

Gombos Katalin¹

A bírói függetlenség és a jogállamiság 21. századi kihívásai



Absztrakt

Az Európai Unió értékalapú jogközösség. Azok az értékek, amelyek közösek a tagállamok és az Európai Unió jogrendjében, különös jogérvényesítési mechanizmusokkal védettek. A lisszaboni szerződés e területen változásokat indított el. A demokratikus jogok érvényesülése és a jogállamiság kritériumrendszerében közös garanciális elemként jelenik meg a bírói függetlenség kérdése. A tanulmány a demokratikus jogérvényesülés és a jogállamiság értékeinek védelmével összefüggő eljárási, eljárásjogi változásokat és az Európai Unió Bíróságának a bírói függetlenség területén folytatott legújabb joggyakorlatának áttekintésével kíván rámutatni új kihívásaira.

Kulcsszavak: bírói függetlenség, demokratikus jogok, jogállamiság, közös európai értékek, 7. cikk, jogállamisági mechanizmus, hatékony bírói jogvédelem, fordított Solange-eljárás, Alapjogi Charta

Bevezetés

A 2000-es évek irányították rá a figyelmünket a társadalmi, gazdasági, természeti és jogi környezetünkben zajló jelentős változásokra, e területen a globális gondolkodás és cselekvés igényére. A 21. század számos olyan új kihívás elé állítja az Európai Uniót, amellyel korábban nem szembesült. Csak néhány példát említve: először került sor arra, hogy egy tagállam kilépett² az unióból,³ ami az uniós jog egy új fejezetét nyitotta meg. Szembe kell nézni a jelenlegi pandémiás helyzettel, annak minden társadalmi és jogi kihatásával együtt.⁴ A klímaváltozás hatásai érzékelhető

¹ Egyetemi tanár, NKE Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (e-mail: simonne.gombos.katalin@uni-nke.hu).

² Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból.

³ Gianfranco Baldini – Nicola Chelotti: The Brexit Effect: Political Implications of the Exit of the United Kingdom from the European Union. *International Political Science Review (IPSR)*, 2021. augusztus 26.; Guido Reinke – Thomas Levermann: *Brexit: A Political Crisis for Europe: Impact Assessment and Lessons Learnt for the European Union*. Springfield, Gold Rush, 2017.

⁴ A versenyre, állami támogatásokra gyakorolt hatásokat illetően lásd részletesebben: Gombos Katalin – Szűcs Anikó Edit: State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9. (2021), 1. 74–90.

mértékben befolyásolják mindennapi életünket, tevékenységeinket.⁵ A mesterséges intelligencia és a modern technológiák számos pozitív hatás⁶ mellett jelentős alapjogi kihívásokat eredményeznek.⁷ A példák felsorolását sokáig folytathatnánk, de talán összegezni lehet mindezt abban, hogy ennyi új kihívás esetén bizonyosan jelentős átalakuláson, szemléletváltozáson kell átesnie a nagy szabályozó rendszereknek, így az uniós jognak is.

A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új, fenntartható fejlesztési menetrend (Agenda for Sustainable Development) egyetemes, átfogó cselekvési programot (Sustainable Development in the 21st century [SD21] project) és jogalkotási ajánlásokat (Summary for Policymakers) határoz meg. A cselekvési program 17 fenntartható fejlesztési célt és ehhez kapcsolódóan 169 konkrét célkitűzést tartalmaz. Az Európai Unió elkötelezett abban, hogy előmozdítsa e menetrend megvalósítását, és a célkitűzések megvalósításához hozzájáruljon mind a külső, mind pedig belső, az Európai Unió belüli tevékenységei során. Az Európai Bizottság 2020. február 19-én publikált 5 évre szóló stratégiai célkitűzései között is szerepel a nyitott, demokratikus és fenntartható társadalom elérése.

A fenntarthatóság jelentéstartalmába beletartoznak a méltányos életkörülmények, a legtagabb értelemben vett lehetőségekhez és joghoz való egyenlő hozzáférés biztosítása.⁸ A fenntartható fejlődés megfelelően szolgálja a tágran értelmezett életminőség javulását, ami a szociális jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel, az egészséges környezeti feltételek megteremtésével, a demokratikus jogok érvényesülésével és a biztonság megteremtésével is együtt jár.

A demokratikus jogok érvényesülése

A demokratikus jogok érvényesülése az Európai Unióban alapvető fontosságú, értékalapú megközelítésű kérdés, és akkor lehet hatékonyan érvényesülő jogi instrumentum is, ha az uniós jog és a tagállami jogok közötti „együttműködés” állapítható meg. Máthé Gábor megállapítása szerint az európai jogrendszer alapja az uniós tagállami jogrendszerek által definiált azon terület, amelyen a tagállami és

⁵ Lásd bővebben: Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

⁶ Lásd például: Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.

⁷ Gombos Katalin et al.: A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései. In Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 327–355.

⁸ Gombos Katalin: Bevezetés: a társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatairól általában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 2035–2067.

az uniós normák egyaránt érvényesülnek.⁹ Vörös is arról értekezik, hogy az uniós jognak és a tagállami jogoknak egyfajta koegzisztenciában kell együttműködniük.¹⁰ Bogdandy egyenesen arról beszél, hogy közjogi szempontból egyedülálló módon összekapcsolódik az Európai Unió elsődleges joga és a tagállamok jogrendje.¹¹ A jelenleg hatályos Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) már expressis verbis is meghatározza azokat a közös értékeket, amelyek az Európai Uniót összetartják.¹² Kimondhatjuk, hogy az Európai Unió értékcentrumba, az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának követelménye egyben a tagállamokban (a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában)¹³ is a közös értékek alapja, mert csak ez az értékazonosság eredményezheti a demokratikus jogok megfelelő érvényesülését.

Az értékek szerepe

A 21. században ezért különös jelentőséget tulajdoníthatunk a modern szabadságjogoknak, amelyek determinálják az uniós jogalkotás értékalapjait. Ebben a folyamatban a lisszaboni szerződés azért is jelentett mérföldkövet, mert az uniós értékei definiálásával ekkor váltak kézzelfoghatóvá azok a jogok és elvek, amelyek normatív tartalmat kapcsoltak részben a korábban kialakított általános jogelvekhez,¹⁴ részben pedig az Európai Unió Bíróságának – a Bíróságnak – a korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálták.¹⁵ Az értékek részben közjogi alapúak, részben alapjogi közelítésűek, és vannak közöttük korábban általános jogelvként megfogalmazott elemek is. Ennek megfelelően kikényszerítésük módja eltérő. Az EUSZ 2. cikke vegyíti

⁹ Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 1–3. 193–203.

¹⁰ Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. (2011), 7–8. 369–401.

¹¹ Armin von Bogdandy – Christoph Grabenwarter – Peter M. Huber (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016. 16–18.

¹² A 2. cikk jelentőségéről lásd: Armin von Bogdandy – Luke D. Spieker: Protecting Fundamental Rights Beyond the Charter: Repositioning the Reverse Solange Doctrine in Light of the CJEU's Article 2 TEU Case-Law. In Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): *EU Law in the Member States: The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*. Vol. VII. Oxford, Hart Publishing, 2020. 525–546.

¹³ EUSZ 2. cikk.

¹⁴ Lásd erről részletesebben: Stefan Vogenauer – Stephen Weatherhill (szerk.): *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*. Oxford, Hart, 2017.

¹⁵ Lásd erről részletesebben: Armin von Bogdandy: Founding Principles. In Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009. 21–22.

az alapjogi és alkotmányos elvek szerinti értékeket azzal, hogy az alapjogi típusú értékek kikényszerítésének eszközéül neves szerzők elsősorban a „fordított Solange” szerinti eljárást javasolják,¹⁶ a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálva, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatása tekintetében az alapító szerződésekben foglalt eljárások irányadók.¹⁷

Az EUSZ által meghatározott értékek között a korábbi időszakban a Bíróság joggyakorlatából kiindulva levezetett általános jogelvek többféleképpen is segítik a demokratikus jogérvényesülést. Ezekre hivatkozhatunk mint a jogértelmezés segítőire. Ugyanis az uniós jogot – beleértve azt a hazai jogot is, amely az uniós jogból fakadó kötelezettségeket hatályosítja – oly módon kell értelmezni, hogy ne kerüljön összeütközésbe az értékalapú általános jogelvekkel. Az értékalapú általános jogelveknek más területen is fontos szerepük lehet: azokra a tagállamok, az uniós intézmények és az egyének is hivatkozhatnak megsemmisítési eljárásban a kereset jogalapjaként.¹⁸ Ugyanígy mód van erre alapítottan kifogásolni a cselekvés elmulasztását uniós intézmények, szervek és hivatalok részéről.¹⁹ Az értékalapú általános jogelvekre lehet hivatkozni továbbá egy tagállam eljárásának kifogásolása esetén is, ha a per az uniós jogból eredő joggal vagy kötelezettséggel összefüggésben zajlik, s ilyenkor akár jogi, akár adminisztratív aktus érintett. Végül értékalapú általános jogelvekre lehet hivatkozni az unió ellen benyújtott kártérítési igények esetén is.

Az általános jogelvek között korábban leggyakrabban az arányosság (ezt a jogelvet gyakran használják együtt az elsősorban jogalkotási hatáskörök szempontjából releváns szubszidiaritás elvével), az egyenlőség (egyenlő elbánás), a jogbiztonság, az eljárási jogosítványok és az alapjogok védelme elvét említhettük. Ezek közül a lisszaboni szerződéssel normatív tartalmat kapott az egyenlőség és a jogbiztonság elve. Az arányosság és a szubszidiaritás a hatáskör-átruházás elvével és a lojalitási klauzula elvével együtt a jogalkotás uniós alapelveivé váltak, míg az eljárási garanciák és az alapjogok az Alapjogi Charta elsődleges jog rangjára emelésével önálló normatív tartalmat kaptak.

Az Alapjogi Charta normatív ereje számos területen – pusztán azzal, hogy jogilag kötelezővé vált – jogdogmatikai értelemben megnövelte a szerepét a jogérvényesülésben, és mind az uniós jogalkotásban stílus- és módszertani alapú változá-

¹⁶ Armin von Bogdandy: Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States. *Common Market Law Review*, 57. (2020), 3. 705–740.

¹⁷ Lásd részletesebben: Armin von Bogdandy et al.: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, 72. (2012). 60.

¹⁸ A C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet.

¹⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 265. cikke szerinti mulasztási eljárás keretében.

sokat hozott, mind pedig kézzelfogható változásokat eredményezett a Bíróság joggyakorlatában, elsősorban érveléstechnikájában és jogértelmezési módszertanában.²⁰

A demokratikus jogérvényesüléssel kapcsolatban közjogi megközelítésben és az alkotmányos alapelvek érvényre juttatását célzó jogi megoldások változásait tapasztalhatjuk, azok esetén is elsősorban eljárási, eljárásjogi szabályoknak a jogállamiság kérdéséhez kapcsolásával. A jogállamiság az értékklauzula legfontosabb építőköve, amely kettős szerepet tölt be. Egyrészt a jövőben az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó államok számára most már az alapító szerződésekben előírt jogi bázist,²¹ másrészt a tagállamok számára kötelezettségeket jelent.

Az alapértékek védelmének eszközei

Az alapértékek védelmének biztosítására eredetileg a kikényszerítési eljárásnak, majd szerződésszegési, végül kötelezettségszegési eljárásnak keresztelt kikényszerítő mechanizmus teremtett jogalapot. Már a lisszaboni szerződéssel egy új eljárási eszköz, a 7. cikk szerinti eljárás jött létre, amelynek a jogi kikényszerítő erejét illetően a jogirodalom erőteljes kritikát fogalmazott meg, miután mind az eljárás első lépéseit jelentő megelőző, mind pedig a második fázisban zajló szankcionáló mechanizmus többlépcsős eljárásban zajlik, amelynek meghatározó jellemzője a kifinomultsággal összehangolt óvatosság.²²

A Bizottság által 2014. március 11-én elfogadott közlemény²³ már a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről szól. Ez az új uniós keret kiegészíti a meglévő szankciórendszerrel azzal, hogy az uniós jog megsértése esetén indított kötelezettségszegési eljárások és a 7. cikk szerinti eljárás mellett a Bizottság számára arra ad lehetőséget, hogy párbeszédet kezdjen az érintett uniós országgal annak érdekében, hogy a jogállamisággal szembeni fenyegetések fokozódását megelőzze.²⁴ Az uniós keret lehetőséget ad arra, hogy a Bizottságon kívül más uniós intézmények

²⁰ Koen Lenaerts – José A. Gutierrez-Fons: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Brussels, Bruylant, 2020. 1–210.

²¹ Az EUSZ 49. cikke szerint csak azok az államok kérhetik felvételüket az unióba, akik tiszteletben tartják a 2. cikk szerinti értékeket.

²² Fekete Balázs: Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver? *Jtíblog, a Jogtudományi Intézet blogoldala*, 2015. január 23.

²³ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. COM(2014)158 végleges (2014. március 11.).

²⁴ Vörös Imre: Az Európai Unió kiütkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. *Jogtudományi Közöny*, 69. (2014), 7–8. 363–364.

vagy esetleg nemzetközi szervezetek is szakértelmükkel közreműködjenek a Bizottság által a jogállamiságot fenyegető helyzetnek ítélt probléma rendezésében.²⁵

Gyakorlati tapasztalatok

A 7. cikk szerinti eljárás és a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keret aktiválására is sor került már, eddig azonban az uniós keret kevés sikert hozott, a 7. cikk szerinti eljárások pedig még az „előszobában” várakoznak, így nehéz megjósolni a kimenetelüket. A jogállamisági alapértékek megsértésének okán a Bizottság Lengyelországgal szemben a bírói függetlenség elvének a megsértése miatt alkalmazta a jogállamisági keret adta lehetőségeket, azonban a többszöri egyeztetés során sem történt előrelépés, ezért a Bizottság 2017. december 20-án első alkalommal aktiválta a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást, és indokolt javaslatot terjesztett elő a jogállamiság Lengyelország általi súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát megállapító tanácsi határozat iránt.

Az Európai Parlament 2017 májusában elfogadott állásfoglalásában kimondta, hogy a magyarországi helyzet indokoltá teszi a 7. cikk szerinti eljárás elindítását, és utasította az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságát, hogy készítse a plenáris ülésen szavazásra kerülő különjelentést Magyarországról. 2018. szeptember 12-én az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság által (június 25-én) elfogadott, az előadója neve után Sargentini-jelentésként is ismert jelentés alapján az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a Tanácsot az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Magyarország ennek az állásfoglalásnak az érvényességét vitatva²⁶ keresetet indított az Európai Unió Bírósága előtt.²⁷ Az ügyben megszületett ítélet – egyetértve

²⁵ Ilyen szervezetek lehetnek az Európai Parlament, a Tanács, az Alapjogi Ügynökség, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ).

²⁶ Az EUMSZ 354. cikke szerint a szóban forgó állásfoglalás elfogadása során a Parlamentnek a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével kellett döntenie. Mivel az EUMSZ 354. cikke nem határozza meg, hogy valamely szöveg elfogadásának, illetve elutasításának megállapításához a mellette és az ellene leadott szavazatok mellett a tartózkodásokat is figyelembe kell-e venni, a Parlament az eljárási szabályzatában a szavazásra vonatkozóan szereplő azon szabályt követte, amely úgy rendelkezik, hogy a tartózkodásokat nem kell figyelembe venni, kivéve azokat az eseteket, amelyek tekintetében a Szerződések különleges többséget írnak elő. Az állásfoglalást 448 igen szavazattal, 197 nem szavazat ellenében fogadták el, 48 jelen lévő európai parlamenti képviselő tartózkodása mellett. Amennyiben a tartózkodásokat figyelembe vették volna annak megállapításakor, hogy elérték-e a leadott szavazatok kétharmadát, az előírt többség nem valósult volna meg.

²⁷ A C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügy.

Bobek főtanácsnok indítványával²⁸ – elutasította Magyarországnak a Parlament azon állásfoglalásával szemben benyújtott keresetét, amely eljárási hibára alapítottan (arra történő hivatkozással, hogy a Parlament eljárási szabályzatának szavazásra vonatkozó releváns szabálya egyértelműen kizárta a tartózkodásokat) az Európai Unió alapértékei Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására irányuló eljárás megindítására vonatkozó állásfoglalás megsemmisítésére irányult.

Az uniós alapszerződések értelmében az Európai Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal együtt felelős a jogállamiság mint az EU egyik alapvető értéke tiszteletben tartásának garantálásáért, ezért a két folyamatban lévő eljárás valamilyen formában történő folytatása várható.

A jogállamisági mechanizmus

2020. december 16-án az eddigi jogállamisági tárházat kiegészítő új jogi eszköz bevezetéséről született döntés, amikor az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a 2020/2092 rendeletet.²⁹ Ez a rendelet megteremti a jogállamisági mechanizmust.³⁰ A mechanizmus bevezetésének előzménye a Bizottságnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret megteremtésére irányuló törekvése.³¹ Az Európai Tanács a 2020. július 21-i következtetéseiben azt is kijelentette, hogy az uniós pénzügyi érdekeit különösen az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban kell védeni. A jogállamiság ebben az összefüggésben használható fogalmát maga a rendelet definiálja akként, hogy mint az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós érték, magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jobbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni.³²

²⁸ A C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án kihirdetett indítványa.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről [röviden: (EU) 2020/2092 rendelet].

³⁰ Armin von Bogdandy: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. In Armin von Bogdandy et al. (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Heidelberg, Springer, 2021. 385–401.

³¹ Lásd: Európai Bizottság COM(2014)158 végleges, I. melléklet.

³² (EU) 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pont.

A jogállamisági kritérium a fentiek alapján azt követeli meg, hogy valamennyi közhatalmi szerv törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek megfelelően és az Alapjogi Chartában és más alkalmazandó eszközökben meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásával, valamint független³³ és pártatlan bíróságok felügyelete mellett járjon el. Így különösen megköveteli, hogy tiszteletben tartsák a törvényesség elvét,³⁴ amely magában foglalja az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét;³⁵ a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét;³⁶ a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét,³⁷ az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve,³⁸ és a hatalmi ágak szétválasztásának³⁹ elvét.⁴⁰ Az EUSZ 2. cikkében felsorolt uniós értékek ugyan nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, azonban a jogállamiság anyajognak, más értékek kiinduló bázisának tekinthető, miután az ezzel létrehozott jogi keret elengedhetetlen az unió alapjául szolgáló más alapvető értékek – a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez.

A jogállamisági mechanizmus bevezetésének sajátos apropóját az új Covid-19-vírus okozta pandémiás helyzettel szembeni uniós intézkedések teremtették meg. Az uniós költségvetés tagállami végrehajtása általában is megköveteli a szigorú pénzgazdálkodási szabályok betartását, de az (EU) 2020/2094 tanácsi rendelettel⁴¹

³³ Orbán Endre: A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1807–1817.

³⁴ A C-496/99. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra CAS Succhi di Frutta SpA. ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet, 63. pont.

³⁵ A C-212/80–217/80. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Srl Meridionale Industria Salumi és társai; Ditta Italo Orlandi & Figlio és Ditta Vincenzo Divella kontra Amministrazione delle finanze dello Stato egyesített ügyekben 1981. november 12-én hozott ítélet, 10. pont.

³⁶ A C-46/87. és 227/88. sz. Hoechst AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet, 19. pont.

³⁷ Henry G. Schermers – Denis F. Waelbroeck: *Judicial Protection in the European Union*. The Hague, Kluwer Law International, 2001; Alec Stone Sweet: *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004; Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.

³⁸ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, 31., 40–41. pont; a C-216/18. PPU. sz. LM-ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet, 63–67. pont.

³⁹ A C-477/16. sz. Openbaar Ministerie kontra Ruslanas Kovalkovas ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, 36. pont; a C-452/16. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra Krzysztof Marek Poltorak ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, 35. pont; valamint a C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet, 58. pont.

⁴⁰ (EU) 2020/2092 rendelet (3) preambulumebekezdés.

⁴¹ A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid-19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról.

létrehozott Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített források felhasználásának alapvető előfeltétele, hogy a tagállamok az EUMSZ 317. cikkében foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfeleljenek. Ezt a követelményt a tagállamok akkor tudják hatékonyan biztosítani, ha hatóságaik a jogszabályoknak megfelelően járnak el,⁴² a nyomozó és vádhatóságok hatékonyan üldözik a csalás eseteit, többek között az adócsalást, az adókijátszást, a korrupciót, az összeférhetetlenséget vagy a jog egyéb megsértését, és a bűnüldöző hatóságok döntései alávethetők a független bíróságok és rajtuk keresztül ténylegesen az Európai Unió Bírósága hatékony bírósági felülvizsgálatának.⁴³

A bírói függetlenség

A bírói függetlenségről akkor lehet beszélni, ha az érintett igazságszolgáltatási szerv mind a vonatkozó szabályok alapján, mind pedig a gyakorlatban teljesen autonóm módon gyakorolhatja igazságszolgáltatási feladatkörét anélkül, hogy bármely más szervvel hierarchikus viszonyban állna, vagy annak alárendelt lenne, továbbá anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna. A függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik,⁴⁴ amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett szerv külső tényezők általi befolyásolhatóságával, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességével kapcsolatos jogos kétség kizárását.⁴⁵

Az EUSZ 19. cikke az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamisági kritériumot konkretizálva írja elő, hogy az uniós jog által szabályozott valamennyi területen, így az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatosan is érvényesüljön a hatékony bírói jogvédelem. Ennek garanciájaként a bíróságok függetlensége⁴⁶ szolgál, amit az Alapjogi Charta 47. cikkének második bekezdése is megerősít.⁴⁷ Mindebből az következik, hogy különösen a közbeszerzési eljárások keretében hozott, közkiadásokat vagy köztartozásokat keletkeztető hatósági aktusok, szerződések bírósági kontrolljának szükségessége révén egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság

⁴² Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. *Jogtudományi Közöny*, 75. (2020), 9. 398–402.

⁴³ (EU) 2020/2092 rendelet (8) preambulumbekkezdés.

⁴⁴ Különösen, ami a szerv összetételét, tagjainak kinevezését, azok megbízatásának időtartamát, kizárásának és elmozdításának okait illeti.

⁴⁵ (EU) 2020/2092 rendelet (10) preambulumbekkezdés.

⁴⁶ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, 32–36. pont.

⁴⁷ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, 40–41. pont.

tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között.⁴⁸

A jogállamiság elveinek megsértésére lehet következtetni az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetésén túl akkor is, ha a hatóságok önkényes vagy jogellenes döntései megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztására kerül sor, nem biztosítottak az említett hatóságok megfelelő működését lehetővé tevő pénzügyi és emberi erőforrások, vagy az összeférhetlenség elkerülése biztosításának elmulasztására kerül sor. Ugyancsak a jogállamiság elvének megsértésére enged következtetni a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása – többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén – vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.⁴⁹

A jogállamiság elvei megsértésének azonosítása során a Bizottságnak figyelembe kell vennie az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, az Európai Számvevőszék jelentéseit, a Bizottság éves jogállamisági jelentését és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytáblát, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az Európai Ügyészség jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok⁵⁰ következtetéseit és ajánlásait, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrző listáját. A Bizottság konzultálhat az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével és a Velencei Bizottsággal, amennyiben az egy alapos minőségi értékelés elkészítéséhez szükséges.⁵¹ A jogállamiság elveinek megsértése esetén lefolytatandó, szigorú rendben zajló eljárás szabályait is rendezi a jogforrás,⁵² és megjelöli az alkalmazható intézkedések típusait is.⁵³ A jogsértés esetén meghozható intézkedések között szerepel a kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztése, a részletek folyósításának felfüggesztése vagy a kölcsönök lejárat előtti visszafizetése, a meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozás csökkentése, valamint a címzettekkel való új kötelezettségek vállalásának vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások megkötésének a tilalma.⁵⁴ A rendelet a végső címzettek vagy kedvezményezettek védelmének megerősítése érdekében is tartalmaz garanciákat, és rendezi az intézkedések megszüntetésének rendjét is.⁵⁵ Meg kell jegyezni, hogy a jogállamisági mechanizmust létrehozó uniós jogforrás jogszerűségét Magyarország és Lengyelország vitatja, a Bíróság előtt

⁴⁸ (EU) 2020/2092 rendelet (13) preambulumbekkezdés.

⁴⁹ (EU) 2020/2092 rendelet 3. cikk a)–c) pont.

⁵⁰ Ideértendők: az Európa Tanács szervei, az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) és a Velencei Bizottság, valamint az Európai Unió Legfelsőbb Bírósági Elnökeinek Hálózata és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata is.

⁵¹ (EU) 2020/2092 rendelet (16) preambulumbekkezdés.

⁵² (EU) 2020/2092 rendelet 6. cikk.

⁵³ (EU) 2020/2092 rendelet 5. cikk.

⁵⁴ (EU) 2020/2092 rendelet (19) preambulumbekkezdés.

⁵⁵ (EU) 2020/2092 rendelet 7. cikk.

2021. március 11. óta folyamatban van az a két megsemmisítési eljárás, ami a (EU) 2020/2092 rendelet jogszerűségének vizsgálatára irányul (C-156/21.⁵⁶ és 157/21.⁵⁷).

A Bíróság gyakorlata

A jogállamisági kritériumok érvényesülése tekintetében a felsorolt elemek közül kiemelkedően nagy jelentőség jut a Bíróság e területen folytatott gyakorlatának, amit a közelmúltban különösen a bírói függetlenséggel kapcsolatos eljárások számának megnövekedésében érhetünk tetten.

A jogállamisági alapértékek megsértésének okán Lengyelországgal szemben a Bizottság a bírói függetlenség elvének a megsértése miatt több eljárást indított, elsősorban kötelezettségszegési eljárásokat⁵⁸ (C-192/18.,⁵⁹ C-619/18.,⁶⁰ C-791/19.,⁶¹ C-204/21.⁶²), és több előzetes döntéshozatali eljárás is ezt a kérdéskört érintette. Ez utóbbiak egy része nem érdemi határozattal zárult (C-522/18.,⁶³ C-537/18.,⁶⁴ C-623/18.,⁶⁵ C-668/18.,⁶⁶ C-763/19., C-764/19., C-765/19.⁶⁷), de az ítélettel befejezett előzetes döntéshozatali ügyekben is lehetősége nyílt a Bíróságnak érdemi útmutatást adni a jogállamiság kérdéskörén belül a bírói függetlenségről (C-558/18.

⁵⁶ A C-156/21. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy.

⁵⁷ A C-157/21. sz. Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügy.

⁵⁸ Az eljárás a lengyel rendes bíróságok bírái nyugdíjkorhatárának csökkentése és a Sąd Najwyższy-n (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) eltérő nyugdíjkorhatárok megállapítása, valamint az uniós jog által szabályozott területeken való hatékony bírói jogvédelem, a bírák elmozdíthatatlansága és a bírói függetlenség elve miatt indult. Mindkét eljárásban a tagállami kötelezettségszegést megállapító határozat született.

⁵⁹ A C-192/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet.

⁶⁰ A C-619/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet.

⁶¹ A C-791/19. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet.

⁶² A 2021. június 11-i keresetlevéllel indult C-204/21. kötelezettségszegési eljárás még folyamatban van, az ügyben a Bíróság elnökhelyettese ideiglenes intézkedésként utasította Lengyelországot, hogy haladéktalanul függessze fel a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának hatásköreire vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását.

⁶³ A C-522/18. sz. D. Ś. kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle ügyben 2020. január 29-én hozott végzés.

⁶⁴ A C-537/18. sz. Y. V. kontra Krajowa Rada Sądownictwa ügyben 2020. február 3-án hozott végzés.

⁶⁵ A C-623/18. sz. Prokuratura Rejonowa w Słubicach kontra B. Q. ügyben 2020. október 6-án hozott végzés.

⁶⁶ A C-668/18. sz. B. P. kontra Uniparts SARL ügyben 2019. december 3-án hozott végzés.

⁶⁷ A C-763/19–C-765/19. sz. D. S. és társai kontra S. P. és társai egyesített ügyekben 2020. május 7-én hozott végzés.

és C-563/18. egyesített ügyek,⁶⁸ C-585/18., C-624/18. és C-625/18. egyesített ügyek,⁶⁹ C-824/18.,⁷⁰ C-354/20. PPU. és C-412/20. PPU.⁷¹) Főtanácsnoki indítvány készült már néhány előzetes döntéshozatali ügyben (C-487/19.,⁷² C-508/19.,⁷³ C-748/19., C-749/19., C-750/19., C-751/19., C-752/19., C-753/19., C-754/19.,⁷⁴ C-55/20.,⁷⁵ C-132/20.,⁷⁶) és jelenleg is folyamatban van több eljárás (C-491/20., C-492/20., C-493/20., C-494/20., C-495/20., C-496/20., C-506/20., C-509/20., C-511/20., C-615/20., C-671/20., C-181/21., C-269/21.).

A bírói függetlenséggel kapcsolatosan román ügyek is kerültek a Bíróság elé. Eddig azonban érdemi határozatok nem születtek. A C-580/20.⁷⁷ ügyben az előzetes döntéshozatali eljárásban elfogadhatatlanság miatti elutasításra került sor, és a szerződésen kívüli felelősség megállapítására irányuló T-297/19.⁷⁸ ügyben is csak

⁶⁸ A C-558/18. és C-563/18. sz. Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku kontra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki és társai egyesített ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet.

⁶⁹ A C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyben 2019. november 19-én hozott ítélet.

⁷⁰ A C-824/18. sz. A. B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet.

⁷¹ A C-354/20. PPU. és C-412/20. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra L. és P. egyesített ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet. Ennek az ügynek az az érdekessége, hogy nem lengyel előterjesztésre született, az előzetes döntéshozatali eljárást a Rechtbank Amsterdam kezdeményezte, a kérelmek azonban közvetlenül érintették a lengyel igazságszolgáltatás helyzetét, mivel a kérelmeket a C-354/20. PPU. sz. ügyben a Sąd Okręgowy w Poznaniu (poznańi regionális bíróság, Lengyelország) által L.-lel szemben büntetőeljárás lefolytatása céljából 2015. augusztus 31-én kibocsátott, illetve a C-412/20. PPU. sz. ügyben a Sąd Okręgowy w Sieradzu (sieradzi regionális bíróság, Lengyelország) által P.-vel szemben szabadságvesztés-büntetés végrehajtása céljából 2020. május 26-án kibocsátott két európai elfogatóparancs végrehajtása keretében terjesztették elő.

⁷² A C-487/19. sz. W. Ž. (és des affaires publiques de la Cour suprême – nomination) ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa.

⁷³ A C-508/19. sz. M. F. kontra J. M. ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa.

⁷⁴ A C-748/19–C-754/19. sz. M. Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim kontra W. B. (C-748/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Żoliborz w Warszawie kontra X. A., Y. Z. (C-749/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra D. T. (C-750/19.); Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie kontra Z. Y. (C-751/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Ursynów w Warszawie kontra A. X. (C-752/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra B. V. (C-753/19) és Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra C. U. (C-754/19.); a Pictura Sp. z o.o. részvételével egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. május 20-án ismertetett indítványa.

⁷⁵ A C-55/20. sz. Ministerstwo Sprawiedliwości ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. június 17-én ismertetett indítványa.

⁷⁶ A C-132/20. sz. B. N., D. M., E. N. kontra Getin Noble Bank S.A. ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. július 8-án ismertetett indítványa.

⁷⁷ A C-580/20. sz. XXX és YYY elleni büntetőeljárás ügyben 2021. május 11-én hozott végzés.

⁷⁸ A T-297/19. sz. Daniel Dragomir kontra Európai Bizottság ügyben 2019. december 20-án hozott végzés.

a kártérítési kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan jogalapja volt a bírói függetlenségre történő hivatkozás. A 2019. év során jó néhány román bíróság terjesztett több kérdést a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából a bírói függetlenségre, a jogállamiságra és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozóan. Ezek közül az első csokorba olyan ügyek sorolhatók, amelyekben a bíróságokra vonatkozó nemzeti jogszabályok különböző módosításainak uniós joggal való összhangjáról kell állást foglalni. Ezekben az ügyekben főtanácsnoki vélemények előterjesztésére már sor került.⁷⁹ Az ügyek egy második csoportjában az volt az előterjesztések tárgya, hogy sérthetik-e a bírói függetlenség és a jogállamiság elvét, valamint az unió pénzügyi érdekeinek védelmét a Curtea Constituțională a României (alkotmánybíróság, Románia) határozatai. A második csoportba tartozó ügyekben is még csak főtanácsnoki indítványok születtek.⁸⁰ Vannak továbbá olyan folyamatban lévő ügyek, amelyekben még csak a kérelem előterjesztésére került sor (C-929/19.,⁸¹ C-926/19.⁸² és C-859/19.⁸³).

A bírói függetlenség témakörében lezárult egy, nagytanácsban elbírált, Máltáról érkezett ügy,⁸⁴ és egy magyar ügy is folyamatban van, abban főtanácsnoki vélemény készült.⁸⁵

Következtetések

A bemutatott ítélkezési gyakorlatból az alábbi egyértelmű összefüggések mutathatók ki a jogállamiság, a demokratikus jogok érvényesülése és a bírói függetlenség kérdésében. Habár a nemzeti igazságszolgáltatási szervezet kérdése a tagállamok hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell

⁷⁹ A C-83/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România kontra Inspekția Judiciară, C-127/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor kontra Consiliul Superior al Magistraturii és C-195/19. sz. P. J. kontra Q. K. egyesített ügyekben, valamint C-291/19. sz. S. O. kontra T. P. és társai ügyben, C-355/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor és O. L. kontra Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție–Procurorul General al României ügyben és C-397/19. sz. A. X. kontra Statul Român–Ministerul Finanțelor Publice ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. szeptember 23-án ismertetett indítványai.

⁸⁰ A C-357/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție és társai kontra Q. N. és társai és C-547/19. sz. C. Y. és társai egyesített ügyekben; C-379/19. sz. DNA – Serviciul Teritorial Oradea kontra I. G. és társai ügyben, valamint a C-811/19. és C-840/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație és társai kontra F. Q. és társai egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. március 4-én ismertetett indítványai.

⁸¹ A C-929/19. sz. CD-ügy.

⁸² A C-926/19. sz. B. R. és társai ügy.

⁸³ A C-859/19. sz. F. X. és társai ügy.

⁸⁴ A C-896/19. sz. Republika kontra Il-Prim Ministru ügyben 2021. április 20-án hozott ítélet.

⁸⁵ A C-564/19. sz. IS-ügyben Pritt Pikamäe főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa.

tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében vett hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek (Alapjogi Charta 47. cikk). Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítását célzó hatékony bírói felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság értéke meglétének velejárója, amelyet véd az EUSZ. A tagállami rendes bíróságok az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhatnak, így e bíróságoknak teljesíteniük kell az ilyen jogvédelem követelményeit. Márpedig annak biztosítása érdekében, hogy maguk ilyen védelmet nyújtsanak, alapvető fontosságú e bíróságok függetlenségének védelme. A bíróságok függetlenségére vonatkozó követelmény a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely jogok döntő jelentőségűek a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok EUSZ 2. cikkében felsorolt közös értékeinek, különösen pedig a jogállamiság értékének a megőrzése szempontjából. Az EUSZ 49. cikke értelmében az unió olyan államokat tömörít, amelyek szabadon és önkéntesen csatlakoztak az EUSZ 2. cikkében említett közös értékekhez, például a jogállamisághoz, amelyek tiszteletben tartják ezeket az értékeket, és elkötelezték azok érvényesítése mellett.

A hatékony bírói jogvédelem azon követelményei közül, amelyeknek meg kell felelniük azon nemzeti bíróságoknak, amelyek az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben döntést hozhatnak, a bírói függetlenség alapvető fontossággal bír többek között az uniós jogrend számára, mégpedig több szempontból is. E függetlenség ugyanis alapvető az EUMSZ 267. cikkében előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megfelelő működése szempontjából, amelyet csak egy független fórum hozhat működésbe. Egyébiránt a charta 47. cikkében előírt hatékony bírói jogvédelemhez és tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényeges tartalmának körébe tartozik.

A bíróságok függetlenségét – a jogállamiság működését jellemző hatalmi ágak szétválasztása elvének megfelelően – a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben biztosítani kell. A bíróságok függetlenségének és pártatlanságának garanciái megkövetelik, hogy a bírák kinevezésével vagy fegyelmi felelősségének megállapításával megbízott fórumok teljesen autonóm módon gyakorolják feladatkörüket, és védettek legyenek az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja, tiszteletben tartva az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során semmilyen más érdek ne érvényesüljön.

A bírák bármely külső beavatkozással vagy nyomással szembeni nélkülözhetetlen szabadsága megkövetel olyan megfelelő garanciákat, mint az elmozdíthatatlanság. Az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen, nem teljesen abszolút jel-

legű elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Ennélfogva valamely tagállam nem módosíthatja – különösen az igazságszolgáltatási szervezetre vonatkozó – jogszabályait oly módon, hogy az a jogállamiság értéke védelmének leértékelődését eredményezze, amely értéket többek között az EUSZ 19. cikke konkretizálja. Ebből a szempontból a tagállamok nem fogadhatnak el olyan szabályokat, amelyek sértik a bírói függetlenséget. Mind a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkével létrehozott együttműködési rendszerrel, mind a lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt elvével ellentétesek az olyan tagállami jogszabályi rendelkezések, amelyek azzal a konkrét hatással jártak, hogy a Bíróságot megakadályozták abban, hogy határozzon előzetes döntéshozatal céljából elé terjesztett kérdésekről, és kizárják annak mindenfajta lehetőségét, hogy nemzeti bíróság a jövőben kérdéseket terjesszen elő. Az ilyen típusú jogszabályok ellentétesek lehetnek a tagállamoknak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében előírt, arra vonatkozó kötelezettségével is, hogy megteremtsék azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való joga tiszteletben tartásának a biztosításához szükségesek. Ezért az uniós jog elsőbbsége alapján valamely nemzeti bíróságnak figyelmen kívül kell hagynia minden olyan nemzeti szabályozást vagy bírói gyakorlatot, amely sérti azon lehetőségét, hogy kérdést intézzon a Bírósághoz. Az elsőbbség elvét akként kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi azt is, hogy a nemzeti bíróság mellőzze a nemzeti alkotmánybíróság határozatának alkalmazását, ha ezt szükségesnek véli ahhoz, hogy eleget tegyen a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jogi rendelkezésekből eredő kötelezettségeknek.

Összegzés

Az eljárások számából és tárgyából arra következtethetünk, hogy a bírói függetlenség kérdése iránt egyre fogékonyabbak a tagállami bírák, akik számos előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével adtak és adnak lehetőséget a Bíróság számára a legfontosabb fogalmi kérdések értelmezésére. Jól látszik a Bíróság gyakorlatából, hogy e kérdés nagyon szorosan kapcsolódik a hatékony bírói jogvédelem és a demokratikus jogok érvényesülése, a joghoz, pártatlan igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés kérdésein keresztül a jogállamisági alapértékek megvalósulásához.⁸⁶ A Bíróság ezt a kérdést az Alapjogi Chartában a jogalanyok számára biztosított alapjogok érvényesülésével is összeköti, és számos újszerű érvelési technikát is alkalmaz az általa kívánatosnak vélt jogvédelmi rendszer megfelelő működésének elérése érdekében. Az e kérdésekre adott uniós jogi válaszok egyfajta

⁸⁶ Orbán Endre: Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből. *MTA Law Working Papers*, (2021), 9. 1–16.

fordított Solange-módszerként segíthetik ki a tagállami jogokat. A régi-új téma nagyon friss, és egyfajta reneszánszát éli, alkalmat ad arra, hogy fogalmi szinten is át- vagy újragondolásra kerüljön néhány klasszikusnak tűnő fogalom, és ebből eredően ez a témakör várhatóan a közeljövőben is számos elemzés tárgya lesz majd, a pro és kontra érvek záporában az uniós jog 21. századi új kihívásainak egyikeként sokáig fogja a szakirodalom figyelmét foglalkoztatni.

Challenges of Judicial Independence and the Rule of Law in the 21st Century

Abstract

The European Union is a values-based community of law. The values that are common to the legal systems of the Member States and the European Union are protected by special enforcement mechanisms. The Treaty of Lisbon has initiated changes in this area. The issue of judicial independence appears as a common guarantee element in the system of criteria for the exercise of democratic rights and the rule of law. The study seeks to highlight new challenges in this area by reviewing procedural changes in the field of democratic justice and the protection of the values of the rule of law and the recent case law of the Court of Justice of the European Union in the field of judicial independence. Keywords: judicial independence, democratic rights, rule of law, common European values, article 7., rule of law mechanism, reverse Solange procedure, Charter of Fundamental Rights

Irodalomjegyzék

- Baldini, Gianfranco – Nicola Chelotti: The Brexit Effect: Political Implications of the Exit of the United Kingdom from the European Union. *International Political Science Review (IPSR)*, 2021. augusztus 26. Online: <https://doi.org/10.1177/01925121211026522>
- Bogdandy, Armin von: Founding Principles. In Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009.
- Bogdandy, Armin von: Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States. *Common Market Law Review*, 57. (2020), 3. 705–740.
- Bogdandy, Armin von: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. In Armin von Bogdandy – Piotr Bogdanowicz – Iris Canor – Christoph Grabenwarter – Maciej Taborowski – Matthias Schmidt (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Heidelberg, Springer, 2021. 385–401.
- Bogdandy, Armin von – Christoph Grabenwarter – Peter M. Huber (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016.
- Bogdandy, Armin von – Matthias Kottmann – Carlino Antpöhler – Johanna Dickschen – Simon Hentrei – Maja Smrkolj: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, 72. (2012). 45–78.
- Bogdandy, Armin von – Luke Dimitrios Spieker: Protecting Fundamental Rights Beyond the Charter: Repositioning the Reverse Solange Doctrine in Light of the CJEU's Article 2 TEU Case-Law. In Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): *EU Law in the Member States: The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*. *EU Law in the Member States*. Vol. VII. Oxford, Hart Publishing, 2020. 525–546.
- Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. *Jogtudományi Közlemény*, 75. (2020), 9. 398–402.
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. COM(2014)158 végleges (2014. március 11.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52014DC0158>
- Fekete Balázs: Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver? *Jtíblog, a Jogtudományi Intézet blogoldala*, 2015. január 23. Online: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver>
- Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.
- Gombos Katalin: Bevezetés: a társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatáról általában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 2035–2067. Online: <http://real.mtak.hu/120565/1/GK.pdf>
- Gombos Katalin – Gyuranecz Franciska Zsófia – Krausz Bernadett – Papp Dorottya: A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései. In Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 327–355.
- Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

- Gombos Katalin – Szűcs Anikó Edit: State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9. (2021), 1. 74–90. Online: www.elevenjournals.com/tijdschrift/HYIEL/2021/1
- Lenaerts, Koen – José A. Gutierrez-Fons: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Brussels, Bruylant, 2020.
- Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 1–3. 193–203. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2019.0912>
- Orbán Endre: A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1807–1817. Online: <https://bit.ly/3BDRYUR>
- Orbán Endre: Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből. *MTA Law Working Papers*, (2021), 9. 1–16. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/hazai-es-unios-fejlemenyek-a-biroi-fuggetlenseg-ertelmezese-korebol>
- Reinke, Guido – Thomas Levermann: *Brexit: A Political Crisis for Europe: Impact Assessment and Lessons Learnt for the European Union*. Springfield, Gold Rush, 2017.
- Schermers, Henry G. – Denis F. Waelbroeck: *Judicial Protection in the European Union*. The Hague, Kluwer Law International, 2001.
- Stone Sweet, Alec: *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.
- Vogenauer, Stefan – Stephen Weatherhill (szerk.): *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*. Oxford, Hart, 2017.
- Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. (2011), 7–8. 369–401.
- Vörös Imre: Az Európai Unió kiútkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. *Jogtudományi Közlöny*, 69. (2014), 7–8. 363–364.

Jogforrások, jogesetek

- A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid-19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2094>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2092>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT>
- Az Európai Unióról szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>
- C-132/20. sz. B. N., D. M., E. N. kontra Getin Noble Bank S.A. ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. július 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:557.
- C-156/21. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy
- C-157/21. sz. Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügy
- C-192/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:924.

- C-204/21. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy
- C-212/80–217/80. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Srl Meridionale Industria Salumi és társai; Ditta Italo Orlandi & Figlio és Ditta Vincenzo Divella kontra Amministrazione delle finanze dello Stato egyesített ügyekben 1981. november 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1981:270.
- C-354/20. PPU. és C-412/20. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra L. és P. egyesített ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:1033.
- C-357/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție és társai kontra Q. N. és társai és C-547/19. sz. C. Y. és társai egyesített ügyekben; C-379/19. sz. DNA – Serviciul Teritorial Oradea kontra IG és társai ügyben, valamint a C-811/19. és C-840/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație és társai kontra F. Q. és társai egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. március 4-én ismertetett indítványai, ECLI:EU:C:2021:170.
- C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2008:461.
- C-46/87. és 227/88. sz. Hoechst AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1989:337.
- C-477/16. sz. Openbaar Ministerie kontra Ruslanas Kovalkovas ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:861.
- C-452/16. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra Krzysztof Marek Poltorak ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:858.
- C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:811.
- C-487/19. sz. W. Ž. (és des affaires publiques de la Cour suprême – nomination) ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:289.
- C-496/99. P. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra CAS Succhi di Frutta SpA. ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:236.
- C-508/19. sz. M. F. kontra J. M. ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:290.
- C-522/18. sz. D. Š. kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jasle ügyben 2020. január 29-én hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:42.
- C-537/18. sz. Y. V. kontra Krajowa Rada Sądownictwa ügyben 2020. február 3-án hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:136.
- C-55/20. sz. Ministerstwo Sprawiedliwości ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. június 17-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:500.
- C-558/18. és C-563/18. sz. Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku kontra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki és társai egyesített ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:234.
- C-564/19. sz. IS-ügyben Pritt Pikamäe főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:292.
- C-580/20. sz. XXX és YYY elleni büntetőeljárás ügyben 2021. május 11-én hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:375.
- C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyben 2019. november 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:982.

C-619/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:531.

C-623/18. sz. Prokuratura Rejonowa w Słubicach kontra B. Q. ügyben 2020. október 6-án hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:800.

C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:117, 31.

C-216/18. PPU. sz. LM-ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:586.

C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:117.

C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügy

C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügyben Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án kihirdetett indítványa, ECLI:EU:C:2020:985.

C-668/18. sz. B. P. kontra Uniparts SARL ügyben 2019. december 3-án hozott végzés, ECLI:EU:C:2019:1093.

C-748/19–C-754/19. sz. M. Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim kontra W. B. (C-748/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie kontra X. A., Y. Z. (C-749/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie kontra DT (C-750/19.); Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie kontra Z. Y. (C-751/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie kontra A. X. (C-752/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie kontra B. V. (C-753/19.) és Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie kontra C. U. (C-754/19.); a Pictura Sp. z. o.o. részvételével egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. május 20-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:403.

C-763/19–C-765/19. sz. D. S. és társai kontra S. P. és társai egyesített ügyekben 2020. május 7-én hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:414.

C-791/19. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:596.

C-824/18. sz. A. B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:153.

C-83/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România kontra Inspecția Judiciară, C-127/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor kontra Consiliul Superior al Magistraturii és C-195/19. sz. P. J. kontra Q. K. egyesített ügyekben, valamint C-291/19. sz. S. O. kontra T. P. és társai ügyben, C-355/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor és O. L. kontra Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție–Procurorul General al României ügyben és C-397/19. sz. A. X. kontra Statul Român–Ministerul Finanțelor Publice ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. szeptember 23-án ismertetett indítványai, ECLI:EU:C:2020:746.

C-859/19. sz. F. X. és társai ügy

C-896/19. sz. Republika kontra Il-Prim Ministru ügyben 2021. április 20-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:311.

C-926/19. sz. B. R. és társai ügy

C-929/19. sz. CD-ügy

T-297/19. sz. Daniel Dragomir kontra Európai Bizottság ügyben 2019. december 20-án hozott végzés, ECLI:EU:T:2019:902.