

Sulyok Tamás

Ízelítő Gombos Katalin *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai* című könyvéhez

Review of Katalin Gombos: *The Legal System of the EU and the Foundations of Its Public Law*

Az olvasók minden bizonnyal tudják, hogy mikor valósul meg a tökéletes európai együttműködés. A közismert vicc szerint az optimális európai egység akkor jön el, ha az ünnepi vacsorára, amire hivatalosak vagyunk, egy angol küldi a meghívót, az ételeket egy francia készíti, a hangulatról egy olasz gondoskodik, és az egészet egy német szervezi. Ezzel szemben az európai pokol akkor köszönt ránk, ha a vacsorára érkezvén egy francia köszönt bennünket, egy angol készíti az ételeket, egy német gondoskodik a hangulatról és az egészet egy olasz szervezi.

Ma, az események alakulása következtében az Európai Unióban közelebb állunk ehhez az utóbbi, kevésbé kívánatos állapothoz. A közös európai vacsoráról az angolok már távozóban vannak, a franciák elsózták az ételeket, a németek diktálják a táncrendet, az olaszokat pedig nem nagyon érdekli az egész. Ebben a nehéz helyzetben ad igazi segítséget Gombos Katalin kiváló könyve, amely az Európai Unió nagy vacsorájának tökéletes menüjét vázolja fel. Ez az étrend tíz nagy fogásból, azaz tíz fejezetből áll, az előételektől kezdve egészen a desszertig. Csak a szerző olvasmányos és közérthető stílusának köszönhető, hogy a mű végigolvasása sem üli meg a gyomrunkat.

Dr. Sulyok Tamás az Alkotmánybíróság elnöke. E-mail: sulyok@mkab.hu

Az ismertető a 2017. május 31-én, a Kúrián megrendezett könyvbemutatón elhangzott előadás szerkesztett változata. Az előadás szövege elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/sulyok_tamas.pdf.

Előételnek Gombos Katalin az Európai Unió történetének áttekintő bemutatására vállalkozik. Szót ejt az integrációs törekvések kezdetéről, a jól ismert Európai Szén- és Acélközösségről, az északi, déli majd keleti bővítésről, a különböző (maastrichti, amszterdami, nizzai és lisszaboni) szerződésekről. A szerző az elmaradt Alkotmányos Szerződést meg nem valósult álmoként fogja fel, hiszen a franciák és a hollandok nem vették át a nagy közös vacsorára szóló ünnepi meghívót és elutasították az alkotmányt.

Az Európai Unió jövőjét taglalva megállapítja, hogy az egységesülés folyamata még nem állt le, legalábbis elméletileg. A könyv megjelenését követő hónapok szomorú fejleményeként azonban az egyik legfontosabb, a lakomára kintről ácsingózó *Törökország megunta a várakozást, és az EU-hoz történő csatlakozása, legalábbis egy időre, úgy tűnik, lekerült a napirendről.* E témakörben különösen fontos az a rész, amelyben Gombos Katalin az európai integráció és Magyarország viszonyát tárgyalja. Sokat sejtetően megjegyzi, hogy az uniós tagságunk óta eltelt több mint tíz év sok tapasztalatot, előnyt, de kétségek kívül hátrányokat is jelentett.

Úgy tűnik, hogy ma mintha kissé erősebb lenne azoknak a hangja, akik a közös európai asztalnál a felszolgált ételek minőségének feljavítását követelik. Nem tagadhatjuk, hogy az Európai Unió válságban van. Ráadásul nem ez az egyetlen aggasztó világpolitikai fejlemény. A háborús feszültség éleződése a Távol-Keleten, Szíriában, illetve szomszédságunkban, Ukrajnában igencsak elveheti az étvágyunkat. Mégsem mondhatjuk Kissingerrel együtt, hogy „nem lehet válság a jövő héten, a naptáram már tele van”. Nekünk, magyaroknak is igencsak tele van a naptárunk, és nem igazán jött jól ez az európai krízis, amivel szemben, valljuk be, sokáig kissé vakok voltunk. Ennek az „intézményszerített vakságnak” elsődleges mozgatórugója a haszonszerzést célzó opportunizmus volt, ugyanakkor az utóbbi évtizedek viszonylagos nyugalma és prosperitása is megtévesztett bennünket.

A 2008-as válságra és az azt követő időszakra minden bizonnyal gazdasági-politikai korszakváltásként fogunk visszaemlékezni: a pénzügyi-gazdasági világválság nemcsak a világ gazdaságot változtatta meg, de jelentősen átformálta az Európai Uniót is, miközben próbára tette válságkezelési képességeit.

A kínai nyelvben a válság fogalmát két írásjel együttes használatával fejezik ki: az első a „veszély”, a második pedig a „lehetőség” fogalmát jelöli. Gombos Katalin könyvéből is jól érzékelhetjük, hogy az Európai Unió jelenlegi állapota veszélyeket és lehetőségeket egyaránt hordoz magában. Hogy merre megyünk tovább, az a mi közös felelősségünk is. Nagyban hasonlít az EU jövője a kötet címlapján található pergamentekercshez: Nem tudhatjuk, hogyha kibontjuk, vajon jó vagy rossz híreket tartalmaz-e számunkra.

A következő fogás vagy fejezet az Európai Unió jogi alapjaival foglalkozik. Az itt szereplő intézmények közül a Brexittel különös aktualitásra tett szert az uniós tagság létszakaszai közül a kilépés végső fázisa. De ebben a fejezetben olvashatunk a jelenleg hatályos alapító szerződésekről, az Alapjogi Chartáról, illetve az Európai Bíróság által kialakított doktrínákról. Ezek közül véleményem szerint az uniós jog abszolút szupremáciája a legproblematisabb.

Az autonómia ezen abszolút felfogása egyaránt védi az uniós jogot a nemzetközi joggal és a tagállami jogokkal szemben, azaz az uniós jog létét, *sui generis* mivoltát biztosítja. Kérdés azonban, hogy az uniós jog ezen jellegét kizárólag a jog elsőbbsége elvének abszolút értelmezése révén lehet-e megvédeni, másként fogalmazva: az autonómia



biztosítható-e az uniós jog relatív elsőbbsége esetén is, vagy sem. Azaz az elsőbbség doktrínája szükségképpen abszolút vagy lehet relatív is? Bogdandy és Schill szerint ez a kérdés az európai jogi térség elméletileg és dogmatikailag egyik legnehezebben megoldható problémája (Bogdandy–Schill, 2010:702). Az autonómia feladása annak következtében is különösen veszélyes lehet, hogy az uniós jog végrehajtói a tagállamok, így az uniós jog elsőbbsége doktrínájának gyengülése esetén kétségesse válhatna az uniós szabályok végrehajtása.

Mindazonáltal az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint az unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti (Sulyok 2014:44–62) és alkotmányos identitását, tehát a tagállami alkotmányjognak létezik egy tartománya, amely kikerülni látszik az uniós jog elsőbbségének doktrínája alól. Ez a rendelkezés világossá tette, hogy az egymás melletti jogrendszerek tradicionálisan hierarchikus modellezése helyett a jogrendszerek közötti többszintűség és hálózatiság fennállására helyezendő a hangsúly.

A harmadik, már levesnek is felfogható fogás vagy fejezet az Európai Unió intézményrendszerét tárgyalja. Ez a leves pedig egy igazi „mindentbele-leves”, hiszen ma már szinte lehetetlen eligazodni az unió sokféle intézménye, központi és decentralizált szervei, és a munkacsoportok között. Gombos Katalin értő kézzel vezet bennünket végig ebben a labirintusban is, olyan kevésbé ismert intézményközi testületeket is taglalva, mint az Európai Unió Kiadóhivatala vagy az Európai Közigazgatási Iskola.

A negyedik fejezettel elérkezünk az első komolyabb főfogáshoz, az unió hatásköreire. Ez talán manapság a legfontosabb és legaktuálisabb kérdés az Európai Unió tekintetében. Gombos Katalin helyesen szögezi le, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az unióra, a tagállamoknál marad. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, másrészt kijelenthető, hogy az unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. (Gombos 2017:181) Mint Önök is jól tudják, az Alkotmánybíróság egy jelentős, 2016. novemberi határozatában értelmezte az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló, a többi uniós tagállammal közös hatáskörgyakorlás egyes korábban nyitott kérdéseit. Ebben a döntésében a magyar AB a könyv szerzőjével nagyon hasonló eredményre jutott, ugyanis megállapította, hogy a közös hatáskörgyakorlás egyrészt nem sértheti Magyarország szuverenitását, másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjóság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve látta indokoltnak biztosítani. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította hatáskörét annak vizsgálatára, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát.

Gombos Katalin könyvében az ötödik fejezet az európai uniós jogalkotás és döntéshozatal egyes kérdéseit taglalja. Értő módon elemzi a Passerelle-, vészfék- és gyorsító klauzulák jelenségét. A *passerelle* egyébként francia szó, keskeny átjárót jelent, és a maastrichti szerződés áthidaló cikkelyére utal, amelyet azért iktattak be, hogy a tagállamok számára lehetővé tegye a döntések kormányközi pillérből a szupranacionális pillérbe való áthelyezését, illetve hogy az egyhangú döntések helyett minősített



többségi döntéseket hozhassanak. Egyfajta „emésztést” gyorsító csodaszerről van tehát szó, amelyre fontos szerep hárul az igencsak eltérő étvágyú tagállamok esetében.

A szerző a következőkben az EU jogforrásainak elemzésére tér rá, az elsődleges és másodlagos jogforrások mellett alaposan taglalja az uniós szabályozási technikákat, valamint az uniós és a nemzetközi jog szabályainak kapcsolatát is. Ez véleményem szerint egy igen szenzitív terület. Az EU egyik alapkérdése ugyanis jelenleg éppen az, hogy szervezetében és működésében hol húzódik a nemzetközi jog és az európai uniós jog határvonala. Például, hogy az Európai Tanács szervezete illetve működése mennyiben kötődik a kormányközi együttműködéshez, azaz a nemzetközi jogi szabályokhoz, és mennyiben az európai uniós jog szabályaihoz. E körben érdekes kérdés az Európa Tanács és az Európai Unió közötti viszonyrendszer is, mivel az Európa Tanácsot és annak intézményeit a nemzetközi jog alapján hozták létre és ez alapján is működtek. Az Európa Tanács intézményei, az EJEB és a Velencei Bizottság tevékenysége azonban igen szorosan összekapcsolódik az Európai Unió intézményrendszerével és jogával. Az EJEB joggyakorlatával szemben az Európai Unió Bírósága (EUB) „megvédte” az európai uniós jogot a „külső ellenőrzés alá kerüléstől”,¹ ugyanakkor a Velencei Bizottság jelentéseit az Európai Bizottság rendszeresen átveszi és felhasználja saját eljárásaiban különösen, ha a tagállamok alkotmányos berendezkedésével kapcsolatos elégedetlenségnek kíván hangot adni.

Az EUB álláspontja tehát azt támasztja alá, hogy az EJEB tevékenysége az uniós jogot külső ellenőrzés alá vonná, ugyanolyan módon, ahogy ezt jogszerűen teszi a tagállamok esetében. Ezzel a tagállamok kettős külső ellenőrzés – EUB és EJEB – alá kerülnek, szemben az uniós joggal és az uniós intézményrendszerrel. A tagállamok autonómiája tehát – az EUB felfogása szerint – nem sérül a két európai bírói fórum párhuzamos hatásköre esetén, ellenben az uniós jog autonómiája igen. Az EUB ebből azon álláspontja vezethető le, hogy az uniós jog autonómiáját olyan, a tagállamok szuverenitásánál lényegesen erősebben védendő, szinte abszolút jellegű értékként fogja fel, amelynek ilyen szélsőséges érvényesítésére éppen az uniónak a tagállamokkal szembeni szuverenitás hiányára tekintettel van szüksége.

Az egyik oldalon tehát látjuk az EUB igyekezetét arra, hogy az uniós jogot autonóm módon, a nemzetközi jogtól függetlenül tudja értelmezni, s e körben az utolsó szó jogát feltétlenül fenn tudja tartani, másrészt viszont az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság közötti viszonylatban éppen ennek ellenkezője figyelhető meg: az, hogy az európai jog itt éppen a nemzetközi jogot hívná segítségül saját tagállamai rendszabályozásához, ha az európai jog szabályai nem biztosítanak számára elegendő mozgásteret.

Gombos Katalin is éles szemmel veszi észre, hogy az EUB döntései nem precedens jellegűek ugyan, mégis gyakran felmerül bírói gyakorlatának jogforrási rangra emelésének kérdése.

A napokban sajnálatos aktualitásra tett szert hazánkban a hetedik fejezet tárgya, az uniós bírósági eljárások. A szerző a kézirat lezárásakor még nem tudhatta, hogy az Európai Parlament kibiztosítja az uniós atomot Magyarország ellen, és kilátásba helyezi az EUSz 7. cikke szerinti eljárás megindítását. E 7. cikk célja nagyon egyszerűen összefoglalható: lehetőséget teremt az EU számára, hogy alkotmányos

¹ Lásd az EUB teljes ülésének 2014. december 18-i, 2/13. számú véleményének 181-es pontját.



eszközökkel megvédje az identitása alapját alkotó értékeket. Gombos Katalin a különleges eljárások között tárgyalja ezt a most váratlanul fenyegetővé vált lehetőséget.

A nyolcadik fejezetben a tagállami felelősségről olvashatunk. A szerző itt az irányelvekkel kapcsolatos dogmatikai problémákon keresztül jó keresztmetszetet ad a tagállami szervek előtti jogvédelem különböző aspektusairól.

A kilencedik fejezettel végül elérkezünk a szívemnek egyik legkedvesebb területéhez, az alapjogok védelméhez. A szerző véleménye szerint e kérdés, valamint az alapjogvédelem során betöltött szerepek, hatáskörök tagállami, uniós és emberi jogi bíróságok közötti elosztása a jövő egyik izgalmas kérdése lesz. Az alapjogok védelme ugyanis mind tagállami, mind uniós, mind pedig európai jogi szintéren érvényesül. A bíróságok közötti együttműködés egyfajta mátrixba rendezhető, amelyen belül egyre több lehetőség átjárási lehetőség körvonalazódik. Csak legmélyebb egyetértésemet tudom kifejezni a szerző ezen megállapításával kapcsolatban. A bírói párbeszéd szerintem is még hosszú ideig a XXI. század megkerülhetetlen európai foratókönyve marad, annak tényleges tartalmáról azonban érdemi vitát kell folytatni, és ennek során minden lehetséges nézetet ütköztetni szükséges. Számomra az egyik legfontosabb kommunikációs feladat a nemzeti identitás bíróságközi értelmezése.

Az uniós jog elsőbbségének az EUB általi abszolút értelmű felfogása ugyanis a tagállami alkotmánybírói fórumok számára nem teszi lehetővé az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti nemzeti identitás értelmezését, s ez a bírói párbeszéd helyett az EUB monológjához, s ekként alkotmányos patthelyzethez vezethet. A megoldás egyedül az érdemi bírói párbeszéd (*Gerichtsverbund*, illetve *Verfassungsgerichtsverbund*²) megteremtésében és fenntartásában lehetséges, kölcsönös kompromisszumok révén. Amint a tagállami alkotmánybíróóságok az uniós jogi kontextusban a tagállami szuverenitás helyett a nemzeti identitásra fókuszálnak, az EUB számára is megfontolandó lehetne az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének alkalmazása és értelmezése során az uniós jog szupremáciájának abszolút értelmezése helyett annak relatív értelmezésére koncentrálni a tagállami alkotmánynak az uniós joggal történő kollíziója esetén. Ebben az értelmezési keretben a tagállami alkotmánybírói fórumok számára is megnyílna a lehetőség a nemzeti identitás pontos tartamának uniós jogi kontextusban történő kifejtésére.

A kötetet az uniós polgárságot taglaló fejezet zárja, majd bőséges irodalomjegyzék, jogesetmutató, és a kutatást igencsak megkönnyítő tárgymutató egészíti ki.

Mivel e kötet nemcsak szakkönyv, hanem tankönyvnek is kiválóan felhasználható, fő erősségeire világítsunk rá ez utóbbi perspektívából!

A szerző legfontosabb erényei közül elsőként a rendszeralkotó képességét kell kiemelnünk: a történeti részben például az európai integráció kezdeti lépéseitől a legfrissebb fejleményekig (a lisszaboni szerződésig) minden egyes momentum, intézkedés, nemzetközi megállapodás egységes rendszerbe áll össze nála. Az integrációval foglalkozók, akik bizony gyakran ütköznek az EU tevékenységének bonyolult, alig áttekinthető voltából fakadó nehézségekbe, igencsak értékelhetik a szerzőnek ezt a képességét.

Gombos Katalin számára (és segítségével az olvasók számára is) minden kis kocka a helyére kerül az EU jogrendszerében. Ez a szinte végtelen tárgyismeret

² Bogdandy–Schill (2010) a 704–705. oldalon idézi *Vofskuhle*-t, a német Szövetségi Alkotmánybíróság elnökét.



(és -szeretet) – bátran állíthatjuk – különleges kompozíciós készséggel társul: a szerző képes a korábban röviden ismertetett tíz fejezetbe érthetően és élvezetesen tárgyalni a mára szinte már áttekinthetetlené vált anyagot. Aki ennyire képes ügyelni az árnyokra, az valóban mestere tárgyának! Az olvasót gyakori és részletes magyarázatokkal segíti a szerző az eligazodásban: visszatérő motívumokként bátran ismételi meg korábban már bemutatott tényeket, összefüggéseket, ha a gondolatmenete ezt kívánja, vagy új szempontból kívánja megvilágítani a már tárgyalt jellemzőket. Az olvasó tisztelete tükröződik abban is, hogy sohasem tudálékosan, hanem a tudás átadásának igényével lép fel, így áttekinthetőségre és közérthetőségre törekszik, sikeresen.

Gombos Katalin minuciózusan pontos hivatkozásait, a könyvének tárgyát alkotó területek fegyelmezett, teljes körű leírását akkor tudjuk igazán értékelni, ha a művet elolvasva rádöbbenünk: ő nemcsak az aprólékos leírások, a részletek mestere, hanem a nagy rendszerek tömör bemutatásának ritka képességével is rendelkezik.

Hadd ajánljak most egy rövid tesztet a tisztelt olvasóknak! Ha úgy érzi, pontosan tudja, mit jelent az fiskus-elmélet vagy a lesszabály, vagy mi az a Hágai Program az uniós kontextusban, akkor csak javasolom, hogy olvassa el Gombos Katalin kitűnő könyvét. Ha azonban a fenti kérdések közül akár csak egyre is nemmel válaszolt, feltétlenül kézbe kell vennie e kötetet, amelyből nemcsak az EU jogrendszerét és fejlődését ismerheti meg, hanem működésének legfontosabb sajátosságait is.

Ahhoz, hogy Magyarország uniós története ne egy lassan elhúzó EU-tanázia legyen, és hogy a nagy közös európai vacsorán ne csak a csontok kerüljenek az asztalunkra, e kötetet ajánlatos volna mindannyiunknak sűrűn forgatnia.

Végezetül, hadd plagizáljak magától a szerzőtől! Kötete nekem dedikált példányába a következő kedves sorokat írta: „A jó oldalon, a jog oldalán állni a legfontosabb feladatunk.”

E szavakkal szeretettel ajánlom Gombos Katalin könyvét minden jogszerető olvasóknak.

Felhasznált irodalom

BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan (2010): *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.

SULYOK Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In JAKÓ Mira Anna szerk.: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, SZTE NRTI.

