

GREKSZA VERONIKA – MOHAY ÁGOSTON: BEVEZETÉS AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBA (PÉCS: PUBLIKON 2014) 106.

Az Európai Unió a jogászok, a politológusok és a nemzetközi kapcsolatok szakértőinek egyik kedvelt témaköre. Mindegyik tudományterület megtalálja azt a perspektívát, amely alapján igazi intellektuális kihívás feltárni és elemezni az európai együttműködést. Az EU több évtizedes története (új tagállamokkal való bővülése, új szakpolitikai területeken való együttműködés, új szerződések elfogadása stb.) állandó megújulásra készíti a szerzőket: a különböző tudományágak művelőinek mindig be kell mutatni, hogy a változások miképp érintik az EU-t és annak tágabb környezetét. A tankönyvek e folyamat részét képezik, hiszen képesek átfogóan és alaposan bemutatni az éppen tapasztalható intézményi, jogi és politikai állapotokat.

Greksza Veronika és Mohay Ágoston tankönyv megírására vállalkoztak, amelynek célja, hogy „egyszerűen és lényegre törő formában, mégis szakszerűen nyújtson alapismereteket az Európai Unióról” (3. o.). A szerzők kijelentik, hogy azoknak

készült a könyv, akiknek az EU-ról alapfokú ismeretekre van szükségük. Minden kétséget kizáróan: a Greksza-Mohay szerzőpáros által írt kötet teljesíti alapvető célját, hiszen százoldalas könyvükben minden lényeges témát érintenek. Írnak az integráció történetéről, az intézményrendszerről, a jogalkotási alapelvekről, az EU-s jog alapjairól, illetve röviden kitérnek szakpolitikákra is. Ennek következtében azoknak a hallgatónak, akiknek ez az első (és talán az utolsó) EU-s könyv a kezükben, a kötet kétségtelenül hozzájárul tudásuk bővítéséhez.

A könyv erényei ellenére az olvasó számos problematikus ponttal találkozhat lapozgatása során. Az egyik ilyen problémahalmaz a pontatlanságok. A könyv számos fejezetében fellelhető egy-egy hiba. A félreértések elkerülése céljából: érthető, hogy a szerzők a tömörségre törekedtek, ennek ellenére lehet úgy röviden írni, hogy közben a szöveg pontos és hibátlan marad, a kettő nem zárja ki egymást. A másik problémakör a kötet szerkezetét illeti. A szerzők nem minden esetben építették fel logikusan a kötetet, hiszen néhol olyan alfejezetek kerültek egy-egy nagy fejezetbe, amelyek nem oda illenek, illetve az alfejezetek néhol elég nagy aránytalanságot mutatnak más részekhez képest.

A szubszidiaritás az egyik legfontosabb alapelv az EU jogalkotási folyamatában, így a szerzők többször is megkísérlik definiálni. Amellett érvelnek, hogy a szubszidiaritás a polgárokhoz legközelebb eső szinten történő döntéshozatalt jelenti (11; 87. o.). Ennél a meghatározásnál azonban árnyaltabb a helyzet. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 5. cikkének 3. bekezdése inkább a legmegfelelőbb szinten történő döntéshozatalt helyezi kilátásba:

„A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

A szubszidiaritás elve valóban nehezen megfogható és annak értelmezése vitára adhat okot. Azonban a leginkább elfogadott definíciója így hangzik: a hatalom lefelé, de egyben felfelé irányuló elosztása; bár kétségtelen tény, hogy az elv az alacsonyabb szintet jobban preferálja.¹ Ettől függetlenül pontosabb az a megfogalmazás – a Szerződés szövegével is összhangban –, hogy a szubszidiaritás a leginkább megfelelő szinten történő döntéshozatalt jelenti (ami lehet európai is). Kétségtelen, hogy van összefüggés, de nem teljes az átfedés a két meghatározás között. Annál is inkább, hiszen a szubszidiaritás nem összetévesztendő a közelség elvével, aminek értelmében az uniós döntéseket „a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni” (EUSz 10. cikk (3) bekezdés).

A koppenhágai kritériumok és a későbbi bővítések bemutatása során szerepel is néhány pontatlanság. Egyfelől a 2004-es csatlakozás során sokszor hajlamo-

¹ The CEPR Annual Report, 1993: „Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?” *Monitoring European Integration* 1993/4. 4.

sak vagyunk – leegyszerűsítve – csak a kelet-közép-európai államokról beszélni, miközben Málta és Ciprus nem ebben a régióban helyezkedik el. Másfelől szintén nem pontos a megfogalmazás, miszerint az Európai Tanács 1993-as ülésén került volna először napirendre ezeknek az államoknak a csatlakozása. A Szovjetuniótól elsőként eltávolodó államokkal – így Magyarországgal és Lengyelországgal – már 1989-ben közös programot indítottak, a PHARE-t, amely később az egész régióra irányuló segélyezési programmá alakult. Ebben az értelemben már évekkel korábban napirendre került az átalakuló államokkal való mélyebb kapcsolatok ötlete; pontosabban tehát úgy lehetne fogalmazni az 1993-as ülés kapcsán, hogy itt formálisan is elismerték, hogy eme országok egyszer az EU tagjai lehetnek.

Szintén pontatlan az Európai Parlament megválasztásáról szóló rendelkezések jelölése. Egyfelől nemcsak az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 22. cikke, de annak 20. és 223. cikke is releváns a választást tekintve. Másfelől ugyancsak érdemes röviden utalni a 2002/772/EK tanácsi határozatra is, amely módosította az 1976. évi jogi aktust az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójogáról, bevezetve például az összeférhetetlenség elvét. Ezekon kívül pedig érdemes lett volna szót említeni a Lisszaboni Szerződés óta jogilag kötelező erejű Alapjogi Chartáról, amelynek 39. és 40. cikke az európai parlamenti választásokkal összefüggő alapelveket tisztázza.

Szintén a hanyag megfogalmazás érzését kelti a Tanács fogalmi meghatározása. A szerzők szerint ugyanis „a Tanács a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből áll” (44. o.). Az EUSz 16. cikkének (2) bekezdése értelmében a Tanácsot valóban lehetséges ilyen szűken értelmezni. Azonban a brüsszeli mindennapok alapján sokkal inkább egy többszintű testületként kell definiálni. A szintek között azonban egy azonosság mindig van: ez pedig a tagállami érdekképviselet. A szinteket illetően százhatsvan munkacsoport, különleges bizottságok, állandó képviselet s azok helyettesei dolgoznak a Tanácsban. Egyszerre ellentmondásos és zavaros a könyv ezt követő szakasza: míg egy szintet (az állandó képviselők bizottságát) bemutat a könyv, addig a többit épp csak szavak szintjén említi meg. Másképp szólva: a szerzők implicit maguk is elismerik, hogy többszintű testületről van szó (ahol tehát nemcsak a miniszterek találkoznak), de ezt mindössze néhány szóval intézik el, míg nem definiálják kellő pontossággal az EU egyik fontos intézményét.

A könyv szerkesztését illetően némi szerzői hanyagságról, logikai problémákról, valamint kisebb részben aránytalanságokról beszélhetünk. Először is az átgondolatlanság érzetét kelti, hogy némely téma többször is előfordul a könyvben. Ilyen például az európai parlamenti választások, hiszen kétszer is találkozhatunk a témával (40. és 83. o.). Ráadásul szinte ugyanazokat az információkat olvashatjuk el, azzal a különbséggel, hogy utóbbi részben rövidebb összefoglalást találhatunk. Ugyanez a helyzet az európai polgári kezdeményezéssel (20. és 86. o.), az Európa Tanáccsal és az Emberi Jogok Európai Bíróságával (7. és 88. o.), valamint az Alapjogi Chartával is (25–29. és 87–88. o.), hiszen ez utóbbi témákról is kétszer olvashatjuk – szinte – ugyanazokat az ismertetőket. Erősen arra gyanakszom, hogy ez a hiba annak eredménye, hogy a két szerző nem kellően hangolta össze munkáit. A könyv elején ugyanis olvasható, hogy melyik szerző melyik

fejezetet dolgozta ki. Ennek alapján könnyen levonható a következtetés: az érintett hiba azért kerülhetett bele a könyvbe, mert mindketten relevánsnak gondolták bemutatni a fenti témákat a saját fejezetükben, ugyanakkor elfelejtettek arról gondoskodni, hogy az érintett információk – a párhuzamos munkák ellenére – ne kétszer jelenjenek meg a könyvben.

Logikai problémát is felvet annak kérdése, hogy az uniós döntéshozatal és jogalkotás alapelveit – tehát a lojális együttműködés elvét, a hatáskör-átruházás elvét, a szubszidiaritást, az uniós jog elsőbbségének elvét és az arányosság elvét – a szerzők miért elszórva jelenítették meg a könyvben? Érthetetlen például, hogy a lojális együttműködés elve miért az „Európai integráció alapvető értékei és célkitűzései” fejezetben szerepel. Egyik járható út az lenne, hogy ezeket az alapelveket az uniós jogalkotás alá rendezik, hiszen leginkább ahhoz köthető sarokkövekről beszélhetünk. Ezzel összefüggésben szintén érthetetlen, hogy a jogalkotásról miért „Az Európai Unió intézményrendszere” című fejezetben olvashatunk és miért ilyen röviden (alig egy oldal, ami még a könyv terjedelmi korlátaihoz képest is kevés). Ráadásul ahhoz képest, hogy a könyv címe *Az Európai Unió joga*, aránytalanul keveset olvashatunk a jogalkotási folyamatról a többi alfejezethez képest, pedig a könyv témája szempontjából kiemelt téma lehetett volna.

Más, kevésbé releváns kérdések – így például az EU költségvetése – külön fejezetet kaptak. Azonban ez utóbbi téma legalább két okból nem érdemelt volna külön nagy fejezetet. Egyfelől, rövidsége miatt aránytalanságot mutat a többi fejezethez képest – ezzel mintha a szerzők is elismernék, hogy nem olyan fontos a könyvük témájának szempontjából. Ennek fényében a szerzőknek át kellett volna gondolniuk, hogy nem lehetett-e volna valahova inkább beilleszteni? Másfelől a könyv szerkezetének sem tesz jót ötödik fejezetként beékelni a költségvetést (az EU intézményrendszere és annak jogforrásai közé), hiszen megakasztja az egyébként alapvetően koherenciára törekvő szerzők gondolatmenetét. Megkockáztatom azt a szélsőséges álláspontot is, hogy ebből a könyvből a költségvetést még akár ki is lehetett volna hagyni, hiszen nem lenne példa nélküli, hogy az EU jogáról szóló átfogó könyvek nem tárgyalják külön a költségvetést.

Kevésbé érthető – mind szerkezetileg, mind tartalmilag –, hogy a könyv utolsó fejezeteihez érve 1) a szerzőpáros miért tárgyalja külön a gazdasági és monetáris uniót, míg más szakpolitikákat (két fejezettel később) miért tömörít pár mondatba, 2) miért érezték szükségességét egy szakpolitika „teljes körű” bemutatását, míg másokét nem, valamint 3) miért került épp a két szakpolitikai fejezet közé „Az uniós polgárság intézménye” című fejezet? Ha a szerzőpáros – legalább csak egy mondat erejéig – megindokolja azt, hogy miért fontos ebben a könyvben a gazdasági és monetáris unióról olvasni, akkor nyugodtabban lehet tovább lapozni a könyvben. Továbbá az sem érthető, hogy mi alapján súlyozták a szakpolitikák fontosságát. Uniós szempontból természetesen védhető, hogy az oktatáspolitikai nem foglal el hangsúlyos szerepet a gazdasági kérdésekhez képest, azonban a szerzők szándéka kevésbé érthető. Végül pedig ténylegesen zavaró a szakpolitikák közé beszúrni az uniós polgárságról szóló fejezetet.

A könyv szerkesztése sem sikerült tökéletesen: ez már lehet, hogy nem a szerzők

hibája (hanem a tördelése), viszont ők tartoznak felelősséggel a végső megjelenésért. Idetartozik, hogy a tárgymutatóban szereplő szavak néhol vagy nem mutatnak oda, ahova kellene, vagy oda mutatnak, ahol nincs is tartalom. Például az európai polgári kezdeményezésről szó esik a 15. és 20. oldalon; a 86. oldalon külön alfejezetet kapott, mégsem szerepel a tárgymutatóban. Az arányosság fogalmánál pedig azt látjuk a tárgymutatóban, hogy a 27. oldalon találunk róla információt, miközben az érintett oldalon semmilyen utalás nincs az arányosságra.

A tartalmi pontatlanságok, a logikai kérdések és a szerkezeti pontatlanságok ellenére a könyv teljesíti alapvető célkitűzését: azokban a hallgatókban, akiknek ez az első könyvük az EU-ról (vagy annak jogáról), kialakulhat az első benyomás a brüsszeli intézményrendszerről, annak történetéről, jogalkotási eljárásairól, illetve szakpolitikáiról. E hallgatóknak előnyére válhat, hogy nem kell több százoldalas szakkönyveket átlapozniuk ahhoz, hogy átfogó képet kapjanak az európai politikai fővárosban működő intézményrendszerről és annak működéséről. Azoknak a hallgatóknak azonban, akik mélyebbre szeretnének ásni, a szerzőpáros összeállított egy ajánlott irodalomlistát a könyv végén; az összeállított lista mellett pedig további rendkívül színvonalas magyar¹ és angol nyelvű² szakirodalom is rendelkezésre áll az érdeklődő olvasóközönségnek.

Szép Viktor*

¹ SIMON Zoltán: „Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata” in SIMON Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban* (Budapest: L'Harmattan 2013).

² Kezdetnek néhány átfogóbb könyv Anthony ARNULL – Damian CHALMERS: *The Oxford Handbook of European Union Law* (Oxford: OUP 2015); Elizabeth BOMBERG – John PETERSON – Richard CORBETT: *The European Union. How does it Work?* (Oxford: OUP 2013); Renaud DEHOUSSE: *L'Union européenne* (Paris: La Documentation Française 2014); Erik JONES – Anand MENON – Stephen WEATHERILL: *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford: OUP 2014); Knud Erik JØRGENSEN – Mark A. POLLACK – Ben ROSAMOND: *Handbook of European Union Politics* (London: SAGE 2006); Alina KACZOROWSKA: *European Union Law* (Abingdon: Routledge-Cavendish 2009); Stéphane LECLERC: *Les institutions de l'Union européenne* (Paris: La Documentation Française 2014); John McCORMICK: *Understanding the European Union. A Concise Introduction* (New York: Palgrave Macmillan 2014); John PETERSON – Michael SHACKLETON: *The Institutions of the European Union* (Oxford: OUP 2012); Robert SCHÜTZE: *European Constitutional Law* (Cambridge: CUP 2012).

* Kutatási asszisztens, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Lendület-HPOPs Kutatócsoport, 1014 Budapest, Országház u. 30.
E-mail: szep.viktor@tk.mta.hu.