

Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga

KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002, 680 oldal

Várnay Ernő és Papp Mónika nagyszabású munkáját több okból is nyugodtan nevezhetnénk kézikönyvnek. Először is felépítése, szerkezete olyan széles ismeretanyagot ölel át, hogy az átlagos érdeklődésű olvasó általa bizonyára kielégítheti az Európai Unió iránti kíváncsiságát, egy joghallgató pedig „bevezettetik” az EU jogi-intézményi viszonyainak tanulmányozásába, s az így szerzett ismeretekre könnyűszerrel felépítheti majd azt a speciális tudást, amely elindíthatja akár a szakértői pálya rögzös útján, akár a nemzetközi (EU-) jog gyakorlati útvesztőjében. Persze nem akarom mindezzel azt sugallni, hogy a közel hétszáz oldalas könyv felöleli a címnek megfelelő teljes, az EU keretében folyó együttműködés minden részletét, már csak azért sem, mert az egyes témák kidolgozásának mélysége és tárgyköreinek szélessége változó, s a kötet túlnyomó része a közösségi jog alapkérdéseit tárgyalja, azaz az EK-jogot: az első pillér, azaz *a gazdasági pillér joganyaga kap benne prioritást*. A szerzők helyesen súlyoznak: a gazdaság az a terület, amely az európai integráció kialakulásának és fejlődésének az alapja, s amelynek szabályai éppen ezért egyúttal az EU legrégebbi, legkidolgozottabb, legáltalánosabb és legmélyebb joganyagát is jelentik.

A kötet kézikönyv jellegét erősíti a felépítése, amellyel a szerzők régi, jól bevált utat követnek: a közösségek létrejöttétől (röviden) végigvezetnek az integrációs szervezet fejlődésének fokain, majd áttekintik azt a célegyüttest, amely jelenleg is meghatározza az EU jellegét, értékeit és a fejlődés fő irányait. A második, viszonylag részletes fejezet bemutatja az EU intézményi rendszerét. Az Európai Unió felépítése, intézményrendszere igen sajátos, nem írható le a megszokott fogalmakkal, sem a nemzetállami struktúrák, sem a nemzetközi szervezetek oldaláról közelítve. A fejezet ismerteti az EU intézményi szerkezetének egyes elemeit, azok jellegzetességeit, funkcióit, feladatait, működését. Az Európai Unió Tanácsa szavazati rendszerének három formáját ismerhetjük meg: a nizzai szerződés előtti, a jelenlegit, valamint a csatlakozásunk utánit, és olvashatunk az Európai Parlament jogalkotással és döntéshozatallal kapcsolatos hatásköreinek változásairól is. Viszonylag részletes az Európai Bíróság és a bíróságok hatáskörével, összetételével, szervezetével, eljárásával kapcsolatos szabályok, feladatok bemutatása, a jogértelmezési módszerek jellemzése (a szó szerinti értelmezés, a többnyelvűségből adódó feladatok, a történeti, rendszertani, teleologikus értelmezés, a jog-összehasonlító módszer). Séma ábrázolja a bírósági eljárási folyamatot, de a leírás is viszonylag részletes.¹ Az intézményi rendszer leírásakor hangsúlyt kap, hogy a „viszonylag koherens közösségi intézményi rendszerhez, amelyben értelmezhetők a jogalkotás, a végrehajtás, a bírói, a külső pénzügyi ellenőrzés funkciói, járul egy kifejezetten politikai szerv, az Európai Tanács...” (69–70. o.).

¹ Kiterjed a képviseletre, az írásbeli és szóbeli eljárásra, a beavatkozásra, a bizonyításra, a tanúk idézésére és meghallgatására, szakértő kirendelésére, az egyezségre, a kereset visszavonására, a tanácskozásra, az ítéletre, a költségekre, az ítélet értelmezésére irányuló kérelemre, a perújításra, a mulasztási ítéletre és ellenmondásra, az előzetes döntési eljárás sajátosságaira, a nyelvi rezsimre, az elsőfokú bíróság határozatával szembeni fellebbezésre, az elévülésre, a végrehajtás felfüggesztésére, az ideiglenes intézkedésekre.

A könyv címének megfelelő „érdemi” részt a III–X. fejezet tartalmazza, amely végigvezet a jogforrásokon, a jogalkotáson, a döntéshozatalon, tárgyalja a közösségi jog közvetlen hatályát és elsőbbségét a tagállami joggal szemben, valamint kikényszeríthetőségét, az előzetes döntési eljárást, a közösségi jogi aktusok bírósági felülvizsgálatát, a belső piac jogát és a versenyjogot. Az elsődleges közösségi jog forrásaihoz tartoznak az alapszerződéseken túl a szerződésekhez a tagállamok egyetértésével csatolt jegyzőkönyvek, a csatlakozási szerződések és a hozzájuk kapcsolódó aktusok, a tagállamok által kötött megállapodások és az általuk elfogadott aktusok. Várnay Ernő felhívja a figyelmet arra, hogy az alapszerződések egyfajta alkotmányként foghatók fel – az Európai Bizottság több alkalommal használta az „alapvető alkotmányos karta” kifejezést, azonban alkotmányjogi-politikai értelemben „az alapszerződések mégis inkább tekinthetők nemzetközi szerződéseknek, amelyek a részes tagállamok és jogalanyaik számára teremtenek jogokat és kötelezettségeket, határozzák meg a szervezet számára átruházott jogok gyakorlásának célját, módját és határát” (147. o.). Az alapszerződések közül az elsőt (az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó párizsi szerződést) határozott időre kötötték (s éppen napjainkban jár le), a többi határozatlan időre.

A másodlagos vagy származtatott közösségi jog megalkotásának folyamán általános követelmény, hogy „megfelelő felhatalmazás alapján, megfelelő jogi alapra támaszkodva, a szubszidiaritás elvét figyelembe véve, illetve megfelelően indokolva” bocsássák ki a jogi aktusokat. A szubszidiaritás „dinamikus fogalma” mint közösségi jogi elv „jelentése, alkalmazása, bírói megítélése sokkal kevésbé világos, mint azt első pillantásra gondolhatnánk” (155. o.), mivel erőteljes politikai tartalma van. Nem véletlen, hogy ez idáig a Bíróság nem bocsátkozott e kérdés nyílt vizsgálatába. Mégis egyet kell értenünk Várnay Ernővel, aki szerint magának az elvnek a kimondása is, továbbá gyakorlati érvényesülése jelentős hatással volt az integráció (szervezeti) fejlődésére.

Új fogalmakkal is meg kell ismerkedniük az EU-jog alkalmazóinak: az irányelvek *implementálása* (az angolban és franciában *implementation*, *transposition*) a tagállami jogszabályok módosítását, hatályon kívül helyezését, újak megalkotását jelenti többnyire, tehát többet és/vagy mást, mint a hatálybalépés. A szakkifejezések átgondolása azért fontos, mert a jogi anyag átültetése során ki kell kristályosodnia egy magyar fogalomtárnak, amelyben a stabil kifejezések mindig ugyanazt jelentik mindenki számára.²

A másodlagos jog főlé helyezhetők a jogelvek a közösségi jog jogforrási hierarchiájában (mivel azok a közösségi intézményekre mint a másodlagos jog alkotóira is vonatkoznak): a jogbiztonság elve, a jogos elvárások védelmének elve, az egyenlő elbánás, a diszkrimináció tilalmának elve, a demokrácia és jogállamiság elve, méltóság, egyenlőség, szabadság, szolidaritás, jogorvoslat, tisztességes eljárás, arányosság elve stb. Ezeket az elveket a szerzők valóságos jogi példákon keresztül mutatják be, többnyire az adott jogi dokumentumból származó idézetekkel alátámasztva. Ily módon az egyes jogi esetek forrásait pontosan megismerhetjük, a hivatkozások alapján visszakereshetjük.³

² Nem szerencsés felhívásnak fordítani a *notice* (francia), illetve *note* (angol) kifejezést (166. o.): az értesítő közelebb állna a tartalomhoz. Ugyanúgy a *résolution* (angolul *resolution*) határozmányra magyarártása helyett érdemes a határozat kifejezést használni.

³ Igen érdekes például az általánosan ismert, precedensértékű Cassis de Dijon ügy többszöri megjelenése: Az Európai Bíróság az arányosság elvét érvényesítette egy tagállam olyan intézkedésével szemben, amely valamely szerződésben biztosított jogosultság, szabadság korlátozását célozta. Ebben az esetben egy francia likőr német importőr általi behozatalának korlátozása miatt került sor bírósági eljárásra (1978). A luxembourgi bíróság úgy döntött, hogy a német hatóságoknak nincs joga egy Franciaországban forgalomban lévő termék importjának akadályozására, kivéve, ha az egészségügyi, fogyasztóvédelmi okokkal vagy az úgynevezett fair kereskedelmi gyakorlatra való hivatkozással indokolható. A bíróság értelmezése szerint „a tagállamok szabályozásának pusztá eltérése önmagában oka lehet a tagállamok közötti kereskedelem korlátozásának. Ezek a korlátozó hatású rendelkezések tehát csak akkor nem ütköznek a közösségi jogba, ha alkalmazzák

Az EU nemzetközi szerződéskötési képességének számbavétele során megismerkedhünk az úgynevezett funkcionális szerződéskötési képesség fogalmával (a közösségek egyenként rendelkeznek nemzetközi szerződéskötési képességgel az adott Közösség alapító szerződésében foglalt céljai érdekében).⁴ Hogy világos képet kapjunk a tagállamok hozzájárulásáról a közösségi döntéshozatalhoz, a franciaországi gyakorlatot mutatja be a könyv.

A témakör megértését az EU jogi gyakorlatából átvett számos példa szolgálja. A *közösségi jog közvetlen hatályának* elvét is konkrét példák bemutatásával illusztrálják: „a közösségi jognak olyan hatálya van, amelyet állampolgáraink a nemzeti bíróságok előtt felhívhatnak. Ebből az következik, hogy a Közösség a nemzetközi jognak egy új rendszerét alkotja, amelynek javára a tagállamok – bár körülhatárolt területen – korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai közé nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is beletartoznak.” (204–205. o.) A bemutatott esetben hozott ítélet és indoklása elvileg a tagállamok valamennyi bíróságát a közösségi jog rendes bíróságává nyilvánította azáltal, hogy kimondta: a közösségi jog nemcsak a közösségi intézmények, hanem a magánszemélyek körére is vonatkozik.

A közösségi jognak nemcsak közvetlen hatálya, hanem elsőbbsége is van a tagállami joggal szemben. A tagállami bíróságok „a világos és feltétlen közösségi jogi rendelkezéseket közvetlenül és haladéktalanul alkalmazni kötelesek, még akkor is, ha azok egyértelműen a hazai jogba ütköznek” (241. o.). A téma kapcsán megismerkedhünk azokkal az ellenérzésekkel is, amelyeket a közösségi jog elsőbbsége elvének rögzítése során az egyes tagállamokban (Franciaország, Németország, Olaszország példája) tapasztalni lehetett.

Mintha futballmeccsen lennénk, olyan érzésünk támad, ha azokat az eseteket kezdjük böngészni, amelyeket Várnay Ernő közrebocsát a tagállamok közösségi jogsértésével szembeni kikényszerítési eljárások (VI. fejezet) bemutatásakor. A mérkőzésben az Európai Bíróság offenzív játékos, a tagállamok pedig védekezésre rendelkeznek be. Valamely tagállam jogsértése esetén az Európai Bizottság figyelmeztető levelet ír a tagállamnak (az eljárás első hivatalos aktusa), és amennyiben a tagállam nem szünteti meg a jogsértést, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat. A procedúra során a tagállamok különféle módokon védekeznek (például arra hivatkoznak, hogy gyakorlati nehézségek akadályozták a megfelelő aktusok megalkotását, vagy *vis maior* esetére, vagy a kölcsönösség elvére). Az Európai Bíróság álláspontja szerint – emeli ki a szerző – a közösségi jog egységes és azonnali alkalmazhatósága megköveteli a jogsértés kiküszöbölésének azonnali megkezdését és mielőbbi elvégzését.

Az utolsó mintegy száz oldal (a XI–XIII. fejezetek) ugyancsak nem kifejezetten jogi anyagot tárgyal; itt a közösségi politikákat veszik sorra a szerzők: a kereskedelempolitikát, a mezőgazdasági politikát, a környezetvédelmet, a közös költségvetést, a közös kül- és biztonságpolitikát, valamint a harmadik pillérrel kapcsolatos területeket (a schengeni megállapodást, a személyek szabad mozgását és az ebből adódó feladatokat). E kérdéskörök esetében tehát „a Közösség rendszerint nem éri be a szabályozással, a »peremfel tételek« kijelölésével, hanem a spontán folyamatoktól várható következményektől eltérő

suk feltétlen szükségességét a tagállamnak sikerül bizonyítani” (344. o.). A bíróság megfogalmazta a kölcsönös elismerés elvét: „a tagállamok nem tilthatják meg területükön a más államban jogszerűen előállított és forgalomba hozott termékek értékesítését.” (345. o.)

⁴ A Közösség jogi személyiség mivolta lehetővé teszi a szerződéskötési képesség kiterjesztését az alapító szerződésben megjelenő összes célkitűzés tekintetében, tehát „mindazokon a területeken, ahol a Közösségnek van hatásköre, az egyszerre jelent »belső« hatáskört, tehát a tagállamokra és azok jogalanyaira vonatkozó jogalkotási felhatalmazást, és »külső« hatáskört, lényegében szerződéskötési képességet vagy éppen nemzetközi szervezetekben való fellépést” (171. o.).

eredmény elérése érdekében beavatkozik a dolgok menetébe” (579. o.). A tárgykörben szokásos tankönyveknél tovább megy a szerző, Várnay Ernő, amennyiben a közös politikákat főként a jogi szabályozás, a döntéshozatal szempontjából közelíti meg. A közös költségvetés pedig, amellet, hogy a közös politikák megvalósításának forrását biztosító eszköz, módot ad az EU döntéshozatali mechanizmusának alaposabb bemutatására. A 607. oldalon a 2000. évi közös költségvetés főbb bevételeket és kiadásokat tartalmazó összevont táblázatával találkozunk. A táblázat első látásra szemet szúr: az összes bevétel nem egyezik meg az összes kiadással, tehát úgy tűnik, mintha a költségvetésben kiadási többletet terveztek volna, azaz deficitet. Nos, ez az az eset, ami az Európai Unióban nem fordulhat elő, ahogyan azt két oldallal később Az egyensúly elve című részben szépen ki is derül.

A közösségi politikákat az Európai Unió költségvetéséből finanszírozzák. Ám az egyes tagállamok maguk is nyújtanak támogatásokat, például a mezőgazdaságban. Ami a könyvből számomra a leginkább hiányzik, az a nemzeti támogatási rendszerek bemutatása, például a mezőgazdasági politikában. Mert igaz ugyan, hogy a közösségi termelők számára az ártámogatásokat (garantált felvásárlás, raktározás, exporttámogatás) a Garancia-alapból finanszírozzák, de a mezőgazdaságban számos más, nemzeti támogatás is szerepet kap.⁵

A Bizottság, amelynek feladatai közé tartozik a nemzeti támogatásoknak a vizsgálata is (ezzel Papp Mónika részletesen foglalkozik a X. fejezet 7. pontjában) 2001-ben több mint ezer nemzeti támogatást regisztrált az Európai Unióban. Ezek 44 százaléka az ipar és a szolgáltatás, 39 százaléka a mezőgazdaság, 10 százalék a halászat és 7 százalék a közlekedés területét érintette.

A közösségi (strukturális alapokon keresztül támogatandó) célok és a nemzeti támogatások céljai elvileg harmonikus egységet alkotnak, de a gyakorlatban az elv nem mindig érvényesül. A regionális támogatások esetében például a *közösségi és a nemzeti támogatáspolitikai szabályozása nem eléggé koordinált*, így előfordul, hogy egyes régiók mindkét forrásból támogatást élveznek, míg mások egyikből sem, holott a törvény betűje szerint jogosultak lennének rá.⁶

Az egységes európai piac a tényezőáramlás szabadságán alapul. A négy tényező (árak, szolgáltatások, tőke, személyek) szabad mozgása a vámunióval és a közös piaccal nem valósult meg teljes mértékben, és *a nem vám jellegű gazdaságpolitikai eszközök gyakran hatékonyabb akadályai és torzító tényezői voltak a kereskedelemnek, mint a vámok*. A szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása előtt pedig ezen túlmenően is számos korlát magasodott.

Az 1987 nyarán életbe lépett Egységes Európai Okmány fontos jogi és politikai következménye, hogy a korábban mereven védelmezett egyhangúság elvét feladva, bevezették a többségi elvű döntéshozatalt, és a fehér könyv célkitűzéseinek megfelelően az egységes belső piac érdekében 1993-tól a mennyiségi korlátozásokat már közösségi szinten alkalmazzák, és kifelé egységesítik a biztonsági, környezeti, egészségügyi stb. előírásokat.

⁵ Például a legnagyobb mezőgazdasági termelő Franciaországban a mezőgazdaságban pályázható pénzeknek csak 36 százaléka érkezik a közösségi kasszából (Compte rendu de gestion budgétaire Année 2000, Ministère de l'agriculture et de la pêche). A nemzeti támogatások az EU-ban az össz-GDP 0,99 százalékát tették ki 2000-ben. A tagállamok közül a GDP-hez mérve Nagy-Britanniában volt a legkisebb (0,46 százalék) és Finnországban a legnagyobb (1,44 százalék) a nemzeti támogatások aránya. A finnországi magas arányt a mezőgazdaságnak nyújtott jelentős támogatások okozzák, amelyek az összes nemzeti támogatás 70 százalékát teszik ki.

⁶ A 2001. márciusi stockholmi, illetve a 2002. márciusi barcelonai csúcsműsor elmelte ki a belső piaci versenyt korlátozó állami támogatások csökkentésének szükségességét, meghatározta azt is, hogy a tagállamok irányítsák át a forrásokat közösségi érdekeltsgű területekre, például a környezetvédelem, a foglalkoztatás, a kutatás-fejlesztés, a kis- és középvállalkozások támogatására (www.euro.hu/euro-info).

Az új szabványok bevezetésénél előzetes, kötelező, közösségi szintű notifikációs eljárást írnak elő, megszüntetik a belső határokat, közelítik az adórendszereket.

Látható mindebből, hogy a belső piac állandó változásban van, ennek megfelelően a jogszabályok is folyamatosan születnek, változnak és sokasodnak. A kezdetektől (a vámunió létrejöttétől) tiltott a vámok és az azokkal egyenértékű intézkedések alkalmazása. Számos jogesetben hozott ítélet kapcsán körvonalazódik és válik egyértelművé a vámokkal egyenértékű intézkedések tilalma, a diszkriminatív adóztatás tilalma, a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalma. A szerzők külön kitérnek a letelepedés szabadságának érvényesülésére a vállalkozások, a vállalatok, valamint az úgynevezett önfoglalkoztatók esetében, illetve azokra a kísérletekre, amelyeket a tagállamok a munkavállalók (személyek) szabad mozgásának korlátozására tettek.

A termelési tényezők közül a szabad mozgást a közös piac formálisan a közvetlen befektetések tekintetében írta elő. A közös piacon a tőkeáramlások négy kategóriája közül az első kettőhöz soroltak kaptak zöld utat (közvetlen befektetések, személyes tőkeátutalások, rövid és középtávú kereskedelmi hitelek, életbiztosítások, hitelbiztosítások, szolgáltatásokhoz kapcsolódó tőkeátutalások – *A* lista –, továbbá a *B* listához tartozó részvénytőkepiaci értékpapírok kereskedelméhez kapcsolódó tőketranszferek). A *C* lista (részvénytőkepiacokon nem jegyzett értékpapírok, hosszú távú kereskedelmi hitelek, közép- és hosszú távú finanszírozási hitelek) mozgását feltételekhez kötötték, a *D* listán szereplő rövid lejáratú értékpapírok megszerzése, rövid lejáratú finanszírozási hitelek és betétszámlák nyitása nem tartozik a liberalizálási kötelezettségi körbe.⁷ A Római Szerződés eredeti rendelkezései szerint a tagállamoknak törekedniük kellett arra, hogy új tőke mozgást akadályozó intézkedéseket ne vezessenek be, a régieket pedig ne szigorítsák. A maastrichti szerződés „teljesen átírta” a tőke mozgásokra és fizetésekre vonatkozó korábbi szabályokat, és attól kezdve „tilos a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a harmadik országok közötti tőke mozgás mindenféle korlátozása”.

A továbbiakban a kötet részletesen foglalkozik a jogharmonizáció problémájával (a jogharmonizációs módszerekkel, a jogharmonizáció jogával és megváltozott stratégiájával az Egységes Európai Okmány jogán, Magyarország közösségi jogharmonizációjával).

Az Európai Unió versenyjoga szélesebb értelemben az egységes belső piac védelmét szolgálja, a legfontosabb elvek a kartelltilalom, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, a vállalatok közötti koncentrációk ellenőrzése az erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására, az állami támogatások szabályozása, az állami kereskedelmi monopóliumok szabályozása. Papp Mónika a *jog- és gazdaságelméleti megalapozásra* törekszik. Körüljárja a vállalkozás fogalmát az EK versenyjogi értelmezésében, valamint a vállalkozások társulásait is vizsgálja mint a kartelltilalom speciális alanyait. Két esetet vesz górcső alá és veti össze egymással, mindkettő kizárólagos forgalmazási megállapodás megkötésére vonatkozik és mindkettőben az EK Szerződés 81. cikke alapján hoztak ítéletet. Mindkettőnél megvizsgálták a versenykorlátozó célt, mivel a kizárólagos forgalmazás joga önmagában nem versenykorlátozó. Versenykorlátozó cél hiányában a versenykorlátozó hatás vizsgálatára kell rátérni, és vizsgálni kell, hogy kialakulna-e verseny a megállapodás hiányában. A fejezet szerzője számos példát mutat be a szükséges és arányos versenykorlátozásokra, az ipari tulajdon kapcsolatára a versenykorlátozó megállapodások tilalmával, a mentességekre. Külön tárgyalja a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát a közösségi versenyjog keretében, az együttes gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, és alapos ízelítőt kapunk eljárási jogból is. Érthetővé válik az egész bírósági struktúra: a Bizottság a közérdek érdekében, a közösségi eljárásjogi szabályok alapján eljáró közösségi intézmény, a nemzeti bíróságok pedig a magánszemélyek

⁷ Palánkai Tibor: Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, 1999.

alanyi jogainak védelmét látják el saját jogállami szabályainak megfelelően. Kár, hogy sem itt, sem másutt nem fejtik ki a szerzők alaposabban a Bíróság helyét, szerepét e struktúrában (mint legfőbb közösségi jogi hatóságát, amelynek döntései megváltoztathatatlanok).

A szerzők pontosságra törekednek, de néha a nyelvi megfogalmazás túl bonyolultultra sikerül, esetenként a szöveg az angol vagy francia nyelvből történt fordításból következően idegenszerű. Igaz, jogi szöveg magyarra átültetése nagyon nehéz, s összességében a szerzőpáros jól oldotta meg e feladatot. Öröndetes, hogy a szakkifejezések mellett legtöbb esetben zárójelben feltüntetik a francia és/vagy angol megfelelőt is.

Minden kritikai észrevétel ellenére a munkát súlyának megfelelően kell megítélnünk: jelentősége a magyar szakirodalmi palettán vitathatatlan, úttörő jellegű vállalkozás. Meggyőződésem, hogy az első kiadást követni fogja egy második, amely az említett hiányosságok kiküszöbölésével és egy tárgymutató elkészítése által még értékesebb, pontosabb és használhatóbb eszközzül fog szolgálni az Európai Unióhoz csatlakozás problémáinak megértésében és megoldásában. Közgazdáknak is ajánlom e szakmunkát szíves figyelmébe: jog és gazdaság elválaszthatatlan testvérek: mindegyikük segíthet a másik jobb megértésében. Most a jogon van a sor.

Láng Eszter