

Az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos ítélezési tendenciái

I. Bevezetés

Az Európai Unió intézményrendszerét és jogfejlődését elemző tudományos doktrínában közmegegyezés van arról, hogy az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) nem csak hétköznapi bírói fórum, hanem az európai integráció előmozdításának egyik élharcosa is.² Az Európai Unió jogrendszere a Bíróság alapszerződéseket tágan értelmező joggyakorlata alapján nyerte el mai formáját. A Bíróság teremtette meg a közvetlen hatály elvét az 1963-as Van Gend en Loos döntéssel, amely alapján a magánjog jogalanyai az uniós jogból fakadó jogaikra közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok és hatóságok előtt.³ Ez az intézmény állapította meg 1964-ben a Kosta kontra E.N.E.L. ügyben, hogy „az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti jogával szemben, ebből következően pedig az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály nem érvényesíthető, formális megsemmisítéstől függetlenül.”⁴ Az 1970-es Internationale Handelsgesellschaft-ügyben kimondta, hogy az uniós jog elsőbbsége a tagállami alkotmányokkal szemben is érvényes. Az 1978-as Simmenthal ügyben pontosította, hogy a tagállami bíróságok az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályokat nem alkalmazhatják.⁵ Az elmúlt hat évtizedből tovább sorolhatóak lennének a példák, amelyek azt mutatják, hogy a Bíróság kulcsszerepet játszik a mind szorosabb európai integráció megteremtésében.

Ezt a folyamatot a mainstream európai uniós jogi elemzések történelmi és jogi szükségszerűségként ábrázolják. Más nézőpontból tekintve azonban a jelenség úgy is felfogható, hogy a Bíróság fokozatos jogfejlesztésével olyan elemi jelentőségű kérdésekben hoz döntést a föderálisabb Európa felé mutató irányba, amelyre a tagállamok részéről nem mutatkozott politikai akarat, hiszen azokat nem foglalták az alapító szerződésekbe.

Az uniós intézményrendszer komplex kölcsönhatásában előfordul, hogy a Bíróság által megállapított jogelveket később a tagállamok is szentesítik azzal, hogy azokat a szerződésekbe foglalják. Az első alapjogi garanciákat például a Bíróság vezette be a közösségi jogba, majd az alapjogok védelme fokozatosan megjelent az alapszerződésekben és a különböző uniós dokumentumokban.⁶ Erre való tekintettel üzenetértékűnek tekinthető, hogy a szerződések továbbra sem deklarálják az uniós jog elsőbbségét, amely Trócsányi László alkotmányjogász professzor értelmezésében azt jelezheti, hogy a tagállamok a mai napig

¹ Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Európa Stratégia Kutatóintézet

² Lásd pl. Arató Krisztina, Bóka János, Koller Boglárka, Molnár Anna, Nyikos Györgyi, Raffai Katalin, Szegedi László, Varga András: Közigazgatási Szakvizsga, negyedik kiadás, Általános közigazgatási ismeretek, V. modul, Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2018.

https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv2018_5_modul.pdf, Letöltés ideje: 2020. november 21.

„Az uniós intézmények közé tartozó Európai Unió Bírósága bírói jogfejlesztő tevékenysége révén az egyik legerősebb befolyást gyakorolta az integráció fejlődéstörténetére.”

³ Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.), Halász Iván (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, Alapfogalmak; Scientia Rerum Politicarum Kiss György (sorozatszerk.), Kiss Norbert (sorozatszerk.), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 367-368. o.

⁴ Uo.

⁵ Uo.

⁶ Gát Ákos Bence, *Az alapjogok és a jogállamiság szerepének változása az európai integrációban*, *Acta Humana* 2020/1. szám, 2020. június

vonakodnak elismerni az uniós jog nemzeti joggal szembeni abszolút elsőbbségét.⁷ Arra már Pokol Béla alkotmányjogász professzor hívja fel a figyelmet, hogy az uniós jog tagállami jogrendekkel szembeni térnyelésével kapcsolatos nemzetállami szkepticizmus nem újkeletű dolog. 2019-ben megjelent könyvében arra a kevésbé ismert történeti tényre világít rá, hogy a Van Gend en Loos ügyben a bírósági eljárás során Németország, Belgium és Hollandia – azaz az Európai Közösségek akkori hat tagállamából három – előzetes véleményt nyújtott be, melyben a közvetlen hatály kimondásával szemben foglalt állást. A szerző azt is hozzáteszi, hogy egy évvel a Van Gend en Loos döntés előtt Franciaország az Európai Bíróság korlátozott jogköre mellett érvelt egy hasonló ügyben szintén. Franciaország nem akarta, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárások által megkerülhesse az európai politikai döntéshozatali folyamatokat, valamint, hogy beavatkozhasson az európai jog tagállamokon belüli alkalmazásába. Helyette amellet érvelt, hogy a Bíróság kizárólag általános, elvi szinten értelmezhesse csak az európai jogot.⁸ Tekintettel az akkori tagállamok szkepticizmusára, Pokol Béla a „bírói puccs” kifejezést is helytállónak találja az 1963-as ítélettel kapcsolatban.⁹ A szerző szerint a „kezdetektől a Bíróság hajtotta előre a föderáció felé az európai integrációs képződményt, és a későbbiekben az uniós alapszerződésekben is megerősített integrációs összefonódásban még inkább megkapta ezt a szerepet.”¹⁰

Az uniós intézmények a 2010-es évtizedben a jogállamiság fogalmát felhasználva új európai közpolitikát alakítottak ki, melyen keresztül az Unió a tagállamok felett egyre szélesebb ellenőrzési jogköröket szerez magának. Az Unió föderális jegyeit erősítő jogállamiság-politika kiépítésében az Európai Parlament és az Európai Bizottság, kisebb mértékben pedig a Tanács játszották a főszerepet.

A Bizottság 2014-ben létrehozta az első uniós jogállamisági mechanizmust, az úgynevezett „jogállamiság megerősítését szolgáló uniós keretet”, majd 2019-ben bevezette a minden tagállamra kiterjedő, éves jogállamisági jelentés rendszerét és 2020-ban közzé is tette első ilyen jelentését. Az Európai Parlament az elmúlt évtizedben folyamatosan szorgalmazta egy széles körű uniós jogállamisági mechanizmus kialakítását, melyben magának is kulcsszerepet szánt. Az erre való első felhívás a 2013-as Tavares-jelentésben jelent meg sommásan. 2016-ban a Parlament részletes javaslatot tett a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmusra, amelyet több alkalommal, legutóbb 2020 októberében is megismételt. A Tanács a Bizottsághoz és a Parlamenthez képest mértéktartóbban járt el, és a tagállamok közötti eszmecsere alapuló éves jogállamisági párbeszédet vezetett be 2014-től, amely nagyobb tiszteletet tanúsít a tagállamok nemzeti szuverenitásának, mint azok a megoldások, amelyeket az Unió két másik szupranacionális intézménye vezetett be. Ez egyrészt a tagállamok képviselőiből álló intézmény természetére, valamint akkori politikai összetételére vezethető vissza. Másrészt, a Tanács visszafogottságát indokolhatta, hogy Jogi Szolgálat a Bizottság jogállamisági keretét éles jogi kritikával illette, megállapítva, hogy az EUSZ. 7. cikkén kívül a tagállamok feletti uniós szintű jogállamisági kontrollnak az uniós alapszerződések értelmében nincs joga: *„a Szerződések nem kínálnak jogalapot az intézmények számára sem ahhoz, hogy a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartását ellenőrző új mechanizmust hozzanak létre azon eljárás kiegészítéseként, amelyet az EUSZ 7. cikke ír elő, sem pedig ahhoz, hogy megváltoztassák, módosítsák vagy kiegészítsék az e cikkben megállapított eljárást. Ha a Tanács mégis ilyen lépéseket tenne, az azzal a kockázattal járna, hogy jogkörével való visszaélés vádjával illetnék amiatt, hogy*

⁷ Trócsányi László, *Válogatott miniszteri beszédek*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2019. 297. o.

⁸ Pokol Béla, *Európai jurisztokrácia; Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 141-142. o.

⁹ Uo. 140. o.

¹⁰ Uo. 66-68. o.

jogalap nélkül hozott határozatot.” A Tanács így az elmúlt időszakban is elsősorban a 2017-ben Lengyelországgal, 2018-ban Magyarországgal szemben elindított 7. cikk szerinti eljárásokhoz kötődően szervezett meghallgatások által vált a jogállamiság-politika szereplőjévé.

Az uniós jogállamiság-politika mai formáját az EU politikai intézményei alakították ki, így az is érthető, hogy a közpolitika vizsgálatokor kevesebb figyelem jutott az Európai Unió Bíróságának. Időszerű azonban a Bíróság szerepét is közelebbről megvizsgálni. Egyrészt, mint láttuk, a Bíróság kezdetektől fogva aktívan részt vett az európai építkezés alakításában, így érdemes megvizsgálni, hogy a testület hogyan viszonyul a tagállamokat általános politikai kontroll alá helyezni törekvő uniós jogállamiság-politikához. Másrészt, a Bíróság maga is egyre gyakrabban hivatkozik a jogállamiság fogalmára, az elmúlt években több ítélet is mutatta, hogy a Bíróság immár aktívan is alakítani kívánja az Unió jogállamiság-politikáját.

A következőkben látni fogjuk, hogy a jogállamiság-politika építésében a Bíróság eleinte a többi intézmény mellett kevésbé látható, közvetett módon vett csak részt. Az elmúlt három évben azonban több alkalommal már explicit módon is síkra szállt az egyre inkább intézményesülő jogállamisági közpolitika mellett.

II. Az Európai Bíróság jogállamisághoz köthető ítéletei

II.1. A jogállamiságot nem említő, de tartalmukban a jogállamiság-politikához kapcsolódó ítéletek

Az Európai Bíróságnak a 2010-es évek elejétől több olyan ügyben kellett döntést hoznia, amelyeket más EU-s intézmények a jogállamiság kérdéséhez kapcsoltak. Alább két, magyar vonatkozású példa, a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével és az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatos kötelezettségszegési ügyekben hozott ítéletek kerülnek részletesebben bemutatásra. A hivatkozott ítéletek jellegzetessége, hogy míg a különböző politikai és intézményi szereplők a jogállamiság kérdéséhez kapcsolják őket, egyikükben sem jelenik meg konkrét hivatkozás a jogállamiságra.

II.1.1. A bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos magyar ügy

Magyarországon a bírák nyugdíjkorhatárát 70 évről az általános nyugdíjkorhatárra csökkentették, amely bírálókat váltott ki a különböző európai uniós intézmények részéről. A bírálók az intézkedésekben a bírói függetlenség és a jogállamiság sérelmét látták. Ezt mutatja többek között az Európai Parlamentnek a felülvizsgált magyar Alaptörvényről szóló 2011. július 5-i állásfoglalása, melyben az intézmény felszólította a magyar hatóságokat, hogy „erősítsék meg a bírói testület függetlenségét oly módon, hogy [...] felülvizsgálják a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának csökkentésére vonatkozó rendelkezést.”¹¹ Az EP 2012. február 16-i, „a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről” szóló állásfoglalásában is „súlyos aggodalmának adott hangot a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és szociális jogok, a fékek és ellensúlyok rendszere, az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma terén fennálló magyarországi helyzet miatt”, amelyet részben azzal indokolt, hogy „az új alkotmány előírja a bírák és ügyészek kötelező nyugdíjkorhatárának 70 évről 62 évre való

¹¹ Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről. Strasbourg, 2011. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0/HU>

csökkentését”.¹² Az Európai Parlament 2013. július 3-i, Tavares-jelentésként ismertté vált állásfoglalása részletes lajstromot állított fel azokról a magyar intézkedésekről, amelyek véleménye szerint sértik a jogállamiságot, és ezek között nevesítette azt, hogy „az Alaptörvény, annak átmeneti rendelkezései, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. sarkalatos törvény hatálybalépése óta a bírák kötelező nyugdíjkorhatára 70-ről 62 évre csökkent.”¹³

Végül a Sargentini-jelentés néven híressé vált 2018. szeptember 12-i EP állásfoglalás, amelyben az Európai Parlament felszólította a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására szintén nevesítette a bírakkal kapcsolatos intézkedést. A Sargentini-jelentés egyrészt kijelentette, hogy a Parlament aggályai többek között az „igazságszolgáltatás és más intézmények függetlensége, valamint a bírák jogaira vonatkoznak.”¹⁴ A Magyarországot a jogállamiság nevében elítélő tanácsi határozatra tett javaslatában pedig emlékeztetett, hogy „az Európai Unió Bírósága [...] által a C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet kimondta, hogy Magyarország megsértette az uniós jogból eredő kötelezettségeit azzal, hogy a bírák, ügyészek és közjegyzők esetében 62 éves életkorban kötelező nyugdíjazást előíró nemzeti rendszert vezetett be.”¹⁵

A fenti politikai értelmezés tükrében érdemes közelebről is megvizsgálni a Bíróság magyar bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatban hozott ítéletét. A Bizottság 2012. június 7-én indított keresetet Magyarországgal szemben,¹⁶ amely vonatkozásában a Bíróság 2012. november 6-án, a keresetindítástól számítva viszonylag rövid időn belül hozott ítéletet.

A Bíróság a kifogásolt magyar szabályozást a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv alapján vizsgálta. Az ítéletet tanulmányozva megállapítható, hogy a Bíróság klasszikus európai jogi vizsgálati technikáját alkalmazta. Megvizsgálta, hogy a magyar intézkedések szembe mennek-e az irányelv rendelkezéseivel, azaz életkoron alapuló diszkriminációt eredményeznek-e. Ezután megvizsgálta, hogy van-e olyan legitim cél, amellyel az intézkedés magyarázható, majd feltette a kérdést, hogy ezen cél eléréséhez az intézkedések megfelelőek és szükségesek voltak-e.

A Bíróság megállapította, hogy a „vitatott rendelkezéseket, amelyek alkalmazása miatt a bennük megállapított nyugdíjkorhatár elérése a szolgálati jogviszony automatikus megszűnéséhez vezet, úgy kell tekinteni, hogy az ezen életkort elérő személyek

¹² Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről. Strasbourg, 2012. G, O és I. bekezdések <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2bTA%2bP7-TA-2012-0053%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2F%2FHU> Letöltés ideje: 2016. december 20.

¹³ Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013. BA. és 72. bekezdések. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU> Letöltés ideje: 2016. december 20.

¹⁴ Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Strasbourg, 2018. 1. bekezdés. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2bTA%2bP8-TA-2018-0340%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2F%2FHU&language=HU> Letöltés ideje: 2019. január 3.

¹⁵ Uo. Az állásfoglaláshoz mellékelte „Tanácsi határozatra irányuló javaslat az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról” c. dokumentum 15) bekezdése.

¹⁶ 2012. június 7-én benyújtott kereset - Európai Bizottság kontra Magyarország, C-286/12. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=124788&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15574336> Letöltés ideje: 2020. november 21.

vonatkozásában a hivatalban maradó összes többi személyhez képest kedvezőtlenebb bánásmódot ír elő.”¹⁷ A Bíróság szerint tehát megvalósult az irányelvben meghatározott, közvetlenül az életkoron alapuló eltérő bánásmód.

Ezt követően a Bíróság azt vizsgálta, hogy az eltérő bánásmódot megvalósító intézkedés tekinthető-e az irányelv 6. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, mely értelmében „az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – jogszerű céllal, például jogszerű foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci, vagy szakképzési céllal, objektív és ésszerű módon igazolható”.¹⁸ Megállapította, hogy „a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár közszolgálati hivatások tekintetében történő egységesítése jogszerű foglalkoztatáspolitikai célnak minősülhet.”¹⁹ Kimondta, hogy például „jogszerű foglalkoztatáspolitikai és munkaerő-piaci célnak lehet tekinteni a fiatal és idősebb köztisztviselők közötti kiegyensúlyozott korstruktúra annak érdekében történő kialakítására irányuló célt, hogy elősegítsék a fiatalok felvételét és előléptetését.”²⁰

A Bíróság ezt követően azonban megállapította, hogy „a szóban forgó rendelkezések nem szükségesek a Magyarország által felhozott egységesítési cél megvalósításához, [...] és nem megfelelőek a kiegyensúlyozottabb „korstruktúra” kialakítására vonatkozó cél eléréséhez.”²¹ Mindezekre tekintettel megállapította, hogy „Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredményez – nem teljesítette a 2000/78 irányelv 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.”²²

Az ítélet elemzésekor szembevetendő, hogy a Bíróság érvelését a 2000/78 irányelvre alapozta. Ez természetesen magyarázható azzal, hogy a Bizottság erre a jogalapra hivatkozva nyújtotta be Magyarországgal szembeni keresetét. Ugyanakkor a 2010-es évek elejétől az európai politikai agendán egyre erőteljesebben megjelenő jogállamisági viták kontextusában ki kell emelni, hogy a Bíróság ebben az ítéletében gondosan kerülte a jogállamiság kifejezésének megemlítését. Ugyanígy, szintén nem tett említést az EUSZ. 2. cikkében felsorolt értékekről, holott a Bíróság is tudatában lehetett annak, hogy döntése a Magyarországgal kapcsolatban felmerülő általánosabb jogállamisági viták kontextusába illeszkedik. A Bíróság ebben az ítéletében nem hivatkozott az alapjogokra, a magasztos eszmék és jogelvek felidézése helyett praktikus, technikai szinten tartotta érvelését. A Magyarországot végső soron elmarasztaló ítélet azonban, mint láthattuk, alkalmasnak bizonyult arra, hogy az országot a jogállamiság nevében bírálók érvrendszerét erősítse. A Bíróság szociálpolitikai kérdésként kezelte a bírák nyugdíjkorhatárának kérdését, amelyet az EU politikai intézményei fordítottak le a jogállamiság politikai nyelvezetére.

II.1.2. Az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatos ügy

Az Európai Bizottság ugyanazon napon fordult az Európai Bírósághoz a magyarországi adatvédelmi hatóság ügyében, mint a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatban.

¹⁷ A Bíróság (első tanács) 2012. november 6-i ítélete, C-286/12. sz. ügy, 51. pont <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131887&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15574336>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

¹⁸ Uo. 55. pont

¹⁹ Uo. 61. pont

²⁰ Uo. 62. pont

²¹ Uo. 75. és 79. pontok

²² Uo. 81. pont

Az ítélet ebben az ügyben azonban csak másfél évvel később, 2014. április 8-án született meg.

Hasonlóan a bírák nyugdíjkorhatárának kérdéséhez, az adatvédelmi hatóság ügye is a Magyarországgal kapcsolatos jogállamisági viták kezdeti, kiváltó elemei közé tartozik. Az Európai Parlament Magyarországot bíráló, fentebb már idézett 2012. február 16-i állásfoglalása közvetlenül hivatkozott a magyarországi adatvédelmi hatóság ügyére. A 2013. július 3-i Tavares-jelentés szintén hivatkozott „az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben a volt adatvédelmi biztos megbízatása megszűnésének jogszerűségével kapcsolatban indított [...] kötelezettségszegési eljárásra”.²³ A jelentés európai értékekre vonatkozó részében külön címszóban jelenik meg az adatvédelmi hatóság kérdése a „fékek és ellensúlyok gyengülésének” kontextusában.²⁴ Az Európai Parlament többek között erre az ügyre alapozva állapította meg 2013-ban, hogy a magyarországi intézményi változások „egyértelműen gyengítették a jogállamiság és a hatalommegosztás demokratikus elve által megkövetelt fékek és ellensúlyok rendszerét.”²⁵ A 2018. szeptember 12-i Sargentini-jelentés Magyarországot a jogállamiság nevében elítélő tanácsi határozattervezetben szintén részletesen hivatkozott az ügyre,²⁶ így megállapítható, hogy az adatvédelmi hatóság függetlenségének kérdése, hasonlóan a bírák nyugdíjkorhatárának kérdéséhez a Magyarországgal kapcsolatos jogállamisági viták visszatérő hivatkozási eleme volt az elmúlt évtizedben. A Bíróság ítéletét ebben az esetben is érdemes közelebbről megvizsgálni.²⁷

Az ügy tárgyát az képezte, hogy a magyar Országgyűlés által 2008. szeptember 29-én hat évre (2014 szeptemberéig) választott adatvédelmi biztosnak az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 16. cikke alapján 2011. december 31-én megszűnt a megbízatása. Ez azért következett be, mert az új Alaptörvényhez igazodva, a 2011. évi CXII. törvény az adatvédelmi biztos intézménye helyett létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot. A Hatóság 2012. január 1-jén kezdte meg tevékenységét, és a köztársasági elnök nem a korábbi adatvédelmi biztost nevezte ki a Hatóság elnökévé.

Hasonlóan a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatos esethez, a Bizottság ebben az esetben is a másodlagos jogra alapozta Magyarországgal szemben indított keresetét. Az új magyar szabályozást az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK (1995. október 24.) irányelvvel találta összeegyeztethetetlennek. A rendelet 28. cikke kimondja, hogy „minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék. E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el.”

A Bíróság az ügyet ez alapján a rendelet alapján mérlegelte, valamint összehasonlítás végett segítségül hívta még az európai adatvédelmi biztos intézményét létrehozó és szabályozó 2000. december 18-i 45/2001/EK rendeletet. Az ügy érdemével kapcsolatos álláspontjának kifejtésére vonatkozó legelső bekezdésben azt is leszögezte, hogy „a természetes személyek személyes adataik kezelése tekintetében történő védelmére vonatkozó uniós szabályok tiszteletben tartásának független hatóság általi felügyeletére vonatkozó követelmény az elsődleges uniós jogból, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ 16. cikk (2) bekezdéséből is következik.”²⁸ Azaz, ebben az ítéletben a Bíróság érvelésének elején már utal az adatvédelmi hatóság

²³ Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása, bevezető rész

²⁴ Uo. AT. bekezdés

²⁵ Uo. 26. bekezdés

²⁶ Uo. A Tanács határozatára tett javaslat 18) bekezdése.

²⁷ A Bíróság (nagytanács) 2014. április 8-ítélete, C-288/12. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15576351> Letöltés ideje: 2020. november 15.

²⁸ Uo. 47. pont

függetlenségének alapjogi vonatkozására. Ugyanakkor az ítélet további pontjaiban továbbra is a rendelet alapján végezte el a vizsgálódást.

A kereset megalapozottságának értékelése során megvizsgálta, hogy „a 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt azon követelmény, amely szerint biztosítani kell, hogy a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során minden egyes hatóság teljes függetlenségben járjon el, magában foglalja-e azt a kötelezettséget – amint azt a Bizottság állítja –, hogy az érintett tagállamnak e hatóság megbízását az eredetileg megállapított időtartam leteltéig tiszteletben kell tartania.”²⁹ E tekintetben korábbi joggyakorlatára hivatkozva megállapította, hogy „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő állami hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbieket független módon láthassák el feladatkörüket.”³⁰ Kifejtette, hogy „ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbízását az eredetileg megállapított megbízási idő lejárta előtt megszüntessék, anélkül hogy tiszteletben tartanák az alkalmazandó jogszabályok által e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízás idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami e hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne, és ez ellentétes az említett függetlenségi követelménnyel.”³¹ Ilyen helyzetben ugyanis „nem tekinthető úgy, hogy a felügyelő hatóság a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától mentesen működhet.”³² Ebből következően megállapította, hogy „Magyarország úgy szüntette meg a biztos megbízását, hogy nem tartotta tiszteletben a megbízás védelme érdekében törvényben létrehozott garanciákat, és ezzel megsértette a biztos 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett függetlenségét. Az, hogy erre az idő előtti megszüntetésre intézményi modellváltás eredményeként került sor, nem teheti azt összeegyeztethetővé a felügyelő hatóságok vonatkozásában e rendelkezés által megkövetelt függetlenséggel.”³³ Ez alapján arra a konklúzióra jutott, hogy „Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit.”³⁴

Mivel ebben az ügyben a Bíróság az adatvédelmi hatóság politikai hatalomtól való függetlenségének kérdését mérlegelte, itt is lehetősége nyílt volna megnyilvánulni az európai politikai színtéren akkor már negyedik éve zajló jogállamisági vitában. Az ítélethozatalra majdnem egy évvel a magyarországi jogállamiság helyzetét vizsgáló Tavares-jelentés elfogadása után került sor, amely maga is jogállamisági problémaként utalt az adatvédelmi hatósággal kapcsolatban folyamatban lévő európai bírósági ügyre. Az Európai Bizottság egy hónappal korábban, 2014. március 11-én jelentette meg közleményét a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről. A Bíróság ugyanakkor vélhetőleg továbbra is bölcsőbbnek látta elkerülni utalást a jogállamiságra való utalást, az ítélet még az EUSZ. 2. cikkében felsorolt közös európai értékeket sem említette.³⁵ Csakúgy, mint a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatos ügyben, az ítéletet ismét csak az Unió politikai intézményei kötötték a jogállamiság kérdésköréhez.

Az, hogy a jogállamiság kérdése a bírák nyugdíjkorhatárával és az adatvédelmi hatóság függetlenségével foglalkozó ítéletekben sem jelent meg explicit módon azért is

²⁹ Uo. 50. pont

³⁰ Uo. 53. pont

³¹ Uo. 54. pont

³² Uo. 55. pont

³³ Uo. 59. pont

³⁴ Uo. 62. pont

³⁵ Az ítélettel kapcsolatban további kuriózum, hogy két nappal a 2014. április 6-i magyarországi országgyűlési választások után látott napvilágot. Feltehetően ezzel az időzítéssel a Bíróság el akarta kerülni, hogy a Magyarországot elmarasztaló ítélete a parlamenti választási kampány témájává váljon.

különleges, mert a Bíróság joggyakorlatában ekkor már nem volt példa nélküli a jogállamiság elvére való hivatkozás. A következő pontokban több eset is bemutatásra kerül, amelyben a Bíróság hivatkozott a jogállamiságra, igaz, akkoriban még nem a tagállamok feletti jogállamisági kontroll olvasatában.

III. A jogállamiságra hivatkozó, de tartalmukban nem a jogállamiság-politikához kapcsolódó ítéletek

Laurent Blatière, európai jogi szakértő 2019-ben megjelent cikkében megállapította, hogy az Európai Bíróság internetes keresőrendszere francia nyelven a „jogállamiság” („État de droit”) címszóra több mint százötven esetet listáz. Ezeknek a túlnyomó többsége azonban kizárható a jelen cikk tárgyát is képező uniós jogállamiság-vitával kapcsolatos vizsgálódások során, mert bennük az „état de droit” kifejezés nem a „jogállamiságra”, hanem a jog akkori állapotára, utal, amikor a Bíróság az adott ügyet vizsgálta („l'état de droit au moment où la Cour de Justice se prononçait”).³⁶ Ezt támasztja alá az is, hogy a „jogállamiság”, vagy „jogállamiság” kifejezésre magyar nyelven keresve már kevesebb ítéletet találunk.

A jogállamiság szóra kapott keresési eredmények száma azonban még így is viszonylag magas, ami azért lehetséges, mert – ahogy a francia szerző is írja – sok ítélet szövegébe a peres felek érvelésének részeként, vagy egy alkalmazott jogszabály elemeként került be a jogállamiság kifejezés anélkül, hogy az jelentős tartalmi relevanciával bírna. Tovább szűkítve a kutatást elérkezünk azokhoz az ítéletekhez, amelyekben a jogállamiság már a Bíróság lényegi érvelésében jelenik meg. Azonban ezeknek is csak egy része köthető konkrétan az uniós jogállamiság-politikához.

Az 1999. február 4-i, *C-103/97 sz. Köllensperger és Atzwanger* ítéletben a jogállamiság kifejezés már a Bíróság érvelésében jelenik meg. Ebben az ügyben a Bíróságnak elsőként arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a Tiroli Közbeszerzési Hivatal (Tiroler Landesvergabeamt) tagjai teljesítik-e a bírói testületekben előírt függetlenségi garanciát.³⁷ A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az osztrák jogszabályi rendelkezések együttes olvasata nem támasztja alá azt a következtetést, mely szerint a kérdéses jogszabálycikk nem biztosítja a hivatal tagjainak függetlenségét. Az ítéletben a Bíróság kimondta, hogy nem tisztje feltételezni, hogy a kérdéses cikket az osztrák alkotmánnyal és a jogállamiság elveivel ellentétes módon alkalmazzák.³⁸ A jogállamiságra való hivatkozással a Bíróságnak itt már érdemi mondanivalója van, viszont a napjainkban megszokott jogállamisági vitáktól eltérően a megfogalmazásból éppen az derül ki, hogy a Bíróság feltételezi, hogy a tagállamokban megfelelően érvényesül a jogállamisági rendszer.

A Bíróság 2002. október 18-i, *C-232/02 sz. végzése* szintén tartalmaz utalást a jogállamiságra.³⁹ A bíróság ebben kimondta, hogy „a Bizottságnak [...] egyértelműen

³⁶ Blatière, Laurent, La protection évolutive de l'État de droit par la Cour de Justice de l'Union européenne, *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2019, chron. n° 39, I. A pont.

» [La protection évolutive de l'État de droit par la Cour de Justice de l'Union européenne | Revue des droits et libertés fondamentaux \(revuedlf.com\)](#)

Letöltés ideje: 2020. november 7.

³⁷ A Bíróság (6. Tanács) 1999. február 4-i ítélete, C-103/97. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44407&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15578251>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

³⁸ Uo. 24. pont. A szerző fordítása. Francia eredeti nyelven: „La lecture combinée de ces règles s'oppose ainsi à la conclusion selon laquelle l'article 6, paragraphe 4, du Tir VergG ne garantirait pas l'indépendance des membres du Landesvergabeamt. Il n'appartient pas à la Cour de supposer qu'une telle disposition serait appliquée de manière contraire à la Constitution autrichienne et aux principes d'un état de droit.”

³⁹ A Bíróság elnökének 2002. október 18-i végzése, C-232/02. P(R). sz. ügy

kötelessége, hogy pártatlanul viselkedjen a hivatalos vizsgálati eljárásban részt vevő valamennyi féllel szemben. Az érintett felek közötti megkülönböztetésmentesség kötelezettsége a megfelelő ügyintézéshez való jog megnyilvánulása, amely a Bizottság által tiszteletben tartandó, [és] amely része a tagállamok alkotmányos hagyományáiban közös általános jogállamisági jogelveknek. [...]"⁴⁰

Az eset érdekessége, hogy a Bíróság ebben az ítéletben nem egy tagállam vonatkozásában, hanem egy európai uniós intézménnyel, az Európai Bizottsággal szemben fogalmazott meg követelményeket a jogállamiság elvére hivatkozva. Egy versenyjogi esetben kötelezte a Bizottságot a jogállamiság elvének tiszteletben tartására. Ez az ügy rávilágít arra a manapság kevésbé hangoztatott tényre, hogy a jogállamiság, csakúgy mint a többi alapjog szerződésbe és Alapjogi Chartába foglalása eredendően az uniós intézmények intézkedéseivel szemben – és nem a tagállamokkal szemben – volt hivatott garanciát biztosítani.⁴¹

A Bíróság 2004. október 28-i C-185/02 számú ítéletében egy kötelezettségszegési eljárásban hozott döntést.⁴² Az ítélet, hasonlóan a *Köllensperger és Atzwanger* ítélethez bizalmat szavaz a tagállamoknak a jogállamiság tekintetében. A Bizottság Portugáliát citálta a testület elé, mert úgy vélte, a tagállam nem tartotta be a poliklórozott bifenilek és a poliklórozott terfenilek (PCB/PCT) ártalmatlanításáról szóló 1996. szeptember 16-i 96/59/EK sz. tanácsi irányelvben foglalt kötelezettségeket. A Bíróság azonban emlékeztetett arra, hogy állandó ítélkezési gyakorlata alapján „a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében a Bizottság feladata az állítólagos jogsértés fennállásának igazolása. A Bizottság köteles a Bíróság rendelkezésére bocsátani azokat az elemeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy ellenőrizték a jogsértés fennállását, anélkül, hogy bármiféle vélelemre támaszkodhatna. [...]"⁴³ Megállapította, hogy amennyiben az érintett gazdasági társaságok betartják a portugál nemzeti jog rendelkezéseit, Portugália megfelel az uniós irányelv rendelkezéseinek. „Egy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47794&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15578710>

Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁰ Uo. 85. pont. A szerző fordítása. Francia eredeti nyelven: „Cependant, la Commission, à l'évidence, a le devoir de se comporter d'une manière impartiale à l'égard de tous les intéressés dans une procédure formelle d'examen. L'obligation de non-discrimination entre les intéressés que la Commission doit respecter est le reflet du droit à une bonne administration qui fait partie des principes généraux de l'État de droit communs aux traditions constitutionnelles des États membres [...]. À cet égard, il convient d'observer que l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée le 7 décembre 2000 à Nice [...] confirme que '[t]oute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union'. Il s'ensuit que, nonobstant le caractère restreint des droits à la participation et à l'information, tel que susmentionné, dont jouit le bénéficiaire d'une aide, la Commission, en tant que responsable de la procédure, peut avoir, au moins à première vue, l'obligation de lui transmettre des observations qu'elle a expressément demandées d'un concurrent à la suite des observations initialement déposées par ce bénéficiaire. Permettre à la Commission de choisir, lors de la procédure, de demander des informations supplémentaires spécifiques auprès d'un concurrent du bénéficiaire sans accorder à ce dernier l'opportunité de prendre connaissance des observations fournies en réponse et, le cas échéant, d'y répondre risque de réduire considérablement l'effet utile du droit d'être entendu d'un tel bénéficiaire.

⁴¹ Ebből a szempontból nagyobb jelentést tulajdonítok a hivatkozott végzésnek, mint Laurent Blatière, aki szerint ez az eset elhanyagolható, mert a bíróság ítélkezési gyakorlatában későbbiekben nem jelent meg a jogállam ebben a megfogalmazásban. Vö. Blatière, Laurent, 2019. II. A. pont

⁴² A Bíróság (6. Tanács) 2004. október 28-i ítélete, C-185/02 sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49272&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15580286> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴³ Uo. 20. pont. A szerző fordítása. Francia eredeti nyelven: Il ressort d'une jurisprudence constante que, dans le cadre d'un recours en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque. [...]

jogállamban ugyanis nem vélelmezhető, hogy egy jogi kötelezettséget nem tartanak be.”⁴⁴

A Bíróság később két ítéletben is deklarálta, hogy az Európai Unió a jogállamiság elvén alapszik. A Bíróság 2007. február 27-i C-354/04. P. számú ítéletéhez kapcsolódó ügyben a *Gestoras Pro Amnistía* szervezet, mint felperes, azt állította, hogy sérül a hatékony jogorvoslathoz való joga.⁴⁵ Az ügy tárgyát a Tanács által 2001. december 27-én elfogadott a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931 közös álláspont képezte, amely a Gestoras Pro Amnistía szervezetet a terrrorszervezetek listáján rögzítette. A felperes lényegében úgy érvelt, hogy semmilyen lehetősége nincs arra, hogy vitassa a 2001/931 közös állásponthoz mellékelt listára való felvételét, ami sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot.⁴⁶ Ezzel szemben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a fellebbezők „nem állíthatják jogosan, hogy semmilyen jogorvoslathoz való joggal nem rendelkeznek. Az EU 6. cikkből következően az Unió a jogállamiság elvén alapul, és a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat. Következésképpen az intézmények felülvizsgálatnak vannak alávetve, hogy a jogi aktusaik megfelelnek-e a Szerződéseknek és az általános jogelveknek, akárcsak az Unió jogának végrehajtása során a tagállamok.”⁴⁷ A Bíróság ugyanazon a napon a *Gestoras pro Amnistía* ügygel szinte teljesen megegyező tényállású C-355/04. P. sz. *Segi* ügyben ugyanezt az ítéletet hozta.⁴⁸

Ez a jogállamisággal kapcsolatos megfogalmazás néhány hónappal később a 2007. május 3-i C-303/05 sz. *Advocaten voor de Wereld* ügyben is megjelent.⁴⁹ A Bíróság itt már azonban arra használta a jogállamiság alapszerződésben rögzített elvét, hogy megalapozza hatáskörét az ügy tárgyát képező kerethatározat vizsgálatára. Laurent Blatière szerint míg a *Gestoras Pro Amnistía* és *Segi* ügyekben a Bíróság csak mellékes utalást tett a jogállamiság elvére, az *Advocaten voor de Wereld* ügyben jelentős újítás, hogy a jogállamiság elvét tartalmazó akkor hatályos 6. cikk 1) bekezdést már saját hatásköre megalapozására használta fel, annak ellenére, hogy a Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel a hivatkozott cikk betartatására.⁵⁰

A jogállamiság kifejezés a 2008. május 22-i C-266/06 P. számú ügyben is megjelenik érintőlegesen.⁵¹ Az ügy alapját az *Evonik Degussa GmbH* által a Törvényszék ítélete ellen benyújtott fellebbezés adta. A felperes szerint a 17. rendelet⁵² 15. cikk 2) bekezdése nem határozta meg kellő világossággal a Bizottság által kiszabható bírsággal kapcsolatban a Bizottság mérlegelési jogkörét. Mivel a Tanács nem határozta le kellőképpen ezt a mérlegelési jogkört, a bírság mértéke nem volt kellően előre kiszámítható a jogalany által, holott ez a jogállam követelménye lenne. A Bíróság szerint azonban a „Törvényszéknek nem lehet

⁴⁴ Uo. 26. pont. A szerző fordítása. Francia eredeti nyelven: „En effet, il ne saurait être présumé, dans un État de droit, qu’une obligation légale ne sera pas respectée.”

⁴⁵ A Bíróság (Nagytanács) 2007. február 27-i ítélete, C-354/04 sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61240&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15581699> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁶ Uo. 49. pont.

⁴⁷ Uo. 51. pont

⁴⁸ A Bíróság (nagytanács) 2007. február 27-i ítélete, C-355/04 P. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0355> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁴⁹ A Bíróság (Nagytanács) 2007. május 3-i ítélete, C-303/05. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61470&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15582396> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁵⁰ Blatière, Laurent, 2019, II. A. 1.

Ez egyébként alátámasztja azt, a cikk bevezetésében tett kijelentést, mely szerint a jogállamiság elve alkalmas arra, hogy rá hivatkozva az uniós szervek szélesítsék hatáskörüket.

⁵¹ A Bíróság (4. tanács) 2008. május 22-i ítélete, C-266/06 P. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67744&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15583145> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁵² Első rendelet a Szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról szóló rendelet

felroni, hogy nem vizsgálta meg, hogy a 17. rendelet 15. cikke (2) bekezdésének szövege garantálta-e a jogállamiság által előírt kiszámíthatóság mértékét. Azon kívül, hogy – amint az a jelen ítélet 40. pontjából kitűnik – a törvény világhosságát mind a vonatkozó rendelkezés megfogalmazása, mind az állandó és közzétett ítélkezési gyakorlat által nyújtott részletek tekintetében kell értékelni, elégedő megállapítani, hogy a Törvényszék elvégezte a kérdéses vizsgálatot. [...]”⁵³

A 2015. október 6-i C-362/14. sz. *Schrems* ügyben a Bíróság egy előzetes döntéshozatali eljárás formájában a Bizottság 2000/520 határozata érvényességét vizsgálta.⁵⁴ Az ügy hátterében a XXI. század talán legmeghatározóbb alapjogi kihívása, a személyes adatok digitális világban való védelme állt. A Bíróság ebben az ítéletben rendkívül világosan foglalja össze a Facebookkal kapcsolatban felmerült adatvédelmi aggályokat. „Az Unió területén lakó és a Facebookot használni kívánó valamennyi személynek a regisztráció során alá kell írnia egy szerződést az Egyesült Államokban letelepedett Facebook Inc. leányvállalatával, a Facebook Irelanddel. A Facebook Ireland az Unió területén lakóhellyel rendelkező felhasználóira vonatkozó személyes adatokat részben vagy egészben a Facebook Inc. Egyesült Államokban található szervereire továbbítja, és ott kezelik azokat.”⁵⁵ 2013. június 25-én M. Schrems panaszt nyújtott be az [ír] adatvédelmi biztoshoz, amelyben lényegében azt kérte, hogy gyakorolja a jogszabályban rögzített hatásköreit, és tiltsa meg a Facebook Ireland számára a személyes adatai Egyesült Államokba való továbbítását. Azzal érvelt, hogy ezen ország hatályos joga és gyakorlata nem biztosít a területén tárolt személyes adatok számára elégséges védelmet a hatóságok által folytatott megfigyelési tevékenységekkel szemben. M. Schrems e tekintetben az Edward Snowden által az Egyesült Államok hírszerző szolgálatainak, és különösen a National Security Agency-nek (Nemzetbiztonsági Ügynökség, a továbbiakban: NSA) a tevékenységére vonatkozóan kiszivárogtatott információkra hivatkozott.⁵⁶ Az adatvédelmi biztos, mivel úgy ítélte meg, hogy nem köteles az M. Schrems által a panaszában megjelölt tényeket kivizsgálni, elutasította azt, mint jogilag megalapozatlant. E biztos ugyanis úgy ítélte meg, hogy nincsenek bizonyítékok arra, hogy az NSA hozzáfért az érintett személyes adataihoz. Az adatvédelmi biztos hozzáfűzte, hogy M. Schrems nem hivatkozhat eredményesen a panaszában felhozott kifogásokra, mivel a személyes adatok Egyesült Államokbeli védelmének megfelelésre vonatkozó minden kérdést a 2000/520 határozattal összhangban kell vizsgálni, és hogy a Bizottság e határozatban megállapította, hogy az Amerikai Egyesült Államok megfelelő védelmi szintet biztosít.”⁵⁷ A Bíróság ugyanakkor úgy vélte, hogy az „olyan szabályozást, amely lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy általános jelleggel hozzáférjenek az elektronikus kommunikációk tartalmához, úgy kell tekinteni, hogy az a magánélet tiszteletben tartásához való, a Charta 7. cikkében biztosított alapvető jog lényegét sérti.”⁵⁸ Ehhez hasonlóan az olyan szabályozás, amely nem biztosít a jogalany számára semmilyen jogorvoslati lehetőséget abból

⁵³ Uo. 58.pont. A szerző fordítása. Francia eredeti nyelven: „De même, il ne saurait être reproché au Tribunal de ne pas avoir examiné si le texte de l’article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 garantissait le degré de prévisibilité requis par l’État de droit. En effet, outre le fait que, ainsi qu’il ressort du point 40 du présent arrêt, la clarté de la loi s’apprécie au regard tant du libellé de la disposition pertinente que des précisions apportées par une jurisprudence constante et publiée, il suffit de constater qu’un tel examen a bien été effectué notamment aux points 75 et 83 de l’arrêt attaqué, ce dernier point constituant la conclusion à laquelle est parvenu à bon droit le Tribunal sur la prévisibilité suffisante de la méthode de calcul et du niveau des amendes infligées en vertu de ladite disposition.”

⁵⁴ A Bíróság (Nagytanács) 2015. október 6-i ítélete, C-362/14. sz. ügy.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169195&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15583557> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁵⁵ Uo. 27. pont

⁵⁶Uo. 28. pont

⁵⁷Uo. 29. pont

⁵⁸ Uo. 94. pont

a célból, hogy a rá vonatkozó személyes adatokhoz hozzáférést kapjon, vagy azokat helyesbíttesse, illetve töröltesse, nem tartja tiszteletben a hatékony bírói jogvédelemhez való jog lényegét, amelyet a Charta 47. cikke mond ki. A Charta 47. cikkének első bekezdése ugyanis megköveteli, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, a hivatkozott cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Az uniós rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló bírói felülvizsgálat fennállása e tekintetben a jogállamiság létének velejárója.”⁵⁹ A Bíróság végül arra hivatkozva döntött a kérdéses határozat érvénytelenségéről, hogy az „nem állapította meg, hogy az Amerikai Egyesült Államok belföldi joga, vagy vállalt nemzetközi kötelezettségei alapján ténylegesen megfelelő védelmi szintet biztosít.”⁶⁰ A tárgyalat bírói ítélet tehát megint a hatékony bírói jogorvoslat szempontjából hivatkozott a jogállamiság elvére.

A Bíróság a 2016. július 19-i *C-455/14. P. számú H* ítéletében azt vizsgálta, hogy a Bíróságnak van-e hatásköre vizsgálni azt az Európai Unió rendfenntartó missziója (EUPM), személyzeti vezetője által aláírt, 2010. április 7-i határozatot (és esetlegesen az azt követő kapcsolódó határozatokat), amely(ek) a fellebbezőt „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” munkakörbe csoportosították át a Banja Luka-i (Bosznia Hercegovina) regionális irodába.⁶¹ A Tanács és a Bizottság a kereset elfogadhatatlansága mellett érveltek kijelentve, hogy a vitatott határozatok a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében elfogadott és foganatosított operatív intézkedések. H ezzel szemben azt állította, hogy a vitatott határozatok nem a KKBP-vel kapcsolatos politikai vagy stratégiai aktusok, ezért a Bíróság hatáskörének hiánya megfosztaná őt a hatékony jogorvoslathoz való jogától. A Törvényszék végzésében úgy ítélte meg, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a kereset elbírálására, ezért mint elfogadhatatlant elutasította. A Bíróság ezzel szemben megállapította, hogy bár a „Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP-re vonatkozó rendelkezéseket és az ezek alapján elfogadott aktusokat illetően,⁶² [...] e rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.⁶³ [...] E tekintetben ki kell emelni, hogy amint az az EU Szerződés közös rendelkezéseiben foglalt EUSZ 2. cikkből és az Unió külső tevékenységére vonatkozó EUSZ 21. cikkből – amelyre a KKBP-re vonatkozó EUSZ 23. cikk visszautal – következik, az Unió többek között az egyenlőség és a jogállamiság értékein alapul. [...] Márpedig az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló bírói felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság létének velejárója.”⁶⁴ A Bíróság úgy ítélte meg, hogy bár az érintett „misszió hatáskörrel rendelkező hatóságai által elfogadott, a tagállamok és az uniós intézmények által kirendelt humán erőforrásoknak a műveleti területen végzett tevékenységek elvégzése érdekében történő elosztására vonatkozó határozatok a KKBP-be tartozó operatív vetülettel bírnak, lényegükénél fogva személyzeti igazgatási aktusoknak is minősülnek, az uniós intézmények által a hatásköreik gyakorlása során elfogadott valamennyi ilyen határozathoz hasonlóan.”⁶⁵ Következésképpen a Bíróság megállapította a Törvényszék, illetve fellebbezés esetén saját hatáskörét az adott jogi aktusok vizsgálatára, és egyúttal hatályon kívül helyezte a Törvényszék megfellebbezett végzését.

A 2017. március 28-i *C-72/15. sz. Rosneft* ítéletben a Bíróság ismételtén saját hatáskörének alátámasztására, KKBP-re való kiterjesztésére használta a jogállamiságra való

⁵⁹ Uo. 95. pont

⁶⁰ Uo. 97. pont

⁶¹ A Bíróság (Nagytanács) 2016. július 19-i ítélete, *C-455/14. P. sz. ügy*

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=181843&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15584315> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁶² Uo. 39. pont

⁶³ Uo. 40. pont

⁶⁴ Uo. 41. pont

⁶⁵ Uo. 54. pont

hivatkozást.⁶⁶ Az ügy háttérében az állt, hogy a Tanács, miután az uniós tagállamok állam, illetve kormányfői, 2014. március 6-án elítélték, hogy „az Oroszországi Föderáció indokolatlanul megsértette Ukrajna szuverenitását és területi integritását”, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében korlátozó intézkedéseket fogadott el Oroszországgal, és oroszországi vállalatokkal szemben.⁶⁷ Az intézkedések hátrányosan érintették az Oroszországban bejegyzett, olaj és gázipari ágazatokra szakosodott Rosneft társaságot. Egy Egyesült Királyságban folyó per keretében a brit bíróság előzetes döntéshozatali eljárás formájában többek között azt a kérdést tette fel az Európai Unió Bíróságának, hogy utóbbi rendelkezik-e hatáskörrel arra, hogy előzetes döntést hozzon a 2014/512 határozat rendelkezéseivel kapcsolatban. A szóban forgó kérdésben az Egyesült Királyság kormánya, továbbá a cseh, az észt, a francia és a lengyel kormány és a Tanács is a Bíróság hatásköre ellen érvelt.⁶⁸ A Bíróság azonban a *H* ügyhöz hasonlóan megállapította, hogy „mind az EU Szerződés közös rendelkezéseiben foglalt EUSZ 2. cikkből, mind pedig az Unió külső tevékenységére vonatkozó EUSZ 21. cikkből – amelyre a KKBP-re vonatkozó EUSZ 23. cikk visszautal – az következik, hogy az Unió többek között a jogállamiság értékein alapul.⁶⁹ [Márpedig] az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírói felülvizsgálat fennállása a jogállamiság létének velejárója.”⁷⁰ Következésképpen a Bíróság a *Schrems* és *H* ügyekre visszautalva, a jogállamiság elvére hivatkozva kiterjesztően értelmezte hatáskörét.

A fenti bírói döntések közös jellemzője, hogy bennük a Bíróság érdemben hivatkozik a jogállamiság elvére, több esetben pedig arra használja fel, hogy saját hatáskörét bővítse. Ugyanakkor egyik ítélet sem kapcsolódik a 2010-es évek jogállamisági vitáihoz.

IV. A Bíróság uniós jogállamiság-politikához köthető új esetjoga

Az előző pontban példaként bemutatott ítéletek arra világítottak rá, hogy a Bíróságtól nem idegen a jogállamiságra való hivatkozás a különböző jogviták eldöntésekor. A jogállamiság elvére való hivatkozás azonban még nem jelenti feltétlenül azt, hogy az ítéletet a 2010-es éveket domináló jogállamisági diskurzushoz lehet kötni. Ebben a pontban olyan ítéletek kerülnek bemutatásra, amelyekben a jogállamiságra való hivatkozás közvetett vagy közvetlen módon már az Unió és bizonyos tagállamok között fennálló, átpolitizált jogállamisági vitákhoz köthetők.

IV.1. Painer végzés

A Bíróság 2011. december 1-i *C-145/10* sz. végzése közvetett módon köthető az EU-ban napirenden lévő jogállamiság-vitához.⁷¹ A hivatkozott ügy tárgyát a tízéves korában

⁶⁶ A Bíróság (nagytanács) 2017. március 28-i ítélete, C-72/15. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191170&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15585059> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁶⁷ Az intézkedéseket jogszabályba foglalta: a Tanács az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014. július 31-i 2014/512/KKBP határozata és annak módosításai, valamint a Tanács szintén 2014. július 31-én elfogadott, az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014 rendelete.

⁶⁸ Uo. 58. pont

⁶⁹ Uo. 72. pont

⁷⁰ Uo. 73. pont

⁷¹ Bíróság (harmadik tanács) 2011. december 1-jei ítélete, C-145/10 sz. ügy.

elrabolt Natascha K.-ról korábban E. M. Painer fényképész által készített fényképes portrék képeztek. Miután Natascha K.-t 1998-ban tízévesen elrabolták, az illetékes közbiztonsági hatóságok nyomozási felhívást tettek közzé, amelyhez felhasználták a vita tárgyát képező fényképeket.⁷² 2006-ban Natascha K. elszökött elrablójától, szökését követően és első nyilvános megjelenését megelőzően az említett újságok úgy jelentették meg a vita tárgyát képező fényképeket, hogy nem nevezték meg a fényképek szerzőjét, arra hivatkozva, hogy a fényképeket egy hírügynökségtől kapták, és ezeken nem volt megjelölve az eredeti fotós neve. A fényképekből számítógépes program segítségével fantomképet is készítettek, ami Natascha K. feltételezett arcképét ábrázolta. A fényképész szerzői jogára hivatkozva díjfizetést követelt az érintett újságoktól.⁷³

Az ügy középpontjában tehát szerzői jogi kérdések álltak, azzal a különleges vetülettel, hogy felmerült, hogy az elrabolt személy fotójának közzétételével az újságok közbiztonság védelmét szolgálhatták. Ítéletében a Bíróság előbb leszögezte, „nem engedhető meg a média – a jelen esetben egy újságkiadó vállalat – számára, hogy kisajátítsa magának a közbiztonság védelmét. Kizárólag az állam – amelynek illetékes hatóságai megfelelő eszközökkel és szervezett felépítéssel rendelkeznek tekinthető ugyanis alkalmasnak és felelősnek arra, hogy megfelelő intézkedésekkel, például nyomozási felhívás közzétételével – biztosítsa egy ilyen közérdekű cél elérését.⁷⁴ Egy újságkiadó vállalat ezért nem használhat fel saját kezdeményezésére, a közbiztonság érdekében hivatkozva egy szerzői jogi védelemben részesülő művet.⁷⁵ A Bíróság ugyanakkor hozzátette, hogy „tekintettel [...] arra, hogy a demokratikus társadalomban és jogállamban a sajtónak az a feladata, hogy a feltétlenül szükséges korlátozást leszámítva korlátozás nélkül tájékoztassa a nyilvánosságot, nem zárható ki, hogy egy sajtókiadó vállalat egy keresett személy fényképének közzétételével éppen a közbiztonságra vonatkozó cél elérését segítheti. Meg kell követelni, hogy ez a kezdeményezés egyrészt illeszkedjen az illetékes nemzeti hatóságok közbiztonság biztosítására irányuló döntéséhez vagy eljárásához, másrészt pedig hogy az említett hatóságokkal egyetértésben és együttműködésben történjen, elkerülendő ezáltal annak veszélyét, hogy keresztezze az e hatóságok által hozott intézkedéseket. Nem szükséges azonban a közbiztonsági hatóságok arra irányuló konkrét, aktuális és kifejezett felhívása, hogy egy fényképet nyomozás céljából nyilvánosságra hozzanak.”⁷⁶

Tekintettel az ügy – szerzői jogi szempontból kétségtelenül izgalmas, mégis – alapján véve technikai jellegére a sajtószabadság demokratikus társadalomban és jogállamban betöltött szerepére való hangzatos utalás kitűnik a szövegekörnyezetből. A tényállás ismeretében a szerzői jog és a közbiztonság közötti mérlegelés jogilag elegendő eszközt kellett, hogy biztosítson a Bíróságnak a számára előzetes döntéshozatali eljárás keretében feltett kérdés megválaszolására. Az itt kiemelt, demokráciára, jogállamiságra és sajtószabadságra vonatkozó szövegrésznek ezért akár szimbolikus, deklaratív jelleg is tulajdonítható. Figyelembe véve, hogy az ítélet 2011. december 1-jén született, alig egy évvel azután, hogy a magyar médiatörvény körüli európai uniós és nemzetközi viták kiobbantak, a kérdéses mondatrész a médiaszabadság korlátozásával vádolt magyar hatóságoknak megfogalmazott közvetett üzenetként is felfogható. Természetesen nem ismerhetjük biztosan a Bíróság szándékait, ugyanakkor ezt a feltételezést erősíti az a kronológiai egybeesés is, hogy a magyar Alkotmánybíróság mindössze néhány nappal később, 2011. december 20-i

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115785&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15586001> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁷² Uo. 30. pont

⁷³ Uo. 30-38. pontok

⁷⁴ Uo. 111. pont

⁷⁵ Uo. 112. pont

⁷⁶ Uo. 113. pont

határozatával a vitatott magyar médiatörvény több pontját megsemmisítette.⁷⁷

IV.2. Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet

A 2018. február 27-i C-64/16 sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben a Bíróságnak alkalma nyílt megnyilvánulni a tagállami bíróságok függetlenségével kapcsolatban.⁷⁸ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a portugál bírák szakszervezeteként működő Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) és a portugál Számvevőszék között folyamatban levő eljárásban terjesztette elő a portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság. Portugáliában az időszakos illetménycsökkentésre irányadó eljárásokat és a visszaállításukra vonatkozó feltételeket megállapító 75/2014. sz. 2014. szeptember 12-i törvény arról rendelkezett, hogy az országban jelentkező túlzott költségvetési hiány miatt csökkenteni kell a közszférában dolgozók, beleértve a számvevőszék tagjainak illetményét. A közszférában az illetménycsökkentés megszüntetéséről szóló 2015. december 30-i 159 A/2015. sz. törvény 2016. január 1-jétől fokozatosan megszüntette az illetménycsökkentést. Az ASJP szerint az illetménycsökkentésre vonatkozó intézkedések sértették EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében és a Charta 47. cikkében foglalt bírói függetlenség elvét.

A Bíróságnak lényegében arra kellett választ adnia, hogy az „EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését akként kell-e értelmezni, hogy a bírói függetlenség elvével ellentétes az olyan, túlzott költségvetési hiány megszüntetésére irányuló, feltétlenül érvényesítendő követelményekhez és egy uniós pénzügyi támogatási programhoz kapcsolódó, bércsökkentést célzó általános intézkedéseknek, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, a tagállami igazságszolgáltatási szervek tagjai tekintetében történő alkalmazása.”⁷⁹

A Bíróság megállapította, hogy az, hogy a Számvevőszék tagjai „olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói függetlenség lényegi biztosítékát alkotja.”⁸⁰ Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a kérdéses bércsökkentési intézkedések nem csak a Számvevőszék tagjaira, hanem a közszférában dolgozó számos személyre kiterjedtek, azokat nem kifejezetten a számvevőszék tagjai tekintetében hozták, és a bércsökkentést célzó intézkedések időszakos jellegűek voltak.⁸¹ Ennélfogva pedig nem sértették a számvevőszék tagjainak függetlenségét.⁸² A portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság kérdésére adott érdemi válasz szerint „a bírói függetlenség elvével nem ellentétes [a] [...] túlzott költségvetési hiány megszüntetésére irányuló feltétlenül érvényesítendő követelményekhez és egy uniós pénzügyi támogatási programhoz kapcsolódó, bércsökkentést célzó általános intézkedéseknek [...] a számvevőszék tagjai tekintetében történő alkalmazása.”⁸³

A konkrét ügyben a tényállás nem volt bonyolult, a Bíróság könnyen mérlegelhette a helyzetet, és hozhatta meg fenti logikus döntését. Az viszont szembeűnő, hogy a Bíróság Nagytanácsban hozott ítéletében viszonylag kevés helyet szentelt a döntését alátámasztó

⁷⁷ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A11H0165.AB&txtreferer=A1000185.TV> Letöltés ideje: 2020. november 27.

⁷⁸ A Bíróság (Nagytanács) 2018. február 27-i ítélete, C-64/16. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15587059> Letöltés ideje: 2020. november 15.

⁷⁹ Uo. 27. pont

⁸⁰ Uo. 45. pont

⁸¹ Uo. 48-50. pontok

⁸² Uo. 51. pont

⁸³ Uo. 52. pont

érveknek, amely szerint a konkrét ügyben nem sérült a bírói függetlenség. Ehhez képest hosszabban elidőzött a bírói függetlenség elvi kérdésén, és e tekintetben lényeges üzeneteket fogalmazott meg.

Először is rögzítette, hogy „az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió olyan értékeken, például a jogállamiság értékén alapul, amelyek közösek a tagállamokban, az egyebek mellett – az igazságosság társadalmában. E tekintetben ki kell emelni, hogy a tagállamok, és különösen bíróságai közötti kölcsönös bizalom azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja.”⁸⁴ [...] Az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza. [...] ⁸⁵ E bíróságok tehát a Bírósággal együttműködve közösen rájuk ruházott feladatot töltenek be annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását. [...] ⁸⁶ Következésképpen, különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elve alapján a tagállamok kötelesek biztosítani területükön az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. [...] Ennek címén, és amint azt az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése előírja, a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való jogának a biztosításához szükségesek. [...] ⁸⁷ A jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve, amelyre az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése utal, a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv. [...] ⁸⁸ Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója. [...] ⁸⁹ Következésképpen minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.⁹⁰ E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az annak értékeléséhez tekintetbe vett tényezők sorában, hogy valamely szerv a „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e, szerepel az, hogy a szerv [...] független-e. [...] ⁹¹ Következésképpen, amennyiben a Tribunal de Contas (számvevőszék) a jelen ítélet 38. pontjában említett értelemben vett „bíróság” minőségében határozhat az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdések tárgyában [...], az érintett tagállamnak biztosítania kell, hogy e fórum, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének megfelelően, teljesítse a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelményeket.⁹² E jogvédelem biztosítása érdekében az ilyen fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése megerősíti, amely a hatékony jogorvoslatihoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást.⁹³ A nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető azon igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megtestesít, amennyiben, a jelen ítélet 38. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, e mechanizmust csak

⁸⁴ Uo. 30. pont

⁸⁵ Uo. 32. pont

⁸⁶ Uo. 33. pont

⁸⁷ Uo. 34. pont

⁸⁸ Uo. 35. pont

⁸⁹ Uo. 36. pont

⁹⁰ Uo. 37. pont

⁹¹ Uo. 38. pont

⁹² Uo. 40. pont

⁹³ Uo. 41. pont

olyan, az uniós jog alkalmazásáért felelős fórum hozhatja működésbe, amely többek között ezen, függetlenségre vonatkozó feltételt teljesíti.⁹⁴ A függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja. [...]⁹⁵

Fenti érvelésében a Bíróság egyrészt visszautal a Rosneft ítéletre, amennyiben kimondja, hogy „az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója.” Ugyanakkor eddigi ítéleteihez képest jóval részletesebben kitér a bírói függetlenség jelentőségére, megvalósulásának kritériumaira és mindezt a jogállamiság fogalmából vezeti le. Az ügy tényállása nem tette szükségessé, hogy a Bíróság ilyen mélységben taglalja a bírói függetlenség kérdését és ennyiszer hivatkozzon a jogállamiságra. Ezért sokkal valószínűbbnek tűnik, hogy a Bíróság ezen az ítéleten keresztül igyekezett állást foglalni a Lengyelország és az uniós intézmények között a lengyel bíróságok függetlenségével kapcsolatban fennálló jogi és politikai vitában. E ponton emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság a jogállamiság megerősítésére irányuló keretén keresztül 2016. június 1-je óta vizsgálta a bírói függetlenség érvényesülését Lengyelországban. A bírói függetlenség hiányára hivatkozva a Bizottság 2017. december 20-án elindította az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárást Lengyelországgal szemben. A Bíróság jelen esetben vizsgált 2018. február 27-i ítélete így ebben a szélesebb kontextusban értelmezendő.

Egyes szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy az ítélet 32. pontja a Bíróság joggyakorlatában először mondta ki tételesen, hogy „az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza”.⁹⁶ Szintén figyelemre méltó, hogy az ítélet 29. pontja kimondta, hogy „az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatályával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy e rendelkezés „az uniós jog által szabályozott területekre” vonatkozik, függetlenül attól a helyzettől, amelyben e jogot a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében végrehajtják.”

Az EUSZ. 19. cikk 1) bekezdés második albekezdésre való ilyen jellegű hivatkozásnak azért lehet jelentősége, mert az Alapjogi Charta hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot rögzítő 47. cikke – csakúgy mint a Charta összes cikke általában – a Charta 51. cikk 1) bekezdésének értelmében csak az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira vonatkozik, a tagállamokra csak annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Azaz az Alapjogi Charta 47. cikke nem teszi lehetővé, hogy a Bíróság általában véve az összes tagállami bíróság függetlenségét vizsgálja. A 47. cikk csak akkor alkalmazható, ha a tagállami bíróság uniós jogot hajt végre. Az EUSZ 19. cikk 1) bekezdése második albekezdésére való hivatkozás segíthet kikerülni ezt a korlátozást. Az EUSZ 19. cikk 1) bekezdés második albekezdése ugyanis csak annyit rögzít, hogy „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” Mivel ez a cikk nem tartalmazza az Alapjogi Chartában megfogalmazott korlátozást, alkalmasnak kínálkozhat arra, hogy a Bíróság levezesse belőle hatáskörét a tagállami bíróságok függetlenségének ellenőrzésére akár abban az esetben is, amikor utóbbiak nem az uniós jogot hajtják végre. Az EUSZ 19. cikk 1) bekezdés második albekezdésének egyetlen kitétele, hogy a hatékony jogvédelem az uniós jog

⁹⁴ Uo. 43. pont

⁹⁵ Uo. 44. pont

⁹⁶ Blatière, Laurent, 2019, III. A. 2. pont

által szabályozott területeket kell, hogy érintse. Tehát ahhoz, hogy a Bíróság vizsgálhassa egy tagállami bíróság függetlenségének kérdését, elegendő hogy bebizonyítsa, az adott tagállami bíróság az uniós jog által szabályozott területekkel is foglalkozik. Laurent Pech és Sébastien Platon úgy értékelték az ítéletet, hogy annak értelmében a hatékony jogvédelemhez való jogot, és ennek részeként a bírói függetlenséget minden olyan nemzeti bíróságon számon lehet kérni, amely potenciálisan foglalkozhat az uniós jogot érintő kérdésekkel. Ez a kitétel pedig jó eséllyel igaz „a legtöbb, ha nem az összes tagállami bíróságra.”⁹⁷ Az ítélet jelentőségére az Európai Bíróság elnöke, Koen Lenaerts is felhívta a figyelmet a lengyel közigazgatási legfelsőbb bíróság által szervezett konferencián.⁹⁸ Ez szintén megerősíti azt a feltételezést, hogy ezzel az ítélettel a Bíróság állást kívánt foglalni az Unióban folyamatban lévő, jogállamisággal kapcsolatos politikai viták egyik meghatározó, bírói függetlenségre vonatkozó kérdésében.

IV.3. LM ítélet

Amennyiben a fenti ítélet után valakinek még kétsége lett volna a tekintetben, hogy a Bíróság részt akar-e venni a lengyel bíróságok függetlenségét érintő jogállamisági vitában, a Bíróság 2018. július 25-i C-216/18 számú LM ügyben hozott ítélete mindenképpen el kell, hogy oszlassa a kételyeit.⁹⁹

A Bíróságnak ebben az ítéletben az LM ellen a lengyel hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancsok Írországban való végrehajtásának keretében előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdésben kellett állást foglalnia. A Tanács 2002. június 13-i az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584 kerethatározata 1. cikke alapján „(1) Az európai elfogatóparancs egy tagállamban kibocsátott igazságügyi hatósági határozat, amely azt a célt szolgálja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja. (2) A tagállamok minden európai elfogatóparancsot a kölcsönös elismerés elve alapján és e kerethatározat rendelkezéseinek megfelelően hajtanak végre.”

A kerethatározat lényegében a tagállamok közötti igazságügyi együttműködést segítő automatizmusokat vezet be a keresett személyek elfogása és uniós tagállamok közötti átadása kapcsán. Főszabály szerint az elfogatóparancs végrehajtását a végrehajtó hatóságok a kibocsátó hatóságok felé csak korlátozott esetekben tagadhatják meg.

Az elfogatóparancsokkal kapcsolatban a Bíróság a magyar érintettségű C-404/15 és C-659/15 PPU Aranyosi és Căldăraru ügyben 2016. április 5-én már hozott egy fontos ítéletet.¹⁰⁰ Az

⁹⁷ „Article 19(1) TEU may from now on be relied upon to challenge any national measure which may undermine the independence of any national court which may hear ‘questions concerning the application or interpretation of EU law’ (para. 40). The key ‘test’ is therefore whether the relevant national court has jurisdiction (or not) over potential questions of EU law. If this understanding is correct, the Court’s approach may be viewed as ground-breaking as most if not all national courts are, at least theoretically, in this situation” (L. PECH et S. PLATON, “Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses”, *EU Law Analysis*, disponible en ligne: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>). Idézi: Batière, Laurent, 2019, III. A. 2. pont

⁹⁸ “The Court of Justice and National Courts: a Dialogue Based on Mutual Trust and Judicial Independence” c. bevezető előadás, a 2018. március 19-én az “Application of the European law in jurisprudence” című konferencián tartott előadás. Idézi: Batière, Laurent, 2019, III. A. 2. pont

⁹⁹ A Bíróság (Nagytanács) 2018. július 25-i ítélete, C-216/18 sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15589556> Letöltés ideje: 2020. november 15.

¹⁰⁰ A Bíróság (Nagytanács) 2016. április 5-i ítélete, C-404/15 és C-659/15 sz. ügyek

Aranyosi ügyben az elfogató parancs hatálya alá eső magyar személy, Aranyosi Pál a magyarországi rossz fogva tartási körülményekre (börtönzsúfoltságra) hivatkozva kérte a német hatóságoktól, hogy tagadják meg a magyar hatóságoknak való átadását. A Bíróság ebben az ítéletben kétlépéses eljárást írt elő arra az esetre, ha felmerülne, hogy az érintett személy jogai sérülnének az elfogató parancsot kibocsátó tagállamnak való átadásával. A Bíróság a konkrét ügyben kimondta, hogy a végrehajtó hatóságnak egyrészt meg kell vizsgálnia, hogy a kibocsátó tagállamban a fogva tartási körülményekre vonatkozó objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatok rendszerszerű vagy általánossá vált zavarról tanúskodnak-e. Másrészt a végrehajtó hatóságnak meg kell konkrétan és pontosan vizsgálnia, hogy komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy az érintett személy az átadás következtében ténylegesen ki lenne téve az embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének. Ehhez pedig a kibocsátó igazságügyi hatóságtól további információk szolgáltatását kell kérnie.¹⁰¹

Az *LM* ügy abban az értelemben hasonlít az Aranyosi ügghöz, hogy az elfogató paranccsal érintett személy ez esetben is azt kérte a végrehajtó tagállami hatóságoktól, hogy tagadják meg átadását arra való tekintettel, hogy a kibocsátó tagállamban egyik alapvető joga sérülne. Ez esetben azonban az érintett személy nem az embertelen bánásmód veszélyét kifogásolta, hanem azt, hogy az elfogató parancsot kibocsátó tagállamban sérülne a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel a kérdéses országban a bíróságok függetlensége nem biztosított.

A bírói függetlenségre való hivatkozás miatt a vizsgált ítélet számos közös pontot mutat a néhány hónappal korábban, 2018. február 27-én a *C-64/16 sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben hozott ítélettel is. Ebben az ügyben az elfogató parancsot kiadó tagállam azonban nem más, mint Lengyelország, azaz az uniós jogállamiság-viták keresztüzében álló egyik ország. Ebből adódóan az *LM* ügyben a Bíróságnak alkalma nyílt közvetlenül is megnyilvánulnia a lengyelországi bírói függetlenség kérdéskörében. Ez az ítélet ezért jelen cikk szempontjából különösen releváns és mint olyan, részletes elemzést igényel.

Az *LM* ügyben az ír felsőbíróság az alábbi kérdéssel fordult a Bírósághoz: „A Bíróság 2016. április 5-i Aranyosi és Căldăraru ítéletében (C-404/15 és C-659/15 PPU) tett megállapításaitól függetlenül, amennyiben a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy meggyőző bizonyítékok vannak arra, hogy a kibocsátó tagállamban uralkodó körülmények összeegyeztethetetlenek a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal, mivel a kibocsátó tagállamban maga az igazságszolgáltatási rendszer nem a jogállamiság keretében működik, szükséges-e az, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság konkrétan és pontosan értékelje, hogy az érintett személy a nem tisztességes eljárás veszélyének van-e kitéve, amennyiben a tárgyalásra magára is egy nem a jogállamiság keretében működő rendszer keretében kerül sor?”¹⁰²

Már a kérdésfeltevésből is kitűnik, hogy az ír felsőbíróság (High Court) tényként állapítja meg, hogy Lengyelországban sérül a jogállamiság. A Bíróság maga is felidézi, hogy a High Court arra a következtetésre jutott, „hogy a Lengyel Köztársaságban 2015 óta véghez vitt, különösen a Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság), a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság), a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsot, a rendes bíróságok szervezetét, az Országos Bírói Iskolát és az ügyészséget érintő jogalkotási változtatások együttes hatása miatt sérült a jogállamiság e tagállamban.”¹⁰³ E körülményekre tekintettel a kérdést előterjesztő

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175547&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15589966> Letöltés ideje: 2020. november 15.

¹⁰¹ Uo. 104. pont

¹⁰² Uo. 25. pont

¹⁰³ Uo. 21. pont

bíróság úgy véli, hogy fennáll a valós veszélye annak, hogy az érintett személlyel szemben önkényesen járnak el tárgyalása során a kibocsátó tagállamban, mivel a Lengyel Köztársaságban az igazságszolgáltatási rendszer „széles körű és ellenőrizetlen” jogkörei nem felelnek meg egy demokratikus jogállam követelményeinek.”¹⁰⁴ A High Court ezen megállapításait egyrészt a Velencei Bizottság Lengyelországgal kapcsolatos megállapításaira, másrészt az Európai Bizottságnak arra a 2017. december 20-i indokolással ellátott javaslatára alapozta, amellyel a testület Lengyelországgal szemben elindította az EUSZ. 7. cikk 1) bekezdése szerinti eljárást.

Ezen a ponton érdemes egy pillanatra megállni és rögzíteni: az ír felsőbbíróság a Velencei Bizottság elvileg nem kötelező érvényű, a puha jog kategóriájába tartozó véleményére, és a Bizottság politikai állásfoglalására támaszkodva eldöntött tényként kezelte, hogy Lengyelország nem demokratikus jogállam. Önmagában is kérdéses, hogy egy tagállami bíróság ilyen jellegű dokumentumokra támaszkodva hogyan kezelheti tényként, hogy egy másik tagállam bíróságai nem függetlenek. Ezek a dokumentumok a Lengyelországgal szemben állást foglaló kritikus tábor álláspontját tükrözik, amelyeket Lengyelország vitat. Ugyanígy kérdéses, hogy az ír felsőbbíróság hogyan mondhat ítéletet egy másik tagállammal kapcsolatban, különösen a másik érdekelt fél, Lengyelország megkérdezése nélkül. Bár az ír bíróságok nyilvánvalóan nem rendelkeznek joghatósággal ahhoz, hogy Lengyelországot maguk elé citálják, az ír felsőbbíróság állásfoglalása kapcsán mégis elvi szintű hiányérzet keletkezhet a tekintetben, hogy ezt az állásfoglalást egy bírói fórum a másik fél megkérdezése nélkül, azaz a kontradiktórius eljárás követelményeinek figyelmen kívül hagyásával alkotta meg. Az hogy, az ír bíróság ezt az ítéletet ráadásul a Bizottság azon indokolással ellátott javaslatára alapozta, amellyel ez utóbbi a 7. cikk 1) bekezdés szerinti eljárást elindította Lengyelországgal szemben további elvi, logikai problémákat vet fel. Egyrészt a hivatkozott indokolással ellátott bizottsági javaslat nem a jogállamiság megsértését megállapító, hanem csak a „jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyét megállapító” határozatra tett javaslatot. Azaz az ír bíróság a Bizottság javaslatára alapozva úgy állapította meg, hogy Lengyelország nem felel meg a demokratikus jogállam követelményeinek, hogy azt maga a Bizottság sem állította, hiszen a hivatkozott dokumentumban csak ennek a jogsérelemnek a súlyos veszélyét kívánta megállapítani a Tanáccsal. Másrészt, az ír bíróság, azzal, hogy a Bizottság indokolással ellátott javaslatát már önmagában elegendőnek tartotta ahhoz, hogy egyértelmű ítéletet mondjon a jogállamiság lengyelországi helyzetéről, kétségbe vonta a 7. cikk szerinti eljárás további szakaszainak jelentőségét. A Bizottság indokolással ellátott javaslata ugyanis csak az első lépést jelenti a jogállamisági esetleges sérülése megállapítására irányuló eljárásban. Magát a veszélyt ténylegesen a tagállamoknak kell megállapítaniuk négyötödös többséggel. Emiatt az *LM* ügy háttérében álló, ír felsőbbíróság által megfogalmazott kérdésfeltevés már önmagában is jogi aggályokat vet fel, „előítéleti” jellege pedig paradox módon magának az ír felsőbbíróságnak a Lengyelországot érintő uniós jogállamiság-vitákkal kapcsolatos pártatlanságát és függetlenségét kérdőjelezi meg.

Visszatérve az ítéletre, úgy tűnik, hogy az Európai Bíróság is érzékelt, hogy az ír felsőbbíróság kissé „előre szaladt” a lengyelországi jogállamiság helyzetének megítélésében. A Bíróság nem értett egyet azzal, hogy a végrehajtó hatóság az EUSZ 7. cikk 1) bekezdése szerinti eljárásra hivatkozva automatikusan elutasíthatja az érintett személy átadását az elfogadó parancsot kibocsátó hatóságnak. Megállapította, hogy „amennyiben a büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparanccsal érintett személy átadásáról dönteni hivatott végrehajtó igazságügyi hatóság olyan bizonyítékokkal rendelkezik, mint amelyek a Bizottság által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott indokolással

¹⁰⁴ Uo. 22. pont

ellátott javaslatban szerepelnek, amelyek alkalmasak annak alátámasztására, hogy a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán fennáll a Charta 47. cikkének második bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való alapvető jog megsértésének valós veszélye, akkor az említett hatóságnak [továbbra is] konkrétan és pontosan értékelnie kell, hogy – e személynek a személyes helyzetére, valamint az eljárás alapjául szolgáló bűncselekmény jellegére és az európai elfogatóparancs ténybeli hátterére tekintettel, illetve az említett kerethatározat 15. cikkének (2) bekezdésének megfelelően a kibocsátó tagállam által szolgáltatott információkra figyelemmel – komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy az érintett személy az e tagállamnak történő átadása esetén ennek a veszélynek ki lenne téve.”¹⁰⁵ A Bíróság tehát a 7. cikk 1) bekezdés szerinti eljárás alatt álló tagállam esetében is előírta a végrehajthatóság számára az *Aranyosi ügyben* lefektetett teszt alkalmazását és nem engedte meg, hogy az elfogató parancs végrehajtását az ír felsőbíróság automatikusan megtagadja.

Bár a Bíróság kétségekívül visszafogottabb álláspontot vett fel, mint a kérdésfeltevő ír felsőbíróság, az ítélet így is számos leckét ajánlott Lengyelország figyelmébe a bírói függetlenséggel kapcsolatban. Egyrészt megismételte, immár egy konkrétan Lengyelországot érintő ügyben, az *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben tett megállapításait. „A bírák függetlenségére vonatkozó követelmény a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely döntő jelentőségű a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok közös hagyományaiból eredő, az EUSZ 2. cikkben felsorolt alapvető értékek, különösen pedig a jogállamiság megőrzése szempontjából.”¹⁰⁶ Az EUSZ 19. cikkel összhangban a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik. [...] ¹⁰⁷ Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója. [...] ¹⁰⁸ Márpedig e jogvédelem biztosítása érdekében az említett fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése megerősíti, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást. [...] ¹⁰⁹ A nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető azon igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megtestesít, amennyiben – a Bíróság ítélezési gyakorlatának megfelelően – e mechanizmust csak olyan, az uniós jog alkalmazásáért felelős fórum hozhatja működésbe, amely többek között ezen, függetlenségre vonatkozó feltételt teljesíti. [...] ¹¹⁰

A Bíróság ezután még tovább is fejlesztette korábbi esetjogát és kijelentette, hogy „a tagállamok még az olyan büntetőeljárás [...] esetében is, amelyek a 2002/584 kerethatározat és az uniós jog hatályán kívül maradnak, kötelesek tiszteletben tartani az EJEE-ben vagy a nemzeti jogukban biztosított alapvető jogokat, köztük a tisztességes eljáráshoz való jogot és az abból eredő garanciákat. [...] ¹¹¹ Így az európai elfogatóparancs szabályozásának alapját képező, a tagállamok közötti nagyfokú bizalom tehát azon az előfeltevésen nyugszik, amely szerint a [...] tagállami büntetőbíróságok megfelelnek a hatékony bírói jogvédelem követelményeinek, amelyek között szerepel különösen a bíróságok függetlensége és

¹⁰⁵ Uo. 79. pont

¹⁰⁶ Uo. 48. pont

¹⁰⁷ Uo. 50. pont

¹⁰⁸ Uo. 51. pont

¹⁰⁹ Uo. 53. pont

¹¹⁰ Uo. 54. pont

¹¹¹ Uo. 57. pont

pártatlansága.¹¹² Az Aranyosi ítéletben lefektetett gyakorlat analógiájára a Bíróság jelen ügyben is kettős teszt alkalmazását írta elő. Amennyiben „az érintett személy a kibocsátó igazságügyi hatóságnak történő átadása ellen arra hivatkozik, hogy olyan rendszerszintű vagy legalábbis általános hiányosságok észlelhetők, amelyek véleménye szerint érinthetik a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét, [...] a végrehajtó igazságügyi hatóságnak [...] vizsgálnia kell, hogy fennáll-e annak valós veszélye, hogy az érintett személy ezen alapvető joga sérül. [...]”¹¹³ Ehhez a végrehajtó igazságügyi hatóságnak először is a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatási rendszerének működésére vonatkozó objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatokra támaszkodva [...] értékelnie kell, hogy fennáll-e annak valós veszélye, hogy az említett állam bíróságainak függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán sérül a tisztességes eljárásához való alapvető jog. A közelmúltban a Bizottság által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján a Tanácshoz intézett indokolással ellátott javaslatban szereplő információk különösen releváns tényezőknek bizonyulnak ezen értékelés szempontjából.¹¹⁴ (61. pont) Amennyiben [...] a végrehajtó igazságügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán e tagállamban fennáll a tisztességes eljárásához való alapvető jog lényeges tartalma megsértésének valós veszélye, ami veszélyeztetheti e tagállam bíróságainak függetlenségét, akkor e hatóságnak ezt követően konkrétan és pontosan értékelnie kell, hogy a jelen ügy körülményei között komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy a keresett személy ennek a veszélynek ki lenne téve az e tagállamnak történő átadása esetén. [...]”¹¹⁵ Ez a konkrét értékelés akkor is elvégzendő, ha egyfelől – mint a jelen esetben – a kibocsátó tagállam vonatkozásában a Bizottság az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján indokolással ellátott javaslatot fogadott el annak érdekében, hogy a Tanács állapítsa meg, hogy fennáll annak egyértelmű veszélye, hogy különösen a nemzeti bíróságok függetlenségét fenyegető veszélyek miatt az említett tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkben hivatkozott értékeket, így a jogállamiságot, másfelől pedig, ha a végrehajtó igazságügyi hatóság úgy értékeli, hogy különösen egy ilyen javaslat alapján olyan bizonyítékok állnak rendelkezésére, amelyek az említett értékek vonatkozásában alátámaszthatják az e tagállam igazságszolgáltatását érintő rendszerszintű hiányosságok fennállását.”¹¹⁶

Már a fentiek alapján is megállapítható, hogy a Bíróság jól láthatóan maga is érzekelte, hogy problémás volt az ír felsőbbíróság azon érvelése, amely szerint már az EUSZ. 7. cikk 1) bekezdés elindításából kifolyólag teljes biztonsággal megállapítható, hogy Lengyelországban sérül a jogállamiság elve, illetve az igazságszolgáltatás függetlensége. A Bíróság rávilágított arra, hogy a 7. cikk 1) bekezdése szerinti eljárást megindító javaslatot „különösen releváns tényezőként” figyelembe lehet venni a kibocsátó tagállam igazságügyi rendszerének értékelésekor, azonban a 7. cikk 1) bekezdésének megindítására hivatkozva nem lehet automatikus következtetéseket levonni a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatban. E tekintetben a Bíróság különbséget tesz a 7. cikk 2) bekezdése szerinti eljárásához képest, amely alapján a Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben értékeket. A Bíróság szerint az európai elfogatóparancs „végrehajtása csak abban az esetben függeszthető fel, ha a tagállamok egyike súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkében rögzített alapelveket, és ezt a Tanács az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdése szerint, az EUSZ 7. cikk (3) bekezdésében rögzített

¹¹² Uo. 58. pont

¹¹³ Uo. 60. pont

¹¹⁴ Uo. 61. pont

¹¹⁵ Uo. 68. pont

¹¹⁶ Uo. 69. pont

következményekkel megállapítja.”¹¹⁷ A Bíróság implicit módon utal arra is, hogy nem a végrehajtó tagállami hatóság feladata előzetes ítéletet mondani a 7. cikk szerinti eljárások kimeneteléről. „[...] Az Európai Tanács feladata annak megállapítása, hogy a kibocsátó tagállamban sérültek az EUSZ 2. cikkben meghatározott elvek, köztük a jogállamiság elve, ahhoz hogy e tagállam tekintetében az európai elfogatóparancs szabályozásának alkalmazása felfüggesztésre kerüljön.”¹¹⁸ Ennélfogva a végrehajtó igazságügyi hatóság csakis abban az esetben köteles automatikusan megtagadni a kibocsátó tagállam által kibocsátott valamennyi európai elfogatóparancs végrehajtását, anélkül hogy konkrétan vizsgálnia kellene, hogy fennáll-e a valós veszélye annak, hogy az érintett személy tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának lényeges tartalma sérül, ha az Európai Tanács az EUSZ 7. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételek mellett megállapítja, hogy a kibocsátó tagállamban súlyosan és tartósan sérültek az EUSZ 2. cikkben rögzített elvek, így a jogállamisággal együtt járó elvek, és a Tanács ennek következtében e tagállam tekintetében felfüggeszti a 2002/584 kerethatározat alkalmazását.”¹¹⁹

A Bíróság fenti érvelését nem csak a jogi logika, hanem a 2002/584 kerethatározat szövege is segítette. A kerethatározat (10) preambulumbekkezdése ugyanis tételesen rögzíti, hogy az európai elfogatóparancs szabályozásának végrehajtása csak abban az esetben függeszthető fel, ha a tagállamok egyike súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkben rögzített alapelveket, és ezt a Tanács az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése szerint az EUSZ 7. cikk (3) bekezdésében rögzített következményekkel megállapítja.¹²⁰ Tekintettel arra, hogy a kerethatározat egyértelműen és nem hiába rögzíti, hogy a 7. cikk 2) bekezdése értelmében hozott döntés lehet csak hatással az európai elfogatóparancsok végrehajtására, még inkább kérdéses, hogy az ír felsőbbíróság miért akarta ezt mégis a 7. cikk 1) bekezdése szerinti eljárás elindítása kapcsán is alkalmazni. A jogbiztonság szempontjából legalább részben megnyugtató, hogy a Bíróság nem asszisztált az ír felsőbbíróság *contra legem* értelmezéséhez és kimondta, számára a jogállamiság sérülésének gyanúja, a veszély fennállásának lehetősége nem keletkeztet automatikus jogkövetkezményeket.

Bár az ügygel kapcsolatban kétség kívül érdekes és tanulságos, hogy a Bíróság milyen módon fogta vissza az ír felsőbbíróság aktivista jogértelmezését, az ítélet mégis elsősorban azért jelentős, mert abban a Bíróság félreérthetetlen, konkrét üzeneteket fogalmazott meg az Unió politikai napirendjén szereplő, Lengyelországot érintő jogállamisági vitában. Először is, a Bíróság láthatóan jelentőséget tulajdonított a 7. cikk szerinti eljárás elindításának, hiszen, ahogy az fentebb idézésre került, a Bizottság indokolással ellátott javaslatában foglaltakat „különösen releváns tényezőknél” minősítette a lengyel jogállamiság helyzetének felméréséhez. Másodszor, az ítéletben részletes leckét adott arról, hogy mit jelent a bírói függetlenség: „[...] a bíróságok függetlenségére vonatkozó követelményt illetően emlékeztetni kell arra, hogy ez az ítélethozatali tevékenységtől elválaszthatatlan, és két aspektusa van. Az első – külső – szempont azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja [...]”¹²¹ Ez az ilyen külső tényezőkkel szembeni nélkülözhetetlen szabadság megkövetel bizonyos olyan

¹¹⁷ Uo. 70. pont

¹¹⁸ Uo. 71. pont

¹¹⁹ Uo. 72. pont

¹²⁰ Uo. 7. pont. Megjegyzés: A 2002/584. sz. kerethatározatot a Lisszaboni szerződés előtt alkották meg, így a 10) preambulumbekkezdés eredeti szövege a 7. cikk szerződésmódosítás előtti szövegére és számozására hivatkozik. A Bíróság azonban a 7. cikk idézésekor maga is aktualizálja a számozást és a továbbiakban a hatályos EUSZ. szerinti formátumot hivatkozza.

¹²¹ Uo. 63. pont

megfelelő garanciákat, mint az elmozdíthatatlanság, amelyek az ítélethozatal feladatával megbízott személyek védelmére szolgálnak. [...] Az, hogy e tagok olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói függetlenség lényegi biztosítékát alkotja. [...] ¹²² A második – belső – szempont a pártatlanság fogalmával áll összefüggésben, és arra vonatkozik, hogy egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő mindenkori érdekeitől. E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön [...]. ¹²³ Ezek a függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízás időtartamát, valamint az elfoglaltsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását. Az érintett fórum függetlenségére vonatkozó feltétel teljesüléséhez az ítélkezési gyakorlat többek között megköveteli, hogy e fórum tagjainak elmozdítását kifejezett jogszabályi rendelkezések rögzítsék. [...] ¹²⁴ A függetlenség követelménye azt is feltételezi, hogy az ítélethozatal feladatával megbízott személyekre vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer tartalmazza az ahhoz szükséges garanciákat, hogy elkerülhető legyen annak veszélye, hogy ezt a rendszert a bírósági határozatok tartalmának politikai felülvizsgálatát szolgáló rendszerként alkalmazzák. E tekintetben az olyan szabályok megalkotása, amelyek egyaránt meghatározzák – többek között – a fegyelmi vétségnek minősülő magatartásokat és a konkrétan alkalmazandó szankciókat, illetve amelyek egy független fórum olyan eljárását írják elő, amely maradéktalanul biztosítja a Charta 47. és 48. cikkében rögzített jogokat, különösen a védelemhez való jogot, és amely biztosítja a fegyelmi testület határozatainak bíróság előtti megtámadhatóságát, az igazságszolgáltatás függetlenségének megőrzéséhez elengedhetetlen garanciáknak minősülnek.” ¹²⁵

Kétségek nélkül már önmagában az is üzenetértékű, hogy a Bíróság Lengyelországgal kapcsolatos ítéletében ennyire részletekbe menően elemezte a bírói függetlenség jellemzőit. Ezen túlmenően azonban megállapítható, hogy a felsorolt kitételek reflektálnak azokra a kritikákra, amelyeket a jogállamisági vitákban Lengyelországgal szemben általában felsorakoztatnak. Az, hogy a Bíróság értekezik arról, hogy a bírói függetlenség feltételezi a bíró hierarchikus alárendeltségének hiányát, illetve hogy sehonnan sem kaphat utasításokat, rezonál a lengyel igazságügyi miniszter bírósági elnökök feletti fegyelmi jogköreivel kapcsolatos vádakkal. A bírák elmozdíthatatlanságával és pártatlanságával kapcsolatos fejtegetések pedig utalnak a lengyel legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjazásával és helyükre történő új kinevezésekkel kapcsolatban felmerült vitás lengyelországi kérdésekre.

IV.4. A lengyel legfelsőbb bíróság függetlenségével kapcsolatos ítélet

A Bíróság az elé került korábbi ügyekben egyre egyértelműbben fogalmazott a lengyel igazságszolgáltatás helyzetével kapcsolatban, 2019. június 24-én azonban közvetlenül is ítéletet mondhatott a lengyel Legfelsőbb Bíróságot ért változtatásokkal kapcsolatban. ¹²⁶ A C-

¹²² Uo. 64. pont

¹²³ Uo. 65. pont

¹²⁴ Uo. 66. pont

¹²⁵ Uo. 67. pont

¹²⁶ A Bíróság (Nagytanács) 2019. június 24-i ítélete, C-619/18. sz. ügy

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15592762> Letöltés ideje: 2020. november 15.

619/18. sz. a legfelsőbb bíróság függetlenségére vonatkozó kötelezettségszegési ügyben az Európai Bizottság annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy „a Lengyel Köztársaság – mivel egyrészt a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) bírának nyugdíjkorhatárát csökkentette, és ezt az intézkedést az e bíróságra 2018. április 3. előtt kinevezett, hivatalban lévő bírákra alkalmazta, másrészt az említett bíróság bírái aktív szolgálatának az újonnan megállapított nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítására vonatkozóan a köztársasági elnök számára diszkrecionális jogkört biztosított – nem teljesítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.”¹²⁷ A Bizottság 2018. július 2-án indított kötelezettségszegési eljárást Lengyelországgal szemben, és miután a strukturált párbeszédn keresztül nem sikerült a tagállammal megállapodnia, 2018. október 2-án keresetet indított ellene a Bíróság előtt.¹²⁸ Az ügy körülményeihez hozzá tartozik, hogy Lengyelország 2018. november 21-én törvénymódosítást hajtott végre, amellyel hatályon kívül helyezte a vitatott nemzeti rendelkezéseket és orvosolta hatásukat. Mivel ez a per elindítása után történt, a Bíróság ennek figyelmen kívül hagyásával határozott a kérdésben.

Az ügy komoly hatásköri kérdéseket vet fel az Európai Unió és a tagállamok között. Bár a hivatkozott ítéletben nem jelenik meg egyértelműen, de az igazságszolgáltatási szervezetrendszer kialakítása tagállami hatáskör, így egyáltalán nem magától értetődő, hogy ebben a kérdésben a Bíróság eljárjon. Mint ahogy az fentebb is kifejtésre került, az EUSZ 19. cikk 1) bekezdés második albekezdése értelmében „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” Az *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* és az *LM* ügyeken keresztül már láthattuk, hogy a Bíróság az idézett cikket felhasználva hogyan terjesztette ki folyamatosan a hatáskörét a tagállami bíróságok függetlenségével kapcsolatos vizsgálódásokra. Először is láttuk, hogy az Alapjogi Charta 47. cikke – legalábbis eleinte – nem szolgáltatott kellő jogalapot a Bíróságnak arra, hogy a tagállami bíróságok függetlenségét vizsgálja, hiszen a Charta alkalmazási körre vonatkozó 51. cikke kimondja, hogy a Chartát az uniós intézményekkel kapcsolatban kell alkalmazni, a tagállamokkal szemben főszabály szerint nem, kivéve, ha azok uniós jogot alkalmaznak. Láttuk, hogy az EUSZ 19. cikk 1) bekezdését alapul véve a Bíróság az *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben lerázta magáról ezt a Chartában rögzített hatásköri megkötést, és azokban az esetekben is elkezdett foglalkozni a tagállami bírói fórumok függetlenségével, amikor azok nem az uniós jogot hajtották végre. Fentebb már kifejtésre került, hogy ezt a döntést akkor Laurent Pech és Sébastien Platon úgy értékelték, hogy a Bíróság a függetlenséget ezentúl minden olyan nemzeti bíróságon számon kérheti, amely potenciálisan foglalkozhat az uniós jogot érintő kérdésekkel, ami gyakorlatilag az összes tagállami bíróságra igaz lehet.¹²⁹ Mivel azonban az *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben a Számvevőszék tagjai illetményének csökkentését Portugália uniós kötelezettségeiből fakadó költségvetési hiányának csökkentésével indokolták, az ügy látványosan kapcsolódott egy európai uniós szabályozáshoz. Ezért az ítélet értelmezésekor felmerülhetett, hogy ez az uniós kapcsolódás hatással volt arra, hogy a Bíróság kiterjesztően értelmezte hatáskörét a tagállami bírói fórumok függetlenségével kapcsolatos vizsgálódási lehetőségeit illetően. Az *LM* ügynek, amelyben az ügy tárgyát szintén a tagállami bíróságok függetlenségének kérdése képezte, szintén volt európai uniós jogszabályi kapcsolódása, hiszen a kérdés a lengyel hatóságok által

¹²⁷ Uo. 1. pont

¹²⁸ 2018. október 2-án benyújtott kereset – Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, C-619/18. sz. ügy <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208060&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15592762> Letöltés ideje: 2020. november 15.

¹²⁹ I.m., Blatière, Laurent, 2019. III. A. 2. pont

kibocsátott európai elfogatóparancsok ír felsőbbbíróság általi végrehajthatósága kapcsán merült fel. Minderre tekintettel a Lengyel legfelsőbb bírósággal kapcsolatos perben Lengyelország, és a védelmében beavatkozó Magyarország érthető módon érvelhetett azzal, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdése nem alkalmazható a per tárgyát képező jogszabályok esetében „mert azok nem állnak semmilyen kapcsolatban az uniós joggal és e tekintetben különböznek a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses [...] ítéletben érintett nemzeti szabályozástól.”¹³⁰

A Bíróság úgy döntött, egyszer és mindenkorra egyértelműsíti, hogy korábbi ítéleteiben valóban jelentősen kiszélesítette a hatáskörét. Először is az *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ítélethez hasonlóan az EUSZ. 19. cikkében foglalt bírói jogvédelmet szorososan összekapcsolta az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékével.¹³¹ „Ezen, a bíróságok függetlenségére vonatkozó követelmény – amely a bírói hivatás velejárója – a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely döntő jelentőségű a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok EUSZ 2. cikkben felsorolt közös értékeinek, különösen pedig a jogállamiság értékének a megőrzése szempontjából. [...]”¹³² Majd rögzítette, hogy „a Lengyel Köztársaság és Magyarország [...] állításával ellentétben az a tény, hogy a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet [...] tárgyát képező bércsökkenésre irányuló nemzeti intézkedéseket az érintett tagállam túlzott költségvetési hiányának megszüntetéséhez kapcsolódó követelmények miatt és az e tagállamnak nyújtott uniós pénzügyi támogatási program keretében fogadták el, nem játszott szerepet [...] azon értelmezésben, amely alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó esetben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó. E következtetés ugyanis azon körülményen alapul, hogy az adott ügyben érintett nemzeti szerv, vagyis a Tribunal de Contas (Számvevőszék, Portugália) – fenntartva az említett ügyben kérdést előterjesztő bíróság értékelését – bíróságként határozhatott az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó, és így e jog által szabályozott területeket érintő kérdésekről [...]”¹³³ Egyébiránt, jóllehet – ahogy arra a Lengyel Köztársaság és Magyarország emlékeztet – a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból [...] és különösen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből [...] eredő kötelezettségeiket.”¹³⁴ Mivel pedig a lengyel legfelsőbb bíróság „uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhat, és az uniós jog szerinti „bíróságként” az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett „uniós jog által szabályozott területeken” alkalmazandó lengyel jogorvoslati rendszerbe tartozik, így e bíróságnak teljesítenie kell a hatékony bírói jogvédelem követelményeit. [...]”¹³⁵

Tehát, mivel a lengyel Legfelsőbb Bíróság elé kerülhetnek olyan ügyek, amelyek az uniós jogot érintik, az Európai Bíróság általában véve is vizsgálhatja, hogy a lengyel Legfelsőbb Bíróság teljesíti-e a függetlenség kritériumait. Ez, akár hogyan is nézzük, jelentős hatalommal ruházta fel az Európai Bíróságot. Gyakorlatilag bármely tagállam bármely bíróságával kapcsolatban dönthet úgy, hogy annak szervezetére, működésére, eljárásaira vonatkozó nemzeti jogszabályok nem biztosítanak kellő függetlenségi garanciákat. Ebből kifolyólag pedig dönthet ezeknek a tagálami törvényeknek a megváltoztatásáról azáltal, hogy az uniós joggal ellentétesnek ítéli azokat. E tekintetben nehezen értelmezhető a Bíróság azon

¹³⁰ Uo. 40. pont

¹³¹ Uo. 47. pont

¹³² Uo. 58. pont

¹³³ Uo. 51. pont

¹³⁴ Uo. 52. pont

¹³⁵ Uo. 56. pont

kijelentése, hogy „az Unió annak megkövetelésével, hogy a tagállamok ekképpen tartsák tiszteletben e kötelezettségeket, egyáltalán nem kívánja maga gyakorolni az említett hatáskört, sem pedig – ellentétben a Lengyel Köztársaság állításával – magához vonni azt.”¹³⁶

A Bíróság, miután a hatásköri kérdést tisztázta, azt vizsgálta, hogy a lengyel bírák nyugdíjkorhatárának csökkentése megfelel-e a korábbi ítélkezési gyakorlatában már lefektetett és az *LM* ügyben is alkalmazott belső (bírói fórum autonóm működése) és külső (bírák pártatlansága) szempontjainak. Megállapította, hogy „az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. [...]”¹³⁷ [...] A vitatott reformnak – amely a [...] legfelsőbb bíróság bírójának nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedés alkalmazását előírta az e bíróságon már hivatalban lévő bírákra – az a következménye, hogy ez utóbbiak igazságszolgáltatási feladatainak ellátása idő előtt megszűnik, és így az jogos aggályokat vethet fel a bírák elmozdíthatatlanságának elvének tiszteletben tartása tekintetében. [...] A legfelsőbb bíróságról szóló új törvény tervezetének indokolása olyan elemeket tartalmaz, amelyek súlyos aggályokat vethetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a [...] legfelsőbb bíróság hivatalban lévő bírái nyugdíjkorhatárának reformját e célkitűzések vezérelték, és nem az a szándék, hogy e bíróság bírójának bizonyos csoportját eltávolítsák.¹³⁸ [...] [A legfelsőbb bíróság] hivatalban lévő bírái nyugdíjkorhatárának öt évvel való csökkentése kétséget ébreszthet azzal kapcsolatban, hogy a reform ténylegesen az e bírákra és a munkavállalók összességére alkalmazandó nyugdíjkorhatár harmonizálására, és e bíróság állománya korösszetételének optimalizálására irányul. [...] A bírák hivatali idejének ebből eredő megrövidülése azonnal érintette az e bíróság hivatalban lévő tagjainak közel egyharmadát, többek között az első elnököt, akinek az alkotmány által biztosított hatéves megbízatása is megrövidült ezáltal. [...] Valamely felsőbbbíróság összetételének ilyen jelentős [...] átalakítása kételyeket ébreszthet az ilyen reform valódi jellegét és az általa ténylegesen követett célokat illetően.”¹³⁹ Következésképpen megállapította, hogy a legfelsőbb bíróság bírójának nyugdíjkorhatárának csökkentésére hozott lengyel intézkedés megsértette az uniós jogot.

Ezután a Bíróság a köztársasági elnök azon jogkörét vizsgálta, amely szerint dönthet a nyugdíjkorhatár csökkentésével érintett bírák szolgálati idejének meghosszabbításáról. „Az a körülmény, hogy az olyan szerv, mint a köztársasági elnök, rendelkezik azon hatáskörrel, hogy engedélyezze vagy megtagadja az esetleges ilyen meghosszabbítást, önmagában kétségtelenül nem elegendő az említett elv sérelme fennállásának megállapításához. Mindazonáltal biztosítani kell, hogy az ilyen határozatok elfogadására vonatkozó érdemi feltételek és eljárási szabályok olyanok legyenek, hogy az egyénekből ne merüljön fel észszerű kétség az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát illetően [...]”¹⁴⁰ Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a meghosszabbítás „immár a köztársasági elnök döntésétől függ, amely diszkrecionális jellegű, amennyiben a meghozatalára nem vonatkozik objektív és ellenőrizhető kritérium, és azt nem kell indokolni. [...]”¹⁴¹ Azt is kimondta, hogy az a tény, hogy az igazságszolgáltatási tanácsnak állásfoglalást kell kiadnia a köztársasági elnöknek a döntés meghozatala előtt főszabály szerint hozzájárul az eljárás objektívvé tételéhez. Ez azonban csak akkor igaz, ha az említett fórum megfelel bizonyos feltételeknek és maga független a jogalkotó és végrehajtó hatalomtól. Megállapította azonban, hogy az igazságszolgáltatási tanács által kiadott állásfoglalások általában nem tartalmaztak indokolást,

¹³⁶ Uo. 52. pont

¹³⁷ Uo. 76. pont

¹³⁸ Uo. 82. pont

¹³⁹ Uo. 86. pont

¹⁴⁰ Uo. 111. pont

¹⁴¹ Uo. 114. pont

vagy csak formális indokolást tartalmaztak így nem járultak hozzá ahhoz, hogy a köztársasági elnök objektív tájékoztatást kapjon.¹⁴² Mindez „észszerű kétségeket ébreszt nevezetesen a jogalanyokban az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az előtte esetlegesen ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően.”¹⁴³ Ezáltal a Bíróság a Bizottság második kifogásának is teljes mértékben helyt adott.

A Bíróság a vizsgált ítéletben egyértelműen arra a következtetésre jutott, hogy Lengyelországban sérült a Legfelsőbb Bíróság függetlensége. Ugyanakkor a lengyel igazságszolgáltatás vonatkozásában az ítéletben vizsgált két kérdésen túl, más kérdésekkel kapcsolatban is felmerültek kritikák. Amint azt a következő ítéletből látni fogjuk, a Bíróság sem tekintette még lezártnak a lengyel igazságszolgáltatás függetlensége ügyét.

IV.5. A lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsával kapcsolatos ítélet

A Bíróság 2019. november 19-én a C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz., a lengyel Legfelsőbb Bíróság Fegyelmi Tanácsával kapcsolatos ítéletében több előzetes döntéshozatali eljárást vont össze.¹⁴⁴ Az ügyek szervesen kapcsolódnak a Legfelsőbb bíróság függetlenségével kapcsolatban 2019. június 24-én hozott ítélethez, amennyiben az ügy háttéré ez esetben is a lengyel bírák korai nyugdíjazásához kötődik, valamint hogy a Bíróság ismételen a bírói függetlenséggel kapcsolatban kellett, hogy megnyilvánuljon. A lengyel legfelsőbb közigazgatási bíróság és a legfelsőbb bíróság több bírója korai nyugdíjazásuk miatt keresetet indított a legfelsőbb bíróság előtt arra hivatkozva, hogy a nyugdíjazás megsértette a 2000/78 irányelvben foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkét és az EUMSZ 19. cikk 1) bekezdés második albekezdését. A Bíróság elé került ügy ezúttal lényegében nem a nyugdíjkorhatár csökkentésére vonatkozott, amelyben – mint azt fentebb láthattuk – a Bíróság egyébként már néhány hónappal korábban döntött, hanem arra a bírói fórumra, amely elbírálhatja a legfelsőbb bíróság bírói nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos ügyeket Lengyelországban.

Az érintett tagállamban a legfelsőbb bíróságot érintő törvénymódosítás előtt az ilyen kérdésekben a legfelsőbb bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsa járhatott el. A legfelsőbb bíróságról szóló új törvény azonban a legfelsőbb bíróság bíráit érintő munkaügyi, társadalombiztosítási és nyugállományba helyezési ügyeket a legfelsőbb bíróságon belül újonnan létrehozott bírói tanács, a fegyelmi tanács hatáskörébe utalta. A nyugdíjazás által érintett bírák a keresetüket még az előtt nyújtották be, hogy a fegyelmi tanács ténylegesen megkezdte volna működését. Ezért esetükben még a legfelsőbb bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsa előtt kezdődött meg az eljárás. Mivel azonban időközben felállt a legfelsőbb bíróság új fegyelmi tanácsa, felmerült a kérdés, hogy a hivatkozott keresetek ügyében mely bírói tanács járhat el. A lengyel törvények alapján a hatáskör immár az új fegyelmi tanácshoz tartozott. A korábban illetékes munkaügyi és társadalombiztosítási tanács azonban nem akarta átadni az ügyeket, arra hivatkozva, hogy a fegyelmi tanács esetében nem érvényesülnek a bírói függetlenség kritériumai. Ez az ügy tehát nem csak jogi relevanciája miatt izgalmas, hanem azért is, mert betekintést enged a lengyel legfelsőbb bíróság különböző tanácsai közötti hatalmi harcba. Sőt mi több, arra is rávilágít, hogy az Európai Bíróság miként vesz részt ebben a hatalmi harcban.

A Bíróságnak a következő kérdésekre kellett választ adnia: „Az EUSZ 2. cikket, az

¹⁴² Uo. 115-117. pontok

¹⁴³ Uo. 118. pont

¹⁴⁴ A Bíróság (nagytanács) 2019. november 19-i ítélete, C-585/18., C-624/18. és C-625/18 sz. egyesített ügyek <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15595550> Letöltés ideje: 2020. november 15.

EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, az EUMSZ 267. cikket, valamint a Charta 47. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy valamely tagállam legfelsőbb bíróságának a tanácsa – mint a fegyelmi tanács –, amelynek az uniós jog hatálya alá tartozó ügyekben kell döntenie, a létrehozását és tagjai kinevezését jellemző feltételekre tekintettel teljesíti-e a függetlenségnek és a pártatlanságnak az említett uniós jogi rendelkezések értelmében előírt követelményét? Amennyiben nem ez az eset áll fenn, az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell-e értelmezni, hogy annak alapján [a kérdést előterjesztő bíróságnak, azaz a legfelsőbb bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsának] mellőznie kell azoknak a nemzeti rendelkezéseknek az alkalmazását, amelyek az ilyen ügyek eldöntésére vonatkozó hatáskört az említett bírósági tanács számára tartják fenn?¹⁴⁵ A Bíróságnak tehát arra kellett válaszolnia, hogy az új fegyelmi tanács függetlennek tekinthető-e és ha nem, akkor a korábban illetékes munkaügyi és társadalombiztosítási tanács a lengyel törvényeket figyelmen kívül hagyva magánál tarthatja-e azt a hatáskört, ami a törvény alapján már nem illeti meg.

A Bíróság hatásköre megalapozása és a fegyelmi tanács függetlenségének vizsgálata során egyrészt a fentebb részletesen bemutatott ügyekben megalkotott esetjogára hivatkozott és összekapcsolta a kérdést a jogállamisággal. A bírói függetlenséggel kapcsolatban azonban új elemként segítségül hívta az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjogát is. Egészen pontosan az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó EJEB ítélezési gyakorlatra hivatkozott, „amely szerint ez utóbbi rendelkezés megköveteli, hogy a bíróságok mind a felektől, mind pedig a végrehajtótól és a jogalkotótól függetlenek legyenek. [...]”¹⁴⁶ Hozzátette, hogy ugyanezen Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében annak megállapításához, hogy valamely bíróság az említett 6. cikk (1) bekezdése értelmében „független”-e, figyelembe kell venni különösen tagjai kijelölésének módját és hivatali idejét, a külső nyomással szembeni védelem meglétét és azt a kérdést, hogy az érintett szerv a függetlenség látszatát kelti-e [...], pontosítva ez utóbbi tekintetben, hogy maga a bizalom forog kockán, ugyanis egy demokratikus társadalomban minden bíróságnak bizalmat kell keltenie a jogalanyokban. [...]”¹⁴⁷ Folytatva az EJEB-re való utalást, a Bíróság megállapította, hogy „a „pártatlanság” feltételét különböző módon lehet értékelni, azaz egy szubjektív megközelítés szerint, figyelembe véve a bíró személyes meggyőződését és magatartását, azaz annak megvizsgálásával, hogy a bíró a konkrét esetben mutatott-e elfogultságot vagy személyes előítéletet, valamint egy objektív megközelítés alapján, amely annak meghatározására irányul, hogy a bíróság – különösen összetételére tekintettel – a pártatlanságára vonatkozó bármiféle jogos kétség kizárása érdekében megfelelő biztosítékokat nyújt-e. Az objektív megközelítés azon kérdés felvetését jelenti, hogy a bíró személyes magatartásától függetlenül bizonyos ellenőrizhető tények alapján megkérdőjelezhető-e a pártatlansága. E kérdéskörben még a látszat is jelentőséggel bírhat. [...]”¹⁴⁸

Ezután a Bíróság kimondta, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata eldönteni¹⁴⁹, hogy „tekintettel a fegyelmi tanácshoz hasonló különös fórum létrehozására vonatkozó olyan nemzeti szabályokra, amelyek többek között az e fórumnak biztosított hatásköröket, annak összetételét, az abban eljáró bírák kinevezésének feltételeit és szabályait, valamint a fórum említett létrehozásának és a kinevezéseknek a háttérét érintik, az ilyen fórum és az azt alkotó tagok megfelelnek-e a függetlenség és pártatlanság [...] követelményeinek. [...]”¹⁵⁰

A Bíróság tehát megerősítette a lengyel legfelsőbb bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsát abban, hogy vizsgálhatja a vele megegyező bíróságon belül

¹⁴⁵ Uo. 72. pont

¹⁴⁶ Uo. 126. pont

¹⁴⁷ Uo. 127. pont

¹⁴⁸ Uo. 128. pont

¹⁴⁹ Uo. 132. pont

¹⁵⁰ Uo. 131. pont

létrehozott fegyelmi tanács függetlenségét, amely önmagában véve is figyelemre méltó. Az ítélet további része is tartalmaz azonban fontos megállapításokat. A Bíróság ugyanis konkrét támpontokat nyújtott ahhoz, hogy a munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsot milyen tényezőkre támaszkodhat a vizsgálat során. Mivel a fegyelmi tanácsba kinevezendő bírák személyére a nemzeti igazságszolgáltatási tanács (KRS) tesz javaslatot, a Bíróság arra is feljogosította a munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsot, hogy a fegyelmi tanács függetlenségének vizsgálata során magát a nemzeti igazságszolgáltatási tanácsot is vizsgálja.

A Bíróság megállhatott volna ezen a ponton azzal, hogy a konkrét esetben való további mérlegelést a munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsra bízta. Azonban az ítélet szövegéből kiderül, hogy a Bíróság ezúttal határozott jelzéseket akart küldeni a kérdéses bírói tanácsnak a tekintetben, hogy helyesen kérdőjelezi meg a fegyelmi tanács, és a kinevezésben részt vevő nemzeti igazságszolgáltatási tanács függetlenségét. Abból lehet leszűrni ezt a következtetést, hogy a Bíróság pontosan megjelölte, hogy a konkrét ügyben mely tényezők mutatkoznak relevánsnak a függetlenség megkérdőjelezéséhez. Ezek a következők: „Először is az a körülmény, hogy az új összetételű KRS-t úgy hozták létre, hogy az e fórumot eddig alkotó tagok folyamatban lévő négyéves hivatali idejét lerövidítették, másodsor az a körülmény, hogy miközben a KRS-nek a bírák közül megválasztott tizenöt tagját korábban maguk a bírák választották, azokat immár a jogalkotó hatalom egy ága választja azon jelöltek közül, akiket többek között kétezer polgár vagy huszonöt bíró csoportja javasolhat, és az ilyen reform olyan kinevezésekhez vezet, amelyek alapján a KRS-nek a közvetlenül a politikai hatalomból vagy az utóbbi által választottakból származó tagjai számát – az e szervet alkotó huszonöt tagból – huszonháromra növelte, harmadszor pedig az a körülmény, hogy esetleges szabálytalanságok jellemezheték az új összetételű KRS egyes tagjainak a kinevezési folyamatát, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik. [...]”¹⁵¹ A Bíróság ezen kívül azt is megállapította, hogy „[...] a kérdést előterjesztő bíróság azt is megalapozottan figyelembe veheti, ahogyan az említett szerv a bíróságok és bírák függetlenségének védelmével kapcsolatos alkotmányos feladatát betölti, és ahogyan számos hatáskörét gyakorolja, különösen, hogy oly módon jár-e el, amely megkérdőjelezheti a jogalkotó és a végrehajtó hatalommal szembeni függetlenségét.”¹⁵² A fegyelmi tanács függetlenségének vizsgálata során ezen kívül az azt „közvetlenebbül jellemző különböző más tényezőket is figyelembe [lehet venni].”¹⁵³ Például, hogy a fegyelmi tanácsnak kizárólagos hatáskört biztosítottak a munkaügyi és társadalombiztosítási, valamint legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjazásával kapcsolatos ügyekben,¹⁵⁴ vagy hogy a bírák nyugdíjazása kapcsán a Bíróság már korábban elítélte Lengyelországot.¹⁵⁵ Ugyanígy számításba kell venni, hogy „a fegyelmi tanács tagjai kizárólag újonnan kinevezett bírák lehetnek, kizárva ezzel a legfelsőbb bíróság már hivatalban lévő bírát.”¹⁵⁶ Ezenkívül figyelembe kell venni azt is, hogy a fegyelmi tanács a legfelsőbb bíróságon belül „különösen nagymértékű autonómiával rendelkezik.”¹⁵⁷ Még ha ezekre a rendelkezésekre más tagországokban is találhatunk példákat, a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy ezek kombinációja a fegyelmi tanács függetlensége vagy pártatlansága látszatának a hiányához vezethet-e.¹⁵⁸

Végül a Bíróság emlékeztetett az 1960-as, 70-es években lefektetett joggyakorlatára, mely szerint „az uniós jog elsőbbségének elve szentesíti az uniós jog elsődlegességét a

¹⁵¹ Uo. 143. pont

¹⁵² Uo. 144. pont

¹⁵³ Uo. 146. pont

¹⁵⁴ Uo. 147. pont

¹⁵⁵ Uo. 149. pont

¹⁵⁶ Uo. 150. pont

¹⁵⁷ Uo. 151. pont

¹⁵⁸ Uo. 153. pont

tagállamok jogával szemben”.¹⁵⁹ Ebből következően pedig megállapította, hogy „ha valamely nemzeti rendelkezés az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogvita elbírálására vonatkozó hatáskört olyan fórumnak tart fenn, amely nem felel meg a függetlenség vagy a pártatlanság uniós jog, különösen pedig a Charta 47. cikke értelmében vett követelményeinek, az ilyen jogvitában eljáró másik fórum köteles [...] mellőzni e nemzeti rendelkezés alkalmazását oly módon, hogy e jogvitát [...] az ugyanezen követelményeket teljesítő és az érintett területen hatáskörrel rendelkező bíróság dönthesse el, azaz főszabály szerint az a bíróság, amely a hatályos jogszabályoknak megfelelően hatáskörrel rendelkezett, mielőtt jogszabályi módosításra került sor, amely ezt a hatáskört az említett követelményeket nem teljesítő fórumnak biztosította.”¹⁶⁰

A Bíróság ezen ítéletével tehát lényegében lehetővé tette a legfelsőbb bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsának, hogy ne vegyen tudomást a lengyel jogalkotó által újonnan létrehozott bírói tanácsról és az ennek a tanácsnak a jogalkotó által meghatározott hatásköréről. Lengyelországban az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos viták egyértelműen politika természetűek, amely még a vizsgált 2019. november 19-i ítéletből is kiderül, a politikai jellegű fontolgatások ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság érvrendszerében is megjelennek. A legfelsőbb bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsa például kifejezésre juttatja, hogy véleménye szerint a KRS újonnan kinevezett tagjai közül többen nem megfelelő álláspontot képviseltek a lengyelországi jogállamisági vitákban: „a fegyelmi tanácsban a köztársasági elnök által 2018. május 24-én betöltetlennek nyilvánított tizenhat bírói álláshely betöltése érdekében a KRS általi kiválasztás feltárta, hogy a KRS által sikeresnek ítélt tizenkét jelölt – azaz hat ügyész, két bíró, két jogtanácsos és két egyetemi oktató – olyan személy volt, aki vagy a kiválasztásig a végrehajtó hatalomnak alárendelt szerepben járt el, vagy Lengyelországban a jogállamiság válságának időszakában a politikai hatalom utasítása alapján, illetve e hatalom elvárásainak megfelelően cselekedett. [...]”¹⁶¹

V. Következtetések

Jelen elemzés azt igyekezett bemutatni az Európai Bíróság különböző ítéletein keresztül, hogy a Bíróság a 2010-es évtizedben az uniós jogállamiság-politika egyre aktívabb és meghatározóbb szereplőjévé vált. Láthattuk, hogy a Bíróság már a 2010-es évek elején is foglalkozott olyan ügyekkel, amelyek a tágabb európai politikai kontextust ismerve egyértelműen kötődtek az uniós a jogállamiság-politikához. A bírák nyugdíjkorhatárának magyarországi csökkentésével és az adatvédelmi biztos körül Magyarországon felmerült jogvitákon keresztül a Bíróság kezdetektől fogva részt vett, még ha eleinte közvetett módon is, a jogállamiság kérdéséhez kötődő egyes viták eldöntésében. Ezekben az ítéletekben azonban szembeűnő, hogy a Bíróság nem utalt szó szerint a jogállamiság kérdésre. Ez annál inkább figyelemre méltó, hogy a Bíróság korábban már több ítéletben hivatkozott a jogállamiság elvére. A Magyarországot érintő, az európai politikai szintéren a jogállamiság témájához kapcsolt két ítéletben a Bíróság feltehetően óvatosságból kerülte a jogállamiságra való explicit hivatkozást, elkerülendő, hogy az uniós jogállamiság-politikai egyik politikai szereplőjeként tekintsenek rá. Az uniós jogállamisági vitában a Bíróság eleinte az Unió politikai intézményeinek hagyta meg a főszerepet.¹⁶²

A Bíróság ezen hozzáállása a 2010-es évtized utolsó éveiben, a lengyel bírói függetlenséggel kapcsolatos viták élesedésekor látványosan megváltozott. Az Európai Unió

¹⁵⁹ Uo. 157. pont

¹⁶⁰ Uo. 166. pont

¹⁶¹ Uo. 45. pont

¹⁶² Blatière, Laurent, 2019. I. B. pont

Bírósága úgy döntött, azon lengyel bírák pártjára áll, akik függetlenségük csorbulására hivatkozva kifogásolták a lengyel törvényhozó hatalom döntéseit. Erre a fordulatra utalt a Lengyelországot tárgyában nem érintő Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet. Ezután a Bíróságnak lehetősége nyílt immár egy lengyel elfogatóparancs végrehajtását érintő ügyben is megnyilvánulni a bírói függetlenség jelentőségéről. A Bíróság végül a lengyel legfelsőbb bíróság függetlenségével kapcsolatos és a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsát érintő ügyekben frontálisan is állást foglalt a lengyel törvényhozással szemben.

Az így kialakult joggyakorlat következtében a Bíróság a tagállami törvényhozó hatalmakkal szemben széles „védőhálót” épített ki az összes tagállami bíróság számára. A *lengyel legfelsőbb bíróság függetlenségével* kapcsolatos ítélet megmutatta, hogy a Bíróság a bírói függetlenségre hivatkozva felülbírálhatja a tagállami bírák nyugdíjba helyezésére vonatkozó tagállami jogszabályokat. Az ezt követő, 2019. november 19-i ítéletéből kiderült, hogy a Bíróság a tagállami bíróságok szerkezetére, működésére és eljárása vonatkozó egyéb jogszabályok érvényesülését is megakadályozhatja a bírói függetlenségre való hivatkozással. Ezt gyakorlatilag úgy is lehet értelmezni, hogy az Európai Unió Bírósága felhatalmazást adott minden tagállami bíróságnak, amely úgy érzi, hogy a rá vonatkozó nemzeti szabályok sértik a bírói függetlenség elvét, hogy az ilyen a jogszabályokat ne tartsák be. A 2019. november 19-i ítéletben ez még talán nem okozott akkora gyakorlati problémát, hiszen a kérdés lényegében az volt, hogy a bírák tiszteletben tartsák-e a törvényhozás által megalkotott új szabályozást, vagy tekintsenek el attól és továbbra is a korábban érvényben lévő régi szabályozást alkalmazzák. Joggal merül fel viszont a kérdés, hogy mi történne, ha egy tagállami bíróság egy már régóta hatályban lévő nemzeti jogszabályról állapítaná meg, hogy az nem nyújt kellő garanciát a bírói függetlenség biztosításához. Ez esetben kérdéses, hogy az adott bíróság milyen más, alternatív jogszabályt kell, hogy irányadónak tekintsen. Tekintettel arra, hogy a bírói függetlenségre való hivatkozással a tagállami bíróság megtagadhatja a rá vonatkozó jogszabályok alkalmazását, hipotetikusán olyan helyzet is előállhat, hogy az adott bíróságok a rájuk vonatkozó jogszabályok figyelmen kívül hagyásával, vagy azzal ellentétes módon kezdenek el működni. Ez a logika akár a bíróságok önkényes működéséhez is vezethet, hiszen a bíróságok szabályozása ily módon akár teljes mértékben kikerülhet a törvényhozó, és – mivel az uniós jog elsőbbségét a Bíróság a tagállami alkotmányjogra is kiterjesztette – az alkotmányozó hatalom kezéből. A jogállamiság fogalmának részét képező hatalmi ágak szétválasztásának elve ugyanakkor nem azt jelenti, hogy egyes hatalmi ágak egymástól teljesen függetlenül működhetnek, hanem éppen azt, hogy ezeknek a hatalmaknak szükségszerűen korlátozniuk kell egymást. A jogállam szempontjából is fontos, hogy a bíróságok ne legyenek teljesen önszabályozók, hanem mint minden állami intézmény, az alkotmányozó és törvényhozó hatalom által hozott jogszabályok szerint működjenek.

A Bíróság lengyel bíróságok függetlenségével kapcsolatban hozott ítéletei nyomán továbbá jelentős kérdést vet fel az a módszer, amellyel a Bíróság megállapította hatáskörét a tagállami bíróságok függetlenségének ellenőrzésére. Mint láthattuk, a szerződésekben nincs egyértelmű, explicit jogszabályi rendelkezés, amely ezzel a hatáskörrel a Bíróságot felruházná. Sőt, az Alapjogi Charta alkalmazási szabályai között éppen olyan explicit rendelkezés szerepel, amely a Bíróság vizsgálódási jogkörét egyértelműen leszűkíti az uniós intézményekre, a tagállamok esetében pedig legfeljebb csak akkor tesz lehetővé kontrollt, ha azok az uniós jogot hajtják végre. Ennek ellenére, a Bíróság az EUSZ 19. cikk 1) bekezdés második albekezdésére alapozva hatáskört állapított meg magának minden olyan bíróság függetlenségének vizsgálatával kapcsolatban, amely potenciálisan foglalkozhat uniós jog által szabályozott ügyekkel. Amennyiben az uniós joggal való ilyen laza kapcsolat is elegendő a Bíróság számára, hogy hatáskörét kiszélesítse a hagyományosan egyértelműen nemzetállami hatáskörbe tartozó területekre, felmerül a kérdés, hogy ennek analógiájára, a szerződés más pontjait nem tudja-e majd felhasználni arra, hogy gyakorlatilag az összes tagállami

jogszabályt felülírja. A jelenlegi komplex európai uniós és tagállami jogrendszerek kölcsönhatását ismerve ugyanis minden tagállami jogszabállyal kapcsolatban könnyedén be lehet azonosítani uniós vonatkozást. A jogállamisághoz hasonló alapértékekre való hivatkozás pedig még könnyebbé teszi a lehetséges kapcsolódási pontok beazonosítását.

A 2010-es évtized végére az Európai Bíróság egyre az uniós jogállamiság-politika egyre aktívabb szereplője lett. Kérdés, hogy ez a tendencia milyen intenzitással folytatódik a 2020-as évtizedben.