

Láng Eszter

Miért olvas a közgazdász jogi munkát, avagy gondolatok Várnay Ernő – Papp Mónika Az Európai Unió joga című művének kapcsán*

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

Írhattam volna Várnay Ernő – Papp Mónika *Az Európai Unió joga* című nagyszabású munkájáról hagyományos ismertetést is, végigkalauzolva az olvasót fejezetről fejezetre (van belőlük tizenket-
tő), és dicsérve a logikai felépítést, az alaposítást, és mindazt, ami dicsérhető. Hiszen van bőven dicsérni való e kézikönyvméretű munkában. Felépítése, szerkezete olyan széles ismeret- és való-
ságanyagot ölel át, hogy az átlagos érdeklődésű olvasó bizonyára kielégítheti általa az EU iránti minden kíváncsiságát, egy egyetemi hallgató pedig, nevezetesen egy joghallgató, „bevezetetik“ az Európai Közösség jogi-intézményi viszonyainak tanulmányozásába, s az így szerzett ismeretekre könnyűszerrel felépítheti majd egy-egy területen azt a speciális tudást, amely a gyakorlati tapasztalattal kiegészülve elindíthatja akár a szakértői pálya rögzös útján, akár a nemzetközi (EK) jog gyakorlati útvesztőjében.

Hozzám azonban, szakmánál fogva – tehát szubjektív okokból – azért áll közel e nagy terjedelmű munka, mert a *gazdasági pillér joganyaga kap prioritást benne*. A szerzők helyesen súlyoznak: *a gazdaság az a terület, amely az európai integráció kialakulásának és fejlődésének alapját képezi*, s amelynek szabályai éppen ezért az EU legrégebbi, legkidolgozottabb legáltalánosabb és legmélyebb joganyagát is jelentik egyúttal.

A könyv kézikönyv jellegét erősíti a felépítése, amellyel a szerzők régi, jól bevált utat követnek: a közösségek létrejöttétől végigvezetnek (röviden) az integrációs szervezet fejlődésének foka-
in, hogy aztán áttekintsék azt a célegyüttest, amely jelenleg is meghatározza az EU jellegét, érté-
keit és a fejlődés fő irányait.

Mint az egész könyv, ez az első fejezet is nagyon tényszerű, ebből a tényszerűségből azonban, és nyilván abból a törekvésből eredően is, hogy a történeti ismertetés ne nyúljon el, következik az egyik defektus is: nincs elemezve az integráció fogalma és az elméleti megközelítéseket sem említi. Nem is kérem számon egy jogi tartalmú munkától a fentieket, ha ugyanakkor nem térne ki három oldalban a KGST szervezeti-jogi viszonyaira, ami ily módon fölöslegessé, oda nem illővé válik, mert nincs összefüggésben a könyv tárgyát képező EU-val. E „kitérő“, ahogyan a szerzők nevezik, akkor lenne ésszerű, ha létrejöttének okai, felépítése és fejlődése majd megszűnése az EGK fejlődésével összehasonlítva kerülne bemutatásra, az integrációelmélet(ek) alapján. Hiszen a második világháború után sorozatban jöttek létre az integrációs tömörülések, de ezek formájában, tartal-
mában, fejlődésében óriási különbségek mutatkoztak, különösen az EGK és a KGST vonatkozásában, már létrejöttük alapján is: míg a magántulajdonra alapozott világban az integráció mindig alulról, mikroszinten indul meg, és ezt követi a szuverén államok vagy nemzetgazdaságok önkén-
tes, komplex, gazdasági és politikai összekapcsolódása, addig a KGST-ben mikroszintű összekap-
csolódások soha nem voltak, hiszen ezt lehetetlenné tette a rendszer alapját képező, a magántulaj-
dont tagadó ideológia. Ha az integráció formáit végigvesszük, például Balassa Béla felosztásában, akinek „The Theory of Economic Integration c. munkája (1961) ma már klasszikusnak számít, akkor az integrációnak a következő főbb formáit különböztethetjük meg: szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, gazdasági unió, politikai unió.

* Láng Eszter (CSc) a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karán tanszékvezető egyetemi docens.

A KGST, mint kényszerintegráció¹ a fenti formák közé sehová sem sorolható be, még a leglazább formát, a szabad kereskedelmet sem érték el az államok a fejlődésükben, mert ez nem is létezett a tagországok között, csak az állami szintű kereskedelem. Természetesen egy jogi alapmunkától nem kérhető számon az integrációelméletek taglalása és főként nem annak különböző megvalósulási formái. Ebben az esetben azonban legalább a két szervezet szervezeti-jogi viszonyainak az összevetését, vagy a szabályozásbeli összehasonlítást hiányolom ahhoz, hogy a kitérő (még ha rövid is) létjogosultságot kapjon.

A második, viszonylag részletes fejezet (69-141. old) bemutatja az EU intézményi rendszerét. Az Európai Unió felépítése, intézményrendszere igen sajátos, nem írható le a megszokott fogalmakkal, sem a nemzetállami struktúrák felől, sem a nemzetközi szervezetek felől közelítve. A fejezet ismerteti az intézményi struktúra egyes elemeit, azok jellegzetességeit, funkcióit, feladatait, működését. A Tanács² szavazati rendszerének három formáját ismerhetjük meg: a Nizzai Szerződés előtti, a jelenlegit, valamint a csatlakozásunk utánit, és olvashatunk az Európai Parlament jogalkotással és döntéshozattal kapcsolatos hatásköreinek változásairól is. Viszonylag részletes az Európai Bíróság és a bíróságok hatáskörével, összetételével, szervezetével, eljárásával kapcsolatos szabályok, feladataik bemutatása, a jogértelmezési módszerek jellemzése (szó szerinti értelmezés, a többnyelvűségből adódó feladatok, történeti, rendszertani, teleologikus értelmezés, jogösszehasonlító módszer). Séma ábrázolja a bírósági eljárási folyamatot, de a leírás is viszonylag részletes (kiterjed a képviselőre, az írásbeli és szóbeli eljárásra, a beavatkozásra, a bizonyításra, a tanúk idézésére és meghallgatására, szakértő kirendelésére, az egyezsége, a kereset visszavonására, a tanácskozássra, 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, végrehajtás felfüggesztésére, ideiglenes intézkedésekre). Külső szemmel nézve innen kezdődik a szakmai rész. Az intézményi rendszer leírásakor hangsúlyt kap, hogy „A viszonylag koherens közösségi intézményi rendszerhez, amelyben értelmezhető a jogalkotás, a végrehajtás, a bírói, a külső pénzügyi ellenőrzés funkciói, járul egy kifejezetten politikai szerv, az Európai Tanács...” (69-70. old). Intézménynek nem minősülő szervként tárgyalja a munka Gazdasági és Szociális Bizottságot és a Régiók Bizottságát, mint döntést nem hozó, véleménynyilvánító szerveket. Érdemes lett volna expliciten megfogalmazni, hogy mit kell intézmény alatt érteni, és mi az az intézménynek nem minősülő szerv. A fogalmi elhatárolás egyszerűbbé tehetné az intézmények és „szervek” rendszerének összefüggéseikben való megértését.

Az utolsó mintegy száz oldal XI-XIII. fejezetek) ugyancsak nem kifejezetten jogi anyag: itt a közösségi politikák kerülnek tárgyalásra, a szokásos sorrendben: *kereskedelempolitika, mezőgazdasági politika*, környezetvédelem, *közös költségvetés*, közös kül- és biztonságpolitika, valamint a harmadik pillérrel kapcsolatos területek (Shengeni megállapodás, személyek szabad mozgása és az ebből adódó feladatok). E fejezetek tehát azokat a kérdésköröket tárgyalják, amelyek esetében „a Közöség rendszerint nem éri be a szabályozással, a ’peremfeltételek’ kijelölésével, hanem a spontán folyamatoktól várható következményektől eltérő eredmény elérése érdekében beavatkozik a dolgok menetébe” (579. old.) A tárgykörben szokásos tankönyveknél tovább megy a szerző Várnay Ernő, amennyiben *a közös politikákat főként a jogi szabályozás, a döntéshozatal szempontjából közelíti meg*. És itt is találkozunk gazdasági területtel: *a közös költségvetésről* van szó, amely, amellet, hogy a közös politikák megvalósításának forrását biztosító eszköz, módot ad az EU döntéshozatali mechanizmusának alaposabb bemutatására.

¹ bővebben: Láng Eszter: *A kis (európai) KGST-tagországok gazdasági orientációváltásának okai. Kereskedelmi Szemle, 1990/8.*

² az Európai Unió Tanácsáról van szó, és nem tévesztendő össze az Európai Tanáccsal, amely politikai jellegű legfelsőbb szintű szerv és működése kiterjed az unió mindhárom pillérére

A 607. oldalon a 2000. évi közös költségvetés főbb bevételeket és kiadásokat tartalmazó összevont táblázatával találkozunk. A táblázat első látásra szemtől 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 EK-ban nem fordulhat elő, ahogyan azt két oldallal később Az egyensúly elve c. 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, és egy következő kiadásban mindenképpen érdemes lenne helyet adni neki, az a nemzeti támogatási rendszerek, például a mezőgazdasági politikában. Mert igaz ugyan, hogy a közösségi termelők számára az ártámogatásokat (garantált felvásárlás, raktározás, exporttámogatás) a Garanciaalapból finanszírozzák, de a mezőgazdaságban számos más, nemzeti támogatás is szerepet kap. Például a legnagyobb mezőgazdasági termelő Franciaországban a mezőgazdaságban pályázható pénzeknek csak 36 ! %-a érkezik a közösségi kasszából.³

Érdemes elmondani, hogy az állami támogatások az EU GDP-jének 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) az állami támogatások aránya. A finnországi magas arányt a mezőgazdaságnak nyújtott jelentős támogatások okozzák, amelyek az összes állami támogatás 70 százalékát teszik ki.

A Bizottság, amelynek feladatai közé tartozik az állami támogatásoknak a vizsgálata is (ezzel Papp Mónika részletesen foglalkozik a X. fejezet 7. pontjában) 2001-ben több mint 1000 állami támogatást regisztrált az Unióban. Ezek 44 százaléka az ipar és a szolgáltatás, 39 százaléka a mezőgazdaság, 10 százaléka a halászat és 7 százaléka a közlekedés területét érintette.

A közösségi (Strukturális Alapokon keresztül támogatandó) célok és az állami (nemzeti) támogatások céljai elvileg harmonikus egységet alkotnak, de a gyakorlatban az elv nem mindig válik valóra. A regionális támogatások esetében például a *közösségi és az állami 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.

Az uniós tagállamok által nyújtott állami támogatások mértéke 1996 és 2000 között 21,5 százalékkal csökkent. Az Európai Bizottság versenyügyekért felelős tagja, Mario Monti üdvözölte az állami támogatások csökkenését, és a versenykorlátozó támogatások további leépítésére hívta fel a tagállamokat.

A 2001. márciusi stockholmi, illetve a 2002. márciusi barcelonai csúcsmegbeszélés emelte ki a belső piaci versenyt korlátozó állami támogatások csökkentésének szükségességét, meghatározva azt is, hogy a tagállamok irányítsák át a forrásokat közösségi érdekelté területekre, például a környezetvédelemre, a foglalkoztatásra, a kutatás-fejlesztésre, a kis- és középvállalkozások támogatására.⁴

A könyv címének megfelelő „érdemi” részt a III-X. fejezet képezi, amely végigvezet a jogforrásokon, jogalkotáson, 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, mindezt cirka 540 oldalon. Ez az általam sok szempontból önkényes felosztás azonban elfedi azt a tényt, hogy a *mun-ka szerkezete* a fentieknél jóval bonyolultabb: *egyrészt a jog(forrás)i rendszer aszerint tagolódik, hogy az unió melyik pillérében folytatott együttműködésre vonatkozik* – s ennek megfelelően szó esik az Európai Közösségek jogáról, a közös kül- és biztonságpolitika jogáról, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés jogáról. Ebben a megközelítésben a fejezetek másképp képeznek csoportokat: az előbb említett közösségi politikák tehát még az első pillér részét jelentik (XI.

³ *Compte rendu de gestion budgétaire Année 2000, Minister de l'agriculture et de la peche*

⁴ www.euro.hu/euro-info

fejezet). *Másrészt* viszont az alanyi jogforrások szokásos csoportosításának megfelelően a munka *megkülönböztet elsődleges és másodlagos jogforrásokat*, továbbá – egészen szélesen értelmezve – ide sorolandók a jogelvek, az Európai Bíróság esetjoga, valamint az alapvető jogok érvényesülése.

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 jogalanyaiak számára teremtenek jogokat és kötelezettségeket, határozzák meg a szervezet számára átruházott jogok gyakorlásának célját, módját és határát” (147. old.). Az alapszerződések közül az elsőt (az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Párizsi Szerződést) határozott időre kötötték⁵, a többit határozatlan időre. A szerző Rideau-ra hivatkozva hangsúlyozza, hogy a határozatlan idő arra enged következtetni, hogy a részvevő államok „visszavonhatatlan kötelezettséget” kívántak vállalni. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a szerződésekben sem a felmondásra, sem a kizárásra nincsenek rendelkezések (ami persze nem jelentheti azt, hogy ezen esetek nem következhetnek be: a kilépés például a tagállamok közötti megállapodással rendezhető).

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. old.) 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*.

Várnay bevezet egy új fogalmat is a magyar jogi nyelvzetbe: az irányelvek *implementálásáról* beszél (az angolban és franciában implementation, transposition): ez a tagállami jogszabályok módosítását, hatályon kívül helyezését, újak megalkotását jelenti többnyire, tehát többet és/vagy mást jelent, mint a hatályba lépés. Ugyanakkor nem szerencsés „felhívásnak” fordítani a notice (francia) ill. note (angol) kifejezést (166. old.): az „értéstit” közelebb állna a tartalomhoz. Ugyanúgy a resolution (angolul resolution) „határozmányra” magyarítása helyett érdemes a határozat kifejezést használni. Ezekkel a stilisztikai kérdésekkel nem azért foglalkozom e recenzió rövidre szabott keretében, mert a szerzőkkel „kötekedni” szeretnék. Távol áll tőlem minden rosszindulat! Hiszen *a könyv mind terjedelmét, mind minőségét tekintve dicsőretre méltóan alapos munka*. A szakkifejezések átgondolása azonban azért fontos, mert a jogi anyag átültetése során ki kell kristályosodnia egy magyar fogalomtárnak, amelyben stabil kifejezések mindig ugyanazt fogják majd jelenteni mindenki számára. Jól kell tehát megalkotni a magyar fogalmakat, az idegen nyelvű tartalomnak megfelelően, vagyis a lehető legjobban.

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 jobbiztonság 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. Ezek az elvek a könyvben valóságos jogi példákön keresztül

⁵ Nemrégiben járt le, és a Nizzai Szerződéssel az Európai Közösség alapító Szerződéséhez csatolt jegyzőkönyv rendezi a Szerződés lejártaól fakadó pénzügyi következményeket: az ESZAK 2002. július 23-án fennálló tartozásai és követelései az Európai Közösségre szálltak.

kerülnek bemutatásra, többnyire az adott jogi dokumentumokból származó idézetekkel alátámasztva. Ily módon a könyv arra is remek hely, hogy az egyes jogi esetek forrásait pontosan megismerjük, a hivatkozások alapján visszakeressük. 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: a fenti esetben egy francia likőr német importőr általi behozatalának korlátozása miatt került sor bírósági eljárásra (1978). A luxemburgi Bíróság úgy döntött, hogy a német hatóságoknak nincs joga egy Franciaországban forgalomban lévő termék importjának akadályozására, kivéve, ha az egészségügyi, fogyasztóvédelmi okokkal vagy az ún. 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 alkalmazásuk feltétlen szükségességét a tagállamnak sikerül bizonyítani“ (344. old.). A bíróság megfogalmazta a kölcsönös elismerés elvét: a tagállamok nem tilthatják meg területükön a más államban jogszerűen előállított és forgalomba hozott termékek értékesítését.“ (345. old.) Itt mellékesen hadd említsem meg a dolog kultúrtörténeti vonatkozásait: a Crème de Cassis de Dijon eredetű francia termék: több mint 150 éve találta ki Dijonban Auguste Lagoutte kávéház- és likörgyártulajdonos ezen édes likőrt, amely igazán a kilencszázharmincas években híresült el, elsősorban egy aperitif alkotórészeként. Az ismertség a dijoni Kir püspök nevéhez köthető, akinek ünnepi aperója ebből a likőrből készült, száraz fehér bor hozzáadásával. S mivel nevezetes ember volt, számos extravagáns tulajdonsággal, a róla elnevezett Kirt hamar megismerték a kocsmák és vendéglők látogatói... A dolog tehát eléggé francia, eredetét és elterjedtségét tekintve. 1923. december 21-én pedig márkanévként is bejegyeztetett a *Cassis de Dijon* feketeribizke-likőr, s ilyen néven hasonlót másutt (azaz Dijonon kívül) előállítani tilos. Nos, ennek a nagyon speciális francia likőrnek az alkoholtartalma (15-20 %) nem felelt meg a német nemzeti előírásoknak, amelyek szerint a likőröknek minimálisan 25 % alkoholt kell tartalmazniuk. A német nemzeti jogszabályban e magasabb alkoholtartalommal azzal a céllal magyaráztattott, hogy az alacsonyabb alkoholtartalmú italok sokkal könnyebben vezetnek az alkohollal szembeni toleranciához, mint a magasabb alkoholtartalmúak. A történetet azért tartottam fontosnak itt elmesélni, mert nagyon jól rávilágít arra, hogy milyen – jogi, kulturális, szabványügyi eltérésekből adódó – útvesztőkön kell(ett) végigmenni a közös piac és az egységes európai gazdaság fejlődése során.

Az EU nemzetközi szerződéskötési képességének számbavételénél megismerkedhetünk az ún. funkcionális szerződéskötési képesség fogalmával (a közösségek egyenként rendelkeznek nemzetközi szerződéskötési képességgel az adott Közösség alapító szerződésében foglalt céljai érdekében), de a szerző kifejti azt is, hogy a Közösség jogi személyiség mivolta lehetővé teszi a szerződéskötési képesség kiterjesztését az alapító szerződésben megjelenő összes célkitűzés tekintetében, tehát „mindazonokon 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 felépést“ (171. old.).

Hogy világos képet kapjunk a tagállamok hozzájárulásáról a közösségi döntéshozatalhoz, a franciaországi gyakorlatot mutatja be a könyv. A példa annyira szimpatikus, hogy a recenzor fejében felmerül egy újabb könyv témájának körvonala, amelyben az összes tagállam döntéshozatali gyakorlatának elemzése kaphatna teret, esetleges összehasonlításokkal, hogy a csatlakozó országokban kialakítandó struktúrához példaként szolgálhassanak... Ajánlom tehát a kérdést a kutatók figyelmébe.

Ami személyemnek a legjobban tetszik a könyvben, az a rengeteg példa, amelyet a szerzők az EU jogi gyakorlatából vesznek át. A közösségi jog közvetlen hatályának elvét például a Van Gend

en Loos eset bemutatásával teszi elevenné. (Fent nevezett úr cége egy vegyi terméket importált Németországból Hollandiába. Egy alkalommal azt vette észre, hogy a termékre a korábbinál magasabb vámot vetettek ki, miután átsorolták a vámtarifa egy másik egysége alá. Ez a cége számára vámemelést jelentett.) Az Európai Bíróság elé került jogvitában egy magánfél először hivatkozott egy tagállami intézkedéssel szemben a közösségi jogra. Arra a kérdésre, hogy van-e az EGK Szerződésnek közvetlen hatálya egy tagállam területén, a Bíróság kimondta, hogy „a közösségi jognak olyan hatálya van, amelyet állampolgáraik a nemzeti bíróságok előtt felhívhatnak. Ebből az következik, hogy a Közösség a nemzetközi jognak egy új rendszerét alkotja, melynek javára a tagállamok – bár körülhatárolt területen – korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai közé nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is beletartoznak.“ (204-205. old.) Az ítélet és indoklása tehát elvileg a tagállamok valamennyi bíróságát a közösségi jog rendes bíróságává nyilvánította azáltal, hogy kimondta azt, hogy a közösségi jog nemcsak a közösségi intézmények, hanem a magánszemélyek körére is vonatkozik.

Ugyanígy jogi esetekből ismerjük meg a közvetlen hatály feltételeit (Casati ügy, Lüttike ügy, Kraaijeveld ügy) vagy a Szerződés rendelkezéseinek közvetlen hatályát (Defrenne v. Sabena ügy).

A negyedik fejezet egyik érdekes része az *állam fogalmával* kapcsolatos. A luxemburgi Bíróság ítéleteiben az államot *egészen szélesen értelmezik, beleértve az önkormányzatokat vagy a közszolgáltatásokért felelős szerveket is* (Constanzo ügy, Foster v. British Gas ügy).

A közösségi jognak nemcsak közvetlen hatálya, hanem elsőbbsége is van a tagállami joggal szemben. Az elv az Európai Bíróság gyakorlatában (esetjogában) a Costa v. Enel ügyben merült fel először, súlyos probléma elé állítva az olasz bíróságokat. E konkrét eset kapcsán a hangsúly a közösségi jognak a tagállamok később alkotott jogával szembeni elsőségén van, de az összes felhozott ügy (Internationale Handelsgesellschaft ügy, Simmenthal eset) a közösségi jog elsőbbségét mutatja be, és hogy 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. old.). És persze megismerkedhetünk azokkal az ellenérzésekkel, amelyeket a közösségi jog elsőbbsége elvének rögzítése során az egyes tagállamokban (Franciaország, Németország, Olaszország példája) tapasztalni lehetett.

Mintha futball-meccsen lennénk, olyan érzésünk támad, ha azokat az eseteket kezdjük bogarászni, amelyeket Várnay Ernő közrebocsát a tagállamok közösségi jogsértésével szembeni kikényszerítési eljárások (VI. fejezet) bemutatásánál. 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 (pl. hogy gyakorlati nehézségek akadályozták a megfelelő aktusok megalkotását, vagy vis maior esete áll fenn, vagy a kölcsönösség elvére hivatkoznak). 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.

Két nagy és jelentős fejezet teszi ki a szakkönyv oroszánrészét: a belső piac joga (IX. fejezet) és a versenyjog (X. fejezet). Ez utóbbi a könyvnek az a része, amelyet Papp Mónika jegyez, hiszen a mű egyéb részei Várnay Ernő tollából születtek. Az egységes európai piac (marché unique européen, Single European Market) – amelyet a magam részéről (Várnay Ernővel együtt) szívesebben nevezek egységes belső piacnak – a tényezőáramlás szabadságán alapul. A négy tényező, vagy más néven „négy szabadság“ (árúk, szolgáltatások, tőke, személyek) szabad mozgása a vámunióval és a közös piaccal nem valósult meg teljes mértékben, és *a nem vámjellelű gazdaságpolitikai eszközök gyakran hatékonyabb akadályát és torzító tényezőjét képezték a kereskedelemnek, mint a vámok, a szolgáltatások, tőke és 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. 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. Mivel a vám az egyes országok számára költségvetési bevételt jelentett, leépítésük, valamint a harmadik országok viszonylatából beszedett vámok közösségi kasszába kerülése a tagállami költségvetések oldaláról nézve bevételcsökkenést eredményezett. A hazai piacon pedig az importvám kedvezőbb helyzetbe hozta a hazai áru eladóját azáltal, hogy a vám csökkenti az import versenyképességét. Az alapszerződésből következő szabályokon túl az Európai Bíróságnak kellett kijelölnie számos fogalom tartalmát. 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 (ezt a Cassis de Dijon esetében már érintettem, de a könyv még nagyon sok esetet ismertet).

A letelepedés szabadságának érvényesülését vizsgálja a munka a vállalkozások, vállalatok, az ún. „önfoglalkoztatók“ esetében (pl. Daily Mail ügy).

Az Ugliola ügy, a Scholz ügy, a Bosman ügy, a Levin ügy, a Kempf ügy mind egy-egy példa a munkavállalók (személyek) szabad mozgásának korlátozására történt kísérletekre a tagállamok részéről.

A termelési tényezők közül a szabad mozgást a közös piac formálisan a közvetlen befektetések tekintetében biztosította. A közös piacon a tőkeáramlások négy kategóriát képeztek, amelyek 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 részvénytársasági értékpapírok kereskedelméhez kapcsolódó tőketranszferek). A C lista (részvénytársaságokon nem jegyzett értékpapírok, hosszú távú kereskedelmi hitelek, közép- és hosszú távú pénzügyi hitelek) mozgását feltételekhez kötötték, a D lista szereplői (rövid lejáratú értékpapírok megszerzése, rövid lejáratú pénzügyi hitelek és betétszámlák nyitása) pedig nem tartoztak a liberalizálási kötelezettségi körbe⁶. A Római Szerződés eredeti rendelkezései szerint a tagállamoknak törekedniük kellett arra, hogy új tőkemozgást akadályozó intézkedéseket ne vezessenek be, a régiakat pedig ne szigorítsák. A Maastrichti Szerződés „teljesen átírta“ a tőkemozgásokra és fizetésekre vonatkozó korábbi szabályokat, és attól kezdve „tilos a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a harmadik országok közötti tőkemozgás mindenféle korlátozása“ (59. cikk, idézi V.E. 392. old.). A Sanz de Lera ügyben hozott ítélet a fenti szellemben született. A jogalanyok felől szemlélve korlátlan szabadság tehát, mutat rá a szerző, voltaképpen az egy pénzügyrendszeren belüli természetes állapotot írja elő (395. old.). Az EK Szerződés 56. és 58. cikke értelmében persze a tőkemozgásoknak lehetnek közvetlen vagy közvetett akadályai a harmadik országok viszonylatában.

A továbbiakban Várnay részletesen foglalkozik a jogharmonizáció problémájával (a jogharmonizációs módszerekkel, a jogharmonizáció jogával és megváltozott stratégiájával az Egységes Európai Okmány jogán, Magyarország közösségi jogharmonizációjával). A Tobacco ügy elemzése pedig megmutatja a jogharmonizáció határait az Európai Bíróság esetjogában. A szerző úgy véli, hogy az ügyben hivatkozott 95. cikk által a Tanácsra ruházott hatáskörre hivatkozás (amely sokkal

⁶ Palánkai Tibor: Az európai integráció gazdaságtana, Aula Kiadó, 1999.

inkább a piac szabályozását jelenti, mintsem a kereskedelem liberalizálását) esetében „nem kevesebbről van szó, mint a jogharmonizáció jövőre irányuló, széttartó jogfejlődést megelőző funkciójáról“ 407. old.).

Az Európai Unió versenyjoga szélesebb értelemben az egységes belső piac védelmét szolgálja, mivel az EK Szerződés szerint a belső piacon folyó verseny torzulásmentességét kívánja biztosítani, egy szabad versenyen alapuló gazdaságpolitika alapjaként. Ennek megfelelően a legfontosabb elvek a kartelltilalom, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, a vállalatok közötti koncentrációk ellenőrzése az erőfölényből adódó versenykorlátozás megakadályozására, az állami támogatások szabályozása, az állami kereskedelmi monopóliumok szabályozása. Papp Mónika elemzi az EK versenypolitikáját és versenyjogi sajátosságait. Az egész fejezetre rányomja bélyegét a *jog- és gazdaságtudományi megközelítésnek* a törekvése. 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: az egyik a *Société de la Technique Minière v. Maschinenbau Ulm*, a másik a *Consten-Grundig* ügy. 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. Az első ügyben az Európai Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a szerződés nem ütközik bele a 81. cikkbe. A második esetben azonban a kizárólagos forgalmazási szerződés (mivel abszolút területi védelemmel párosul) versenykorlátozó célú, és veszélyezteti a versenypolitika közös piaci integrációs célkitűzését. Számos példát hoz fel a fejezet szerzője a szükséges és arányos versenykorlátozó eszközökre (Pronuptia ügy), 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. A fejezet ílymódon kiválóan alkalmas az EU döntéshozatali eljárásának megértésére is. Megértjük az egész bírósági struktúrát: a Bizottság a közérdek érdekében, a közösségi eljárási szabályok alapján eljáró közösségi intézmény, a nemzeti bíróságok pedig a magánszemélyek 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 bonyolultul sikerül, esetenként a szöveg az angol vagy francia nyelvből történt fordításból következően idegenszerű, gyakran fölöslegesen használják az *egy* határozatlan névelőt. Ezzel szemben viszont elmondható, hogy a jogi szöveg magyarra átváltása nagyon nehéz, és ennek ellenére összességében nagyon szépen oldotta meg Vámay Ernő és Papp Mónika 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 elvitathatatlan, mondhatni 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 eszközzé fog szolgálni az Európai Unióhoz csatlakozás problémáinak megértésében és megoldásában.

Közgazdáknek is ajánlom e szakmunkát szíves figyelmébe: jog és gazdaság elválaszthatatlan testvérek: mindegyikük segíthet a másik jobb megértésében. Most a jogon van a sor.