

Európai bírák kontra Tanács: jogállamisági számonkérés vagy hatalmi játszma?

Európai bírói szervezetek megsemmisítési keresetet indítottak 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, sőt a felperesek a jogállamisági elvek megsértését is számonkérlik rajtuk. Az ügy valódi vesztese Lengyelország, nyertese pedig az Európai Bíróság lehet.

Néhány hónappal ezelőtt, 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.¹ Pár héttel később, június közepén már az ehhez szükséges formális döntés is megszületett az Európai Unió Tanácsa részéről.² Annak ellenére került sor az engedélyezésre, hogy az Európai Parlament plenáris ülésén és külön határozatában egyaránt bírálta a Bizottságot a lengyel kormány tervének jóváhagyásáért.³ A képviselők kihangsúlyozták, hogy az Európai Bíróság ítéleteinek végrehajtása és az uniós jog elsőbbsége nem kezelhető alkualapként. Az Európai Parlament liberális frakciójának képviselői még egy bizalmatlansági indítvány megszervezésébe is belekezdtek az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság elnöke ellen.⁴ Utóbbi ügy végül csak azért sikkadt el, mert a Bizottság egyértelművé tette: a lengyel kormánynak számos mérföldkövet teljesítenie kell az uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében, mielőtt Lengyelország bármilyen kifizetésben részesülhetne.⁵

Annak ellenére, hogy folyósítás Lengyelország részére azóta sem történt, a lengyel terv jóváhagyása jelentős politikai és intézményközi feszültségforrás

¹ A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését 2022.

² Az Európai Unió Tanácsa 2022.

³ Európai Parlament 2022.

⁴ MEPs Want Confidence Vote in Ursula von der Leyen over COVID Cash Decision for Poland 2022.

⁵ BAYER 2022.

az intézményeken belül és kívül egyaránt. A múlt héten, 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) terjesztett elő keresetet a lengyel helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozattal szemben, annak megsemmisítését kérve.⁶ A keresetben azzal érvelnek, hogy a Tanács határozata nem állítja helyre a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségét, és figyelmen kívül hagyja az EU Bíróságának korábbi döntéseit, ebből adódóan pedig sérti a jogállamiságot.⁷ A kereset jogi érveit a The Good Lobby Profs, jogász akademikusokat magában foglaló csoport dolgozta ki, amelyben olyan jól ismert jogászprofesszorok is feltűnnek, mint a magyar és a lengyel jogállamisági ügyekben gyakran állást foglaló Laurent Pech, Alberto Alemanno és Dimitrij Kochenov, akiknek egyébként a jogállamisági kondicionalitási rendelet alapötletének kidolgozásában is szerepük volt.

A szerzők álláspontja szerint a Bizottság által meghatározott és a kifizetések feltételévé tett mérföldkövek megkerülik az Európai Bíróság számos, a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével kapcsolatban meghatározott előírásait.⁸ A mérföldkövek 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 támogató szervezetek szerint a fegyelmi tanács határozatainak szükség-szerűen 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 (Recovery and Resilience Plan) 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 semmisek.

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

⁶ Európai Bírák a Demokráciáért és Szabadságért 2022.

⁷ SHIPLEY 2022.

⁸ Európai Bizottság 2022a.

intézményekre, az unió szerveire is kötelezőek. Következésképpen pedig ezeknek az ítéleteknek a figyelmen kívül hagyása sérti a jogállamiság elvét, és sérti az intézmények közötti lojalitási kötelezettséget. Az irat hivatkozik a Bosman-ügyre (C-415/93) is.⁹ Ebben a jogesetben a Bíróság kimondta, hogy az uniós intézmények nem engedélyezhetnek, illetve hagyhatnak jóvá olyan gyakorlatokat, amelyek ellentétesek a Szerződésekkel. A kifizetés feltételeként előírt mérföldkövekkel 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 jár el. Következésképpen mindketten megsértették a jogállamiság azon feltételrendszerét, amelyet mind ez idáig uniós intézményeken, illetve az unió szervein nem, csak a tagállamokon kértek számon.

A kereset azzal is érvel, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikkében és az RRF-rendelet¹⁰ 22. cikkében foglalt azon követelményt is megsértette az RRP határozat, hogy Lengyelország helyreállítási tervének keretében ki kellene mutatni, hogy az igazságügyi rendszer függetlenségének védelmében rendelkezésre állnak-e hatékony jogi normák. Ráadásul a mérföldkövek által megkövetelt reformok a kereset szerint nem orvosolják azokat a hiányosságokat sem, amelyeket maguk az uniós intézmények azonosítottak olyan dokumentumaikban, mint például a Bizottság 2022-es jogállamisági jelentése.¹¹

A fentiek alapján ez 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 üggyel kapcsolatban. Azt a jogesetet megelőzően, amelynek során a Bíróság a Plaumann-tesztet kidolgozta (C-25/62),¹² a német kormány azt kérte a Bizottságtól, hogy engedélyezze a mandarin behozatalára kivetett vám beszedésének felfüggesztését. A Bizottság a német kormányhoz intézett

⁹ A Bíróság 1995. december 15-i ítélete a Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc ügyben.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 sz. rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

¹¹ Európai Bizottság 2022b.

¹² A Bíróság 1963. július 15-i ítélete a Plaumann & Co kontra Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben.

határozatában elutasította a kérést, azonban Plaumann, aki egy mandarin-importőr volt, megtámadta a döntés érvényességét. Az Európai Bíróság az ügy kapcsán kimondta, hogy olyan személyek, akik a határozatnak 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 kritérium-rendszernek tűnik, azonban a Bíróság gyakorlata az elmúlt évtizedekben egyre megengedőbbé vált, elsősorban környezetvédelmi ügyekben. A keresetet támogató bírói szervezetek a Plaumann-teszt feltételeinek való megfelelésüket elsősorban azzal támasztják alá, hogy tagjaik között olyan lengyel bírák is vannak, akik a kérdéses fegyelmi intézkedések hatálya alá tartoznak.

Amennyiben az Európai Bíróság befogadná a bírói szervezetek keresetét, annak számos joghatása lenne már a jelen helyzetre nézve is. Többek között függő jogi helyzet jönne létre a helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozatra nézve, 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 alaphól. A kereset érdemi elbírálásával kapcsolatban persze lehetséges, de mégiscsak nehezen elképzelhető, hogy az Európai Bíróság egy önmagának ellentmondó és saját maga számára hátrányos döntést hozzon. Ráadásul ez az 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 lenne jogosult számonkérni a tagállamokon a rule of law kritériumok teljesülését. Figyelemmel pedig a magyar helyreállítási terv körüli heves vitákra, annak jóváhagyása esetén, a lengyel ügghöz hasonló per megindítása egyáltalán nem lenne meglepő fejlemény.

2022. szeptember 4.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 1963. július 15-i ítélete a Plaumann & Co kontra Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-ARRET-C-0025-1962-200406978-05N00.html>
- A Bíróság 1995. december 15-i ítélete az Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0415>
- A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését. *Hvg.hu*, 2022. május 26. Online: https://hvg.hu/vilag/20220526_Lengyelország_szejm_fegyelmi_kamara_megszuntetes
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 sz. rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. OJ L 57, 2021. február 18. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *NextGenerationEU: Ministers Approve the Assessment of Poland's National Plan by the European Commission*. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/
- BAYER, Lili (2022): Amid Commission Rebellion, von der Leyen Defends Polish Recovery Cash Plan. *Politico*, 2022. június 2. Online: www.politico.eu/article/amid-commission-rebellion-von-der-leyen-defends-polish-recovery-cash-plan/
- Európai Bírák a Demokráciáért és Szabadságért (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-Prof-Press-Release-28-Aug-2022-.pdf
- Európai Bizottság (2022a): *Questions and Answers on Poland's Recovery and Resilience Plan*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3376
- Európai Bizottság (2022b): *2022 Rule of Law Report – Communication and Country Chapters*. Online: https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en
- Európai Parlament (2022): *Do Not Approve Polish Recovery Plan until Conditions are Met, MEPs*. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220606IPR32324/do-not-approve-polish-recovery-plan-until-conditions-are-met-meps-warn
- MEPs Want Confidence Vote in Ursula von der Leyen over COVID Cash Decision for Poland. *Euronews*, 2022. június 6. Online: www.euronews.com/my-europe/2022/06/06/meps-want-confidence-vote-in-ursula-von-der-leyen-over-covid-cash-decision-for-poland
- SHIPLEY, Trajan: Op-Ed: "European Judges v Council: The European Judiciary Stands up for the Rule of Law". *EU Law Live*, 2022. augusztus 30. Online: <https://eulawlive.com/op-ed-european-judges-v-council-the-european-judiciary-stands-up-for-the-rule-of-law-by-trajan-shipley/>