

Várnay Ernő

**A TAGÁLLAMOKKAL SZEMBENI  
KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOK  
JOGIASODÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

**TÉZISEK**

Debrecen, 2017



# Tartalom

1. Bevezetés – a vizsgálódások tárgyáról, céljáról és módszeréről .....	5
2. Az eljárások alkotmányosodása .....	8
3. Az EUMSZ 259. cikke szerinti eljárás jogiasodásának elmaradása – a jogiasodás szolgálatában? .....	9
4. A jogsértés mibenléte a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásban .....	10
5. Egy kitérő: az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás jogiasodásának kérdése .....	13
6. A tagállamot megillető jogok és biztosítékok a kötelezettségszegési eljárásban .....	14
7. Az Európai Ombudsman fellép a panaszosok pozíciójának javításáért .....	15
8. Hozzáférés a kötelezettségszegési eljárásban keletkezett dokumentumokhoz .....	17
9. A pénzügyi szankció a kötelezettségszegési eljárásokban .....	18
10. Diszkréció a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásokban .....	21
<i>Érvek a Bizottság diszkréciója mellett</i> .....	22
<i>Érvek a Bizottság abszolút diszkréciójával szemben</i> .....	23
11. A doktori eljárás keretében benyújtott könyv témakörében megjelent publikációk .....	29



# Tézisek

„Article 226 is probably the most important contribution that Community law has made to the construction of a legal model of regional integration.”

Alberto Gil Ibanez<sup>1</sup>

„En effet, la procédure en manquement est l'une des clés de voûte du système juridique *sui generis* qu'est le droit de l'Union”

Koen Lenaerts<sup>2</sup>

## 1. Bevezetés – a vizsgálódások tárgyáról, céljáról és módszeréről

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258–260. cikkeiben szereplő tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásokra vonatkozó tudományos irodalom jórészt az eljárások elemző leírását tartalmazza, illetve az eljárások hatékonyságát vizsgálja.<sup>3</sup> A jelen munka az eredetileg erősen politikai jellegűnek tekintett eljárások jogiasodásának folyamatát, a jogiasodás hajtóerőit és fékjeit (gátjait) kísérli meg feltárni.

Jogiasodás alatt azt a folyamatot (tendenciát) értem, amelynek során az eredetileg nem-jogiként létező eljárások, normák, értékek jogi fogalmakba, jogi rendelkezésekbe, jogelvekbe transzformálódnak. Idetartozik továbbá amikor a már meglévő jogi eljárások, rendelkezések, jogintézmények a jog jellegzetességeinek megfelelően gazdagodnak részletezés, vagy

<sup>1</sup> Alberto J. Gil Ibanez, The „standard” administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC Treaty Articles 226 and 228. *Law and Contemporary Problems* Vol. 68:135–159, 136.

<sup>2</sup> Koen Lenaerts, az Európai Bíróság jelenlegi elnöke in Préface à l'ouvrage de Tristan Materne, *La procédure en manquement d'état*. Larcier, Bruxelles, 2012, p. 13.

<sup>3</sup> A tárgynak szentelt monográfikus feldolgozások: Audretsch, H.A.H., *Supervision in European Community Law*. 2<sup>nd</sup> revised edition. North Holland, Amsterdam, 1986., Várnay Ernő–Papp Mónika–Varju Márton–Bartha Ildikó, *A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*. Complex, Budapest, 2006. Materne, Tristan, *La procédure en manquement d'État. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*. Larcier, Bruxelles, 2012. Fehér Miklós, *Az EUMSZ 258., 259., 260. cikkei*. In Osztovits András (szerkesztette), *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. 3. CompLex, Budapest, 2011., pp. 2926–2952.

meglévő hiányosságok kitöltése révén. Ideértjük az általános vagy speciális jogelvek áthatóbb, konzekvensebb érvényesülését is. Ez a megközelítés érzékelhetően azt is magába foglalja, amint az írott jogi szövegek a jogélet részévé válnak, átkerülve a „law on the book” világából a „law in action” univerzumába. A nem-jogiból soft law-vá változást, illetve a soft law keményedését is a jogiasodás lehetséges megnyilvánulásaiaként fogom fel.<sup>4</sup>

A jelen munkában sem a jogiasodás előrehaladását, sem korlátokba ütközését nem tekintjük ab ovo kívánatosnak vagy kárhóztatandónak, a folyamat, illetve a jelenség megragadása a fő célunk. Ilyen értelemben a munka leíró jellegű.

Az Európai Unió tagállamaival szembeni ezen kötelezettségszegési eljárások az államokra vonatkozó jog sajátos, új jogi jelenségeként születtek meg 1958-ban.

Az eljárások jogiasodás szempontjából történő vizsgálata az uniós jogrend fejlődésének számos jellegzetességére vet éles fényt.

A fejlődés ebben a tekintetben is felmutatta általános jellemzőit: Voltak gyorsuló és lassuló szakaszok, voltak áttörések és volt stagnálás. A fejlődés nem egyöntetű, nem ellentmondás-mentes, és magától értetődően nem mondható befejezettnek.

A jelen munka szerzőjét és munkatársait jó ideje óta foglalkoztatják ennek az eljárásnak a különböző aspektusai. Kutatási projekt keretében vizsgáltuk az „új” tagállamok (Ausztria, Finnország és Svédország) eljárással kapcsolatos tapasztalatait azzal a céllal, hogy talán sikerül néhány életrevaló tanulsággal szolgálni az akkoriban újonnan jötteknek, köztük Magyarországnak is. A kutatás lezárását követően elvégeztük az eljárás monografikus feldolgozását.<sup>5</sup> Ezt követően workshopot szenteltünk a témának,<sup>6</sup> és több önálló tanulmányban is foglalkoztunk az eljárás egyes kérdéseivel.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> A meghatározás épít Jürgen Habermas, Scott Veitch, Fabien Terpan, Lars Blischner és Anders Molander megközelítéseire.

<sup>5</sup> Várnay Ernő–Papp Mónika–Varju Márton–Bartha Ildikó, EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások. CompLex, Budapest, 2006.

<sup>6</sup> „Les procédures en manquement dans le droit communautaire” Colloque international, Université de Debrecen, Faculté de Droit Debrecen, 2008. július 4.

<sup>7</sup> Lásd az irodalomjegyzékben a szerző tanulmányait, továbbá Varju, Marton (Varju Márton), The Shaping of Infringement Procedures in European Union Law: The Rights and Safeguards of the Defendant Member State. Maastricht Journal of European and Comparative Law 2012. 3 pp. 400–420.

Magam azt próbáltam bizonyítani, hogy az eredetileg ritka, erősen politikai jellegű eljárás erőteljesen intézményesült-jogiasodott processzussá vált.<sup>8</sup>

Mára úgy látom, hogy ennek az intézményesülésnek-jogiasodásnak erős korlátai is vannak. Az eljárások jogiasodás szempontjából történő vizsgálata a következő előnyöket ígéri:

Mindenekelőtt lehetőséget nyújt arra, hogy alaposan szemügyre vegyünk az eljárás jogi dimenziójában bekövetkező fejleményeket, és azokat a jogon belüli és jogon kívüli tényezőket, amelyek felelősnek mondhatók értük. Meggyőződésem továbbá, hogy a kötelezettségszegési eljárások változásai egyúttal az európai építkezés egészére jellemző sajátosságokat mutatnak. Ebben az építkezésben a jog kezdettől fogva erős – néha meghatározó – szerephez jutott. A jogiasodás akár egy részterületen történő aprólékos vizsgálata révén jól láthatóvá válnak az építőmesterek, a felhasznált anyagok, az igénybevett eljárások, a kész és félig-kész épületterüzetek.

Az eljárások jogiasodását néhány – megítélésünk szerint erre alkalmas – tárgyon kíséreltük meg nyomon követni: Az eljárások rögzítése az alkotmányos chartában (az Alapszerződésekben), a jogsértés mibenléte, a tagállamokat megillető jogok, az Európai Ombudsman fellépése, az eljárásban keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférés, a pénzügyi szankciók elvei és gyakorlata, valamint a Bizottság illetve a Bíróság által az eljárásokban élvezett diszkréciója voltak vizsgálódásaink konkrét tárgyai.

A tanulmány messzemenően jogközpontú. Ezen azt értem, hogy az érdeklődés írott jogi szövegek változására, jogi kategóriák, jogelvek tartalmának alakulására, a jogon belüli világ fejleményeire irányul. A jogon kívüli világ annyiban tárgyunk, amennyiben a szűken vett jogra közvetlen hatással van. Ennek a megközelítésnek a másik konzekvenciája, hogy a jog hatékonysága – esetünkben a tagállamok jogkövetési hajlandóságára gyakorolt hatás – nincs a vizsgálódások fókuszában.<sup>9</sup>

A tanulmány mindenekelőtt hivatalos dokumentumokra épül. Az eljárásban résztvevőkkel (kormánytisztviselők, az Európai Bizottság tisztviselői) folytatott interjúk csak kiegészítő szerepet kaptak.

<sup>8</sup> Prete és Smulders hasonlóan rögzítik a kötelezettségszegési eljárás változását áttekintő tanulmányuk tézisént: „This corpus of judicial and legislative developments has made the infringement proceedings coming of age: from a rarely used, opaque and policy driven procedure, it has now become a common, fairly transparent and highly technical procedure.”

<sup>9</sup> Ehhez az aspektushoz lásd Wennarás Pál, Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive but not kicking? *Common Market Law Review* 49:145–176, 2012.

A munka mindvégig jelentős teret szentel az eredeti forrásoknak, így mindenekelőtt az Európai Bíróságok (az Európai Unió Bírósága és a Törvényszék) ítélkezési gyakorlatának. Ezen kívül az Európai Bizottság közleményei és az Európai Ombudsman határozatai is az elemzések természetes anyagául szolgáltak. A munkával a szerző részt kíván venni a téma magyar, angol és francia nyelvű jogirodalmi diskurzusaiban. Ezek a diskurzusok a kritikai elemzés számára is fontos támpontokat nyújtanak, továbbá a szükséges távolságtartást is segítik.

A dolgozat alapvetően történeti megközelítést érvényesít. Ez a munka eredeti célkitűzéséből adódik, hiszen egy időben lejátszódó folyamat (jogiasodás) megragadására irányul. Léven szó ugyanakkor jogintézmények születéséről, változásáról, jogelvek érvényesüléséről, jogi kategóriák tartalmának alakulásáról, a munka valójában jogdogmatikai kérdések tisztázásához is hozzájárulhat.

Mivel ugyanazon „alapanyag” adott esetben több jelenség kapcsán is felhasználást nyer, adódhatnak úgynevezett átfedések, illetve sok esetben keresztthivatkozások utalnak a munkában másutt részletesebben kifejtettekre.

## 2. Az eljárások alkotmányosodása

A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások eredeti, az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződés 169–171. cikkeiben foglalt konstrukciója centralizált, szupranacionális (a szupranacionális Bizottság „általános törvényességi felügyeleti” jogkört, a szupranacionális Bíróság pedig klasszikus bírói hatáskört kapott a jogsértés megállapítására) elszámoltathatósági rendszert hozott létre. (Ian Harden<sup>10</sup>) A rendelkezések nem csupán az alapító atyáknak az európai integráció jogias megközelítését tükrözték, hanem a nemzetközi jog hagyományos megközelítésétől való elszakadás egyértelmű szándékát is.

Alkotmányosodás alatt a dolgozat céljára azt a folyamatot értem, amelynek során a közhatalom gyakorlásának szervezeti és működési rendje egyértelműen manifesztálódik, az alkotmányos elvek (így különösen a hatalmi ágak elválasztása, a demokrácia, a jogállamiság érvényesülése), az alapvető jogok köre és hatékony érvényesülésük módja kibontakozik, megszilárdul. Az alkotmányosodás jól megragadható momentumai az írott alkotmányok („alkotmányos charták”) születése és ezek módosításai.

<sup>10</sup> Harden, Ian, What Future for the Centralized Enforcement of Community law? Current Legal Problems, 2002, No. 1. pp. 495–516.



Az eljárások „alkotmányba” (az Alapszerződésekbe) írása terén az igazi áttörést a Maastrichti Szerződés hozta, amely a kezdeti soft law jellegű megoldást (a jogsértés bírósági megállapításához nem társult szankció kiszabásának lehetősége) kemény jogi konstrukcióval, a pénzügyi szankció kiszabásának lehetőségével váltotta fel. A jogiasodást a közösségi jog (és a tagállamok számának) gyarapodása igényelte, de nem válhatott volna valóra egyes tagállamok kormányai, valamint egyes uniós szervek (a Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Bíróság) fellépése nélkül.

A Lisszaboni Szerződés módosításai – az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásból kimarad az indoklással ellátott vélemény kibocsátásának kötelezettsége, a jogalkotási aktusként kibocsátott irányelvek határidőre történő átültetésnek elmaradása esetén már az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásban lehetőség van pénzügyi szankció kiszabására – az eljárások gyorsítását, hatékonyabbá tételét szolgálják, tehát a gyakorlat közvetlen igényeit elégítik ki, egyben hozzájárulva a további jogiasodáshoz. A módosítások szükségessége melletti érvek kimunkálására és a szöveg megformálására az Európai Konventben került sor.

Az alkotmányosodás az uniós intézmények és szervek birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés terén is jelentősen előrehaladt. Ezzel a 8. fejezetben részletesen foglalkozunk.

### **3. Az EUMSZ 259. cikke szerinti eljárás jogiasodásának elmaradása – a jogiasodás szolgálatában?**

Az EUMSZ 259. cikk (korábbi EGK 170. cikk, illetve EK 227. cikk) szerinti eljárás lehetőséget nyújt arra, hogy egy tagállam egy másik tagállammal szemben – annak uniós jogsértése kapcsán – fellépjen, végső soron a Bíróság előtt perelve.

A mostanáig a Bíróságig jutott összesen négy ügyből kettőben (Spanyolország kontra Egyesült Királyság, Magyarország kontra Szlovákia) – a felperesek által produkált, konzisztens, az uniós jog szövegén alapuló jogi érvelést elvetve – megítélésünk szerint a Bíróság azért is utasította el a keresetet, mert jelezni akarta; a tagállamok közötti történelmi-politikai indíttatású (jog)viták számára nem kíván teret engedni.

A címben jelzett paradoxon az alábbi tételünket kívánja sommásan kifejezni: Azzal, hogy a tagállamok nem veszik igénybe ezt a politikailag erősen színezett, nemzetközi közjogias eljárást, a kikényszerítés az EUMSZ 258. és 260. cikkei szerinti eljárások felé toldott el, hozzájárulva azok intenzívebb igénybevételéhez, további jogiasodásukhoz.

Kochenov javaslatát,<sup>11</sup> hogy a tagállamok indítsanak kötelezettségszegési eljárást az Uniónak az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében foglalt értékei védelmében az azokat sértő tagállamokkal szemben, nem tartjuk elfogadhatónak, illetve életképesnek.

Ha a Szerződések urai az EUMSZ 259. cikk szerinti eljárást alkalmasnak találták volna az Unió értékeit rendszerszinten veszélyeztető vagy sértő tagállammal szembeni uniós fellépésre, akkor nem iktatták volna be az Európai Unióról szóló Szerződésbe az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásokat. Éppen ezért úgy gondoljuk, hogy amennyiben egy tagállam mégis benyújtana az EUSZ 2. cikk megsértésének megállapítására irányuló keresetet, a Bíróság azt a rendszertani értelmezés alapján, hatáskör hiányában elutasítaná. A javaslatot azért tartjuk továbbá életképtelennek, mert már a kereset benyújtása egy tagállamnak egy másikra vonatkozó súlyos politikai megítélését tartalmazza, amelyet a tagállami kormányok az immár több, mint hat évtizedes alkotmányos-politikai szokás alapján nem bírósági eljárás keretében juttatnak kifejezésre.

#### **4. A jogsértés mibenléte a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásban**

A kötelezettségszegési eljárások szempontjából a jogsértés mibenléte nem magától értetődő. Az Európai Bíróság elé kerülő ügyekben a jogsértést túlnyomórészt a tagállami jogalkotások mulasztása (mindenekelőtt az irányelvek átültetésével kapcsolatban), illetve uniós joggal ellentétes jogalkotása testesítik meg.

A jogsértés mibenlétével kapcsolatos előkérdés, hogy a Bizottság számára e tekintetben mi a jog? Vajon a Lisszaboni szerződéssel elsődleges joggá minősített Európai Unió Alapjogi Chartájába ütköző tagállami jogsértések (hiszen a Charta a tagállamokat is kötelezi, amennyiben uniós jogot hajtanak végre, illetve az uniós jog alá tartozó területen lépnek fel) is tárgyai lesznek a klasszikus kötelezettségszegési eljárásoknak? Az elvi lehetőség fennáll, de ez nem elég ahhoz, hogy a Bizottság megindítsa az eljárást. A dolog természetéből adódóan a Charta tagállamok általi megsértésével kapcsolatos ügyek a nemzeti bíróságoktól érkező előzetes döntésre előterjesztett kérdések kapcsán kerülnek az Európai Bíróság elé. Ebben a tekintetben a jogiasodás kérdése teljesen nyitott.

<sup>11</sup> Kochenov, Dimitry, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It Viable Rule of Law Enforcement Tool. Hague Journal on the Rule of Law, 2015, No.2. pp. 153–174.

Nem egyértelmű, hogy milyen viszony van az EUSZ 2. cikkében foglaltakkal szembeni fellépés tekintetében az EUSZ 7. cikkében foglalt eljárások és az EUMSZ 258–260. cikkei szerinti eljárások között. Számunkra úgy tűnik, hogy amennyiben az Unió értékeinek megsértése egyben valamely uniós jogi rendelkezést is sért, a Bizottság készen áll a klasszikus kötelezettségszegési eljárások igénybevételeire. Ez a – korlátozott – lehetőség a 2. cikkben foglaltak uniós jog szempontjából vett jogiasodása felé mutat.

Mivel a Bíróság még nem hozott ítéletet (a Bizottság valamennyi kérését visszavonta) az EUMSZ 258.cikk és a 260. cikk (3) bekezdése együttes alkalmazása alapján indított eljárásban, egyelőre tisztázatlan, hogy a Bíróság elfogadja-e a Bizottságnak a rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvek átültetésére vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztására elfogadott és kereseteiben is érvényesített széles értelmezését (Nem csak a notifikáció elmaradása adhat alapot a pénzügyi szankcióra tett kereseti kérelemnek, hanem a hiányos vagy részleges átültetés is). Az sem tudható, hogy a Bíróság milyen „büntetés-kiszabási” politikát alakít ki. Egyelőre annyit feltételezhetünk, hogy a pénzügyi szankció első eljárásban történő kiszabásának pusztán lehetősége pozitív hatással van a tagállamok jogkövető magatartásának kikényszerítésére.

A tagállami bíróságok nyilvánvalóan rendszeresen hoznak uniós jogot sértő határozatokat. Elvileg ezek is tagállami jogsértéseknek minősülnek, hiszen a bíróságok tagállami szervek, amelyek kötelesek az uniós jog betartására. A Bizottság azonban ezt a szférát alig támadja, tehát a tagállami jogsértés mibenléte tekintetében a bíróságok ítélkezési gyakorlata egyfajta immunitást élvez. Az Európai Bíróság ítéleteiből ugyanakkor kiolvasható, hogy amennyiben felsőbb bíróság a tagállamban széles körben érvényesülő, konzekvensen uniós jogot sértő ítélkezési gyakorlatot erősít meg, a tagállami jogsértés megállapítható. A contrario ez azt jelenti, hogy egyes tagállami bírósági határozatok alapján a Bíróság nem állapít meg tagállami jogsértést.

Kornezov javaslatát<sup>12</sup>, miszerint a felsőbb bíróságok Európai Bírósághoz történő előterjesztési kötelezettségének szisztematikus megsértését a Bizottság tekintse olyan jogsértésnek, ami megalapozhatja az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás tárgyát, nem támogatjuk. Nem támogatjuk Taborowski felvetését sem, miszerint a Bizottságnak az uniós jogot sértő tagállami bírósági ítéletekkel szemben kötelezettségszegési eljárás keretében kellene fellépni.

<sup>12</sup> Korzenov, Alexander, *Res judicata* of national judgements incompatible with EU law: time for a major rethink? *Common Market Law Review*, 2014, No. 3. pp. 809–842.

Legfőbb érvünk, hogy az Európai Bíróság és a tagállami bíróságok között az uniós jog végrehajtása-kikényszerítése kapcsán kialakult érzékeny egyensúly bomlana meg, ha ezek az – egyébként meggyőzően alátámasztható – eljárások polgárjogot nyernének. Úgy gondoljuk, hogy a Bizottság számára rendelkezésére álló egyéb eszközök eredményesebben szolgálhatják az uniós jog tagállamok általi tiszteletben tartását.

A tagállami közigazgatási szervek uniós jogot sértő egyedi aktusai vagy mulasztásai szintén nem tárgyai a kötelezettségszegési eljárásoknak. A tagállami közigazgatási szervek általános és tartós uniós jogot sértő gyakorlatát azonban ma már állandónak tekinthető európai bírósági esetjog nyilvánítja tagállami kötelezettségszegésnek. A bizonyítás kapcsán a Bíróság speciális követelményként rögzítette, hogy az ilyen típusú kötelezettségszegést iratokkal megfelelően alá kell támasztani. A Bizottság és főtanácsnoki indítvány (Geelhoed) által proponált és definiált, úgynevezett strukturális (a tagállami közigazgatások működési módjának elégtelenségéből adódó) kötelezettségszegés megállapítására azonban mostanáig nem került sor. Miközben ez a javaslat az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárás felépítését és gyakorlatát tekintve nem tűnik alaptalannak, jeleznünk kell, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásban van reális lehetőség az ilyen típusú jogsértések kezelésére is.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata tisztázta, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésben rögzített, úgynevezett lojalitási klauzula (a tagállamok kötelesek az uniós jogból fakadó kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében meghozni a megfelelő intézkedést, illetve tartózkodni a célok megvalósítását veszélyeztető intézkedéstől) megsértése kötelezettségszegési eljárásban önállóan, konkrét uniós előírás megsértésétől eltekintve is a tagállam terhére írható. Ennek a következő válfajait vehetjük számba:

- A Bíróság konkrét kötelezettségszegés (fakadjon alapszerződési rendelkezésből, másodlagos uniós jogi aktusból) mellett, a tagállamnak a kötelezettségszegési eljárásban tanúsított magatartása miatt állapítja meg a lojalitási klauzula megsértését.
- A Bíróság egyazon magatartást minősít egyszerre két jogalapon jogsértőnek, amelyekből az egyik a lojalitási klauzula megsértése.
- A Bíróság a kötelezettségszegést kizárólag a lojalitási klauzula megsértése miatt állapítja meg.

A lojalitási klauzula azt is megköveteli a tagállamoktól, hogy az Unió és tagállamai által harmadik államokkal kötött, úgynevezett vegyes szerződések kapcsán szorosan működjenek együtt az uniós szervekkel. Adott esetben a tagállamok olyan aktusai (mulasztásai) is jogsértésnek minősít-

hetők a lojalitási klauzula „segítségével”, amelyek az uniós jog jövőbeni érvényesülését gátolhatják. A lojalitási klauzula ilyen értelmezései nyilvánvalóan a kötelezettségzegési eljárások hatókörének bővüléséhez, ezzel az integráció jogiasodásához járulnak hozzá. Mostanáig a tagállamoknak a lojalitási klauzula Bizottság általi megsértésére alapozott elfogadhatósági kifogásait sem a főtanácsnok, sem a bírák nem fogadták el.

## **5. Egy kitérő: az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás jogiasodásának kérdése**

A közelmúltban konkrétan felmerült az Unió alapértékeinek tagállamok általi veszélyeztetése, ennek kapcsán az EUSZ 7. cikkében foglalt speciális kötelezettségzegési eljárás „aktiválásának” lehetősége. Megítélésünk szerint a politikai felől a jogias felé mutat a Bizottságnak a jogállamiság megerősítését célzó úgynevezett jogállamiság keretének megjelenése. A Bizottság ebben egy „pre-7. cikk szerinti eljárást” vázolt fel, amelynek során a tagállamok kormányai és a Bizottság között a feltételezett veszélyeztetés kapcsán intézményesített tárgyalásokra kerülne sor, adott esetben a Bizottság határidő tűzésével konkrét intézkedések elfogadására szólítana fel. Úgy gondoltuk, hogy amennyiben az uniós politikai intézmények (az Európai Parlament és a Tanács) támogatják ezt az új eljárást, maga az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás „deszakralizálódik”, s hasonlóan a rendes kötelezettségzegési eljárásokhoz, elmozdul egy erősen politikai felől egy jogias eljárás felé. Erre az indított, hogy a jogállamiság keret – amely soft law aktusban a Bizottság jelzi a tagállam felé, hogyan kíván élni az eljárás megindítására vonatkozó jogával –, nagyrészt megfeleltethető a rendes kötelezettségzegési eljárás bírósági szakaszt megelőző, úgynevezett adminisztratív szakaszának. Voltaképpen az is ebbe az irányba mutat, hogy maga a Bizottság is úgy ítéli meg, hogy az EUMSZ 258–260. cikkei szerinti eljárások egyes esetekben alternatívát jelenthetnek a jogállamiság védelmére az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás mellett.

Úgy tűnik, az Európai Parlament támogatásáról biztosította a Bizottságot. Nem így a tagállami kormányok képviselőiből álló Tanács, amely a jogállamisággal kapcsolatos problémákat saját, kormányközi keretei között kívánja tartani. Bár a Bizottság ennek ellenére is „hatályban lévőnek” tartja a jogállamiság keretet (gondoljunk a Lengyelországgal szemben indított eljárásra), mégis úgy gondoljuk, hogy a 7. cikk szerinti eljárás még jó ideig megmarad a politikai szféra ultima ratio-jának, belátható időn belüli erőteljes jogiasodása több, mint kétséges.

## **6. A tagállamot megillető jogok és biztosítékok a kötelezettségszegési eljárásban**

A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása szempontjából döntő az eljárásban a tagállamokat megillető jogok és biztosítékok alakulása. Az eljárás pert megelőző (adminisztratív) szakaszában a Bizottság és a tagállami szervek között informális kapcsolatfelvételre, informálódásra, egyeztetésekre kerül sor. A Bizottság formális aktusokat bocsát ki, amelyeknek önmagukban nincs jogi kötelező ereje, miközben jogi relevanciájuk lehet. A bírósági szakaszban a tagállam alperesként, a Bizottság felperesként szerepel.

A tagállamokat a kötelezettségszegési eljárásban megillető jogok tartalmának rögzítésében az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata a meghatározó. A tagállamokat megillető jogok túlnyomórészt a Bizottság kötelezettségeiként jelennek meg.

A Bíróság mindenekelőtt a tagállamok védelemhez való jogát igyekszik megragadni. A védelemhez való jog kapcsán a Bíróság kiemelt fontosságot tulajdonít annak, hogy a tagállamnak az eljárás valamennyi szakaszában legyen lehetősége álláspontjának – a Bizottság álláspontjával szembeni – kinyilvánítására.

Ide is kapcsolódik, hogy a Bizottság köteles lesz már az eljárás adminisztratív szakaszában kibocsátott formális aktusait (formális felszólító levél, indokolással ellátott vélemény) gondosan megfogalmazni, a jogsértés mibenlétét pontosan, megfelelő indoklással közölni, mivel ezek az aktusok – amellet, hogy támpontot adnak a tagállam számára az uniós jogból fakadó kötelezettségei teljesítéséhez – a későbbi esetleges bíróság előtti jogvita tárgyának körülhatárolását, a védekezésre való felkészülést is szolgálják. Ezzel a Bíróság a bírósági eljárás szigorát vetíti vissza az adminisztratív szakaszra, erősítve ezzel a tagállamok pozícióját. Ez a jogiasodást feltétlenül erősítő mozzanat tovább erősödött a pénzügyi szankció kiszabásának lehetőségét követően. A kötelezettségszegés megszüntetésére adott határidő kapcsán az ésszerű időtartam megkövetelése alapvetően szintén a tagállamok pozícióját védelmezi a Bizottság esetleges önkényével szemben.

Amint azt a Bizottság diszkréciójával kapcsolatban részletesen is tárgyaljuk, a Bíróság az eljárás adminisztratív szakaszában az eljárás megindítása, az egyes formális aktusok kibocsátása időpontja megválasztása kapcsán nincs tekintettel az ésszerű időtartam betartásának követelményére, mondhatni teljesen szabad kezet ad a Bizottságnak. Ez adott esetben a tagállamoknak a jogbiztonság, a jogos várakozások elveinek tiszteletben tartásához fűződő jogai (és érdekei) sérelmét idézheti elő.

A Bíróság alkalmat kapott a *res judicata* és a *ne bis in idem* elveinek érvényesülése feltételeinek tisztázására is. Az utóbbi tekintetében álláspontja nem teljesen kiforrott.

Az eljárás *sui generis* jellege a bírósági eljárásban a bizonyítási teher kapcsán is megmutatkozik. A jogsértés bizonyítása első megközelítésben magától értetődően a felperes Bizottság kötelezettsége. A tagállam ellenbizonyítással élhet, amelyet a Bizottságnak kell megcáfolnia. A Bíróság a lojalitási klauzulára hivatkozva arra kötelezi a tagállamokat, hogy a jogsértés bizonyításához szükséges információk beszerzése kapcsán működjenek együtt a Bizottsággal, így adott esetben a jogsértés fennállását megalapozó tényeket a tagállamnak kell rendelkezésre bocsátania. (Ennek elmulasztása önmagában is kötelezettségszegés.) Ez a kötelezettség már-már a bizonyítási teher átszállásához, de legalább megoszlásához vezet (Geelhoed főtanácsnok). Ennek a jogiasodás szempontjából vett „rendetlenségnek” – úgy tűnik, mintha a bizonyításhoz kapcsolódó jogelvek (ártatlanság védelme, önvád tilalma) tiszta érvényesülése csorbát szenvedne – az okát abban látjuk, hogy az Európai Bizottságnak nincs elegendő kapacitása a jogsértéssel kapcsolatos konkrétumok beszerzésére, illetve számos esetben kizárólag a tagállami szervek rendelkeznek azokkal a dokumentumokkal, amelyek aztán bizonyítékul szolgálhatnak (gondoljunk a tartós és állandó közigazgatási gyakorlat esetére); a Bíróság pedig az eljárás hatékonysága érdekében teret enged számára.

A jogsértő állami támogatások visszafizettetésével kapcsolatos, az EUMSZ 260. (2) szerinti eljárásban a bizonyítási teher tagállamra telepítése két tényezőnek tudható be. Az egyik, hogy Bíróság a kötelezettségszegést egy korábbi, EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásban már megállapította. A másik, hogy a tagállamnak történt visszafizetést valóban csak a tagállam képes megbízható dokumentumokkal alátámasztani.

## **7. Az Európai Ombudsman fellép a panaszosok pozíciójának javításáért**

A tagállami kötelezettségszegésekről szóló tudomás-szerzés egyik legfontosabb forrása a magánszemélyektől a Bizottsághoz érkező panaszok. A panaszosok számára az uniós írott („kemény”) jogban nincs hely. Az Európai Ombudsman a hozzáforduló panaszosok ügyei (Newbury Bypass, Thessaloniki Metro) kapcsán, illetve hivatalból indított eljárás során feltárta, hogy a Bizottság a panaszosokkal gyakran az uniós szerveket kötelező helyes hivatali magatartás szabályait megsértve jár el, hivatali visszáságot követ el. Az Ombudsman nyomására az Európai Bizottság 2002-ben

közleményt bocsátott ki a panaszosokkal való kapcsolattartásról. Ez a soft law aktus nagyon komoly előrelépést jelentett a panaszosoknak a kötelezettségszegési eljárásban elfoglalt helyét illetően. A közleményben a Bizottság vállalta a panaszok nyilvántartásba-vételét, a panaszosok értesítését az egyes döntésekről és azok indokairól, s ami különösen érdemi fejlemény, a dosszié lezárása (nem indul kötelezettségszegési eljárás) előtt a panaszosnak lehetősége van észrevételei megtételére.

Nem értünk egészen egyet Hardennel, aki arról ír, hogy a kódexben foglalt eljárás lényegében féllé nyilvánítja a panaszost,<sup>13</sup> hiszen nincs szó arról, hogy a panaszos és a Bizottság között az eljárás megindítására irányuló eljárással állnánk szemben. A jogi értelemben vett kötelezettségszegési eljárásban továbbra is a Bizottság (egy másik tagállam) és egy tagállam szerepelnek félként, s ebben az eljárásban a panaszosnak semmilyen részvételi lehetősége nincs.

Az Ombudsman további hozzájárulása a panaszosokkal való kapcsolat jogiasodásához, hogy panaszok kapcsán ellenőrzi, hogy a Bizottság betartja-e a közleményében foglaltakat. Amennyiben ennek ellenkezőjét tapasztalja, hivatali visszásságot állapít meg, rászorítva ezzel a Bizottságot a szabályok betartására. Az Ombudsman odáig is elment, hogy a Bizottság jogi érvelésének érdemi vizsgálatát is elvégezte. Azt is látnunk kell, hogy azzal, hogy az Ombudsman a panaszosok érdekében határidők vállalását érte el, egyúttal a jogsértéssel „vádolt” tagállam pozícióját is erősíti, szűkítve a Bizottság diszkrécióját.

Ennek a fejlődésnek azonban világosan megmutatkoztak a határai. A panaszosokat ebben az eljárásban továbbra sem illetik meg az ügyfél jogai. Jogaikat – az Európai Parlament többszöri felszólítása ellenére – továbbra sem rögzítik kemény jogi rendelkezések. A Bizottság adott esetben szembezállt az Ombudsman határozatával, s az Európai Parlament Ombudsman támogató állásfoglalása sem volt elég meghátrálásához.

---

<sup>13</sup> Harden, Ian, What Future for the Centralized Enforcement of Community law? Current Legal Problems, 2002, No. 1. pp. 495–516.



## 8. Hozzáférés a kötelezettségszegési eljárásban keletkezett dokumentumokhoz

A kötelezettségszegési eljárásokban keletkezett dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogiasodása változatos képet mutat.

Kétségtelen, hogy a közhatalmi szervek átláthatóságának újabb-kori demokrácia-elvárása – ezen a téren elkötelezett tagállamok nem kis erőfeszítései nyomán – utat tört magának az Európai Unióban. A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga immár az Alapszerződésben és az Alapjogi Chartában kinyilvánított alapjog, a másodlagos jog (tanácsi rendelet) pedig szabályokat rögzít a jog korlátozásának jogszerű lehetőségeiről. Ezzel azt is mondjuk, hogy a jog alkotmányosodása ezen a téren sikeres volt.

Ezek a rendelkezések azonban jócskán hagynak teret a bírósági jogértelmezés számára. Ezért aztán ennek a jognak a tartalma a kötelezettségszegési eljárásokkal összefüggésben is az Európai Bíróságok esetjogában konkretizálódik.

Az eljárásokban mindhárom szereplő – a Bizottság, a tagállam és a Bíróság – kapcsán vetődtek fel kérdések.

A Bizottság a birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés engedése tekintetében messzemenően elzárkózó attitűdöt jelenít meg. Hivatkozási alapjául a tagállamokkal folytatott, az uniós jog betartásáról folytatott egyeztetései, tárgyalásai bizalmas jellegéhez fűződő érdeket hozza fel. Állítása szerint ez a bizalmas (a közvélemény nyomásának ki nem tett) légkör teszi lehetővé, hogy az egyeztetések során a tagállamok kellő rugalmasságot tanúsíthassanak. Az Európai Bíróság elfogadta ezt az érvelést, és az 1049/2001-es rendelet „*ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja*” kivételének oltalma alá helyezte a nyilvános hozzáférés megtagadhatóságát. Ezt az oltalmat immár – Sharpston főtanácsnok érvelését elutasítva, korábbi ítéletét lényegében felülbírálván – a Pilot eljárást is magába foglaló adminisztratív szakaszra kimondott általános vélelem erősíti. A dokumentumokhoz hozzáférést kérők, egyes tagállamok és az Ombudsman erőfeszítései is hozzájárultak ahhoz, hogy ez a kivétel a Bíróság ítéletének meghozatalát követően már nem szolgálhat a dokumentumok titkosságának fenntartásához. Erre az álláspontra a Bíróság a Törvényszék álláspontjának felülbírálatával, főtanácsnoka érvelését is figyelembe véve jutott.

Ami a tagállamoktól származó dokumentumokhoz való hozzáférést illeti, a másodlagos jogi szabályozás jelentős vívmánya, hogy kiiktatja a korábbi „szerzőségi szabályt”, ami a tagállamoknak korlátlan lehetőséget

adott a tőlük származó dokumentumokhoz való hozzáférés megtiltására. A szabályozás meglehetősen kétértelmű szövegezése azonban teret engedett egyes tagállamok és a Bizottság erőteljes utóvédharcainak. Az átláthatóság híveinek öröme a Bíróság ezeket az ellenállásokat – amelyeknek a Törvényszék még helyet adott – letörte, és ma már a tagállamoktól származó dokumentumokhoz való hozzáférés is csak a rendeletben meghatározott kivételekre történő alapos hivatkozás nyomán tagadható meg, miközben a döntés joga a Bizottságnál marad.

Az Európai Bíróság – elhárítva más bíróságok, így az Emberi Jogok Európai Bírósága – példájának követését, Maduro főtanácsnok javaslatát – egyértelműen kinyilvánította, hogy a kötelezettségszegési eljárások kapcsán birtokába került dokumentumokhoz nem enged hozzáférést.

Munoz felvetését, miszerint a nyilvánosságot a tagállamok felé is erősíteni kellene,<sup>14</sup> nem tudjuk teljes szívvel támogatni, mivel az a tagállamok közötti feszültség növekedését hozná magával, aminek csökkentése az eljárás jelenlegi működési módjának az egyik előnye.

A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés körüli harcok nem zártak le. A Bizottság máig nem vonta vissza a hozzáférés szigorítását célzó módosító javaslatát. A dokumentumokhoz való hozzáférés jogiasodása tehát jelentősen előre haladt. Ez mindenekelőtt a hozzáférés jogának egyre határozottabb körvonalazódását jelenti. Ezen alapjog tartalmának alakulása kapcsán egyaránt megfigyelhető egyes érintett személyek, szervezetek, tagállamok (Svédország, Dánia, Finnország), az Európai Parlament, az Európai Ombudsman bővítés iránti elkötelezettsége és az ezzel szembeni ellenállás egyes tagállamok (Egyesült Királyság) és Bizottság részéről. A Bíróságot hol a nyilvános hozzáférés előmozdítójaként, hol annak korlátozását elfogadó pozícióban találjuk.

## 9. A pénzügyi szankció a kötelezettségszegési eljárásokban

A kötelezettségszegési eljárások alkotmányosodása kapcsán már rögzítettük, hogy a jogiasodás terén a legjelentősebb áttörést a jogsértést megállapító ítélet végrehajtását elmulasztó tagállammal szembeni pénzügyi szankciók kiszabásának lehetősége hozta, a kemény kötelezettségek mellé kemény kikényszerítést társítva.

<sup>14</sup> Munoz, R., *The Monitoring of the Application of Community Law: The Need to Improve the Current Tools and an Obligation to Innovate*. Jean Monnet Working Papers, 2006. pp. 33–34.

A jogiasodás valósága szempontjából nem mellékes azonban, hogy vajon az új szankciórendszert hogyan (mennyiben) veszik igénybe, hogyan alkalmazzák.

Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti „manquement sur manquement” eljárás megindítására és pénzügyi szankcióra vonatkozó javaslatlételtre jogosított Bizottság – más területen bevált gyakorlatának megfelelően – közleményekbe foglalta a szankciók alkalmazására vonatkozó elveit, és a gyakorlati alkalmazás módszereit.

Ezek a közlemények, amint azt a Bíróság legalább a kényszerítő bírság tekintetében megállapította, „hozzájárulnak a Bizottság fellépése átláthatóságának, előreláthatóságának és a jobbiztonság elve [érvényesülésének] biztosításához.”<sup>15</sup>

Néhány évvel azután, hogy e soft law aktusoknak megfelelően a szankciós rendszer működésbe lépett, Goelhoed főtanácsnok indítványa nyomán a Bíróság „újraírta” a bizottsági megközelítést. Míg a Bizottság eredeti felfogásában a szankciók célja a tagállam mielőbbi jogkövetésre serkentése (ezért gyakorlatilag kizárólag a kényszerítő bírság kiszabását tartotta célra vezetőnek), addig a Bíróság a C-304/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben a két szankció együttes kiszabásának lehetőségét mondta ki. Míg a kényszerítő bírság az ítélet meghozatalakor még fennálló jogsértés mielőbbi megszüntetését hivatott elősegíteni, addig az átalányösszeg kiszabása a közérdekek és magánérdekek sérelmét szankcionálja, egyben speciális prevenciót célozva. Bár ezen aktivista ítélet érvelése bírálható (a Bíróság a Szerződés szövegében írt „vagy” szót „és/vagy”-ként értelmezte), úgy tűnik az uniós jog tényleges érvényesülése szempontjából helyes döntés született. Az ítéletet követően a Bizottság kénytelen volt újraírni „büntető-politikáját” (a 2005-ös közlemény), amelyben már egyenesen az szerepel, hogy a Bizottság minden esetben fog javaslatot tenni átalányösszeg kiszabására.

A szankciók kiszabásának Európai Bíróság általi gyakorlatát áttekintve elmondhatjuk:

A Bíróság a kényszerítő bírság kiszabása kapcsán azzal, hogy – bár nem konzekvensen – maga is a közleményben foglaltak mentén járt el, valamilyest megkeményítette a Bizottság közleményében (soft law) foglalt elveket és módszert.

A Bíróság több esetben kifejezetten használta a Bizottság közleményében foglalt, a bírság összege kalkulálására szolgáló képletet, de többnyire eltérő súlyokat (együtthatókat) állapított meg a súlyosságra és az időtartamra.

<sup>15</sup> C-177/04. sz., Bizottság kontra Franciaország (EBHT 2006, I-2461. o.) 70. pont.

Több esetben a Bíróság nem használta a képletet, és az egyes tényezők saját értékelésén nyugvó megállapításait követően – ex aequo, többnyire „kerek” összegben határozta meg a fizetendő összeget.

Néhány esetben „köztes megoldással” találkozhatunk. A Bíróság nem utal a képletre, de a megítélt összeg nem esik messze a Bizottság képlet alapján javasolt nagyságától.

A szerző korrigálja korábbi kategorikus álláspontját, miszerint a Bíróság a kényszerítő bírság tekintetében elfogadta és alkalmazta a Bizottság közleményeiben foglalt elveket és módszert, bár általában a Bizottságétól eltérő eredményre jut. A tények (a Bíróság ítéletei) azt mutatják, hogy a Bíróság ebben a tekintetben nem konzekvens, a Bizottság javaslatától való eltérés adott esetben a módszertől való eltérést is jelenti. Ezekben az esetekben – hasonlóan az átalányösszeg kapcsán megfigyelhető gyakorlathoz – a bírság összegének megállapítása mintegy méltányossági alapon történik, az egyes tényezőknek adott súly ismeretlen marad.

A Bíróság – amennyiben ez lehetséges – figyelembe veszi a részleges teljesítést, illetve úgy állapítja meg a kényszerítő bírság megfizetésére vonatkozó kötelezettséget, hogy az honorálja a teljesítés érdekében tett erőfeszítéseket.

Az átalányösszeg tekintetében a Bíróság következetesen elutasítja a közleményben foglalt, és a Bizottság által szisztematikusan alkalmazott számítási módot, és „ex aequo” jár el, adott esetben a Bizottság által figyelembe nem vett tényezőkre is alapozva (így a gazdasági válság hatását is figyelembe vette a tagállam fizetőképessége kapcsán). A bírák nem hajlanak Colomer főtanácsnok felvetésének követésére, miszerint a Bizottság közleményében foglaltak, illetve a Bizottság javaslatainak szorosabb figyelembe vétele hozzájárulhatna a jogbiztonság elvének jobb érvényesüléséhez.

Ez számunkra azt is jelenti, hogy ezen a téren a jogiasodásnak még vannak „lehetőségei”.

A Bíróságok esetjoga nagyrészt választ adott a pénzügyi szankciót (kényszerítő bírságot) kiszabó ítéletben foglalt fizetési kötelezettség teljesítésének követelésével kapcsolatban a gyakorlat által felvetett kérdésekre (a Bizottság jogosult megítélni a végrehajtást, a tagállam a Törvénytől fordulhat a Bizottság fizetést előíró határozatával szemben, a tagállam köteles bizonyítani a jogsértés megszűntét). A Bíróság azt is tisztázta, hogy amennyiben az ítélet rendelkező részében foglalt jogsértéshez szorosan nem kapcsolódóan nézeteltérés adódik a Bizottság és a tagállam között, úgy annak eldöntéséért új EUMSZ 258. cikk szerinti eljárást kell indítani. Ezzel a szankció-rendszer utolsó elemei is a helyükre kerültek, további hozzájárulást nyújtva annak jogiasodásához.

## 10. Diszkréció a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásokban

A Szerződésnek a kötelezettségszegési eljárásokra vonatkozó rendelkezései – amint azt az eddigiek talán meggyőzően megmutatták –, az uniós jog része, a bennük foglalt eljárások jogi eljárások. A szöveg azonban egyúttal mind a Bizottságnak, mind a Bíróságnak jelentős diszkréciót enged. („Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg”, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat, de nem köteles, a Bíróság a tagállamot pénzügyi szankció megfizetésére kötelezheti, de nem kötelezi). Diszkréció alatt a jelen munkában a végrehajtó közjellegetű entitások (itt a Bizottság) és bíróságok (itt az Európai Bíróságok) azon jogban adott lehetőségét értjük, miszerint dönthetnek arról, hogy intézkednek-e vagy sem, ha igen, megválaszthatják a fellépés időpontját, illetve több alternatívájuk van az intézkedés tartalmát tekintve.

A diszkréció mértéke nem állandó. Azt jogszabályok és a bírói gyakorlat is alakítják.

Az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásban a Bíróság ítélkezési gyakorlata a Bizottságnak számos vonatkozásban abszolút diszkréciót juttatott. A Bizottság – bírói kontroll nélkül – szabadon dönthet arról, hogy indít-e eljárást. Ha megindítja a formális eljárást, szabadon választhatja meg az egyes formális aktusok kibocsátása idejét, azaz az egyes aktusok közötti időtartam hosszát. Ugyancsak szabadon dönt a kereset benyújtásáról (visszavonásáról). A Bíróság egyetlen – nem valódi – korlátot jelölt meg: A Bizottság lépései (azok késlekedése) nem korlátozhatják a tagállamot a bírósági eljárással összefüggően megillető védekezéshez való jogot. A Bíróság a Bizottság motívumát sem vizsgálja felül, azaz nem vizsgálja, hogy a Bizottság valójában milyen célt akart az eljárással elérni ('objektív eljárás'). Ha több tagállam ugyanolyan kötelezettségszegéséről van tudomása, eldöntheti, hogy mely tagállammal szemben indít eljárást. A Bíróság a magánszemélyek felülvizsgálatra irányuló próbálkozásait is konzekvensen elutasította.

A kötelezettségszegési eljárás irodalmában elsőként teljességre törekvő áttekintést kívántunk nyújtani ez abszolút diszkréció melletti érvekről, illetve az abszolút diszkréciót illető kritikákról. Ezek az érvek és kritikák a jogirodalomban, a Bizottság, a tagállamok, a főtanácsnokok érveléseiben és az ítéletek indoklásában merültek fel.

## ***Érvek a Bizottság diszkréciója mellett***

### *A szelekció szükségessége*

Az uniós jog olyan kiterjedt, végrehajtása olyan sokrétű tevékenységet igényel az immár 28 tagállamtól, hogy az uniós jog alkalmazásának nyomon követése, de a megismert jogsértésekkel szembeni fellépés is messze meghaladja a Bizottság humán erőforrásait. Innét viszont az következik, hogy a Bizottságnak rendelkeznie kell mozgástérrel annak eldöntése tekintetében, hogy mely jogsértésekkel szemben, és hogyan lép fel. A diszkréció ad teret a Bizottságnak a jogsértésekkel kapcsolatos szelektálásra.

### *Az eljárás politikai jellege*

A történetileg első, de máig jelen lévő megközelítés értelmében az eljárás sajátos jellegéhez tartozik, hogy a Bizottságnak államokkal szemben kell fellépnie. A (tag)államok a velük szembeni fellépést mintegy megszegénítésként, presztízsüket érintőként élik meg, amelynek nem szívesen teszik ki magukat, következésképpen a Bizottságnak „óvatosan” kell eljárnia, s a bizalmas, informális megbeszéléseket kell előnyben részesítenie a jogsértések kiküszöbölése érdekében. Egy másik érvelés magának az Uniónak a politikai helyzetét is figyelembeveendőnek tartja, amely szintén a bizottsági döntéshozatal szabadságát igényli.

### *A megfelelés menedzsment természetes velejárója*

A menedzsment megközelítés – szemben a kikényszerítési (enforcement) megközelítéssel – azt tartja, hogy a tagállamok a hatékonyság és a normák érvényesülése érdekében alapvetően megfelelési szándékkal viszonyulnak az EU-joghoz. A nem-megfelelés a kapacitás-korlátoknak, illetve a jogértelmezés bizonytalanságainak tudható be. Előfordulhat, hogy az uniós politikával szemben a tagállami és más aktorok olyan ellenállást tanúsítanak, amelyet csak a megfelelés-menedzsment révén lehet orvosolni. A megfelelés menedzsment során meghatározó szerephez jut a Bizottság és a tagállam (adminisztrációja) közötti együttműködés, amelynek elsődleges formáját a Bizottság és a tagállam közötti tárgyalások adják. Ezeknek a tárgyalásoknak a célja a barátságos megállapodás (amiable settlement), adott esetben kompromisszum révén önkéntes jogkövetés elérése. A kompromisszumok megkötéséhez a Bizottságnak diszkrécióra van szüksége.

## **Érvek a Bizottság abszolút diszkréciójával szemben**

### *A kötelezettség (obligation) érv*

Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében a Bizottság, mint a Szerződések őre köteles biztosítani az uniós jog betartását. Erre a rendelkezésre hivatkozva a korai irodalomban többen az indokolással ellátott vélemény kibocsátásnak, illetve a kereset benyújtásának kötelezettsége mellett foglaltak állást. Mára már ezt az érvet hangoztatók is utalnak a gyakorlati korlátokra.

### *Az ésszerű időtartam érv*

A Bizottság diszkréciója gyakorlásával kapcsolatban talán leggyakrabban és legnagyobb erővel felmerült kifogás, hogy a bírósági eljárást megelőző szakaszban a Bizottság nem tiszteli az ésszerű időtartam betartásának kötelezettségét.

A tagállamok ezt számos esetben mint elfogadhatósági kifogást hozták fel. Több esetben az eljárás elhúzódása miatt a jogbiztonság elve megsértését állították, hivatkoztak a jogos elvárások elvének megsértésére, a megfelelő ügyintézéshez való jog, továbbá jogos gazdasági érdekek sérelmét. A Bíróság ezeket a kifogásokat – többnyire érdemi indoklás nélkül, illetve az eljárás objektív jellegére hivatkozva – rendre elutasította.

A Bizottság diszkrécióján éppen ezen a ponton talált fogást az Európai Ombudsman. Erőfeszítései nyomán a Bizottság soft kötelezettséget vállalt a panaszosokkal szemben az eljárás informális szakaszának egy éven belül tartására. Az Ombudsman ezt a kötelezettségvállalást ellenőrzi, és megsértése esetén hivatali visszásságot állapít meg.

Ugyancsak figyelemre méltó Mengozzi főtanácsnoknak az ésszerű időtartam betartásának kötelezettsége melletti érvelése. Álláspontja szerint amennyiben a Bizottság eljárása során nem tartja tiszteletben az ésszerű időtartam követelményét, elveszítheti a keresetindításhoz való jogát. Ezt a nagyon határozott, radikálisan új felfogást a Bíróság máig nem tette magáévá.

Miközben alapvetően egyetértünk a főtanácsnokkal, a tárgyilagosság jegyében jegyezzük meg, hogy az uniós jog kikényszerítése kapcsán egy olyan speciális helyzettel állunk szemben (az Unió szupranacionális, többfunkciójú szerve és egy állami szervezet-rendszer közötti viszonyról van szó), amelyen a klasszikus közigazgatási szerv – magánszemély (ügyfél) relációban érvényesülő elveket nem biztos, hogy konzekvensen számon lehet kérni.

### *A hatáskörrel való visszaélés*

A tagállamok a kereset elfogadhatóságával kapcsolatba többször hivatkoztak arra, hogy a Bizottság voltaképpen egy másik eljárás helyett, visszaélésszerűen (misuse of procedure) vette igénybe a kikényszerítési eljárást. A Bíróság az eljárás objektív jellegére hivatkozva elutasította ezeket a védekezéseket (támadásokat).

### *A diszkrimináció tilalmának megsértése*

A tagállamok több alkalommal hivatkoztak arra, hogy miközben ellenük a Bizottság indított kötelezettségszegési eljárást, addig más, ugyanilyen jogsértésben lévő tagállammal szemben erre nem került sor, sérül tehát a diszkriminációmentes elbánás követelménye. A Bíróság ezt a védekezést azzal utasítja el, hogy egyrészt a tagállamok jogsértését nem menti más tagállam jogsértése (az uniós jogban nem érvényesülhet a viszonyosság elve), másrészt a Bizottság diszkriminációjának felülvizsgálata nem terjed ki az eljárás-indításának „helyénvalóságára.” A Bíróság további érve, miszerint a tagállamoknak rendelkezésére áll az EUMSZ 259. cikk arra az esetre, ha úgy ítélik meg, hogy más tagállam jogsértésben van, meglehetősen formális jogi érvelés, hiszen ezt az eljárást a tagállamok főként politikai megfontolásból nem veszik igénybe.

### *Az elszámoltathatóság érv*

A modern demokrácia-felfogások egyik alapvető tétele a közhatalommal rendelkezők elszámoltathatósága (accountability). Ha ebből a nézőpontból tekintünk a kötelezettségszegési eljárásra, egyet kell értenünk a Harlow és Rawlings szerzőpárossal, akik a kötelezettségszegési eljárást mint elit elszámoltatási modellt ábrázolják.<sup>16</sup> Az uniós jog betartásáért az elszámoltathatóság úgy adódik, hogy a tagállamok megbízzák a Bizottságot (és a Bíróságot) az uniós jog betartatásának feladatával. Az elszámoltathatóság elit jellege onnét adódik, hogy ellentétben a részvételi elszámoltathatósággal, ahol azok, akikre az adott aktus vonatkozik, elszámoltathatók a közhatalommal bíró személyt, illetve szervet, itt a tagállamok a Bizottság, illetve a Bíróság felé elszámoltathatók. A Bíróság ezt a modellt támogatja, s a magánfelek próbálkozását az elszámoltatásra (a

<sup>16</sup> Harlow, Carol. and Rawlings, Richard, *Accountability and Law Enforcement: The Centralized EU Infringement Procedure*. *European Law Review*, 2006, pp. 447–475.



panaszosok jogainak kiterjesztése, a megsemmisítési kereset, a mulasztási kereset, a kártérítési kereset) szisztematikusan elutasítja. Az eredmény a Bizottság elszámoltathatóságának hiánya.

Az egyetlen „soft” kivétel az Európai Ombudsman fellépése, aki a panaszosok védelmében egyedi ügyekben, és a „rendszer-bírálat” szintjén is fellép a Bizottsággal szemben a kötelezettségszegési eljárás során tanúsított magatartását ellenőrizve.

Ezt a helyzetet az Európai Parlament kifejezetten bírálja, s a minden (politikai) kontroll nélküli diszkréciót károsnak tekinti. A kötelezettségszegési eljárás politikai jellegére alapozott érvelést nem tudjuk maradéktalanul elfogadni. Azt sem tartjuk ugyanakkor helyénvalónak, hogy a Bizottság az Európai Parlament rendszeresen megismételt óhájának, miszerint az eljárás erre megérett szakaszainak (így különösen a panaszosokkal való kapcsolattartási eljárás) kemény jogba való átültetésére tegyen jogalkotási javaslatot, nem tesz eleget.

#### *A bürokratikus működési mód dominanciája*

A jelen munka elsőként hívja fel a figyelmet arra, hogy a Bizottság számára a Bíróság által is megerősítetten rendelkezésre álló széles, mondhatni abszolút diszkréció, és a diszkréció gyakorlásának bizalmas jellege (gondoljunk a dokumentumokhoz való hozzáférés korlátozhatóságára) legfőbb haszonélvezői a Bizottság és a tagállamok bürokráciái, illetve a megfelelés-menedzsment alapvetően bürokratikus működési módja.

Az Európai Unióban több vonatkozásban integrált igazgatás (integrated administration) alakult ki. A politikai ciklus valamennyi szakaszában, de különösen az végrehajtás szakaszában az Unió igazgatása és a tagállamok igazgatásai szorosan együttműködnek. Az uniós politikák (és az uniós jog!) végrehajtása messzemenően a tagállami adminisztrációk feladata. A Bizottságnak tehát alapvető érdeke, hogy a tagállami adminisztrációkkal jó kapcsolata legyen. A Bizottság hezitálhat kötelezettségszegési eljárást indítani egy tagállammal szemben, amelynek együttműködésére a jogalkotási eljárásban szüksége van. A kötelezettségszegési eljárás során a Bizottság és a tagállami központi közigazgatási szervek között közvetlen kapcsolatok vannak, adott esetben tárgyalásokra, egyeztetésekre kerül sor, ideértve a kompromisszumok keresését is. Bár az eljárásra (és a tárgyalásokra) egyre sötétebb árnyat vet a bírósági eljárás lehetősége, a Bizottság egyre inkább, mint az uniós jog kikényszerítője lép fel, a felek közötti viszonyt alapvetően a „barátságos megoldás” (amiable solution) keresése, a megfelelés elérésének szándéka határozza meg. Közismert, hogy

az esetek túlnyomó része már a Pilot eljárás során megoldódik, s hogy a formális adminisztratív szakasz során is tovább csökken a rendezetlen ügyek száma, s nagyon kevés ügy jut el bírósági szakaszba.

Ezen a pozitív képen ejt foltot, hogy a Bizottság bürokráciája és a tagállami bürokráciák közötti bizalmas tárgyalások adott esetben a bürokráciák lassúságát, tehetetlenségét, netán hanyagságát is leplezhetik. A tárgyalások során kötött kompromisszumok esetenként az uniós jog késedelmes és/vagy nem teljes végrehajtásának elfogadásáról szólnak. Végző soron azt mondhatjuk, hogy nem kizárt, hogy a kötelezettségszegési eljárásokban az uniós jog betartatása mellett a bürokratikus önérdékek is szerepet kaphatnak.

### *Diszkréció az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés szerinti eljárásban*

Az irodalom úgy tartja, hogy a Bizottságot az eljárás megindításával kapcsolatban nem illetheti meg ugyanaz az abszolút diszkréció, mint amivel az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásban él. Valóban, itt már a Bíróság által megállapított jogsértésről van szó, amelynek kikényszerítése a Bizottság szerződés öre funkciójához egyértelműen köthető, hiszen itt már korlátozott számú esetről van szó, a végrehajtás nyomán követése többnyire sem jogi, sem leküzdhetetlen adminisztratív nehézségeket nem támaszt. A Bizottság a valóságban így jár el, a bírósági ítéletek végrehajtását meglehetősen szorosan ellenőrzi.

Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének szövege szerint a Bizottság „meghatározza” a megítélése szerint szükséges pénzügyi szankciót (amit aztán a Bíróság szabhat ki). A Bizottság ezen a ponton élvezett diszkréciójának gyakorlására vonatkozó elveket és gyakorlatot – mint fentebb láttuk – közleményekben rögzítette, s gyakorlatában is ezekhez tartja magát. A Bíróság (a bírák) ebben az eljárásban több vonatkozásban is problematikus álláspontot foglalt(ak) el. Elsőként említjük, hogy a Bizottság közleményeiben és kereseteiben foglalt elveket és módszert elfogadja ugyan, de a módszert a saját megfontolásai szerint alkalmazza, vagy éppen figyelmen kívül hagyja. Ez utóbbi attitűd különösen az átalányösszeg kiszabásának gyakorlatára igaz. A Bíróság kizárólag „kerek összegeket” szab ki, és az egyes tényezőknek – a jogsértés súlyossága, időtartama, a tagállam fizetőképessége – juttatott súlyról mondhatni semmit sem tudhatunk meg. Ez azt is jelenti, hogy a Bizottság diszkréciója helyébe a sajátját helyezi, ami az intézményi egyensúly szempontjából – amint ezt Colomer főtanácsnok

is kifejti – feltétlenül kárhoztatható. További konzekvencia, hogy – amint azt Jääskinen főtanácsnok is véli – a bírósági „büntetés-kiszabási” gyakorlat nem járul hozzá a jogbiztonság és az előreláthatóság jogelveinek konzekvens érvényesüléséhez. Ugyanezt magunk úgy fogalmazzuk, hogy a Bíróság ezen a ponton már-már az önkényességhez került közel.

A pénzügyi szankciók alkalmazása tehát – a Bíróság gyakorlatát is tekintve – a jogiasodás szempontjából kissé féloldalas, hiszen miközben kétségkívül a (jog)gyakorlat részévé vált, egyes jogelvek konzekvens érvényesülése számára még van tér.



## 11. A doktori eljárás keretében benyújtott könyv<sup>17</sup> témakörében megjelent publikációk

- Várnay Ernő, A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások intézményesülése az Európai Közösségben. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* VI. Debrecen, 2006. pp. 255–286.
- Várnay, Ernő, The Institutionalisation of Infringement Procedures in EC Law – The Birth of a Community Sanction. *European Integration Studies*, Miskolc, 2006, No. 2. pp. 5–20.
- Várnay Ernő–Papp Mónika–Varju Márton–Bartha Ildikó, A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások. *Complex*, Budapest, 2006. 346 p.
- Várnay, Ernő, Institutionnalisation des procédures en manquement dans la Communauté européenne – la naissance d’une sanction communautaire. In *Droit international et coopération internationale. Mélanges en hommage à Jean-André Touscoz France-Europe* Éditions Livres, Nice, 2007. pp. 724–749.
- Várnay Ernő–Papp Mónika, Az Európai Unió joga. Harnadik, átolgozott kiadás. VII: fejezet A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások. *CompLex*, Budapest, 2010, pp. 385–407.
- Várnay Ernő, Az Európai Bíróság ítélete a Magyarország kontra Szlovákia ügyben. Súlyom László uniós polgár és/vagy államfő? *JeMa Jogesetek Magyarázata*, 2013, 4. szám pp. 80–91.
- Várnay, Ernő, Hungary versus Slovakia – EU Membership versus Sovereign Statehood. *Hungarian Yearbook of International and European Law* 3013 Eleven International Publishing The Hague (The Netherlands), 2014 pp. 123–144.
- Várnay, Ernő, Pouvoir discrétionnaire dans la procédure en manquement d’État dans l’Union européenne. In Nagy Csongor István (szerkesztette), *Liber Amicorum János Martonyi*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. pp. 177–194.
- Várnay Ernő, A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásokban keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférés néhány kérdése. In Fekete Balázs, Horváthy Balázs, Kreiszig Brigitta (szerkesztette), *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-ORAC, Budapest, 2014, pp. 571–590.
- Várnay, Ernő, Discretionary Power of the Court of Justice in Article 260 (2) TFEU – Margin of Appreciation or Arbitrariness? In *Blutman László* (szerkesztette), *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. szü-*

<sup>17</sup> Lásd az alábbi lista utolsó elemét.

- letésnapjára. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2014 (ISBN 978-963-306-343-9) ISSN 1324-6523 Acta Univ. pp. 557–570.
- Márton Varju, Ernő Várnay, The law of European Union in Hungary: institutions, processes and law. In Márton Varju, Ernő Várnay (edited by) The law of the European Union in Hungary: Institutions, processes and the law. HVG-ORAC, Budapest, 2014. pp. 21–31.
  - Várnay, Ernő, The Hungarian government before the courts of the European Union: rationales and results. In Márton Varju and Ernő Várnay (edited by), The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law. HVG-ORAC, Budapest, 2014, pp.151–182.
  - Várnay, Ernő, Discretion in the Articles 258 and 260 (2) Procedures. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2015, No. 6. pp. 836–862.
  - Várnay Ernő–Papp Mónika, Az Európai Unió joga. Negyedik, átdolgozott kiadás, VII. fejezet. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások. Wolters Kluwer, Budapest, 2016, pp. 393–415.
  - Várnay, Ernő, Sanctioning under Article 260 (3) TFEU – Much Ado About Nothing? European Public Law, 2017, No. 2, pp. 301–316.
  - Várnay Ernő, A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 279 p.