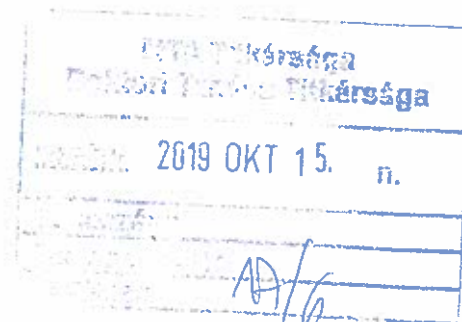


Szente Zoltán:

Opponensi vélemény

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



Tartalom

Bevezetés	1
1. A kutatási kérdés és problémafelvetés	2
2. A doktori mű struktúrája, gondolatmenete	3
3. A tárgyalás módja és az alkalmazott tudományos módszerek.....	8
4. Összegzés	9

Bevezetés

2019 tavaszán felkérést kaptam az MTA Doktori Tanácsától Várnay Ernő: *A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások az Európai Unióban* című doktori értekezésének opponensi bírálatára. A doktori művet az MTA Doktori Szabályzatának megfelelően vizsgáltam aszerint, hogy

- milyen tudományos eredményeket, illetve újdonságokat tartalmaz;
- melyek az érdemei és hiányosságai, valamint azt, hogy
- hiteles adatokat tartalmaz-e.

A részletes vizsgálat során különös tekintettel voltam a kutatási kérdés(ek) és az esetleges hipotézisek tudományos megalapozottságára, a doktori mű

gondolatmenetére és érvelési módjára, továbbá az alkalmazott módszerekre, illetve a megvalósítás színvonalára.

1. A kutatási kérdés és problémafelvetés

Várnay Ernő (a továbbiakban Szerző, illetve Jelölt) pontosan körülhatárolja az elemzés tárgyát, és megjelöli a téma tárgyalásának fő szempontját.

A doktori mű témája a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások jogdogmatikai vizsgálata az Európai Unió jogrendszerében. Tekintettel arra, hogy ezeknek az eljárásoknak különleges szerepük van az uniós jog kikényszerítésében, s ezáltal az EU jogrendszerének működtetésében, a választott téma gyakorlati jelentőséggel is bír. E jogintézmény fontosságához képest csupán néhány monografikus mű született a témában, de ezek egyrészt korábbi munkák (amit azért fontos kiemelni, mert élő, folytonosan változó, illetve fejlődő joggyakorlatról van szó), másrészt a Jelölt speciális szempontból vizsgálja tárgyát. E szempont a kötelezettségszegési eljárások jogiasodásának folyamata.

A Jelölt definiálja a jogiasodás jelenségét, figyelemmel az erre vonatkozó nemzetközi szakirodalomra is. Felfogásában a jogiasodás olyan folyamatot jelent, „amelynek során az eredetileg nem jogiként létező eljárások, normák, értékek jogi fogalmakba, jogi rendelkezésekbe, jogelvekbe transzformálódnak” (15. oldal). E körbe sorolja továbbá a már meglévő jogi eljárások és rendelkezések gazdagodását, kiterjesztését, továbbá a jogelvek áthatóbb, konzekvensebb érvényesülését is.

A jogiasodás mint folyamat vizsgálata elvileg meglepő lehet egy jogrendszer kapcsán, hiszen ez magától értetődő jelenség, ebben az esetben mégis indokolható mint önálló vizsgálati tárgy, egyrészt mert az EU-jog kikényszerítése sokáig inkább politikai természetű folyamat volt (amely a tagállamok együttműködésén alapult), másrészt mert az eljárásnak máig erősek az informális, illetve adminisztratív jellemzői. Alapvetően tehát olyan tendenciákról van szó, amelyek eredetileg politikai indíttatású intézkedések vagy folyamatok voltak, de jogivá váltak.

A munka nyilvánvalóan azon a hipotézisen alapul, hogy a kötelezettségszegési eljárások egyre inkább jogi folyamattá válnak, azaz intézményesülnek, illetve speciális jogdogmatika alakul ki körülöttük. A Jelölt doktori művében azt vizsgálja, hogy ez a

folyamat az eljárás mely részében hogyan fejlődött, milyen aktorai voltak, illetve a jogivá válásnak mi a pontos tartalma. Ezt szisztematikusan teszi, az eljárás minden jogilag megfogható elemével kapcsolatban körüljárja az eddigi európai bizottsági, illetve európai uniós bírósági gyakorlatot, azonosítva azok jogi követelményeit és tartalmát.

A tárgyalás jogdogmatikai megközelítése (amely a mű tudományos érvényességét határolja körül) a Jelölt munkájában semleges tárgyalási móddal párosul: a jogiasodást mintegy külső adottságnak tekinti, s értékítélet nélkül vizsgálja. Ez az olvasóban hiányérzetet is kelthet, különös tekintettel a doktori műben elemzett jogesetek nagy száma, illetve a Szerző felkészültsége miatt; a későbbiekben azonban ez a fajta lehatárolás igen hasznosnak bizonyul, ami igazolni látszik a Szerző döntéseit.

2. A doktori mű struktúrája, gondolatmenete

A doktori mű az Európai Unió kötelezettségszegési eljárásainak minden szakaszát behatóan vizsgálja. Korábbi (magyarul, franciául és angolul publikált) kutatási eredményeire támaszkodva (egyes esetekben azokat továbbfejlesztve) az alábbi fő területekkel foglalkozik:

- a kötelezettségszegési eljárások alkotmányosodása,
- a tagállami jogsértések mibenléte,
- a tagállamokat megillető eljárási jogosítványok,
- az Európai Ombudsman fellépése a Bizottságnál,
- az eljárásokban keletkezett dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés kérdése,
- a pénzügyi szankciók, illetve
- a diszkréció.

A Jelölt minden esetben részletesen feldolgozza a Bizottság által folytatott gyakorlatot, illetve az Európai Bíróság értelmezési gyakorlatát.

A Jelölt néhány elméleti kérdést nem tisztáz egyértelműen. Így például az EU alkotmányosodása kapcsán a tagállamok szuverenitásának „relativizálódását” említi, anélkül, hogy tisztázná, hogy álláspontja szerint a tagállamok és az EU között a

tagállami szuverenitás részleges átadásáról, vagy csupán a szuverenitásból eredő jogok átruházásáról (hatáskör-transzferről) van-e szó. Megjegyezhető ugyanakkor, hogy ennek tisztázása nem volt feltétlenül szükséges a vizsgált konkrét uniós eljárási forma jogiasodásának elemzéséhez (más lett volna a helyzet, ha az EU jogrendszer általában vett alkotmányosodása lett volna a dolgozat tárgya).

A Jelölt az egész doktori műben fegyelmezetten tartja magát a bevezetőben megadott téma-megjelöléshez és módszertanhoz. Ez nagy erénye a munkájának. Jellemző ugyanakkor az a megközelítési mód, amely szerint az európai intézmények állásfoglalásait, értelmezési gyakorlatát objektív adottságnak, vagyis magyarázandó változónak tekinti, s néhány utalástól eltekintve (mint például hogy a Bíróság álláspontja nem eléggé egyértelmű a *ne bis in idem* elvének a kötelezettségszegési eljárásokban való alkalmazása tekintetében, 213. oldal) nem bírálja. Ezzel szemben az egyes témákra vonatkozó szakirodalmi álláspontokat időnként kritikusan szemléli. Ezek többségében meggyőző módon vitat más nézeteket.

A Jelölt jogi érvelését – a nyelvtani-logikai módszeren túl – nagyban meghatározza a kontextuális értelmezés, amely funkcionalista szemléletmóddal társul. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az egyes eljárási formákat a Jelölt szűken értelmezi, s azokat csak a dokumentálható eredeti funkcióra tartja alkalmazhatónak. Így például az EUMSZ 259. cikkében foglalt eljárást nem találja alkalmasnak az EU alapértékeinek (EUSZ 2. cikk) védelme szempontjából, amit azzal indokol, hogy e célra nyilvánvalóan az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást foglalták szerződésbe. E szemléletmód joglogikai tisztasága mellett azonban kevésbé van figyelemmel az EU-jog, illetve az alapszerződések gyakran – a doktori műben is számos helyen elismert – evolutív jellegére, amely a konkrét szerződésbeli felhatalmazások elégtelenségét gyakran a meglévő rendelkezések kiterjesztő értelmezésével kívánta áthidalni. A konkrét eset tekintetében az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek érvényesítése is az EU elsődleges jogából következő jogi kötelezettségek közé tartozik (a Jelölt által az uniós jog megsértésére vonatkozó definíciója szerint is, lásd 37. oldal), s az alapértékek vonatkozásában a 259. cikk alkalmazásának kizárásához szükséges lenne annak bizonyítása, hogy a 2. cikkben foglalt alapértékek egyedi, súlyos tagállami megsértése elvileg kizárt, s ezért csakis a 7. cikkben foglalt, rendszerszintű veszélyeztetés („egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”) fordulhat elő, vagyis a 7. cikk eljárási teljes mértékben lefedik a

2. cikk megsértésének elvi lehetőségeit. Ha ugyanis a 7. cikk szerinti eljárás csupán egy specializált eljárás az alapértékek rendszerszintű (azaz nem egyedi) veszélyeztetése esetére, akkor a Szerzőnek az az érve sem elégséges, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy ilyen esetben a Bíróságnak nincs szerepe (ami egyébként az ellenkező álláspontot látszik alátámasztani, vagyis hogy a 7. cikk speciális, átpolitizált eljárás).

Megjegyzem, a Szerző később is visszatér a 7. cikk szerinti eljárás értékelésére, s ott úgy nyilatkozik, hogy lehet átjárás az EUMSZ 258., illetve az EUSZ 7. cikke szerinti eljárások között. Abban viszont egyetérttek a Szerző álláspontjával, hogy az EUMSZ 258-260. cikkei szerinti eljárások, amelyek a konkrét kötelezettségszegések ellen vehetők igénybe, nem válthatják ki teljesen az EUSZ 7. cikkének eljárását, még akkor sem, ha ez utóbbi gyakorlati alkalmazhatósága ma még kérdéses. A Szerzőnek abban is igaza van, hogy a jogállamiság rendszerszintű sérelme lényegesen különbözik a valamely EU-irányelv megfelelő átültetésének hiányában megnyilvánuló jogsértéstől, azt a véleményét azonban nem osztom, amely szerint nem elvárható, hogy a Bizottság rendszeres kötelezettségszegési eljárásokat indítson a 2. cikkbe foglalt alapértékek megsértése esetén (103. oldal). Ezt nemcsak azért állítom, mert erre már több példa is volt (lásd a bírák kényszernyugdíjazásának vagy az adatvédelmi biztos idő előtti felmentésének ügyeit), hanem mert maga a Szerző is más helyen már elismerte a kétféle eljárástípus közti átjárás lehetőségét, másrészt a cikkben foglalt alapelvek is az elsődleges uniós jogból származó követelmények, harmadrészt a konkrét kötelezettségszegés keretei közötti fellépés lehetősége adódik a többlől következő a kevesebb elvől (ha a lényegesen kisebb súlyú jogsértések esetén alkalmazható a kötelezettségszegési eljárás, aligha tagadható annak alkalmazhatósága az alapelvek esetében csakis a bizonyítási nehézségek miatt).

A Szerző funkcionalista megközelítése jól látható akkor is, amikor az EUMSZ 258. cikkbe foglalt eljárást nem tartja megfelelőnek a strukturális jellegű (az általános és tartós gyakorlatban megnyilvánuló) jogsértések orvoslására (azzal, hogy a Szerző itt is azonosít egy másik eljárást, a 260. cikk szerinti, amely alkalmas(abb) az ilyen problémák kezelésére).

Bármi legyen is azonban a véleményünk azzal kapcsolatban, hogy a különböző típusú kötelezettségszegések esetén melyik eljárás a legalkalmasabb vagy melyik vehető

egyáltalán igénybe, fontos megjegyezni, hogy a Szerző mindig indokolja saját álláspontját, s nagy erényeként kell kiemelni azt is, hogy mindig ad alternatív vagy plauzibilisebb megoldási javaslatot a bírált nézetekkel szemben.

Némileg következetlennek látszik a Szerző azon álláspontja, amely ellenzi a kötelezettségszegési eljárás igénybevételét egyedi (felső)bírósági határozatokkal szemben, azon az alapon, hogy az erősítené az EUB felsőbírósági szerepét (a tagállami bíróságokhoz képest), s egy ilyen tendencia könnyen felboríthatná a nemzeti bíróságok és az EUB közti bizalmi viszony eddig kialakult egyensúlyát, s csökkenthetné a nemzeti bírósági szervezet működésének hatékonyságát (69-70. oldal). Ráadásul az EU számára olyan esetekben, ha egy tagállami bíróság egyedi ítélete ellentétes az EU-joggal, más megoldási lehetőségek is rendelkezésre állnak. Csakhogy más helyen maga a Szerző fejt ki, hogy az EU-jog betartása a tagállamokkal szembeni követelmény, tekintet nélkül arra, hogy az EU-joggal ellentétes döntést milyen állami szerv hozta. Másrészt az EUB határozatai – az európai jog oldaláról tekintve – mindig feltétlen primátusra tartanak igényt a tagállami – akár bírósági – joggyakorlattal szemben, így a kölcsönös bizalmi viszony megóvása vagy a tagállami bírósági szervezet működési hatékonysága a Szerző által egyébként figyelembe vett szempontoktól idegen megfontolások, s kevésbé meggyőzőek.

Úgy tűnik továbbá, hogy a Szerző szkeptikus az Alapjogi Charta kötelezettségszegési eljárások útján történő kikényszeríthetőségét illetően. Tudomásom szerint viszont – éppen Magyarország kapcsán – a legutóbbi fejlemények ezt a lehetőséget megerősítik, ami újabb irányú fejlődést jelezhet.

Kétségtelen továbbá, hogy a Szerző néhány más esetben is mégiscsak túllép a jogi szempontokra korlátozódó tárgyalási módon. Így például akkor, amikor a Bizottság korlátozott intézményi kapacitásaira utal (pl. 83. oldal), vagy a bizottsági gyakorlat egyes jellemzőire (amennyiben kötelezettségszegési eljárásokat túlnyomórészt a tagállami jogszabályoknak az uniós jogba ütközése miatt indítanak). Csakhogy ezek a magyarázatok szükségesek a bizottsági fellépés megértéséhez, amennyiben pusztán jogi megfontolások alapján az nem lenne logikus vagy érthető.

A Szerző vizsgálta a kötelezettségszegési eljárások lefolytatásának gyakorlatát is, ezen belül részletesen foglalkozik a tagállamokat megillető jogokkal. Ennek során kimutatja, hogy az Európai Bíróság bizonyos, a bírósági szakaszban természetesnek

számító jogokat kiterjesztette a bírósági szakaszt megelőző, úgynevezett adminisztratív szakaszra is (például az indokolással ellátott vélemény tartalmi követelményeinek meghatározásával). Ugyancsak részletesen bemutatja a bizonyítási teher megoszlásának alakulását a felek (a Bizottság, illetve az érintett tagállam) között, végigkísérve a gyakorlat módosulását.

A téma tárgyalásának teljes körűségére való törekvést igazolja, hogy a Szerző olyan kötelezettségzegési (vagy azokkal analóg) eljárásokat is vizsgál, illetve bemutat, amelyekben a jogiasodás mértéke korlátozott maradt, vagy mert a procedura alapvetően megőrizte politikai jellegét (esetleg még újnak, kipróbálatlannak számít), mint a 7. cikkben foglalt eljárás esetén, vagy más okból kevésbé vált bevetté (mint az EUMSZ 259. cikke esetén). Ez azt bizonyítja, hogy a Jelöltnek nem volt prekonceptiója, azaz nem akarta mindenáron kimutatni a jogiasodás egységes és töretlen érvényesülését. Megítélésem szerint itt nagyon jól érzékelhetők a Jelölt által választott tiszta jogdogmatikai tárgyalási mód előnyei.

A munka áttekinthetőségét kiválóan szolgálják az egyes eljárási formákról szóló fejezetek végi összefoglalások, amelyek röviden és tömören összegzik a fejezet elemzése által meghatározott jogi tartalmat.

Megjegyzem, jelentős részben eltérő kutatási érdeklődésem folytán nem tudtam ellenőrizni, hogy a doktori munka vajon a kötelezettségzegési eljárásokkal kapcsolatos valamennyi területet érinti-e. Ennek megítélését opponenstársaimra hagynám. Mindazonáltal a munka olyan alapos, hogy ennek alapján feltételezhető, hogy minden lényeges kérdés tárgyalásra került, legalábbis a jogi eljárások legfontosabb általános kérdései itt specifikusan a kötelezettségzegési eljárásokra vonatkoztatva megjelennek (eljárás-kezdeményezés, a felek pozíciója és jogai, bizonyítási teher és eszközök, indokolási kötelezettség), vagy ha nem, annak speciális okai vannak (pl. jogorvoslat hiánya).

Hasznos lett volna egy általános összegző fejezet a kötet végére, amelynek hiánya annál is inkább feltűnő, hogy a Szerző a tárgyalás során több részösszefoglalót is írt, amelyek nagyban segítettek a megértést (habár lehet, hogy a Szerző épp ezek miatt nem látta már szükségesnek, hogy a monográfia végére is készítse egy összefoglalást).

3. A tárgyalás módja és az alkalmazott tudományos módszerek

A tárgyalás módja mindvégig kiegyensúlyozott, elemző típusú, a fogalomhasználat konvencionális és szakszerű. Az elemzések során jól nyomon követhető az idézett jogelvek és a konkrét szabályok közti megfeleltetés illetve viszony. Az érvelés logikus és tárgyyszerű. Az európai bizottsági állásfoglalások és európai bírósági ítéletek ismertetése és elemzése korrekt és kielégítő. Az egyenes idézetek szemléletesek, arányosak az elemzések során.

A száraz, érvelő stílust csak néha oldják fel könnyed kifejezések, alcímek (mint például az 1049-es rendelet megszületéséről, ami a Szerző szerint „nehéz szülés” volt az eljárás során figyelembe vett dokumentumok hozzáférhetőségével kapcsolatban (144. oldal), illetve az olyan alcímek, amelyek érzékeltetik a folyamat történetiségét (pl.: „a Lisszaboni szerződés újabb előrelépést hoz”). Ezek a kifejezések azonban inkább oldják a gondolatmenet feszességét, mintsem akadályoznák a megértést.

Amint arról már szó volt, a doktori mű jogtudományi munka, amely vállaltan a kötelezettségszegési eljárások jogi-jogdogmatikai elemzésére irányul. Ez azt jelenti, hogy az elemzés az európai uniós jog elsődleges és másodlagos jogforrásainak szövegét, illetve a vonatkozó intézményi (elsősorban európai bizottsági) gyakorlatát, illetve az Európai Bíróság joggyakorlatát elemzi abból a szempontból, hogy azoknak mi a jogilag releváns tartalma. Mivel az elemzés a kötelezettségszegési eljárások teljes spektrumára kiterjed, e jogi tartalom gyakran egyértelmű, s a munka elsősorban leíró jellegű. Más esetekben azonban a hatályos EU-jog, illetve annak érvényes értelmezése valóban csak alapos szövegelemzéssel azonosítható. A jogdogmatikai módszer alkalmazásával a Jelölt elsősorban logikai, kontextuális, illetve jogelvek alapján történő érvelést alkalmaz, minden szükséges esetben kiegészítve azt olyan történeti elemzéssel, amely az EUB joggyakorlatának fejlődését is figyelembe veszi, amennyiben abból érdemi következtetéseket lehet levonni (ilyen alapon zár ki például bizonyos értelmezési lehetőségeket).

A Jelölt otthonosan mozog a tárgyalt jogelvek körében. Ennek számos szép példája van, így például amikor a Szerző kimutatja, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásnak

kettős természete van, legalábbis abban az értelemben, hogy más az eljárás funkciója és kontextusa a nemzeti bíróságok, illetve az EUB számára (63. oldal).

A Szerző által „jogközpontúként” minősített módszer mellett a munkát történeti megközelítés jellemzi. Ez a témából fakadóan elkerülhetetlen, hiszen a doktori mű nem valamifajta pillanatképet kíván adni a kötelezettségszegési eljárásokról, hanem azokat fejlődésükben vizsgálja, amennyiben jogintézménnyé válnak/váltak.

4. Összegzés

A Jelölt doktori munkáját a választott témakör alapos, átfogó ismerete jellemzi. Dogmatikai felkészültsége (a vizsgált jogintézmények közti összefüggések, jogi megfontolások ismerete) kiemelkedő. Imponáló az a magabiztosság, ahogy nemcsak az EUB által eldöntött ügyeket, hanem a vonatkozó szakirodalmat is kezeli.

Különösen értékelendő a tárgyalás fegyelmezettsége, logikai zártsága, amely e szerteágazó témakör jogdogmatikai szempontú tárgyalásánál nélkülözhetetlen.

A Szerző sokat merít saját korábbi, illetve munkatársaival közös kutatási eredményeiből, esetenként továbbgondolva, módosítva, illetve jelentősen kiegészítve azokat. A mű önálló kutatómunka eredménye, a kötet új és eredeti publikáció (vagyis nem a korábbi munkák egybeszerkesztése).

A vonatkozó jogesetek leírása, feldolgozása mintaszerű, a vonatkozó szakirodalom figyelembe vétele, gyakran egyes tudományos nézetek vitatása elegáns, az esetek túlnyomó részében meggyőző, és sosem lép túl a szakmai diskurzus elfogadott keretein.

A hivatkozások pontosak, a vonatkozó szakirodalom felhasználása megfelelő.

A mű megfelelő színvonalú ahhoz, hogy teljesítse a Jelölt előzetesen megfogalmazott vállalkozását, amely szerint hozzá kíván járulni a téma nemzetközi diskurzusához.

A Jelölt által elért tudományos újdonságokat az alábbiakban látom:

- a kötelezettségszegési eljárások jogiasodásának mint folyamatnak a meggyőző, tudományos értékű azonosítása illetve bizonyítása nem csupán

általánosságban, hanem az egyes eljárási cselekmények, körülmények tekintetében is;

- a pénzügyi szankciók kiszabásának mint a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletét követően fennmaradó jogsértések szankcionálásának azonosítása a jogiasodás egyik döntő tényezőjeként, amennyiben egy szankció nélküli politikai eljárásból valóságos jogkövetkezményt tartalmazó jogintézmény lett;
- a jogsértés azonosítása a kötelezettségszegési eljárások során: habár az EU-jog szerint az uniós jog bármely rendelkezésének, jogelvének a tagállamok bármely szerve részéről történő megsértése a tagállamok kötelezettségének minősül, a Jelölt kimutatja
 - a) az EUMSZ 258. és 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás alkalmazásával kapcsolatos gyakorlatot, amelynek során az irányelvek átültetéséről szóló értesítés elmaradásának szankcionálására vonatkozó, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett eljárás gyakran befejezetlen marad;
 - b) a bírósági ítélkezési gyakorlat mint tagállami kötelezettségszegés doktrínájának alakulását azzal, hogy a Bíróság elvi szinten már nemcsak kinyilvánította készségét az ilyen jellegű jogsértések megállapítására, hanem ennek feltételrendszerét is kialakította;
 - c) az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikkébe foglalt, úgynevezett lojalitási klauzula megsértése, mint tagállami kötelezettségszegés bemutatása az elutasítástól a párhuzamos (más jogsértések melletti) megállapításon át az önálló jogsértésig, amely a jogiasodás megnyilvánulása;
 - d) az általános és tartós, illetve a strukturális kötelezettség mint az uniós joggal kapcsolatos kötelezettségszegés megkülönböztetése.

Összességében Várnay Ernő doktori értekezését magas színvonalú, több tudományos újdonságot hozó műnek tartom, amely mindenben megfelel a tudományos munkák standardjainak.

Mindezek alapján javaslom a Doktori Tanácsnak a doktori mű nyilvános védésre bocsájtását.



Prof. Dr. Sente Zoltán

az MTA doktora,
egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem,
tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont,
Jogtudományi Intézet

