

Az Európai Unió Bíróságának döntési mechanizmusáról

A korábbi tanulmányomban a strasbourgi emberjogi bíróság (EJEB) működését elemeztem, és a mostani írásom egyik célja a luxemburgi bírák EJEB-bírák helyzetével való összevetését célozza.² Összegezve a korábbi tanulmányomat, az utóbbi évek elemzései nyomán evidenssé vált, hogy Strasbourgban az elmúlt évtizedekben fokozatosan egy többszáz fős emberjogi jogász-apparátus épült fel, és lényegében ez a központosított apparátus alakítja ki az EJEB döntéseit. Az emberjogi egyezményt aláíró 47 állam egy-egy bírót küld az EJEB bírói tanácsaiba kilenc éves ciklusokra, de ezeknek nincs saját döntéshozó munkatársi törzskara, hanem a kb. 300 fős központosított jogászapparátus segítségével szorulnak. Ha egy EJEB-bíró előadó bírója lesz egy indítvány feletti döntésnek, melynek során egy döntési tervezetet kell elkészítenie a bírói tanács számára, akkor a központosított jogászapparátusból kap egy *junior lawyert*, akit jogászapparátusban a felettesei megbíznak ezzel. Ám ez nem az előadó bíró instrukciói alapján jár el, hanem szigorú alárendeltségben marad az apparátusban a *senior lawyer*, a szekció *deputy registrar* és végső soron a *szekció registrar* apparátus-hierarchiájának. Az előadó bíró csak befolyásolni igyekezhethet ezt az apparátus-hierarchiát, de saját álláspontját csak nagyon korlátozottan viheti bele a bírói tanács elé kerülő döntési tervezetbe. (Vigasztalóan az elégedetlen EJEB-bírák számára lehetőség van a szeparált (külön- vagy párhuzamos) vélemény döntéshez csatolására, de ennek nincs hatása az elfogadott EJEB-döntésre.) Az elvileg bírói döntések erős apparátus-kontroll melletti létrejöttén túl még egy pótlólagos apparátus is korlátozza az EJEB-bírák érdemi döntéshozását, és ez a 2005-től létrehozott *jurisconsult* intézménye. A juriskonzultus kiterjedt saját apparátusa élén az EJEB eddigi esetjoga szempontjából ellenőrzi a készülő döntési tervezeteket, és ha apparátusa eltérést lát egy-egy esetben, akkor először figyelmezteti az előadó bírót és a neki segítő központi apparátus-jogászokat - nagyobb eltérés esetén még a hetenkénti juriskonzultusi kör- emailben is megfedi a vétkeseket mindenki okulására és elrettentésére -, de ha az eltéréshez ragaszkodik az előadó bíró, akkor el is vetetheti tőle az ügyet a juriskonzultus, és más bírói tanácsra bízzák a döntést.

Mindezek alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a Strasbourgban az évtizedek alatt kiformalódott emberjogi jogász-apparátus alapvetően maga értelmezi és alkalmazza az emberjogi egyezmény rendelkezéseit az egyes államokkal szemben, és csak álcaként vonja maga elé a tagállamokból kiküldött bírókat a bírói döntési tanácsokba szervezve. Ez a jogértelmezés és jogalkalmazás azonban egy hierarchikus jogászapparátus működését jelenti, és nem viseli magán a bírósági döntés jellemzőit. Nincs bírói függetlenség, továbbá nem az emberjogi egyezmény rendelkezései adják az egyes ügyek eldöntéséhez a mércét, hanem az évtizedek alatt a hierarchikus jogászapparátus által kialakított döntési szempontok, és ezt mint bírói esetjogot kényszerítik a mindenkori új és új, tagállamokból kiküldött bírákra. Az európai főbíróságokat kutató *Mathilde Cohen* a strasbourgi bírák helyzetét tanulmánya provokatív címében kérdésként úgy fogalmazza meg, hogy "Judges or Hostages?" (bírák vagy túsok)³, de neutrálisabban csak azt kell most leszögezni, hogy ha nem is éri el a tús-helyzet szintjét az EJEB-bírák helyzete, mint bírósági döntéseket nem

¹ Alkotmánybíró, egyetemi tanár, ELTE ÁJK, az MTA Doktora, e-mail: pokolb@ajk.elte.hu

² Lásd Pokol Béla: Az EJEB-bírák függetlenségének problémái. Jogelméleti Szemle 2018/2. sz.

³ Mathilde Cohen: Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 58-80. p

lehet elfogadni a bírákat alapvetően csak paravánként használó emberjogi jogászsapparátus döntéseit. A volt EJEB-bíró, koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson 2013-ban befejezve strasbourgi tevékenységét egy interjút adott, és kritikával illette az akadémiai kutatókat is, hogy nem veszik észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogász-apparátus felé.⁴ Időközben azért az újabb kutatások nyomán szerencsére ez már nem titok, és egyre bővülő körben jelennek meg tanulmányok e problémáról. Hogy egy hasonlatot hozzak az “álca-bírói helyzet” megértésére, aki elég idős ahhoz, hogy még emlékszik a szovjet idők egypártrendszerének ‘parlamentarijára’, annak ismerős lehet a strasbourgi kép. Akkor is a teljes hatalmat birtokló egypárt központi apparátusa (a Pártközpont!) döntött egyeztetési eljárásokban, és a minisztériumi apparátusokkal közösen alakította ki a döntéseket, majd az évi egy-két napra összeülő “műparlament” pusztán kézfemeléssel megszavazta utólag ezeket a döntéseket, és ezek aztán, mint “törvények” jelentek meg.

A mostani tanulmányban azt szeretném megvizsgálni, hogy mennyiben tér el az Európai Unió Bírósága a Strasbourgban diagnosztizált helyzettől, és mennyiben jelentenek a luxembourgi döntések valódi bírósági döntéseket, illetve vajon az itteni bírák tanácsai is csak egy álcát jelentenek-e egy folyamatosan működő jogász-apparátusi döntési folyamathoz. Ezen túl a uniós főbíróság helyzetét tágabban elemezve a működése folyamán ténylegesen elért hatalmi funkcióit veszem szemügyre, illetve a tanulmányom végén a bírósági funkcióiban létrejött torzulások felszámolására teszek néhány javaslatot.

I. Szervezeti és működési adatok

Az Európai Unió Bírósága (Court of Justice of the European Union - CJEU) 1989-től már két belső bíróságból áll - a döntési teher gyorsabb elvégzése miatt lépve ebbe az irányba - , és az addigi egyetlen bíróság mellett létrehozták a kisebb jelentőségű gazdasági jellegű ügyekre a mai nevén General Court-nak, magyar fordításban Törvényszéknek nevezett második bíróságot. Ezeket Európai Bíróságnak – vagy a bevett angol rövidítését használva ECJ-nek - és Törvényszéknek nevezem a következőkben.

Az Európai Bíróság és a Törvényszék minden egyes tagállam által megújíthatóan hat évre kinevezett egy-egy bírájából áll, és a 28 bíró mellett az előbbinél még a francia jogi hagyományokból átvett kilenc főtanácsnok (*avocat générale, advocate general*) mint quasi bírók vesznek részt a ügyek eldöntésében. (A Törvényszéknél nincsenek főtanácsnokok.) Az utóbbiaknak ugyan szavazati joga nincs a döntési kamarákban, de a minden lényegesebb ügyben elkészített önálló főtanácsnoki vélemény a legtöbbször alapvetően meghatározza a döntés tartalmát.⁵ Itt Luxembourgban minden bírónak és főtanácsnoknak saját törzskara

⁴ “You enter into an institution filled with hundreds of people who at least some of them, have been working there for decades. These are the people in the Registry. They have all the institutional knowledge, so you are very much dependent on them, when it comes to the way in which the European Court of Human Rights operates on a daily basis This is not just with regard to practical matters, but also on technical expertise, and even judicial decision-making. (...) Some judges have very strong views on their judicial independence, while others are less concerned about the role of the Registry and its influence of the judicial decision-making. This has caused some tensions within the Court and is an issue which academics have failed to address from a theoretical point of view.” Graham Butler: Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? *Opinion 2/13 and the European Union Accession to the European Convention on Human Rights. Utrecht Journal of International and European Law.* (Vol. 81.) 2015, No. 31.

⁵ Szemben a minden tagállamot megillető egy-egy bírói hellyel, a főtanácsnokok esetében csak hat nagy államnak vagy egy-egy ilyen helye (Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország , Spanyolország és Lengyelország) és többi hármat rotációs alapon tölti be a többi tagállam, ám a Lisszaboni Szerződés előírta a 11 főre emelést, és Lengyelország ezután kapott egy állandó hatodik főtanácsnoki helyet. Lásd Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* HVG-ORAC . Budapest. 2014, 74. p. A

(*cabinet*) van három (az utóbbiaknak négy) fős jogász-munkatárssal (*référéndaires*), akiket az egyes bírók, főtanácsnokok maguk választanak ki, és alkalmaznak mint munkáltatók. Így ha előadó bírónak nevezi ki az adott bírót a Bíróság elnöke, akkor a döntési tervezetet jobban kézben tudja tartani a neki alárendelt munkatársai révén, és nem válik annyira kiszolgáltatottá a bírósági állandó apparátusnak mint az EJEB-bírók esetében láttuk. (A főtanácsnokokat a *First Advocat General* nevezi ki az egyes ügyekben véleményadásra.) Itt is van ugyan *Registrar*, aki az állandó apparátust felügyeli és irányítja, de ez jórészt csak a Bíróság egészének gazdasági menedzselését és az információs segédszerveit ellenőrzi, és az egyes ügyek eldöntésében résztvevő bírói kabinetek felé nem rendelkezik irányítási joggal. Itt az egyes bírák kiszolgáltatottságát inkább a nyelvi síkon megjelenő korlátok adják. Luxemburgban mindkét bíróságnál a francia a belső munkanyelv, és ezen történik meg a döntési tervezetek készítése, illetve az egyes bíráknak az ügyhöz készített véleményeinek elkészítése. Mivel azonban Európában az utóbbi hetven évben alapvetően háttérbe szorult a francia az angol nyelv általános elterjedtsége mellett, így jóval kisebb nyelvgyakorlattal mennek ki Luxemburgba az egyes tagállamok kinevezett bírái, illetve a tagállamokból is nehezebb kapni francia nyelven valóban felkészült kabinet-munkatársakat. (Mathilde Cohen ezt nevezi a francia nyelvi csapdának (*“the French capture”*)).⁶ Ráadásul mivel itt Luxemburgban is kialakult a sajátos bírói zsargon és zárt fogalmi nyelvezet a döntési tervezetek és az ehhez benyújtott bírói vélemények egységes nyelvi kifejezésére, így ténylegesen belépni a döntési folyamatokba csak az a bíró és kabinet-munkatársa képes, aki ezt a bírósági zsargont hosszabb idő alatt már el tudta sajátítani. Ebből fakadóan az egyes bírók általi saját kabinet-munkatárs kiválasztási szabadság nem teljesen teszi lehetővé számukra az önállóság fenntartását, és emiatt a már begyakorolt munkatársak kényszerű átvételéről írnak a luxemburgi bírák működésének belső ismerői.⁷ Bár mivel ezután az ő fennhatóságuk alá kerülnek az ilyen átvett munkatársak is - akiket nem tudnak irányítani a bírótól független külső apparátus felől – így, szemben az EJEB bíróival, az erősebb személyiséggel rendelkező bírók Luxemburgban meg tudják őrizni a döntési szuverenitás egy fokát. Jelezni kell továbbá, hogy a jogász-nyelvész részlegek állandó helyesbítései a döntési tervezetekben, majd az elfogadott döntésekben itt is erős kontrollt jelentenek, és ez itt is túlmegy a pusztán nyelvi kontrollon, és sokszor érdemi átírást is jelentenek az elfogadott döntések publikálása előtt.⁸

Egy további döntési kontrollt jelent az egyes luxemburgi bírák és döntési kamaráik felé a főtanácsnok (*advocate general*) bekapcsolódása az ügyek eldöntésébe. Bár az egyszerűbb ügyek számára 2004-től már nem jelölnek ki főtanácsnokot vélemény elkészítésére, a legtöbb kicsit is fontos ügyben erre sor kerül, és a Bíróság elnöke általi előadó bíró személyében való döntéssel együtt a főtanácsnoki testület feje, az Első Főtanácsnok (*First Advocat General*) is kijelöli az adott ügyre a főtanácsnokot a vélemény elkészítésére. A kijelölés után mind az előadó bíró, mind a főtanácsnok a saját kabinetjének a referendáriusaival áll neki a *report*, majd a döntési tervezet elkészítésének - a főtanácsnok a véleménye elkészítésének -, de az előadó bíró csak akkor kezdheti el a döntési tervezet készítését, ha a főtanácsnok már leadta a véleményét, és ez a bírósági belső rendszerben

teljes létszámot illetően azonban a mai napig is csak kilenc főre emelés történt meg, lásd Karen McAuliffe: Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories. In: In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 44. p.

⁶ Mathilde Cohen: On the linguistic design of multinational courts: The French capture. I-CON. 2016, 1-20 p.

⁷ „When new judges or advocates general come to the Court, they generally bring their own staff with them, although they sometimes keep at least one *référéndaire* from the institution itself as 'it is useful to have at least one member of cabinet who knows and understands how the institution works'”. McAuliffe: Behind the Scene... 46.

⁸ Lásd Karen McAuliffe: Behind the Scene at the Court of Justice... 35-57. p.

nyilvánosságra került. Mathilde Cohen a főtanácsnok szerepét úgy írja le, hogy ez némileg hasonló az EJEB esetében már vázolt, jurisconsultusi apparátusnak a minden egyes ügyben megtörténő beavatkozásához és a döntés befolyásolásához.⁹ Ám ki kell emelni, hogy bár itt Luxemburgban is nagy a főtanácsnoki vélemény döntést meghatározó szerepe, de a bírói kamara többségi döntéssel tőle eltérő álláspontra is juthat, és ez nem vonja maga után az ügy más kamarához és előadó bíróhoz áttételét, ahogy az az EJEB-nél lehetséges. Így a bírói függetlenséget ez nem érinti annyira, mint az Strasbourgban a jurisconsultus apparátusa következtében létrejött.

Az Európai Parlament és a Tanács 2015/2422-es szabályzata értelmében, mely az Európai Unió Bíróságának az alapokmányát módosította, a Törvényszék bíráinak számát 2019-ig meg kell duplázni, és az új bírók egy részének beállítása már megtörtént. Az ügyterhet illetően 2017-ben 739 ügyet regisztráltak, és ez a 2015-ös csúcsot (713) is meghaladta. Ez a növekedés az előzetes értelmezés-kérések miatt is megnőtt, mely 533 kérelmet jelentett, és ez 13%-kal több volt, mint 2016-ban. De nőtt a tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások száma is, és 2017-ben 41 ilyen eljárás indult, szemben 2016-ban csak 31. A fellebbezések száma a Törvényszékről az ECJ-re 2017-ben csak 141 volt, míg 2015-ben ez magasabb, 206 volt, illetve 2016-ban 168. Az összes befejezett ügy 2017-ben az ECJ-n 699 volt, míg 2016-ban ez a szám 704 volt. Az ECJ előtti előzetes döntési eljárás átlagban 2017-ben 15.7 hónap volt, míg 2016-ban ez 16 hónap volt, a fellebbezési eljárás átlagban 17.1 hónap, míg 2016-ban ez csak 12.9 hónapig tartott. E növekedés a nagyon bonyolult versenyjogi eljárások nagy száma miatt volt.¹⁰

Az ECJ-n a 2004-es bővítés utáni években is a bírák ötös tanácsokba kerülnek beosztásra három éves időtartamra egy tanácselnök vezetésével, mely beosztást és a tanácselnök választást az ECJ bírói testületének Általános Ülése - a Bíróság elnökének javaslatára - végzi el. Ezekben belül a egy-egy hármas tanácsi elnököt is választ az Általános Ülés éves rotációban a tagok közül, és ha rutin ügyről van szó, új jogi kérdés nem merül fel, akkor nem az ötös tanács tárgyalja, hanem csak a hármas tanács, melybe az adott ügyre az ECJ elnöke által kijelölt előadó bíró és a hármas tanács elnöke mellett egy tag kerül még az ötös tanács maradék három tagja közül. Az ECJ-n azonban a legtöbb ügyet ötös tanácsokban döntenek el.¹¹

A Törvényszék bírái 2017 decemberéig 44, 2018 nyarára már 47 főre voltak feltöltve a megduplázott bírói létszámhoz közelítve - így kilenc bíró még hiányzik, illetve Nagy-Britannia kiesésével már csak hét -, és ezek kilenc ötfős kamarában vannak beosztva. Ám ezek - szemben az ECJ-vel - jórészt hármas bírói tanácsokban döntenek. Ebben az évben 917 eljárás indult, és 895-öt zártak le döntéssel, és ez 140 üggyel több lezárást jelentett mint 2016-ban volt. A hármas tanácsok helyett az ötös tanácsban való döntések ezeken belül növekedett, és 2017-ben 84 eljárást így döntöttek el, míg 2016-ban csak 29 volt ez a szám. Az eljárások átlag hossza 16,3 hónap volt és ez 13%-kal volt rövidebb mint 2016-ban.

⁹ Mathilde Cohen: *Ex Ante versus Ex Post...* 971. p.

¹⁰ Lásd ehhez az ECJ elnökének beszámolóját, Koen Lenaerts: *The Court of Justice in 2017: Changes and Activity*. In: *Annual Report Judicial Activity*. Court of Justice of the European Union. Luxembourg. 2018. 8-19.p.

¹¹ Lásd Szüts Márton: *Az Európai Közösségek Bírósága egyes eljárásainak büntetőjogi vetületű gyakorlatából*. In: Ligeti Katalin (szerk.): *Wiener A. Imre: Ünnepi kötet*. KJK-Kerszöv. Budapest. 2005.

II. A bírói függetlenség és döntési objektivitás kérdése

A bírói függetlenséget és a döntések elfogulatlanságát növeli, ha valamilyen automatizmus révén kerülnek az ügyek a bírói tanácsokhoz és ezen belül a bírák közül valamelyikhez, mint előadó bíróhoz. Ebből a szempontból nagy különbség van az ECJ és a Törvényszék között, és míg az előbbinél a ECJ elnöke minden korlátozás nélkül maga döntheti el, hogy kire szignálja az ügyet mint előadó bíróra, addig a Törvényszéken az utóbbi években már egy automatizmus van e téren, és a Törvényszék elnöke döntési szabadságának korlátozásával egy automatizmus alapján kerülnek az ügyek az egyes bírói tanácsokhoz. Igaz, ezután már arra, hogy a tanácson belüli bírák közül ki lesz az előadó bíró - aki sok szempontból meg tudja határozni a döntés irányait - már az adott bírói tanács elnöke tesz javaslatot, melyet többé-kevésbé formálisan a Törvényszék hagy jóvá. Ám mivel az ügy adott tanácshoz kerülése a random ügyelosztási mechanizmus révén spontán volt, így e személyes kiválasztás esetleges elfogultsága is csak csökkenteni a döntés objektivitását, de meg nem szünteti. Ezzel szemben a ECJ-n belül a tetszőleges elnöki döntéssel való előadó bírói kijelölés a legnagyobb problémát okozhatja mind a bírói függetlenség magasabb szintjének elérése terén, mind a döntések objektivitása terén. Ugyanis, ha mindenkor az Bírói Tanács (ECJ) elnöke dönthet szabadon e téren, akkor egy korábbi előadó bírói döntéstervezet helytelenítése az elnök részéről a későbbi ügyeknél az adott bíró mellőzését hozhatja, és ennek anticipálása bizonyos döntési irányokba tolhatja az előadó bírót. Ez a torz helyzet annál is problémásabb, mivel az Európai Unió Bírói Tanácsának két bírósága, az ECJ és a Törvényszék közül hierarchikusan magasabb szinten az ECJ van, és a jelentősebb ügyek eleve ide kerülnek, illetve a Törvényszékről ide lehet fellebbezni a döntések megváltoztatása iránt. Két további probléma pedig különösen kielezi ezt az ECJ-n belüli torzulást.

Egyiket a "forgóajtó"-hasonlattal írják le az elemzések, és ennek lényege, hogy miközben az ECJ elvileg az Unió Bizottsága és a tagállami kormányok közötti vitában semleges döntőbíróként tevékenykedik, addig az ECJ állandó apparátusa és az egyes bírák és főtanácsnokok referendáriusai illetve másik oldalról a Bizottság jogi részlegei között szoros munkatársi cserekapcsolat jött létre. Akár másodállásban, akár többéves alkalmazás-felfüggesztés mellett a Bizottságtól a jogászok tucatjai jönnek át az ECJ jogász apparátusába - de ugyanígy a Törvényszék bírúinak referendárius törzskaraiba is -, majd néhány év után mennek vissza a Bizottság jogi osztályaira.¹² Az ECJ-t illetően a '90-es években még a referendáriusok több mint tíz százaléka a Bizottság jogi részlegeiről jött át ide dolgozni, de ma is hét százalék körüli ez az arány, a Törvényszéknél pedig 30%-ot is meghaladja. E mellett a referendáriusok egy része az ECJ-n és a Törvényszéken töltött éven után visszamegy a Bizottság jogi részlegeihez, sőt többen eleve csak az ottani munkájuk szüneteltetése mellett dolgozik e két bíróság valamelyikében. Így a Bizottság mindig beépített "baráti" jogászokra számíthat az ECJ vagy a Törvényszék bírói tanácsaiban, és fontosabb esetekben azok a bírák, akiknek munkatársi törzskarában a "baráti jogászhalózat" egy-egy tagja jelen van, az ECJ-elnök előadó bíró kijelölése révén megkaphatja az ügyet. Hogy a ciklikusan változó bírói tanácsokban és az érkező új bírók között milyen döntési preferenciák dominálnak, és melyik bírói tanács illetve előadó bíró lenne kedvező a Bizottság számára, arról a beépített, korábbi bizottsági munkatársak, vagy innen távozva bizottsági munkatársi státuszra pályázó

¹² „Abundant literature in law, economics and political science has voiced concern that revolving doors can lead to regulatory capture. As the Commission frequently appears before the Court, those referendaires who were seconded from the Commission or those who wish to join the Commission may have the tendency to side with the Commission.” Angeal Huyue Zhang: *The Faceless Court*. University of Pennsylvania Journal of International Law. (Vol. 38.) 2016. No. 1. 101. p.

referendáriusok révén a legtöbbször megbízható belső információkat szerezhet a Bizottság.¹³ A leggyakoribb peres fél e bíróságok előtt pedig épp a Bizottság – vagy ő perelve valamelyik tagállamot, vagy azok perlik egy intézkedésért őt -, és így a bírói függetlenség és a döntési objektivitás sokszor megkérdőjelezhető a “forgóajtó”-szerű összefonódás miatt.

A pálya tehát lejt az uniós szervek, köztük a Bizottság felé a luxemburgi bírászkodásban, és miközben semleges döntőbíróként elvileg izolálva vannak a bírák és a bírói tanácsok tőlük az Unió versus tagállamok közötti vitákban, addig a beépített jogászhalózat és az általuk a Bizottság jogász-apparátusa részére folyamatosan adott belső információk, illetve a szoros kapcsolat a Bizottság és a luxemburgi bírói vezető csoportok között jórészt illuzórikussá teszik az uniós intézkedéseket perlő tagállamok fegyveregyenlőségét. Hátrányukat még csak fokozza a luxemburgi bíróságoknak az a sajátossága - a francia hagyományokból átvéve -, hogy a döntési folyamat belső dilemmái és döntési alternatívái a nyilvánosság számára teljesen rejtve maradnak, nem engedélyezettek a bírák részéről a különvélemények és párhuzamos indokolások csatolása a döntésekhez. Így szemben a Bizottság jogászai részlegeinek bőséges belső információjával az említett beépített “baráti jogászhalózat révén”, a velük pereskedő tagállamok jogászai csak tapogatózni tudnak a bírákat megfelelően befolyásolni képes érvelések terén. Ehhez jön még a majd 600 milliós uniós népesség felett bírászkodó luxemburgi bírák francia “nyelvi csapdája” annak révén, hogy bár mind a 23 hivatos uniós nyelven be lehet adni a tagállamokból a döntési indíványokat, de ezután ezeket franciára fordítva már csak ezen a munkanyelven folyik a döntési folyamat. A francia nyelv ismerete és használata néhány nyugati tagállamon (Franciaország, Belgium és Luxemburg) túl azonban csak minimális a jogászörökben azáltal, hogy az elmúlt évtizedekben az angol minden korábbi világnyelvet kiszorított. Így a legtöbb uniós tagállam számára ez a nyelvi hátrány a legszűkebb körre korlátozza, hogy kit tud kiválasztani a ciklikusan kiküldött bírójának Luxemburgba, ugyanígy pedig a bírák azzal a nehézséggel állnak szemben, hogy alig tudnak találni saját országukban olyan jogászt aki az uniós jog mellett meg a francia nyelvet is jól ismeri. Az évtizedek alatt kialakult luxemburgi esetjog kifejezései és formulái által használt francia - a bírósági zsargon - pedig még a francia nyelvet jól beszélők számára is csak hosszas nyelvi kurzus után elsajátítható¹⁴ Ez aztán szinte kényszeríti a tagállamokból érkező bírákat a döntéselőkészítő jogász munkatársaik *uniós jogi részlegekből* való választására. Így a luxemburgi bírászkodás a tagállamoktól elszigetelve, de az uniós szervekkel, főként a Bizottsággal szinte szimbiózisban működik.

Egy másik torzulás szintén tovább fokozhatja torzulásokat és az ECJ-n belüli elnöki szignálási jog bírósági függetlenséget sértő és a luxemburgi bírászkodás objektivitását megkérdőjelező hatását. Ezt 2007-ben úgy írta le *Hjalte Rassmussen*, hogy a régi tagállamok bírái egy belső kört alkotva a 2004-től bekerült új tagállamok által küldött bírákat marginalizálni tudják, és a fontosabb ügyek eldöntéséből ki tudják őket rekeszteni. Ugyanis miután az elnök kijelölte az előadó bírót, a hetenként tartott összbírói értekezleten döntik el - az előadó bíró javaslatára - , hogy milyen bírói formáció tárgyalja az ügyet: hármas tanács, ötös tanács, vagy a Grand Chamber 15 fős tanácsa, és a fontos ügyekben a Grand Chamber dönt. Ebben pedig a Bíróság elnöke és elnökhelyettese mellett a régi tagállamok bíróinak említett köre dominál, miközben elvileg- legalábbis már újabban – egy rotációt ír elő az ECJ

¹³ Angela Huyue Zhang így írja ezt le: „Another consequence o the revolving door is that it allows the Commission to conduct intelligence surveillance on the Court. As Court membership is fluid and the preference of individual judges varies, the revolving door makes it possible for the Commision to keep pace with its changing landscape. Commissions secondees can sharpen their litigation tactics, for instance, by learning how to present arguments that can best persuade particular judges and référendaires at the Court. (...) The Legal Service of the Commission, which employs more than 200 lawyers, is a powerhuse that specializes in litigation before the Court.” id. mű 102. p.

¹⁴ Lásd Mathilde Cohen: On the linguistic design of multinational courts: The French cature. I-CON 2016, 1-20-p.

eljárási szabályzata.¹⁵ Tomas Dumbrovsky 2013-as tanulmányában ezt az állítást megerősítette azzal, hogy ha az új tagállamokból bekerült bíró alkalmazkodik a régiék preferenciáihoz, akkor egy idő után közülük is bekerülhet kivételesen egy-egy bíró a belső körbe. Leírásában a domináns bírói belső kör úgy alakult ki, hogy 2005 után a Bíróság akkori elnöke a régi bírákat az ötös tanácsok élére állítva egy heti rendszerességgel ülésező informális döntési testületet hozott létre belőlük, és ezeken keresztül tudta elérni, hogy a tanácsi döntések egyrészt az ő preferenciái szerint jöjjenek létre, másrészt a domináns belső körhöz tartozók állandó információs előnnyel rendelkezzenek az ezekből heti ülésekből kimaradó többi bíróval szemben.¹⁶ Még egy további következmény a domináns, belső bírói kör megszilárdulásából, hogy az igazán fontos ügyeket eldöntő Grand Chamber 15 fős tanácsában - és így a legalapvetőbb esetjogi normák meghatározásában - a Bíróság elnökén és elnökhelyettesén kívül az ötös tanácsok elnökei vesznek részt, és a maradék bírák közül a régiéket hozzájuk véve a biztos többségük a döntések meghatározására rendszerint nem kétséges. Az új tagállami bírókat 2005-től a Bíróság elnöke javaslatára eleve szétszórták és elkülönítették a különböző tanácsokba, és így a testületi szerveződésük a régiékkal szemben nem jöhetett létre, és a fontosabb ügyekben az előadó bírák eleve csak e belső körből kerültek ki.¹⁷ Dumbrovsky még azt is kimutatta, hogy bár némi színárnyalatot vittek egyes kelet-közép-európai bírák a régiék érveléseibe azzal, hogy az addigi rezzentlen föderális Európábarát dominanciával szemben a nemzetállami védelem hangsúlyai is megjelentek - belső interjúk szerint ez az első lengyel bíróra illetve cseh és az észt bíróra volt érvényes -, de alapvetően ez nem jelentett megújulást az uniós bíróságok döntési gyakorlatában.

Összeségében tehát bár a strasbourgi bírákhoz képest jobb a helyzet Luxembourgban, és nem lehet elvitatni a döntéseik bírói jellegét, illetve a bírói függetlenség egy fokának megőrzését, valamint a bírói döntések bizonyos szintű objektivitását az ECJ bírói tanácsaiban. Ám a Grand Chamber általi legfontosabb döntések meghozatala, továbbá az említett "forgóajtó-probléma", illetve a régi tagállami bírák említett belső klikkjének szerepe miatt nem megnyugtató a helyzet Luxembourgban sem.

III. Az Európai Bíróság multifunkcionális jellege

Az Unió két luxemburgi bírósága közül a Bíróság (ECJ) azonban nemcsak bíráskodása miatt fontos, hanem azért is, mert az alapszerződéseket értelmező tevékenysége révén bizonyos fokig közelít az alkotmánybíróság szerepéhez, másrészt az esetjoga közvetetten az uniós jogalkotás, az unión másodlagos jog magvát is jelenti. Nézzük meg ezeket közelebbről.

Az Európai Unió ugyan csak egy sajátos nemzetközi jogi képződmény, és egyes politikai körök ösztökélése ellenére sem tudta a tagállamokat egy föderális államban összefogni a 2003-as alkotmányozási kísérletének kudarca után, de a gazdasági összefonódás előnyei még az euroszkeptikusabb tagállami kormányokat és politikai csoportokat is az ECJ expanzív alapszerződés-értelmezéseinek elfogadására készíteti. Ennek révén az Unió *de facto* legfelsőbb normatív szintjét jelentő ECJ alapszerződés-értelmezései mint az Unió alkotmánybíráskodása is felfogható, noha az Unió az említett kudarc miatt nem vált föderális

¹⁵ Hjalte Rasmussen: Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 ideological Revolt. Common Modern Law Review (Vol. 44.) 1661-1687. p.

¹⁶ Tomas Dumbrovsky: The European Court of Justice after the Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges. EUSA Twelfth Biennial Conference, Boston, 2013. 2.p. Dumbrovsky adatelemzése szerint 2004 után 2012-ig a kétszer végbement hároméves ciklus utáni ötös tanácsi elnökváltásai ellenére sem volt közöttük új tagállami bíró.

¹⁷ Dumbrovsky abszolút számokban is kimutatta, hogy 2004-2012 között a belső kör legbefolyásosabb régi bírái legalább dupla annyi előadó bírói kijelést kaptak mint a új tagállamok bírái, és a tényleg fontos ügyek esetében ez nyilván még fokozottabban egyenlőtlen volt. Lásd Dumbrovsky, id. mű 28.

állammá és az alapszerződések nem jelentenek alkotmányt. Ez a *de facto* helyzet már évtizedek óta létezik, és mivel az alapszerződések módosítása az ECJ értelmezések überelésére az egyhangúság követelménye miatt legtöbbször szinte lehetetlen, így az ECJ e téren az állandó expanzív értelmezésével, majd erre esetjog építésével az eddigiekben korlátozhatatlanul hajtotta előre a tagállami törvényhozások korlátozását és az uniós jog tereumának a kibővítését. Ezt a kibővítést elvileg – különösen a Lisszaboni Szerződés tagállamokat kötelező státusza fokát illető, tagállami alkotmánybírói értelmezések fenntartásai óta - az egyes tagállamok alkotmánybírói az alkotmányidentitásra alapozva megállíthatják, de e lehetőség deklarálása mellett ez ténylegesen még csak egyszer történt meg¹⁸ A cseh alkotmánybírók ugyanis 2012-ben az ECJ egy Csehországot érintő döntését az alkotmányidentitásukra alapozva megvétózták, és megtiltották e döntés csehországi végrehajtását. Ez azonban egyszeri maradt, és az elvi lehetőség ellenére eddig nem történt más esetekben hasonló érvénytelenítés.

Látni kell azonban, hogy a tömeges migráció utóbbi években megugrott méretei, és a már itt lévő sokmilliós muszlim közösségek militáns felekezetei és körei – pl. a szalafiták fanatikusai - sokszázres méretekben polgárháborús helyzeteket teremtenek az általuk lakott nagyvárosi kerületekben egy sor nyugat-európai országban, és a többségi lakosság politikai követelése azokat a pártokat röpitik a kormányhatalom felé, melyek az eddigi jogi szabályozásokkal radikálisan szakítva meg akarják védeni az európai kultúrát az iszlamizálódással szemben. Ez a megváltozott európai politikai helyzet és hangulatváltozás módosulást hozhat létre a jövőben a tagállami alkotmánybírók eddigi tartózkodásában is az említett elvi ellenállási lehetőség kerülésében. Csak említeni kell e probléma ECJ általi nem észlelésére, hogy évekkkel a 2015-ben megugrott milliós migrációs beözönlése után, 2018 áprilisában úgy döntött egy eritreai migráns fiatalos lány, illetve a őt felkaroló jogvédő szervezet kérelmére, hogy időközben felnőttkorúvá válása ellenére is joga van az otthon maradt családja - szülei és három fiutestvére - Hollandiába hozatalára családgyesítés címén, és az ezt megtagadó holland hatósági döntést az uniós jogba ütközőnek minősítette.¹⁹ Látni kell, hogy a korábbi évtizedekben hozott, migrációbarát ECJ-döntések amúgyis tág körben írták elő a családgyesítés címén a migránsok további százezreinek beengedését az Unión kívüli országokból az uniós országokba. Am több ország igyekezett úgy értelmezni ezt, hogy ha kiskorú ismernek el menekültként az országban maradásra, akkor az csak a nagykorúság elérése előtt kérheti szülei és tágabb családja beengedés utána mint segítségre szoruló, am nagykorúság után ez a családgyesítési igény már nem illeti meg, hisz már nem segítségre szorult. Am 2018 áprilisban úgy döntött az ECJ, hogy tágítani kell a családgyesítési lehetőséget, és a nagykorúság elérése ellenére is kérheti az uniós jog értelmében a migráns a szülei és fivérei beengedését Hollandiába. A Németországban hasonló helyzet miatt az itteni sajtó már jelezte is, hogy a német külügyi hatóságok is tanulmányozzák az ECJ döntését, és ennek kapcsán ismertették a legutóbbi év száadatait, miszerint a 2017-ben beengedett majd 90 ezer, zömmel muszlim kiskorú migránsból tízezer jött szülők nélkül, és így ha az adott eritreai kislány plusz ötfős családját vesszük alapul, akkor további ötvenezer migráns kötelező beengedését írta ezzel elő az ECJ csak Németország számára és csak 2017 vonatkozásában, am még ehhez jönnek a 2015-ös és 2016-os évek másfél milliót meghaladó iszlám tömegeiben levő hasonló kiskorúak tízezrei, és ezek többszázszázet kitevő, otthon maradt

¹⁸ Lásd ennek legutóbbi elemzését Varga Zs. András alkotmánybíró tollából: Varga Zs. András: Az alkotmánybírók szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustus Aequum Salutare* 2018/2. sz.

¹⁹ Lásd az ECJ második tanácsának döntését C-550/16. számon: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu>

családjai.²⁰ Így ha ezt szem előtt tartjuk, akkor szkeptikusnak kell lennünk az új német belügyminiszter, Horst Seehofer által a kancellárjával szemben kiharcolt, havi ezerfős családegyesítési kontingens-felsőhatár kitűzését illetően. Bármely migránssegítő alapítványi jogászcsoporthoz ezt megtámadó beadványa az ECJ előtt egy tetszőleges migráns felkarolása ürügyén Németország elmarasztalását hozza majd létre, és e szabály uniós jogba ütközésének kimondását, mivel ezzel a felsőhatárral csak sok év alatt lehetne beengedni az ECJ által kötelezőnek ítélt, családegyesítésre jogosultakat.

Így e döntés mint esetjog az egész Unióban a sokmillió új migráns csoportok megsokszorozását jelentheti a jövő években még akkor is, ha sikerülnek az uniós határszerv, a Frontex és a tagállamok erőfeszítései a további migránsáradat megállítására. Ez felveti azt a problémát, hogy hiába történt és történik meg a politikai véleményváltozás az európai polgárok sokmillió tömegeinek szintjén, és válnak kormánytöbbséggé egyre több európai országban a migrációt visszaszorítani igyekvő politikai erők, az uniós jogot értelmező Európai Bíróság fölöttük leblokkolja Európa védelmét. Ilyen helyzetekben pedig nagyon is valószínű, hogy - leglábbis egyes uniós országokban - az eddig csak elvi szintű lehetőség az uniós jogi aktusok tagállamon belüli érvénytelenítésére az alkotmányidentitás alapján élővé válhat a következő években. Ezzel pedig az ECJ "alkotmánybíráskodása" visszaszorulhat azzá, ami az Unió nemzetközi jogi jellegű természetéből mindig is következett volna: pusztán nemzetközi egyezmény-értelmező tevékenységgé, mely az egyezményt aláíró államok alkotmánybíróinak ellenőrzése alatt áll.

Hogy ez a lehetőség nemcsak teoretikus spekuláció, azt mutatta a 2007 körül hozott több ECJ-döntés utóhatása is, melyek a szokásosnál is erőteljesebben lépték túl az uniós hatásköröket a tagállamok rovására, és explicit javaslatok jelentek meg elvi megalapozással e döntések végrehajtásának megtagadására. Az egyik ilyen volt az ECJ ún. *Laval-döntése*²¹, mely az Unió négy alapszabadságára (személyek (munka), tőke, árú és a szolgáltatások szabad mozgása) alapozva beavatkozott a munkajogi és szakszervezeti kérdések területébe, mely kifejezetten a tagállamok hatáskörébe tartozik az uniós szerződések alapján. Ezzel az ECJ a piac szabadságára hivatkozva ellenőrzés alá vonta az egyes tagállamok alapvetően eltérő munkajogi és érdekképviseleti területének felügyeletét, és egy egyéges uniós szabályozás esetjogát kezdte lefektetni. Ez az egyes tagállamokban száz évek alatt kiharcolt munkajogi és szakszervezeti vívmányokat söpört félre az uniós alapszerződések kompetenciaelosztásának nyílt megsértésével, és ez felvetette, hogy meg kellene tagadni az ilyen ECJ döntések végrehajtását, hisz ez egy súlyos politikai dilemmát minden politikai egyeztetés nélkül csak rákényszerít a tagállamokra. Fritz Scharpf, az uniós politikai mechanizmusok elismert szakértője, német politikatudós ennek kapcsán felvetette, hogy e megtagadás után az uniós törvényhozásban - vagyis az uniós rendeletek és irányelvek kitargyalási mechanizmusában - kell erről döntenet, és csak egy többségi akarat esetén lehet ilyen uniós jogot létrehozni.²² Az európai társadalmak muszlim migránsok millióival

²⁰ Lásd a *Die Zeit* tudósítását: „Insgesamt haben nach Abgaben der Bundesregierung im vergangenen Jahr 89.207 Minderjährige einen Asylantrag in Deutschland gestellt, darunter 9084, die ohne Begleitung ihrer Eltern oder anderer Erwachsener eingereist sind.” *Die Zeit* 2018, 12. April.

²¹ C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetarförbundet and Others*.

²² “Die Regierung könnte erklären: Wir halten diese EuGH-Urteil für nicht gedeckt durch die politische Willensbildung in Europa. Dieses Urteil ist reines Richterrecht, das nie politisch akzeptiert wurde. Wir akzeptieren jedoch ein Votum des Ministerrats falls dieser das Urteil bestätigt. Das heißt, man müsste nicht nur der nationalen Widerstand deklarieren, sondern auch die europäische Politik anrufen und fragen: “Habt ihr das wirklich gewollt, was die Richter hier machen? Wenn eine qualifizierte Mehrheit der Länder Ja sagt, dann werden wir weiterhin das Europarecht vollziehen”. Das wäre aus meiner Sicht die einzige Strategie, mit der man nicht die generelle Unterstützung für die europäische Integration aufkündigen müsste und trotzdem Widerstand leisten können gegen diese zu weit gehende richterliche Interpretation von Verträgen, die vor mehr als 50 Jahren geschlossen wurden.” Cornelia Girnd: Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. Mitbestimmung, 7-8/2008. 23. p.

elárasztása a luxemburgi bírák döntéseinek segítségével is - miközben a tagállamokban földcsuszamlásszerű választói eltolódások jönnek létre ennek megakadályozására – az egész európai civilizáció alapjait fenyegeti, messze meghaladva a máskülönben fontos munkajogi harcok kérdését is. Így ez valószínűvé teszi, hogy a Fritz Scharpf által ajánlott ellenállás egy bő évtized után realitássá válhat, és az ennek már megtörtént elvi deklarálása a legtöbb uniós tagállami alkotmánybíróság által az alkotmányidentitásra alapozva a jövő években konkrét döntéseket is hozhat.

Ennek anticipálása kapcsán érdemes kitérni az Európai Unió egy szerkezeti alapproblémájára, mely még sürgetőbbé teszi e lépés megtételét. Az alapproblémát úgy lehet megérteni, ha a kiindulópontba az európai államok föderalizmus felé ösztökélt változásainak félutas állapotát tesszük. Az eredetileg nemzetközi szerződést jelentő 1957-es Közös Piac-ba egyesülést már az 1962-63-as ECJ döntések a közösségi jog szupremáciájának deklarálásával a tagállami jogrendszerek felett a kvázi föderáció felé vitték el - és ezzel a Római Szerződést kvázi alkotmányjoggá tették -, de különösen a későbbi uniós szerződések és az ezeket radikálisan kiterjesztő ECJ-esetjog ment el egy félig megvalósult Európai Egyesült Államok irányába. A 2003-as uniós alkotmányozási kudarc, majd a 2008-as mélyreható világszintű bank- és pénzügyi válság azonban az egyes államokon túli összes transznacionális képződmény iránt a legmélyebb pesszimizmust hozta létre az európai polgárok százmilliói körében, és egy sor országban az inkább euroszeptikus politikai erők kormánytöbbségét hozta létre. Ezt 2015-től csak erősítette a sokmillió iszlám migrációs tömegek meglődulása, mellyel szemben a föderációbarát uniós elit támogatóan vagy legalábbis semlegesén lépett fel, de a választók követelésének a migráció megállítására nem tettek hatékony lépéseket. A tagállamokban így mindenhol megerősödtek az euroszeptikus politikai erők - néhány helyen kormánytöbbséget is szerezve -, de az Európai Unió szintjén ez nem tud megjelenni az uniós intézmények szerkezeti sajátosságai miatt. Ugyanis itt már kezdetektől az ECJ - és a még más néven futó elődbírósága – hajtotta előre a föderáció felé az európai integrációs képződményt, és későbbiekben az uniós alapszerződésekben is megerősített integrációs összefonódásban még inkább megkapta ezt a szerepet. Vele kooperálva pedig a föderációs erők másik intézménye, a Bizottság áll függetlenül a tagállamok felett, és a legtöbbször velük szemben. Miközben a euroszeptikusabb tagállamok ösztökélésére a tagállami szuverenitást őrző kormányközi intézmények - az állam- és kormányfők Tanácsa, illetve az uniós jog fő alkotója a Miniszterek Tanácsa - is főszerepet kapott az Unió meghatározásában.

Ez a patthelyzet azonban a kvázi föderáció kvázi alkotmányát jelentő uniós alapszerződések csak egyhangúsággal változatható jellege miatt úgy oldódik fel már évtizedek óta, hogy a jórészt pusztán nyilvánosság előtti hangoskodásra szorított szerepű Európai Parlament és az egyhangúságra képtelen tagállami állam- és kormányfői Tanács csak minimálisan tudja érvényesíteni az Unió alapjainak megváltoztatását. Ezzel szemben az Unió kvázi alkotmányát kizárólagos monopóliummal értelmező ECJ az esetjogával a teljes uniós politikát mint alkotmánykonkretizálást alkotja meg. Ezt a helyzetet nevezte el 2016-os könyvében *Dieter Grimm* alkotmánytörténész, volt német alkotmánybíró és az uniós intézményi szerkezet nagy kritikusa az "Über-Konstitutionalisierung" (*over-constitutionalization*) jelenségének.²³ Az említett patthelyzet mellett ezt lehetővé teszi még az uniós alapszerződéseknek az a jellege is, hogy nemcsak a működési keretet tartalmazza az uniós intézmények számára (melyen keresztül aztán a konkrét politikai folyamatoknak kellene a tartalmi politikákat kialakítani), hanem egy sor absztraktn megfogalmazott politika célkitűzést is a főbb uniós kompetenciák számára. De még ezek alapja, a négy uniós szabadság is mint az egész Unió alapcéljai olyan átfogóak, melyek egy aktivista bírósági értelmezésben szinte hézagmentesen meg tudják határozni az összes tagállami életviszonyt.

²³ Lásd Dieter Grimm: *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. C. H. Beck Verlag, 2016.

Hisz a személyek (munka), áru, tőke és a szolgáltatások szabad áramlása az Unió egész területén valamilyen közvetettséggel minden tagállamon belüli szabályozást érint, és az ECJ az elmúlt évtizedekben nem riadt vissza attól, hogy alapszerződés-értelmezéseit tartalmazó esetjogában meg is valósítsa a teljes uniós politikának az alapszerződés-konkretizálásaihoz kötését. Ebben pedig nagy segítséget kap mindenkor a kormányközi intézményekkel szemben az Uniót a föderalizmus felé ösztökélő Bizottságtól és több tízezres állandó eurokrata bürokráciájától. Egyrészt a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások tucatjaival az ECJ előtt érvényesíti a Bizottság az ECJ esetjogát – és ezt ezzel kényszeríti a tagállamokra –, másrészt a jórészt az ő apparátusa révén előkészített uniós jogi rendeletek és irányelvek tervezetei a legtöbbször nem tesznek mást, mint az ECJ korábbi esetjogát egy-egy területet illetően kodifikálják, és ettől kezdve már ez nemcsak mint ECJ-esetjog, hanem mint teljes, közvetlenül hatályos uniós jog kap jogerőt.²⁴ Mindezek hatására az elemzésekből az a következtetés vonható le, hogy ténylegesen a nyilvánosság háta mögött működő ECJ az egész Európai Unió meghatározó ereje, és az elvileg az egész Unió fölé rendelt állam- és kormányfői Tanács az egyhangúság hiánya miatt képtelen az ECJ-t kontrollálni (pl. alapszerződés-módosítással); a Miniszterek Tanácsa a rendelet- és irányelv-alkotás közben a Bizottság és apparátusa ezt illető tervezetkészítése révén pedig legtöbbször nem tesz mást, mint az ECJ esetjogát kodifikálja, hisz ezt terjeszti eléjük elfogadásra a Bizottság. A Bizottság pedig az ECJ-vel való tandemjében csak segédező lehet.

Ez a vezetési ponthelyzet a félutas föderáció és a részben erősnek maradt tagállami (kormányközi) uniós irányítás között - és ebben a ponthelyzetben az ECJ középpontba nyomulása - azonban nagy árat követel az Unió egészét tekintve. Az Unió ugyanis így egy olyan vezető irányítása alá került, amely a bírósági döntések természete miatt csak a múltba visszatekintve tud orientálódni. Bármilyen változás végbemegy az Unió és a világ helyzetében – melyekre egy igazi államban egy operatív információkat feldolgozni képes kormány villámgyorsan tud reagálni, akár kivételes állapotot vagy szükséghelyzetet is meghirdetve! -, ezen ponthelyzetes vezetési módus miatt az Unióban csak az évek alatt kialakult cselekvési térképekhez lehet folyamodni. Egy hasonlattal talán úgy lehetne ezt a helyzetet ábrázolni, mintha egy óriási óceánjáró kapitányfülkéjébe benézve azt látnánk, hogy az üres, és egy hátsó zárt szobában a kapitány és első tisztje egy régi térkép felett tanakodik a tennivalókról. Közben pedig közeledik a jéghegy. Vagyis az Unió jelenlegi vezetési szerkezete arra jó, hogy nehezítse az esetleges kilépési kedvet és a renitens tagállamok fellépését egyes uniós intézkedésekkel szemben, miközben az ECJ uniós jogköröket szélesítő esetjoga révén egyre inkább közeledjen egy föderációhoz, akár tetszik ez az uniós polgároknak, akár nem. Ám ennek révén az egész Uniót tekintve egy életképtelen hánykolódás válik jellemzővé. Amíg a világ gazdasági, pénzügyi, politikai demográfiai stb. viszonyainak több-kevesebb rendezettsége ezt az irányítatlanságot megengedi, és a kialakult állapotokon nem kell lényegesebben változtatni a túléléshez, addig ez a helyzet látens maradhat. Ám amikor a viszonyok felborulnak – mint ahogy például a 2015-ös milliós migrációs tömegek megindulása mutatta Európa felé -, akkor ez megmutatja az Unió életképtelenségét.

²⁴ Lásd ennek részletezésére Fabio Wasserfallen: The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union. Paper presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. St. Gallen, January 8-9, 2009.; illetve: Michael Blauberg/Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and its political impact. West European Politics, (Vol 40.) 2017, No. 4. 907-918 p.

IV. Ösztökélés egy ideálisabb helyzet felé

Az Európai Bíróságot a középpontba toló, uniós irányítási patthelyzet felszámolását célzó javaslatokra itt nem lehet vállalkozni, és ennek feloldási irányánál csak jelzésszerűen lehet utalni arra, hogy a nemzeti közösségeket meghaladó egységes európai tudat és erre épülő európai nyilvánosság, illetve tényleges európai pártrendszer hiányában a föderáció irányába menni további zsákutca lenne. A mai Unió ebből adódó visszametszése a kezdeti Közös Piac szintű integrációra pedig csak a mainál drámaibb problémák tömeges jelentkezése esetén lenne politikailag reális alternatíva. Az ECJ-központú és így legfelsőbb szinten bírák által jurisztokratikusan vezetett Európai Unió torzulásainak csökkentésére azonban adódik néhány kézenfekvő reformjavaslat a fenti elemzésekből, és a tanulmány záró részében erre szeretnék vázlatosan kitérni.

Öt változtatás a uniós főbíróságok, de különösen a hierarchikusan felsőbb ECJ esetében még a patthelyzetes uniós irányítás mai helyzetében is javulást hozhatna. Egyrészt a demokratikusság szempontjából a uniós jurisztokrácia döntési mechanizmusának a nyilvánosságát illetően, másrészt a tagállami kiszolgáltatottságot illetően, mely az uniós intézmények - különösen a Bizottság - jogi részlegeinek és az uniós főbíróságok jogász apparátusának (referendáriusainak) összefonódásából adódik, és amely révén lejt a pálya az uniós intézmények felé a tagállamokkal való pereskedésük során. Az egyik legfőbb torzulás, hogy mind az ECJ, mind a Törvényszék elnöke nem egyszerűen csak a bírósági igazgatás semleges intézője, hanem egy sor jogosítványa révén a bírói tanácsok döntéseit is erőteljesen befolyásolni tudja. Különösen igaz ez az ECJ elnökére, aki a két bíróság hierarchikus viszonyai és a fontosabb döntések ECJ hatáskörbe tartozása miatt az egész uniós jurisztokrácia vezetőjének tekinthető. Ezért már akkor közelebb kerülnénk az Unió irányításának demokrácia felé tolásához, ha a a bírói döntésekbe való elnöki befolyást csökkenteni tudnánk. Erre irányul a következő javaslatok közül az ECJ és a Törvényszék bírónak tanácsokba rendezésénél, illetve az egyes bírói tanácsok elnökeinek kiválasztásánál a főbírósági elnökök javaslati jogának megszüntetése, és ehelyett a random, véletlen mechanizmusokra épített megoldások, a sorsolás általi elrendezés felvetése. Egy másik javaslatra áttérve, a bírósági döntési folyamatok nyilvánosságának növelése a mai teljes titkosság helyett már csak azért is követelhető, mert ténylegesen épp a bírászkodás közben az eseti hatásokon túlnyúló esetjog "alkotmánykonkretizálást" jelent, emellett a politikai viták és küzdelmek a tagállamok és az uniós intézmények - köztük elsősorban Bizottság - között a bírósági döntéseken keresztül mennek végbe (demokratikus küzdelmek helyett a jog ruhájába öltöztetett jurisztokratikus küzdelmek). Így az itteni nyilvánosság minimumát jelentené, hogy legalább a bírósági döntési folyamatokban meglévő és megvitatott alternatívák nyilvánosságot kaphassak, és így a többségi döntések mellett az ellenszavazó bírák különvéleményei és párhuzamos indokolásai is nyíltan megjelenhessenek a döntési folyamatok végén. Ezzel közelítenénk a fegyveregyenlőséghez az uniós bírászkodásban leggyakoribb felek, a Bizottság versus tagállami szembenállás tekintetében, és a jogi dilemmákat, illetve a bírói tanácsokban domináns érvelési mintákat, alternatívákat mindegyik fél teljesebben tudná a jövőt illetően anticipálni. De e fegyveregyenlőség teljessé tétele csak akkor lehetséges, ha a fentiekben jelzett "forgóajtót" a Bizottság jogi részlegei és a két főbíróság jogi referendárius munkatársi részlegei között is be tudnánk csukni. E célból az ezt illető összeférhetlenség bírósági szabályzatokba beiktatása merül fel. Végül egy technikai kérdésnek tűnik, de talán a legradikálisabb hatásokkal járó változás az lenne, ha a több évtizede kialakult francia munkanyelvet a bírósági belső döntési folyamatokat illetően a sokkal elterjedtebb világnyelvi szintet elért angol nyelvre cserélnénk le. Ezzel a tagállamokból a kompetens bírák sokkal szélesebb bázisból lennének kiválaszthatók, de ugyanígy a bírák jogász munkatársait is otthonról lehetne hozni a tagállamokból, és nem

lennének rászorulva a bírák kényszerűen a uniós intézmények belső nevelésén és szelekcióján átesett brüsszeli jogász elit tagjaira, a feltehetően jórészt már zsigerből eurokrata beállítottságú jogászságra.

(A főbírók bírónak tanácsokba rendeződése, tanácselnökök kijelölése) A bírói függetlenség és a bírói tanácsok döntéseinek elvárható semlegessége csak akkor biztosítható a bírászkodásban, ha a bírósági vezetők igazgatási funkciók révén nem tudnak érdemi befolyást szerezni bírói döntések tartalmi formálására. Ez a jogállamiság alapelve, de épp az uniós jogállamiság felett örökös uniós főbírók esetében ez csak korlátozottan érvényesül, és az egyes bírák bírói tanácsokba sorolásánál az ECJ és a Törvényszék elnökének javaslati joga az összbírói testület felé ennek eldöntésénél tartalmilag az ő rendelkezési jogukat hozza létre ebben a hatáskörben. Ezt az Európai Unió Bíróságának alapokmánya az ECJ vonatkozásában a 16. cikkben, a Törvényszék vonatkozásában az 50. cikkben szabályozza, az ECJ eljárási szabályzata a 11. cikkben, a Törvényszéké pedig 13. cikkben ezt tovább részletezi. Ugyanígy a létrejött tanácsok elnökeit is az összbírói értekezlet választja meg az ECJ és a Törvényszék elnökének a javaslatára - ami szociológiailag főszabály szerint az ő javaslatukat teszi döntéssé -, és ez tovább növeli érdemi befolyásolási lehetőségeiket a bírósági döntésekre. Így a jogállamiság parancsát a szem előtt tartva ennek megszüntetését és ehelyett a random, véletlen mechanizmusok révén történő bírói elosztást kell javasolni az egyes bírói tanácsokba, és ugyanezt a módszert a tanácsvezető bírák kiválasztására is az alapokmány említett két cikkének módosításával: *“A Bíróság bíráit sorsolás útján ötfős tanácsokba sorsolják, és az egyes tanácsokba került bírák közül a tanácsok elnökeit sorsolással választják ki. A tanácsokba sorsolás és azon belül a tanácselnök megbízása három évre szól, melynek letelte után új sorsolás következik.”* Ugyanezt az alapokmány 50. cikkének módosításával a Törvényszéket illetően kellene kimondani.

(Az előadó bírák kiválasztása) Az előadó bíró kiválasztását az egyes indítványok elbírálására, mely sok szempontból meghatározza a későbbiekben bírói tanács döntésének az irányait, szintén a két főbírói elnök határozza meg. Bár ebben annyi különbség van, hogy a Törvényszék elnöke ebben némileg korlátozottabb, és a Törvényszék erre vonatkozó előzetes határozatában lefektetett kiválasztási ismérvek alapján teheti meg csak az ügyet eldöntő tanács kijelölését, és ezután az ottani tanács elnökének javaslatára nevezi ki a tanács bírái közül az előadó bírót.²⁵ Az ECJ elnöke esetében azonban semmilyen korlát nem létezik, és teljes szabadsággal döntheti el mindenkor az előadó bíró kijelölését. A két bíróság közül pedig épp az ECJ a hierarchikusan felül álló, és az egész Unió szempontjából az összes fontos kérdést az ECJ dönti el.²⁶ Mindkét esetben javasolható, hogy a jogállamiságnak jobban megfelelő random kijelölési mechanizmus érvényesüljön itt is, és sorsolás útján kerüljön sor az előadó bírák kijelölésére a mostani elnöki kiválasztás helyett: *“A Bíróság (Törvényszék) elnöke az eljárást megindító irat benyújtását követően a lehető leghamarabb nyilvános sorsolás útján kijelöli az ügyet megbízott előadó bírót.”*

(Különvélemények és párhuzamos indokolások lehetővé tétele) Az Európa Unió Bíróságának döntései, különösen a hierarchikusan felsőbb ECJ döntései a peres feleket meghaladó hatással főként az uniós alapszerződések konkretizálását végzik el, és esetjoguk válik a későbbiekben mind az alapszerződések legfelsőbb szintű értelmezésévé, mind - ahogy az előbbiekben látható volt - a másodlagos uniós jogot jelentő rendeletek és direktívák

²⁵ „A Törvényszék meghatározza azokat az ismérveket, amelyek alapján az ügyeket a tanácsok között elosztják. (25. cikk) „Az eljárást megindító irat beérkezését követően a Törvényszék elnöke a Törvényszék által a 25. cikknek megfelelően meghatározott ismérvek szerint a lehető leghamarabb kiosztja az ügyet valamelyik tanácsnak. A tanácselnök a tanácsnak kiosztott minden egyes ügy vonatkozásában javaslatot tesz a Törvényszék elnökének az előadó bíró személyére. A kijelölésről a Törvényszék elnöke határoz.” (A Törvényszék eljárási szabályzata 26. cikk (1) és (2) bekezdése.)

²⁶ „A Bíróság elnöke az eljárást megindító irat benyújtását követően a lehető leghamarabb kijelöli az ügyet megbízott előadó bírót.” (Az ECJ eljárási szabályzata 15. cikk (1) bek.)

alkotásánál a tartalmat már meghatározó normatív középpontnak. Így a legkevésbé sem csak egyszerű bírósági döntések ezek, hanem inkább az Unió kvázi alkotmányának “alkotmány-konkretizálásai” és az uniós jogalkotási aktusok lényegmeghatározói. Ráadásul, mivel a kettős alapszerződés, az EUSZ és az EUMSZ közül az előbbi jórészt csak tágan megfogalmazott alapelvek lefektetését jelenti – a legtágabb a négy alapszabadság pusztá deklarációja -, így az ezt értelmező ECJ lényegében teljes szabadságot élvez az alkotmány-konkretizálása közben, mely az felülbíráhatósága egyhangúsághoz kötése miatt minden más uniós szerv által megváltoztathatatlan. Így az uniós politikai akaratképzés a legmesszebbmenőkig jurisztokratizálódott - demokratikus küzdelmek helyett bírósági döntések alakjában dőlnek el a politikai kérdések -, és legalább a demokrácia minimumához közelítés miatt fontos, hogy a belső bírósági döntések folyamán felbukkanó döntési alternatívák és dilemmák megjelenjenek a döntés lezárása után, és a többségi döntéssel szemben a más érveléseket és értelmezéseket támogató bírák megjelenhessenek ezekkel a nyilvánosság előtt. A jurisztokratikus hatalmi rendszerben a különvélemények és a párhuzamos indokolások nyilvánossága a demokrácia minimumának visszacsempészését jelenti, és ezért is kell itt erre javaslatot tenni.

Ezt a lehetőséget nem deklarativan tiltják az uniós főbíróságokat szabályozó rendelkezések az EUSZ-ben, az EUMSZ-ben, az alapokmányban és az ezeket részletező eljárási szabályzatokban, hanem csak hallgatnak róla. Így ennek lehetővé tétele nem módosítást, hanem kiegészítést igényel. Legalkalmasabb erre az Európai Unió Bíróságának alapokmányában a 36-37. cikkek kiegészítése – melyek az ítéletek indoklásáról és kihirdetéséről szólnak - egy-egy új bekezdéssel: *“Az a bíró, aki nem szavazta meg az ítéletet, különvéleményben fejtheti ki eltérő álláspontját és ennek indokait. Az a bíró, aki megszavazta ugyan az ítéletet, de a többségtől eltérő indokai voltak erre, párhuzamos indokolásban fejtheti ki ezeket.”* (36. cikk (2) bekezdés.) *“Az ítélethez csatolt különvéleményt és a párhuzamos indokolást az ezt készítő bíró írja alá, és a ítélet nyilvános kihirdetésén a többségi döntés kihirdetése után nyilvánosan felolvassa.”* (37. cikk (2) bekezdés).

(Összeférhetetlenség kimondása az uniós intézmények jogász részlegei felé) Az előbbieken már jelzett “forgóajtó probléma” - a luxemburgi bírák és az uniós intézmények jogi részlegei közötti összefonódás – a legmesszebbmenően sérti az uniós főbíróságok objektív ítélkezésének lehetőségét, és a Bizottsággal szembeni perléseknél a tagállamok ennek révén szisztematikus hátrányba kerülhetnek, így ennek megszüntetése és az összeférhetetlenség kimondása e téren az egyik fontos teendőket jelenti. Az ECJ esetében erre az eljárási szabályzata 20. cikkének kiegészítése látszik alkalmasnak, a Törvényszék esetében pedig az eljárási szabályzatának 39. cikke kínálkozik, ahol a tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat említik. Mindkét esetben annak beiktatása látszik szükségesnek, hogy a bírák (illetve az ECJ esetében még a főtanácsnokok) jogi referensei státuszára nem jelentkezhet olyan személy, akit előtte három éven belül valamelyik uniós intézményben foglalkoztattak, illetve az itteni munka befejezése után legalább három évig nem pályázhat meg más uniós intézményben állást. Ez a kiegészítés feltehetően bezárja a “forgóajtót”, és a Unió versus tagállam perlésekben a fegyveregyenlőség nagyobb esélyt kaphat.

(A francia helyett az angol nyelv használatára áttérés) Láttuk, hogy a luxemburgi bírák belső munkanyelvének milyen kontraszelektáló hatása van annak következtében, hogy az így kizárólagosan használt francia nyelvet az uniós országainak többségében végletesen háttérbe szorította világnyelvként az angol. Így a tagállamok számára a számbajöhető bírák csak egészen szűk bázisról választhatók ki, de ugyanígy ezek pedig a jogász munkatársaikat nehezen tudják saját tagállamaikból verbuválni, és spontán módon rászorulnak az uniós intézmények jogász részlegeiből ezek beszerzésére. Ám ez pedig a fő peresfélként előttük megjelenő tipikus uniós intézmény versus tagállami perlekedésben lejtős pályát hoz létre az Unió javára és a tagállamok kárára. Ezt nevezi Mathilde Cohen “francia nyelvi csapdának”, és

javasolja a francia nyelv helyett a jóval elterjedtebb angol nyelv belső munkanyelvként használatát, és ezt szeretném most tőle átvéve meismételni.

Ha szétnézünk a luxemburgi bíraskodást szabályozó négyszintes szabályrendszerben - az EUSZ 19. cikke, az EUMSZ 251-281. cikkei, illetve az ezek alapján kiadott Alapokmány és az ezt továbbbrazsletező eljárás szabályzatok mind az ECJ, mind a Törvényszék vonatkozásában - akkor azt láthatjuk, hogy bár (különösen az eljárás szabályzatokban) bőségesen szólnak a bírósági nyelvhasználatról, de ezek szabályok csak a bírósági külső érintkezést érintik, és nem szólnak a belső munkanyelvről. Erről eredetileg egy másodlagos uniós joganyag, a 1/58/EGK rendelet 6. cikke szólt, és az egyes uniós intézények eljárás szabályzataira bízta ezt, de végül egyik ilyen intézmény sem rögzítette ezt hivatalosan, hanem csak szokásjogilag alakult ki a *de facto* munkanyelvi nyelvhasználat, amely így a két uniós főbíróságnál a francia lett.²⁷ Javasolni így azt lehet ennek megváltoztatására, hogy amit elmulasztott mind az ECJ, mind a Törvényszék az eljárás szabályzatukban e téren, azt pótolni kell, és beiktatni – az ECJ eljárás szabályzata esetében 38/b. cikként, a Törvényszéknél pedig a 46/b cikként -, hogy a bírósági belső döntési eljárásban a munkanyelv kizárólagos jelleggel az angol nyelv.

Irodalom

Blauberg, Michael/Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and its political impact. West European Politics, (Vol 40.) 2017, No. 4. 907-918 p.

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC . Budapest. 2014.

Butler, Graham: Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and the European Union Accession to the European Convention on Human Rights. Utrecht Journal of International and European Law. (Vol. 81.) 2015, No. 31.

Cohen, Mathilde: Ex Ante Versus Ex Post Deliberations: Two Models of Judicial Deliberations in Courts of Last Resort. The American Journal of Comparative Law (Vol. 62.) 2014, 401-458.p.

Cohen, Mathilde: On the linguistic design of multinational courts: The French capture. I-CON. 2016, 1-20 p.

Cohen, Mathilde: Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 58-80. p.

²⁷ „Ez annál inkább is érdekes, mivel számos olyan dokumentum fellelhető, mely az „Európai Bizottság munkanyelveiről (angol francia, német) tesz említést, annak ellenére, hogy ezek az 1/58/EGK rendet 6.cikke alapján sehol nem kerültek rögzítésre. Ehelyütt említendő meg rendelet 7. cikke, ml kifejezetten az Európai Bíróság eljárás szabályzatára bízta a bírósági eljárások során alkalmazandó nyelvek meghatározását. (...) Az eljárás szabályzat azonban egyetlen ponton sem rögzíti a francia nyelv munkanyelvként történő alkalmazását, mely azonban a gyakorlatban a Bíróság létrehozása óta *de facto* érvényesül.” Lánzos Petra: Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Allamtudományi Doktori Iskola. 2012. 90. p.

Dumbrovsky, Tomas (2013): The European Court of Justice after the Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges. EUSA Twelfth Biennial Conference, Boston. 2013.

Girnd, Cornelia: Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. Mitbestimmung, 7-8/2008. 19- 23. p.

Grimm, Dieter: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. C. H. Beck Verlag. 2016.

Lánczos Petra: Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. 2012.

Lenaerts, Koen (2018): The Court of Justice in 2017: Changes and Activity. In: Annual Report Judicial Activity. Court of Justice of the European Union. Luxembourg. 2018. 8-19.p.

McAuliffe, Karen: Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories. In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 40-57. p.

Pokol Béla: Az EJEK-bírák függetlenségének problémái. Jogelméleti Szemle 2018/2. sz.

Rasmussen, Hjalte (2007): Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 ideological Revolt. Common Modern Law Review (Vol. 44.) 1661-1687. p.

Szűts Márton: Az Európai Közösségek Bírósága egyes eljárásainak büntetőjogi vetületű gyakorlatából. In: Ligeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre: Ünnepi kötet. KJK-Kerszöv. Budapest. 2005.

Varga Zs. András: Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. Iustus Aequum Salutare 2018/2. sz.

Wasserfallen, Fabio: The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union. Paper presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. St. Gallen, January 8-9, 2009.

Zhang, Angela Huyue (2016): The Faceless Court. University of Pennsylvania Journal of International Law. (Vol. 38.) 2016. No. 1. 71-119. p.