)állam joga lesz irányadó.³¹ Az Európai Beruházási Bank Személyzeti Szabályzatának 44. cikke szerint a Bank és az alkalmazottai közötti munkaszerződésekre a Bank tagállamai jogrendszereinek közös alapelvei alkalmazandóak, a felmerülő munkaügyi jogviták elbírálására pedig a 41. cikk értelmében az Európai Unió Bírósága jogosult.³² Az Európai Központi Bank alkalmazási feltételei [9 (c)] hasonló rendelkezéseket tartalmaznak azzal a kiegészítéssel, hogy alkalmazandó jog-

²⁷ KOOPMANS, THYMEN: *Comparative Law and the Courts*. International and Comparative Law Quarterly (45) 1996. 546. p.

²⁸ KAKOURIS 1999. 100. p.

²⁹ PESCATORE, PIERRE: *Le Recours, dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à des normes déduites de la comparaison des droits des États membres*. Revue internationale de droit comparé (32) 1980. 342–343. pp.

³⁰ L. pl. General Conditions applicable to European Union-financed grant contracts for external actions, Art. 13.1, 13.4; elérhető: http://www.rdi.eg.net/InnovationFund/OpenCallForProposals/Documents/Annex%20II%20-%20e3h2_gencond_en.pdf (a megtekintés időpontja: 2014. május 27.)

³¹ 43, 45 és 48/59 Von Lachmüller v Bizottság [1960] EBHT 463.

³² European Investment Bank Staff Regulations (2013. július 1-jétől hatályos szöveg); elérhető: http://www.eib.europa.eu/attachments/general/eib_staff_regulations_2013_en.pdf (a megtekintés időpontja: 2014. május 27.)

ként a közösségi jog alapelveit, illetve a tagállamokhoz címzett szociálpolitikai tárgyú rendeleteket és irányelveket is megjelölik.³³

A Bíróság mind szabály-, mind alapelvi szinten végez jogfejlesztést a fenti felhatalmazások alapján. Az előbbire példa az Elsőfokú Bíróság ítélete, ami az EU tagállamainak „közös munkajogi alapelvei” felhasználásával jutott arra a megállapításra, hogy a munkáltató – a konkrét esetben az Európai Beruházási Bank – csak akkor vonhatja meg egyoldalúan a diszkrecionális jogkörben adott munkavállalói többletjuttatásokat, ha a döntést megelőzően kellő időben jóhiszemű egyeztetéseket folytat a munkavállalókkal.³⁴ Az utóbbi eklatáns példája a Közzszolgálati Törvényszék ítélete, amiben elvi érveléssel szövegi le, hogy az EU személyzeti szabályzatait és alkalmazási feltételeit az Alapjogi Chartára tekintettel kell értelmezni.³⁵ A Közzszolgálati Törvényszék álláspontja természetesen következik a Bíróság korábbi esetjogából, ahol a fórum mind anyagi, mind eljárásjogi alapelvek széles tárházát látta alkalmazhatónak a munkaügyi jogvitákra – ezek forrásaként a közösségi jog alapelveit, illetve a tagállamok jogának közös alapelveit megjelölve. Az Elsőfokú Bíróság e módszer szabatos leírását adja: „Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az olyan közösségi jogi rendelkezés kifejezéseit, amely értelmének és hatályának meghatározása érdekében nem utal kifejezetten a tagállamok jogára, rendszerint önállóan kell értelmezni, és ezt az értelmezést a rendelkezés összefüggéseinek és az érintett szabályozás által követett célnak a figyelembevételével kell elvégezni [...]. Ugyanakkor kifejezett utalás hiányában a közösségi jog alkalmazása adott esetben magában foglalhatja a tagállamok jogára való utalást, ha a közösségi bíróság a közösségi jogban vagy a közösségi jog általános elveiben nem talál olyan elemeket, amelyek lehetővé tennék számára, hogy a közösségi jog tartalmát és hatályát önálló értelmezéssel határozza meg [...]”³⁶

III. A jogösszehasonlítás módszertana és tipológiája

Az összehasonlító módszer alkalmazása a döntéshozatal előkészítésében, illetve a határozatok argumentációjában egyaránt vizsgálható. A két megjelenési forma természetesen egymással szorosan összefügg, azonban eltérő módszerekkel vizsgálható, és elemzésük eltérő következtetések levonására alkalmas. Az összehasonlító módszer egyrészt eljárás, amivel szemben processzuális követelmények fogalmazódnak meg, és legitimitása attól függetlenül vizsgálható, hogy argumentáció formájában megjelenik-e. Az összehasonlító argumentáció legitimitása ezzel szemben az alkalmazott összehasonlító módszer legitimitása mellett attól is függ, hogy az argumentációval szemben megfogalmazható normatív, logikai és retorikai elvárásoknak mennyiben felel meg. Ezek a szempontok önmagukban is értelmesen vizsgálhatóak.

³³ Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank (2014. január 1-jétől hatályos szöveg); elérhető: http://www.ecb.europa.eu/ecb/jobs/pdf/conditions_of_employment.pdf?40bbe6fa9613716a0791e9d66e22febb (a megtekintés időpontja: 2014. május 27.)

³⁴ T-192/99 Dunnett és társai v EIB [2001] EBHT II-0813, paras 85–90.

³⁵ F-51/07 Bui Van v Bizottság [2008] EBHT FP-I-A-1-0289.

³⁶ T-58/08 P Bizottság v Roodhuijzen [2009] EBHT II-3797, para 70.

1. Az összehasonlító módszer eljárási szempontból

1.1. Források, transzparencia, vizibilitás

Konszenzus mutatkozik abban, hogy a Bíróság határozataiban viszonylag ritkán megjelenő összehasonlító argumentációk csak a jéghegy csúcsát jelentik, és az eljárások mindegyik fázisában számos forrásból érkeznek komparatív impulzusok. Mint fentebb említettük, a főtanácsnoki indítványok hagyományosan a jogösszehasonlítás gazdag forrásai. Emellett azonban a felek, illetve az eljárásba beavatkozó Bizottság is gyakran saját kezdeményezésére összehasonlító elemzést végez beadványaiban. Ilyen elemzésre a Bíróság maga is felkérheti a Bizottságot,³⁷ illetve – akár az eljárás szóbeli szakaszának újranyitásával – lehetőséget biztosíthat a feleknek saját jogrendszerük kapcsolódó megoldásainak bemutatására.³⁸ A Bíróság a felektől függetlenül is rendszeresen utasítja saját szolgálatait összehasonlító elemzések elkészítésére, illetve megbízást adhat erre külső kutatóműhelyeknek.³⁹ A Bíróság szervezetrendszerében a mintegy harmincöt jogászt és dokumentalistát foglalkoztató Kutatási és Dokumentációs Igazgatóság feladatkörébe tartozik a tagállamok nemzeti jogrendszereivel kapcsolatos összehasonlító elemzések elkészítése.

A Bíróság főleg működésének kezdeti időszakában és csak kivételes esetekben ismertette részletesen ítéletében a végzett jogösszehasonlítás eredményeit.⁴⁰ A jogösszehasonlítás főszabály szerint legfeljebb utalás szinten jelenik meg az indokolásokban, és itt is rendszerint inkább futó, mintsem érdemi referenciáról van szó. A Bíróság hallgatását sokan és sokféleképpen magyarázták. Az egyik lehetséges magyarázat jobbára technikai jellegű, és azt hangsúlyozza, hogy milyen nehézségekbe ütközne az egyes tagállamokban alkalmazott megoldások pontos forrásainak és tartalmának kifejtése a teljesség igényével az ítéletekben.⁴¹ Mások úgy látják, hogy a Bíróság tartózkodását az uniós jog egységének és autonómiájának megóvása motiválja, ezért tudatosan tisztítja meg érvelését a túlságosan látványos összehasonlító argumentációktól.⁴² A magunk részéről úgy véljük, hogy ez a gyakorlat a Bíróság ítélezési stílusának természetes következménye, ami egyrészt a lehetséges legnagyobb konszenzus elérésére, másrészt a lehető legkevesebb jogkérdés érdemi tárgyalására törekszik. A jogkérdés mikénti eldöntésén túl az összehasonlító argumentáció szerepeltetése újabb frontokat nyithat a jogösszehasonlítás módszerét, relevanciáját és következtetéseit illetően.

1.2. Lehet-e „közös”, ami nem az?

A szigorúan didaktikai funkción túlmutató céllal végzett jogösszehasonlítás folyamatosan visszatérő alapkérdése, hogy az empirikus adatok alapján milyen elvek és módszerek segítségével juthatunk el az ítélezésben is használható normatív követke-

³⁷ 155/78 M v Bizottság [1980] EBHT 1797.

³⁸ 115/79 AM & S v Bizottság [1982] EBHT 1575. Elemzésére l. KOOPMANS 1996. 547–548. pp.

³⁹ Az 5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt v Tanács [1971] EBHT 975 ügyben eljáró Roemer főtanácsnok indítványa a Max-Planck-Institut összehasonlító tanulmánya alapján készült.

⁴⁰ Pl. 811/79 Amministrazione delle finanze dello Stato v Ariete SpA [1980] EBHT 2545, paras 10–16.

⁴¹ KAKOURIS 1999, 105. p.

⁴² LENAERTS 2004, 102. p.

tetésekhez. Módszertanilag viszonylag egyértelmű a helyzet akkor, ha olyan elvekről, fogalmakról vagy konkrét szabályokról van szó, amelyek valóban közös a tagállamokban (pl. végrehajtási rendelkezések meghozatalának lehetősége jogalkotói felhatalmazás alapján).⁴³ Ez a forogatókönyv viszont nem túl gyakori, és a Bíróságnak általában olyan komparatív következtetések alapján kell állást foglalnia, ahol a konvergencia nem teljes. A Bíróság rendszerint nem habozik „közös alapelvnek” minősíteni olyan megoldásokat, amelyek a tagállami jogrendszerek meghatározó többségében elismertek, különösen akkor, ha ez egyben a legmagasabb elérhető alapjogvédelmi szintet is jelenti.⁴⁴ Fontos azonban megjegyezni, hogy önmagában sem a többségi álláspont, sem a legmagasabb alapjogvédelmi szint nem határozza meg automatikusan a Bíróság pozícióját, különösen akkor, ha a döntés jogpolitikai kockázatát a bírák túlságosan nagyra ítélik meg (pl. a nemi diszkrimináció tilalmának kiterjesztése a kizárólag házastársaknak adható kedvezményekre azokban a tagállamokban, ahol házasságot csak különműek köthetnek).⁴⁵

Szignifikánsan eltérő tagállami megoldások esetén a „közös” jelzőt a Bíróság értelmezheti a megoldások valóban közös minimumaként is (pl. az ügyvéd-ügyfél kommunikáció védelmére vonatkozó alapelvek esetében).⁴⁶ A Bíróság ugyanakkor ezt a helyzetet felhasználhatja arra, hogy valamennyi megoldástól távolságot tartva és az uniós jog autonómiájára hivatkozva önálló koncepciót vázoljon fel (pl. egyes szekunder jogforrásokban található fogalmak értelmezése során).⁴⁷

Egyes esetekben a Bíróság láthatóan nem is tesz kísérletet rendszeres jogösszehasonlításra, hanem a dominánsnak vagy leginkább megfelelőnek tekintett egy vagy néhány jogrendszer megoldásait ülteti át az uniós jogba. A jogos várakozások védelme⁴⁸ és az arányosság⁴⁹ elvei egyértelműen német eredetűek, de az *abus du pouvoir* francia közigazgatási bíróságok által kidolgozott koncepciója is megtalálta a Bíróság joggyakorlatába vezető utat.⁵⁰ Az átvétel során természetesen a Bíróság az uniós jog szükségleteinek megfelelően alakítja a koncepciót úgy, hogy az később a gyökerektől elszakadva képes legyen az autonóm uniós jogrend szolgálatára.

2. Az összehasonlító módszer funkciója az argumentációban

Az összehasonlító argumentáció funkciói az Európai Unió Bírósága és a nemzeti bíróságok (ide értve az alkotmánybíróságokat is) gyakorlatában komoly súlyponti eltéréseket mutatnak. Míg a nemzeti bíróságok szinte kizárólagosan dekoratív céllal vagy a

⁴³ 25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster and Berodt & Co. [1970] EBHT 1161, para 6.

⁴⁴ 222/84 Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] EBHT 1651, paras 17–18.

⁴⁵ C-249/96 Grant v South-West Trains Ltd. [1998] EBHT I-621.

⁴⁶ 115/79 AM & S v Bizottság.

⁴⁷ 59/85 Hollandia v Reed [1986] EBHT 1283.

⁴⁸ 205-215/82 egyesített ügyek, Deutsche Milchkontor GmbH és társai v Németország [1983] EBHT 2683.

⁴⁹ 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; az arányosság uniós jogelvének kidolgozása során a német közigazgatási jog valószínűleg nem az egyetlen referenciapont volt, erről l. KOOPMANS 1996, 547. p.

⁵⁰ LENAERTS 2004, 124–125. pp.

normatív szempontból egyébként zárt és teljes argumentáció kiegészítőjeként alkalmazták a jogösszehasonlítást, addig az Európai Unió Bírósága ítéleteiben az összehasonlító módszernek többnyire normatív jelentősége van a jogtalálás és jogértelmezés körében.⁵¹ A Bíróság által végzett jogösszehasonlítás természetesen nem feltétlenül és nem kizárólag normatív célokat szolgál. Van precedens arra, hogy a fórum pusztán az általa jogösszehasonlításra tekintet nélkül meghozott döntés nemzeti jogrendszerekre gyakorolt hatását vizsgálta.⁵² Más esetekben a normatív funkciók csak az argumentáció egyes elemeire vonatkozathatók: a Bíróság például kizárólag az alapszerződésekre és a közösségi jog elveire tekintettel állapította meg a tagállami bíróságok számára a közösségi jog rendelkezéseinek hivatalból történő alkalmazását polgári ügyekben, azonban ennek korlátait (pl. kereseti kérelemhez kötöttség) már a tagállamok többségének jogrendszerében megtalálható jogelvekre vezette vissza.⁵³

IV. Konklúziók

Az összehasonlító módszer alkalmazása szükségszerű velejárója egy autonóm szupranacionális jogrendszer kiépítésének és működtetésének. A jogösszehasonlítás nagymértékben bővítette az Európai Unió Bíróságának mozgásterét, és megkönnyítette az általa jogpolitikai megfontolásokból kívánatosnak tartott megoldások bevezetését. Ezzel párhuzamosan hozzájárult az uniós jogrendszer legitimitásának erősítéséhez, illetve annak tényleges és egységes érvényesüléséhez. Bár a Bíróság komparatív vizsgálatainak csak töredéke jelenik meg kifejezetten a határozatokban, a jogösszehasonlítás minden kétséget kizáróan a fórum rutinszerű tevékenységévé vált erre specializálódott szervezeti egységgel és bejártott belső eljárásokkal.

Az összehasonlító módszer jelentősége nagy valószínűséggel az elkövetkező évtizedekben sem csökken. Az uniós jogfejlődés természetes velejárója, hogy egyes, viszonylag stabil jogterületeken a megszilárdult uniós jogelvek és bírósági gyakorlat miatt a nyitott jogértelmezési módszerek – köztük az összehasonlító módszer – jelentősége csökken. A társadalmi változások, illetve az európai integráció folyamatos fejlődése és az azt erő újabb és újabb kihívások azonban hosszú távon is nélkülözhetetlenné teszik ezt az eszközt.

Az Európai Unió ma – történetében nem először – egyértelműen politikai defenzívába szorult. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ilyen időszakokban az Európai Unió Bírósága hatékonyan képes ellátni az eddigi vívmányok, az intézmények működőképessége és az integráció minimális lendületének megőrzéséhez szükséges jogfejlesztés feladatait. A Bíróság ehhez most is rendelkezik kellő presztízzsel, legitimitációval és önmérséklettel. Ha úgy dönt, hogy ismét felvállalja ezt a küldetést, az összehasonlító módszerben megbízható és rugalmas eszközre talál.

⁵¹ Az összehasonlító argumentáció tipológiájához l. BÓKA JÁNOS: *Az összehasonlító módszer alkalmazása az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Dikaioz logosz – Tanulmányok Kovács István emlékére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 23–24. pp.

⁵² 21/76 *Handelskwekerij G. J. Bier BV v Mines de potasse d'Alsace SA* [1976] EBHT 1735, para 23.

⁵³ C-430/93 és C-431/93 *egyesített ügyek, Van Schijndel és Van Veen* [1995] EBHT I-4705.