

Várnay Ernő

Válasz a Magyar Tudományos Akadémia Doktora cím elnyerésére irányuló pályázat keretében benyújtott, "A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban" című könyvről¹ írt opponensi véleményekre²

Az opponensi véleményekre adandó válaszmunkát annak kinyilvánításával kell kezdenem, mennyire megtisztelő számomra, hogy nagyrabecsült opponenseim kézbe vették az értekezést, és érdemi bírálatukkal a munka tudományosságának elismerésében részesítették.

A tény, hogy mindhárman bizonyos értékeket is tulajdonítanak a leírtaknak, olyan ráadás, ami szakmai pályafutásom kiemelkedő sikere.

Opponenseim mondhatni magától értetődően számos kritikai észrevételt tettek, több olyan felvetéssel is éltek, amelyek a munkában foglalt egyes megállapítások korrekcióját, kiegészítését igénylik, illetve további kutatásokra ösztönöznek.

Ezekre a felvetésekre a következő sorrendben kívánok reflektálni:

- 1.) Elsőnek fogalmi tisztázással kapcsolatos kérdéseket vennék,
- 2.) ezután bizonyos koncepcionális problémákkal foglalkoznék, majd
- 3.) egyes konkrét jogkérdésekben igyekszem tisztázni álláspontomat.

1. Fogalmi kérdések

Jakab András professzor bírálja a jog dolgozatban adott fogalmát³:

A bírálat a meghatározás leggyengébb pontjára mutat rá: A definíció a definiens oldalán is tartalmazza definiendumot ("jog"), ebben az értelemben cirkuláris.

¹ Várnay Ernő, A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 279 p.

² Az opponensek családnevük kezdőbetűjének sorrendjében: Professzor Dr. Jakab András DSc, Professzor Dr. Szente Zoltán DSc, Dr. Vörös Imre akadémikus

³ "Jog alatt a dolgozatban a politikai közösség tagjaitól elkülönült, közhatalommal bíró személyek, illetve szervek által jogként rögzített magatartási előírásokat, döntéseket és elveket értünk, amelyeknek való megfelelés/meg nem felelés konzekvenciái jogiként nyerne rögzítést, és közjellelű kikényszerítésükre is sor kerülhet. A jog képzése és alkalmazása (kikényszerítése) intézményesült rendszerbe foglaltatnak (jogrendszer)."

Jakab András okfejtése a kifogástalan. Azt hiszem, ha mégis vitába szállnék vele, vagy megkísérelném bővebben kifejteni az elgondolásomat, csak még nagyobb támadási felületet adnék, ezért, ha megengedik ezt most nem teszem. Pusztá védelmemhez egyébként maga Jakab professzor nyújt segítséget, amikor azt írja: "Álláspontom szerint egyébként a dolgozat mondandójához a jog definíciójára nincs is szükség, a fenti „jogiasodás” definíció mindent tartalmaz, amire a szerzőnek a gondolatvezetéséhez szüksége van."

Vörös Imre akadémikus éppen a munka legalapvetőbb fogalmával, nevezetesen a jogiasodással⁴ kapcsolatban veti fel, hogy vajon a jogiasodás fogalma alá vehető jelenség-csoport mennyiben tér el valójában a jogfejlődés jelenségétől?

Nos, úgy gondolom, hogy a két jelenség között első megközelítésben is szoros összefüggés van. A jogiasodás megközelítése némileg eltér a jogfejlődésre irányuló vizsgálódásokétól. A jogiasodás alapkérdése a nem-jogiból jogivá válás folyamata, e folyamat hajtóerői illetve fékjei. Szélső esetben az is kutatási tárgy lehet, hogy egy társadalmi jelenség miért nem válik a jogi rendezés tárgyává (holott ez nem volna elképzelhetetlen, sőt akár kívánatosnak is tűnhet). Ugyanakkor az általam adott jogiasodás-fogalomba olyan jelenségek is beletartoznak - így a jogfogalmak, jogelvek tisztulása, határaik egyértelmű meghatározása, jogelvek konzekvensebb érvényesülése - amelyek egyúttal a jogfejlődés vizsgálatának klasszikus tárgyai, tehát bizonyos átfedés a két jelenség között nem tagadható.

2. Konceptcionális kérdések

2.a Mindhárom opponens is felfigyeltek arra, hogy az alapul fekvő kutatás valójában nincs összhangban azzal a kinyilvánított tematikai és módszertani korláttal, miszerint a tanulmány messzemenően jogközpontú, a jog hatékonysága nincs a vizsgálódások fókuszában.

Ez a meglátás, mármint hogy a kutatás valójában nem szűkül le a jogon belüli fejleményekre (jogalkotás, jogalkalmazás), helytálló.

Itt azzal a jól ismert helyzettel kerültünk szembe, hogy a szerző utólag, mások észrevételei kapcsán döbben rá, hogy mit is csinált, mit is kutatott, mit is írt tulajdonképpen.

⁴ "Ebben a dolgozatban 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 az is, amikor a már meglévő jogi eljárások, rendelkezések, jogintézmények a jog jellegzetességeinek megfelelően gazdagodnak részletezés vagy meglévő hiányosságok kitöltése révén. Ideértjük az általános vagy speciális jogelvek áthatóbb, konzekvensebb érvényesülését is. Ez a megközelítés érzékelhetően 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 is a jogiasodás lehetséges megnyilvánulásaként fogom fel." p. 15

Valóban, a jogközpontúság mint a kutatás lehatárolása a jogiasodás kimeneti oldalára vonatkozik, azaz a kutatás nem vizsgálta a jogiasodás, illetve annak elmaradása-elakadása konzekvenciáit mindenekelőtt a tagállamok, a tagállami szervek magatartására. Az idetartozó kérdések egyébként a politikatudományi kutatások kedves témái közé tartoznak.

Azt viszont látnom kell, hogy a jogiasodást előrevivő, vagy éppen fékező tényezők között számos jogon kívüli fejleményt, illetve aktort azonosítottam, a jog világára szorítkozás tehát csak féloldalasan igaz.

2/b és 2/c A jogági besorolásra, illetve a könyv szerkezetére, különösen a záró, összegző fejezet elmaradására vonatkozó felvetések

Bár bírálóim jelzik, hogy az egyes fejezetek végén mindahányszor találunk kifejezetten összegző, értékelő részt, ami legalább az adott tárgyban segítheti az olvasót a néha meglehetősen nehezen követhető fejtegetések után a lényeglátásban, mégis felmerül a hasonló munkákban szinte elmaradhatatlan összegző, áttekintő fejezet elmaradása.

Egy ilyen fejezet beillesztése minden bizonnyal segítette volna az áttekintést, talán valamilyen általános ítélet megalkotását az eljárások jogiasodásáról. A kritika tehát távolról sem alaptalan. Sohasem szerettem a terjedelmi korlátokra apelláló védekezést, ezért ezt nem teszem, inkább a következőkre utalok:

A könyvben szereplő kérdések, jelenségek nem homogének. Ugyanez elmondható tárgyalásuk módszeréről és a rájuk vonatkozó vizsgálódások mélységéről is. (Legyen elég csak az EUMSZ 259. cikke szerinti eljárás és az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás "kitérőire" utalnom, amelyek egyértelműen kitüremkednek a választott kérdés szoros tárgyalása alól.) Ez a tematikai és módszertani heterogenitás egy összegzésből is kitűnt volna, ezért ennek elmaradása talán menthető.

Egy másik, inkább csak esszé-jellegű gondolat: A kötelezettségzegési eljárások jogiasodásának részletes vizsgálata rámutatott, hogy az egyes elemek, elvek jogiasodása nem egyöntetű, nem azonos mérvű, és nem feltétlenül ellentmondás-mentes. Az egységes kép megrajzolásának elmaradása tehát ezt az uniós jog egészére is gyakran illesztett töredezettséget tükrözi. (Erre a töredezettségre alább még röviden visszatérek.)

Vörös akadémikus azt is bírálja, hogy elmarad a vizsgálat tárgyává tett tárgyak jogági besorolása, illetve meggyőzően érvel a munka három szerkezeti egységre tagolása mellett:

"A jelenlegi tíz fejezet egymásutániséga kissé "ömlesztett" anyagot mutat fel, pedig a jobb áttekinthetőséget szolgálná az 1-3. fejezetek első részbe, a 4-5. fejezet második, végül a 6-10. fejezetek harmadik részbe való összefoglalása, rendszerbe szervezése." - írja.

Nos, az uniós jog egyes részeinek a nemzeti jogrendszerekben feltalálható jogági besorolása körüli vizsgálódások Vörös Imre tudományos érdeklődését régóta felkeltették (legalább a 2002-ben a Jogtudományi Közlöny hasábjain megjelentetett tanulmányáig⁵ kell visszamennünk).

Való igaz, hogy monográfiák jelentek meg egyebek között az Európai Unió alkotmányjogáról, közigazgatási jogáról, eljárásjogáról, büntető jogáról, környezetvédelmi jogáról, adójogáról, versenyjogáról⁶. Ezek a munkák azonban nem szolgáltatnak megcáfolhatatlan bizonyítékot a címekben megjelölt jogterületek jogági mivoltáról. Gyakorta tapasztalhatjuk ugyanis, hogy - Eörsi Gyula fordulatával élve - "jogilag heterogén elemeket szerveznek egy körülhatárolt társadalmi-gazdasági cél köré"⁷, illetve önálló entitást képező jogintézmények egymás mellé helyezését olvashatjuk, nem ritkán átfedéseket mutatva. Az is árulkodó, hogy ugyanazokat a jogi jelenségeket eltérő elnevezések alatt tárgyalják (példaként hadd utaljak csak Joël Rideau, Droit institutionnel de l'Union européenne⁸, és Szalayné Sándor Erzsébet az Európai Unió közjogi alapjai⁹ című munkáira, amelyek tárgyai között nyilvánvaló átfedések vannak).

Az uniós jog egyes, állami jogrendszerek keretei között könnyen valamely jogágba illeszkedő jogintézményei, előírásai gyakran nem alkotnak valódi rendszert (gondolhatunk az uniós jogban felbukkanó büntetőjogi tényállásokra, az uniós adójog féloldalasságára [míg a közvetett adók terén mély, részletes szabályok vannak hatályban, addig a közvetlen adóknál csak a tagállami adójog bizonyos külső uniós korlátait találjuk.], vagy éppen az "európai szerződési jogi" jogharmonizáció viszontagságos történetére). Sokak számára az uniós jog megjelenése egy-egy területen néha egyenesen esetlegesnek tűnik. Az Unió alkotmányos struktúrájával kapcsolatban még ma is

⁵ Vörös Imre, Zavaros tünődés az európai jog tagozódásáról avagy. elméleti igényű kézikönyv az Európai Unió jogáról. Jogtudományi Közlöny 2002. pp. 448-453

⁶ Koen Lenaerts and Piet Van Nuffel, Constitutional Law of The European Union. Sweet and Maxwell, 2005, Jürgen Schwartze, European Administrative Law. Sweet and Maxwell, 2006., Koen Lenaerts, Ignace Maselis, Kathleen Gutman, EU Procedural Law. Edited by Tomasz Nowak, Oxford University Press, 2015., André Klip, European Criminal Law. Intersentia, 2016., Ludwig Krämer, Az Európai Unió környezetjoga. Nordex, 2012., Geert Van Calster, Leonie Reins, EU Environmental Law. Edward Elgar, 2017., Peter J.Wattel, Otto Marres, Hein Vermeien, EU Tax Law. Wolters Kluwer, 2018., Alison Jones, Brenda Sufrin, Niamh Dunne, EU Competition Law. OUP, 2019. Tóth Tihamér, Az Európai Unió versenyjoga, Wolters Kluwer, 2014.

⁷ Eörsi Gyula, Jog-gazdaság-jogrendszer-tagozódás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. p. 100

⁸ Joël Rideau, Droit institutionnel de l'Union européenne. 6e édition L.G.D.J. Paris, 2010.

⁹ Szalayné Sándor Erzsébet, Az Európai Unió közjogi alapjai I., Dialóg Campus, 2003.

érvényesnek tűnik Curtin sokat idézett tanulmányának címe: The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces.¹⁰

A jogági besorolás kérdéséhez kapcsolható Jakab András kritikai megjegyzése is, miszerint "Nem teljesen világos a szövegből, hogy büntetőjogi eljárási alapelveket miért kérünk számon a kötelezettségszegési eljárásokon (6. fejezet)."

Ez a kérdésfelvetés összecseng a Colomer főtanácsnok, majd nyomában a Bíróság által a C-387/97. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben a pénzügyi szankciók büntető(jogi) természete kapcsán kifejtettekkel, miszerint azok nem büntető szankciók, az eljárás tehát nem tekinthető büntető eljárásnak, következésképpen nem kérhetők számon rajta a büntető-eljárás alá vont személyek jogaira vonatkozó garanciális alapelvek.

A könyv kérdéses 6. fejezetében olyan jogelvek érvényesülése volt a vizsgálódások tárgya, amelyek a kötelezettségszegési eljárásokban, így különösen a tagállami védekezésekben, illetve a Bíróság jogi érvelésében helyet kaptak:

- A keresethez kötöttség elve
- A bizonyítási teher kérdése
- A ne bis in idem tilalma
- A res judicata elve
- A védelemhez (a védekezéshez) való jog

Ezek a jogelvek - bár a keresethez kötöttség elve kivételével büntetőjogi eljárásokban is érvényesülést követelnek - közös nevezőjüket mégis inkább a kontradiktórius eljárásokkal szembeni elvárásokban találjuk. Lévén a kötelezettségszegési eljárások ilyenek, érvényesülésük vizsgálatának helye van.

Úgy tűnik, a kötelezettségszegési eljárások jogi természete a nemzetállami jogrendszerek tagozódását követő jogági besorolása alapján nem mindig ragadható meg.

A 260. cikk alapján kiszabható pénzügyi szankciók jogi természetével - éppen az eljárási alapelvek érvényesülésével kapcsolatban - a Bíróság a C-304/02. sz., Bizottság kontra Franciaország (méreten aluli halak) ügyben fejtette ki, hogy

¹⁰ Deirdre Curtin, The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces. Common Market Law Review 30:17-69, 1993

"91 Az az érvelés sem megalapozott, miszerint a Bizottság javaslatainak mellőzésével vagy az azokon való túlterjeszkedéssel a Bíróság sértené azon polgári eljárásjogi általános elvet, miszerint a bíró nem terjeszkedhet túl a felek kérelmein. Az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás ugyanis különös bírósági eljárás, amely a közösségi jog sajátja, és amelyet nem lehet a polgári eljáráshoz hasonlítani."

3. Egyes konkrét (jog)kérdések

3.1. A legegyszerűbb konkrét hiányosságra Vörös Imre akadémikus hívta fel a figyelmet opponensi véleményében.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos fejezet nem tárgyalja a Bizottság "Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén" című, 2016. decemberében kiadott közleményében foglaltakat.

Itt egy nem menthető hibáról van szó, hiszen a Bizottság ebben a közleményében addigi politikájának a jogiasodás szempontjából is jelentős változtatását jelenti be:

Míg a könyvben tárgyalt 2011-es közleményben még az szerepel, hogy keresetében főszabályszerűen csak kényszerítő bírság kiszabását fogja javasolni, a 2016. decemberi közleményben már mind a kényszerítő bírság mind az átalányösszeg kiszabásának főszabállyá tételét rögzíti.

A módosítás másik rendkívüli eleme, hogy - szakítva addigi gyakorlatával -, a Bizottság kijelenti; pusztán az a tény, hogy a bírósági eljárás alatt a kötelezettségszegés megszűnik, nem fogja a kereset visszavonására indítani. Ez viszont lehetőséget fog adni a Bíróságnak, hogy a tagállamot átalányösszeg megfizetésére kötelezze.

A Bizottság új megközelítése egyértelműen a 260. cikk (3) bekezdés szerinti eljárás megkeményítésének szándékát jelzi, tárgyunk terminológiájával élve az eljárás jogiasodásának jelentős előrehaladását előlegezi meg.

Szeretném jelezni, hogy időközben (2019. július 8-án) a C-543/17. sz., Bizottság kontra Belga Királyság ügyben a Bíróság meghozta első ítéletét az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indult eljárásban.

(Tekintettel arra, hogy a Belga Királyság az ítélet meghozataláig nem szüntette meg a neki felrótt jogsértést, az ítélet nem a Bizottság, hanem a Bíróság attitűdjének megváltozását jelzi, hiszen az a

korábbi esetekben valahányszor megvárta, amíg a Bizottság visszavonja keresetét. A jogiasodás szempontjából természetesen ez is figyelemre méltó előrelépés.)

3.2. Mindhárom opponensem foglalkozik az EUMSZ 258-260 cikkei szerinti "rendes" kötelezettségszegési eljárások és az EUSZ 7. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárások közötti összefüggés kérdéskörével.

Tekintettel arra, hogy opponenseim joggal mutattak rá bizonyos ellentmondásokra, azt hiszem meg kell kísérelnem az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek védelmét szolgáló EUSZ 7. cikke szerinti eljárások és az EUMSZ 258., 259. és 260. cikkeiben foglalt a "rendes" eljárások közötti viszonytal kapcsolatos álláspontom tisztázását.

Az egyértelműnek tűnik, hogy a Szerződések szövegezői, az "alkotmányozók" a két eljárást nem ugyanarra szánták. Míg a 7. cikk szerinti eljárások az Unió tagállamaiban közösként tételezett értékek rendszerszintű megsértésével (annak veszélyével) szembeni politikai-jogi eljárások, addig a "rendes" kötelezettségszegési eljárások a "hétköznapi" uniós jog tagállami szervek általi megsértésével szembeni erősen jogias eljárásokként kerültek több lépcsőben az Alapszerződésbe.

Az élet úgy hozta, hogy bizonyos esetekben a Bizottság számára célravezetőnek tűnt az alapértékeket, így különösen a jogállamiságot is érintő jogsértésekkel szemben a rendes kötelezettségszegési eljárások igénybevétele.

Ez azért történhetett, mert az alapértékek (jogállamiság, demokrácia..) megsértése egyúttal konkrét alapszerződési rendelkezések, illetve másodlagos uniós jogi aktusok megsértésével járt. Amint azt a Bizottság fogalmazza a Jogállamiság-keretről szóló közleményében:

"A Bizottság azon intézkedései, amelyek az EUMSZ 258. cikkére épülő kötelezettségszegési eljárások megindítására irányultak, fontos eszköznek bizonyultak egyes jogállamiságot érintő aggodalmak kezeléséhez[13]. A Bizottság azonban csak akkor indíthat kötelezettségszegési eljárásokat, ha a szóban forgó aggodalmak egyidejűleg az uniós jog valamelyik konkrét előírására vonatkoznak.[13]¹¹

¹¹" Lásd például a C-286/12. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítéletet, még nem tették közzé (egyenlő bánásmód, a bírók és ügyészek szolgálati viszonyának kötelező megszüntetése tekintetében); a C-518/07. sz., Bizottság kontra Németország [EBHT 2010., I-01885. o.], valamint a C-614/10. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletet, g nem tették közzé (az adatvédelmi hatóságok függetlensége)." A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret /* COM/2014/0158 final */

Így adódhatott a megállapítás, miszerint a két eljárás között van bizonyos átfedés. Nem gondolom ugyanakkor, hogy ez az átfedés elmehetne odáig, hogy az alapértékek valóban rendszerszintű, súlyos sérelme a rendes kötelezettségszegési eljárásokkal megragadható, illetve orvosolható lenne.

A Bizottság időközben további kötelezettségszegési eljárásokat indított "az uniós jog megsértéséhez kapcsolódó súlyos jogállamisági problémákra reagálva, és az Európai Unió Bíróságának ítéletei nyomán egyre jobban kihasználta az uniós fellépés ezen lehetőségét."¹²

A rendes kötelezettségszegési eljárásokban felbukkant "strukturális kötelezettségszegés" és a 7. cikkben foglalt, az alapértékek súlyos, illetve súlyos és tartós (rendszerszintű) megsértése mint strukturális jellegű probléma között a "strukturális" jelleg nem teremt közös nevezőt. A közigazgatási szervek gyenge működését egy-egy irányelv végrehajtása kapcsán nem feleltethetjük meg egy tagállamban az alkotmányos berendezkedés sokoldalú torzulásának. Ellentétben tehát Kim Lane Scheppelével, - és talán Vörös Imrével is - úgy gondolom, hogy a "rendes" kötelezettségszegési eljárások nem alkalmasak az alapértékek valóban rendszerszintű, súlyos sérelmének kezelésére. A rendes kötelezettségszegési eljárásokban egyes konkrét jogsértéseket lehet megítélés alá vonni. Amennyiben az adott tagállamban több ilyen probléma áll elő, a köztük lévő összefüggések, szinergiák nem ragadhatók meg. Ezzel nem akarom azt mondani, hogy a 7. cikk szerinti eljárás erre feltétlenül alkalmas.

Idekapcsolódik Vörös Imre nagyon érdekes és fontos kérdése:

Vajon a Bizottság Jogállamiság-kerete a jogiasodás előszobája, vagy a jogiasodást csapdába ejtő fejlemény?

Nos, magam két évvel ezelőtt, a könyv írásakor egyértelműen a politikai felől a jogiasodás irányába mutató fejleményként tekintettem a Bizottság és a tagállam között formalizált párbeszédet előirányzó, többlépcsős "pre-7. cikk szerinti eljárásra".

Ennek talán legegyszerűbb oka a "rendes" kötelezettségszegési eljárásokban használatos úgynevezett adminisztratív szakasz analógiája állt. Ez a pre-judiciális eljárás egyrészt a politikai felől a bürokratikus felé viszi el az uniós jog és a tagállami magatartás közötti ütközést, másrészt egyre erősödő formalizálódásával egyúttal a jogiasodással legalább rokon jellegzetességeket mutat.

¹² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak Az Unión belüli jogállamiság további erősítése. Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések. COM (2019) final, p. 4

(Ráadásul a Bíróság ítélkezési gyakorlata egyértelműen joghatásokkal ruházta fel az eljárás egyes aktusait- Lásd a könyv 6. fejezetében írtakat!)

Az ilyen pre-judiciális típusú eljárásnak azonban - amint arra Vörös Imre rávilágított - valóban lehet a jogiasodást csapdába ejtő szerepe is. Amint azt az utolsó fejezetben, a diszkréció kapcsán bemutatom, ebben a fázisban a résztvevők - az Unió és a tagállami kormánysszervek - az elsődlegesen jogiként felmerült problémákat gyakorta jogon kívüli tényezők figyelembe vételével oldják meg. Ezek lehetnek politikai, gazdasági (pénzügyi) tényezők, de akár a bürokráciák közönséges önérdelkei is. Ezekben az esetekben az adminisztratív, pert megelőző eljárás éppen a jogiasodás ellen hathat. (Észre kell vennünk ugyanakkor, hogy itt nem az eljárás társadalmi hatékonyságáról mondunk véleményt.)

Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások depolitizálása illetve jogiasodása - ha megtörténik - nem történik máról holnapra. Sajnos abban az egy esetben ("Bizottság kontra Lengyelország"), amelyben a Bizottság Jogállamiság keretét igénybe vették, a hozzáfűzött remények nem váltak valóra.¹³ A Bizottság érzékelhetően csalódott emiatt, és alig palástoltan a Tanács nem kielégítő eljárására utal.¹⁴

(Zárójelben jegyzem meg, hogy azzal, hogy Magyarország az Európai Bíróságon megtámadta az Európai Parlament állásfoglalását [C-650/18. sz., Magyarország kontra Európai Parlament. A keresetet a magyar kormány 2019. május 14-én nyújtotta be, az ügy folyamatban van.], amellyel vele szemben megindította a 7. cikk szerinti eljárást, az eljárás jogiasodása nyer, hiszen a Bíróságnak több kérdésben állást kell foglalnia amelyek egyértelműen jogi állásfoglalások lesznek.)

Summa summarum: Azt hiszem, hogy az Európai Unió történetének jelenlegi fázisában, amikor a kormányköziség jelentős teret nyert a szupranacionális megközelítés rovására, amikor az Unió alkotmányosodása megfenekleni látszik, a tagállamok közösségi szintről történő "helyreigazítása"

¹³ A párbeszédre 2016. január és 2017. decembere között került sor. A Bizottság egy véleményt és négy ajánlást fogadott el, majd 2017. decemberében elindította az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást. A Tanács a mai napig nem foglalt állást.

¹⁴ "Az elmúlt évek tapasztalatai, valamint a kérdéssről folytatott szélesebb körű párbeszéd egyértelműen jelezte, hogy javítani kell az Unió reagálási képességét a jogállamiságot érő komoly kihívások esetén. Például az USZ 7. cikkén alapuló, folyamatban lévő eljárások során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy alaposabban át kell gondolni, hogyan lehet a leghatékonyabban lefolytatni ezt az eljárást...

Az uniós fellépés tekintélye is növekszik akkor, ha sajátos szerepének megfelelően minden intézmény felelősséget vállal a folyamatban. A válság idején történő uniós beavatkozás politikailag érzékeny lépés, és mindig erőteljesebb hatást gyakorol, ha azt közös megközelítés támasztja alá. Az Európai Parlament és a Tanács részéről a Bizottság fellépéséhez nyújtott támogatás, valamint a tagállamokon belüli jogállamisági aggályokkal foglalkozó intézmények belső eljárásainak megerősítése határos módja lehet annak, hogy ráirányítsák a figyelmet a tagállami reagálás szükségességére, és megfelelőbben ösztönözzék a megoldáskeresést." A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak Az Unión belüli jogállamiság további erősítése. Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések. COM (2019) final, p. 10

szinte áthatolhatatlan terepen mozog, a 7. cikk szerinti eljárások jogiasodása-bürokratizálódása előtt komoly akadályok állnak.

3.3. Az Alapjogi Charta kikényszerítése a kötelezettségszegési eljárások révén

Szente Zoltán véleménye nyomán az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt jogok illetve elvek tagállamok általi megsértése és a kötelezettségszegési eljárások viszonya tekintetében is korrigálnom kell a könyvben írtakat.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája a tagállamokra annyiban kötelező, amennyiben uniós jogot hajtanak végre, illetve aktusuk vagy mulasztásuk az uniós jog alkalmazási körébe alá tartozik.¹⁵ Innét első megközelítésben az következik, hogy az Alapjogi Chartában foglaltak megsértése az uniós jog megsértésének minősül, joggal merül fel tehát a kötelezettségszegési eljárás igénybevétele.

A könyvben úgy foglaltam állást, hogy mivel a tagállamok intézkedéseivel szembeni alapjogvédelem természetes fórumai a tagállami bíróságok, az Európai Bíróságot az ilyen jogsértések a tagállami bíróságoktól érkező előzetes döntésre irányuló előterjesztések formájában fogják elérni.

Időközben az élet - az uniós jogélet - ezen a téren is olyan fejleményeket produkált, amelyek ennek a nem teljesen alaptalan megállapításnak a korrekcióját teszik szükségessé.

Hasonlóan ahhoz, amit a jogállamisággal kapcsolatban láttunk, a Bizottság több esetben a konkrét, elsődleges és/vagy másodlagos uniós jog megsértése mellett az Alapjogi Charta adott rendelkezése megsértésének megállapítását is kérte a Bíróságtól.

Sajnos ilyen tartalmú keresetek benyújtására Magyarországgal szemben is sor került. Utalhatunk a C-235/17. sz., Bizottság kontra Magyarország (földforgalommal kapcsolatos törvények) ügyben hozott ítéletre, amelyben a Bizottság keresete nyomán a Bíróság az EUMSZ 63. cikknek és az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségek megsértését állapította meg.¹⁶

¹⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikk (1) bekezdés, illetve C-617/10.sz., Åkerberg Fransson (ECLI:EU:C:2013:105) 21. pont

¹⁶ C-235/17. sz., Bizottság kontra Magyarország (ECLI:EU:C:2019:432) ügyben 2019. május 21-én nagytanácsban hozott ítélet.

A Bizottság a közbeszédbe "civil törvény törvényként" bekerült külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvénnyel szemben benyújtott keresetében az EUMSZ 63. cikkének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 7., 8. és 12. cikkének alapján fennálló kötelezettségeinek megsértését róta fel Magyarországnak.¹⁷

A Bizottságnak a közbeszédbe "CEU törvényként" bekerült, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvénnyel szemben benyújtott keresetében az Alapszerződés vonatkozó rendelkezései (49. és 56. cikkek) és egyes irányelvi rendelkezések (2006/123/EK irányelv 16. cikke) megsértése mellett az Alapjogi Charta 13. cikkéből, 14. cikkének (3) bekezdéséből és 16. cikkéből eredő kötelezettségek megsértése is szerepel.¹⁸ (A két utóbbi ügy folyamatban van.)

Az Alapjogi Chartára, annak megsértésére történő hivatkozás tehát a rendes kötelezettségszegési eljárásokban is polgárjogot nyert, Sente Zoltánnak tehát igazat kell adnom. (Hogy az én igazamból is maradjon valami: Az Alapjogi Chartával való összegegyeztetetőség kérdése az előzetes döntéshozatali eljárásokban nagyságrendekkel nagyon számban érkezik az Európai Bíróságra, mint a kötelezettségszegési eljárások kapcsán.[A Bíróság keresője 362 ítéletet és végzést ad meg. Csak Magyarországról 18 előterjesztésben szerepelt.¹⁹]

A Bizottság és a Bíróság továbbmentek; a közelmúltban olyan ügyek is elbírálást nyertek, amelyekben az EUSZ 2. cikkében írt alapértékek, az Alapjogi Chartában foglalt jog és a "közönséges" uniós jogi rendelkezések megsértése egymást átfedve, egyszerre került terítékre.

Amint azt a Bizottság kontra Lengyelország ügyek (a bírák nyugdíjkorhatárának leszállítása),²⁰ jól mutatják, a 7. cikk által védelmezendő, az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek között szereplő jogállamiság tiszteletben tartásának kötelezettsége magába foglalja az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának kötelezettségét. A "rendes" kötelezettségszegési eljárások számára úgy vált megragadhatóvá a konkrét tényállás, hogy egyúttal az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglalt hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettsége alá is vonható volt.

Ennek megfelelően a Bizottság keresetében a 19. cikk (1) bekezdésének az Alapjogi Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett megsértése megállapítását kérte. A Bíróság - miközben a

¹⁷ C-78/18. sz., Bizottság kontra Magyarország 2018. február 6-án benyújtott kereset (folyamatban lévő ügy)

¹⁸ C.66/18. sz., Bizottság kontra Magyarország 2018. február 1-én benyújtott kereset (folyamatban lévő ügy)

¹⁹ Somssich Réka, Magyar előzetes döntéshozatali ügyek - 15-év. Az ELTE konferenciáján 2019. június 7-én elhangzott előadás.

²⁰ C-619/18. sz., Bizottság kontra Lengyel Köztársaság (2019. június 24-én hozott ítélet), C-192/18. sz., Bizottság kontra Lengyel Köztársaság (2019. november 5-én hozott ítélet)

vonatkozó "uniós jog" cím alatt a 2. cikkben foglalt értékeket, az Alapjogi Charta 47. cikkét és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését rögzíti, érvelésében összefüggésükre utal -, ítéletének rendelkező részében csak ez utóbbi megsértését állapítja meg.

3.4. Az egyedi felsőbbbíróági ítéletek mint tagállami kötelezettségszegés

Szente Zoltán bírálatában kevésbé meggyőzőnek ítéli érvelésemet azzal szemben, hogy a Bizottság terjessze ki a tagállami kötelezettségszegések körét a tagállami felsőbbbíróóságok uniós jogot sértő egyedi határozataira. Felhozott érveim egy részét továbbra is fenntartom. A tagállami felsőbbbíróági határozatokkal szembeni szisztematikus bizottsági fellépés (kötelezettségszegési eljárás indítása), illetve a felsőbbbíróági határozatok Európai Bíróság általi kontrollja felborítaná az Európai Bíróság és a tagállami bíróságok között kialakult *modus vivendi*,²¹ a Bizottság és a tagállami bíróságok közötti kapcsolatot is kiszámíthatatlan módon alakítaná. Ezáltal az Európai Bíróság egy nem szándékolt, illetve nem kívánatos pozícióba kerülne, hiszen a felsőbbbíróági határozatok uniós joggal való összeegyeztethetősége felől kellene döntenie, azaz kvázi fellebbviteli bírósággá válna. Ezért ilyen tartalmú kötelezettségszegési eljárás indítását csak igen-igen kivételes esetben (a felsőbbbíróági határozata megerősíti vagy elősegíti az uniós joggal egyértelműen szemben álló ítélkezési gyakorlatot, a felsőbbbíróóság nyíltan szembeszegül az Európai Bíróság határozatával) tartom megfontolandónak. (A Bizottság számára sem adódna könnyű helyzet, ha 28 [27] tagállam felsőbbbíróágai határozataival szemben érkeznének panaszok, amelyeket érdemi vizsgálatnak kellene alávetnie.)

Ennek a kérdésnek a tárgyalásánál kitértem arra a lehetséges tagállami kötelezettségszegésre, amikor a végső fokon határozatot hozó bíróság megszegi az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdéséből adódó, az Európai Bírósághoz előzetes döntés előterjesztésére vonatkozó kötelezettségét.

A kézirat lezárásáig ilyen kötelezettségszegést megállapító ítélet nem született. Alexander Kornezov ezt bírálva amellet érvelt, hogy az előterjesztési kötelezettség szisztematikus megsértésével szemben a Bizottságnak fel kell lépnie. Bár Kornezov érvelését hibátlannak, sőt támogatandónak ítéltém, mégis amellet érveltem, hogy a kötelezettségszegési eljárások tárgyát ebbe az irányba bővíteni nem volna szerencsés. (Érvelésem rejtett alátámasztása volt a Bizottság több évtizedes tartózkodása ilyen eljárás végigvitelétől.)

²¹Ebben az értelemben lásd *Judicial Infringements at the Court of Justice - A brief comment on the phenomenal Commission/France* (C-416/17 <https://despoteourdifferencesblog.wordpress.com/2018/10/09/judicial-infringements-at-the-court-of-justice-a-brief-comment-on-the-phenomenal-commission-france-c-416-17/>)

Nos, az élet ezen a téren is drámaian új fordulatot produkált, s ez a fordulat valamelyest Sente Zoltánnak kedvez:

Az Európai Bíróság 2018. október 4-én a C-416/17. sz., Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben azon az alapon is megállapította Franciaország kötelezettségszegését, hogy a Conseil d'État (a legfelsőbb közigazgatási bíróság) nem tett előterjesztést két olyan ügyben, amelyben a felmerült uniós jogi kérdés megválaszolása nem volt annyira egyértelmű, hogy szabadult volna előterjesztési kötelezettsége alól.

(Hozzá kell tennünk, hogy a Conseil d'État ítéleteiben bizonyos adóvisszatérítésre vonatkozó feltételeket rögzített, amelyek alkalmasak voltak arra, hogy meghatározó befolyással legyenek az adóhatóságok, illetve a közigazgatási bíróságok gyakorlatára, tehát olyan egyedi bírósági határozatokról van szó, amelyek rendszerszintű hatás kiváltására is alkalmasak.)

Az Európai Bíróság - miközben ítélezési gyakorlatában először kimondta az előterjesztési kötelezettség elmulasztását mint tagállami jogsértést - tartózkodott attól, hogy a Conseil d'État által hozott ítéletek az uniós jogba ütközése alapján állapítsa meg Franciaország jogsértését.²²

Megtört tehát a jég, amelyen C-154/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország, majd a C-160/14. sz., Ferreira da Silva ügyben hozott ítéletek már komoly repedéseket idéztek elő; a tagállami felsőbbbíróságok ezentúl nem bízhatnak kvázi teljes immunitásukban. Annyi bizonyosra vehető, hogy az előterjesztéstől való tartózkodás indoklását még az eddigieknél is komolyabban kell venniük.

Annak megválaszolására, hogy a Bizottság "büntető politikájára" ez az eset milyen hatást fog gyakorolni, hogy a jövőben milyen gyakorisággal adódnak majd ilyen ügyek, nem merek vállalkozni.

²²Vincent Delhomme and Lucie Larripa, C-416/17 Commission v France: failure of a Member State to fulfil its obligations under Article 267 (3) TFEU. European Law Blog 22 November 2018. <https://europeanlawblog.eu/2018/11/22/c-416-17-commission-v-france-failure-of-a-member-state-to-fulfil-its-obligations-under-article-2673-tfeu/>