

Balássy Ádám Miklós
Globális jurisztokrácia:
a döntési mechanizmusok torzulásai

Ahogy *Paulo Rangel* megfogalmazta,¹ a XXI. század a bíróságok évszázada, ahol a jogértelmezés és a jogalkalmazás szerepe minden korábnál nagyobb figyelmet kap. Ha visszatekintünk az elmúlt századokra, az látható, hogy a hatalom megoszlása folyamatosan változott. A XIX. század a törvényhozás korszakaként „ragyogott”, amikor a parlamentek dominálták a politikai színpadot, míg XX. században a végrehajtó hatalom, a kormányok és közigazgatás emelkedtek ki a hatalmi harcok másodvonalából. Most, a XXI. században az equilibrium ismét megbillent ezáltal a bíróságok kerülnek a hatalmi struktúrák központjába, magukra vállalva a „demokrácia őrzőinek” szerepét.²

Azt tudjuk mondani, hogy a bíróságok nem csupán a „joguralom” eszközei, hanem annak alakítói is, tehát a bíróságok nem csak egyszerűen alkalmazzák a jogot, hanem annak az értelmezése által egyszerűen újabb rétegeket adnak hozzá, ezzel pedig egy absztraktabb, de strukturális hatalmat gyakorolnak – a strukturális hatalom kifejezés alatt pedig egy olyan rendszert értek, amely által implicit módon befolyásolják a hatalmiágak közötti egyensúlyt. Ebből következőleg felmerül a kérdés, hogy vajon nem vezet-e ez az új struktúra a bíróságok elitista jellemvonásának megerősödéséhez. Vajon a jogalkalmazás nem válik-e egy zárt hatalmi struktúrává, amely a demokratikus elszámoltathatóság árnyékában bújjik meg. E hatalommal való egyensúlyozás, amely a demokrácia fenntartásának ígéretét hordozza, elengedhetetlenül magában rejti az igazságosság és a hatalom-koncentráció közötti folyamatos küzdelmet.

A bíróságok szerepének kiteljesedése okán a jog immár nem statikus rendszerként, hanem egy dinamikus változó és politikailag befolyásolt szféraként jelenik meg. Ezen problémakörből adódik az örök kérdés, hogy miképpen is definiáljuk a jogot: egyes jogfilozófusok (*Salmond, Monahan*) azt mondták, hogy a jog azoknak az elveknek és szabályoknak az összessége, amelyeket a bíróságok elismernek, alkalmaznak és érvényesítenek az igazságszolgáltatás során, és amelyek a társadalmi rend fenntartását szolgálják. Ebből pedig azt látjuk, hogy a jogalkotás hatásköre is átkerül a parlamentekből a tárgyalótermekbe. Ugyanakkor amennyiben ezt a próbálkozást elfogadnánk, akkor az olyan lenne, mintha azt mondanánk, hogy a nap az óra miatt kel fel. A kérdés tehát nem csupán az, hogy a bíróságok képesek-e megőrizni függetlenségüket a jogértelmezés során, hanem az is, hogy milyen irányba formálják a társadalmi normákat és a demokratikus értékeket.

Az általános felfogás szerint a bíróságok elsősorban a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepük révén működnek közre, ahol feladatuk az, hogy a törvényhozó, alkotmányozó hatalom által alkotott keretek között rendezzék a jogvitákat. Ezen konzervatív nézőpontból a bíróságok, mint az előre meghatározott jogszabályok értelmezésében és alkalmazásában irányadó

¹ Paulo Castro Rangel: *Transconstitucionalismo versus interconstitucionalidade*, in Tribunal 35.º Aniversário da Constituição de 1976, vol. 1 (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 172.

² Alessandra Silveira - Sophie Perez Fernandes: *Justice in atime of crisis: the role of European courts as guardians of democracy*. In Unio EU Law Jorunal. 13.

szereplők és a politikai jelentőségről nem beszélhetünk. Azonban a bíróságok társadalomformáló jellege mégiscsak inherensen megtalálható a tevékenységükbe, ha figyelembe vesszük, hogy a jogi normák általános jellemzője az absztraktság. Az absztraktság előnye, hogy az a magatartások nagy részére – és így a társadalom nagyobb részére is egyaránt – alkalmazható. A jogi normák absztraktsága egyszerre a modern jogrendszerek legnagyobb erőssége és legnagyobb kihívása. Az absztrakt normák általános alkalmazhatóságot biztosítanak, megteremtve a lehetőséget a jog egységességére és kiszámíthatóságára, ugyanakkor lehetőséget adnak az élethelyzetekhez igazított értelmezésre is. Ez a rugalmasság a jogfejlődés alapvető eszköze, hiszen az absztrakt normák révén a jog képes követni a társadalmi és gazdasági változásokat anélkül, hogy folyamatos törvénymódosításra lenne szükség. Az absztraktság azonban inherensen magában hordozza a bizonytalanság lehetőségét is, ami éles ellentétben áll a jobbiztonság eszményével, ami egy oximoron állapotot teremt. Az általánosan megfogalmazott szabályok – különösen, ha szándékosan homályosak – teret adhatnak az önkényes értelmezésnek, és lehetőséget teremtenek arra, hogy a jogalkotó vagy akár a végrehajtó hatalom a norma szövegét politikai vagy társadalmi érdekek mentén manipulálja. Ugyanakkor a norma absztraktsága nem hátrány, hanem – kvázi a XIX. századi politikai liberalizmusnak megfelelő – követelmény. A normák értelmezési szabadsága lehetőséget teremt arra, hogy a bíróságok a társadalmi valóságot és a jogrend céljait figyelembe véve alakítsák és alkalmazzák azt. Ez a fajta dinamizmus a jogfejlődés motorja, amely különösen olyan esetekben értékelhető, amikor a változó társadalmi-gazdasági viszonyok gyors reakciót igényelnek. Ebben az értelemben pedig mégiscsak a bíróságok a döntéseik révén önálló politikai hatást fejthetnek ki.

A jogalkotói felelősség és a „jogértelmező hatalom” közötti viszony a modern jogállam egyik legérzékenyebb dilemmája. Ha a jogalkotó túlzottan absztrakt normák megalkotására törekszik, ezzel (in)direkt módon áthárítja a felelősség terhét a bíróságokra. Ez azért problematikus, mert a bíróságok nem viselnek politikai felelősséget az általuk hozott értelmezésekért, csupán szakmai (jogi) alapokon vonhatók felelősségre. Így a politikai következmények súlya olyan szereplőkre nehezedik, akiknek nincsen közvetlen demokratikus elszámoltathatóságuk. Ezzel a stratégiai lépéssel a jogalkotó olyan helyzetet teremt, amelyben saját politikai pozícióját érintetlenül hagyhatja. Ha az absztrakt norma értelmezése vitatható vagy esetlegesen nem kívánt eredményre vezet, a jogalkotó könnyen elháríthatja a felelősséget, mondván, hogy „a bíróságok értelmezték félre az adott normát.” Így, a politikai következményekért senki sem vállal felelősséget, a jogalkotó elrejtőzhet a normák homályossága mögött, míg a bíróság, politikai számonkérhetőség hiányában, csupán a jogértelmezése alapján hozhat döntéseket. Ez egy olyan helyzetet teremt, ahol a politikai felelősség légtüres térben marad. Ez a dinamika hosszú távon egy „felelősségi vákuum” kialakulásához vezethet. A jogalkotó kihasználhatja a normák absztraktságát, hogy elkerülje a politikai következményeket, miközben a bíróságok – politikai szereplőként való felfogás nélkül – nem képesek a jogalkotói szándékok korrekciójára vagy visszacsatolására. A jogalkotó szándékos absztraktságra való törekvése ezért nemcsak az értelmezési folyamatot teszi nehézkesé és bizonytalanná, hanem a társadalmi bizalom alapjait is. Az ilyen helyzetek pedig elkerülhetetlenül a hatalmi ágak közötti egyensúlyzavarához vezethetnek, hiszen a politikai következményekért való felelősség eltűnik a demokratikus elszámoltathatóság színteréről. Ezek alapján Rangel megállapítása igazolhatónak látszik, hogy a XXI. századra a bírói hatalmi ág kerül domináló szerepkörbe, de ez az előretörés nem pusztán a jogértelmezési (és annak alkalmazási) hatalmának a kibővüléséről szól, hanem arról is, hogy a törvényhozó hatalom, akár tudatosan, akár strukturális kényszerből vagy pusztán a felelősségvállalás elviselhetetlen terhét próbálva elkerülni fokozatosan átengedi a hatalom egy

jelentős részét a bíróságoknak – akár Dosztojevszkij Nagy inkvizitorának. Ezáltal azt látjuk, hogy a túlzott politikai félelem által a felelősség áthárításának eszközévé is válik, hiszen a normák homályossága lehetővé teszi a törvényhozók számára, hogy eltávolodjanak az általuk előidézett jogértelmezési következményektől. Miközben a törvényhozók az absztraktságot az általánosság és rugalmasság érdekében alkalmazzák, a bíróságok a jogértelmezési szerepüket kiterjesztve új értelmezési rétegeket adnak hozzá a normákhoz. Ez egy kettős dinamika. Egyrészt a bíróságok „ráharapnak” az absztrakt normák által nyújtott hatalmi térre, másrészt a törvényhozók hallgatólagosan elfogadják, sőt, néha szándékosan ösztönzik ezt a folyamatot, hogy mentesüljenek a politikai következmények viselésétől. Az eredmény egy fokozódó jogértelmezési hatalomkoncentráció, amely a bíróságokat nemcsak a jogérvényesítésének, hanem annak alakításának központi szereplőivé emeli. Ez a tendencia azonban felveti a kérdést, hogy vajon az ilyen mértékben létrehozott absztrakt jogi normák és az értelmezési feladat átruházása mennyiben szolgálja a jogbiztonságot és a demokráciát? A törvényhozók által teremtett „felelősségi vákuum” lehetővé teszi, hogy a bíróságok egyre inkább a hatalmi struktúrák alakítójává váljanak, miközben a demokratikus elszámoltathatóságot nem érvényesíti senki.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) egyértelműen lecsapott erre a lehetőségre a *Schrems II*-ügyben (2020),³ ahol megsemmisítette az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti adatvédelmi egyezményt (*Privacy Shield*), ezzel közvetlenül beavatkozva az EU és az USA közötti gazdasági és politikai kapcsolatokba, azzal, hogy az Európai Bíróság ítélete szerint az Európai Unió adatvédelmi alapelvei, különösen az alapjogként elismert adatvédelem, nemzetközi szinten is alkalmazandók. Az EU-ból harmadik országokba irányuló adattovábbítás kizárólag akkor jogszerű, ha a harmadik ország biztosítja az EU-ban garantált védelemhez lényegében egyenértékű adatvédelmi szintet.⁴ Ezen döntések társadalom és gazdaságformáló jellegűek, hiszen a bíróság nemcsak a jogértelmezésére és alkalmazására vállalkoztak, hanem a döntésükkel hatással vannak az uniós jogalkotás és a nemzetközi kapcsolatok kereteire is. Ugyanakkor kérdéses, hogy a bíróságok ténylegesen mennyire képesek politikai szereplőkké válni, hogyan tudják vállalni a politikaformáló szerepet, hanem nem kell (pontosabban nem tudnak) felelősséget vállalni azokért. Az EUB működését az uniós jogalkotók által meghatározott intézményi szabályok irányítják, ideértve a bírák kinevezésének módját és a működési szabályokat. Ezen szabályok, valamint a politikai környezet, amelyben a bíróság működik, erősen korlátozzák a bíróságok politikától független működését. Az EUB – más bíróságokhoz hasonlóan – reaktív szereplő, amely csak akkor avatkozik be, ha a jogvitákban érintett felek erre felhívják. Az ítéletek végrehajtása pedig az uniós és tagállami végrehajtó hatóságok támogatásától függ.

Ezek alapján azt látjuk, hogy a bírói hatalom előretörése két alapvető tényező együttes hatására válik meghatározóvá. Egyrészt (1) a törvényhozó hatalom által megalkotott absztrakt normák, másrészt (2) az egyének fokozódó jogérvényesítési törekvései révén. Az absztrakt normák rugalmasságot biztosítanak a bíróságok számára, hogy azokat konkrét élethelyzetekhez igazítva értelmezzék, ám ezzel párhuzamosan növekszik a jogértelmezési terep koncentrációja. A

³ C-311/18, Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd és Maximilian Schrems.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0311>

Megjegyzés: Az ügy „landmark” jellegét az is adja, hogy az EUB nemcsak a szabályozás gyakorlati alkalmazhatóságát, hanem annak alapvető jogokkal való összhangját is mérlegelte. Ez a gyakorlat pedig egyértelműen *Marbury v. Madison* ügyre emlékeztet. Az EUB hasonló sapkát vesz fel, amikor az Alapjogi Chartával és az alapszerződésekkel összhangban vizsgálja az uniós jogforrások érvényességét.

⁴ C-311/18 [96;107.] Az előzményekről lásd: Simon Gunst: *Privacy Shield v GDPR, Schrems revisited? Is Privacy Shield indeed Safe Harbour with flowers on it?*

törvényhozók ezzel – szándékosan vagy a politikai felelősségvállalás terhének elkerülése érdekében – indirekt módon átengedik a hatalmi tér egy jelentős részét a bíróságoknak, amelyek így nemcsak a jogalkalmazásában, hanem annak alakításában is meghatározó szereplőkké válnak. Az egyéni jogérvényesítés növekvő szerepe pedig tovább erősíti ezt a folyamatot. Az állampolgárok – és a tagállami bírók is – egyre tudatosabban, és nagyobb számban fordulnak a nemzetközi fórumokhoz, hogy (alapvető) jogaik védelmét, társadalmi igazságtalanságok orvoslását vagy akár gazdasági igényeiket érvényesítsék. Ezáltal a bíróságok nemcsak a konkrét ügyek megoldásában, hanem precedensértékű döntések meghozatalában is részt vesznek (ha szépen akarnák kifejezni, ők alakítják a jogrendszer változását, mert Ők válnak az „ügy uraivá”), amelyek alakítják a jogrend fejlődését. Az egyéni jogvitákból fakadó precedensek különösen olyan területeken – mint például az adatvédelem, emberi jogok vagy környezetvédelem – erősítik a bíróságok szerepét, ahol a törvényhozók gyakran nem tudnak, vagy nem akarnak egyértelmű és részletes szabályokat alkotni.

Ez a kettős feltétel, az absztrakt normák és az egyéni jogérvényesítési dinamikák együttesen eredményezik azt, hogy a bíróságok a jogi keretek alkalmazása helyett egyre inkább azok alakítóivá válnak. Ez a folyamat viszont kérdéseket vet fel a hatalmi ágak közötti egyensúlyról, valamint arról, hogy a bíróságok növekvő hatalma mennyiben járul hozzá vagy éppen ássa alá a demokratikus elszámoltathatóságot és a jogbiztonságot.

A bíróságok szerepkörének a megerősödése egyesek számára a jog uralmának diadalát jelenti, míg mások arra figyelmeztetnek, hogy ez a folyamat a jogalkotás demokratikus elveit sodorhatja veszélybe. Ha a bíróságok ténylegesen a XXI. század domináló hatalmi ágaként definiálható akkor, az felveti annak a lehetőségét, hogy maga a jogértelmezés és a bírósági ítélezési gyakorlata is elitista és kirekesztő tevékenységgé válik. Az uniós jogfejlődése során a bírósági precedensek olyan jogelveket teremthetnek, amelyek az eredeti normáknál is hangsúlyosabban jelennek meg a társadalomban. Ez különösen igaz azokra az esetekre, amikor a bíróság a jogharmonizáció vagy az alapjogok érvényesítésének céljából olyan értelmezéseket fogalmaz meg, amelyek nem pusztán az uniós jog végrehajtását szolgálják, hanem új normatív elveket olvasztana ki az uniós alapelvektől – akár csak a 50-es, 60-as évek Amerikájában a dinamista elmélet képviselői. Ez a pedig tovább erősíti azt a jelenséget, hogy a hatalom az intézményen belül koncentrálnak, miközben a demokratikus kontroll lehetősége tovább szűkül. Ebből következik, hogyha a bírói testületek a társadalmi és politikai folyamatokat jelentős mértékben befolyásolják. Az EUB egy olyan rendszert testesít meg, amely az európai jog szellemiségét és egy komplex hatalmi hálózat politikai logikáját egyaránt tükrözi. Az elitizmus közvetlenül fakad abból, hogy a bírakat hat évre nevezik ki a tagállamok közötti közös megegyezéssel, mandátumuk pedig megújítható (EUMSZ 253. cikk), ami a politikai befolyás és a függetlenség kérdését folyamatosan napirenden tartja. A mandátumok megújíthatósága például a bírák helyzetét kiszolgáltatottá teheti a politikai nyomásnak, hiszen újraválasztásuk az adott tagállami kormányok támogatásától függhet. A bírósági kinevezések tehát nemcsak szakmai döntések, hanem politikai alkufolyamatok is, amelyek során a tagállamok saját érdekeiket érvényesítik. Ez a dinamika feszültséget teremt a jogállamiság eszménye és a hatalom valós mechanizmusai között, hiszen a bírák nem teljesen függetlenek a nemzeti politikai rendszerek befolyásától. Bár a Lisszaboni Szerződés által bevezetett általános meghallgatási eljárás látszólag megerősíti a bírák alkalmasságát, valójában a megújítható mandátumok továbbra is a bírói függetlenség Achilles-sarkai. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett meghallgatási eljárások (EUMSZ 255. cikk) célja az volt, hogy biztosítsák a bírói kinevezések szakmai alapú döntéshozatalát. Az Európai Parlament és más intézmények által is ellenőrzött folyamat során a

jelöltek alkalmasságát vizsgálják, formálisan független szakmai kritériumok alapján. Ez az eljárás sem mentes ugyanakkor a politikai befolyástól, hiszen a végső döntést továbbra is a tagállamok hozzák meg. Az ilyen típusú alkalmassági vizsgálatok alapvetően arra törekszenek, hogy a bíróság presztízsét és szakmai hitelességét növeljék. Mindazonáltal a tagállamok közötti kompromisszumkényszer lehetőséget teremt arra, hogy a politikai szempontok felülírják a tisztán szakmai elvárásokat.

Martin Höpner 2011-es cikkében⁵ arra hívja fel a figyelmet, hogy „A modern európai jogi diskurzus az államjog szuverenitás-eszméjével szembeni természetes ellenállásként írható le, mely egy jövőorientált, dinamikus felfogást vall az európai jog feladatairól. Ez a diskurzus hajlamos a kreatív jogalkotásra, különösen akkor, amikor a meglévő vagy fejletlen »jogforrások« nem egyértelműek. Gyakran alkalmaz output-orientált legitimációs mintákat, amelyek az eredmények alapján igazolják a jogot. Ez az eszme pedig arra törekszik, hogy az európai jogot átalakító erővé tegye [...]»⁶ Ez az álláspont azonban könnyen vezethet egy olyan attitűdhez, ahol a bíróságok döntései szinte megkérdőjelezhetetlenek, hiszen a közösség nem szívesen bírál felül – vagy nem is tud – egy független bírói fórumot. *Gerard Conway* rámutat, hogy az tudományos irodalom hajlamos a Bírósággal szembeni kritikát elhallgatni, ami tovább erősíti a bíróságok szerepének legitimitását, miközben elfojtja a kritikus párbeszédet.⁷

Jo Shaw pedig élesen bírálja a bíróságokkal kapcsolatos akadémiai diskurzust, amelyet gyakran a „language of love” kifejezéssel illet, mert az európai jogrenddel szembeni kritikus párbeszéd helyett a bíróságot körülvevő akadémiai közösségben egyfajta „áhitatos” tisztelet uralkodik. Shaw szerint ez a hozzáállás veszélyezteti a jogrendszer koherens fejlődését, és hajlamos elhallgatni a bíróság döntéseinek esetleges ellentmondásait. „Az uniós jog egysége és kohéziója egyszerűen esztétikai szépségként jelenik meg a bíróság védelmezőinek írásaiban” jegyzi meg – kritikus hangvétellel, – amely rámutat az európai integrációval szembeni kritikák hiányára. Ezen túlmenően Shaw (is) felhívja a figyelmet arra, hogy az „egységesség” és „kohézió” nyelvezete, amelyet gyakran „alkotmányos önpozicionálásként” használnak, elfedi a bíróság által követett gyakorlati irányokat. Ez a nyelvezet egy idealizált képet fest a jogrendszerről, amely figyelmen kívül hagyja az európai integráció politikai, kulturális és jogi kihívásait. A „szeretet nyelve” tehát nemcsak a bíróság legitimitásának fenntartását szolgálja, hanem akadályozza is a mélyreható kritikai elemzést, amely a bírósági ítéletek mögött rejlő politikai és ideológiai tényezőket vizsgálná.⁸

Weiler 1994-es meglátásai erről a „szeretet nyelvéről” – amely az Európai Bíróság és különféle partnerei, például a nemzeti bíróságok, politikai szervek és az akadémiai közösség közötti idillikus kapcsolatot írta le – a későbbi években részben igazolódni látszottak. Weiler előre jelezte, hogy ez a „rózsaszínkőd” véget érhet, mivel a Bíróság hatáskörének terjeszkedése feszültségeket generál. A nemzeti bíróságokkal való kapcsolat bonyolultabbá vált, ahogy azt a német Alkotmánybíróság *Weiss*-ügyben hozott döntése is igazol, amelyben expliciten megkérdőjelezték az EUB ítéletét. Ez a konfrontáció, amely a közösségi jog elsőbbségének

⁵ Martin Höpner: *Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration: Eine aktorsbezogene Erklärung*. In: Berliner Journal für Soziologie 21(2) 203-229. 2011. Springer

⁶ Uo. 216.

⁷ Gerard Conway: *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*. Cambridge University Press. 2012. Lásd: Pokol Béla: *Európai jurisztokrácia*. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései. Dialóg Campus. Budapest, 2018. VI. fejezet.

⁸ Jo Shaw: *European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic*. In Oxford Journal of Legal Studies 1996, 231.253, 243

határait feszegette, alátámasztotta Weiler aggodalmát, miszerint a közösségi jogalkotás expanziója és a nemzeti szuverenitás közötti feszültségek alkotmányos válsághoz vezethetnek. A politikai szervek részéről érkező ellenállás is egyre élesebb lett. Weiler szerint a Bíróság döntései, különösen azok, amelyek érzékeny társadalmi és politikai kérdéseket érintenek, elkerülhetetlenül konfliktusokat generálnak. Az elmúlt években a lengyel és magyar kormányok nyíltan szembeszálltak az EUB ítéleteivel, a szuverenitás védelmére hivatkozva, ezzel alátámasztva Weiler előrejelzéseit. Az akadémiai közösség, amely egykor kritikátlanul tisztelte a Bíróságot, szintén kritikusabbá vált, különösen az amerikai politikatudomány hatására. A szeretet nyelvének a helyét a politikai realitások és a bírósági döntések hatásának elemzése vette át, amely Weiler figyelmeztetései szerint elkerülhetetlen volt.⁹

Ugyanakkor ezen probléma visszavezet bennünket a szélesebb értelemben vett európai integráció kérdésére. Valóban, sokan, mint *Giandomenico Majone* is arra figyelmeztetnek, hogy az európai integráció iránti elkötelezettség vakfoltokat eredményezett a tudományos diskurzusban. Ha a bíróságok szerepe korlátlanul nő, és ha ezt a hatalmat nem kíséri megfelelő demokratikus kontroll, akkor az a demokratikus deficit új formájához vezethet.¹⁰ Az uniós bíróságok „transzformációs szerepe” ugyan biztosítja a jogok fejlődését és a demokratikus elvek védelmét, de kérdéses, hogy a jogalkalmazás és jogértelmezés ezen elitista hatalmi központja valóban a társadalmi igazságosságot szolgálja-e, vagy inkább saját belső logikáját követi. Majone szerint az európai integráció folyamata a *demokratikus deficit* problémáját nem csupán felvetette, hanem strukturálisan el is mélyítette. Ahogy rámutat, a Maastrichti Szerződés szubszidiaritási elve ugyan kísérletet tett a közösségi szintű hatáskörök korlátozására, de ez a normatív cél gyakran háttérbe szorult az integrációs törekvések során. Az uniós intézmények, különösen a Bíróság, rendszeresen tágították értelmezési kereteiket, olyan területeken is kiterjesztve hatáskörüket, ahol ez a tagállamok szerint nem volt indokolt. „A közösségi intézmények teljes mérlegelési jogkörrel rendelkeztek annak eldöntésében, hogy a közösségi beavatkozás valóban szükséges-e” – állítja Majone, utalva ezzel a demokratikus ellenőrzés hiányára. Ez a hatáskörbővítés nemcsak a politikai legitimitást gyengítette, hanem hozzájárult a tudományos diskurzusban megjelenő vakfoltok növeléséhez. Az integráció iránti elkötelezettség gyakran figyelmen kívül hagyta azokat az alapvető kérdéseket, amelyek a hatalom koncentrációjának és a demokratikus elszámoltathatóság korlátainak viszonyára vonatkoztak. Majone figyelmeztetése szerint az uniós intézmények, köztük a Bíróság, „saját diszkréciójukra támaszkodva” túlterjeszkedtek mandátumukon, ami elkerülhetetlenül egy új típusú demokratikus deficithez vezetett. Ez az állapot aláássa nemcsak a társadalmi igazságosságba vetett hitet, hanem az integráció fenntarthatóságát is, különösen azokban az esetekben, amikor a közösségi jog elsőbbsége nem jár együtt a tagállami érdekek tiszteletével.¹¹ Majone ugyanakkor arra a következtetésre jut a könyvében, hogy a szupranacionális intézményrendszer legnagyobb nyertesei mégiscsak a kisebb tagállamok. Mert ezek a tagállamok aránytalan előnyöket élveznek, mivel az Európai Bizottság és más uniós intézmények biztosítják, hogy érdekeik ne vesszenek el a nagyobb tagállamok dominanciájában.¹²

Mindazonáltal a szociológiai megközelítések figyelembevételével azt állapíthatjuk meg, hogy a bírák egyre szövevényesebb módon, de kommunikálnak egymással, akár közvetlenül, akár

⁹ J. H. H. Weiler: *A Quiet Revolution? The European Court of Justice and its Interlocutors*. Comparative Political Studies, (1994) 26, 510-534, 531.

¹⁰ Giandomenico Majone: *Rethinking the union of Europe post-crisis: Has integration gone too far?* Cambridge University Press. 2014.

¹¹ Uo.: 191.

¹² Uo.: 236.

ítéleteiken keresztül. *Anne-Marie Slaughter* szerint ez a kommunikáció egy „globális bírósági közösséget” hoz létre, ami egy „új világrendet” konstituál. A kritika itt az, hogy a transzjudiciális kommunikáció, bár egyesít, mégis fragmentációhoz vezethet, ahol a különböző bíróságok saját külön útjaikat járják, ami gyengítheti a nemzetközi jog koherenciáját.¹³

Preferenciák

A bírák mandátumának megújítása, újraválasztása Önmagában hordozz olyan problémákat, mint a delegáló politikai preferenciáihoz való igazodása, mert a bírák döntéseiket olyan környezetben hozzák meg, ahol tisztában vannak azzal, hogy újraválasztásuk nem automatikus, és hazai kormányuk támogatásától függ. Ez a függőség olyan tagállamok esetében lehet fokozottan igaz, ahol a nemzeti bírói (jogászi) bérek jelentősen alacsonyabbak az európai bírói fizetéseknél, hiszen az újraválasztás az anyagi biztonság megőrzésének feltétele lehet. Ez pedig olyan dilemmát teremt, amelyben a bírák egyszerre próbálnak megfelelni az igazságszolgáltatás függetlenségének és a nemzeti érdekek által támasztott nyomásnak. Az EUB ezzel egy olyan rendszer része, amelyben a politikai realitások folyamatosan formálják a jogalkalmazását és értelmezését. Ennek a kiküszöbölésére lehetne akár létrehozni egy olyan rendszert, amelyben a bírák fizetése a mandátumot követően sem változik meg (lásd lengyel alkotmánybírák).¹⁴

Voeten az EJEB vizsgálata során arra törekedett, hogy feltárja, milyen mértékben mutatkozik meg a bírói aktivizmus, és hogy a bírák szakmai (arra következtet, hogy a kormányok nem mindig a szakmailag legrátermettebb bírót jelölik) és politikai háttere milyen szerepet játszik döntéshozatalukban. Elemzése egy aktivizmus-önmérséklet tengelyre épül, amely azt mutatta meg, hogy egy bíró hajlamos-e az egyéni kérelmezők érdekeit előnyben részesíteni, vagy inkább visszafogja magát, és önmérsékletet tanúsít a tagállami kormányok álláspontja iránt.¹⁵ Az aktivizmus szintjét *Voeten* szerint leginkább az határozza meg, hogy a kinevező kormány milyen mértékben támogatja az Európai Unió integrációját. Ugyanakkor *Malecki* egy eltérő megközelítést alkalmazott, amely azt feltételezi, hogy a bírák politikai és ideológiai állásfoglalásai jelentős mértékben meghatározzák döntéshozatali mintázataikat. Ez a megközelítés azonban módszertani szempontból korlátokhoz van kötve, mivel a bírói preferenciák mérésére nincsenek kellően objektívizálva.¹⁶ A fő korlát a bíróság ítéleteinek kollektív jellegéből fakad: a bírói szavazatok részletei nem nyilvánosak, és a különvélemények nyilvánosságra hozatala is hiányzik, ami érdemben lehetetlenné teszi a döntési folyamat átláthatóságát. Továbbá, a tanácsok összetételének a változatossága jelentős módszertani korlátként jelenik meg, hiszen az ügyek kimenetelét nagyban befolyásolhatja a döntéshozatalban résztvevő bírák személyes preferenciáinak és értelmezési kereteinek különbözősége. Ugyanakkor, a bírói preferenciák egységként való feltételezése leegyszerűsíti az elemzést (ami adódik az első akadályból), de félrevezető képet is

¹³ Anne-Marie Slaughter: *A New World Order*. Princeton University Press 2004. 3.

¹⁴ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, art. 6 ust. 6.

¹⁵ Erik Voeten: *The Politics of International Judicial Appointments*. In. Chicago Journal of International Law vol 9. number 2. 390. „The law literature is concerned that governments may not always advance the most qualified candidates for international judgeships, but little is known about what does motivate governments in selecting international judges.”

¹⁶ Michael Malecki: *Do ECJ Judges All Speak with the Same Voice?*. In Preferences from the Judgments of Chambers. Journal of European Public Policy 59-75.

fest a valós döntési mechanizmusokról, amelyekben az eltérő nézőpontok és érdekek is érvényesülhetnek.¹⁷

Ehelyett a kutatások gyakran a bíróság belső működéséből fakadó tényezőkre támaszkodnak, amelyek azonban nem teszik lehetővé a bírák személyes ideológiai állásfoglalásainak pontos feltárását. Malecki a bírói tanácsok összetételére alapozva próbálta meg modellezni a bírák EU-integrációval kapcsolatos preferenciáit. Bár bizonyítékot talált az eltérő nézetek meglétére, azt is elismerte, hogy ezek a különbségek nem elég jelentősek ahhoz, hogy minden bíró ideológiai pozícióját egyértelműen meghatározza. Malecki kutatása szerint a bírói tanácsok összetételének változásai hatással lehetnek az ügyek kimenetelére, ami arra – a magától értetődő megfigyelésre – utal, hogy a bírák preferenciái nem egységesek. A statisztikai modellek eredményei szisztematikus különbségeket tártak fel a bírák EU-integrációval kapcsolatos nézeteiben, például abban, hogy milyen arányban döntenek a Bizottság javára. A kutatás ugyanakkor kimutatta, hogy a bírók döntései részben összefüggésbe hozhatók kinevező tagállamok (kormányainak) politikai orientációjával, például a jobboldali vagy EU-szkeptikus által kinevezett bíróról legyen szó, akkor gyakrabban döntenek az integrációval szemben. Mégis az eredmények alapján az eltérések marginálisak ahhoz, hogy minden bíró ideológiai pozíciója egyértelműen meghatározható legyen, mivel a döntéshozatali mintázatok korlátozott mértékben tükrözik az egyéni preferenciákat. Az elemzése szerint a bírák ideológiai különbségei csak enyhén, ha nem egyáltalán nem vizsgálhatóak érdemben, mivel az EUB átlagosan 75%-ban a Bizottság javára dönt és még a leginkább EU-szkeptikus bírónak tekintettek is az ügyek 72%-ában támogatják a Bizottság álláspontját, ami arra utal, hogy a preferenciák közötti eltérések nem szélsőségesek, hanem inkább árnyaltak és korlátozottak.¹⁸

Noha Voeten és Malecki megközelítései érdekes adalékokkal szolgálnak a bírói aktivizmus és visszafogottság dimenzióinak a feltérképezéséhez, kutatásaik rávilágítanak arra is, hogy a bíróságok belső működésének átláthatatlansága és a bírák politikai preferenciáinak rejtett jellege egyre inkább megkérdőjelezi az igazságszolgáltatás függetlenségének eszményét. Mindazonáltal ezek a kutatások kiemelik a bíróság működésének azon aspektusait, amelyek szisztematikus befolyásolhatják az ítéletek irányultságát. Összegezve az egyik ilyen tényező a bírói tanácsok összetételének változékonysága, amely nemcsak a döntések kimenetelére, hanem az érvelés hangsúlyaira is hatást gyakorolhat. Malecki,¹⁹ Clifford J. Carrubba és Matthew J. Gabel²⁰ megállapításai szerint a bírák politikai preferenciái árnyalt különbségeket mutatnak, ugyanakkor ezek csak bizonyos ügytípusok esetében öltönek konkrét formát, például az Bizottság által indított eljárásoknál, ahol a döntések 75%-ban az integrációt támogatják. Mindazonáltal az elemzést tovább árnyalhatná a bírák közötti informális kapcsolatok vizsgálata is, amelyek feltárhatnák, hogy egyes bírói tanácsok hogyan dominálhatnak bizonyos ügytípusokban. Például az olyan esetekben, amelyek nagyobb politikai jelentőséggel bírnak (mint a tagállami kompetenciák korlátozása), érdemes lenne vizsgálni, hogy a tanácsok összetétele és a bírók kinevező kormányainak ideológiai orientációja milyen mértékben befolyásolja a döntéshozatalt.

¹⁷ Uo. 60-63.

¹⁸ Susanne K. Schmidt: *The European Court of Justice as a Political Actor*. 34.

<https://doi.org/10.1093/oso/9780198717775.003.0002>

¹⁹ Malecki: i.m. 61 és 65

²⁰ Clifford J. Carruba - Matthew J. Gabel: *International Courts and the Performance of International Agreements – A General Theory with Evidence from the European Union*. In. *Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge. 2014. 5. fejezet.134.

Ideológiai proxy

Jens Frankenreiter kutatásában arra a megfigyelésre jutott, hogy az EUB előadó bírának döntéshozatalát és hivatkozási gyakorlatát szintén befolyásolják a kinevező kormányok politikai preferenciái az EU-integrációval kapcsolatban. Az általa alkalmazott módszertan szerint a kormányok EU-integrációt támogató vagy ellenző álláspontja ideológiai proxyként szolgál, amely megvilágíthatja a bírák döntési mintázatait (azaz a kormányok politikai programját és EU-val kapcsolatos álláspontját felhasználva következtet a kinevezett bírók ideológiai orientációjára).²¹ A vizsgálata szerint az előadó bírók hajlamosak olyan ítéletekre hivatkozni, amelyeket hasonló EU-politikai preferenciával rendelkező kormányok által kinevezett bírák jegyeztek korábban. Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a bírósági ügyek elemzése során az egyéni hivatkozási viselkedés (bírák idézési mintái) összekeveredhet az ügyek sajátos jellegéből fakadó hivatkozási különbségekkel. Frankenreiter továbbá hangsúlyozza, hogy emiatt pedig szinte lehetetlen annak megállapítását, hogy az észlelt idézési minták a bírák tényleges viselkedéséből erednek, vagy csupán az ügytípusok tartalmából fakadnak. Például, ha egy adott témában a fegyvertartással kapcsolatban, csak azonos ideológiai háttérű bírák írnak ítéleteket, akkor nem meglepő, hogy az ugyanazon témában későbbi idézések szintén ezen bírák munkájára fognak hivatkozni, még akkor is, ha az idézési döntéseket csupán jogi megfontolások vezérlik. Az EUB esetében azonban a helyzetet tovább bonyolítja, hogy a tanácsok összetétele és a főtanácsnokok (*advocate general*) szerepe is lehetőséget nyújt bizonyos torzítások kiküszöbölésére. A főtanácsnokok által benyújtott előzetes vélemények elemzése például segíthet megkülönböztetni a jogilag releváns idézéseket azoktól, amelyek politikai vagy ideológiai motívumokra vezethetők vissza. Frankenreiter megközelítése az amerikai bíróságokon alkalmazott empirikus logikát követi, amely a kinevező kormányok politikai álláspontját használja a bírói ideológia és a döntések magyarázatára (azaz a politikai preferenciák és az ítélezési mintázatok közötti összefüggések statisztikai elemzésére). *Angela Huyue Zhang* hasonló módon kontrollja a bírák politikai preferenciáit és EU-integrációs nézeteit, azonban hangsúlyozza, hogy nincsenek közvetlen adatok az egyes bírák ideológiájáról. Ehelyett ő is a kinevező kormány politikai álláspontját használják proxyként, amit ők maga is tökéletlen alternatívának tekintenek. *Zhang és Jingchen Liu, Nuno Garoupa* az Európai Unió Törvényszékének bírói magatartását vizsgálták versenyjogi ügyekben, különös tekintettel a jogi hagyományok döntéshozatalra gyakorolt hatására. Az elemzésük egyik kiindulópontja, hogy a *common law* rendszerben képzett bírák (ami ugye nem dominál: Málta, Írország) általában kevésbé hajlamosak alárendelni magukat a kormányok döntéseinek, és inkább a magántulajdon védelmét helyezik előtérbe, mint kontinentális polgári jogi hagyományból érkező társaik. Ezzel szemben a francia jogi hagyomány hatása alatt álló bírák hajlamosabbak nagyobb mérlegelési jogkört biztosítani az államigazgatás számára, különösen a szabadpiac szabályozásának kérdéseiben. Az eredmények alapján a *common law* háttérrel rendelkező bírák nagyobb valószínűséggel korlátozzák az Európai Bizottság beavatkozásait a szabadpiac működésébe, mint azok a bírák, akik a civil law tradícióból érkeztek.²²

Ez a megközelítés vonzó, mivel a kinevező kormányokról szóló adatok könnyen hozzáférhetők, és az amerikai bírói attitűdkutatások is azt sugallják, hogy a kinevező ideológiája

²¹ Jens Frankenreiter: *The Politics of Citations at the ECJ - Policy preferences of EU Member State governments and the citation behavior of members of the European Court of Justice*. In *The Journal of Empirical Legal Studies*, 2017. Vol. 14, Issue 4, pp. 813-857, 824.

²² Angela Huyue Zhang - Jingchen Liu - Nuno Garoupa: *Judging in Europe: Do Legal Traditions Matter?* In. *Journal of Competition Law & Economics* 14, no. 1. March 1, 2018. 144-78.

kihat az egyes bírák preferenciáira. Ez a módszer ugyan logikus lépés az elérhető adatok fényében, mégis inkább szükségszerű kompromisszumnak tekinthető, semmint metodológiai szempontból kifogástalan megoldásnak. Az EUB bírának vizsgálata továbbra is nélküli azokat a kifinomult mérési eszközöket, amelyek közvetlenül az egyes bírák személyes szintjén nyújtanának betekintést. Egy ilyen mérési rendszer kidolgozása jelentős előrelépést jelentene a bírói viselkedés elemzésében. Az ún. „exogén mérési módszerek” gyakran helyezik a bírót egy hagyományos bal-jobb politikai dimenzió mentén. Azonban kétséges, hogy ez mennyire alkalmazható az EU versenyjogi kontextusában. Először is, a mérési rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy rögzítse a bírói preferenciákat a kormány szerepéről a piacgazdaságban. Másodszor, a korábbi kutatások hangsúlyozták az európai integráció jelentőségét az EUB joggyakorlatának fejlődésében. Egy egydimenziós bal-jobb tér ezért optimális esetben az integrációval kapcsolatos preferenciákat is magában foglalná. Ugyanakkor az EU-integráció dimenziója nem feltétlenül illeszkedik a hagyományos bal-jobb politikai megkülönböztetésbe, ami tovább nehezíti a bírói preferenciák pontos mérését.

Felsőbírósági döntések gyakorlati szociológiája

Az EUB joggyakorlata különböző szociopolitikai és jogi-intézményi kontextusokban eltérő stratégiákat alkalmaz a szerződések előmozdítására vagy annak elkerülésére. Amikor az ügy politikailag kevésbé érzékeny, és az absztrakció magas, a Bíróság hajlamos egy kiterjesztő, proaktív (*dinamista*) jogértelmezési megközelítést alkalmazni, amely kedvez a Szerződések kiterjesztésének. Ezzel szemben, ha a külső szociopolitikai környezet átpolitizált, de a jogi absztrakció magas, a Bíróság az Szerződésben foglalt elvek megerősítésére törekedhet, még akkor is, ha ezzel konfrontatív szerepet tölt is be. Ezen esetkörök azonban veszélyeket rejtnek magukban, mert a Szerződésben foglalt elvek védelme nélkül a Bíróság veszélyezteti azok (szociológiai, tényleges) érvényesülését, ugyanakkor egy konfrontatív hozzáállás a politikai aktorokkal szemben vált ki ellenállást. Amikor a politikai érintettség alacsony, de az Szerződésbeli alapelvek és preferenciák már telítődtek, a Bíróság inkább hajlamos a szerződések *status quo*-jának (originalista felfogásának) a fenntartására. Ebben az esetben a meglévő joggyakorlat és a „kvázi-precedensrendszer” stabilizáló tényezőként működik, amely a már kialakult normák védelmét szolgálja. Ugyanakkor, ha a politikai szembenállás erős, és a jogi absztrakció is nagy, a Bíróság inkább a meghátrálás stratégiáját választja. Ez a hozzáállás a konfliktus elkerülésére, a felelősség áthárítására, vagy akár a tévtelenségre is kiterjedhet, mindaddig, amíg a politikai helyzet stabilizálódik. A Bíróság ilyenkor az intézményi legitimitás és az ítéletek elfogadottságának hosszú távú megőrzésére összpontosít, még akkor is, ha ez a passzivitás látszatát kelti.²³

Az Európai Unió Bírósága – az elnök interjúja

Az EUB az uniós jogérvényesítésének központi szereplője, amely az egységes (uniós jogi) jogértelmezés biztosítására és az európai polgárok jogainak védelmére hivatott biztosítani a 27 tagállamban. *Koen Lenaerts* (Bíróság) Elnök Úr szavaival élve „[e]z a bíróság a 27 tagállam közös bírósága, amely garantálja az uniós jogszabályok egységességét és közös jellegét”.²⁴ A bíróság

²³ Lásd: Carolyn Moser - Berthold Rittberger: *The CJEU and EU (de-)constitutionalization: Unpacking jurisprudential responses*,. In *International Journal of Constitutional Law*, Volume 20, Issue 3, July 2022, Pages 1038–1070, <https://doi.org/10.1093/icon/moac061> Uo. 1048-1049.

²⁴ [European Union Court of Justice Series: Interview with President Koen Lenaerts - Berkeley Law](#)

működésének alapelvei – és ebből fakadó gyakorlata – olyan kérdéseket vetnek fel, mint a (demokratikus) legitimáció problémája, amely magában foglalja a bírák újráválaszthatóságát, kinevezési idejük hosszát és felelősségre vonhatóságuk hiányát. Emellett az átláthatóság hiányosságai és a jogértelmezés – különösen a fentebb említett politológiai és szociológiai beavatkozások – dimenziói egyaránt rámutatnak arra, hogy a bíróságok működése elitista és akár oligarchikus struktúrák felé hajolhat.

Az EUB működésének egyik meghatározó sajátossága a döntéshozatali folyamatok titkossága. Ahogy Lenaerts kifejti „[a]z egyetlen dolog, amely titkos, az maga a tanácskozások, ahogy azt az eskünk is rögzíti”.²⁵ Ez a zárt rendszer látszólag a bírói kar egységeségének a megőrzését szolgálja, ugyanakkor kizárja a nyilvános vitát, (és a későbbi tudományos diskurzust) valamint az alternatív nézőpontok megismerését (tehát vita az lehet), amelyek alapvető elemei egy átlátható – és később feltárható tudományosan is igazolt – döntéshozó bírói fórumnak. Az eltérő vélemények (Habermas delliberatív demokrácia gondolata óta) titkossága, így nemcsak a döntések átláthatóságát csökkenti, hanem az objektivitás – és ebből következőleg az indokolások logikai visszavezethetőségének az – érzékelését is gyengíti. Ezen túlmenően az EUB működésében – pontosabban a döntéshozatali mechanizmusban – hiányoznak az eltérő vélemények, megjelentetésének az intézménye. Lenaerts ezt azzal indokolja, hogy enélkül a bíróság belső (sem külső) arcképének az egysége nem állna fenn, és az unió stabilitása rendülne meg. „Ez a bíróság nem teszi közzé az eltérő (bírói) véleményeket, és soha nem is fogja. „Ugyanazért, amiért a Belga Királyság Alkotmánybírósága sem teszi. [...] Mert ha a flamand bírák többségben vannak, és a vallón bírák különvéleményt fogalmaznak meg – vagy fordítva –, az a királyság végét jelentené.” Ez a megközelítés elitista módon ugyan biztosíthatja az egységesség arculatát de zárójelbe teszi a bírói pluralizmus érvényesülését, amely az igazságszolgáltatás sokoldalúságának és „hitelességének” kulcsfontosságú eleme. Talán hasonlóan működik ez a rendszer, mint a régi katolikus latinnyelvű misék. A beavatlanok számára a rituálé egységet és tekintélyt sugall, miközben kizárja a laikus közönséget a folyamat tényleges megértéséből és alakításából. Ahogy a latin mise nyelve és szimbolikája a misztikumot és az egységet szolgálta, az EUB titkossága is a bírói kar egységes arculatát hivatott fenntartani, ám mindkettő éppen a sokszínűség és a nyitottság érvényesülését szorítja háttérbe. Ez a titkosság azonban, amelyet az EUB működése köré épült, jóval átláthatatlanabb, mint ami más bíróságokon – például az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságán vagy az amerikai szövetségi fellebbviteli bíróságokon – megszokott. Bár ezek a bíróságok is titokban tartják a tanácskozásokat, és a különvélemények megfogalmazása sem mindig nyilvános, az EUB esetében a teljes transzparencia hiánya még inkább elválasztja a döntéshozatali folyamatot a nyilvánosságtól.²⁶

A jogértelmezés területén az EUB – és a „nemzetközi bíróságok” is – gyakran politikai érzékenységgel közelíti meg az ügyeket, amely különösen a menekültügy, a migráció és az emberi jogok területén figyelhető meg. Lenaerts szerint: „Mi az ítéleteinken keresztül dolgozunk, meggyőzés útján”. Ez a pragmatikus hozzáállás azt sugallja, hogy a bíróság döntései mögött nem csupán jogi érvek, hanem egyéb nem-jogi (kvázi politikai) megfontolások is állnak – ahogy azt

²⁵ Rules of Procedure of the General Court, 4 cikk 1 bekezdés: „*I swear that I will perform my duties impartially and conscientiously; I swear that I will preserve the secrecy of the deliberations of the Court*”

²⁶ Lásd: Fischman B. Joshua: *Estimating Preferences of Circuit Judges: A Model of Consensus Voting*. In: *Journal of Law and Economics* 54:781-809. Lásd: Hjalte Rasmussen: *Plädoyer für ein Ende des judikativen Schweigens. Für Transparenz und abweichende Meinungen am EuGH*. In *Der EuGH in der Kritik* (szerk.) Ulrich Haltern and Andreas Bergmann, 113-186. Mohr Siebeck.

előző fejezetben kifejtettem, különböző szociopolitikai tényezők. Bár jelen esetben ez a meggyőződés a föderalista eredményeket kívánja előtérbe juttatni, ugyanakkor ez mégiscsak aláássa az intézmény függetlenségének a látszatát.

A föderalista szemlélet, amely az Uniót közös kormányzati struktúraként, egyfajta „európai szövetségi államként” képzele el, a bíróság szerepét a központi struktúra erősítésében látja. Ez az elképzelés – a korábbi évek törekvéseinek ellenére – azonban problematikus. Az EUB ugyanis nem csupán a jogértelmezésében és annak az alkalmazásában jár el, hanem bizonyos esetekben a jogalkotási döntések legitimitását is megkérdőjelezi. Ahogy Lenaerts megfogalmazza „[m]inden alkalommal, amikor érvénytelenítünk egy európai parlamenti vagy tanácsi rendelkezést, alkotmánybírósági szerepet vállalunk”. Ez a szerep azonban kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy a bíróság demokratikus elszámoltathatósága mennyiben biztosított – azt nem számításba véve, hogy orgináriusan személve az EUB-nak ilyen hatáskört nem is akartak adni az alapítók. A föderalista szemléletmód másik kritikája, hogy az uniós jog absztrakt értelmezése gyakran figyelmen kívül hagyja a tagállamok nemzeti sajátosságait – egység a sokféleségben – ebből eredő politikai realitásokat. Lenaerts szerint az EUB döntéshozatala „nemzeti szempontoktól független”. Ez az állítás a föderalista eszme elméleti tisztaságát hangsúlyozza, azonban a gyakorlatban az uniós jogértelmezésnek gyakran figyelembe kell vennie a tagállamok közötti politikai, gazdasági és kulturális különbségeket. A jogszabályok egységes alkalmazása ugyanis nem mindig jelenti azt, hogy azok az egyes tagállamokban is ugyanolyan hatékonyan vagy igazságosan alkalmazhatóak. Továbbá, az EUB föderalista megközelítése azt a kockázatot is magában hordozza, hogy a bíróság döntései egy centralizált (bírói) hatalmi struktúra fenntartását szolgálják, miközben a tagállami szuverenitás fokozatosan háttérbe szorul – ez pedig a 60-as 70-es években idealizált amerikai modellt és annak problémáit idézi. De rá kell jönnünk amire már Stein is rájött, hogy a föderális perspektíva automatikusan rossz kérdéseket vet fel az EUB-val kapcsolatban.²⁷ Ez különösen igaz az olyan ügyekben, ahol a Bíróság a tagállami jogalkotás (irányelv átültetés) felett gyakorol „alkotmányos kontrollt”. Ez a helyzet olyan paradoxont eredményezhet, amelyben a bíróság, miközben az európai jog egységét biztosítja, éppen a demokratikus sokszínűség és a tagállami autonómia elveit ássa alá.

További kérdés az átláthatóság biztosítása, ennek érdekében az EUB döntése – egyeztetve a Tanáccsal –, hogy a Teljes Ülés és a 15 fős tanács tárgyalásait egy hónapon át nyilvánosan elérhetővé teszik. Ez első hallásra az átláthatóság irányába tett kiemelkedő lépés. De vajon elegendő-e ez a nyilvánosság a demokratikus elszámoltathatóság biztosítására? Lenaerts, hangsúlyozza, hogy „az igazságszolgáltatásnak láthatónak kell lennie” (ez a gondolatkör pedig illeszkedik a Hamilton megállapításához is, amelyet Lenaerts is képvisel, azaz azt a korábbi gondolatot miszerint a bíróságnak a meggyőzés útján kell érvényesülnie) mégis kérdéses, hogy miért korlátozódik a hozzáférés egy hónap elteltével kizárólag a bíróság épületében, kutatók és bírók számára. Ebből a kérdésből adódik az újabb kérdés, hogy vajon az ilyen hozzáférési

²⁷ Letter from Eric Stein to Stuart Scheingold (Oct. 20, 1970) (Box 13/Scheingold).

https://findingaids.lib.umich.edu/catalog/umich-bhl-861074_aspace_973c7205e00b6bd97e2936008e315c10

“We must stop measuring the EC in terms of incipient federation. American lawyers and political scientists are quite compulsive about his. I plead guilty with everyone. [...] The federal perspective automatically leads to wrong questions about the Court of Justice. Most Europeans do not know what we are talking about when we speak of the federalizing function of the Court. I entirely agree that the Court of Justice is not the most important organ in the integration process and that its role in Community policy-making has been limited.”

szabályok valóban a transzparencia előmozdítását szolgálják, vagy inkább azt a célt, hogy az intézmény a nyilvános ellenőrzés lehetőségének a látszatát megteremtsék? Lenaerts szerint az ülések nyilvánossága biztosított, míg „a tanácskozások titkosak maradnak”. Rendszerelméleti megközelítésből tudjuk, hogy a bonyolult, többszintű struktúrákban (mint amilyenek a „transznacionális” igazságszolgáltatási fórumok) a problémák nem mindig oldhatók meg egyszerű szabályzatmódosítással vagy egy technikai fejlesztéssel. A digitális hozzáférés bővítése, az átláthatóság növelése vagy a mandátumok újraszabályozása lényegében felületkezeléseknek tekinthetők, mert megerősíthetik a rendszer bizonyos funkcióit, de nem orvosolják a mélyebb, struktúraszintű problémákat. A rendszer a maga komplexitásával és láthatatlan aktoraival – ahol az információ, a hatalom és a legitimitáció konvergál²⁸ – ellenáll az egyszerű jobbító módosításoknak. Így a neurarchikus pontok olyan strukturális anomáliaként jelennek meg, amelyek a rendszer integrált, „többszintű” természetéből fakadnak. Az EUB működése kapcsán mindezek alapján – a Lenaerts Elnök Úr előremutató döntéseinek ellenére – egy ajtót becsuk de kettőt pedig kinyit.

Az első kérdés, hogy elegendő-e lépésnek tekinthető, hogy a Teljes Ülés és a 15 fős tanács tárgyalásait élőben közvetítik, majd egy hónapig bárki számára elérhetővé válik. Ez a lépés kétségtelenül pozitív irányba mutat, hiszen az átláthatóság növelésére irányul, lehetőséget biztosítva arra, hogy a döntéshozatali folyamat jobban nyomon követhetővé váljon. Azonban ez a gesztus önmagában azt is elárulja, hogy a rendszer jelenlegi átláthatóságával kapcsolatban már vannak – és voltak – kritikák és problémák. Ha szükség van az átláthatóság növelésére, az egyértelműen arra utal, hogy maga a rendszer eddig nem volt eléggé transzparens. Ugyanakkor a javasolt intézkedés nem oldja meg maradéktalanul a problémát, hanem újabb kérdéseket vet fel. Miért korlátozódik az ülések felvételeinek hozzáférhetősége mindössze egy hónapra? Miért csak bírák és kutatók férhetnek hozzá ezen anyagokhoz a későbbiekben, és miért kizárólag a bíróság helyszínén? A XXI. század digitális korszakában nehezen érvelhető azzal, hogy technikai akadályok miatt lenne lehetetlen egy teljesen transzparens rendszer kialakítása, amely minden érdeklődő számára elérhetővé teszi a dokumentált anyagokat. Ez a korlátozott hozzáférhetőség azonban egy már említett problémákat erősíti. Ha a döntéshozatali rendszerben résztvevő személyek és eljárások nem mindenki számára nyilvánosak, az a demokratikus elvek korlátozását vetik fel. Azzal, hogy kizárólag egy szűk kör – kutatók és bírák – férhet hozzá a későbbi videóanyagokhoz, a rendszer implicit módon az elitizmust és az intézményen belüli hatalmi aszimmetriát konzerválja. Ez pedig nemcsak a transzparencia gyengülését kárhozza, hanem a bíróság demokratikus legitimitációját inherensen rohasztja. Ebből pedig azt vonhatjuk le, hogy a bíróság nem csupán döntéseket hoz, jogot értelmez, alkalmaz, hanem a történelem értelmezését – és így a társadalmi valóságot – igyekszik formálni azáltal, hogy maga határozza meg, hogy mi kerüljön napvilágra, és melyek merüljenek feledésbe. Ha a Bíróság meghatározhatja, hogy mit és milyen formában ismerhet meg a nyilvánosság, akkor önmaga legitimitását is képes „újraalkotni”. Ezen archívum pedig egyszer ad és vesz el információt, mint egy egyszerű szűrőlencse egy szemüvegen, hogy mi látható és mi láthatatlan.²⁹

A második és harmadik kérdés, a bírák újnaválaszthatósága és a döntéshozatali folyamat titkossága. A hatéves, megújítható mandátum intézményét gyakran éri az a kritika, hogy az a bírák függetlenségének rovására mehet, különösen, ha azt titkos tanácskozások és a különvélemények nyilvános megfogalmazásának hiánya kíséri. Ez a megoldás egyszerre szorítja háttérbe az

²⁸ Lásd: Barabási Albert-László: *Linked: The New Science of Networks*, Perseus Books Group 1774, 2002.

²⁹ Lásd: Michal Kovalčík: *Transparency that Isn't: Case Assignment at the Court of Justice*
https://www.iuset-societas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/2023_Kovalcik_Ius_et_Societas.pdf

átláthatóságot, és erősíti azt az érzést, hogy a bíróság belső logikája és hatalmi szerkezete nem megismerhető. Még Lénárts is azt mondja hogy a rendszer nem tökéletes de ki tud jobb megoldást? Ugyanis a fennálló dilemma nem más, hogy melyik mandátumrendszer biztosítaná a bírák függetlenségét még jobban.

Ad1: a bírák hatéves megújítható mandátummal rendelkeznek, amely során a mandátum megújításának reményében a döntéshozatal során politikai aktorokat is figyelembe vennének.

Ad2: a bírákat kilenc vagy tizenkét évre rendelkeznek mandátummal, de azok nem megújíthatóak.

Ad3: a bírákat hatéves egyszer megújítható mandátummal rendelkeznek.

Ad1: a hatéves, megújítható bírói mandátum rendszere kettős élű fegyver. Egyrészt lehetőséget biztosít arra, hogy a tapasztalt és rátermett bírák újabb megbízást kapjanak, ezzel elősegítve az intézményi stabilitást és a folytonosságot. Másrészt a mandátumok rövid időre szólnak, és mire beletanul az „új” a rendszerbe (mert a nemzetközi közeg nem azonos a nomináló tagállam igazságszolgáltatási rendszerével) addigra már a mandátumának a felénél járhat az adott bíró. Ez a megoldás ugyan ösztönözheti a bírákat arra, hogy mandátumuk alatt magas színvonalú teljesítményt nyújtsanak, mert az tagállam általi újrjelölés lehetősége motiváló hatással is bírhat. A serpenyő másik oldalán ugyanakkor azt láthatjuk, hogy a mandátum megújításának reményében a bírák könnyebben nyomás alá kerülhetnek, mert az újráválasztásuk – pontosabban a bírák jelölése – továbbra is a nomináló tagállamtól függ. Mindazonáltal a gyakorlat azt mutatja, hogy a tagállamok a 90%-ban automatikusan meghosszabbítják a bírák megbízását – vagy a Törvényszéki bíróból a Bíróságra nevezik ki.

Ad2: A kilenc- vagy tizenkét évre szóló, nem megújítható bírói modell a politikai befolyástól való mentesség szempontjából bír előnyökkel, mert az egyszeri, hosszabb időtartamú mandátum biztosíthatja, hogy a bírák döntéseiket anélkül hozzák meg, hogy közvetlenül aggódniuk kellene az újráválasztásuk esélyei miatt. Ez a modell ezen szempontból a bírói függetlenség erősíti, hiszen a kinevezésük időszakában kevesebb lehetőség adódik a politikai aktorokkal való érdekegyeztetésre. Az előnyök közé sorolható továbbá, hogy a rendszer lehetőséget kínál arra, hogy a bírák szakmai háttérük és korábbi tapasztalataik révén azonnal hatékony szerepet töltsenek be. Különösen igaz ez olyan esetekben, amikor a kinevezettek már a bírósági struktúrán belül dolgoztak, például jogászként a Törvényszéken bíróként vagy főtanácsnokként. Az intézményen belülről érkező „bennfentesnek” számító személyek előnye, hogy az uniós jog bonyolult rendszerét, a döntéshozatali mechanizmusokat és az intézmény működését jól ismerve gyorsabban képesek alkalmazkodni pozíciójuk elvárásaihoz, ezáltal hozzájárulva az intézmény hatékonyságának növeléséhez. Mindazonáltal ennek a modellnek a problémáit sem szabad figyelmen kívül hagyni. A hosszabb időtartamú mandátum vége felé – általában az utolsó 2-3 évben – a bírák elkezdhetnek a karrierjük következő lépéseire fókuszálni, amely potenciálisan informális tárgyalásokat és kompromisszumokat eredményezhet a tagállami kormányokkal. Amennyiben előnyben részesülnek azok a bírák, akik az intézménnyel voltak már korábban valamilyen módon kapcsolatban (főtanácsnok, bíró, jogász stb.), akkor az elitizmus kerülhet megerősítésre. A probléma még megfogalmazható, ha a bírák vissza akarnak térni nemzeti szintű tisztségekbe, például alkotmánybíróságokra, vagy más magas presztízsű jogi pozíciókra esetleg a tagállam vonzó, kényelmes római nagykövetének, akkor is egyeztetni szükséges. Továbbá számításba kell venni még a bíráknak az életkorát is, gondoljunk bele, hogy 45 évesen lesz az adott személy bíró majd 54 évesen leköszön, ekkor még általában van ambíció az adott egyénben. Emellett a hosszú, nem megújítható mandátum hátránya lehet, hogy az újonnan

kinevezett bírának időre van szükségük, hogy beilleszkedjenek és tapasztalatot szerezzenek, ami rövid távon csökkentheti a bíróság hatékonyságát.

Az Ad3 rendszer, amely hatéves, egyszer megújítható mandátumot kínál, tulajdonképpen az Ad1 és Ad2 rendszerek előnyeit és hátrányait egyaránt magában hordozza. Egyrészt lehetőséget nyújt a bírák számára, hogy az első ciklusban szerzett tapasztalataikat a másodikban kamatoztassák, így biztosítva az intézményi stabilitást és a szakmai folytonosságot. Emellett a megújíthatóság ösztönzőleg hathat az első ciklusban a bírákra, miközben a második ciklus végén kizárja a politikai nyomás állandó jelenlétét, amely az Ad1 rendszerrel fennáll. Másrészt az Ad3 nem mentes az Ad1 és Ad2 által felvetett problémáktól sem. A bírák újrajelölését övező politikai befolyás az első ciklus végén továbbra is megkérdőjelezheti a függetlenséget, míg a második ciklus végére az egyéni motiváció csökkenhet, ahogyan az Ad2 rendszerben is előfordulhat.

Előadóbíró szokásjog alapján

Az ügyek túlnyomó részét 3-15 bíróból álló tanácsok tárgyalják, amelyeknek a működésében különleges szerep jut a designált előadó bírónak. Az ügyelosztás rendszere azonban rendkívül rugalmas keretek között működik, és jelentős mérlegelési jogkört biztosít a Bíróság elnökének, illetve a bírák többségének. Szinte nincsenek olyan szabályok amit a többség ne változtathatna meg, így a több tanácsösszetételek közül választhatnak. Ezek közül néhány formáció létszáma meghaladja a nominális méretet (a háromtagú tanácsban négyen), ilyenkor a bírók pontos összetételét rotációs alapon határozzák meg. Bár a tanácsokban soron következő bírók pontos kiléte nem mindig nyilvános, a Bíróság tagjai általában képesek megalapozott következtetéseket levonni arról, hogy az adott esetben mely bírók fognak dönteni a tanács méretének alternatív választása alapján. Ez pedig lehetőséget teremt a többség számára, hogy az ügyet olyan formációhoz rendeljék, amely biztosítja a többség preferenciáinak leginkább megfelelő döntés szabályok arra vonatkozóan, hogy egy adott ügy esetében mekkora legyen a tanács létszáma, hogyan osszák el a bírákat a tanácsok között, vagy miként rendeljék hozzájuk az ügyeket. Ez a rugalmasság ugyanakkor teret enged annak, hogy a bírák ideológiai többsége gyakorlatilag korlátozhassa az „eltérő véleményű” bírák hatását, és egy „informális bírói hierarchiát” alakíthasson ki. E hierarchikus struktúra azonban alapvetően eltér a formális bírói hierarchiától, mivel nem a „magasabb” szintű bíróságok által hozott döntések formális hatályonkívülhelyezésre épül, hanem az ügyek kiosztásának rugalmas szabályaira. Ez az intézményi elrendezés így nemcsak az ügyelosztás során rejlő hatalomgyakorlás lehetőségeire világít rá, hanem az informális kapcsolatrendszer és belső hatalmi dinamikákat is meghatározza, ebből pedig problémák adódnak.

A döntések kimenetelének befolyásolási lehetőségének az első, és talán legnyilvánvalóbb eszköz, a tanácsok összetételének meghatározása. Ezen kérdésekről a teljesülés határozhat tehát, hogy kik alkotják az egyes tanácsokat, ez a hatáskör pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az „ideológiai” kisebbségben lévő tagjait a bíróságnak stratégiaileg úgy helyezték el, hogy mindig kisebbségben maradjanak. Mivel az ügyek többsége szavazással dől el, a kisebbségnek esélye sem nyílik arra, hogy legalább egyes esetekben az ő preferenciáik érvényesüljenek. Egy elméleti példát alapul véve: a jelenlegi adatok alapján a 27 tagú bíróságon, ahol öt bíró tartozik a kisebbséghez,

és öt darab, öt tagú (C/2024/7071)³⁰ öt darab 3 tagú tanács működik (C/2024/7073)³¹, elegendő, ha minden tanácsba egy-egy kisebbségi bírót osztanak be. Ezzel biztosítható, hogy a kisebbségi csoport soha nem kerülhet többségbe, és így a döntéshozatal során a preferenciáik nem érvényesülhetnek. Ez az elméleti modell lényegében lehetetlenné teszi, hogy a kisebbség bármilyen érdemi befolyást gyakoroljon a bírósági döntésekre.³²

³⁰ISSN 1977-091X

<http://data.europa.eu/eli/C/2024/7071/oj>

³¹ ISSN 1977-091X

<http://data.europa.eu/eli/C/2024/7073/>

³² Lásd: Jens Frankenreiter: *Informal Judicial Hierarchies Case assignment and chamber composition at the European Court of Justice*. 2018. január 31. Ugyan a cikk szerzője kérése, hogy előzetes egyeztetés nélkül ne kerüljön hivatkozásra a cikk, de a tudományetika szerint ezt nem tehetem meg, mert a gondolat tőle származik, azon változatot, ami pedig publikálásra került nem találtam meg.

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2778807>

	A	B	C	D	E	F	G
	Jelölő tagállam	Jelölő kormánypart	Pártcsalád	Nominálás	Tanácselnök	Korábbi uniós tisztség	Tanácsok
1	Ausztria	Osztrák Néppárt (ÖVP) és az Osztrák Szabadságpárt (FPÖ)	EPP	2019	Igen	Nincs	Hatodik tanács, Első tanács
2	Lettország	Egység (Vienotība)	EPP	2020	Nem	Emberi Jogok Európai Bíróságának bírója (2005-2014)	Hatodik tanács, Első tanács
3	Francia	La République En Marche (LREM)	RE	2022	Nem	Törvényszék bírója (2013–2022)	Hatodik tanács, Első tanács
4	Svédország	Svéd Szociáldemokrata Párt (SAP)	S&D	2016	Igen	1998–2006: Az Európai Unió Bíróságán referensként. Törvényszék bírója (2016-2024)	Hetedik tanács, Második tanács
5	Magyarország	FIDESZ -KDNP	PfE	2021	Nem	Törvényszék bírója (2016–2021)	Hetedik tanács, Második tanács
6	Szlovákia	OLaNO, Sme Rodina, SaS, Za Ľudí koalíció	ECR, RE, EPP	2021	Igen	Nincs	Hetedik tanács, Második tanács
7	Horvátország	Szociáldemokrata Párt	S&D	2013	Igen	Nincs	Nyolcadik tanács, Harmadik tanács
8	Portugália	Szocialista Párt	S&D	2018	Nem	Jogász-nyelvész, lektor EUB (1986-1990) referens EUB I(1990-1996) Törvényszék bírója (2016–2018)	Nyolcadik tanács, Harmadik tanács
9	Románia	Nemzeti Liberális Párt	EPP	2020	Nem	Törvényszék bírója (2016–2021)	Nyolcadik tanács, Harmadik tanács
10	Dánia	Szociáldemokrata Párt	S&D	2024	Nem	EUB referens (1994-1995) EFTA igazgató (2002-2009)	Nyolcadik tanács (póttag), Harmadik tanács
11	Finnország	Szociáldemokrata Párt	S&D	2019	Igen	EUB főtanácsnok (2009-2015)	Kilencedik tanács, Negyedik tanács
12	Bulgária	Bolgár Szocialista Párt	S&D	2007	Nem	EP megfigyelő (2005-2006)	Kilencedik tanács, Negyedik tanács
13	Olaszország	Fratelli d'Italia; Forza Italia; Lega	ECR; EPP EiP	2024	Nem	Nincs	Kilencedik tanács, Negyedik tanács
14	Málta	Munkáspárt	S&D	2024	Nem	Törvényszék bírója (2019–2024)	Kilencedik tanács (póttag), Negyedik tanács
15	Görögország	Új Demokrácia	EPP	2021	Igen	Törvényszék bírója (2010–2021)	Tizedik tanács, Ötödik tanács
16	Írország	Fine Gael (koalíció)	EPP	2015	Nem	Nincs	Tizedik tanács, Ötödik tanács
17	Csehország	ANO	RE	2020	Nem	Törvényszék bírója (2016–2020)	Tizedik tanács, Ötödik tanács
18	Hollandia	Néppárt	RE	2024	Nem	EB kabinetfőnök (2004-2008,2014-2019) Versenyjogi főigazgató helyettes (2022-2024)	Tizedik tanács (póttag), Ötödik tanács

A C/2024/7075-s határozat alapján az általános értekezleten az első öttagú tanács került kijelölésre az előzetes döntéshozatali kérelmek elbírálására.

Első Tanács

Nomináló Tagállam	Jelölő kormánypárt	Jelölés	Korábbi uniós tisztség	Jelölő kormánypárt EU-s pártcsalád
Luxemburg (elnök)	Keresztényszociális Néppárt (<i>Chrëschtlech Sozial Volleksparteï</i>)	2013	Miniszteri tisztségével összefüggő tisztségek EUT elnök, ESA társelnök	Európai Néppárt (EPP)
Németország	Kereszténydemokrata Unió (<i>Christlich Demokratische Union</i>)	2006	Nincs	Európai Néppárt (EPP)
Ausztria	Osztrák Néppárt (<i>Österreichische Volkspartei</i>) és az Osztrák Szabadságpárt (<i>Freiheitliche Partei Österreichs</i>)	2019	Törvényszék bírása (2016–2018)	Európai Néppárt (EPP)
Lettország	Egység (<i>Vienotība</i>)	2020	Emberi Jogok Európai Bíróságának bírása (2005-2014)	Európai Néppárt (EPP)
Franciaország	Lendület (<i>La République En Marche</i>)	2022	Törvényszék bírása (2013–2022)	Renew Europe (RE)

A C/2024/7074-es határozat alapján az általános értekezleten a második és harmadik öttagú tanács került kijelölésre az eljárási szabályzat 11. szakasz (2) bekezdése szerint egyéves időtávlatra a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos ügyekben.

Második Tanács

Nomináló tagállam	Jelölő kormánypárt	Jelölés	Korábbi uniós tisztség	Jelölő kormánypárt EU-s pártcsalád
Észtország (elnök)	Reformpárt (<i>Reformierakond</i>)	2013	Törvényszék bírása (2004–2013)	Renew Europe (RE)
Belgium	Kereszténydemokrata és Flamand (<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>)	2003	EK bírása (1989-2003)	Európai Néppárt (EPP)
Szlovákia	OLaNO, Sme Rodina, SaS, Za Ľudí koalíció	2021	Nincs	ECR, RE, EPP
Magyarország	Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (<i>FIDESZ</i>)	2021	Törvényszék bírása (2016–2021)	Patrióták Európáért (Efp) 2024-től
Svédország	Svéd Szociáldemokrata Párt (<i>Sveriges socialdemokratiska arbetarepart</i>)	2016	1998–2006: Az Európai Unió Bíróságán referensként. Törvényszék bírása (2016-2024)	Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D)

Harmadik Tanács

Nomináló Tagállam	Jelölő kormánypárt	Jelölés	Korábbi uniós tisztség	Jelölő kormánypárt EU-s pártcsalád
-------------------	--------------------	---------	------------------------	------------------------------------

Ciprus (elnök)	Demokratikus Gyűlés (<i>Dimokratikos Synagermos</i>)	2014	Az Európai Unió Törvényszékének bírája (2014–2018)	Európai Néppárt (EPP)
Horvátország	Szociáldemokrata Párt (<i>Socijaldemokratska Partija</i>)	2013	Nincs	Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D)
Portugália	Szocialista Párt (<i>Partido Socialista</i>)	2018	Jogász-nyelvész, lektor EUB (1986- 1990) referens EUB 1(1990-1996) Törvényszék bírása (2016–2018)	Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D)
Románia	Nemzeti Liberális Párt (<i>Partidul Național Liberal</i>)	2020	Törvényszék bírása (2016–2021)	Európai Néppárt (EPP)
Dánia	Szociáldemokrata Párt (<i>Socialdemokratiet</i>)	2024	EUB referens (1994- 1995) EFTA igazgató (2002- 2009)	Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D)

Másodlagosan, a „soft law” szabályként említett gyakorlat, amely szerint az előadó bírót az elnök nevezi ki diszkrecionális jogkörben,³³ ugyanakkor egy szokásjogi elvvel kell kiegészíteni azaz, hogy az Elnök nem nevez ki azon tagállamból előadó bírót amely tagállamból az ügy érkezik. Azonban mi történik akkor, ha egy ügyben a már kijelölt bíró államának kormánya utólagosan csatlakozik a keresethez? Az ilyen esetekben az eljárási szabályokat nem módosítják, és a kijelölt bíró marad az előadó bíró. Ez a gyakorlat felveti a kérdést, hogy nem lenne-e célszerűbb egy világosabb és merevebb, automatikus szabályozást alkalmazni az ügyelosztás terén, az ilyen esetek elkerülése érdekében. A jelenlegi rendszer ugyanis lehetőséget teremt arra, hogy a bírói döntéshozatal függetlensége akár szándékosan, akár véletlenül megkérdőjelezhetővé váljon, és az elnök szerepe is kritika tárgyává válhasson. Az ügyelosztás alapja az, hogy az elnök nevezi ki az előadó bírót, de ezt a döntést nem szabályozza egyértelmű az eljárásrendszer, hanem egy 50-éves, íratlan „szokásjog” keretében működik. Az elnök ugyanis olyan bírót jelölhet ki, aki végül felelős lesz a döntés és az indoklás előkészítéséért és kidolgozásáért, függetlenül attól, hogy egyetért-e az ítélet végső kimenetelével. Ez azt jelenti, hogy Ő lesz az, aki a legmélyebben ismeri az adott ügyet, ezáltal az előadó bíró lesz a helyzetelőnyben a többi bíróval folytatott megbeszélések során. Másrészt, azzal, hogy elkészíti az első tervezetet és bemutatja az ügyet a tanácskozások során, lényegében meghatározhatja a vita kereteit. Továbbá, függetlenül attól, hogy az ügyben milyen döntés születik, az előadó bíró bizonyos mértékű kontrollt gyakorol a vélemény tartalma felett. Természetesen a tervezet véglegesítéséhez el kell nyernie a bírói többségének támogatását, azonban figyelembe véve az Bíróság bírásra nehezedő időbeli nyomást is és valószínűsíthető, hogy a bírák nem mindig képesek a tervezeteket teljes részletességében átnézni. Ez a folyamat lehetőséget teremt arra, hogy politikailag vagy ideológiailag hasonló bírák kapjanak kapcsolódó ügyeket, ami a bíróság döntéshozatali függetlenségének látszatát is befolyásolhatja. Ezt a jelenséget jól példázza a 60-as és 70-es évek gyakorlata, amelyet már a megnyitott archívumok anyagai is alátámasztanak. Pescatore bíró szoros kapcsolatot ápolt például Robert Lecourt akkori

³³ Rules of Procedure Article 15. (1)
https://curia.europa.eu/jcms/jcms/pl_4535825/en/

elnökkel – aki radikálisan pro-európai nézeteket vallott. Lecourt több alkalommal is olyan ügyeket bízott Pescatoréra, amelyekben előre borítékolható volt a szövetségi értékek érvényesülése, például a közösségi jog primátusát hangsúlyozó döntések esetében. Ez a stratégiai alapú ügykiosztás azt mutatja, hogyan érvényesülhettek a Bíróság integrációt támogató irányelvei anélkül, hogy a testület egyhangú döntésére szükség lett volna – különösen igaz ez az 1970-es évekre, amikor a bíróság mindössze kilenc bíróból állt. Pescatore esete különösen figyelemre méltó, hiszen 18 éves bírói karrierje során 272 ügyben töltött be előadó bírói pozíciót, köztük olyan kulcsfontosságú döntésekben, mint az *Internationale Handelsgesellschaft*, amelyben a közösségi jog elsőbbségét erősítette meg; az *ERTA*-ügy, amely a Bizottság külső hatásköreit tágította; valamint a *Cassis de Dijon*-ügy, amely az egységes piac alapját jelentő kölcsönös elismerés elvét rögzítette. Az ilyen választások szociológiai szempontból is figyelemre méltóak, mivel gyakran a legbefolyásosabb, integrációpárti bírák kapták a legfontosabb ügyeket. Ez nem pusztán véletlen elosztás eredménye volt: az intézményes célok érdekében az elnök rendszeresen olyan bírákat jelölt ki, akik a Bíróság teleologikus irányvonalát erősítő ügyeket kaptak. Ennek okán fennállhat egy olyan szimbiotikus kapcsolat a bíróságon belül, amelyben az elnök és az „általa támogatott” bírói csoport kölcsönösen erősíti egymás pozícióját. Az elnök az előadói bírói kijelölési jogosultságával a presztízsértékű, fontos ügyeket rendelhet az adott csoport bíráihoz, lehetőséget adva számukra, hogy szakmai rátermettségüket bizonyítsák, és ezáltal növeljék újraválasztásuk esélyét a tagállamok részéről. Az újraválasztott bírák cserébe az elnök iránti lojalitásukat fejezhetik ki azzal, hogy az elnök (újra)választás során ismét őt támogatják – tehát kölcsönös lobbitevékenységet folytatnak. Ez a körkörös körforgás, amelyben az elnök kijelöli a bírákat előadó bírónak, ezzel növeli politikai és szakmai megerősítésük esélyét, míg a bírák az elnök pozíciójának biztosítását segítik elő, egy informális, de annál erősebb hatalmi hálózatot hozhat létre. Ez a dinamika pedig egy „önfenntartó mechanizmusként” működhet. Az ilyen szimbiózis ráadásul az intézmény működését zárt hatalmi struktúraként jelenítheti meg, amely nehezen elszámoltatható, és amelyben a formális szabályok alárendelődnek az informális kapcsolati hálózatok logikájának. Egy metaforával élve a bírói újraválaszthatóság és az előadóbírói kijelölés folyamata egy zárt, rituális közösség belső hatalmi dinamikájaként is értelmezhető, ahol a bírák egyfajta „törzsi” elitet alkotnak. A döntések szimbolikus jelentőségük révén nem pusztán eljárásiszabályok, hanem egy kulturális játszma részei, amely egy közös normarendszert, kollektív emlékezetet és íratlan szokásjogon alapszik. Ebben a rendszerben a jog nem csupán a szabályok alkalmazását jelenti, hanem egy sajátos kommunikációs nyelvet, amely a hatalom gyakorlását is ritualizálja. Ha ezt hálózatelméleti keretbe helyezzük, a bíróságot olyan komplex hálózatként értelmezhetjük, ahol a bírák jelentik a csomópontokat, az ügyek az impulzusokat, az ítéletek pedig a kapcsolatokat. Az újraválaszthatóság ebben a modellben nem más, mint a rendszer domináns szereplőinek megerősítése, amely stabilizálja a meglévő mintázatokat, ugyanakkor korlátozza a spontaneitást és a strukturális megújulást.

Harmadrészt, bár a számítógépes programmal támogatott ügyelosztási mechanizmusok pontosabbá és követhetőbbé teszik az ügyek kiosztását, felmerül a kérdés, hogy ezek mennyiben képesek valóban kizárni a szubjektív szempontok érvényesítését. A program működésének és algoritmusainak átláthatósága nem nyilvános, így továbbra is fennállhat a probléma, hogy az elosztási rendszer kiszolgáltatott lehet a személyi beavatkozásoknak – az örökkérdés, hogy amennyiben egy ember programoz be egy programot, akkor az mennyiben lesz független magától a programozótól. Negyedrészt, az a megközelítés, hogy a rendszer „nemzeti semlegességet” biztosít, elsőre meggyőzőnek tűnhet, de valójában nem feltétlenül zárja ki az érintettségéből fakadó potenciális elfogultságot. Ez különösen akkor problémás, ha a tagállami kormányok aktívan részt

vesznek az ügyekben, például különböző „intervenciók” (beavatkozók) vagy megkeresések révén. A kérdés tehát továbbra is nyitott: vajon ez a központosított ügyelosztási rendszer valóban a pártatlanságot szolgálja, vagy inkább a hatalom koncentrációjának kockázatát növeli?

Az ügyelosztási rendszer fentebb tárgyalt problémái mellett érdemes tovább elemezni annak rejtett dinamikáit és hosszú távú következményeit, különösen az elnök személyes hatáskörének és az informális szabályok alkalmazásának fényében. Az elnök központi szerepe az előadóbírói kinevezésben egy olyan hatalmi koncentrációt eredményez a bírói testület „belső hatalmi hierarchiáját” is befolyásolja. A bírák közötti erőviszonyokban az elnök informális hatása túlmutathat a formális ügyelosztáson, különösen akkor, ha a fontos, precedensértékű ügyeket ideológiailag közelebb álló bírákhoz osztja, míg mások, akik kevésbé illeszkednek a testület domináns narratívájába, csupán marginális, kevésbé jelentős ügyekkel foglalkozhatnak. Ez a dinamika a bírói testület fragmentálódásához, informális csoportosulások kialakulásához vezethet. Miközben a „soft law” rendelkezések rugalmassága elméletileg a hatékony működést szolgálja (kvázi *ius aequum* módjára), valójában egy olyan helyzetet eredményez, ahol a döntéshozatali folyamat objektivitása kizárólag az elnök személyes integritásán múlik. Az elnök kinevezési hatásköre ugyanis nem pusztán adminisztratív feladat, hanem a bíróságon belüli hatalmi viszonyok formálásának eszköze is lehet. Az oszmán kadı bírók gyakorlatához hasonlóan (azaz csak addig jó a rendszer, amíg az Elnök is bölcs és igazságos), ahol az igazságszolgáltatás rugalmassága és hatékonysága a bíró személyes mérlegelésén múlott, az EUB elnöke is hasonló szerepet tölt be: az előadói bírói kinevezés folyamatának egy része az ő döntésein alapszik, és ezek nem objektív, szabályozott keretek között zajlanak – pontosabban úgy szabályozott, hogy az elnök diszkrecionális döntése. Az oszmán bírók történeti példájából kiindulva látható, hogy az ilyen típusú koncentrált hatáskör hosszú távon a rendszer belső fragmentálódásához vezethet. Amennyiben az EUB elnöke ideológiai vagy személyes preferenciák alapján osztja ki a kulcsfontosságú ügyeket az az EUB amúgy is misztifikált zárt rendszer jellegét fogja erősíteni. Az „előnyös” ügyek ideológiailag közelebb álló bírákhoz kerülhetnek, míg a „marginális” ügyeket azok kapják, akik kevésbé illeszkednek az intézmény domináns narratívájába. Ez a szisztéma pedig tükrözi a kadı bírók működésének inherens problémáját: a személyes lojalitások és az informális szabályok erőteljesebb befolyása a formális jogi struktúrákon belül. Miközben a rendszer látszólag a nemzeti semlegességet biztosítja, ez a garancia nem zárja ki teljesen az érintettségből eredő elfogultságot. Vajon egy ilyen, erősen centralizált és informális gyakorlatokra támaszkodó rendszer képes-e megőrizni az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat? A válasz egyelőre nem egyértelmű, de a jelenlegi mechanizmus inkább a hatalom koncentrációját, mintsem annak demokratikus elosztását támogatja. Az objektivitás talaján maradván ugyanakkor értékelni kell a törekvéseket, mert a kritikák is csak azt szolgálják, hogy a rendszer jobb legyen.

Összegzés

Visszautalva a kezdő gondolatra az látszódk megerősödni, hogy a XXI. század ténylegesen a bíróságok évszázada lesz, amelyben a hatalmi ágak közötti egyensúly jelentős átalakuláson megy keresztül. A bíróságok már nem csupán a jogalkalmazás eszközei, hanem annak formálói is, hiszen az absztrakt jogi normák értelmezésével és bővítésével meghatározó szerepet töltenek be a politikai és jogi környezet alakításában. Az EUB működése különösen markánsan illusztrálja ezt a tendenciát, de működési mechanizmusai egyúttal rávilágítanak az ezzel járó kihívásokra is. Az absztrakt jogi normák értelmezése lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy a változó társadalmi és gazdasági környezethez alkalmazkodjanak, ugyanakkor ez a rugalmasság bizonytalanságokat is

szül. Az EUB példáján látható, hogy a jogalkotók gyakran olyan normákat alkotnak, amelyek értelmezésére a bíróságok kapnak széles körű hatáskört. Ez egy „felelősségi vákuumot” hoz létre, amelyben a politikai következmények terhét a bíróságok viselik, miközben ők maguk nem tartoznak demokratikus elszámoltathatósággal. Az ilyen helyzetek alááshatják a bíróságokba vetett bizalmat, mivel döntéseik politikai irányultságnak vagy rejtett nyomásgyakorlásnak tűnhetnek.

A bírói mandátumok rendszere további problémákat vet fel. A hatéves, megújítható mandátum például elősegítheti a tapasztalatok kiaknázását, de politikai nyomásgyakorlásra is lehetőséget teremt, továbbá erősíti az elitista rendszer kialakulását is. A kilenc- vagy tizenkét éves, nem megújítható mandátumok ezzel szemben csökkenthetik a politikai befolyás kockázatát, de a bírói karriertervezés dilemmáit erősíthetik. Az egyszer megújítható mandátumok valamelyest egyensúlyt kínálnak e kettő között, de a rendszer továbbra sem mentes a politikai preferenciák érvényesülésének kockázatától. Az EUB ügyelosztási rendszere szintén rávilágít a belső hatalmi dinamika problematikájára. Az elnök kiemelkedő szerepe az előadó bírák kijelölésében, valamint a tanácsok összetételének meghatározásában jelentős hatalmat koncentrálnak egyetlen személy kezében. Ez lehetőséget teremt arra, hogy a bíróság ideológiai többsége minimalizálja az eltérő vélemények érvényesülését, és az informális hierarchiák kialakulásának melegágyává váljon. Az előadó bírók által készített ítélet-tervezetek meghatározzák a vita kereteit, ami tovább erősíti az ügyelosztás stratégiai jelentőségét. Az íromány nem rendelkezik explicit konklúzióval, de ami annak tűnik az is ellentmondásos, mert a bíróságok térnyerése a jogbiztonság és a rugalmasság szempontjából elengedhetetlen, ugyanakkor a politikai nyomás, az átláthatatlanság és az informális hatalmi dinamika veszélyei miatt további reformokra is szükség van. Az ügyelosztás szabályozásának megerősítése, a bírói mandátumok rendszerének felülvizsgálata, valamint a bíróságok döntéshozatali folyamatának nagyobb transzparenciája kulcsfontosságú lépések lehetnek az igazságszolgáltatás legitimitásának és függetlenségének biztosításában. Az EUB példája jól mutatja, hogy a bíróságok „joguralma” hogyan válhat egyszerre lehetőséggé és kihívássá a XXI. Század demokráciái számára.

Bibliográfia

Alessandra Silveira - Sophie Perez Fernandes: *Justice in a time of crisis: the role of European courts as guardians of democracy*. In: *Unio EU Law Journal*. 13.

Angela Huyue Zhang, Jingchen Liu, Nuno Garoupa: *Judging in Europe: Do Legal Traditions Matter?* In: *Journal of Competition Law & Economics* 14, no. 1. March 1, 2018. 144-78.

Anne-Marie Slaughter: *A New World Order*. Princeton University Press 2004

Carolyn Moser, Berthold Rittberger: *The CJEU and EU (de-)constitutionalization: Unpacking jurisprudential responses*. In *International Journal of Constitutional Law*, Volume 20, Issue 3, July 2022, Pages 1038–1070, <https://doi.org/10.1093/icon/moac061> Uo. 1048-1049.

Clifford J. Carruba – Matthew J. Gabel: *International Courts and the Performance of International Agreements – A General Theory with Evidence from the European Union*. *Comparative Constitutional Law and Policy*. Cambridge. 2014. 5. fejezet. 134.

Erik Voeten: *The Politics of International Judicial Appointments*. In: *Chicago Journal of International Law* vol 9. number 2. 390

Fischman B. Joshua: *Estimating Preferences of Circuit Judges: A Model of Consensus Voting*. In: *Journal of Law and Economics* 54:781-809.

Freya Baetens (ed.): *Identity and Diversity on the International Bench – Who is the Judge*. Oxford University Press. 2020

Gerard Conway: *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*. Cambridge University Press. 2012

Giandomenico Majone: *Rethinking the union of Europe post-crisis: Has integration gone too far?* Cambridge University Press. 2014.

H. H. Weiler: *A Quiet Revolution? The European Court of Justice and its Interlocutors*. *Comparative Political Studies*, (1994) 26, 510-534, 531.

Hjalte Rasmussen: *Plädoyer für ein Ende des judikativen Schweigens. Für Transparenz und abweichende Meinungen am EuGH*. In *Der EuGH in der Kritik* (szerk.) Ulrich Haltern and Andreas Bergmann, 113-186. Mohr Siebeck.

Jens Frankenreiter: *The Politics of Citations at the ECJ - Policy preferences of EU Member State governments and the citation behavior of members of the European Court of Justice*. In *The Journal of Empirical Legal Studies*, 2017. Vol. 14, Issue 4, pp. 813-857, 824.

Jo Shaw: *European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic*, Oxford Journal of Legal Studies 1996, 231.253, 243

Katerina Lions – Mark Pollack: *European Union Court of Justice Series: Interview with President Koen Lenaerts*. <https://open.spotify.com/episode/6FOesYtvHPzvZUb1MoHxgy?si=14HQms66Qqq7FDReQGB6mw>

Martin Höpner: *Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration: Eine akteursbezogene Erklärung*. In: *Berliner Journal für Soziologie* 21(2) 203-229. 2011. Springer

Michael Malecki: *Do ECJ Judges All Speak with the Same Voice?* In *Preferences from the Judgments of Chambers*. *Journal of European Public Policy* 59-75.

Paulo Castro Rangel: *Transconstitucionalismo versus interconstitucionalidade*, in *Tribunal 35.º Aniversário da Constituição de 1976*, vol. 1 (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 172.

Pokol Béla: *Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. VI. fejezet.