

A Európai Bíróság elnökének korlátlan szignálási jogáról



A közös cél érzése: az ügykiosztás szerepéről és az Európai Bíróság előadó bírójáról Christoph Krenn*

Absztrakt

Ez a hozzájárulás az ügyeknek az Európai Bíróság (EB) jelentésvető bírái és bírói ítélkező testületei részére történő kiosztásával foglalkozik. Az uniós jogászok általában úgy vélik, hogy az EB ügykiosztási rendszere a Bíróság döntéshozatali folyamatának egyik legproblematikusabb jellemzője. Erős feszültséget érzékelnek a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban. Ebben a hozzászólásban azt szeretném megérteni, hogy a Bíróság miért tart fenn egy olyan rendszert, amely hosszú ideje súlyos támadásoknak van kitéve. Az ügykiosztás 2003 és 2019 közötti gyakorlatának alapos elemzésével amellek érvelek, hogy az EB kiosztási rendszere a Bíróság intézményi sikerének fontos mechanizmusa. Lehetővé tette a Bíróság számára, hogy fenntartsa a közös cél érzését, az uniós jog hatékonyságának és elsőbbségének őreként betöltött megbízatásának határozott és kitartó elképzelését. Három kulcsfontosságú funkciót azonosítok, amelyeket az eset-hozzárendelés végez. Először is az ítélkezési gyakorlat stabilitásának és folytonosságának támogatása a bírák "elit csoportjának" létrehozásával, amely az EB legfontosabb határozatainak nagy részét írja. Másodszor, az Európai Bíróság új bíráinak integrálása a nehezebb ügyek fokozatos kiosztása révén, ezáltal strukturálva a teljes jogú EB-bíróvá válás tanulási folyamatát. Harmadszor, az EB ügykiosztási rendszere segített fenntartani azt, ami általában elveszett az EB méretű bíróságokon: egy olyan helyet, ahol mind a 27 EB bíró és 11 főtanácsnok tájékoztatást kap az összes beérkező ügyről, közösen részt vesz az EB ítélkezési gyakorlatának rendszerezésében és a Bíróság napirendjének kialakításában.

KULCSSZAVAK:

Európai Bíróság, ügyosztás, előadó bíró, bírósági elnök, igazságügyi hatóság, szocializáció, elitképzés, tisztességes eljáráshoz való jog

I. Bevezetés

Az uniós jogászok általában úgy vélik, hogy az Európai Bíróság ügyosztási rendszere a Bíróság döntéshozatali folyamatának egyik legproblematisabb eleme. A kritika középpontjában a rendszer diszkrecionális jellege áll. Amikor egy új ügy az EB elé kerül, a Bíróság elnöke kiválaszt egy bírót, aki előadó-bíróként jár el. Az elnök teljes mérlegelési jogkörrel rendelkezik a 26 kolléga közül az előadó kiválasztásában.¹ Néhány héttel később a Bíróság mind a 27 bíróból és 11 főtanácsnokból álló közgyűlése dönt arról, hogy az ügyet három bíróból álló tanács, öt bíróból álló tanács vagy a Bíróság 15 bíróból álló nagytanácsa tárgyalja-e.² Ismétlem, a Közgyűlés szabadon választhat. Az ügyek kijelölésének ezt a diszkrecionális rendszerét súlyos kritikák érték. Sokan erős feszültséget látnak a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal.³ Néhányan nyíltan beszélnek a manipuláció kockázatáról.⁴ Mások még keményebbek, és a rendszert "erősen tekintélyelvűnek" nevezik.⁵ Továbbá a kritikusok rámutatnak arra a tényre, hogy a legtöbb más jogrendszer tiltja a diszkrecionális ügyosztást,⁶ és hogy még az EB belső testvére, az EU Törvényszéke is, absztrakt és előre meghatározott hozzárendelési kritériumok listáját követi.⁷ És mégis, e folyamatos és alapvető kritika ellenére, az EB ragaszkodik az ügyek elosztásának módjához.

Ebben a fejezetben nem az a célom, hogy megvédjem a Bíróságot.⁸ Inkább azt szeretném megérteni, hogy a Bíróság miért tart fenn egy olyan rendszert, amely hosszú ideje súlyos támadásoknak van kitéve. Az ügyosztás 2003 és 2019 közötti gyakorlatának alapos elemzésével amellet érvelek, hogy az EB kiosztási rendszere a Bíróság intézményi sikerének fontos mechanizmusa. Lehetővé tette a Bíróság számára, hogy

* az APART-GSK ösztöndíjasa, Osztrák Tudományos Akadémia; A heidelbergi Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law tudományos főmunkatársa. Hálás vagyok Jan Komáreknek, Mikael Madsennek, Fernanda Nicolának és Antoine Vaucheznek a fejezet egy korábbi tervezetéhez fűzött hasznos megjegyzésekért. Ez a fejezet a következő fejezet: AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG KUTATÁSA: MÓDSZERTANI ELTOLÓDÁSOK ÉS A JOG BEÁGYAZOTTSÁGA (Mikael Rask Madsen, Fernanda Nicola & Antoine Vauchez szerk.).

¹ Lásd az Európai Bíróság eljárási szabályzatának 15. cikkét. Az elnök soha nem jár el előadó bíróként. A közelmúltban két olyan eset is volt, amikor az Európai Bíróság (EB) elnöke, Lenaerts kivételesen előadó bíróként járt el; lásd: Asmel-ítélet, C-3/19, EU:C:2020:423 és Krah-ítélet, C-703/17, EU:C:2019:850.

² Rendkívül ritkák azok a plenáris ügyek, amelyekben mind a 27 bíró együtt dönt. 2015 és 2019 között mindössze három ügyben döntött a plenáris ülés.

³ A kritika különösen a német vitában fogalmazódik meg; lásd: Bernhard Wegener, *EUMSZ 251. cikk, EUSZ /EUMSZ. AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYJOGA AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJÁVAL* (Christian Calliess & Matthias Ruffert szerk., 5. kiadás, 2016), 6. §; Ulrich Karpensten & Kathrin Dingemann, *EUMSZ 251. cikk, in AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA* (Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf & Martin Nettesheim eds. 2019), ¶ 19; Thomas Rönnau & Annemarie Hoffmann, *A bizalom jó, az ellenőrzés jobb: A törvényes bíró elve az EB-nél*, 7-8 JOURNAL OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW DOGMATICS 233 (2018).

⁴ Peter M. Huber, *AEUV Art. 251, in EUV/AEUV* (Rudolf Streinz szerk., 3. kiadás, 2018), 10. §.

⁵ Franklin Dehousse: Az uniós bíróságok reformja (II). Az irányítási megközelítés elhagyása a Törvényszék megkétszerezésével, 83 EGMONT PAPER 1, 61 (2016).

⁶ Lásd Wegener, supra note 3, ¶ 6.

⁷ Lásd Dehousse, 5. jegyzet, 61. pont

⁸ Erről a védelemről lásd: Juliane Kokott és Christoph Sobotta, "The EUB – An Insiders' View on an Integration Workshop" (Az EUB – Egy bennfentesek véleménye egy integrációs műhelyről) (2014) 34 *Human Rights Law Journal* 4.

fenntartja a közös cél érzését, erős és kitartó elképzelést az uniós jog hatékonyságának és elsőbbségének öreként betöltött megbízatásáról.⁹ Három kulcsfontosságú funkciót azonosítok, amelyek az ügykiosztás ellát. Először is az ítélezési gyakorlat stabilitásának és folytonosságának támogatása a bírák "elit csoportjának" létrehozásával, amely az EB legfontosabb határozatainak nagy részét írja. Másodsor, az Európai Bíróság új bíráinak integrálása a nehezebb ügyek fokozatos kiosztásával, ezáltal strukturálva a teljes jogú EB-bíróvá válás tanulási folyamatát. Harmadsor, az EB ügykiosztási rendszere segített fenntartani azt, ami általában elveszett az EB méretű bíróságokon: egy olyan helyet, ahol *mind* a 27 EB bíró és 11 főtanácsnok tájékoztatást kap az összes beérkező ügyről, közösen részt vesz az EB ítélezési gyakorlatának rendszerezésében és a Bíróság napirendjének kialakításában.

Az ügykiosztás eddig megoldatlan funkcióinak elemzésére ez a cikk perspektívaváltást javasol az EB döntéshozatalának tanulmányozásában. Nem fogom az ügykiosztást az egyes peres felek domináns lencséjén és a tisztességes eljáráshoz való jogán keresztül vizsgálni.¹⁰ Inkább azt vizsgálom, hogy az ügykiosztás mit jelenthet a Bíróságon belüli dinamikára, a csoportépítés és a szocializáció folyamataira nézve az EB bírái között. Ez a megközelítés a Számvevőszékkel kapcsolatos kutatás két olyan szálát kívánja összefogni, amelyek eddig szilárdan elkülönültek egymástól. Az EB eljárás- és szervezeti jogáról szóló vita, amelyben a jogi-technikai elemzés dominál,¹¹ valamint a társadalomtudományi perspektíva, amely a Bíróság hatáskörének alapjait igyekszik megérteni.¹² Egy ilyen fogalmi fordulat¹³ megköveteli, hogy túllépjünk az eljárási és szervezeti szabályok elemzésére hagyományosan alkalmazott ügyvédi eszköztáron. E könyv sok más fejezetéhez hasonlóan ez a fejezet is új empirikus alapokra helyeződik.¹⁴ Először az EB 2003 és 2019 között jelentéstevő bírákhoz való hozzárendelésének első statisztikai elemzésére támaszkodom. Másodsor, olyan belső eljárási dokumentumokat fogok használni, amelyek maguknak az EB tagoknak magyarázzák el a döntéshozatal folyamatát, nevezetesen a Bíróság *ügyviteli* útmutatóját.¹⁵ Ez a kiadatlan dokumentum nem tár fel rejtett titkokat. Amint azt a hozzájárulás utolsó részében látni fogjuk, fő hozzáadott értéke abban rejlik, hogy hitelesen számol be arról, hogy maga az EB milyen jelentőséget tulajdonít döntéshozatali folyamatai bizonyos lépéseinek.¹⁶

9 A Bíróság szerepének egyik gondolatát mozdították elő és védték aktívan az EB bíráinak és főtanácsnokainak generációi; részletesen: Antoine Vauchez, *Keeping the dream alive: the European Court of Justice and the transnational fabric of integrationist jurisprudence*, 4 EUR. POL. SCI. REV. 51, 52 (2012); Martin Höpner, *Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration. Eine akteursbezogene Erklärung*, 21 BERLINER JOURNAL FÜR SOZIOLOGIE 203, 220-24 (2011).

10 Ebből a szempontból összehasonlító tanulmányért lásd: Marco Fabri & Philip M. Langbroek, *Van-e megfelelő bíró minden esetben? Összehasonlító tanulmány hat európai ország esetkiosztásáról*, 1 EUR. J. LEGAL STUD. 292 (2007).

11 Lásd például: BERTRAND WÄGENBAUR, *AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA. A STATÚTUM ÉS AZ ELJÁRÁSI SZABÁLYZAT KOMMENTÁRJA* (2013); RICHARD PLENDER, *EURÓPAI BÍRÓSÁGOK. GYAKORLAT ÉS PRECEDENSEK* (1997); A KEZDETEKTŐL FOGVA, DGVALENTINE, *AZ EURÓPAI SZÉN- ÉS ACÉLKÖZÖSSÉG BÍRÓSÁGA* (1955).

12 – Megközelítem egy olyan kutatási ágba illeszkedik, amely figyelembe veszi az EB belső dinamikáját hatásköre alapjainak megértése érdekében, lásd különösen: Antoine Vauchez, *Következtetés: Le magistère de la Cour – une sociologie politique*, in *Dans la fabrique du droit européen. Az Európai Közösségek Bíróságának jelenetei, színészei és közönsége* 217, 230–33 (Pascal Mbongo & Antoine Vauchez szerk., 2009).

13 Az EB adminisztratív irányítására vonatkozó hasonló elemzésért lásd: Christoph Krenn, *Self-Government at the Court of the European Union: A Bedrock for Institutional Success*, 19 GER. L. J. 2007 (2018). 14 Lásd: Mikael Rask Madsen, Fernanda Nicola & Antoine Vauchez, *From Methodological Shifts to EU Law's Embeddedness*, in *RESEARCHING THE EUROPEAN COURT OF COURT: METHODOLOGICAL SHIFTS AND LAW'S EMBEDDEDNESS* (oldalszám) (Mikael Rask Madsen et al. eds., megjelenés alatt).

15 *Guide pratique relatif au traitement des affaires portées devant la Cour de Justice* (2018. május 2-i változat). 16 Hasonló betekintést enged a Számvevőszék döntéshozataláról alkotott saját felfogásába annak tanulmányozása, hogy az EB hogyan védi szervezeti felépítését az uniós költségvetési folyamatban, nevezetesen a tevékenységi jelentésekben és az európai parlamenti képviselőkkel folytatott kérdések és válaszokban, lásd: Christoph Krenn, *The European Court's Financial*

Ez a hozzájárulás két nagy ugrással fog folytatódni. Először az előadó bírákhoz való hozzárendelés gyakorlatát elemzem (II. rész). Ezt követően megvizsgálom az ítélkező testületekbe történő besorolást (III. rész). Ahogy haladunk előre, megvitatom azokat a különböző funkciókat, amelyeket az ügykiosztás az EB közös céltudatosságának megőrzése érdekében végez.

II. Az ügyek jelentéstevő bírák részére történő kiosztása

Ez a szakasz az ügyeknek az előadó bírák közötti kiosztását elemzi. A Számvevőszék mint intézmény feladatainak értékeléséhez két előzetes lépésre van szükség. Az első lépés annak vizsgálata, hogy mit jelent az "előadó" kijelölése egy fontos ügyben az ügy kimeneteléért és indokolásáért viselt felelősség, valamint az ezzel járó elismerés és presztízs szempontjából. A második lépés az ügykiosztás 2003 és 2019 közötti gyakorlatát vizsgálja. Dióhéjban az adatokból két fontos betekintést nyerhetünk. Először is, az eset-hozzárendelés egyenlőtlen.

Létezik egy EB-bírákból álló csoport, amely a legfontosabb döntéseket írja. Másodszor, a legtöbb bíró néhány éves kezdeti szakasz után belép az előadók "elit csoportjába". Azonban nem minden bíró teszi. Ennek alapján értelmezem az eredményeket, és amellet érvelek, hogy az ügykiosztás tekinthető úgy, hogy támogatja az ítélkezési gyakorlat stabilitását, az új bírák beilleszkedését és az EB függetlenségét.

1. Mit jelent előadó bírónak lenni?

Az EB minden határozatában zárójelben szerepel az előadó bíró neve az ítélet címrészában.¹⁷ Ez nem mindig volt így. 1975 októberében, Robert Lecourt elnöksége alatt ideiglenesen megszüntették azt a gyakorlatot, hogy az ítéletben szerepeljen az előadó bíró neve,¹⁸ miután egy európai jogi folyóirat az előadó bíró neve alatt kezdte közölni az ügyeket.¹⁹ Csak Ole Due elnökségének utolsó évében, 1994 januárjában vezették be újra azt a gyakorlatot, hogy az EB határozataiban feltüntetik az előadó bíró nevét.²⁰

Az a gyakorlat, hogy nyíltan kimutatják az egyes bírák konkrét felelősségét, elismeréshez vezet a Bíróságon belül és kívül is. A német *Süddeutsche* napilap például némi büszkeséggel számolt be az Európai Bíróság nagytanácsának adatmegőrzéséről szóló határozatáról:²¹ "Kulcsszerepet játszik egy német: Thomas von Danwitz a bíró-előadó. ... Ezért lehetséges, hogy egy német bíró megteszi a döntő lépést egy valódi európai alkotmánybíróság felé." ²² Az Európai Bíróság korábbi elnökét, Rodríguez Iglesias nyilvánosan dicsérték azért, ahogyan riporterbíróként

Elszámoltathatóság. Hogyan ösztönzi és követi nyomon az Európai Parlament az igazságügyi reformot a költségvetési folyamat révén, 13 EUR. CONST. L. REV. 453 (2017).

¹⁷ A 2012. évi eljárási reform során az eljárási szabályzatba bekerült az előadó bíró nevének az ítéletben való feltüntetésére vonatkozó szabály. *Lásd* az Európai Bíróság eljárási szabályzatának 87. cikkének d) pontját.

¹⁸ – Az első eset, amikor megszüntették ezt a gyakorlatot, a 35/75 volt, *Matisa-Maschinen*, EU:C:1975:135. ¹⁹ *Lásd*: HENRY G. SCHERMERS, JUDICIAL PROTECTION IN THE EUROPEAN COMMUNITIES, 411 (1983).

²⁰ Az első ügy, amelyben újra foglalkoztak vele, a C-435/92, *Association pour la protection des animaux sauvages* (EU:C:1994:10) volt.

²¹ Digital Rights Ireland ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU :C:2014:238.

²² – A német eredetiből fordította: Christoph Krenn, *lásd*: Wolfgang Janisch, *Menschenrechte vor Gericht*, SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2013. július 9., 11:53), <http://www.sueddeutsche.de/politik/europaeischer-gerichtshof-verhandelt-ueber-vorratsdatenspeicherung-grundrechte-vor-gericht-1.1716720>.

a jól ismert *Brasserie du Pêcheur* ügy,²³ röviddel azelőtt, hogy az EB elnöke lett.²⁴ A tudósok még tudományos írásokban is utalnak arra, hogy egyes EB-bírák előadói minőségükön keresztül erős hatást gyakorolnak az EB ítélkezési gyakorlata egyes ágainak fejlesztésére.²⁵

Az előadó bíró pozíciója a mai Bíróságon valóban fontos.²⁶ Kétségtelen, hogy az előadó bírónak az ügy kimenetelére gyakorolt hatása nehezen mérhető, különösen azért, mert az ítélethez vezető tervezeteket nem teszik közzé, és a tanácskozások titkosak. És természetesen az előadó bíró csak egy javaslatot terjeszt elő, amelyet aztán az ítélkező testület összes többi bírója megvizsgál, felülvizsgál, átír és megváltoztat, hogy konszenzust tükrözzön.²⁷ Az eljárási felépítés közelebbi vizsgálata azonban azt sugallja, hogy az előadó bíró jelentős felelősséggel tartozik az ügy kimeneteléért és indokolásáért. Először is, még ha más bírák számos módosítást javasolnak is egy ítélettervezetnek, az előadó bíró számos érve megmarad. Ahogy Ole Due volt EB-elnök kifejtette: Még ha a többi bíró nem is ért egyet az előadó javaslatával, "lehet, hogy vesztett az ítélet lezárását illetően, de az érveléssel kapcsolatban továbbra is övé a kezdeményezés".²⁸ Másodszor, az előadó bíró jelentős ismeretbeli előrelépéssel rendelkezik. Ő ismeri a legjobban az ügy iratait.²⁹ Ezenkívül az előadó bíró az ügygel megbízott főtanácsnokkal együtt kíséri az ügy eljárási alakulását, kutatási feljegyzéseket kér a Bíróság kutatási osztályától,³⁰ írásbeli kérdéseket tesz fel a feleknek, és általában ő a legaktívabb a tárgyaláson. Harmadszor, mindezeket az előjogokat egyre nagyobb munkateher mellett gyakorolják, és kevés idő áll rendelkezésre a tanácskozásokra és a szóbeli meghallgatásokra való felkészülésre. Az idő szorítása jelentősen növeli az előadó bíró felelősségét.³¹ 2013-ban Christopher Vajda brit bíró egy belső feljegyzésben arra panaszkodott, hogy a tanács többi bírójának túl kevés ideje van az ítélettervezetek elolvasására, így az előadó bíró különösen befolyásossá válik kollégái felkészületlensége miatt.³²

2. Az ügykiosztás gyakorlata (2003-2019)

Tekintettel arra, hogy az ügyek kiosztása hogyan közvetíti az elismerést és a felelősséget, fontos megérteni, hogyan oszlanak meg az ügyek az EB bírái között. Ahogy az EB egyik bennfentese fogalmazott: bíróként

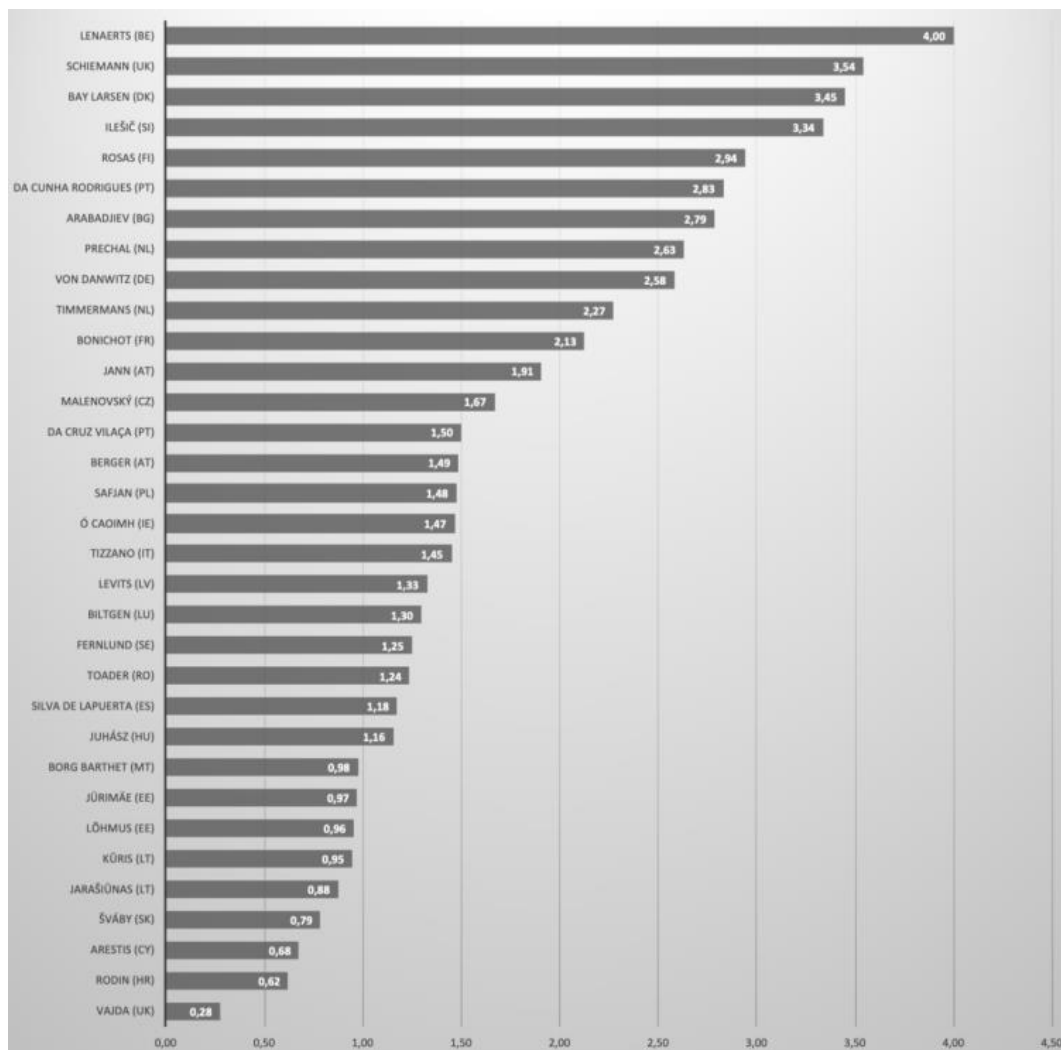
²³ *Brasserie du Pêcheur egyesített ítélet*, C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79.

²⁴ *Lásd* Günter Hirsch volt EB-bíró beszédét a Walter Hallstein-díjnak Gil Carlos Rodríguez Iglesiasnak, az Európai Bíróság korábbi elnökének történő átadása alkalmából. Günter Hirsch, elnök, Fed. High Court of Justice, Verleihung des Walter-Hallstein-Preises (2003. november 5.).

²⁵ *Lásd például*: Mark Clough, *Collective Dominance – The Contribution of the Community Courts*, in *ATRUÉ EUROPEAN. ESSAYS FOR JUDGE DAVID EDWARD* 161, 161 (Mark Hoskins & William Robinson eds., 1st ed. 2004) (David Edward mint bírói előadó hozzájárulását a kollektív dominancia területén); *lásd még*: Susanne K. Schmidt, *Who Cares About National? The Path-dependent Case Law of the ECJ from Goods to Citizens*, 19 J. EUR. PUB. POL. 8, 13 (2012) ("Feltételezhetjük, hogy egy ügy előadója befolyással bír a megoldására.").

²⁶ *Lásd*: Mathilde Cohen, *Ex ante versus ex post deliberations: two models of judicial deliberations in courts of final instance (Ex ante kontra ex post tanácskozások: a végső fokú bíróságok bírósági tanácskozásainak két modellje)*, 62 AM. JOURNAL COMP. L. 951, 963–66 (2014) (összehasonlító szempontból tárgyalja az előadó bíró erőteljes szerepét).

²⁷ Koen Lenaerts, Ignace Maselis & Kathleen Gutman, *EU Procedural Law* 22 (Janek Tomasz Nowak szerk., 2014). ²⁸ Ole Due, *Looking backwards and forwards*, in *Az Európai Közösségek Bírósága 1952–2002: Bilan et perspectives* 25, 28–29 (Amicale des référendaires et anciens référendaires de la Cour de justice et du tribunal de première instance des communautés européennes eds., 2004).



1. ábra: A nagytanács bíró-előadó megbízatásai évente (2003–2019)

érdekes eseteket vagy "Les cas les plus merdiques" -t rendelhet. 33 Kétségtelen, hogy ez az értékelés bizonyos mértékig a szemlélő szemében van. De a fontosnak tekinthető ügyek és a meglehetősen szokásos üzleti ügyek megkülönböztetésére jó proxy az a bírói testület, amelyhez az ügyet később hozzárendelik. A legösszetettebb és legfontosabb ügyekben általában a Bíróság 15 bíróból álló nagytanácsa dönt. A Nagytanács évente átlagosan 60 ügyben dönt, ami az EB teljes munkaterhének körülbelül 9%-a.³⁴

Az 1. ábra azt mutatja, hogy 2003 és 2019 között évente átlagosan hány nagytanács-ügyet osztottak ki egyes bírónak.³⁵ Csak azok a bírók kerültek fel a listára, akik legalább hat évet töltöttek az EB-nél, azaz teljes hivatali időt töltöttek.

33 Jean Quatremer, *European justice on the verge of a nervous omdown*, COULISSES DE BRUXELLES, LIBÉRATION, (2015. április 30.), <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2015/04/26/la-justice-europeenne-au-bord-de-la-crise-de-nerfs> ("the crappiest cases").

34 A számok a 2015 és 2019 közötti időszakra vonatkoznak. Az ezekben az években elbírált ügyek száma összesen 3228 volt. Lásd: az Európai Unió Bírósága, *2019. évi éves jelentés, Igazságügyi tevékenység*, 167 (2019). 35 Csak az ítéleteket és véleményeket (a végzéseket nem) vették figyelembe. Az egyesített ügyeket csak egyszer számolták össze. Csak azok a bírók szerepeltek, akik 2003 és 2019 között legalább hat évig szolgáltak a Bíróságon.

Az 1. ábra éles különbséget mutat a nagytanács ügyeinek az előadó bírák közötti kiosztásában. 2003 és 2019 között előadóbíróként a legkiemelkedőbb személyiség Lenaerts bíró, aki jelenleg a Bíróság elnöke. 12 év alatt 46 nagytanácsban és két plenáris ülésen³⁶ (4 ügy/év) járt el előadóként. Lenaert bíró nagytanácsának ügyei alkotmányos jelentőségű különböző területeket ölelnek fel, beleértve az uniós polgárságot,³⁷ az adókat,³⁸ a gazdasági kormányzást³⁹ és az alapvető jogokat⁴⁰, és általában ezekben avatkozik be a legtöbb tagállam, ami a döntés politikai jelentőségének mutatója.⁴¹ Ezenkívül, és ez valóban egyedülálló a Bíróság ügykiosztási gyakorlatának történetében, Lenaerts bírót szinte teljesen megkímélték a technikai és alacsony horderejű ügyek üzletétől. 157 ügyben volt bíró-előadó, amelyek közül csak nyolc (vagyis öt százalék) volt három bíróból álló tanácshatározat. Ezzel szemben George Arestis ciprusi bíró az Európai Bíróságnál 2004 és 2014 között eltöltött tízéves pályafutása során 7 nagykamari ügyben (0,68 ügy/év) készített bírói véleményt. Nagyjából ugyanannyi ügyben járt el előadóbíróként, mint Lenaerts bíró, azonban ezek 21 százaléka három bíróból álló tanács ítélete volt.

Lenaerts bíró és Arestis bíró az előadó bíró tisztségének két végletét képviseli. Általánosságban megfigyelhető, hogy van egy olyan bírói csoport, amely 2003 és 2019 között másoknál gyakrabban szolgált a legfontosabb ügyekben előadóként. Ez egy heterogén csoport. A legmagasabb sorokban nagyobb és kisebb tagállamok, északi államok és dél-európai államok, alapító államok és a 2004-es és 2007-es bővítések során csatlakozott államok bírái találhatóak.⁴²

Feltűnő összefüggés van aközött, hogy a bírák az előadó bírák "elit csoportjába" tartoznak, és aközött, hogy megválasztják őket a Bíróság vezető pozícióiba, nevezetesen elnökek, alelnökek és egy öt bíróból álló tanács elnökének (lásd: 2. ábra). Ezekre a vezető pozíciókra háromévente kerül sor. Az elnöki, alelnöki és elnöki tisztségek azért fontosak, mert fokozott részvétellel járnak a Bíróság nagytanácsában. Az EB elnöke és alelnöke minden nagykamari ügyben részt vesz. 2003 és 2012 között az öt bíróból álló tanácsok elnökei is állandó hellyel rendelkeztek a nagytanácsban. 2012-ben csökkentették az öt bíróból álló tanácsok elnökeinek szerepét. Ma az öt bíróból álló tanácsok elnökei közül ötből csak három vesz részt egy adott ügyben, a másik két tanácselnökkel felváltva.⁴³

³⁶ Mivel Lenaerts bírót 2015-ben az EB elnökévé választották, ami véget vet az előadó bíró rendszeres szerepének, csak a 2003 és 2015 közötti időszakot vették figyelembe.

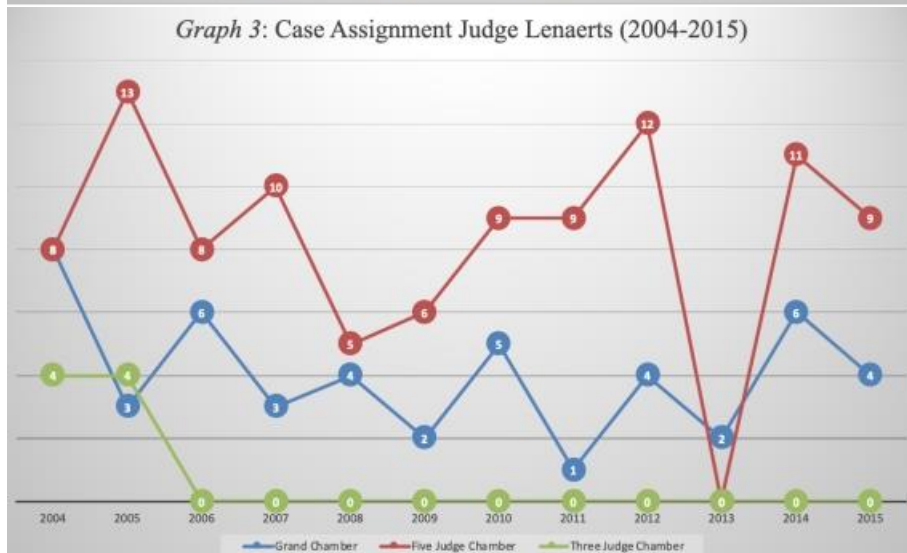
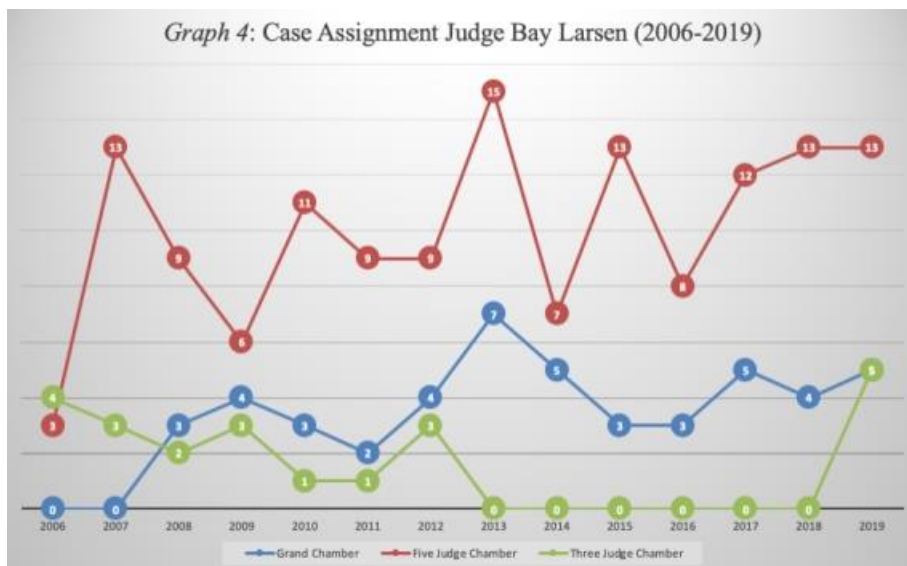
³⁷ Bidar-ítélet, C-209/03, EU:C:2005:169.

³⁸ National Grid Indus ítélet, C-371/10, EU:C:2011:785. ³⁹ Pringle-ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756.

⁴⁰ Bizottság kontra Kadi ítélet, C-584/10 P, EU:C:2013:518; *Schecke és Eifert ítélet*, C-92/09, EU:C:2010:662. ⁴¹ Lenaerts bíró 46 nagytanácsának 25 ügyében több mint öt tagállam csatlakozott az eljáráshoz, hogy szóbeli vagy írásbeli észrevételeket terjesszen elő.

⁴² Kétségtelen, hogy a csoport nem ennyire sokszínű, ha figyelembe vesszük a sokszínűség más fontos jellemzőit, nevezetesen a nők képviseletét az EB elit csoportjában. A női bírák általában alulreprezentáltak a Bíróságon. Jelenleg (2020. július) az EB 38 tagjából hét nő, ami mindössze 18 százalékot jelent. Az EB-n belüli nemi képviselet kérdésével kapcsolatban lásd: JESSICA GUTH & SANNA ELFVING, GENDER AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION 37–61 (1. kiadás, 2019) és SALLY J. KENNEY, GENDER AND JUSTICE: WHY WOMEN IN THE JUSTICE REALLY MATTER 108–34 (2012). A faji és etnikai kisebbségek EB-n belüli képviseletének hiányáról lásd: Iyiola Solanke, *Diversity and Independence in the European Court of Justice*, 15 COLUM. J. EUR. L. 89 (2008).

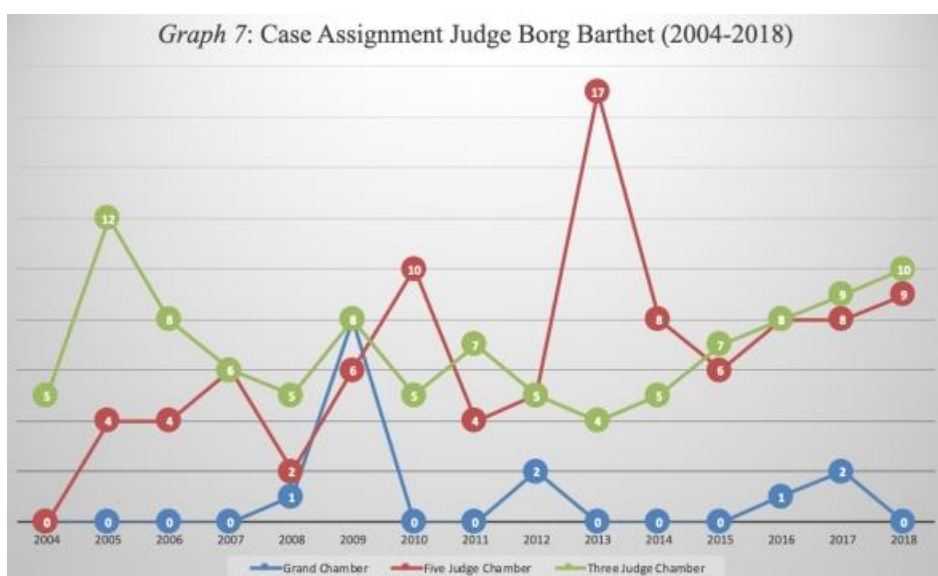
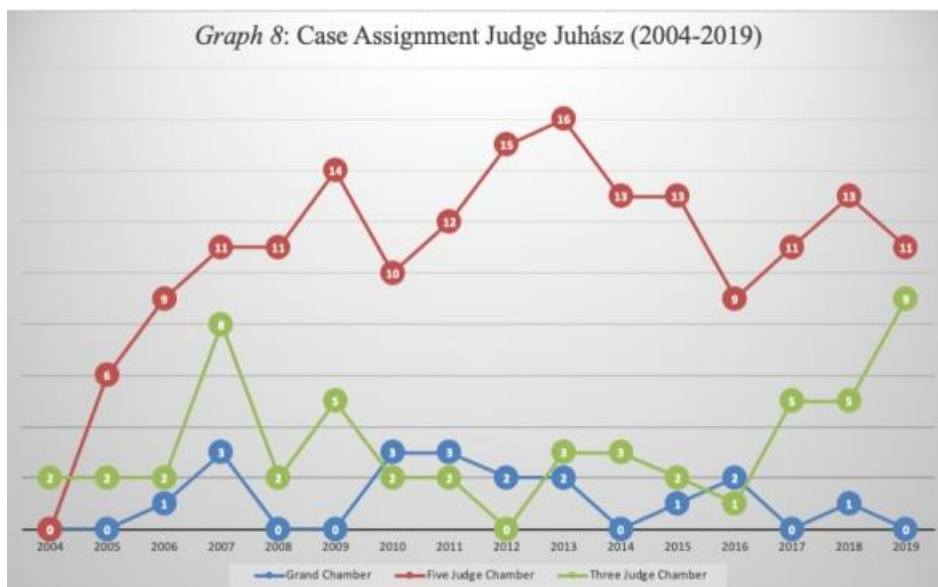
⁴³ Ez a reform egyenlőbbé tette a nagykamarában való részvételt. Például míg 2011-ben az öt bíróból álló tanács öt elnöke átlagosan a nagytanácsok ügyeinek 96%-ában vett részt, a fennmaradó hús a bíró neve.



A 2003 és 2019 közötti ügykiosztás gyakorlatának második fontos jellemzője az a folyamat, amelynek során a legfontosabb döntéseket megíró "elit bírák" csoportját alakítják ki. Ahhoz, hogy jobban megértsük ezt a folyamatot, és teljes képet kapjunk a bírák bírósági jogállásáról a Bíróságon belül, ki kell nagyítanunk a képet, és nem csak a Kamarai határozatok (kék vonal a következő grafikonokon), de az öt bíróból álló tanácsok határozatai (piros vonal) és a három bíróból álló tanácsok határozatai (zöld vonal) is. Ha megvizsgáljuk, hogy pályafutásuk során az egyes bírók pályafutásuk mely pontján kapnak fontos, közepes és kevésbé fontos ügyeket, megfigyelhetjük, hogy a bírák hogyan lépnek fel a ranglétrán, és hogyan lépnek be az "elit csoportba".

Általában bizonyos időbe telik, amíg egy bíró elnyeri a bizalmat és a státuszt ahhoz, hogy a legfontosabb ügyekben előadóbíróként járjon el. A legmagasabb rangok elérésének azonban különböző módjai vannak. Egyes bírák a Bíróságra való belépésükkor azonnal hozzájuk tartoznak. Jó példa erre Lenaerts bíró (3. ábra) és Bay Larsen dán bíró (4. ábra). Már az első éveikben előadóbíróként jártak el a nagytanács ügyeiben, folyamatosan magas volt az öt

bíróból álló tanácsok ügyeinek száma, és nagyrészt megkímélték őket a kevésbé fontos, három bíróból álló tanács határozataitól. Ez egyszerűbb ügyekkel kezdődik, mint például egy irányelv átültetésének elmulasztása miatt indított kötelezettségszegési eljárás, amelyről egy három bíróból álló tanács dönt. Az EB ranglétráján való feljebb lépés magában foglalja a kisebb ítélkező testületekben a bírói előadóként való fellépést és egy bizonyos területre való szakosodást, ami aztán azt eredményezheti, hogy a nagytanács első határozataiban jelentéstevő bíróként jár el. Általában ez a folyamat négy-öt évig tart, amint az a példa a holland bíróra, Sacha Prechalra, aki 2010 júniusában csatlakozott a Bírósághoz (5. ábra) és a szlovén bíróra, Marko Ilešičre, aki 2004-ben csatlakozott (6. ábra).



Egyes bírának azonban soha nem sikerül belépniük az "elit csoportba", annak ellenére, hogy már régóta a Bíróságon vannak. Példa erre Anthony Borg Barthet máltai bíró (7. ábra), aki 2004 és 2018 között szolgált a Bíróságon. Borg Barthet, bár a Bíróság tizennégy éven keresztül, alig járt el jelentéstevő bíróként a nagytanács ügyeiben, és sok három bíróból álló tanácshatározatot hozott. Egy másik példa a magyar bíró, Juhász Endre (8. ábra).

3. Az előadó feladatának feladatai: stabilitás, integráció és függetlenség

Hogyan értelmezhetjük az EB-n belüli ügykiosztás e jellemzőit a Bíróságon belüli közös cél érzésének fenntartása szempontjából? Először is, az ügykiosztás gyakorlata megerősíti a 2000-es évek eleje óta leírt folyamatot, nevezetesen az EB bíráiból álló "elit csoport" létrehozását.⁴⁴ Ez a folyamat különösen megfigyelhető a Bíróság nagytanácsának összetételében, amelyben

számos vezető bíró állandó hellyel rendelkezik. Ezt a folyamatot a Bíróság ítélkezési gyakorlatában a stabilitás és a koherencia fenntartása szempontjából döntő fontosságúnak írták le.⁴⁵ Az ügyek kiosztása ezt támasztja alá.

Másodszor, az ügykiosztás gyakorlata vitathatatlanul az EB új bíráinak beilleszkedése szempontjából is értékes eszközhöz tekinthető. Lehetővé teszi egy olyan tanulási folyamat felépítését, amelynek révén a bírákat arra ösztönzik, hogy sajátítsák el a nyelvi kapacitást⁴⁶ és az uniós jog ismerete terén szükséges készségeket ahhoz, hogy az EB bíráinak legmagasabb soraiba lépjenek. Az "elit bírák" csoportjába való belépéshez a Bíróság kapuórként eljáró elnökének jóváhagyása szükséges. A Bíróság elnökének az ügyek kiosztására vonatkozó hatásköre esetleg úgy is értelmezhető, mint amely arra ösztönzi a bírákat, hogy igazodjanak a Bíróság fő intézményi önértelmezéséhez, és fenntartsák azt – fontos, hogy a státuszt megadják, de az intézmény el is veheti tőle. Az ügykiosztás ilyen funkciója különösen alkalmasnak tűnik egy olyan bíróság számára, mint az EB, amely nem támaszkodhat tagjainak közös oktatására és szocializációjára. Bizonyos mértékig az ügyek kiosztása funkcionális egyenértékűnek tekinthető egy olyan eljárással, amelyen a bírák a nemzeti jogrendszerekben általában keresztülmennek, mielőtt belépnének a legfelsőbb bíróságra: közös jogi képzésben vesznek részt, államvizsgákat tesznek le, és feljebb lépnek a ranglétrán az adott igazságszolgáltatási rendszeren belül.

Természetesen nem szabad túlzásba vinni ezt a gondolatot, különösen, amikor azoknak a bírácoknak a szerepét kell megérteni, akik soha nem váltak az "elit csoport" részévé. Egy harmadik, és esetleg az ügykiosztás jelenlegi gyakorlatának ugyanilyen fontos funkciója annak biztosítása, hogy a legjobb képesítéssel rendelkező bírák írják meg a legfontosabb határozatokat. Ha egy bíró egy bizonyos terület szakértője, ahol ritkák az úttörő nagykamarai határozatok, előfordulhat, hogy kevesebb nagykamarai ügyet osztanak ki neki, mint más bírácoknak. Ezenkívül az egyéni képességek közötti különbségek először is emberiek, másodszor pedig egy kiválasztási eljárásnak tudhatók be, ahol a bíró képesítése hosszú ideig kevés szerepet játszott.⁴⁷ Továbbá, mivel a francia a Bíróság belső munkanyelve, a képzett és munkára kész bírák száma, különösen a kisebb tagállamokban, természetesen korlátozott. Az ügykiosztás jelenlegi folyamata lehetővé teszi, hogy rugalmasan reagáljunk az új munkakörnyezethez való alkalmazkodással járó kihívásokra. Ez például részben megmagyarázhatja Lenaerts bíró kiemelkedő szerepét, aki korábban karriert futott be

44 Lásd: Hjalte Rasmussen, Present and Future European Judicial Problems after Expansion and the Post-2005 Ideological Revolt, 44 COMMON MKT. L. REV. 1661, 1674 (2007); Thomas von Danwitz, Az Európai Bíróság hatáskörének funkcionális feltételei, EUROPARECHT 769, 777(2008).

45 Vassilios Skouris, *Self-Conception, Challenges and Perspectives of the EU Courts*, in THE FUTURE OF THE EUROPEAN JUDICIAL SYSTEM IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE 19, 23 (Juliane Kokott et al. eds., 2006).

46 A Bírósághoz való csatlakozását követően sok bírónak időre van szüksége ahhoz, hogy alkalmazkodjon az új környezethez, különösen ahhoz, hogy franciául, a Bíróság munkanyelvéen írjon és tanácskozzon. Az új bírák néha első hónapjaikat bírói feladataik mellett intenzív francia nyelvtanfolyamokon töltötték. Lásd: NEVILLE MARCH HUNNINGS, THE EUROPEAN COURTS 65 (1996).

47 Lásd Henri de Waele: *Nem egészen az ágy, amelyet Procrustes épített. Az Európai Unió Bírósága bírái kiválasztási rendszerének boncolgatása, az EURÓPAI BÍRÁK KIVÁLASZTÁSA. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁGOK KINEVEZÉSI ELJÁRÁSAINAK KRITIKAI FELÜLVIZSGÁLATA* 24, 34–35 (Michal Bobek szerk., 2015).

olyan készségekkel ruházta fel az EB-hez, amelyek különösen alkalmasak voltak arra, hogy hatékony és munkára kész EB-bíró legyen.⁴⁸

Az ügykiosztás végső funkciója a Bíróság azon képessége szempontjából, hogy fenntartsa a közös cél iránti érzéket, az új bírák kinevezésére gyakorolt hatásában nyilvánulhat meg. A bírák elit csoportjába való belépéshez szükséges hosszú idő azt jelenti, hogy a tagállamok erős ösztönzést kapnak arra, hogy újra kinevezzék "bíráikat". Bizonyos mértékig a Bíróság még hatással is lehet ezekre a kinevezési és újbóli kinevezési határozatokra. Ha egy bíró bármilyen okból soha nem kerül az "elit csoportba", az azt jelzi a tagállamnak, hogy bíróját nem kelti a lehető legerősebb benyomást, ami új bíró kinevezéséhez vezethet. Ezenkívül, ha egy bírót azért küldenek a Bíróságra, hogy olyan napirendet kövessen, amely nem felel meg a Bíróság intézményi önértelmezésének, az ügykiosztás mechanizmust biztosít a részben mellékes bírák számára. Ebben az értelemben paradox módon a hatévenkénti választások és újraválasztások jelenlegi rendszere, amelyet gyakran kritizálnak a bírói függetlenség szempontjából, az ügyek kiosztása által kínált rugalmassággal együtt támogathatja a Bíróság függetlenségét. Lehetővé teszi, hogy egyes bírák 12 évig (két ciklus), 18 évig (három ciklus) vagy még tovább maradjanak hivatalban, míg mások rövid, hatéves hivatali idő után távoznak.

III. Az ügy ítélkező testületek elé utalása

Most rátérek az ügyek bírói testületek elé utalásának elemzésére. Körülbelül két hónappal azt követően, hogy az ügyet előadó bírónak osztották ki, a Bíróság közgyűlése az ügyet ítélkező testület elé utalja: három bíróból álló tanács, öt bíróból álló tanács, a nagytanács vagy a plenáris ülés közé. Sok olyan bíróságon, ahol hasonló kamarai rendszer működik, ezeket a döntéseket fokozatosan és decentralizált módon hozzák meg.⁴⁹

Az EB-nél az ügyek ítélkező testület elé utalásának folyamata egészen másképp néz ki. Ez mind a 27 bíró és a 11 főtanácsnok által végzett közös feladat. A Számvevőszék és tagjai jelentős időt fordítanak erre a folyamatra. Ez arra utal, hogy a Bíróság működésének hatékony irányítása mellett további feladatokat is ellát. Amint látni fogjuk, lehetővé teszi az EB valamennyi tagja számára, hogy tájékozódjon minden ügyről, közösen részt vegyen a Bíróság ítélkezési gyakorlatának sorrendjében, és döntsön a Bíróság napirendjéről. Az ítélkezési gyakorlat kialakítása tehát kollektív folyamatként épül fel, amely kollektív felelősséggel jár. A bírói ítélkező testületekre történő kijelölés e három funkciója a kiosztásról szóló határozat alapjául szolgáló, az előadó bíró által készített előzetes jelentés (1. rész) tartalmának alapos tanulmányozásával ismerhető fel. A folyamat kollektív eleme annak vizsgálatából látható, hogy a Számvevőszék mennyire veszi komolyan az előzetes jelentés közös megvitatásának folyamatát (2. rész). A folyamat jobb megértése érdekében figyelmesen elolvasom a Bíróság *Ügyvivő útmutatóját*⁵⁰, egy belső dokumentumot, amely részletesen ismerteti az előzetes jelentés tartalmát és feldolgozását.

48 Mielőtt 2003-ban belépne az EB-be, 1984–85 között jogi referens a Bíróságon, 1989 és 2003 között pedig az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának bírójaként.

49 Az Emberi Jogok Európai Bíróságán például a Bíróság elnöke a beérkező ügyeket a jelenlegi öt tanács egyikébe osztja (az EJE 52. számú bírósági szabályzatának 1. §-a [2020. január 1.], amely szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának elnöke az ügynek valamely szekció elé utalásakor figyelembe veszi az ügyek igazságos elosztását a szekciók között). A szekció elnöke ezt követően egyesbíróból, három bíróból álló bizottságból vagy héttagú tanácsból álló tanácsnak osztja ki az ügyet. Ha nem él ezzel a jogával, az előadó bírónak kell kiválasztania a megfelelő ítélkező testületet (EJE 49. számú bírósági szabályzat, 3. § b) pont [2020. január 1.]).

50 *Üzleti feldolgozási útmutató*, lásd a 15. megjegyzést.

1. Az előzetes jelentés: Tájékoztatás, rendszerépítés, napirend meghatározása

A Bíróság közgyűlése az ügynek ítélkező testület elé utalására vonatkozó határozatát az előadó bíró előzetes jelentésére alapozza. Az előzetes jelentés egy néhány oldalas belső dokumentum. A jelentés első fontos feladata, hogy tájékoztassa az EB valamennyi tagját egy új ügyről, és összefoglalja a jogi keretet és a felek, valamint a részt vevő uniós szervek és tagállamok főbb érveit. Magas szintű minőségre van szükség. A *Guide Traitement des Affaires* szerint a tényállás bemutatását és a jogi keretet úgy kell megfogalmazni, hogy azokat azonnal fel lehessen használni a főtanácsnok indítványában vagy az ítéletben.⁵¹

Az előzetes jelentés továbbra is kulcsfontosságú referenciadokumentum marad az eljárás során. Amint azt a *Guide Traitement des Affaires* megállapítja, gyors hivatkozási alapként a döntéshozó ítélkező testület tagjait kell szolgálnia az eljárás során.⁵² Az előzetes jelentés fő célja azonban máshol van. A *Guide Traitement des Affaires* központi funkcióját úgy írja le, hogy lehetővé teszi a Bíróság többi tagja számára, hogy felmérjék az ügy jelentőségét, és állást foglaljanak számos kulcsfontosságú lezáratlan kérdésben, nevezetesen abban, hogy melyik ítélkező testületet kell kiosztani.⁵³ Az ügy kiosztásakor a Bíróságnak integrálnia kell az új ügyet az Európai Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatának sűrű hálójába. Ehhez meg kell határozni és rendezni kell a meglévő ítélkezési gyakorlatot, de azt is jelenti, hogy döntéseket kell hozni a napirend meghatározásáról.⁵⁴ Ha a Bíróság egy ügyet a Nagykamara elé utal, elvi kérdés eldönthető, ez általában nem kisebb formációkban történik.⁵⁵ Az ügy kiosztásakor ezért az EB valamennyi tagja közösen részt vesz annak mérlegelésében, hogy mikor kell újítani, Mikor teremtsünk új precedenst, mikor kísérletezzünk óvatosan kisebb bírói formációkban.⁵⁶

Azt a kérdést, hogy hogyan lehet egy ügyet beilleszteni a Bíróság ítélkezési gyakorlatába, az előzetes jelentés külön részben tárgyalja. Ez a jelentés utolsó része – az "Észrevételek du juge előadó". Itt az előadó bíró ismerteti az ügy jogi problémáit ("les enjeux juridiques de l'affaire"), és a Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében bemutatja a főbb jogi kérdéseket. Ez minden bizonnyal a jelentés legfontosabb része. Ez már abból is kitűnik, hogy a *Guide Traitement des Affaires* megemlíti, hogy a jelentéstevő bíró észrevételeinek a jelentés második részének (a tényeknek és a jogi keretnek) elolvasása nélkül is érthetőnek kell lenniük, ugyanakkor esetleg nem hosszabbnak öt oldalnál.⁵⁷ Még a legsietősebb EB-tagoknak is képesnek kell lennie arra, hogy tanulmányozza. Az előadó bírák ebben a szakaszban az EB valamennyi bíró tagjának kifejtetik, hogy

51 *Guide Traitement des Affaires*, lásd a 15. jegyzetet, 10–11. pont. 52 *Uo.*, 9-nél.

53 *Id.*

54 Siniša Rodin, bíró, Court of Justice of the European Union, A Metacritique of the Court of the EU, Bingham Centre Talk 8 (2015. november 2.).

55 A nagytanács határozatai olyan precedenst teremtenek, amelyet hajlamosak újra felhasználni, és amelyet szinte soha – legalábbis nem kifejezetten – felülbírálnak, lásd MARC JACOB, PRECEDENSS AND CASE-BASED REASONING IN THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE. BEFEJEZETLEN ÜGYEK 197 (2014).

56 Jó példa erre a Bíróság megközelítése az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikkének értelmezésére. Ez a rendelkezés körülhatárolja a Charta alkalmazási körét, és különösen szabályozza annak alkalmazását a tagállamok magatartására, amely nagy alkotmányos tétellel bírói kérdés. Kezdetben, amikor a Charta 2009-ben hatályba lépett, a Bíróság hagyta, hogy kisebb formációk kísérletezzenek és előálljanak a kérdés megoldására vonatkozó első ötletekkel, míg a Nagytanács eldöntetlenül hagyta a kérdést. Ezeket az első ügyeket a főtanácsnokok óvatosan kezelték, gyakran az ügy korlátozott precedensértékére és a kérdés még eldöntetlen státuszára utalva (lásd például: Bot főtanácsnok C-108/10. sz. Scattolon ügyre vonatkozó indítványa, C-108/10, EU:C:2011:211, 116–119. §). A Bíróság csak 2013-ban adott első elvi iránymutatást a nagytanácscon keresztül az *Åkerberg Fransson-ügyben* (Åkerberg Fransson-ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105).

57 *Guide Traitement des Affaires*, lásd a 15. jegyzetet, 11. pont.

irányt mutatnak az ítélet kidolgozására. Ahogy Pierre Pescatore korábbi bíró kifejtette: a jelentéstevő bírák személyes stílusa és stratégiája eltérő. Egyesek egyértelműen meghatározzák a Közgyűlés előtt álló választási lehetőségeket, különböző lehetőségeket javasolva az ügy eldöntésére és az adott utaknak megfelelő bírói testületekre. Mások csak az ügy által felvetett jogi kihívásokat magyarázzák, néhányan már megoldást javasolnak az ügyre.⁵⁸

2. Kollektív döntés

Az előzetes jelentés kulcsfontosságú dokumentum, amely tájékoztatja az EB valamennyi tagját az összes beérkező ügyről, megrendeli a meglévő ítélkezési gyakorlatot, és megfogalmazza a Bíróság napirendjével kapcsolatos választásokat. Ennek megfelelően az előzetes jelentésről való döntéshozatal folyamatát nagyon komolyan veszik. Az előzetes jelentéseket tíz nappal a közgyűlésen történő megvitatásuk előtt megküldik az EB valamennyi bírójának és főtanácsnokának. Az *Ügyviteli útmutatóban* világosan megfogalmazzák, hogy a Bíróság milyen jelentőséget tulajdonít az ügy közgyűlésen történő közös elbírálásának folyamatának:

Mivel a legtöbb ügyet egy tanács elé utalják, az EB tagjainak többsége számára főszabály szerint a közgyűlés az első és utolsó alkalom, amely a Bíróság elé terjesztett ügyet vizsgálja. Annak érdekében, hogy elemzésüket jó körülmények között végezhesék el, és ha szükségesnek ítélik, köröztethessenek egy memorandumot, amelyben kifejtik álláspontjukat az ügyről vagy annak eljárási kezeléséről, szigorúan be kell tartani azt a szabályt, hogy az előzetes jelentéseket legalább napokkal a közgyűlésen való megvitatás előtt köröztetni kell.⁵⁹

Az előzetes jelentés köröztetését követően azt az EB tagjainak kabinetjei alapos vizsgálatnak vetik alá. A kabinetek különböző stratégiákat dolgoztak ki a jelentések átvilágításának megszervezésére. Egyes kabinetekben heti előkészítő ülések vannak, amelyeken a bírósági titkárok tájékoztatják bírójukat vagy főtanácsnokukat. E célból az ügyeket tematikus specializáció szerint osztják szét a hivatalnokok között, vagy azon logika szerint, hogy minden hivatalnok egy bizonyos előadó bíróat követ. Más kabinetekben a bírósági titkárok felváltva készítik elő bírójukat vagy főtanácsnokukat a közgyűlésre. Az előzetes jelentést nem vitatják meg automatikusan a közgyűlésen. Ha a bíró vagy a főtanácsnok előzetes jelentést kíván megvitatni a közgyűlésen, a közgyűlést megelőző napon délig feljegyzést kell küldenie a Bíróság többi tagjának. Egy apró részlet mutatja, hogy a közös vita mechanizmusa milyen jelentőséggel bír a Számvevőszék számára. Amint azt a *Guide Traitement des Affaires* kifejti, ha egy ilyen feljegyzést túl későn küldenek ki, az előzetes jelentés megvitatására – kivételes körülményektől eltekintve – továbbra is sor kerül, azonban azt a következő ülésre halasztják.⁶⁰ Egy olyan bíróságon, ahol nagyra értékelik az időszerepét és a hatékony ügykezelést,⁶¹ ez a szabály hangsúlyozza az előadó bíró előzetes jelentésének közös megvitatása folyamatának tulajdonított súlyt.

Az a tény, hogy az EB napirendjének meghatározását kollektív törekvésnek tekintik, azt jelenti, hogy miután a közgyűlés meggondolta magát, döntéseit ritkán támadják meg vagy változtatják meg. Más bíróságokon az ítélkező testületbe történő besorolás meglehetősen könnyen változhat az ügy során. Például az Emberi Jogok Európai Bíróságán, ha egy három bíróból álló bizottság nem jut konszenzusos döntésre, az ügy automatikusan a hét bíróból álló tanács elé kerül.⁶² Továbbá

⁵⁸ Lásd: PIERRE PESCATORE, VADE-MECUM, RECUEIL DE FORMULE ET DE CONSEILS PRATIQUES À L'USAGE DES DRACTEURS D'ARRÊT 11 (2007).

⁵⁹ Francia eredetiből fordította Christoph Krenn. *Guide Traitement des Affaires*, lásd a 15. jegyzetet, 15. pont. ⁶⁰ *Guide Traitement des Affaires*, lásd a 15. jegyzetet, 15–16. pont.

⁶¹ Lásd Krenn, 16. jegyzet, 464–68. pont.

⁶² Emberi Jogok Európai Egyezménye, 29. cikk.

a hét bíróból álló tanács eljárása során átadhatja az ügyet az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarájának.⁶³ Az EB-nél is fennáll annak a lehetősége, hogy az ügyet az eljárás bármely szakaszában nagyobb számú bíróból álló ítélkező testületnek utalják ki.⁶⁴ Ehhez azonban először is szükség van azon tanács bírúinak többségére, amelyhez az ügyet eredetileg kiosztották, másodsor pedig csak ahhoz vezet, hogy a közgyűlés fontolóra veszi az áthelyezést. Ez ritkává teszi az áthelyezést.⁶⁵ Általában az eljárás későbbi szakaszában, a tárgyalást és a főtanácsnok indítványát követően kerül rá sor.⁶⁶

IV. Következtetés

Ebben a fejezetben az EB ügykiosztási gyakorlatát elemeztem. A fejezet fő hozzájárulása annak kifejtésében rejlik, hogy az ügyek kiosztása hogyan járul hozzá a közös cél érzésének fenntartásához az EB-nél. Ez a fejezet azonban nem csak az EB szocializációs és csoportépítési folyamatainak megértéséhez járul hozzá. Előmozdítja továbbá az egyes bírák Bíróságon betöltött szerepének és az intézményen belüli hatáskörmegosztásnak a tanulmányozását. A Bíróság nagytanácsának 2003-as létrehozása óta tudjuk, hogy nem minden EB bíró van egyenlő helyzetben ahhoz, hogy befolyásolja a Bíróság döntéshozatalát.⁶⁷ Maguk a bírák is beszéltek a Bíróságon belüli "belső hierarchizációról"⁶⁸. Ez a fejezet empirikus alapot nyújt annak leírásához, hogy kik tartoznak a Bíróság belső körébe, és az EB pályafutásának mely pontján érkeznek oda a bírák (ha egyáltalán érkeznek oda). Ezenkívül kiindulópontként szolgált a Számvevőszék elnökének különösen nagy hatalmú pozíciójának megértéséhez. Az ügyek kiosztása révén az elnök előmozdíthatja a bírák belső karrierjét, támogathatja szakosodásukat az uniós jog bizonyos területein, vagy mellékvágányra állíthatja őket.⁶⁹ Természetesen az elnök háromévenkénti választás és újraválasztás révén elszámoltatható a bírótársak felé. Hivatali ideje alatt azonban az elnök kapuőrként működik az EB elitje számára. Az ügyek kiosztása tehát nem csupán olyan mechanizmus, amelynek célja egyének különböző csoportjainak a "Bíróságba" való integrálása és az uniós jog hatékonyságának és elsőbbségének védelmére irányuló küldetése mögé való egyesítésük. Emellett teret ad az egyéni napirendeknek is. Létezik "Skouris-bíróság"⁷⁰ és van "Lenaerts-bíróság", és valószínűleg különbségek lesznek a kettő között.

63 Emberi Jogok Európai Egyezménye, 30. cikk.

64 *Lásd* az EB 60. cikkének 3. §-át. Ebben az esetben az előadó bíró feljegyzést készít a közgyűlés számára, amelyben kéri, hogy az ügyet több bíróból álló ítélkező testület elé utalják. Ez általában nem az eredményt illető nézeteltérést tükrözi, amelyet szavazással lehet rendezni, hanem inkább azt a konszenzust, hogy egy ügy több figyelmet érdemel, mint amennyit a jelenlegi kamara nyújtani tud; lásd CAROLINE NAÔMÉ, LE RENVOI PRÉJUDICIEL EN DROIT EUROPÉEN. GUIDE PRATIQUE 147 (1. kiadás, 2007).

65 A kivételes jellegről és az időzítésről lásd: TRISTAN MATERNE, LA PROCÉDURE EN MANQUEMENT D'ÉTAT. ÚTMUTATÓ AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATA FÉNYÉBEN, 174–75 (2012).

66 *Lásd* példaként: 2015. április 24-i *Consorti Sanitari del Maresme* végzés, C-203/14, EU:C:2015:279 (áthelyezés három bíróból a nagytanácsba).

67 *Lásd* Rasmussen, 44. jegyzet.

68 Von Danwitz, 44. jegyzet, 777. pont.

69 Az elnök ügykiosztási hatáskörét jelentős közigazgatási hatáskörök egészítik ki. *Lásd* például Skouris volt elnök állítólagos kísérleteit arra, hogy vonzó állást teremtsen a Bíróság igazgatásában korábbi kabinetfőnöke, Jean Quatremer számára, Copinage et clientélisme à la Cour de justice européenne, COULISSES DE BRUXELLES, LIBÉRATION, (2015. június 8.), <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2015/06/08/copinage-et-clientelisme-la-cour-de-justice-europeenne>.

70 Daniel Sarmiento, "The Skouris legacy and the Skouris Court", *Különbségeink ellenére*, 2015. október 8., <www.despiteourdifferencesblog.wordpress.com/2015/10/08/the-skouris-legacy-and-the-skouris-court> ("[A] z ítélkezési gyakorlat kollektív feladat [...] Skouris soha nem volt rendes bíró a nagykamarában. Ez nyilvánvaló volt a meghallgatások során, ahol tekintélye társai körében megkérdőjelezhetetlen maradt (és látható volt a közönség minden résztvevője számára)."

II.

AZ ELŐADÓ BÍRÓ: AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA (EUB)

Jiří Malenovský, a Bíróság bírója

A cikk utolsó frissítése: 2018. október

Absztrakt

Az Unió tagállamai az elsődleges jogban rögzítették az előadó bíró szerepét, és a Bíróság és a Törvényszék eljárási szabályzatában pontosították annak hatásköreit. Ezek a hatáskörök az érintett joghatóságtól függően részben eltérőek. Az előadó bíró az ügy elbírálása során együttműködik az e célra kijelölt főtanácsnokkal. Minden ügyben az illetékes bíróság elnökének feladata az előadó bíró kijelölése. Ezt a kinevezési módszert a jogi szakirodalom néha kritizálja azon az alapon, hogy nem egyeztethető össze a "jogi bíró" elvével. Mindazonáltal összhangban van a Bíróság és a Törvényszék tagjainak "általános" profiljával. A gyakorlatban e két bíróság elnöke tartózkodik attól, hogy egy adott ügyben az adott ügyben érintett állam állampolgársága szerinti bírót jelölje ki előadó bírónak. A Bíróságon az előadó bíró előzetes jelentést küld a többi tagnak, amelyet a közgyűlésen megvizsgálnak. A bíró ezután elkészíti az indoklás vagy végzés tervezetét, amelyet a tárgyalóbizottság elé terjesztenek. A Törvényszéken az előadó bíró decentralizáció útján egyesbíróként is eljárhat. Az előzetes jelentés elkészítésében játszott szerepe jelentősebbnek és szélesebbnek tűnik, mint a Bíróságon dolgozó kollégája számára fenntartott szerep. A Bíróság és az Elsőfokú Bíróság ítéletein és végzésein fel kell tüntetni az előadó bíró nevét. Mivel a bírák kinevezése kormányközi eljáráshoz kötött, biztosítani kell, hogy az előadó bíró függetlenségét különböző védelmi intézkedések garantálják, amelyek megakadályozzák, hogy az előadó bíró álláspontja egy folyamatban lévő vagy lezárt ügyben ismertté váljon.

1 Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 13. cikkének [1. §] megfelelően az Európai Unió Bírósága az Európai Unió intézménye. Az EUSZ 19. cikk [1. §] kimondja, hogy ez az intézmény a Bíróságból, a Törvényszékből és a különös hatáskörű törvényszékekből áll.

2 Ezek a finom terminológiai árnyalatok zavart okozhatnak a szöveg által feltárt téma bemutatásában. Az előadó bíró tisztsége mind a Bíróságon, mind a Törvényszéken létezik, ezért az egész intézmény közös jellemzője. Ennek ellenére nem alakult ki az előadó bíró fogalmának egységes fogalma. A Bíróság és az előadó bíró jogállása a Bíróságon és az előadó bíró jogállása a Törvényszéken valóban hasonló, de nem azonos.

3 Az összetéveszthetőség kiküszöbölése érdekében ez a szöveg a "Bíróság" és a "Törvényszék" kifejezéseket használja az Európai Unió Bíróságát alkotó egyik vagy másik bíróság egyedi megjelölésére. Ez utóbbi intézményt röviden "Bíróságnak" nevezzük.

B. Az uniós jog eredete és alapja

4 Az előadó bíró tisztsége, valamint az elnök, az alelnök, a tanácselnök és a hivatalvezető tisztsége kulcsfontosságú eleme a Bíróság és a Törvényszék szervezetének. Ez az Európai Közösségek létrejötte óta így van. Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződéshez (a továbbiakban: ESZAK-Szerződés) csatolt, a Bíróság alapokmányáról szóló, 1951. április 18-i jegyzőkönyv (a továbbiakban: ESZAK-Szerződés) már két alkalommal hivatkozott az előadó bíróra. Először is a 21. cikk utolsó bekezdése kimondta, hogy a szóbeli eljárás magában foglalja többek között az előadó bíró által benyújtott jelentés felolvasását, másodsor pedig a 31. cikk kimondta, hogy az ítéleteket az elnök, az előadó bíró és a hivatalvezető írja alá.

5 Az alapokmányt kidolgozó tagállamok ily módon az előadó bíró funkcióját az elsődleges jogban rögzítették, jóllehet az előadó bíró kinevezésére és valamennyi hatáskörének meghatározására vonatkozó szabályokat az egyes bíróságok eljárási szabályzata határozza meg, amelyek alacsonyabb szintű normák. Ezenkívül a tagállamok főszabály szerint továbbra is urai az utóbbi szabályoknak. Igaz, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 253. cikkének megfelelően a Bíróság megállapítja eljárási szabályzatát. Először is azonban ez a dokumentum csak azokat a rendelkezéseket tartalmazza, amelyek a Bíróság alapokmányának alkalmazásához vagy adott esetben kiegészítéséhez szükségesek (alapokmány 44. cikk). Így a Bíróság mozgásterét korlátozza a tagállamok által az alapokmány. Másodsor, a Bíróság eljárási szabályzatának elfogadását a Tanácsnak 1957-ben jóvá kellett hagynia (az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés 188. cikke).

C. Az előadó bíró hivatala az uniós bírák egyenlőségére és függetlenségére vonatkozó elvek fényében

6 Mivel a Bíróság bíráit a tagállamok kormányai közös megegyezéssel nevezik ki (eredetileg az ESZAK-Szerződés 32. cikke), úgy kell tekinteni, hogy az tükrözi az ugyanezen államok közötti kapcsolatok jellegét, különösen szuverén egyenlőségüket. Egy adott ügy elbírálása során azonban az előadó bíró áll azon ítélkező testület igazságszolgáltatási munkájának középpontjában, amelynek tagja, ami bizonyos értelemben kiváltságos szerepet biztosít számára az ítélkező testületben részt vevő társaihoz képest.

7 Az előadó bíró különleges helyzetét a gondos igazságszolgáltatás követelményei és különösen az indokolja, hogy a Bíróságnak biztosítania kell az előtte folyamatban lévő ügyek hatékony elbírálását. E tekintetben az előadó bíró küldetése hasonló a Bíróság elnökének és a tanácselnököknek a küldetéséhez. Bár ez utóbbit kiegészíti, az előadó bíró tisztsége megőriz néhány sajátosságot. Először is, bár a különböző elnökökre ruházott hatáskörök az általuk vezetett tanács által tárgyalt valamennyi ügyre vonatkoznak, az előadó bíróra ruházott hatáskörök mindig egy adott ügyre vonatkoznak, amelyért ő felelős. Másodszor, az előadó bíró feladatköre jelentősebb, mint az elnököké, mivel túlmutat a szóban forgó ügy kezelése során a szervezeti intézkedésekkel kapcsolatos pusztán előjogokon, és azt az ügy érdemét illetően is gyakorolja. Ebben az összefüggésben az előadó bírónak általában az a kiváltsága van, hogy az ítélkező testület többi tagja rendelkezésére bocsássa az adott ügyre vonatkozó elemzését, és benyújtsa nekik jövőbeli kollégiumi határozattervezetét. A szóban forgó ügy kérdéseinek értékelése és az utóbbi által ezek megszüntetése érdekében javasolt megoldások tehát uralják a tanácskozások kezdeti szakaszát.

8 Különösen a Nemzetközi Bíróságtól eltérően, amelynek bíráinak előadó bíró hiányában kellene véleményt alkotniuk az ügyek érdeméről, az Európai Unió tagállamai a megfelelő igazságszolgáltatás érdekében úgy határoztak, hogy a Bíróság struktúráiba bevezetik az előadó bíró szerepét. Ez a helyzet hatással lehet az érintett bírák egyenlőségére és függetlenségére. E tekintetben, bár a bírák egyenlőségére és függetlenségére vonatkozó követelmények bizonyos mértékben kiigazíthatók, a gondos igazságszolgáltatás és a tárgyalandó ügyek hatékony kezelése érdekében ugyanezek a követelmények annak biztosítása mellett szólnak, hogy az előadó bíróra ruházott különböző hatásköröket a többi bíró mind a közgyűlés, mind a tanácskozások szintjén széles körű és következetes ellenőrzés mellett gyakorolja.

9 Az ilyen felülvizsgálatot, akár az előadó bíróra vonatkozó különböző határidők betartását illetően, akár a tanácskozások megszervezésére vonatkozó előjoga keretében, többek között a Bíróság két bíróságának elnökei, vagy a különböző ítélkező testületek elnökei végzik, azzal, hogy az előadó bírótól eltérően mindezek az elnökök olyan funkciót töltenek be,

amelyre megválasztották őket. Ezenkívül a Bíróságon az előadó bíró szorosan együttműködik az első főtanácsnok által e célra kijelölt főtanácsnokkal az ügy elbírálása során. Megállapítható tehát, hogy a gondos igazságszolgáltatáshoz fűződő közérdek egyensúlyban van az uniós bíróságok egyenlőségének és függetlenségének követelményeivel.

D. Kijelölése

10 Az előadó bíró kinevezésére vonatkozó eljárást a Bíróság, illetve a Törvényszék eljárási szabályzata szabályozza (az Elsőfokú Bíróság harmadik fejezete, a másik fejezet negyedik fejezete).

11 E két iratból először is kitűnik, hogy a Bíróság elé terjesztett minden egyes ügyben előadó bírót jelölnek ki, és hogy a kinevezését kiváltó eljárás megindítását az eljárást megindító irat benyújtása váltja ki. Ezt követően az érintett bíróság elnökének kell kineveznie az előadó bírót, ha pedig erre nem képes, új előadó bírót kell kineveznie. Végül az előadó bíró kinevezése szorosan kapcsolódik az ügyek tanácsok közötti kiosztására irányuló eljáráshoz.

12 Ez utóbbi tekintetben azonban a két eljárási szabály megközelítése jelentősen eltér egymástól. A Bíróságon az ügyet közvetlenül a kijelölt előadó bírónak, míg a Törvényszéken az ügyet tanácsnak osztják ki. Ez a különbség különböző eljárási következményekkel jár.

13 A Közzolgálati Törvényszék elnöke először egy tanács elé utalja az ügyet, a Törvényszék valamennyi bírása által megállapított elosztási kritériumok szerint. Az így kiosztott tanács elnöke javaslatot tesz az Elsőfokú Bíróság elnökének az e tanácsba beosztott előadó bíró kinevezésére. Végül a Törvényszék elnökének kell ilyen értelmű határozatot hoznia.

14 A Bíróságon az ügy úgyszólván az előadó bíró következik, és ezért azt a Bíróság egyik ítélkező testülete tárgyalja, amelyhez ez utóbbi tartozik, azzal, hogy annak eldöntése, hogy ezen ítélkező testületek közül melyik lássa el azt, a közgyűlés hozza meg a Bíróság eljárási szabályzatában (25. és 60. cikk) megállapított előterjesztési feltételeknek megfelelően, az előadó bíró javaslata alapján (59. cikk). Ebből következik, hogy a Bíróságon belül az ügyeket általában egyedileg osztják ki. Magától értetődik, hogy az előadó bíró megválasztásában a Bíróság elnöke nagyrészt szabad, és kinevezési döntés, előre meghatározza azt a formációt, amelyhez az adott ügyet a közgyűlés utalja.

15 A Bíróság eljárási szabályzata számos eltérést ír elő az előadó bíró kinevezésére vonatkozó általános szabályoktól, például sürgősségi eljárásban előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek, valamint a Törvényszék határozatainak felülvizsgálata esetén. Valójában mindkét eljárás az erre a célra kijelölt különleges tanács hatáskörébe tartozik. Ezen eljárási sajátosságra tekintettel ilyen esetekben a Bíróság elnöke a hatáskörrel rendelkező tanács tagjai közül nevezi ki az előadó bírót, ez utóbbi javaslata alapján.

16 A jogirodalomban ezt a kinevezési eljárást néha azon az alapon kritizálják, hogy az elnök által ebben a kérdésben élvezett szinte teljes választási szabadsággal együtt összeegyeztethetlenné teszi az ügyek Bíróság elé utalásának rendszerét a "jogi bíró"

elvével.¹ Először is azonban meg kell jegyezni, hogy a Bíróság bíráinak "általánosnak" kell lenniük, amennyiben az elsődleges jog feltéve, hogy "elismert hatáskörrel rendelkező jogtanácsosok" (az EUMSZ 253. cikkének első bekezdése). Másodsor, a Bíróság *ratione materiae* nem rendelkezik szakosodott formációkkal. Ezért minden bírónak és ítélkező testületnek képesnek kell lennie arra, hogy a Bíróság elé terjesztett bármilyen típusú ügyet tárgyaljon. A Bíróság elnökének az előadó bírák kinevezésére vonatkozó széles hatásköre tehát teljes mértékben megfelel a bírák tagállamok által óhajtott "általános" profiljának. Végül emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságon az előadó bíró – az Elsőfokú Bírósággal ellentétben – soha nem járhat el egyesbíróként, és mindig tiszteletben kell tartania azon ítélkező testület tagjai többségének véleményét, amelynek tagja. Szerepét ezért nem lehet túlbecsülni.

17 Az alapokmánynak megfelelően a felek nem hivatkozhatnak sem a bíró állampolgárságára, sem arra, hogy a Bíróság tanácsában nincs állampolgárságuknak megfelelő bíró annak érdekében, hogy e tanács összetételének megváltoztatását kérvényezik (az 1951. évi alapokmány 49. cikkének utolsó bekezdése, a jelen alapokmány 18. cikkének utolsó bekezdése). Fokozatosan kialakult azonban egy íratlan szabály, amely szerint amennyiben a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben valamely tagállamot vagy annak jogrendszerét kérdőjelezzik meg, az illetékes elnök tartózkodik attól, hogy az ilyen állam állampolgárságával rendelkező bírót előadó bírónak jelölje ki. Ez a korlátozás egyértelműen abban az esetben gyökerezik, hogy az igazságszolgáltatást nemcsak pártatlanul kell végezni, hanem annak is kell tekinteni.

18 Az alapokmány a Bíróságon belül segédelőadók kinevezését írja elő, akiket többek között fel lehet kérni az előadó bíróval való együttműködésre (13. cikk). A

¹ J. Kalbheim, "The influence of the judges of the judges of the European Court of Justice on its jurisprudence – an empirical-statistical analysis of the role of the rapporteur", *ZVgIRWiss* 115 (2016), 480. o.

a Bíróság e tekintetben megállapítja, hogy a segédelőadók feladata különösen az, hogy segítsék az előadó bírót feladataik ellátásában (17. cikk). A személyzeti szabályzat hivatkozott rendelkezésének megfelelően a Bíróság feladata, hogy felkérje az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy állapítsák meg e kinevezés jogi feltételeit. Mindazonáltal, mivel a Bíróság eddig soha nem ítélte szükségesnek egy ilyen intézkedést, nem is kérte azt. Az alapokmány e rendelkezése tehát holt betű maradt.

E. Fő feladatok

19 A Bíróság előadó bírójának feladatai némileg eltérnek az Elsőfokú Bíróságon rábízottaktól.

20 Ami először is a Bíróságot illeti, előjáróban meg kell állapítani, hogy az eredetileg az 1951. évi alapokmányba illesztett két hatáskört (a tárgyalásra készült, a szóbeli szakaszt bevezető jelentés felolvasása; az ítéletek aláírása a Bíróság elnökével és hivatalvezetőjével közösen) később hatályon kívül helyezték. A tárgyalásról készült jegyzőkönyvet ugyanis már nem írják le és nem olvassák fel, és az ítéleteket már csak az elnök és a hivatalvezető írja alá.

21 Az előadó bírónak biztosított előjogok többségét a Bíróság eljárási szabályzatának "Közös eljárási rendelkezések" című II. címe tartalmazza. Az előadó bíró e feladatokat az érintett főtanácsnokkal és a Bíróság elnökével együttműködve gyakorolja, először is több azonos jellegű, azonos tárgyú ügy összekapcsolódás miatti egyesítése esetén (54. cikk), másodsor az eljárás felfüggesztése esetén (55. cikk), végül pedig halasztás esetén, különleges körülmények figyelembevételével annak az ügynek az elbírálása, amelyért felelős (56. cikk).

22 Ezenkívül az eljárás írásbeli szakaszának végén az előadó bíró a közgyűlés előtt jelentést küld. Ez a jelentés bemutatja a szóban forgó ügy jogi keretét, a felek álláspontjának összefoglalását és az előadó bíró észrevételeit. Jelentése eljárási jellegű javaslatokat is tartalmaz a szóban forgó ügy kezelésének különböző módjaira vonatkozóan, ideértve az esetleges különleges pervezető intézkedéseket, az esetleges bizonyításfelvételt és adott esetben a kérdést előterjesztő bíróság felvilágosításkéréseit. Az előadó bíró javaslatot tesz továbbá a közgyűlésnek arra vonatkozóan, hogy milyen típusú ítélkező testület elé kell utalni az ügyet (kollégium, nagytanács, öt bíróból álló tanács vagy három bíróból álló tanács), hogy ne tartsanak-e tárgyalást, és hogy mellőzzék-e a főtanácsnok indítványát.

23 A közgyűlés a főtanácsnok meghallgatását követően dönt ezekről a javaslatokról (59. cikk). A közgyűlési vitáknak vannak buktatói, amelyek abból adódnak, hogy úgymond "szürke zónában" zajlanak. Először is, az eljárási szabályzat nem szabályozza kimerítően a közgyűlés

határozatának különböző szempontjait, így az nem mentes a mérlegelési jogkör és a kompromisszum elemeitől. Másodsor, ha általában elfogadják, hogy

Az a tény, hogy a főtanácsnok az előadó bíró valamennyi javaslatával egyetértett, különösen nagy legitimitást kölcsönöz azoknak, és a gyakorlatban nem ritka, hogy a közgyűlés úgy dönt, hogy ilyen esetben részben vagy egészben nem követi ezeket az így általánossá vált javaslatokat. Végül az eljárási szabályzat 59. cikkének szövege kétségtelenül kizárólag eljárási kérdésekre korlátozza az előadó bíró javaslatait. Mindemellett formálisan nem kizárt, hogy az előadó bíró nem foglalkozhat vele, és észrevételeket tehet a szóban forgó ügy érdemére vonatkozóan. Különösen a főtanácsnoki indítvány mellőzését lehetővé tevő jogalkotási kritérium (új jogkérdés hiánya – az alapokmány 20. cikkének ötödik bekezdése), valamint az ítélkező testület típusának eldöntése szempontjából releváns kritérium (az ügy nehézsége vagy jelentősége – az eljárási szabályzat 60. cikkének [1. §-a]) az ügy érdeméhez kapcsolódik. Bár a közgyűlés nem rendelkezik hatáskörrel az ügy érdemében történő határozathozatalra, az előzetes jelentés ilyen "merészebb" ismertetése valószínűleg több vitát válthat ki a tagok között az előadó bírónak az ügyről alkotott felfogását illetően, és következésképpen nézeteltéréshez vezethet a különböző eljárási javaslatai tárgyában.

24 A széthúzás tárgyát képező eseteket az "A" listára helyezik, és egymás után tárgyalják. Általános szabályként a közgyűlés napirendjén szereplő összes ügynek nagyon kis részét teszik ki. A többi jelentés a "B" listára kerül, és azokat a közgyűlés en bloc konszenzussal fogadja el. Végül létezik egy "C-lista", amelyen csak a Törvényszék nyilvánvalóan elfogadhatatlan vagy nyilvánvalóan megalapozatlan, indokolt végzéssel bírált határozatai elleni fellebbezések (és csatlakozó fellebbezések) szerepelnek (az eljárási szabályzat 181. cikke). A gyakorlatban az "A" és "B" listán szereplő ügyektől eltérően az előadó bíró ebben az összefüggésben csak másodlagos szerepet játszik, mivel az indokolással ellátott végzéstervezetet az eljáró főtanácsnok terjeszti elő.

25 Mint már említettük, az előadó bíró központi szerepet játszik a tanácskozás kezdeti szakaszában. A Bíróság függetlenségére és a tanácskozások titkosságára tekintettel azonban az eljárási szabályzat nem határozza meg kimerítően sem az előadó bírónak a tanácskozások során játszott szerepét, sem e tanácskozások pontos lefolytatását. Bizonyos esetekben – általában a tanácson belüli irányadó vitát követően – az előadó bíró haladéktalanul indokolástervezetet vagy végzéstervezetet javasolhat a bírói tanácsnak. Egyéb esetekben, különösen, ha egy adott ügyben kifogást emelnek a főtanácsnok indítványával szemben, a

főtanácsnok vagy az érintett ítélkező testület más tagjának kérelmére kerekasztal-beszélgetést lehet szervezni olyan megoldás megtalálása érdekében, amely várhatóan elnyeri a többség támogatását.

26 A meghozott ítéleteken és a kézbesített végzéseken fel kell tüntetni az előadó bíró nevét. Ennek az ősi szabálynak a célja nem nyilvánvaló. Kétségtelen, hogy az ilyen kötelezettség alkalmas arra, hogy a Bíróság előadó bírójának kinevezésére vonatkozó általános politika meghatározása céljából felhasználható elemet tartalmazzon. Az előadó bíró megjelölése azonban nem alkalmas annak bizonyítására, hogy az ítélkező testület által a határozatában elfogadott megoldás megegyezik-e az előadó bíró által eredetileg javasolt megoldással. A Bíróság eljárási szabályzata nem rendelkezik annak lehetőségéről, hogy a jelenlegi bíró helyébe új előadó bírót nevezzenek ki abban az esetben, ha ez utóbbi nem győzte meg a bírák többségét az ítélkező testületben. Ilyen helyzetben az előadó bírónak tervezeteket kell készítenie a többség által elfogadott megoldás végrehajtásának indokairól, még akkor is, ha ez azt jelenti, hogy ő maga nem osztja azt.

27 Ami bizonyos eljárásokat illeti, az előadó bíró aktívan intézkedik azok felgyorsítására (lásd különösen az eljárási szabályzat 105., 133. és 134. cikkét). Előzetes döntéshozatali eljárásokban sürgősségi eljárást kezdeményez (főként az EUMSZ harmadik része V. címének hatálya alatt). Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő előterjesztéséről szóló határozatot az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően a kijelölt tanács hozza meg (az eljárási szabályzat 108. cikke). Ezenkívül az előadó bíró alapvető szerepet játszik a költségmentesség iránti kérelemmel kapcsolatos döntéshozatali eljárásban (az eljárási szabályzat 116. vagy 186. és 187. cikke), illetve a közvetlen kereset alapján megtérítendő költségek összegével kapcsolatos vita esetén (az eljárási szabályzat 145. cikke).

28 Másodszor, ami a Törvényszéket illeti, először is, a Bíróságra általánosan alkalmazott kollegialitás elvétől eltérve bizonyos kisebb jelentőségű és egyértelmű ügyeket az előadó bíró egyesbíróként elbírálhat decentralizáció útján, feltéve hogy az eljárási szabályzat 29. cikkében előírt általános és különös korlátozások viszonylag nagy részét tiszteletben tartják. Ez az egyetlen olyan helyzet, amelyben az egyének, a tagállamok és a nyilvánosság megismerheti egy adott bíró jogi véleményét egy adott ügy érdeméről. A Bíróságon hozott határozatok kollegialitásának elvétől való ezen eltérés védi az előadó bírót abban az esetben, ha bár a kormányok nevezték ki, több egymást követő hivatali időt is be kíván tölteni, amit a gondos igazságszolgáltatáshoz fűződő érdekek indokolnak, nagyon óvatosan kell alkalmazni.

29 Ezenkívül az előadó bírónak a Törvényszéken belül az előzetes jelentés elkészítésében betöltött szerepe jelentősebbnek és szélesebbnek tűnik, mint a Bíróságon dolgozó kollégája számára fenntartott szerep. Először is előzetes jelentése részletesen elemzi a kereset által felvetett releváns ténybeli és jogi kérdéseket. Ezzel szemben az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata – a Bíróság általános ülésén tett javaslatokhoz hasonló javaslatokon túlmenően –

felhatalmazza az előadó bírót, hogy kifejtse álláspontját az eljárás szóbeli szakaszának megtartásáról és az ügy egyesbíróra történő esetleges átruházásáról (87. cikk). Nyilvánvaló tehát, hogy az előzetes jelentés elkészítésének és elfogadásának szakaszában az Elsőfokú Bíróság előadó bírója teljesebb mértékben avatkozik be, mint a Bíróságon dolgozó kollégája, és

tekintettel arra is, hogy javaslatait önállóan, főtanácsnoki konzultáció nélkül dolgozza ki.

30 Ezenkívül a Bíróság eljárási szabályzatától eltérően az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata meghatározza, hogy a tanácskozás mely szakaszában kell az előadó bíró szavazatára sort keríteni. Ez a rendelet ragaszkodik ahhoz, hogy az előadó bíró a többiek előtt szavazzon (21. cikk).

31 Végül az Elsőfokú Bíróság feladata, hogy a hivatalvezető segítségével az előadó bíró javaslatot tegyen egy vagy több, a jogvita lezárására alkalmas megoldásra, megtegye a megfelelő intézkedéseket a jogvita egyezség útján történő rendezésének megkönnyítése érdekében, és végrehajtsa az ennek érdekében hozott intézkedéseket. Azon felek kérelmére, akik előtte megállapodnak a jogvita végső kimeneteléről, az előadó bíró e megállapodás feltételeit iratba foglalhatja, amelyet a hivatalvezetővel együtt aláír, és amely iratot kézbesítik e felek részére, és az közokiratnak minősül (az eljárási szabályzat 125a. és 125b. cikke).

F. Az előadó bíró függetlenségének védelme

32 Az ESZAK-Szerződés elfogadása óta a bírák kinevezése kormányközi eljárás tárgyát képezi. Ez a választás összhangban volt a Bíróság azon felfogásával, amelyet a tagállamok akkoriban osztottak. Úgy tekintettek rá, mint a nemzeti érdekek szolgálatában álló szereplőre a Főhatóság által gyakorolt nemzetek feletti "technokrata" hatalommal szemben. Az uniós bírák megbízásának négy alkotóeleme (a bírák általi kinevezésük, a viszonylag rövid, hatéves megbízási idő, annak megújítható jellege, valamint a rövidített és fennmaradó hivatali idő megléte) lehetővé teszi a tagállamok kormányai számára, hogy beavatkozzanak a pályázók kiválasztásába, és így befolyásolják a Bíróság összetételét. Tekintettel a kormány erősen politikai jellegére, biztosítékokra van szükség a Bíróság bírái függetlenségének védelme érdekében.

33 E célból az uniós jog következményes intézkedéseket ír elő. A Bíróság bírói tanácsaiban tartott szavazás eredményei a külvilág számára nem hozzáférhetők, mivel élvezik a tanácskozások titkosságát, hangsúlyozva, hogy a szavazati joggal rendelkező bírácoknak nincs joguk különvéleményt előterjeszteni, beleértve az eltérő véleményt is. Így egyáltalán nem lehet megállapítani az érintetteknek az adott határozat elfogadásakor képviselt álláspontját, és ha igen, javasoltak-e alternatív megoldásokat.

34 Mindazonáltal, mivel a "hagyományos" nemzetközi bíróságokkal ellentétben egyrészt a

Bíróság működését illetően a tagállamok kormányai úgy döntöttek, hogy nem részesítik előnyben a nemzeti elemet, másrészt pedig az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletek valamennyi tagállamban kötelező erővel bírnak, a Bíróság határozatával összefüggésben nem annyira a Bíróság "saját" nemzeti bírójának magatartása vonzza a tagállamok részéről a legnagyobb figyelmet. a különböző ítéletek háttere, mint az előadó bíró szerepe.

35 Valójában nem feltétlenül osztja a Bíróság valamennyi bírójának az európai integrációval kapcsolatos elképzeléseit. Kétségtelenül vannak közöttük olyan személyiségek, akik másoknál "integrációsabbak", "intervencionistábbak" vagy akár "pragmatikusabbak" (szemben a "dogmatikussal"). A különböző indokolástervezetek azonban magukban hordozhatják az azokat megfogalmazó előadó bíró személyiségének sajátos lenyomatát. Ezért fontos biztosítani függetlenségét, nemcsak a kinevezésre jelölt államtól, hanem az összes többi tagállamtól is, mivel a bírák kinevezése a tagállamok közös megegyezésével történik.

36 E tekintetben az uniós jog igényes követelményeket támaszt. Először is, amint már említettem, az előadó bíró előzetes jelentése nem hozzáférhető a Bíróságon kívül. Másrészt indokolástervezetét csak az érintett bírói tanács tagjai között osztják meg. Harmadszor, az előadó bíró továbbra is ellátja feladatát, még akkor is, ha indokolástervezetében olyan megoldást javasolt, amelyet a szóban forgó testület végül nem fogadott el.

37 Ilyen körülmények között a tagállamok kormányai egyáltalán nem ismerhetik meg, hogy mi volt az előadó bíró álláspontja egy folyamatban lévő vagy már lezárt ügyben. Így, mivel hiábavaló minden arra irányuló kísérlet, hogy értékeljék a Bíróság különböző előadóbíráinak feltételezett magatartását a felelősségi körükbe tartozó ügyekben, az ilyen értékelés szükségképpen hiányzik e kormányok tanácskozásaiból akkor, amikor meg kell újítaniuk bírói megbízatásukat. A gyakorlatban az egyik tagállam által hivatalosan javasolt bíró újbóli kinevezését egy másik tagállam soha nem akadályozta meg, így a kormánya által javasolt bíró megújításáról szóló okmány közös megegyezéssel történő elfogadása valójában pusztán formalitás.

38 Mindemellett a Bíróság és a Törvényszék hivatalos statisztikái feltárnak bizonyos – még ha részleges és töredékes – elemeket is, amelyek felhasználhatók a különböző előadó bírák által kapott eredmények összehasonlítására, és ezáltal teljesítményük – akár hozzávetőleges – értékelésére is. Kétségtelenül ez volt az oka annak, hogy az EUMSZ 255. sz. bizottság nemrégiben felkérte a Bíróság újbóli kinevezésre javasolt bíróját, hogy küldjék meg számára azon ügyek listáját, amelyekért előadó bíróként felelősek. Magától értetődik, hogy a Bíróság statisztikái alapján végzett értékeléseknek figyelembe kell venniük a Bíróság előadó bíróinak kinevezési gyakorlatának sajátosságait.

39 E tekintetben az előadó bírák kinevezésére irányuló "politika", amelyet a kötelező kritériumok hiánya jellemez, két kiemelkedő célkitűzés elérésére irányul. Először is a Bíróságon szerzett egyéni tapasztalatok hasznosítására törekszik. E célból helyénvalónak tűnik az összetett és különösen fontos ügyeket magasabb rangú bírókra bízni, az egyszerűbb és kevésbé összetett ügyeket pedig azon bírók számára fenntartani, akik a közelmúltban érkeztek a Bírósághoz, megbízatásuk kezdeti időszakában. Amennyiben az uniós bírakat legalább egyszer újból kinevezik, a bírák szolgálati idejének eleme hátrányos megkülönböztetéstől mentes kritérium, amely könnyen beilleszthető az előadó bírák kinevezési eljárásába.

40 Másodsor, a merev kritériumok hiánya ösztönzi a bírák szakosodásának bevezetését az ügyek kiosztásának működésébe annak érdekében, hogy bizonyos területeken egyesekre rendszeresebben, másoknál rendszeresebben ruházzák az előadó bíró funkcióját. Az ilyen gyakorlat elősegíti a Bíróság szilárd és következetes ítélkezési gyakorlatának kialakítását.

G. Kísérletek a doktrína általi értékelésre

41 Doktrinális kísérletet tettek arra, hogy a bírák egyéni "befolyását" a Bíróságon való jelenlétük során rájuk mint előadó bírókra ruházott ügyek fontosságának kritériumát használva értékeljék. A szabadon hozzáférhető adatok több kategóriájának (az ítélkező testület mérete, egyrészt a főtanácsnoki indítvány megléte vagy hiánya, másrészt a szóban forgó határozat hivatalos közzététele) kihasználásával a szóban forgó elemzés a bírák feltételezett "átlagértékük" (Durchschnittswert) szerinti besorolását javasolja. A szerzők által relevánsnak ítélt adatok elemzését követően arra a következtetésre jut, hogy a bírák "átlagértékei" egyes esetekben több tíz százalékkal eltérnek egymástól, nyilvánvaló magyarázat nélkül. Ugyanakkor arra sincs utalás, hogy az elnök helytelenül vagy akár visszaélészerűen használná fel hatáskörét az előadó bírók kinevezésére.²

42 A szóban forgó doktrinális elemzés a rendszer módosítását javasolja azáltal, hogy a benyújtott ügyek előzetes kiválasztását javasolja, amelyet az elnök, az elnökhelyettes és az első főtanácsnok együttesen végezne el. Csoportosításuknak az ügyek fontossági fokuk szerinti több "kosárba" való csoportosítását kell eredményeznie (különösen a fent említett három elem fényében), azzal a feltétellel, hogy az egyes kosarakban szereplő ügyeket egymás után automatikusan osztják szét az összes érintett bíró között. Ennek az lenne az érdeme, hogy csökkentené az elnök mérlegelési jogkörének mértékét.

43 Egy doktrinális tanulmány a szerzői jog területén elért ítélkezési gyakorlat eredményeinek elemzését követően elismerte, hogy mivel a Bíróság bírái nem rendelkeznek az uniós jog egy adott területén képzésben részt vevő valódi szakemberekkel, elvben helyes az a gyakorlat, hogy az e területre vonatkozó ügyekben szisztematikusan kijelölnek egy bizonyos bírót előadó bírónak, mivel valószínűleg kedvező hatással lesz ezen ítélkezési gyakorlat minőségére és koherenciájára.³ Az ilyen előadó bíró ugyanis fokozatosan hozzászokna ehhez a területhez, és

² J. Kalbheim, i. m. Cit. 1. megjegyzés, 480. o.

³ M Favale, M Kretschmer et P C Torremans, « Van-e uniós szerzői jogi joggyakorlat? Az Európai Bíróság működésének empirikus elemzése », *The Modern Law Review*, 2016, 79(1), 31–75. o.

így a szerzett tapasztalatokat a Bíróság szolgálatába állítaná. E kijelölési gyakorlat tehát bizonyos mértékig kompenzálhatja azt, hogy a Bíróságon belül nem áll fenn a iure szakosodása.

Idézett cikkek

M Favale, M Kretschmer et P C Torremans, « Van-e EU szerzői jogi joggyakorlat? Az Európai Bíróság működésének empirikus elemzése », *The Modern Law Review*, 2016, 79(1).

J Kalbheim, "Az Európai Bíróság bíráinak befolyása az ítélkezési gyakorlatára – az előadó szerepének empirikus-statisztikai elemzése", *ZVgIRWiss* 115 (2016).

Idézett dokumentumok

A Bíróság alapokmányáról szóló, 1951. április 18-i (1951. július 23-án hatályba lépett) és később módosított,

https://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_la_ceca_protocole_sur_le_statut_de_la_cour_de_justice_de_la_ceca_paris_18_avril_1951-fr-4b8f4dee-0df1-4e9a-89f9-28cdb5555138.html

a Bíróság 2012. szeptember 25-én hatályba lépett, 2013. június 18-án és 2016. július 19-én módosított eljárási szabályzata (HL C 337.),

https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_fr.pdf

a Törvényszék 2015. március 4-én hatályba lépett, 2016. július 13-án módosított eljárási szabályzata (HL C 215.),

https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/fr_rp_version_consolidee.pdf

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957. március 25-i szerződés (1958. január 1-jén lépett hatályba),

https://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_la_communaute_economique_europeenne_rom_e_25_mars_1957-fr-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html

További hivatkozások

J Boulouis, M Darmon, JG Huglo, *Közösségi peres eljárások* (Dalloz 2001).

Ph Manin, *Droit constitutionnel de l'Union européenne* (A. Pedone 2004).

J Malenovský, "Separate opinions and their recompositions on the independence of the international judge" (Külön vélemények és azok következményei a nemzetközi bíró függetlenségére), *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, (2010) 3. kötet, 27–70. o.

J Malenovský, "The Independence of International Judges" (A nemzetközi bírák függetlensége), *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, (2011) 349. kötet, 9–276. o.

J. Malenovský, "A Bíróság bírái megbízásának építőkövei az idő tükrében: a jéghegy olvadni kezd", *Il Diritto dell'Unione Europea*, (2011) 4. sz., 801–836. o.

K Lenaerts, P van Nuffel, *Európai uniós jog* (Sweet&Maxwell 2011).

K Lenaerts, I Maselis, K Gutman, *EU Procedural Law* (Oxford University Press 2014).

M Wathelet, J Wildemeersch, *Európai peres eljárások. A Liège-i Egyetem Jogi Karának gyűjteménye* (Larcier 2014).



Átláthatóság, ami nem az: ügykiosztás a Bíróságon

Michal Kovalčík

Bevezetés

A nyitottság és az átláthatóság az Európai Unió (EU) döntéshozatalának alapelvei.¹ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 1. cikkének (1) bekezdése szerint "a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni", a 15. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy minden intézmény "munkáját a lehető legnyilvánosabban végzi". Bár e cikk harmadik bekezdése igazságszolgáltatási feladatai tekintetében kizárja az Európai Unió Bíróságát (EUB) a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának hatálya alól,² kétségtelen, hogy az EUB-nak a fent említett rendelkezésekkel összhangban általában véve nyílt és átlátható módon kell működnie, és továbbá aktív politikát alakít ki, amely biztosítja, hogy minden tevékenységét hozzáférhető és érthető módon hajtsák végre.³ Ez kéz a kézben jár a híres jogi mondással, hogy "igazságot nemcsak igazságot kell szolgáltatni, hanem annak látszatát is kell kelteni".^[4]

Az informális gyakorlatok és informális intézmények bármely szervezeten belül, természetüknél fogva, általában nem felelnek meg sem a nyitottságnak, sem az átláthatóságnak.⁵ Ez a tanulmány az Európai Bíróság (EB) informális intézményeit azonosítja a bírósági döntéshozatalon túlmutató egyik legfontosabb eljárásban - az ügyek kiosztásában. Az ügyek kiosztása a bírósági igazgatás alapvető tevékenysége, mivel érinti az igazságszolgáltatás néhány létfontosságú aspektusát – a bírói függetlenséget, rugalmasságot és hatékonyságot.⁶ Ennek a folyamatnak a megfelelő megszervezése tehát megteremti a bíróságokba vetett közbizalom egyik előfeltételét, és ezáltal növeli intézményi legitimitásukat.⁷

Ebben a tanulmányban az EB-nél az ügykiosztás adminisztrációját elemzem az átláthatóság és az informális intézmények szempontjából. Az eljárási szabályok elemzése alapján és

1 Vö. Paul P Craig, *EU Administrative Law* (Harmadik kiadás, Oxford University Press 2018) 400; vagy Deirdre Curtin és Päivi Leino-Sandberg, "Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU: In-Depth Analysis for the PETI Committee [2016] Az Európai Parlament tanulmánya, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2016/PE 556.973 4 <[https:// cadmus.eui.eu/handle/1814/45327](https://cadmus.eui.eu/handle/1814/45327)> hozzáférés: 2023. február 11.

2 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata [2016] 15. cikkének (3) bekezdése, HL C 326.

3 Alberto Alemanno és Oana Stefan, "Nyitottság az Európai Unió Bíróságán: egy tabu megdöntése" (2014) 51 *Common Market Law Review* 116; valamint Gijs Jan Brandsma, Deirdre Curtin és Albert Meijer, "Mennyire átláthatóak az EU komitológiai bizottságai a gyakorlatban?" (2008) 14 *European Law Journal* 819, 827. 4 Rex kontra Sussex Justices ex parte McCarthy (1924), 1 K.B. 256, 259. Lásd James Spigelman, "Seen to be done: The Principle of Open Justice: Part 1" (2000) 74 *Australian Law Journal* 290, 290.

5 Vö. Madelene O'Donnell, "Post-Conflict Corruption: A Rule of Law Agenda?" in Agnes Hurwitz és Reyko Huang (szerk.), *Civil War and the Rule of Law* (Lynne Rienner 2008).

6 Marco Fabri és Philip M. Langbroek: "Van-e megfelelő bíró minden ügyben? A Comparative Study of Case Assignment in Six European Countries" [2007] *European Journal of Legal Studies* 1, 1.

7 Ugyanott.

a későbbi szakirodalom – mind doktrinális, mind empirikus – mellett érvelek, hogy az EB ügykezelése informális gyakorlatokkal és intézményekkel fonódik össze. Továbbá azt állítom, hogy ezek az informális gyakorlatok és intézmények nem felelnek meg az átláthatóságnak és a nyitottságnak.

A tanulmány a következőképpen folytatódik. Először is tisztázom az átláthatóság és az informális igazságügyi intézmények definícióit, és bemutatom azt a keretet, amelyre elemzésemet építem. Másodsor, elmagyarázom, hogyan működik az ügykezelés az EB-nél. Harmadszor, a kifejtett eljárásban informális igazságügyi intézményeket és gyakorlatokat azonosítok. Végül a jelenlegi beállítások átláthatósággal kapcsolatos veszélyeivel foglalkozom.

1. A fogalmi keret: átláthatóság és informális igazságszolgáltatási intézmények

Az eljárások elemzése előtt a fogalmi zavarok elkerülése érdekében tisztázni kell, hogy mit értek olyan kétértelmű kifejezések alatt, mint az átláthatóság és az informális igazságügyi intézmények és gyakorlatok.

Mint már említettük, az átláthatóságot és a nyitottságot az alapító szerződések rögzítik. Mindazonáltal hiányzik a konkrét meghatározásuk. Általában véve az átláthatóság "az *átláthatatlanság, a komplexitás vagy akár a titkolózás ellentétének*" tekinthető.⁸ E cikk alkalmazásában az átláthatóság Curtin és Mendes által adott tág meghatározását alkalmazom a döntéshozatali folyamat megfigyelésének lehetőségeként; az átláthatóság olyan információkat tartalmaz, amelyek feltárják a döntés mögötti gondolkodásmódot vagy a döntéshozatal módját.⁹ Nyitottság, véleményük szerint az átláthatóságot mint annak egyik aspektusát fedi le, és azt jelenti, hogy a polgárok milyen mértékben tudják nyomon követni és befolyásolni az adminisztratív folyamatokat.¹⁰ Mind az átláthatóság, mind a nyitottság növeli az intézményi legitimitást, és az EB szempontjából a megfelelő igazságszolgáltatás legitimitását is.¹¹ Ezek előfeltételei annak, hogy egy gondos bíróságnak biztosítania kell legitimitását.¹²

Ezután az informális bírósági gyakorlatok és intézmények alapos fogalomalkotást igényelnek.¹³ Ennek az esszének az alkalmazásában azonban az "informális" azt jelenti, hogy nem kodifikált és általában íratlan,

8 Sacha Prechal és ME de Leeuw., "Transparency: A General Principle of EU Law?" in Ulf Bernitz, Joakim Nergelius és Cecilia Cardner (szerk.), *General Principles of EC Law in a process of development* (Wolters Kluwer Law 2008) 202.

9 Deirdre Curtin és Joana Mendes, "Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne" (2011) 137–138 *Revue française d'administration publique* 101, 103.

10 Ugyanott.

11 Dariusz Adamski: Milyen széles a "lehető legszélesebb"? A felülvizsgált hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek bírósági értelmezése" (2009) 46 *Common Market Law Review* 521., 534.; valamint Alemanno és Stefan (n 3) 104.

12 Alemanno és Stefan (n 3) 107.

13 Lásd David Kosař és Katarína Šipulová, "Informális igazságügyi intézmények és demokratikus hanyatlás" (ECPR 2023 <<https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/67030>>) című, hamarosan megjelenő tanulmányt, hozzáférés: 2023. február 11.

A "gyakorlatokat" a kívülállók számára általában nem átlátható.¹⁴ A "gyakorlatokat" rutinizált viselkedéstípusként határozzák meg; olyan mintaként, amelyet a gyakorlatot reprodukáló egyedi és gyakran egyedi cselekvések sokasága tölthet ki.¹⁵ Az "intézményeknek" magasabb szintű beágyazottságra van szükségük. Az informális intézmények tehát "társadalmilag közös, általában íratlan szabályok, amelyeket a hivatalosan szankcionált csatornákon kívül hoznak létre, kommunikálnak és érvényesítenek".¹⁶ Az "igazságszolgáltatási" azt jelenti, hogy ezek az informális intézmények és gyakorlatok az igazságszolgáltatás működésében működnek.¹⁷

E fogalom meghatározások alapján nyilvánvaló, hogy az informális igazságszolgáltatási intézmények és gyakorlatok általában jól ismertek az érintett szereplők (pl. a bíróságon belüli bírák és hivatalnokok) számára, de láthatatlanok az adott szervezeteken kívül tartózkodó személyek számára – még a terület szakemberei (pl. akadémikusok vagy ügyvédek) számára is, nem is beszélve a nyilvánosságról. Ez a homály, valamint az a tény, hogy ezek a társadalmilag megosztott szabályok többnyire nem írott formában vannak, ellentmond az átláthatóság és a nyitottság elvének.

2. Ügykiosztás az EB-nél: hogyan működik

A fogalmi keret megvilágítása után belemerülhetünk az elemzendő folyamatba. Az ügykiosztás adminisztrációja két részből áll: az ügyet az előadó bírák között osztják ki, és az ügyet bírói testületek (kamarák) között osztják szét.¹⁸ Ez utóbbi azonban hiányzik a bíróságokról, ahol általában minden tag foglalkozik ügyekkel (pl. az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága).

Mindenesetre mindkét végtag jelen van az EB rendszerében. Az EB-nél az ügykezelés eljárási kereteit elsősorban az eljárási szabályzat¹⁹ határozza meg,¹⁹ részben pedig az alapokmány.²⁰ Miután az ügyet benyújtották és nyilvántartásba vették az EB-nél, a Hivatal és a Kutatási és Dokumentációs Osztály (DRD)²¹ elvégzi az ügy előzetes elemzését. Ennek célja, hogy a lehető legkorábbi szakaszban elkülönítse a rendes eljárást követő ügyeket azoktól, amelyek a végzés egyszerűsített elbírálásában részesülnek.²² A "tárgyi úrlapon" (*adatlap tárgy*) a Hivatal javasolhatja az EB elnökének, hogy az ügy nyilvánvalóan elfogadhatatlan vagy jelölje meg

14 Gretchen Helmke és Steven Levitsky, "Informális intézmények és összehasonlító politika: kutatási menetrend" (2004) 2 Perspectives on Politics 725, 727; és O'Donnell (n 5).

15 Andreas Reckwitz, "Towards a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing" (A társadalmi gyakorlatok elmélete felé: a kulturalista elmélet fejlődése) (2002) 5 European Journal of Social Theory 243, 249–250.

16 Helmke és Levitsky (n 14) 727. 17 Kosař és Šipulová (n 13).

18 Christoph Krenn, "A Sense of Common Purpose: On the Role of Case Assignment and the Judge-Előadó at the European Court of Justice" in Antoine Vauchez, Fernanda Nicola and Mikael Rask Madsen (szerk.), *Researching the European Court of Justice: Methodological Shifts and Law's Embeddedness* (Cambridge University Press 2022), 189–203.

19 A Bíróság eljárási szabályzata [2012] HL L 265/1.

20 (3.) Jegyzőkönyv az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról [2010] HL C 202/10.

21 A DRD létrehozta az "előzetes értékelési úrlapot", de csak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek és a Törvényszék ítélete elleni bizonyos fellebbezések esetében.

22 Paschalis Paschalidis, "Case Management: European Court of Justice (EB)", *The Max Planck Encyclopedias of International Law* (Oxford Public International Law 2017), 4. pont.

az eljárási szabályzat 99. cikke szerinti indokolt végzés (ún. "folyamatban lévő ügyek") lehetőségének növelése. Az adathordozóról szóló irányelv lényegesebb előzetes értékelést nyújt.

Ezt követően eljött az ideje az EB elnökének. Ők²³ dönthetnek egy nyilvánvaló eljárási kérdésben, vagy előadó bíróra bízhatják az ügyet. Az előadó bíró szerepe kulcsfontosságú. Az eljárás írásbeli szakaszában javasolhatják az EB elnökének, hogy döntsön az eljárási szabályzat 54–56. cikkében meghatározott eljárási kérdésekben. Továbbá az előadó bíró elkészíti az ügynevezett "előzetes jelentést".²⁴ Ez a dokumentum áttekintést nyújt az ügyről – tények, alkalmazandó rendelkezések, az előadó bíró észrevételei és az ügy igazgatására vonatkozó javaslata, beleértve azt is, hogy az ügyet melyik tanács elé kell utalni, és a közgyűlés elé kerül.²⁵ Az előadó bíró így előkészíti az ügyet, keretbe foglalja a vitát, és a napirend meghatározójaként működik.²⁶

Bár a közgyűlés, amelyen az EB valamennyi bírója és főtanácsnoka részt vesz, lehetővé teszi a Bíróság valamennyi tagja számára (első alkalommal és utoljára), hogy minden adott ügyben véleményt nyilvánítson.²⁷ Mindazonáltal, ahogy Hermansen rámutat, a rendes ülésrend 15–20 ügyet tartalmaz, de csak egy töredékük képezi érdemi vita tárgyát (gyakran csak akkor kerül rá sor, ha az előadó és a főtanácsnok nem ért egyet).²⁸ Továbbá, Nem minden bírónak van ideje hetente ilyen mennyiségű ügy mélyreható tanulmányozására.²⁹ Ezért az előadó bíró már ezen a ponton jelentős autonómiával jár el.³⁰

Az előadó bíró előzetes jelentésének és a főtanácsnok észrevételeinek vizsgálatát követően (azokban az esetekben, amikor részt vesznek) a közgyűlés bármely ügyet öt vagy három bíróból álló tanácsnak utalhat ki, amelynek az előadó bíró tagja, vagy jelentős nehézségi vagy jelentőségű körülmények esetén a nagytanácsnak.³¹ Az előadó bíró szerepe tehát fontos szerepet játszik ebben a szakaszban, mivel nemcsak javaslatot tehetnek az esetleges formációra, hanem a közgyűlés azonban – tiszteletben tartva a "hóglyóhatás szabályát" – az ügyet "saját" tanácsának utalja ki.

Ezenkívül az előadó bíró relevanciája megnő, miután az ügyet a tanács elé utalták, mivel feladatuk az ítélet megszövegezése. Ez azt jelenti, hogy központi szerepet játszanak a fázisban

23 Ebben a tanulmányban a nemsemleges "ők" névmást használom egyes számú névmásként a meghatározatlan nemű egyénekre. Lásd pl. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/they>

24 Az eljárási szabályzat 59. cikke.

25 Az eljárási szabályzat 59. cikkének 2. §-a; és Paschalidis (n 22) 27–29. pont.

26 Silje Synnøve Lyder Hermansen, "Building Legitimation: Strategic Case Allocations in the Court of the Court of the European Union" (A legitimitás kiépítése: stratégiai ügyelosztások az Európai Unió Bíróságán) (2020) 27 *Journal of European Public Policy* 1215, 1216.

27 Az eljárási szabályzat 25. cikke; és Paschalidis (n 22) 41. pont. 28 Hermansen (n 26) 1221.

29 Sophie Turenne, "Institutional constraints and collegiality at the Court of the European Union: a Sense of Belonging?" (Intézményi korlátok és kollegialitás az Európai Unió Bíróságán: az összetartozás érzése?) (2017) 24 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 565, 577.

30 Hermansen (n 26) 1221.

31 Az eljárási szabályzat 60. cikke; valamint Koen Lenaerts és társai (szerk.), *EU Procedural Law* (Oxford University Press 2014) 21.

tanácskozás során, és mint az ítélet fő szerzője, fő jogi érveket terjesztenek elő.³² Visszatértünk a "napirend-meghatározó" fogalmához.

Mindemellett annak ellenére, hogy az előadó bíró jelentős jelentőséggel bír a döntéshozatali folyamatban, sem az eljárási szabályzat, sem más közzétett dokumentum nem szabályozza az előadó bíró kijelölésének eljárását. Az eljárási szabályzat 15. cikkének (1) bekezdése csak azt írja elő, hogy az ügyben az előadót az EB elnöke választja ki a lehető legrövidebb időn belül az eljárást megindító dokumentum benyújtását követően. Nincsenek formális szabályok, amelyek meghatároznák, hogy kinek utalható ki az ügy, nincsenek előre meghatározott ütemtervek, nincsenek korlátok a terület kitzűzésére. Az EB elnöke széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak megválasztásában, hogy mely bírák tárgyalják az ügyet.³³

3. Informális igazságügyi intézmények és gyakorlatok: hogyan működik virtuálisan

Mivel a formális szabályok hiányoznak, az EB fennállásának éveit alatt informális intézmények és gyakorlatok alakultak ki.³⁴ Ezek közül legalább néhányat már leírtak a szakirodalomban. Ebben a részben ezért bemutatom ezeket a példákat, és informális igazságszolgáltatási intézményekként és gyakorlatokként azonosítom őket.

Az első két íratlan szabály a bíró állampolgárságára vonatkozik. Az elnök tartózkodik attól, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés alapjául szolgáló vagy a jogvitában félként eljáró tagállam által kijelölt bírót jelölje ki előadónak.³⁵ Hasonlóképpen, az ügyben eljáró előadó bíró és főtanácsnok sem lehet azonos állampolgárságú.³⁶ Harmadszor, a hatékony igazságszolgáltatás érdekében a kapcsolódó ügyeket és kérdéseket, amelyekkel az adott bíró a múltban foglalkozott, általában ugyanahhoz a bíróhoz osztják ki.³⁷

Továbbá Brekke és mások empirikus kutatásaik során kiderítették, hogy az eljárási szabályzat 99. cikke szerinti indokolt végzéssel³⁸ az egyszerűsített eljárásban potenciálisan megoldott "jelölt ügyeket" sokkal nagyobb valószínűséggel osztják ki alacsony ügyhátralékkal rendelkező kamarákhoz, hogy csökkentsék az EB teljes feldolgozási idejét.³⁹ Még akkor is, ha a kamarák közötti elosztás formálisan történik

32 Jiří Malenovský, "Előadó-bíró: Bíróság az Európai Unió Bíróságán (EUB)", *The Max Planck Encyclopedias of International Law* (Oxford Public International Law 2018), 25. pont; és Hermansen (n 26) 1221.

33 Vö. Malenovský (n 32) 14. pont; Jens Frankenreiter, "Informális bírósági hierarchiák: ügykiosztás és kamaraösszetétel az Európai Bírószágon" [2016] SSRN Electronic Journal 1, 1; vagy Jan Kalbheim, "Der Einfluss der Richter des Europäischen Gerichtshofs auf dessen Rechtsprechung – eine empirisch-statistische Analyse der Rolle des Berichterstatters" (2016) 115 Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 431, 280.

[34] Vö. Paschalidis (n 22) 16. pont; Malenovský (n 32) 17. pont. 35 Malenovský (n 32) 17. pont.

36 Paschalidis (n 22) 16. pont. 37 Uo. 16.

38 – E mechanizmussal kapcsolatban lásd fent.

39 Stein Arne Brekke és mások: "Ez egy parancs! Hogyan alakítja át a hatékonyságra való törekvés az igazságügyi együttműködést Európában" (2023) 61 JCMS: Journal of Common Market Studies 58, 70.

A közgyűlés ügyeként meg kell ismételni, hogy az elnök kezdeti kiválasztása előre meghatározza a pontos kamarát.⁴⁰

A fentiekből következik, hogy bár a formális szabályok szándékosan szinte korlátlan teret hagynak az elnök mérlegelési jogkörének, két informális igazságszolgáltatási intézményt hoztak létre – az első kettő az állampolgárságra vonatkozó szabályokat említette.⁴¹ Ezek az informális intézmények korlátozzák az elnök mozgásterét. Emellett a fennmaradó két példa esetében két informális bírósági gyakorlatot is megfigyelhetünk – hosszú távon ismétlődő viselkedési mintákat arra vonatkozóan, hogy az ügykiosztás hogyan javítja a döntéshozatal hatékonyságát.⁴²

Ezek az informális igazságszolgáltatási intézmények és gyakorlatok a formális szabályok hiányossága miatt alakultak ki, és mivel a formális eljárások hiányosságait töltik be, kiegészítő informális intézményekként és gyakorlatokként kategorizálhatók.⁴³ Időről időre kiegészítő informális intézmények szolgálnak a formális intézmények alapjául.⁴⁴

A fent említett példák csak töredékei az EB ügykiosztási eljárása során elkövetett alakításoknak, de eddig csak ezt a néhányat tárták fel vagy tárták fel. Mindenesetre nyilvánvaló, hogy az EB az ügykiosztásra vonatkozó eljárási szabályokat a saját igényeihez igazítja. Bizonyos szempontból szükséges. Az önkormányzás és az eljárások megszervezésének előjoga megvédi a bíróságokat a politikai befolyástól, növeli függetlenségüket, és bizonyos fokú rugalmasságot tesz lehetővé számukra.⁴⁵ Mindazonáltal a napi igazságszolgáltatási tevékenység e tekintetben nem tekinthető átláthatónak, hanem inkább homályosnak, a demokratikus felügyelettől távol állóknak és a nyilvánosság elől rejtettnek.⁴⁶

Az ebben a fejezetben található észrevételek azt a tényt is feltárják, hogy bár az EB a kollegialitás elvére épül,⁴⁷ az egyes döntéshozók központi szerepet töltenek be.⁴⁸ Vagy az EB elnöke, vagy az illetékes előadó bíró rendelkezik olyan hatékony eszközökkel, amelyek képesek egyéni napirendjük előmozdítására.⁴⁹

40 Malenovský (n 32) 14. pont.

41 Lásd Helmke és Levitsky (n 14) 727. 42 Lásd Reckwitz (n 15) 249–250.

43 Lásd Helmke és Levitsky (n 14) 728–730. 44 Uo. 728.

45 Brekke és társai (n 39) 61; lásd még: David Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, L. kötet (Cambridge University Press 2016).

46 Brekke és társai (n 39) 61.

47 Sophie Turenne, "Institutional constraints and collegiality at the Court of the European Union: a Sense of Belonging?" (2017) 24 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 565, 576–577.

48 Hermansen (n 26) 1216. 49 Krenn (n 18) 208.

4. Egy nagyszerű szolgálata egy rossz gazda: Átláthatóság, függetlenség és hatékonyság

Az EB ügykiosztási adminisztrációjának jelenlegi beállításai nem felelnek meg az átláthatóság és a nyitottság elvének. Ennek oka, hogy az egész eljárás legfontosabb döntése – az előadó bíró kijelölése – az elnök széles mérlegelési jogkörétől, a világos és egyértelmű szabályok hiányától, és ezáltal az informális igazságügyi intézmények és gyakorlatok jelentős befolyásától függ. Ezen túlmenően az ítélkező testületek közötti ügyelosztással kapcsolatos következő döntések a közgyűlésen születnek, amely nem nyilvános (és nem is lehet).⁵⁰

Az EB-nél az ügyek kiosztása felülről lefelé irányuló folyamat, mint például az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságán.⁵¹ Számos hazai joghatóságban különböző rendszereket használnak. Egyes bíróságok például teljesen véletlenszerű ügykiosztást követnek, amelynek során a bíróság vezetője nem ellenőrzi sem a tanácsok összetételét, sem a bírák és ügyek közötti mérkőzést.⁵² Más országok olyan bírósági ütemtervet alkalmaznak, amely előre meghatározza az új ügyek véletlenszerű elosztását a bírák és állandó tanácsaik között. Ezt az ütemtervet rendszeresen jóvá kell hagyni az adott bíróság teljes ülésén vagy egy külső hatóságnak, például a bírói tanácsoknak.⁵³ Míg a common law országokban jellemző a bíróság vezetőjének mérlegelésére való támaszkodás, a német nyelvű országok és a posztkommunista államok jobban odafigyelnek a visszaélések veszélyére, mivel általában alkotmányukban is rögzítették a bíró elvét.⁵⁴ Továbbá, a kommunista rezsim által az igazságszolgáltatás ellenőrzésére alkalmazott visszaélésszerű technikák friss emlékei abban nyilvánulnak meg, hogy a törvényes bíróhoz való jog, azaz hogy a bírósághoz benyújtott ügyeket véletlenszerűen kell kiosztani az egyik bírónak,⁵⁵ magában foglalja a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a közelmúltban hasonló megközelítést alkalmazott az egyezmény 6. cikkével kapcsolatban.⁵⁶

Ebből a szempontból vitatható, hogy az EB jelenlegi ügykezelése veszélyeztetheti a belső bírói függetlenséget és következésképpen a tisztességes eljárást.⁵⁷ Mindazonáltal, amint azt Bobek főtanácsnok megállapította, nincs *"csak egy konkrét módja annak, hogy az ügyeket a bíróságon belül elosszák a törvényes bíróhoz való jog tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, vagy tágabb értelemben a tisztességes eljáráshoz való jog."*⁵⁸

50 Alemanno és Stefan (n 3) 115. 51 Hermansen (n 26) 1217.

52 Pl. az Egyesült Államok fellebbviteli bíróságai. Uo. 1222. 53 Fabri és Langbroek (n 6) 14.

54 Ugyanott; Kosař (45.) 112, 203–204. 55. Kosař (45.) 91–92.

56 Joost Sillen, "A »belső bírói függetlenség« fogalma az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában" (2019) 15 European Constitutional Law Review 104, 119; és Kosař (n 45) 407.

57 Vö. Thomas Rönnau és Annemarie Hoffmann, "»Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser": Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH« (2018) 7 Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 233; Kalbheim (n 33) 480. A belső bírói függetlenséggel kapcsolatban lásd: Michal Bobek főtanácsnok C-748/19–C-754/19. sz., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim kontra WB egyesített ügyekre vonatkozó indítványának (2021) 174. pontja. És Sillen is (n 56).

58 Bobek (n 57), 113. pont. Lásd Rönnau és Hoffmann (n 57) 241.

Mindenesetre, eltekintve a bírói függetlenségtől és a tisztességes eljárásához való jogtól, nem segíti elő az átláthatóságot, amikor elvárható, hogy a nem véletlenszerű ügykiosztás és az EB elnökének jelentős mérlegelési jogköre stratégiai ügyelosztáshoz vezet.⁵⁹ Kétségtelen, hogy az EB bírái nem beszélnek ugyanazon a hangon, és személyiségük, világnézetük és élettapasztalataik bizonyos mértékig tükröződnek a bírósági döntéshozatalban.⁶⁰ Ezért az EB elnöke az ügyet 26 kollégája közül bárkinek kioszthatja (a fent kifejtett kivételekkel) különböző célok elérése érdekében. Például a legjobb esetben javíthatja a potenciálisan mérföldkőnek számító ügy minőségét azáltal, hogy a legtapasztaltabb bírákhoz (vagy a nagyon speciális terület szakértőjéhez) rendelik ki, vagy másrészt az EB új bírójának zökkenőmentes integrációját azáltal, hogy fokozatosan nehezebb ügyeket osztanak ki számukra.⁶¹ A legrosszabb esetben az elnök örömet szerezhet kedvenc kollégájának azzal, hogy potenciális mérföldkőnek számító ügyeket jelöl ki nekik, vagy ami még rosszabb, az ő érdekében befolyásolhatja az ítéletet.⁶² Például egy konzervatív elnök egy érzékeny ügyet a konzervatívabb bíróra bízhat, vagy fordítva, mellékvágányra szoríthatja a legprogresszívebbeket.⁶³ Kelemen ebben a szellemben rámutat annak veszélyére, ha a többségtől eltérő preferenciákkal rendelkező bírák befolyását korlátozzák – és nem csak az elnök befolyása a kinevezésben előadó bíró, de a közgyűlés bíráinak többsége is.⁶⁴

Bár úgy tűnik, hogy a legrosszabb forgatókönyv még nem történt meg, Krenn már bemutatta az EB ügyeinek stratégiai elosztásának módjait. Empirikus tanulmányában Krenn bemutatja, hogy az EB elnöke hogyan *működik kapuőrként az EB elitje számára*.⁶⁵ Rámutat az informális belső bírói hierarchia és az EB legfontosabb ítéleteit író bírák "elit csoportja" létezésére. Bemutatja továbbá az összefüggést aközött, hogy a bírák ehhez az "elit csoporthoz" tartoznak, és aközött, hogy a Bíróságon vezető pozíciókba (elnök, alelnök és az öt bíróból álló tanács elnöke) választják meg őket.⁶⁶ Mivel az elnököt arra törekszik, hogy bírótársai háromévente újraválasszák, az előadó bíró kinevezésének mérlegelése lehetőséget jelenthet számukra arra, hogy hűségese támogatói kört építsenek ki.

A tanulmány keretein túlmutató negatív következmények (pl. nemek közötti egyenlőtlenség) mellett az EB hátterében még az ilyen kétes alkudozás lehetősége is fennáll

59 Hermansen (n 26) 1221.

60 Lásd: Michael Malecki: "Az EB bírái mind azonos hangon beszélnek? Evidence of Divergent Preferences from the Judgment of Chambers" (2012) 19 Journal of European Public Policy 59. Általánosságban lásd még: Barry Friedman, *The Will of the People: How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution* (Első kiadás, Farrar, Straus és Giroux 2010); Lee Epstein és Andrew D Martin: Befolyásolja-e a közvélemény a Legfelsőbb Bíróságot? Valószínűleg igen (de nem tudjuk, miért)" 13 Journal of Constitutional Law 263.

61 Krenn (n 18) 188.

62 Lásd: Adam Blisa és David Kosař, "Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance" (Bírósági elnökök: A bírósági kormányzás kirakós játékának hiányzó darabja) (2018) 19 German Law Journal 2031, 2047.

63 Turenne (47. n.) 567.

64 R Daniel Kelemen, "The Political Foundations of Judicial Independence in the European Union" (Az igazságszolgáltatás függetlenségének politikai alapjai az Európai Unióban) (2012) 19 Journal of European Public Policy 43, 52.

65 Krenn (n 18) 208. 66 Uo., 195.

A bírósági döntéshozatal döntően nem járul hozzá az átláthatósághoz, és nem felel meg a "lehető legnyitottabb" elvnek.⁶⁷ Mindent egybevetve, az EB elnöke erőteljes eszköztárral rendelkezik a három alapvető bírósági elnöki hatáskör gyakorlása során: (1) a bírói életpálya feletti hatalom; (2) igazgatási hatáskör és (3) jogtudományi hatáskör.⁶⁸

Mindazonáltal el kell ismerni, hogy a jelenlegi rendszer rugalmassága egyben erénye is. A felvilágosult elnök és ezt követően a közgyűlés egyszerűen eloszthatja az ügyeket az aktuális munkaterhelés és hátralék szerint. Hasonlóképpen az ügyek előadó bírókra történő kiosztása a releváns jogi kérdésekre szakosodva, valamint az új bírókra háruló fokozatos munkateher fent említett lehetősége. Ugyanez vonatkozik az ésszerű végzésre jelölt ügyek stratégiai elosztására is. Egy ideális világban mindezek a dolgok növelhetik az eljárások hatékonyságát és csökkenthetik a késedelmeket.⁶⁹

Malenovský továbbá azzal érvel, hogy az EB elnökének az előadó bírók kijelölésére vonatkozó szélesebb hatásköre teljes mértékben összhangban van a bírák általános profiljával, mivel az EB valamennyi bírójának *ratione materiae* általános hatáskörrel kell rendelkeznie, és az EB elé terjesztett bármilyen típusú ügyben döntést hozhat. Továbbá az előadó bíró soha nem járhat el egyesbíróként, és mindig tiszteletben kell tartania a többségi véleményt abban az ítélkező testületben, amelyhez tartozik.⁷⁰ Bár ez vitathatatlan, ezek az ellenérvek nem kérdőjelezik meg az előadó bíró napirend-meghatározó szerepét, valamint azt a tényt, hogy az ítélkező testület végleges összetételét a tanácsokhoz való tartozásuk határozza meg. Mindenekelőtt azonban nem veszik figyelembe az informális intézmények és gyakorlatok jelentős befolyását, amelyek szorosan kapcsolódnak az átláthatóság és a nyitottság hiányához.

Végezetül, mivel az EB legitimitása mind a hatékonyságon, mind az átláthatóságon alapul, nem meglepő módon megfelelő egyensúlyt kell teremteni e két érték között. Véleményem szerint az ügyek kiosztásának átláthatóbb módjára való áttérés, például az ügyek véletlenszerű kiosztása az elnök vagy a közgyűlés kivételes beavatkozásával a világosan lefektetett szabályok szerint, tisztességes kompromisszum lehet. Ez azonban mindenképpen alapos kidolgozást igényel, amely túlmutat e tanulmány keretein.

Következtetés

Az ügykiosztások adminisztrációja az EB-nél informális gyakorlatokkal és intézményekkel fonódik össze. A formális szabályok hiányossága miatt alakultak ki. Ebben a tanulmányban példákat hoztam néhányukra, és bemutattam fő veszélyeiket. Rávilágítottam az előadó bíró központi és alábecsült szerepére, valamint a

67 Az EUSZ 1. cikke és az EUMSZ cikke, lásd az első fejezetet. 68 Blisa és Kosař (n 62) 2042–2049.

69 Vö. Urška Šadl és mások, "Law and Orders: The Orders of the European Court of Justice as a Window in the Judicial Process and Institutional Transformations" (Jog és végzések: Az Európai Bíróság végzései mint ablak a bírósági folyamatban és az intézményi átalakulásokban) (2022) 1 European Law Open 549, 554; Brekke és társai (n 39) 58; Krenn (n 18) 187.

70 Malenovský (n 32) 16. pont.

az EB elnöke az ügy kiosztásának folyamatában. Annak ellenére, hogy egy ilyen környezet nagy rugalmasságot biztosít, és lehetővé teszi az elnök számára, hogy előmozdítsa az EB hatékonyságát, számos buktatót is véd. Ezért úgy vélem, hogy ez az eljárás nem tekinthető átláthatónak, hanem inkább homályosnak, a demokratikus felügyeletől távol állónak és a nyilvánosság elől rejtettnek tekinthető. Ezt még az EUB más átláthatósági kérdéseivel összefüggésben is felerősítik.⁷¹ Ez hosszú távon aláássa a bíróság legitimitását, mivel továbbra is szem előtt kell tartanunk, hogy az EUB elsősorban az európai polgároké.⁷²

Hivatkozások

1. Adamski D: "Milyen széles a "lehető legszélesebb"? A felülvizsgált hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek bírósági értelmezése" (2009) 46 *Common Market Law Review* 521
2. Alemanno A és Stefan O, "Nyitottság az Európai Unió Bíróságán: tabu megdöntése" (2014) 51 *Közös piaci jogi felülvizsgálat*
3. Blisa A és Kosař D, "Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance" (Bírósági elnökök: A bírósági kormányzás kirakós játékának hiányzó darabja) (2018) 19 *German Law Journal* 2031
4. Brandsma GJ, Curtin D és Meijer A: Mennyire átláthatóak az EU komitológiai bizottságai a gyakorlatban? (2008) 14 *European Law Journal* 819
5. Brekke SA és mások: "Ez egy parancs! Hogyan alakítja át a hatékonyságra való törekvés az igazságügyi együttműködést Európában" (2023) 61 *JCMS: Journal of Common Market Studies* 58
6. Craig PP, *EU Administrative Law* (Harmadik kiadás, Oxford University Press, 2018)
7. Curtin D és Leino-Sandberg P, "Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU: In-Depth Analysis for the PETI Committee (Nyitottság, átláthatóság és a dokumentumokhoz való hozzáférés joga az EU-ban: mélyreható elemzés a PETI bizottság számára" [2016] Az Európai Parlament tanulmánya, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2016/PE 556.973 <<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/45327>> hozzáférés: 2023. február 11.
8. Curtin D és Mendes J, "Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne" (2011) 137–138 *Revue française d'administration publique* 101
9. Epstein L és Martin AD: Befolyásolja-e a közvélemény a Legfelsőbb Bíróságot? Valószínűleg igen (de nem tudjuk, miért)" 13 *Journal of Constitutional Law* 263
10. Fabri M és Langbroek PM: "Van-e megfelelő bíró minden ügyben? A Comparative Study of Case Assignment in Six European Countries" [2007] *European Journal of Legal Studies* 1
11. Frankenreiter J, "Informális igazságügyi hierarchiák: ügykiosztás és kamarai összetétel az Európai Bíróságon" [2016] *SSRN Electronic Journal* 1

71 Lásd pl. Alemanno és Stefan (n 3).

72 Ditlev Tamm, "The History of the Court of the European Union since its Origin" (Az Európai Unió Bíróságának története eredete óta), in Alan Rosas, Egils Levits and Yves Bot (szerk.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law (A Bíróság és Európa építése: elemzések és perspektívák a hatvan éves ítélkezési gyakorlatról)* (T M C Asser Press 2013), 14.

12. Friedman B, *A nép akarata: Hogyan befolyásolta a közvélemény a Legfelsőbb Bíróságot és alakította az alkotmány jelentését* (Első kiadás, Farrar, Straus és Giroux 2010)
13. Helmke G és Levitsky S, "Informális intézmények és összehasonlító politika: kutatási menetrend" (2004) 2 A politika perspektívái 725
14. Hermansen SSL, "Building Legitimation: Strategic Case Allocations in the Court of the European Union" (A legitimitás kiépítése: stratégiai ügyelosztások az Európai Unió Bíróságán) (2020) 27 Journal of European Public Policy 1215
15. Kalbheim J, "Der Einfluss der Richter des Europäischen Gerichtshofs auf dessen Rechtsprechung – eine empirisch-statistische Analyse der Rolle des Berichterstatters" (2016) 115 Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 431
16. Kelemen RD, "A bírói függetlenség politikai alapjai az Európai Unióban" (2012) 19 Journal of European Public Policy 43
17. Kosař D, *A bírói önkormányzat veszélyei az átmeneti társadalmakban*, L. kötet (Cambridge University Press 2016)
18. Kosař D és Šipulová K, "Informális igazságügyi intézmények és a demokratikus hanyatlás" (ECPR 2023) <<https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/67030>> hozzáférés: 2023. február 11.
19. Krenn C, "A Sense of Common Purpose: On the Role of Case Assignment and the Judge-Előadó at the European Court of Justice" in Antoine Vauchez, Fernanda Nicola and Mikael Rask Madsen (szerk.), *Researching the European Court of Justice: Methodological Shifts and Law's Embeddedness (Az Európai Bíróság kutatása: módszertani váltások és a jog beágyazottsága)* (Cambridge University Press 2022)
20. Lenaerts K és társai (szerk.), *EU Procedural Law* (Oxford University Press, 2014)
21. Malecki M, "Az EB bírái mind ugyanazon a hangon szólnak meg? A tanácsok ítéleteitől eltérő preferenciák bizonyítékai" (2012) 19 Journal of European Public Policy 59
22. Malenovský J, "Előadó-bíró: az Európai Unió Bírósága (EUB)", *The Max Planck Encyclopedias of International Law* (Oxford Public International Law, 2018)
23. O'Donnell M, "Post-Conflict Corruption: A Rule of Law Agenda?", in Agnes Hurwitz és Reyko Huang (szerk.), *Civil War and the Rule of Law* (Lynne Rienner 2008)
24. Paschalidis P, "Case Management: European Court of Justice (EB)", *The Max Planck Encyclopedias of International Law* (Oxford Public International Law, 2017)
25. Prechal S és de Leeuw. ME, "Transparency: A General Principle of EU Law?" in Ulf Bernitz, Joakim Nergelius and Cecilia Cardner (szerk.), *General Principles of EC Law in a process of development* (Wolters Kluwer Law 2008)
26. Reckwitz A, "A társadalmi gyakorlatok elmélete felé: a kulturalista elmélet fejlődése" (2002) 5 European Journal of Social Theory 243
27. Rönau T és Hoffmann A, "»Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser«: Das Prinzip des gesetzlichen Richters van EuGH" (2018) 7 Zeitschrift für Nemzetközi Strafrechtsdogmatik 233
28. Šadl You és mások, "Law and Orders: The Orders of the European Court of Justice as a Window in the Judicial Process and Institutional Transformations" (Jog és végzések: Az Európai Bíróság végzései mint ablak a bírósági eljárásban és az intézményi átalakulásokban) (2022) 1 European Law Open 549
29. Sillen J, "A »belső bírói függetlenség« fogalma az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában" (2019) 15 Európai alkotmányjogi szemle 104
30. Spigelman J, "Seen to be done: The Principle of Open Justice: Part 1" (2000) 74 Australian Law Journal 290

31. Tamm D, "The History of the Court of Justice of the European Union since its Origin" (Az Európai Unió Bíróságának története eredete óta), in Alan Rosas, Egils Levits és Yves Bot (szerk.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law (A Bíróság és Európa építése: elemzések és perspektívák az ítélkezési gyakorlat hatvan évéről)* (T M C Asser Press 2013)
32. Turenne S, "Institutional constraints and collegiality at the Court of the European Union: a Sense of Belonging?" (2017) 24 Maastricht Journal of European and Comparative Law 565

Elsődleges források

1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata [2016] HL C 326
2. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata [2012] HL C 326.
3. A Bíróság eljárási szabályzata [2012] HL L 265/1
4. 3. Jegyzőkönyv az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról [2010] HL C 202/10
5. Rex kontra Sussex Justices ex parte McCarthy (1924), 1 K.B.
6. Michal Bobek főtanácsnok C-748/19–C-754/19. sz., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim kontra WB egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (2021)