

Opponensi vélemény

Várnay Ernő: A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások az Európai Unióban című doktori értekezéséről

1.A szerző témaválasztása - az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. és 260. cikkeiben rögzített "rendes" kötelezettségszegési eljárások vizsgálata – nem meglepő, mivel a szerző több mint tíz éve foglalkozik, és publikál a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások témakörében: két monográfia és több, mint tíz tanulmány jelzi a tárgy iránti érdeklődését. Mivel az uniós jog egyik sajátos, államokkal szembeni jogkikényszerítési eszközéről van szó, nemcsak indokoltan választott, hanem „örökzöld”-nek is nevezhető témáról van szó. Ennek lényege az, hogy az adminisztratív és bírósági szakaszokból álló eljárásban az Európai Bizottság a tagállami szervek uniós jogsértését állítja, ideértve a jogalkotót is. Amennyiben pedig az Európai Bíróság elé kerül az ügy, és a Bíróság bizonyítottan tekinti a kötelezettségszegést, megállapító ítéletet hoz.

Az eljárások Magyarország, mint az Unió tagállama számára fokozott jelentőséggel bírnak, hiszen számos alkalommal indult ilyen eljárás az országgal szemben, jelenleg is több Bizottság kontra Magyarország ügy van folyamatban az Európai Bíróság előtt.

2.Az értekezésésként benyújtott könyv nem az eljárás monografikus feldolgozását tűzte ki célul. A munka voltaképpen egy meghatározott nézőpontból készített pillanatfelvétel, amely elsősorban az eljárás jogintézményeinek aktuális jellegzetességeit igyekszik megragadni: amint azt a cím is jelzi, az eljárások jogiasodásának vizsgálatára kerül sor.

Jogiasodás alatt a szerző azt a folyamatot érti, amelynek során az eredetileg nem jogiként létező eljárások, normák, értékek jogi fogalmakba, jogi rendelkezésekbe, jogelvekbe transzformálódnak (pp. 12-18.). Idetartozik az is, amikor a már meglévő jogi eljárások, rendelkezések, jogintézmények a jog jellegzetességeinek megfelelően gazdagodnak

részletezés vagy meglévő hiányosságok kitöltése révén, általános vagy speciális jogelvek áthatóbb, konzekvensebb érvényesülést nyernek. A jogiasodás azt is magába foglalja, amikor az írott jogi szövegek a jogélet részévé válnak, átkerülnek a "law on the book" világból a "law in action" univerzumába. Az értekezés a nem jogiból a soft law-vá változást is a jogiasodás lehetséges megnyilvánulásaként fogja fel.

Úgy vélem, hogy ez a meglehetősen széles megközelítés - bár épít irodalmi előzményekre - a kötelezettségszegési eljárások lényeges aspektusára irányíthatja a figyelmet. Kezdetben az eljáráshoz a tagállamok kormányai, az Európai Bizottság és a Bíróság is alapvetően politikai természetűként viszonyult, ekként vették vagy éppen nem vették igénybe. Mára viszont - hiányosságai, ellentmondásossága ellenére - erősen formalizált, jogias eljárássá alakult, ennek előnyeivel és hátrányaival is.

Ez jól megmutatkozik a lojalitási klauzula [EUSz 4. cikk (3) bek.] megsértésének önálló kötelezettségszegéssé válásában (pp. 72-80), az adminisztratív szakaszban a Bizottság által kibocsátott aktusokkal szemben a bírósági szakasz felől adódó követelmények rögzülésében (pp. 105-125), a kötelezettségszegési eljárásokban keletkezett dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának kibontakozásával (pp. 140-182), illetve a pénzügyi szankciók alapszerződésbe kerülésével, és alkalmazásával összefüggésben (pp. 21-33).

A jogiasodás korlátaira is jól megalapozott elemzések mutatnak rá. A kötelezettségszegési eljárásokban a panaszosok pozíciója ma sem éri el az ügyféli minőséget (p. 132), a Bizottság - a Bíróság asszisztenciája révén is - őrzi abszolút diszkrécióját az eljárás megindítása és egyes aktusai kibocsátása időpontjának megválasztása során (10. fejezet), a Bíróság ítéletének konzekvens elmaradása az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás nyitott kérdéseit hagyja megválaszolatlanul (p. 49).

Az egyes konkrét vizsgálódási tárgyak önmagukban nem eredetiek, hiszen többségükkel maga a szerző is régóta foglalkozik. Ami mégis újnak tekinthető, az a folyamat aktoraira irányított éles fény (gondoljunk egyfelől a pénzügyi szankciók szerződésbe illesztése kapcsán megjelenő eltérő tagállami érdekekre, a dokumentumokhoz való hozzáférés kapcsán egyes tagállamok szisztematikus, egyértelmű kiállítására a Bíróság előtt, vagy másfelől a Bizottság konzekvens ellenállására).

Az EUSZ 7. cikke szerinti – politikailag kényes - eljárás szintén számos jogirodalmi, illetve politikatudományi elemzés tárgya volt már eddig is. A jogiasodás szempontjából történő vizsgálat viszont a szerző sajátos megközelítéséből adódik, s következtetései meggyőzőnek tűnnek.

3. Az értekezés szerkezetét tekintve tíz fejezetre oszlik. A jogiasodás fogalmát - a vizsgálat tárgyát és módszereit tisztázó bevezető fejezetet - az alkotmányosodásnak nevezett: vagyis az alapszerződésekbeli rögzítés folyamatának bemutatása követi (p.17.), majd a jogsértés mibenlétének, tkp. tárgyának vizsgálata után az EUSz 7. cikke szerinti eljárás, mint jogiasodás rövid áttekintése következik. A következő fejezetben a tagállamokat az eljárásokban megillető jogok-kötelezettségek taglalását, ezután az eljárás során keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférést, végül a pénzügyi szankciót, zárásként pedig a Bizottságot megillető diszkréció jogiasodás szempontjából történő vizsgálatát találjuk.

A mű tehát tíz fejezetben a kitűzött kutatási témát sokoldalúan járja körül, annak a jogiasodás szerző által a jogirodalom segítségével megalkotott fogalmi keretei között annak szinte minden lényeges aspektusára rávilágít. A szerkezet ezt a teljességre törekvést tükrözi, amely azonban a rendszer-szemlélet szempontjából további tagolást, csomópontok – megítélésem szerint három csomópont - szerinti csoportosítás kérdését-igényét veti fel. Véleményem szerint kétségtelen, hogy a mű általános megközelítésben először – logikusan és szerkezetileg indokoltan - a jogiasodás fogalmi körülírásával, másodsor a kötelezettségszegést megalapozó jogsértés beazonosításával, harmadszor a tagállamoknak az eljárásban elfoglalt jogállásával, ennek fejlődésével, alakulásával foglalkozik. E három csomópontnak megfelelően helyesebb lett volna három nagyobb részre tagolni a művet, és az egyes részekben belül tovább vinni a fejezetekre történő tagolást. A jelenlegi tíz fejezet egymásutánisága 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. Így megalapozottabbnak látszana a nagy téma három fő aspektusának mibenléte, és indokoltabbá az, hogy miért is ezek a fejezetek-témák és miért ebben a sorrendben követik egymást. Aligha vitatható, hogy különösen a 6-10. fejezetek kifejezetten eljárási jogi természetű kérdéseket taglalnak, vagyis a találó fejezetcímek a tagállamok eljárási jogi jogállását fedik. Ez jelentős részben a 9. fejezetre, azaz a pénzügyi szankció kiszabására is vonatkozik, bár itt az anyagi jogi vonzat is jelentős.

4.A csomópontokba való rendszerezés elmaradásának más – a múltól nem feltétlenül elvárható – következménye is van. A szerző által kitűzött kutatási cél vállaltan leíró jellegének kinyilvánításával a mű eleve elhárítja a mélyebb dogmatikai kérdésekben való elmélyedést, ugyanakkor nem kerüli, nem kerülheti el azt, hogy az Unió alkotmányosodásáról (p. 17.), vagy a dokumentumokhoz való hozzáférés alapjogáról (p.182.) ne beszéljen. Ez az „elszólás” mutatja, hogy a jogiasodás alatt a szerző implicite alkotmányjogi vonzatokkal való gazdagodásról gondolkodik, bár ennek par excellence alkotmányjogi mibenléte nem válik explicitté.

Ugyanígy nem kerülhető meg a 6.-10. fejezetekben leírt igen részletes és meggyőzően bemutatott folyamat eljárásjogi jellegének minősítése, ami véleményem szerint ugyancsak kevés dogmatikai hangsúlyt kap. Ebben a kontextusban egyértelmű továbbá, hogy a tagállam eljárásjogi jogállását érintő vonzatok (keresetkez kööttség, bizonyítási teher, ne bis idem tilalma, res judicata, védelemhez való jog) alkotmányjogi alapokon állnak (pp.105-124.). Ez nem csupán a tételesjogilag az EUSz-ra és az EUMSz-ra, mint alkotmányjogi alapra vezethető vissza, hanem pl. a belső piac működésével kapcsolatos tagállami intézkedés szükségességének, és arányosságának bizonyítása kapcsán (p. 117.), amely tesztek dogmatikai-jogági minősítésüket tekintve kifejezetten alkotmányjogi természetűek. Végülis jogágilag tagoltan létezik és tudományosan is művelt az európai magánjog, az európai alkotmányjog, európai közigazgatási jog, vagy európai büntetőjog.

Az opponens tehát nem átfogó dogmatikai következtetést, nem ilyen fejezetet kér számon az értekezésen, hiszen ez messze túlmutatna a kutatás céltételezésén. Az azonban elvinné a művet a leíró jellegtől a kissé mélyebb dogmatikai értékelés, összefoglaló minősítés, a jogiasodás, mint folyamat mélyebb megértése irányába, ha a fentiekben említett csomópontok köré szervezés révén a fejezetek végén gyakran elhelyezett összefoglaló értékelések egymásra is tekintettel a folyamat átfogó értékelésévé állnának össze. Ilyen rész-értékelések találhatóak a 2. fejezet alkotmányosodást, annak politikai kontextusát összegező 2.4. pontjában (p.32.-33.), a jogsértést taglaló 4. fejezetet összegező 4.7. alpontban, a 7. cikk alkalmazását értékelő 5. fejezet végén (p. 104.), a tagállam jogállását meghatározó jogok-kötelezettségek értékelését összegező 6. fejezet 6.6. alpontjában (p. 124.), és ugyanígy a vonatkozófejezetek záró 7.10., a 8.11., a 9.6., és a 10.8. alpontokban megfogalmazott összegezésekben.

Bár a szerkezettel kapcsolatos észrevételek között fogalmazom meg, értelemszerűen tartalmi összegezés: zárófejezet lehetőségét vetem fel azzal, hogy a műben kétségtől „benne van” a fejezetvégi és így végülis szétszórtan maradó összegezők átfogó dogmatikai összegezés szintetizálása is. Ez kétségtől „kéz a kézben” járna a már érintett jogági minősítéssel való szembe nézéssel. Ebben a formában és tartalommal ugyanis a jogiasodás jelenségének alapjogi-alkotmányjogi, eljárási jogi, vagyis az európai jogon belüli jogági minősítéssel besorolása marad el, és feloldódik az európai jog, mint jogterület általános konglomerátumában.

A szerző azonban indokoltan vetheti ellent e kritikai észrevételekkel az opponens által is felhívott tényt, hogy rész-összegezők igenis megtalálhatók az értekezésben. A kérdés így az marad, hogy egy ilyen átfogó minősítő összegezés pusztán a rész-értékelések mennyiségi halmaza, vagy dogmatikailag-minőségileg is újat hozhat-e, a folyamat további megértését segítő következtetések levonására alkalmas kutatási eredményhez vezethetne-e. Az opponens az igenlő válasza hajlik elismerve, hogy az opponens saját céltételezésével nem helyettesítheti az értekezés és szerzője által megalkotott céltételezést, ennek megfelelően a fenti észrevételek nem hiányosságra kívántak rámutatni, hanem éppen az értekezés azon eredményét, rész-eredményeit kívánták kiemelni, amelyek a műben addicionálisan „benne vannak”.

Összegezve: elismerést érdemel, hogy a munka amellet, hogy alapvetően a jogiasodás dokumentumokon alapuló alakulását igyekszik megragadni, részben az egyes fogalmak elméleti alapjaira is figyelmet fordít (alkotmányosodás, jogiasodás, diszkréció, átláthatóság).

5. Az értekezés stílusa igényes, a szerző megfogalmazásai pontosak, megállapításai, következtetései korrektül hivatkozott dokumentumok alapján születtek, és az is világosan elkülönül, ha álláspontja más szerzők megállapításai nyomán került a szövegbe, vagy éppen kérdésfelvetésekről, netán hipotézisekről van szó.

A kötet szerkesztése - tartalomjegyzék, esetjegyzék (201 esetet tartalmaz), forrásjegyzék, irodalomjegyzék - a jogtudományi művekkel szemben itthon és külföldön támasztott követelményeknek megfelel.

6. Az értekezés az általa tárgyalt téma sokszínűségéből adódóan bizonyos kérdéseket is felvet.

Vajon nem túl széles-e a jogiasodás fogalma? Vajon a jogiasodás fogalma alá vehető jelenség-csoport mennyiben tér el valójában a jogfejlődés jelenségétől?

A kutatás eredményei némileg ellentmondani látszanak a szerző eredeti szándékának. Eszerint meg kíván maradni a széles értelemben vett jog világában, az eljárások hatékonysága nem érdekl. Ugyanakkor az alkotmányosodással, illetve a pénzügyi szankciókkal kapcsolatban azt látjuk, hogy a jogiasodás előrehaladását segítő tényezők között éppen a jogkikényszerítés hatékonysága játszotta a főszerepet. A Bizottság abszolút diszkréciójának magyarázatai között a bürokratikus működési mód szintén szorosan összefügg a széles értelemben vett kötelezettségszegési eljárás hatékonyságával.

Ugyanezt mondhatjuk el az Európai Ombudsman erőfeszítéseivel összefüggésben, hiszen a Bizottság által kibocsátott közlemény "keményedését" a gyakorlatban történő alkalmazás, illetve a soft law aktus magatartás-befolyásoló hatása révén tudja igazolni a szerző (p.133.).

Bár az egyes résztémák közötti összefüggésekre számos esetben történik érdemi utalás, úgy tűnik, ezen a téren maradtak kiaknázatlan lehetőségek. A tagállami kötelezettség mibenlétének taglalásakor pl. jelentős súlyt kapott a közigazgatási szervek úgynevezett strukturális kötelezettségszegése. A "rendes" (EUMSZ 258-260. cikkek szerinti) strukturális kötelezettségszegés és az uniós értékek szisztematikus, ha úgy tetszik strukturális megsértésének az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásban történő megítélése közötti összefüggés tüzetesebb vizsgálata - éppen az utóbbi jelentős aktualitása, és ebben a vonatkozásban a jogiasodás fokozott nehézségei miatt - minden bizonnyal érdekes fejtegetéseket eredményezett volna.

Vajon minek tudható be az Európai Bíróság elé került kötelezettségszegési eljárások számának drámainak mondható csökkenése az utóbbi években? Van-e összefüggés a csökkenés, a jogiasodás és a bírósági szakaszt megelőző eljárások depolitizálódása, illetve bürokráciák közötti lefolyása között?

Bár a szerző célkitűzései között nem szerepelt, mégis a magyar olvasó bizonyára szívesen olvasott volna több magyar vonatkozású fejtegetést. A szerző több helyütt érinti az eljárás bírósági szakaszt megelőző, úgynevezett adminisztratív szakaszát. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kapcsán részletesen elemzi a Bizottság jogállamisági keretét, ami szintén

megfeleltethető egy ilyen eljárásnak. Ez a szakasz mostanra messzemenően formalizálttá vált. Vajon ez a nem jogias formalizáltság a jogiasodás szempontjából hogyan minősíthető? A jogiasodás előszobájaként kell rá tekintenünk, vagy ellenkezőleg, a jogiasodást csapdába ejtő fejleményként? Ez magyar viszonyokra tekintettel ugyancsak jelentős terület – nemcsak a jelenben, hanem a közeli jövőben is.

A szerző az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás kapcsán nem tárgyalja a Bizottság 2016. december 13-i közleményét. A Bizottság ebben a közleményben jelzi, hogy a jövőben változtatni fog a pénzügyi szankciókra vonatkozó kereseti kérelmeivel kapcsolatban, illetve a kereset visszavonásával kapcsolatos eddigi gyakorlatán. Amennyiben a tagállam a bírósági eljárás megindulása után megszünteti a jogsértést, a Bizottság - eltérően eddigi gyakorlatától nem fogja visszavonni a keresetét, alkalmat adva a Bíróságnak, hogy - miközben a kényszerítő bírság kiszabása okafogyottá vált - általánösszeget szabjon ki a jogsértő tagállamra.

7.Végül utalnék a szerző által felhasznált imponáló mennyiségű és minőségű jogirodalmi forrásra. A felhasznált szakirodalom a magyar mellett a francia és angol nyelvű folyóiratokat, monográfiákat, és dokumentumokat öleli fel azzal, hogy ezeken a nyelveken publikáló német, olasz és más tagállambeli szerzők munkáit is nagy számban használja fel.

Összegezés

Várnay Ernő értekezése a fentiekből is kitűnően a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások jogiasodásának vizsgálatával számos új tudományos eredménnyel gazdagította az európai jog hazai tudományát: felfedte a jogiasodás mibenlétét, szigorúan vett jogi és tágabb politikai összefüggésrendszerét.

Az értekezés beavat a problémakör számos fontosabb rész-kérdésébe és azokból extrapolálva fontos jelen- és részben jövőképet alkot. A szerző rámutat a lehetőségekre, egyben bemutatja azokat a korlátokat is, amelyek a kormányközi alapú gazdasági, de kényszerűen politikai unióvá átnövő, így újra meg újra szupranacionális elemekkel gazdagodó integrációs közjogi intézményrendszer eme állandóan mozgásban, fejlődésben lévő Janus-arcúsága folytán az elméleti és a tényleges jogi lehetőségek között húzódnak.

A szerzőnek a jogiasodás lehetőségeit és korlátait is bemutató következtetései olyan tudományos eredmények, amelyek lehetővé teszik, hogy a szerző az alapvetően leíró jelleg

mellett a jogfejlődés irányaira nézve is perspektivikusan irányadó, tudományosan megalapozott rész-megállapításokat tegyen: ezek meggyőzően igazolják vissza azt, hogy az értekezés elérte kitűzött célját. Az értekezés eredményei tudományos szempontból újdonságnak számítanak, hiteles adatokat tartalmaznak; az opponensi vélemény megállapításai erre is tekintettel inkább kiegészítik, mint alapvetően vitatják megállapításai helyességét. Az a tény azonban, hogy az értekezés megállapításai a fentiek szerinti számos megjegyzést generáltak, mutatja, hogy megvitatásra érdemes doktori értekezéssel kívánja a jelölt elnyerni a MTA doktora címet, mely törekvését az opponens messzemenően támogatja: egyetért azzal, hogy a doktori mű nyilvános vitára alkalmas.

2019. szeptember 17.

Dr.Vörös Imre

a MTA rendes tagja