

VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNICA: MAGYARÁZAT AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁRÓL (BUDAPEST: WOLTERS KLUWER 2023) 951.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2023.4.08>

A „Magyarázat az Európai Unió jogáról” című mű a szerzők által jegyzett klasszikus tankönyv – *Az Európai Unió joga* – ötödik, átdolgozott kiadása. A nagy előd számos jogász generációnak szolgáltatott már alapot az európai uniós joganyag elsajátításához: e sorok írója számára is megtiszteltetés e „régiből barátot új köntösben” bemutatni.

Ami az EU jogával foglalkozó tankönyvi jellegű kiadásokat illeti, az érdeklődő közönség számos friss kötet közül válogathat.¹ A magas szintű jogirodalmi feldolgozottságot indokolja az uniós joganyag egyre bővülő, folyamatosan változó jellege és természetesen a jogrendben betöltött meghatározó szerepe. Mindez magától értetődő a szakember számára: a recenzens feladata rámutatni, mennyiben jelent újat, mást a górcső alá vett kiadás, illetve az hogyan szolgálja a jogtudomány és a szakmai gyakorlat fejlődését. A kötet ismertetése során ezért kevésbé a hagyományos tudásanyag átadásának, rendszerezésének értékelésére – az Unió jogának referenciakötetként ezt „automatikusan” annak javára írjuk –, mint a különlegességek bemutatására szorítkoznak.

¹ A teljesség igénye nélkül ld.: OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog* (Budapest: Orac 2021); BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: Orac 2020); KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció – Alapok* (Budapest: Orac 2020); SIMONNÉ DR. GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere* (Budapest: Wolters Kluwer 2019).

A kötet immáron terjedelme (közel ezer oldal) és az általa hordozott tudásanyag alapján is jogosan utal kommentár mivoltára. Amellett azonban, hogy jogszabály-magyarázatként funkcionál, strukturáltan tartalmazza az adott témakörre vonatkozó esetjogot, szakirodalmat is, kiemelten kezelve a magyar vonatkozásokat, tehát tankönyvként is kitűnően alkalmazható.

A grandiózus mű tizenhét fejezetre bontva tárgyalja az EU jogát. Az első fejezet hivatott bemutatni az európai integrációs szervezet elmélyülésének, kibővülésének folyamatát. Az idővonal a II. világháborút követő időszakokkal indul, ismertetve a Közösségek létrejöttének közvetlen előzményeit. A fejezet mondhatni klasszikus módon mutatja be a csatlakozási körök, a szervezettrendszer kialakulásának egyes mérföldköveit: mindezt lényegre törő és jól áttekinthető módon teszi. A kommentár nagy előnye, hogy rendkívül jó érzékkel válogat a szakértő számára már minden bizonyosan jól ismert tudásanyag, illetve a részletesebb magyarázatot kívánó, hasonló művek által kevésbé feldolgozott anyag rész (ld. I. fejezet 5.3. alfejezet: *A Brexit*), esetleg a hazai jogtudomány művelői számára relevánsabb részletek (ld. a Magyarország helyzetét külön elemző I. fejezet 6. alfejezetet) között.

A második fejezet az intézményrendszer „jogias megközelítésben” (73. o.) mutatja be, annak *sui generis* szervezeti-működési jellegzetességeivel. A szerzők

már a fejezet elején leszögezik, hogy az általuk használt fogalmak speciális európai uniós jelentésűek, így az uniós *acquis* ismerete szükséges a fejezet helyes értelmezéséhez. Az Alapszerződésekben intézményként definiált szervek bemutatását követően a tanácsadó szervek és az Európai Beruházási Bank következnek, majd a különböző testületek, ügynökségek. A stílus végig tömör és lényegre törő marad, minden szervezet esetében a meghatározó funkciókat, feladatokat, összetételt és hatásköröket kiemelve. Utóbbi azonban nem teszi a kommentárt monotonná, hiszen egyrészt az olyan aktuális fejlemények értékelése is helyet kap, mint a főtanácsnoki hivatali hellyel kapcsolatos, Brexit okozta *Sharpston-affér* (II. fejezet 2.5.3.1. alpont), másrészt a kötet bravúrosan építi be az EUB esetjogának legfontosabb, illetve legaktuálisabb döntéseit a törzsszövegbe (pl. 115–123. o.; 140–141. o.). A fejezet rendszerezettsége ellenére kiemelt helyet, saját alfejezetet kapnak az egyes intézmények hatáskörét érintő, utóbbi időben beállt változások (133. o.).

A *Magyarázat* III. fejezete („Jogforrások – jogalkotás – döntéshozatal”) is hordozza a kötet azon sajátosságát, mely kiváló érzékkel házasítja össze a klaszszikus kommentárok felépítését egyes, a hazai szakember számára kiemelten fontos témakörök kiemelt kezelésével. Az elsődleges és másodlagos uniós jogforrások bemutatása után saját alfejezetet kap a nemzetközi szerződések uniós joggal való – köztudottan összetett – viszonyának estejogra is kiterjedő elemzése (III. fejezet 4. alfejezet), a formális aktusok kérdése az Unió közös kül- és biztonságpolitikája terén (III. fejezet 5. alfejezet), a döntéshozatali eljárások (III. fejezet 6.

alfejezet), illetve az utóbbiban történő magyar részvétel kormányzati előkészítése és képvisellete (III. fejezet 7. alfejezet). Ebben a fejezetben a magyar álláspont kialakításában részt vevő szervek működésének jogi kereteit ismerhetjük meg, és – talán a kommentárok műfajában szokatlan módon – azok gyakorlati megvalósulásának hiányosságára is találunk utalást. (228–229. o.)

Nem maradhat el az uniós polgárság témakörének kifejtése sem (IV. fejezet). A vonatkozó jogszabályhelyek elemzésén túl időrendben láthatjuk az uniós polgárság tartalmának kibontását, EUB általi fejlesztését, hasonlóan az egyes atipikus példákhoz (235. o.). A joganyag fejlődése itt sem a „levegőben lógva” jelenik meg: az egyes jelenségek mögötti gazdasági, politikai szálakra történő utalás segíti a megértést (pl. 242. o.).

Az uniós jog *sui generis* jellegének boncolgatását az V. fejezet („Az uniós jog közvetlen hatálya”) kezdi. A joganyag kiterjedése, jelentősége, illetve tagállami jogokkal összefüggésben megjelenő több jellegzetessége példákkal tarkítva kap magyarázatot. Az egyes elsődleges és másodlagos jogforrások sorra vétele a vizsgált szempontból kézenfekvőnek tűnik, ugyanakkor a fejezet olyan anomáliákra is kitér, mint az állam fogalmának EUB általi kitágítása (ld. V. fejezet 7. alfejezet). Ha a tartalomjegyzéket felütve hiányérzetünk támadt a tagállamok kártérítési felelősségét taglaló fejezett hiánya miatt, az V. fejezet 9. alfejezetéhez érve aggodalmunk eloszlik, annál is inkább, mivel az esetjog nagy ívű feldolgozása a szerzők fordultatos stílusának köszönhetően egy percig sem válik unalmassá. Az V. fejezetben megkezdett témakört a következő fejezet viszi tovább („Az uniós jog és a

tagállamok joga – az uniós jog elsőbbségének elve a tagállami joggal szemben”). A fejezetet az EUB esetjogának elemzése dominálja, de helyet kapnak nem csak a német alkotmánybíróság döntései (ld. a 2022-es *Gauweiler*, illetve a *Weiss* (PSPP) ügyet, 307–310. o.), de a cseh, a lengyel, a francia alkotmánybírósági ítéletek is. A szerzők az olyan megosztó kérdések bemutatását is elvégzik, mint a nemzeti alkotmányos identitás, utalva a témakör tudományos kutatások körében elfoglalt rendkívül népszerű jellegére. Ennek kapcsán hangsúlyozandó a kommentár következő nagy előnye: a törzsszövegbe építve a vonatkozó jogirodalom széles körű hivatkozását találjuk, megkönnyítve az adott témakör iránt érdeklődők munkáját az esetleges további kutatásaik során. Az uniós tagság és a magyar jogrendszer külön alfejezetet kapott (VI. fejezet 6. alfejezet), konsekvensen továbbvezetve a szerzők nemzeti vonatkozásokat megkülönböztető, az átláthatóságot és a gyakorlati alkalmazást nagyban segítő szerkesztési módját. Az alfejezet olyan nagy nyilvánosságot kapó eseteket dolgoz fel, mint a hallgatói szerződéses ügye (322–323. o.), a 2016-os „kvóta határozat” (323–325. o.) vagy a 2021-es „menekültügyi határozat” (325–326. o.).

A VII–X. fejezetekben különböző uniós eljárásokról olvashatunk. A VII. fejezetet kezdésképpen a kötelezettség-szegési eljárásnak, az uniós jog igen jellegzetes intézményének dedikálták a szerzők. A Bizottság által a tagállamokkal szemben megindítható eljárás-típust minden, európai uniós jogot a teljesség igényével taglaló mű tárgyalja, a különlegesség ismét a kötet azon tulajdonságában rejlik, hogy nem zárkózik el a kényes kérdések feldolgozásától sem.

Ennek megfelelően behatóan foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a tagállami bírósági gyakorlat, az igazságszolgáltatási szervek tevékenysége megalapozható-e kötelezettség-szegést (VII. fejezet 3. alfejezet), és olyan eseteket mutat be, mint a Sólyom László szlovákiai látogatásával kapcsolatos Magyarország kontra Szlovákia ügy (340–341. o.). A VIII. fejezet egy másik *sui generis* EU jogi intézmény, az előzetes döntéshozatali eljárás bemutatására hivatott. Tárgyához híven hangsúlyos, nagy részletességgel megírt fejezetről van szó, mely „szokás szerint” bővelkedik a magyar vonatkozású EUB esetek taglalásában (pl. a nagy hatású *Cartesio* ügy – 367–368. o. és 375–376. o.; vagy a 2020-as IS ügy – 368–371. o., de a magyar AB egyes határozatainak kritikájától sem zárkózik el (ld. 380–381. o.). A megértést segíti a fejezet végén elhelyezett táblázat, amely tagállami bíróságoként tartalmazza az előterjesztések adatait. A IX. fejezet az EUB azon hatáskörével foglalkozik, mely lehetővé teszi az uniós jogi aktusok felülvizsgálatát. A fejezet foglalkozik a megsemmisítési eljárással (2. alfejezet), amelyet a mulasztási eljárás követ (3. alfejezet), végül pedig az Unió magánjogi felelősségének kérdését járja körül (4. alfejezet). A X. fejezet ismerteti az EUB eljárásának általános szabályait, mely valójában egy „technikai” tudnivalókat taglaló rész. Érdemes tisztában lenni e szerkesztési móddal, mivel például, ha a saját fejezettel rendelkező előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó néhány specifikummal kapcsolatban bizonytalanok lettünk volna, a X. fejezet 10.1. alpontjához érve minden rossz érzésünk elpárolog.

A XI–XVIII. fejezet foglalkozik az egységes belső piaccal, mely tankönyvi

taglalással élve, a Magyarázatok „különös részét” adja. Az egység elején a szerzők definiálják annak tartalmát: az uniós piaci jog tág értelemben értendő, így az átfogja az Unió versenyjogát, az állami támogatásokra vonatkozó joganyagot, az európai monetáris unió és a tagállami közbeszerzések kérdéskörét. A közös piac mint az EU „legkeményebb struktúrája” olyan, belső határok nélküli térség, amelyben az Alapszerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.² A klasszikus definíciónak megfelelően a XI. fejezet a jogszabályok, az elmélet és gyakorlat kiegyensúlyozott megjelenítésével, kritikai elemzésével taglalja az áruk (2. alfejezet), a munkavállalók szabad mozgását (3. alfejezet) és a vállalkozás (4. alfejezet), valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságát (5. alfejezet), végül a tőke mozgások és a fizetések szabadságát (6. alfejezet). A fejezet bővelkedik nagy visszhangot kiváltó ügyek elemzésében (ld. a SZÉP-kártya- és Erzsébet-utalvány ügyet az 553–554. oldalakon), s nem hagyja figyelmen kívül az aktuális világpolitikai eseményeket és azok következményeit sem – jó példa erre az Oroszország Ukrajnával szembeni fegyveres agressziója nyomán bevezetett szankciókkal foglalkozó pont (565–566. o.). Elkülönített rész foglalkozik a piaci jogharmonizációval, melyet az európai integrációs szervezetnek a gyakorlat számára (a dereguláció mellett) a legnagyobb hatású tényeként jelöl (566. o.), illetve a fejezet – a recenzens meglátásában – egyik legérdekfeszítőbb alfejezete a szerző részéről figyelemfelkeltésnek, kérdésfeltevésnek

szánt „Kitekintés” (8. alfejezet), melyben az áttekintett masszív anyagrészt illető holisztikus megközelítésű észrevételeit taglalja.

A verseny maga is eszköz, amellyel az uniós célok elérhetők – olvasható az EUB megállapítása a XII. fejezet bevezető szakaszaiban. Az „eszköz” használatát a kötet hét fejezetre tagolva mutatja be, melyek közül az első (XII. fejezet) hivatott a fogalmi tisztázásra, az elsődleges és a másodlagos uniós jogforrásokban megjelenő versenyjogi rendelkezések – és bírósági ítéletek – elemzésére, az Unió versenypolitikájának, céljainak általános csoportosítására. A XIII–XVIII. fejezetek azon konkrét versenyjogi tilalmakat taglalják, amelyek jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés fektette le. Így ismerhetjük meg részleteiben a versenykorlátozó megállapodások tilalmát (XIII. fejezet) és az arra vonatkozó kivételek autonóm jelentését, az erőfölénnyel való visszaélés tilalmát (XIV. fejezet), az antitörzsteljárást (XV. fejezet). A vállalkozások közötti összefonódások kontrolljáról a XVI. fejezetben olvashatunk, a közvállalkozásokra és közszolgáltatókra vonatkozó versenyjogi szabályokat pedig a XVII. fejezet mutatja be. Mindezen fejezetek több száz oldalon át taglalják az adott jelenség, illetve tevékenység jellemzőit, tényállási elemeit, eljárási szabályait, valamint a bíróság gyakorlatában történő megítélését. Ugyanez vonatkozik a kötet „Az állami támogatások uniós jogi megítélése” címet viselő záró fejezetére (XVIII. fejezet) is.

Nem véletlen, hogy a mű alapvető jelentőségűvé vált a folyamatosan változó uniós jog átlátása, megértése terén. A világos, „jól tanulható” szerkezet, az élő, folyamatosan változó uniós

² Egységes Európai Okmány, 1987.

és az ahhoz kötődő hazai jogszabályhelyek értő bemutatása, a kirívóan magas színvonalú jogesetelemzés a szerzők saját meglátásainak beillesztésével olyan kommentárt hozott létre, melyet

éppúgy ajánlhatunk az EU jogát tanuló joghallgatóknak, mint az abban jártas elméleti és gyakorlati szakembereknek.

*Vadász Vanda**

* PhD, tudományos segédmunkatárs, HUN-REN TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.
E-mail: vadasz.vanda@tk.hun-ren.hu.