

Petri Bernadett

Uniós intézmények célkeresztben: jogállamisági kontroll vagy hatalmi játszma?

Az Európai Unió a jogállamiságon alapul, ami azt is jelenti, hogy az EU intézményeinek valamennyi tevékenysége összhangban kell hogy álljon az EU alapító szerződéseivel, amelyeket a tagállamok önkéntesen és demokratikusan fogadtak el. A Szerződések értelmében az intézmények célja az unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikái és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának biztosítása. E tevékenységre az uniós intézmények a jogállamiság terén a tagállamokkal azonos elvárások mentén kötelesek. A fentiek ellenére a korábbiakban szinte egyáltalán nem hangzottak el jogállamisági elvárások az uniós intézményekkel szemben, azonban ez a gyakorlat mára már megváltozni látszik. Az Európai Parlament 2021-ben mulasztási pert indított az Európai Bizottsággal szemben a jogállamisági kondicionalitási rendelet alkalmazásának hiánya miatt, 2022-ben pedig a Tanács vonatkozásában hivatkozott a jogállamiság elveinek megsértésére egyik határozatában. Nemrégiben európai bírói szervezetek megsemmisítési keresetet indítottak szintén az Európai Unió Tanácsával szemben a lengyel helyreállítási tervet jóváhagyó határozat érvénytelenítését kérve az Európai Bíróságtól. A kereset szerint a Bizottság és a Tanács megszegte a Szerződéseket és a jogállamisági elveket. Az Európai Parlamentnek az ombudsman előtt kell felelnie hátsó kapus személyzeti döntései miatt, az egyik, akadémikusokból álló jogállamisági lobbiszervezet bejelentése alapján. A jogbiztonság, mint a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme, az intézményekbe vetett bizalom egyik előfeltétele. A stabilitás és következetesség elve, a kiszámíthatóság jogos elvárások, amelyek az Európai Unió jogának jogbiztonságra vonatkozó általános alapelveinek részét képezik. Felismerik-e az uniós intézmények, amelyek folyamatosan a jogállamiság tagállamok általi betartatásáért szállnak síkra, hogy maguknak is példát kell mutatniuk, hogy a fenti elvek szerint működnek, vagy a jogállamisági kifogások egy Unión belüli hatalmi játszma részét képezik, amely éppen a magyar uniós soros elnökség időszakára csúcsosodik majd ki?

Bevezetés

Az Európai Unió intézményei közötti hatalmi dinamika felgyorsulása a jelenlegi időszakban is tapasztalható, és az elkövetkező néhány évben még inkább kibontakozó jelenség. Ennek egy része hozzákapcsolható a mára már politikai termékké vált jogállamisági vitához az Európai Unió intézményei és a tagállamok között, amelyben az érintett intézmények és tagállamok változó intenzitással vesznek részt, s amelynek kiemelt célpontjává elsősorban Magyarország és Lengyelország vált. A közelgő magyar uniós elnökség összefüggésében e tendencia különösen jelentős fontosságúvá válhat, mindezek miatt pedig különösen fontos elemezni és értelmezni az uniós intézmények közötti hatalmi szövevény alakulását. Ennek az analízisnek lényeges részét képezi egy, az elmúlt időszakban megfigyelhető tendencia, ami egy óvatos átalakulást hozhat *rule of law* fronton:



https://doi.org/10.36250/01146_09



<https://orcid.org/0009-0001-7993-6463>

az uniós intézmények tevékenysége felett egyre intenzívebbé válik a jogállamisági kontroll megjelenése, egyre gyakrabban kerül az érdeklődés középpontjába, hogy az intézményi aktusok összhangban állnak-e az uniós alapszerződésekkel, és maguk az uniós intézmények teljesítik-e jogszabályi kötelezettségeiket. Politikai szempontból a jelenség egyelőre túlnyomórészt periferikus, a „mainstream” – vagy legalábbis magukat oda soroló – pártok fő üzeneteiben nem jelennek meg az intézményekkel szembeni kritikus kijelentések, ugyanakkor a kapcsolódó eljárások során a jogállamisági ellenőrzés szándéka alól ezek az európai közélet legfőbb áramlatába tartozó politikai csoportok sem vonják ki magukat.

Az uniós intézményekre vonatkozó jogállamisági kritériumok

Az Európai Unió valamennyi intézményének működése a jogállamiságon kell hogy alapuljon. Ez az előírás az intézményekre nézve olyan módon értelmezhető, hogy tevékenységüknek összhangban kell állnia az Európai Unióról szóló szerződéssel (EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (EUMSz), amelyeket a tagállamok önkéntesen és demokratikusan fogadtak el. A Szerződések értelmében az intézmények célja „az Unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikái és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása”.¹ Szintén az intézményekre vonatkozó jogállamisági kritériumok egyikét jelenti, hogy a hivatkozott rendelkezés szerint „[a]z egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el”.²

Az európai integráció a kezdeti szakaszában tisztán gazdasági integrációként indult, ennek megfelelően pedig nem tartották szükségesnek sem az uniós intézmények, sem pedig a tagállamok, hogy a jogállamiság értékének védelmét szolgáló elveket és rendelkezéseket tartalmazzanak az alapító szerződések. A jogállamisági kritériumok megjelenését a politikai integráció erősítésének szándéka hozta magával, ennek megfelelően pedig a maastrichti szerződés teremtette meg a politikai uniót, amely a jogállamisággal már mint jogi és politikai fogalommal egyaránt operál.³

Esetjogi szempontból az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság, EUB) a Les verts-ügyben hozott döntése adja az alapját a jogállamiság uniós intézményi gyakorlatra nézve értelmezhető meghatározásának.⁴ A Bíróság ítélete alapján az unió „[...] jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e a Szerződésnek”. A Szerződések előírásait az ítélet gyakorlati értelemben egyfajta alkotmányos alapchartaként

¹ EUSz 13. cikk (1) bekezdés.

² EUSz 13. cikk (2) bekezdés.

³ TÉGLÁSI 2014: 154.

⁴ 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet.

határozza meg az uniós intézmények számára. A jogállamiság fogalmával kapcsolatban az Európai Unió Bírósága további meghatározást nem kínál.

Ezen a ponton válik lényegessé az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Alapjogi Charta, Charta) megemlézése. A Charta ugyanis az uniós intézmények számára a jogállamisági feltételek alapdokumentuma. Az Alapjogi Charta 51. cikke rögzíti: „címetzettei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. A Charta hatálybalépését, illetve annak alapszerződési szintre emelését megelőzően ugyanis a Szerződések rendelkezésein túl nem létezett olyan norma, amely részletesen taglalta volna az európai intézmények és az uniós jog alkalmazása esetén a tagállamok számára betartandó alapvető jogokat és jogállamisági kritériumokat. A Charta ennek megfelelően egy relatíve új instrumentumnak tekinthető, hiszen azt az 1999-es kölni Európai Tanács következtetéseinek megfelelően 2000. december 7-én, a nizzai szerződéssel egy időben hirdették ki, azonban a dokumentum ekkor még csak egy intézményközi megállapodás formájában volt jelen, az uniós jogforrási hierarchia szempontjából tehát az alapszerződésekhez képest alacsonyabb szinten. Az Alapjogi Chartát csak a lisszaboni szerződés 2009-es hatálybalépésekor emelték az uniós alapszerződések szintjére.⁵ Integrációtörténeti szempontból tehát megállapítható, hogy az Európai Unió és intézményei évtizedeken keresztül jelentős lemaradásban voltak a tagállamokkal szemben a jogállamisági feltételek részletezése terén, miközben a tagállamok alkotmányos struktúrái pontosan meghatározták az állami szervek jogszerű működésének feltételeit. Meg kell jegyezni, hogy a jogállam mai fogalma a jog uralmának kritériumain felül egy, a formális mellett a tartalmi, tehát materiális jogállamiság fogalmán is túlmutató politikai eszmény.⁶ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a jogállam tartalmi elemeinek meghatározása érdekében elfogadott jelentése azonban az uniós intézmények vonatkozásában is irányadó módon összegzi, hogy a jogállam fogalmi elemei a következők: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve.⁷

Az EU intézményrendszere hosszú ideje ellenáll a „felettes” kontrollmechanizmusoknak. Annak ellenére, hogy anyagi jogi értelemben a normák igen széles körét ölelik fel az uniós intézményekre értelmezendő jogi előírások, az EU-intézmények feletti jogállamisági kontroll is gyerekcipőben jár még. Ahhoz képest azonban, hogy az uniós intézmények jogállamisági felelősségének kérdése évtizedeken keresztül tabut jelentett, a nemrégiben felmerült precedensek mindenképpen áttörésnek tekinthetők.

⁵ TÉGLÁSI 2014: 158.

⁶ GYÖRFFI–JAKAB 2009: 156.

⁷ Velencei Bizottság 2010.

Intézményközi dinamika és az intézményi egyensúly elve

Az értelmezés teljessége érdekében nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat a korábban említett intézményközi hatalmi dinamikákat, amelyek a jogállamisági kérdéshez való viszonyulást jellemzik. Elsőként a lisszaboni szerződésre tekinthetünk úgy ebből a szempontból, mint amely átrendeződést hozott az európai intézmények közötti hatalmi erőviszonyokban.⁸ Ebben a kontextusban a különböző uniós intézmények, különösen az Európai Parlament és az Európai Bizottság minden lehetőséget megragadtak, hogy az új szabályokra hivatkozva, azokat saját céljaiknak megfelelően értelmezve minél jelentősebb politikai mozgásteret és hatalmi erőteret vívjanak ki maguknak egymással és a tagállamokkal szemben egyaránt. Márpedig az intézményi egyensúly elve kiemelt fontosságú az integráció szempontjából, és az uniós intézmények vonatkozásában értelmezhető jogállamisági feltételrendszer szerves része. Az intézményi egyensúly elvét az írott primer jog explicit módon nem tartalmazza, az elv kifejtése az Európai Unió Bíróságának érdeme.⁹

Az EU-s döntéshozatal lényegét az úgynevezett intézményi háromszög adja, az EU ezen intézményi háromszögének rendszere ezek alapján egyszerre épül a hatalom megosztására és kombinációjára.¹⁰ Ennek az elvnek a gyökerei az európai uniós integráció legkorábbi időszakára vezethetők vissza, nevezetesen a Meroni-ügyben hozott ítéletre, amelyben a Bíróság első ízben utalt „a Közösség intézményi struktúráját jellemző hatalmi egyensúlyra” mint garanciális alapelvre. A jelenleg hatályos norma az EUSz 13. cikk (2) bekezdésének rendelkezése, amelynek megfelelően utal az uniós intézmények együttműködési kötelezettségére, a fentiekben idézett módon. Szó szerinti értelemben véve ez a szabály azt jelenti, hogy az uniós intézményeknek be kell tartaniuk a hatásköreikre vonatkozó előírásokat, azonban teleologikus értelmezés mellett ez azt is jelenti: az intézmények feladata, hogy a kompetenciáikat szabályozó előírások valódi és a mindenkori helyzethez alkalmazkodó tartalmát megfelelő értelmezéssel ők maguk tárják fel, ezáltal biztosítva az unió megfelelő és kellő hatékonyságú működését. Ez az értelmezés pedig máris kellő mozgásteret biztosít az intézmények közötti hatalmi átrendeződés dinamikájának érvényre jutásához.

A tapasztalatok szerint a tagállamokkal szemben tanúsított jogállamisági fellépés kiváló terepet kínált az eddigiekben a hatáskörökért folytatott politikai küzdelemhez, és ehhez hasonlóan remek alkalmat kínálhat az intézményközi irányultságú jogállamisági vita az uniós szervezeti rendszeren belüli hatalmi újrendeződéshez az elkövetkező években.

⁸ „Az uniós intézmények közé tartozó Európai Unió Bírósága bírói jogfejlesztő tevékenysége révén az egyik legerősebb befolyást gyakorolta az integráció fejlődéstörténetére.” ARATÓ et al. 2020: 51.

⁹ MOHAY 2012: 27.

¹⁰ TRÓCSÁNYI–SULYOK 2020.

Intézményközi perek – út a jogállamisági számonkérés felé

Az uniós intézmények közötti perek nem tekinthetők szokványosnak, de annyira nem is egyedülállóak az Európai Bíróság gyakorlatában. Csak néhány példa az intézményközi jogviták közül: 2021 tavaszán indított az Európai Parlament mulasztás megállapítása iránti pert az Európai Bizottsággal szemben (C-137/21. sz. ügy), a két intézmény között „szokásos komitológiai csörte” részeként, ezúttal vízumügyi viszonyosság tárgyában.¹¹ A Parlament érvelése szerint az uniós tagállamok állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget előíró harmadik országok vonatkozásában a Bizottságnak egy érvényes és hatályos jogszabály szerint felhatalmazáson alapuló jogi aktust kellene elfogadnia, e kötelezettségének azonban a Bizottság nem tett eleget. Az ügy indoka, hogy a bolgár, a horvát, a ciprusi és a román állampolgároknak továbbra is vízumot kell kiváltaniuk az Egyesült Államokba való belépéshez, annak ellenére, hogy az Egyesült Államok állampolgárai nem kötelesek ezt megtenni, amikor európai uniós országba látogatnak.

Nem tisztán intézményközi, de intézménypolitikai vonatkozású egyedi eset volt (T-156/18), amikor 2018-ban az európai konzervatívok frakcióelnöke, a lengyel Jog és Igazságosság pártjának politikusa, Ryszard Legutko és párttársa, Tomasz Piotr Poręba azért indítottak mulasztási pert az Európai Parlamenttel szemben, mert az, álláspontjuk szerint, elmulasztotta az Európai Unió Tanácsának továbbítani írásbeli választ igénylő kérdésüket, amely mulasztást a nevezett felek az Európai Parlament Eljárási Szabályával (Házszabály) ellentétesnek vélték. A Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította,¹² és úgy érvelt, hogy egy parlamenti kérdés továbbításának elmulasztása nem tekinthető mulasztási perrel támadható aktusnak.

Az EUMSz 265. cikke szerint, ha az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az unió többi intézménye keresettel fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. A kereset befogadhatóságának feltétele az érintett intézmény előzetes felszólítása, majd két hónapot kell biztosítani számára, hogy önként tegye a mulasztással érintett lépést, amelyet követően további két hónap áll rendelkezésre a perindításra.

Annak érdekében tehát, hogy megállapítható legyen egy uniós intézmény mulasztása, az adott intézményre nézve kötelezettségnek kell fennállnia az uniós Szerződések alapján. Vitás azonban az EUB gyakorlata azzal kapcsolatban, hogy mulasztásnak minősül-e, ha az uniós intézmény felkérésre állást foglal a per előtti eljárásban, de a kérdéses intézkedést továbbra is megtagadja. Legalábbis így foglalt állást a Bíróság korábbi gyakorlatában. A Dumez kontra Bizottság (T-126/95 sz.) ügyben a felperes azt akarta elérni, hogy a Bizottság indítson kötelezettségszegési eljárást Görögországgal szemben az új athéni repülőtérre vonatkozó közbeszerzési eljárás miatt.¹³ A Bíróság szerint magánfelek nem jogosultak vitatni a Bizottság azon döntését, amelyben az visszautasítja

¹¹ C-137/21. sz. Európai Parlament kontra Európai Bizottság ügyben benyújtott kereset.

¹² T-156/18 sz. Ryszard Legutko és Tomasz Piotr Poręba kontra Európai Parlament ügyben hozott végzés.

¹³ T-126/95 sz. Dumez kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzés.

a kötelezettségszegési eljárás megindítását egy adott ügyben. Igaz, hogy a Bíróság e rendelkezést magánfelekre vonatkozóan, és nem egy uniós intézményre nézve értelmezte így. Némileg árnyalja a képet a Pioneer Hi-Bred ügyben (T-164/10) tett állásfoglalás az EUB részéről,¹⁴ amely szerint nem menti ki a mulasztási kereset alkalmazhatóságát, ha az uniós intézmény a mulasztással kapcsolatos felszólításra adott válaszában nem egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy elfogadja-e az aktust, amire felhívták, vagy sem.

Az EUB általános gyakorlatától eltér egy másik, szintén intézményközi ügyben hozott döntés. Ebben a Bíróság úgy értelmezte a szabályokat, hogy a mulasztási felszólításra adott válasz pusztá ténye nem menti ki az uniós intézmények felelősségét. Az ítélet szerint a cselekvés megtagadása, bármennyire is egyértelmű annak kifejezése, önmagában nem szünteti meg a mulasztást – fogalmaz az ítélet a Komitológia-ügyben (302/87. sz. ügy), ahol az Európai Parlament az Európai Közösségek Tanácsát perelte.¹⁵

Az uniós intézmények tehát a korábbiakban is álltak már mulasztási kereset célpontjában, az azonban első ízben a kondicionalitási rendelet¹⁶ alkalmazásának kérdéskörében merült fel, hogy nemcsak a jogsértő mulasztást, hanem annak következtében a jogállamiság elveinek megsértését is az Európai Tanács és az Európai Bizottság terhére róják.

A jogállamisági kondicionalitási ügy első fejezete: Európai Parlament kontra Tanács

Az Európai Tanács 2020. december 10–11-i ülését követően a költségvetés és a helyreállítási alap kapcsán elért uniós megállapodás eredményét minden érintett fél a saját győzelmének hirdette. A felszínes szemlélőnek akár az az illúziója támadhatott, hogy az Európai Unió működésében ténylegesen a mindennekfeletti kompromisszumok politikája érvényesül. Mint azonban azt James Russell Lowell amerikai költő és diplomata megfogalmazta: „Compromise makes a good umbrella, but a poor roof”, vagyis a kompromisszumok esernyőnek jók, de tetőnek gyengék: a híres-hírhedt jogállamisági kondicionalitási rendelet ügyében már néhány héttel a megállapodást követően elszabadultak az indulatok.

Az Európai Tanács a költségvetési jogi instrumentumok mellett ugyanis elfogadott egy politikai megállapodást, amely többek között azt is előrevetítette, hogy az uniós kormányok megtámadhatják a költségvetéshez csatolt jogállamisági rendeletet az Európai Bíróság előtt. A kormány- és államfők 2020. decemberi csúcstalálkozóján elfogadott megállapodás értelmében az Európai Bizottság feladata volt, hogy a tagállamokkal egyeztetve kidolgozza a jogállamisági mechanizmus alkalmazási módszertanát,¹⁷ amennyiben azonban a rendeletet megtámadják a Bíróságon – amire Magyarország és Lengyelország részéről 2021. március 11-én sor került –, az eljárási szabályokat csak a per lezárulását

¹⁴ T-164/10 sz. Pioneer Hi-Bred International, Inc. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet.

¹⁵ 302/87 sz. Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben hozott ítélet.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092/EU rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről.

¹⁷ Európai Bizottság 2022.

követően véglegesítik. A megállapodás szövege szerint ugyanis a módszertan véglegesítését megelőzően a Bizottság nem javasol intézkedéseket. Az egyezséget tanácsi következtetések formájában tették közzé, amelyek egyik ismérve, hogy a Szerződések alapján nincs jogi kötőerejük és normatív értelemben vett következményük. A Tanács rendszerint arra használja ezeket a dokumentumokat, hogy kifejezze politikai álláspontját valamely, az EU tevékenységi köréhez kapcsolódó témáról, ezek a következtetések tehát általában elsősorban politikai kötelezettségvállalásokat vagy álláspontokat tartalmaznak.

Az Európai Parlament számára az egyezés az első perctől kezdve elfogadhatatlan volt. A megállapodás után néhány nappal és a decemberi plenárist megelőzően, tehát a rendelettervezetről szóló viták és szavazások előtt, az Európai Parlament BUDG-CONT (Költségvetési és Költségvetés-ellenőrzési) bizottságainak 2020. december 14-i együttes ülésén már napirendi pontként szerepelt a téma. Az EP Jogi Szolgálat zárt ülésen válaszolt az ezzel kapcsolatban felmerült szóbeli kérdésekre, amelyek között több olyan vád is elhangzott az európai parlamenti képviselők részéről, hogy a Tanács nem tartja be a jogállamiság feltételeit, amikor olyan következtetéseket fogad el, amelyek tartalmi értelemben szembemennek egy rendelettel. A vita során a Jogi Szolgálat megerősítette, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az Európai Tanács következtetései semmiképpen sem írhatják felül egy uniós rendelet szabályait – hiszen az EUSz 15. cikkének (1) bekezdésével összhangban az Európai Tanács nem gyakorol jogalkotási funkciót,¹⁸ a kondicionalitási rendelet alkalmazhatóságának kereteit pedig maga a rendelet tartalmazza.

Az EP Alkotmányügyi bizottságának (AFCO) kérésére a Parlament Jogi Szolgálat megvizsgálta a lehetőségeket, és arra jutott, hogy az EUB nem tekinthető befogadhatónak a tanácsi következtetések megsemmisítésére irányuló keresetet. Egyik oldalról ugyanis az EUMSz 263. cikke szerinti megtámadási kereset az intézmények által elfogadott valamennyi intézkedés esetében alkalmazható, függetlenül azok jellegétől. A tanácsi következtetések ennek alapján megfelelnek a megtámadhatóság kritériumainak. A Jogi Szolgálat szerint azonban a 2018. június 21-i C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ítélet releváns ebben a kérdésben, ahol az EUB azt állapította meg, hogy olyan esetben, amikor a Parlament és a Tanács társjogalkotóként járnak el, egyáltalán nem kötelesek követni az Európai Tanács következtetéseit.¹⁹ Ennek alapján tehát a tanácsi következtetések nem tartalmaznak a Parlamentre nézve rendelkezéseket, ebből adódóan pedig az EUB vélhetően nem tartaná az EP által megtámadhatónak a következtetéseket. A Jogi Szolgálat véleményében tényként kezelte, hogy Magyarország megtámadja a jogállami kondicionalitási rendeletet, s mindezzel szemben arra intette a Parlamentet, hogy a tanácsi következtetések megtámadása helyett inkább arra összpontosítsa erejét, hogy a rendelet elleni megtámadási perben a Tanáccsal karöltve megfelelő hatékonysággal védje az uniós intézmények álláspontját. A vélemény a Bizottság számára is burkolt utalást tartalmazott, hiszen az állásfoglalás szerint semmi sem kötelezi arra,

¹⁸ „Az Európai Tanács adja az uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait. Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat.” EUSz 15. cikk (1).

¹⁹ C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet.

hogy betartsa a Tanács következtetéseit, ha úgy kívánja, akár azonnal alkalmazhatja a jogállamisági kondicionalitási rendeletet bármelyik tagállammal szemben.

A negatív jogi szakvéleményt követően az EP, lemondva a Tanács elleni keresetindítás lehetőségéről, visszatért saját eszköztárához, a politikai, majd jogi nyomásgyakorláshoz, célkeresztjében pedig ekkorra már a Bizottság állt.

A jogállamisági kondicionalitási ügy második fejezete: Európai Parlament kontra Bizottság

Az Európai Parlament tehát 2021. márciusi²⁰ és júniusi²¹ állásfoglalási indítványában felszólította a Bizottságot, hogy haladéktalanul alkalmazza az uniós források jogállamisági feltételeességéről szóló rendeletet Magyarországgal és Lengyelországgal szemben. Miután a „szerződések öréke” részéről érdemi válasz nem érkezett ezekre a felszólításokra, a Parlament elnöke, David Maria Sassoli a nyár végén levélben hívta fel Ursula von der Leyent a szükséges lépések megtételére, és kilátásba helyezte a mulasztási per megindítását a Bizottsággal szemben.

A Bizottság elnöke válaszelevelében arra hivatkozott, hogy nem állnak fenn egyértelműen a szankciók alkalmazásának feltételei a két tagállam vonatkozásában. Azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezésére álló jogállamisági eszköztárból egyébként szabadon választhat, tehát saját joga eldönteni, milyen fellépést tart hatékonynak az ügyben, így nem feltétlenül ez a rendelet lesz, amit majd alkalmazni fog.

Válaszlépésként az EP ősz elején megindította a szükséges belső eljárásokat perindítás előkészítésére. Az ilyenkor szokásos ügymenet a Hárszabály értelmében, hogy a Parlament Jogi Szolgálat egy véleményt készít el a per kimenetelének esélyeiről, illetve egy jelentéstevőt jelölnek ki, akinek feladata a perléssel kapcsolatos javaslat kidolgozása, amelyről aztán a szakszabályban szavaznak. A Jogi Szolgálat hagyományosan óvatos a Parlament perindítási kezdeményezéseivel kapcsolatban, és arra törekszik, hogy az eljárás minden lehetséges kockázatát feltárja, azonban a jelentéstevő, a német zöldpárti politikus, Sergey Lagodinsky úgy érvelt: a Bizottság sérti a jogállamiság elvét, amikor nem alkalmazza a hatályos rendeletet, és az uniós intézményt mielőbb lépéskényszerbe kell hozni.

A Jogi Bizottság tehát támogatta a perindítást, az Európai Parlament akkori elnöke, David Maria Sassoli pedig a Jogi Bizottság (JURI) ajánlásának megfelelően a Parlament részéről keresetet nyújtott be a Bizottsággal szemben az Európai Bíróságnál. Miután azonban az Európai Unió Bírósága 2022. február 16-án hozott ítéletében (C-156/21 sz.) elutasította Magyarország és Lengyelország keresetét az ügyben, illetve 2022. április 5-én a Bizottság elnöke bejelentette a rendelet alkalmazását Magyarországgal szemben,²²

²⁰ Európai Parlament 2021a.

²¹ Európai Parlament 2021b.

²² C-156/21 sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet.

az Európai Parlament képviselőcsoportjai – zárt ajtók mögött – 2022 májusában a kereset visszavonásáról döntöttek.

Intézményközi vihar a lengyel helyreállítási terv jóváhagyása kapcsán

Míg tehát a fentiekben részletezett, kondicionalitási rendelettel kapcsolatos ügy egy mulasztás kapcsán helyezte az érintett uniós intézményeket a jogállamisági viták célkeresztjébe, a lengyel helyreállítási terv (*Recovery and Resilience Plan – RRP*) esetében egy intézkedés, méghozzá a helyreállítási terv jóváhagyásának eredményeként állt elő ugyanez a helyzet.

2022. május végén fogadta el a lengyel Szejm azt a jogszabálytervezetet, amely a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi kamarájának az uniós intézmények által szorgalmazott megszüntetését irányozta elő, és amely lehetővé tette a 35,4 milliárd eurós lengyel helyreállítási terv brüsszeli jóváhagyását. Pár héttel később, június közepén már az ehhez szükséges formális döntés is megszületett az Európai Unió Tanácsa részéről.²³ Annak ellenére került sor az engedélyezésre, hogy az Európai Parlament plenáris ülésén és külön határozatában egyaránt bírálta a Bizottságot a lengyel kormány tervének jóváhagyásáért.²⁴ A képviselők kihangsúlyozták, hogy az Európai Bíróság ítéleteinek végrehajtása és az uniós jog elsőbbsége nem kezelhető alkualapként, az Európai Bizottság pedig sérti a jogállamiság elvét, annak ellenére, hogy az uniós intézmény egyértelművé tette: a lengyel kormánynak számos mérföldkövet teljesítenie kell az uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében, mielőtt Lengyelország bármilyen kifizetésben részesülhetne.

Annak ellenére, hogy folyósítás Lengyelország részére azóta sem történt, a lengyel terv jóváhagyása jelentős politikai és intézményközi feszültségforrás az intézményeken belül és kívül egyaránt. 2022. augusztus 28-án, gyakorlatilag az Európai Parlament júniusi határozatának érvelését megismételve, illetve azt továbbgondolva, négy európai bírói szervezet, az Európai Közigazgatási Bírák Szövetsége (AEAJ), az Európai Bírák Szövetsége (EAJ), a *Rechters voor Rechters* (Bírák a Bírákért) és az Európai Bírák a Demokráciáért és Szabadságért (MEDEL) keresetet terjesztett elő a lengyel helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozattal szemben, annak megsemmisítését kérve.²⁵ A kereset központi érve szerint a Tanács határozata nem állítja helyre a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségét, és figyelmen kívül hagyja az EU Bíróságának korábbi döntéseit, ebből adódóan pedig a Tanács e határozattal megsérti a jogállamiság elvét. A jogi argumentumokat a *The Good Lobby Profs* jogász akademikusokat magában foglaló csoport dolgozta ki, amelyben olyan jól ismert jogászprofesszorok is feltűnnek, akik egyébként a jogállamisági kondicionalitási rendelet alapötletének kidolgozásában is szerepet játszottak.

²³ Európai Unió Tanácsa 2022.

²⁴ Európai Parlament 2022a.

²⁵ *The Good Lobby Profs* 2022.

A szerzők álláspontja szerint a Bizottság által meghatározott és a kifizetések feltételévé tett mérőföldkövek megkerülik az Európai Bíróság számos, a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével kapcsolatban meghatározott előírását. A mérőföldkövek a bírák fegyelmi rendszerének reformját és a kamara helyett egy új testület felállítását, továbbá a fegyelmi kamara határozataival érintett bírák ügyeinek áttekintését írják elő. A keresetet indító szervezetek szerint a fegyelmi tanács határozatainak szükségszerűen semmisnek kell lenniük, a fegyelmi intézkedések hatálya alá tartozó lengyel bírákkal kapcsolatos ügyeket pedig nem áttekinteni kellene, hanem ezeket a bírókat azonnali hatállyal vissza kellene helyezni korábbi pozíciójukba, mivel az Európai Bíróság korábbi ítéletei ezt írták elő. A Bizottság és a Tanács nem térhet el ettől, nem elégedhet meg ennél kevesebbel. Ezzel ellentétben azonban szerintük a megtámadott lengyel RRP-határozat joghatással ruházza fel annak a lengyel fegyelmi kamarának a határozatait, amely a Bíróság döntése alapján az uniós jog megsértésével jött létre, s amelynek döntései ebből adódóan semmissek.

A kereset központi állítása és egyben az integrációs szempontból leglényegesebb érve, hogy az Európai Bíróság kötelezettségszegési eljárásokban hozott ítéletei nemcsak a címzett tagállamokra, hanem magukra az uniós intézményekre, az uniós szerveire is kötelezőek. Következésképpen pedig ezeknek az ítéleteknek a figyelmen kívül hagyása sérti a jogállamiság elvét, és sérti az intézmények közötti lojalitási kötelezettséget. Hivatkoznak a Bosman-ügyre (C-415/93) is,²⁶ amely elsősorban sporttörténeti jelentőségű, A Bosman belga labdarúgó átigazolásával kapcsolatos jogesetben a Bíróság kimondta, hogy az uniós intézmények nem engedélyezhetnek, illetve hagyhatnak jóvá olyan gyakorlatokat, amelyek ellentétesek a Szerződésekkel. A kifizetés feltételeként előírt mérőföldkövekkel kapcsolatban a kereset nem kevesebbet állít, mint hogy ezek nemcsak megkerülik a Bíróság kötelező döntéseit, hanem a Bizottság és a Tanács meghatározásuk során kifejezett hatáskör hiányában járt el. Következésképpen mindkét intézmény megsértette a jogállamiság azon feltételrendszerét, amelyet mind ez idáig uniós intézményeken, illetve az uniós szervein nem, csak a tagállamokon kértek számon.

Az ügy az elmúlt évtizedek egyik leglényegesebb jogesetévé nőheti ki magát, azonban az érvek érdemi elbírálását egy eljárási döntés előzi meg az Európai Bíróság részéről, ami arról szól, hogy befogadható-e a kereset. Ezzel kapcsolatban lényeges kitétel, hogy miután a felperesek bírói egyesületek, vagyis eljárásjogi értelemben magánfelek, meg kell felelniük a Plaumann-tesztnek, és igazolniuk kell közvetlen érintettségüket és érdeküket az ügygel kapcsolatban.²⁷ (A Plaumann-ügyben a német kormány azt kérte a Bizottságtól, hogy engedélyezze a mandarin behozatalára kivetett vám beszedésének felfüggesztését. A Bizottság a német kormányhoz intézett határozatában elutasította a kérést, azonban egy mandarinimportőr, Plaumann, megtámadta a döntés érvényességét. Az Európai Bíróság az ügy kapcsán kimondta, hogy olyan személyek, akik a határozatnak

²⁶ C-415/93. sz. Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai ügyben hozott ítélet.

²⁷ C- 25/62 sz. Plaumann & Co. vállalkozás kontra Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben hozott ítélet.

nem címzettjei, csak akkor tekinthetők személyesen érintettnek, ha a határozat valamely olyan jellegzetességük folytán érinti őket, amely csak rájuk jellemző, vagy olyan körülmények állnak fenn, amelyek – hasonlóan a címzett személyéhez – őket mindenki mástól megkülönböztetik.) Ez egy meglehetősen szigorú kritériumrendszer, azonban a Bíróság gyakorlata az elmúlt évtizedekben egyre megengedőbbé vált, elsősorban környezetvédelmi ügyekben. A keresetet támasztó bírói szervezetek a Plaumann-teszt feltételeinek való megfelelésüket elsősorban azzal támasztják alá, hogy tagjaik között olyan lengyel bírák is vannak, akik a kérdéses lengyel fegyelmi intézkedések hatálya alá tartoznak.

Amennyiben az Európai Bíróság befogadja a bírói szervezetek keresetét, annak számos joghatása lesz már a jelen helyzetre nézve is. Többek között függő jogi helyzet jön létre a helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozatot tekintve, s bár az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereseteknek nincs halasztó hatályuk, a Bíróság elrendelheti a megtámadott jogi aktus végrehajtásának felfüggesztését, ha a körülmények alapján azt szükségesnek tartja (EUMSz 278. cikk). Ennek következtében pedig a döntés meghozataláig Lengyelországnak esélye sem lenne arra, hogy bármilyen kifizetésben részesüljön a helyreállítási alapból. A kereset érdemi elbírálását illetően formális értelemben lehetséges, de a valóságban mégiscsak nehezen elképzelhető, hogy az Európai Bíróság egy önmagának ellentmondó és saját maga számára hátrányos döntést hozzon.

Intézményi kinevezések és jogállamisági kifogások

Amikor 2018 februárjában az Európai Bizottság Jean-Claude Juncker elnök kabinet-főnökének, Martin Selmayrnek az intézmény főtitkárává történő kinevezését oly mértékben felgyorsította, hogy a döntésre egyetlen kollégiumi ülés során, a szokásos kiválasztási eljárások megkerülésével került sor, az Európai Parlament puccsszerű akcióról beszélt a vita során, és később, 2018. december 13-i határozatában felszólította Selmayrt a lemondásra.²⁸ 2019. február 11-i jelentésében az európai ombudsman, Emily O'Reilly négy szabálytalanságot azonosított az eljárással kapcsolatban.²⁹ Úgy foglalt állást, hogy az Európai Bizottság mesterségesen a sürgősség érzetét keltette a főtitkári poszt betöltésével kapcsolatban, így igazolva, hogy nem írtak ki pályázatot az állásra. Mint írta, úgy manipulálták a szabályokat, hogy az eljárás tisztességesnek és korrektnek tűnjön, de a valóságban a kivételes sürgős eljárás csak arra szolgált, hogy biztosítsák Selmayr kinevezését. Az ombudsman ugyanakkor nem szólította fel az Európai Bizottságot a döntés visszavonására. (Az Európai Ombudsman működésének jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés 228. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 43. cikke határozza meg. A maastrichti szerződés által létrehozott uniós szerv célja a polgárok, illetve a valamely tagállamban lakóhellyel, illetve bejegyzett székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek védelmének javítása az európai uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége során felmerülő hivatali visszaosságokkal

²⁸ Európai Parlament 2018.

²⁹ Európai Ombudsman 2018.

kapcsolatban és ezáltal a közösségi intézmények döntéshozatalának és ügyvitelének nyitottabbá tétele, demokratikus elszámoltathatóságuk növelése. Tekintettel arra, hogy az Európai Ombudsman hatásköre szervesen összekapcsolódik az uniós intézmények demokratikus működésének számonkérésével és jogállamisági kritériumoknak való megfeleltetésével, szerepe ennek megfelelően jelentős mértékben nőhet.)

Ebben a kontextusban különösen meglepő, hogy az Európai Parlamentben a három legnagyobb képviselőcsoport, hasonlóképpen a bizottsági esethez az eljárások teljes figyelmen kívül hagyásával 2022 nyarán titkos alkut kötött, amelynek eredményeképpen 2022. szeptember 12-én Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke korábbi kabinetfőnökét, Alessandro Chiocchettit iktatták be az Európai Parlament főtitkári székébe 2023. január 1-jei hatállyal.³⁰ Mindezért cserébe a megállapodásban részt nem vevő többi frakciót egyéb vezető állásokkal jutalmazták, többek között egy teljesen új főigazgatóság létrehozására is sor került. A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy amikor a Transparency International EU néhány hónappal ezelőtt részletes tanulmányt készített az uniós intézmények integritási és etikai rendszereiről,³¹ az Európai Parlament volt az egyetlen a három nagy uniós intézmény közül, amely megtagadta az együttműködést. A döntéssel kapcsolatban a lengyel helyreállítási ügyben indított kereset háttér munkáját végző The Good Lobby Profs az európai ombudsmanhoz fordult, és az ügyben felmerült jogállamisági kifogásokra való tekintettel formálisan kérelmezte az ügy kivizsgálását.³²

Az intézményközi rivalizálás nyertese: az Európai Bíróság

Az Európai Unió Bíróságának az uniós integrációban betöltött szerepe kivételes. Először is az Európai Unió jelenlegi helyzetében a gazdasági integráció előnyei a tagállami kormányokat az Európai Bíróság expanzív alapszerződés-értelmezéseinek elfogadására készítetik, amelynek következtében az Európai Unió de facto legfelsőbb normatív szintjét jelentő Európai Bíróság alapszerződés-értelmezése és az ezekre épülő esetjog válik az uniós integráció motorjává, és vezet az uniós hatáskörök bővítéséhez.³³

Másodsorban szintén lényeges kitétel az úgynevezett forgóajtó-jelenség,³⁴ miszerint az Európai Bíróság állandó, valamint a bírák és főtanácsnokok változó apparátusai között egyfajta munkatársi cserekapcsolat jött létre, ami finoman szólva sem teszi lehetővé az uniós intézmények – azon belül is különösen az Európai Bizottság – és a tagállamok közötti fegyveregyenlőséget.

Végül, de nem utolsósorban a három nagy uniós intézmény – az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság – eljárásai, döntéshozatala és általános tevékenysége felett kialakulni látszó jogállamisági kontroll – vagyis hatalmi játszma – következményei vajmi kevés eséllyel fenyegetik az Európai Unió Bíróságát. Az EUB a világ

³⁰ Európai Parlament 2022b.

³¹ Transparency International EU 2021.

³² VAN HULTEN 2022.

³³ POKOL 2019.

³⁴ SZEGEDI 2018.

egyik legnagyobb hatalmával rendelkező nemzetközi bírósága. Működése a külvilág számára számos szempontból a mai napig nem megismerhető, a rendelkezésre álló nyilvános dokumentumokból ez nem is lehetséges. Az eddig készült vizsgálatok a Bíróság vezetése és adminisztrációja által szolgáltatott adatokra és információkra épülnek, a hivatalban lévő és már leszolgált bírókat pedig az etikai szabályzat köti a titoktartásra nézve, miközben az átláthatósággal, a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban számos bírálatot fogalmazott meg többek között az Európai Parlament is.

Mindeközben pedig még a nagy tagállamok részéről is számos, de érdemi hatással nem bíró kritika éri tevékenységét. Ilyen például a francia Nemzetgyűlés 2019 novemberében közzétett kifogása,³⁵ amelynek lényege, hogy a francia gazdasági szereplők úgy látják, hogy a Törvényszék és a Bíróság nem gyakorol érdemi törvényességi ellenőrzést versenyügyekben az uniós adminisztráció felett. E sorban említhető a Német Szövetségi Legfelsőbb Pénzügyi Bíróság (Bundesfinanzhof) elnökének véleménye, amely szerint az EUB egyes döntései a német állam adó- és fiskális rendjét megzavarják, mert évekkorábban lezárt ügyeket újranyitnak, és sértik a jogbiztonságot,³⁶ vagy akár a Bíróság és az olasz Alkotmánybíróság közti vita az áfával kapcsolatos büntetőjogi elévülés tárgyában [Taricco-I (C-105/14)]³⁷ és Taricco-II (C-42/17)],³⁸ valamint az olasz Alkotmánybíróság reakciója (115/2018).³⁹

A fentiekben vázolt kontextusban különösen nagy jelentőségű, hogy a jogállamisági téren kialakult rivalizálás és azon belül is különösen a lengyel helyreállítási tervvel kapcsolatban keletkezett ügy kihagyhatatlan lehetőséget biztosít a Bíróság uniós intézmények közötti rangjának és reputációjának emelésére, olyannyira, hogy jogállamisági kérdésekben egyenesen primátust nyerne a Bíróság. A kereset állításainak értelmében ugyanis bármely európai uniós intézmény csak az Európai Bíróság által meghatározott keretek között és értelmezés szerint lenne jogosult számonkérni a tagállamokon a jogállamisági kritériumok teljesülését, illetve az e kritériumoknak való megfelelést is csak abban az esetben fogadhatná el az uniós intézmények, amennyiben a teljesítés megfelelne a Bíróság által interpretált elvárásoknak. Ez a tény pedig messze túlmutat az alapjogvédelem területén, hiszen a jogállamisági kondicionalitási rendelet és az ahhoz kapcsolódó mechanizmusok az Európai Bíróság számára közvetett hatáskört engednek az uniós költségvetés védelmére és az annak érdekében a tagállamokkal szemben megtehető intézkedések meghozatalára.

Az ennek nyomán az uniós intézmények közötti hatalmi átrendeződés értelmezése és az új egyensúlyhoz való alkalmazkodás pedig az Európai Unió magyar soros elnökségére különösen nagy feladatot ró majd.

³⁵ A francia Nemzetgyűlés Európa-ügyi Bizottságának tájékoztató jelentése.

³⁶ Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance 2022.

³⁷ C-105/14 sz. Ivo Taricco és társai elleni büntetőeljárásban a Tribunale di Cuneo (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében hozott ítélet.

³⁸ C-42/17 sz. M. A. S. és M. B. elleni büntetőeljárásban a Corte costituzionale (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében hozott ítélet.

³⁹ Az olasz Alkotmánybíróság 115/2018 sz. ítélete.

Felhasznált irodalom

- ARATÓ Krisztina et al. (2020): *Közigazgatási Szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. V. modul. Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/14813/Kozigazgatasi%20szakvizsga_Altalanos%20kozigazgatasi%20ismeretek_V%20modul_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Európai Unió Tanácsa (2022): *NextGenerationEU: Ministers Approve the assessment of Poland's National Plan by the European Commission*. 2022. június 17. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/
- GYÖRFI Tamás – JAKAB András (2009): Jogállamiság. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég Kiadó, 155–210.
- Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance (2022): *Celebratory Symposium for Rudolf Mellinghoff: "European Tax Constitutional Law"*. Online: www.tax.mpg.de/en/news/news_details.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=721&cHash=f31e956faedd5b7e0e884f28420caaf7
- MOHAY Ágoston (2012): *Az Európai Parlament a Bíróság előtt*. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Európa Központ. Online: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/16014/mohay-agoston-phd-2012.pdf>
- POKOL Béla (2019): *Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- SZEGEDI László (2018): Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közszérológati szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(3), 78–94. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1148>
- TÉGLÁSI András (2014): Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszerkezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 149–164.
- The Good Lobby Profs (2022): *Tgl Profs Action in Support of Unprecedented Lawsuit Against the Council of the EU's Decision to Approve Poland's Recovery and Resilience Plan*. Online: www.thegoodlobby.eu/wp-content/uploads/2022/08/TGL-Profes-Press-Release-28-Aug-2022-.pdf
- Transparency International EU (2021): *One Rule for Them, One Rule for Us. Integrity Double Standards in the European Parliament*. Online: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUIS2_EP.pdf
- TRÓCSÁNYI László – SÜLYOK Márton (2020): Felvetések és feltevések hatásköréről, szerepfelfogásról és egyensúlyról az Európai Unió „intézményi háromszöge” kapcsán. In BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SOMODY Bernadette (szerk.): *Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest: Gondolat Kiadó, 226–235.
- VAN HULTEN, Michiel (2022): Transparency International EU and The Good Lobby to Launch European Ombudsman Complaint over European Parliament Top Jobs Fiasco. *Transparency International EU*, 2022. szeptember 13. <https://transparency.eu/tieu-and-good-lobby-ombudsman-complaint-parliament-top-jobs-fiasco/>

Velencei Bizottság (2010): *Draft Report on the Rule Of Law*. Study No. 512 / 2009, CDL(2010)141. Strasbourg, 2010. december 9. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)141-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)141-e)

Felhasznált jogforrások

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092/EU rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>
- Az Európai Ombudsman Alapokmánya. Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu
- Európai Bizottság (2022): A Bizottság közleménye. Iránymutatás az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alkalmazásáról. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318(02))
- Európai Ombudsman (2018): Határozat a 488/2018/KR és 514/2018/KR ügyekben az Európai Bizottság új főtitkárának kinevezéséről szóló közös vizsgálatban. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855
- Európai Parlament (2018): Az Európai Parlament 2018. december 13-i állásfoglalása az európai ombudsman 2017. évi tevékenységéről szóló éves jelentésről. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0531_HU.html
- Európai Parlament (2021a): Az Európai Parlament 2021. március 25-i állásfoglalása az (EU, Euratom) 2020/2092 rendeletről: a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszer alkalmazása. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_HU.html
- Európai Parlament (2021b): Az Európai Parlament 2021. június 10-i állásfoglalása a jogállamiság helyzetéről az Európai Unióban és a feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alkalmazásáról. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_HU.html
- Európai Parlament (2022a): Az Európai Parlament 2022. június 9-i állásfoglalása a jogállamiságról és a lengyel nemzeti helyreállítási terv lehetséges jóváhagyásáról (Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2022_493_R_0011&from=EN
- Európai Parlament (2022b): Parliament appoints a new Secretary General. Közlemény, 2022. szeptember 12. Online: www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220912IPR40211/parliament-appoints-a-new-secretary-general
- Rapport D'information sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation [A francia Nemzetgyűlés Európa-ügyi Bizottságának tájékoztató jelentése]. Online: www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel/115b2451_rapport-information.pdf

Felhasznált jogesetek

- A Bíróság 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-ARRET-C-0294-1983-200407002-05N00.html>
- A Bíróság 302/87 sz. Európai Parlament kontra az Európai Községek Tanácsa ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélete. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61987CJ0302&from=EN>
- A Bíróság C-105/14 sz. Ivo Taricco és társai elleni büntetőeljárásban a Tribunale di Cuneo (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében 2015. szeptember 8-án hozott ítélete. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0105>
- A Bíróság C-156/21 sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben 2022. február 16-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=257143&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4627089>
- A Bíróság C-415/93. sz. Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai ügyben 1995. december 15-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=99445&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=279226>
- A Bíróság C-42/17 sz. M. A. S. és M. B. elleni büntetőeljárásban a Corte costituzionale (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében 2017. december 5-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-42/17>
- A Bíróság C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben 2018. június 21-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5676AB943506222891BE6BD9D350FEE0?text=&docid=203224&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3270879>
- A C-137/21. sz. Európai Parlament kontra Európai Bizottság ügyben az Európai Parlament 2021. március 4-én benyújtott keresete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240389&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3879465>
- A Törvényszék T-126/95 sz. Dumez kontra Európai Bizottság ügyben 1995. november 13-án hozott végzése. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211686&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17239672>
- A Törvényszék T-156/18 sz. Ryszard Legutko és Tomasz Piotr Poręba kontra Európai Parlament ügyben 2019. március 8-án hozott végzése. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211686&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17239672>
- A Törvényszék T-164/10 sz. Pioneer Hi-Bred International, Inc. kontra Európai Bizottság ügyben 2013. szeptember 26-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142241&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4027485>
- Az olasz Alkotmánybíróság 2018. április 10-én hozott, 115/2018 sz. ítélete. Online: www.corte-costituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=115