

Opponensi vélemény Várnay Ernő „A kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban” című MTA doktori értekezéséről

Várnay Ernő kiváló munkája 2017-ben a Debreceni Egyetemi Kiadó gondozásában jelent meg, 279 oldal terjedelemben önálló monográfiaként.

I. Az írás az EU-jog egyik jellegzetes intézményének monografikus feldolgozása. Bemutatja, hogy a politikai diszkréció miként szűkült (bár teljesen nem szűnt meg) a Bizottság által a tagállamokkal szemben alkalmazott kötelezettségszegési eljárásokban. A szerző *jogiasodás* alatt azt a folyamatot érti, „amelynek során az eredetileg nem jogiként létező eljárások, normák, értékek jogi fogalmakba, jogi rendelkezésekbe, jogelvekbe transzformálódnak. Idetartozik továbbá az is, amikor már meglévő jogi eljárások, rendelkezések, jogintézmények a jog jellegzetességének megfelelően gazdagodnak részletezés vagy meglévő hiányosságok kitöltése révén. Ideértjük az általános vagy speciális jogelvek áthatóbb, konzekvensebb érvényesülését is.” (15. o.). A munka tartalmának *ismertetésétől* eltekintenek.

II. Néhány apróbb kritikai megjegyzést azonban tennék a munkával kapcsolatban. A szerző a jog fogalmáról a következőket írja: „Bár kívánatos lenne, nem vizsgáljuk a jog mibenlétének kérdését. 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 nyernek rögzítést, és közjelleű kikényszerítésükre is sor kerülhet. A jog képzése és alkalmazása (kikényszerítése) intézményesült rendszerbe foglaltatnak (jogrendszer).” (15. o. 24. l.). Ez a definíció a definiens oldalán is tartalmazza a definiendumot („jog”), ebben az értelemben cirkuláris. 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.

Nehezen értelmezhető továbbá az a kijelentés, miszerint „A tanulmány messzemenően jogközpontú. ... a jog hatékonysága ... nincs a vizsgálódások fókuszában.” A jogiasodás jelentős része ugyanis (amint egyébként a szerző is meggyőzően kifejti, illetve lásd a fent idézett „jogiasodás” definíciót is) nem a jogi szabályok, hanem az arra épülő tényleges gyakorlatok megváltozását jelenti.

Nem teljesen világos a szövegből, hogy büntetőjogi eljárási alapelveket miért kérünk számon a kötelezettségszegési eljárásokon (6. fejezet).

És végül egy formai kritika: a kötet maga kissé abrupt módon zárul, konklúziók nélkül. A konklúziók a külön mellékletként beadott tézisekben olvashatóak csupán.

III. A legutóbbi időszakban (a kötet megjelenése óta) is számos fejlemény történt az EU-jogban, illetve a szakirodalomban. Ezek hiányát az opponens természetesen nem tudja felróni, de a rend kedvéért néhányat megemlítenék (különös tekintettel esetleges jövőben újabb munkákra). A szerző is jelzi a tagállami jogállamisággal kapcsolatos eljárások nehézségeit (5. fejezet), ezek a kötet megjelenése óta csak súlyosbodtak (mind Magyarországon, mind Lengyelországban). Ennek fényében a szerző gondolatvezetését néhány ponton *kiegészíteném*.

Általános kérdés, hogy mennyiben alkalmas az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás a jogállamiság és a demokrácia megsértésének orvoslására (már amennyiben ezt a szerzőhöz hasonlóan a kötelezettségszegési eljárás fogalma alá soroljuk, és nem csupán az EUMSZ 258-260. cikkekre tartjuk azt fenn). A szokásos eljárási elemek némelyike itt ugyanis kifejezetten kontraproduktív (jóvátehetlenül időhúzó) lehet, hiszen az érintett tagállamok esetében rendszerint nem áll fenn a jóhiszeműség feltevése, vagyis például az adminisztratív egyeztetési szakasz legfontosabb funkciója (ti. a nem tudatos jogsértések megoldása az EuB nélkül) sem adott. Az ideiglenes intézkedések használata segítheti ezekben a helyzetekben a helyzet adekvát kezelését (lásd pl. C-411/17 sz. ügyben, Bizottság kontra Lengyelország – Bialowieśka-erdő).

Az EU szekundér jogában is vannak továbbá olyan rendelkezések, amelyeknek hasonló a funkciójuk (pl. rendszerszintű korrupcióra az 1303/2013 EU Rendelet 142. cikke), de tényszerűen ezt is csak elvétve használta a Bizottság, noha alkalma bőven lett volna rá. A Bizottság ráadásul eddig kifejezetten csak a jogállamiságra koncentrált (lásd pl. Kochenov / Laurent Pech, *Better Later than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation*, *Journal of Common Market Studies* 2016, pp. 1062-1074), noha a demokrácia kérdése ettől nem elválasztható (fogalmilag és kauzalitás szempontjából sem). A primér jogban az EUMSZ 325. cikke nyújthat még jogalapot a jogállamiságot veszélyeztető korrupció kezelésére (Laurent Pech / Vlad Perju / Sébastien Platon: *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania: The case for an infringement action based on Article 325 TFEU*, *VerfBlog*, 2019/5/29, <https://verfassungsblog.de/how-to-adress-rule-of-law-backsliding-in-romania/>).

Románia és Bulgária tekintetében az ún. Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus (Cooperation and Verification Mechanism) is segíthet, bár a legtöbb tagállam tekintetében ez nem áll rendelkezésre, hiszen ennek alapja csupán az említett országok EU-csatlakozási szerződése. A szakirodalom bővelkedik a kötelezettségszegések szankcionálára vonatkozó újabb és újabb javaslatokban (áttekintésként lásd pl. Laurent Pech / Dimitry Kochenov, Strengthening the Rule of Law Within the European Union, *Reconnect Reflection Paper* 2019/1). Elfogadás előtt áll rendeletjavaslat is a következő EU költségvetési ciklusra, amely kifejezetten költségvetési megvonásokkal szankcionálná ezeket a kérdéseket (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States* (COM(2018) 324 final).

A kötelezettségszegési eljárásokról szóló általános munkákként a nemrégiben megjelent nagymonográfia (Luca Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolter Kulwer 2017, pp. 467) mellett Matthias Schmidt tanulmánya („The infringement procedure in the rule of law crisis” *Common Market Law Review* 55 (2018) pp. 1061-1100) érdemes leginkább említést.

IV. A munka alapos szakirodalmi feldolgozottságú, gondolatvezetésében kimunkált, színvonalasan érvelő, kérdésfeltevésében több helyen újszerű. Tudományosan kiemelkedő jelentőségű munkáról van tehát szó. Az értekezés a magyar jogtudomány számára állandó hivatkozási pont lesz a jövőben, de minden bizonnyal a joggyakorlatban dolgozók is haszonnal forgatják majd.

A fentiek alapján az értekezést alkalmasnak tartom a nyilvános vitára és a doktori cím odaítélését javasolom.

Salzburg, 2019. június 13.



Univ.-Prof. Dr. Jakab András, DSc