

**VÁRNAY ERNŐ**

*egyetemi tanár*

*Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar*

*Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék*

PASSZIVIZMUS ÉS AZON TÚL –  
KONZERVATIVIZMUS, VISSZALÉPÉS ÉS REAGÁLÁS  
AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATÁBAN\*

BEVEZETÉS

Napjainkban az Európai Unió elhúzódó, sokoldalú válságban van. Egyszerre van jelen gazdasági-pénzügyi válság, külső és belső migrációs válság, politikai és ideológiai válság. Ebben a helyzetben érdekes lehet, hogy vajon az Európai Közösségek (Európai Unió) jogának alakításához oly jelentősen hozzájáruló, értelmezése-alkalmazása terén meghatározó Európai Bíróság vajon milyen attitűddel jellemezhető. Egy olyan helyzetben, amikor a jogon kívüli világban rendkívüli erejű folyamatok zajlanak, amikor az uniós jog elveszteni látszik integráció-formáló szerepét, amikor a tagállamok Unióval szembeni

---

\* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg. A program támogatásával készült előtanulmány („Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja”) megjelenés alatt van az Állam- és Jogtudomány című folyóiratban. A szerző köszönettel tartozik Antal Zsófiának a kutatási asszisztensi feladatok ellátásért, Varju Mártonnak a szöveg korábbi változataihoz fűzött értékes megjegyzéseiért és Novák Csaba könyvtárosnak készséges segítségnyújtásáért. A tanulmányban foglaltakért a felelősség kizárólag a szerzőt terheli. A tanulmány jelenlegi szövege a kutatási téma első megközelítése, amelyet rövidesen egy teljesebb változat követ. A tanulmányban szereplő idegennyelvű forrásokból származó idézetek a szerző fordításai.

„érzékenysége” soha nem látott mértékben felerősödött, vajon nem visszafogott, esetleg egyenesen visszahúzódo viszonyulásra van-e szükség?

Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásához kíván bizonyos elméleti hozzájárulást nyújtani a jelen tanulmány. Az elméleti megalapozás ennél talán tovább is megy, hiszen az Európai Bíróság sokat elemzett aktivizmusának ellenpólusát, a – saját elnevezésünkkel – passzivizmust, illetve a Bíróságnak a jogon kívüli világ fejleményeire történő reagálása néhány jellegzetességét is meg szeretné ragadni.

## 1. A PASSZIVIZMUS, MINT AZ AKTIVIZMUS ELLENTÉTE

Első megközelítésben a passzivizmus az aktivizmus ellentétéként adódik. Az Európai Unió Bíróságának aktivizmusa a jogtudományi és a politikatudományi irodalomban ma már mondhatni közhelynek számít, többnyire negatív felhanggal.<sup>1</sup> Amint Conway fogalmazza: „A bírói aktivizmussal szembeni kritika magva, hogy a bíróság túllép a saját szerepén.”<sup>2</sup> Anthony Arnull lényegében hasonlóan adja meg az aktivista bíróság definícióját. „Olyan bíróság, amely nem megfelelő magatartást tanúsít azzal, hogy – túllépve a bírói szerep (funkció) határára visszaél hatalmával.”<sup>3</sup> Egyesek azt panaszolják, hogy az aktivista bíróság mintegy törvényhozásként működik, ahelyett hogy bíróságként járna el. A jogi érvelés felől közelítve az aktivizmus egyfajta kreatív, vagy innovatív jogértelmezést testesít meg.<sup>4</sup> Az irodalom – és maguk a Bíróság tagjai is – olyan határozatokat minősítettek aktivistaként, amelyek új jogintézményeket, új jogelveket vezettek be az Európai Közösségek (az Európai Unió) jogába, illetve bizonytalan jogfogalmak tartalmának kibontásával a Szerződések (a másodlagos jogforrások) hézagait töltötték ki. Az Európai Bíróság aktivizmusa hajtóerőiként a közösségi (uniós) jog hatékony érvényesülését (egy önálló, ténylegesen érvényesülő jogrend megalapozását), a közösség alkotmányosodásához való hozzájárulást (gondoljunk az alapvető jogok korai megjelenésére az esetjogban),<sup>5</sup> valamint az egységes belső piac építését és

1 Rasmussen, Hjaltje: *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policy-Making*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers (1986); Dawson, Mark-De Witte, Bruno-Muir-Elise (eds.): *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar (2013).

2 Conway, Gerard: *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press (2012) 18.

3 Arnull, Anthony: *Judicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics Respond?* In: Dawson, Mark-De Witte, Bruno-Muir, Elise: *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar (2013) 211-232, 215.

4 Conway: i. m. 18.

5 Weiler, Joseph H. H.: *The Transformation of Europe*, *The Yale Law Journal*, 100 (1991) 8, 2403-2483, 2413-2419. („The Foundational Period”)

fenntartását azonosítottuk.<sup>6</sup> A kritikusok ezeket a motívumokat a Bíróság saját pro-integracionista alapbeállítottsága megnyilvánulásaként interpretálják.

Amennyiben a fentiekhez hasonlóan a bírói passzivizmust a bírói funkcióból kiindulva igyekszünk megragadni, akkor Thielbörgernek az Emberi Jogok Európai Bíróságával kapcsolatban adott, az aktivizmussal homlokegyenest ellenkező meghatározását kell magunkévá tennünk: „A bírói passzivizmus olyan bírókat és bíróságokat jelöl, akik, illetve amelyek a megbízatásuk által elvárt alatt teljesítenek. Olyan döntéseket hagynak a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalomra, amelyeket bíróságnak kellene meghozni, illetve egyáltalán nem hoznak megérdemi döntéseket.”<sup>7</sup>

A bírói passzivizmus talán legegységelműbb megnyilvánulása, amikor a Bíróság tétlen marad, miközben az erre jogosítottak döntésért fordultak hozzá. Ilyen helyzet állt elő az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe a Lisszaboni szerződéssel beiktatott (EUMSZ) 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás kapcsán. Eszerint amennyiben egy tagállam a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetéséről határidőre nem értesíti a Bizottságot, ez utóbbi az EUMSZ 258. cikk szerinti „rendes” kötelezettségszegési eljárásban a Bíróságot a kötelezettségszegés megállapítása mellett nyomban pénzügyi szankció kiszabására is kérheti. Annak ellenére, hogy a rendelkezés immár mintegy hat éve hatályba lépett, és a Bizottság több, mint húsz ilyen keresetet nyújtott be, a Bíróság egyetlen ügyben sem hozott ítéletet, valahányszor megvárta, amíg a Bizottság a kötelezettségszegés megszűnte miatt visszavonta keresetét.<sup>8</sup>

Egy másik – talán nem ennyire nyilvánvaló – példáját nyújtja a Bíróságnak a szubszidiaritás elvével kapcsolatos esete. Az elv az Unió és a tagállamok közötti jogalkotási hatáskörök érdemi megfontolásokon alapuló elhatárolásához kíván hozzájárulni. Amennyiben az elv sérül, úgy az Unió a tagállamok, illetve regionális vagy helyi szinten hatékonyabb fellépést kizorítva produkált jogi aktust. A Bíróság mostanáig egyetlen esetben sem állapította meg az elv megsértését, amit Moens és Trone a bírói „önmérésüket” (*self-restraint*) meglehetősen szélsőséges megnyilvánulásaként, a tagállami autonómia egy fontos garanciája kikényszerítése gyengeségeként értékelnék.<sup>9</sup>

6 Lásd Várnay Ernő: *Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja*, Állam- és Jogtudomány (megjelenés alatt).

7 Thielbörger, Pierre: *Judicial Passivism at the European Court of Human Rights*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 19 (2012) 3, 341-347, 341.

8 Várnay Ernő: *Sanctioning Under Article 260 (3) TFEU – Much Ado About Nothing?*, *European Public Law*, 23 (2017) 2, 301-316.

9 Moens, Gabriél A.–Trone, John: *The Principle Of Subsidiarity in EU Judicial And Legislative Practice: Panacea Or Placebo?*, *Journal of Legislation*, 41 (2015) 1, 65-102, 77.

## 2. A BÍRÓI ÖNMÉRSÉKLET (SELF-RESTRAINT)

A bírói önmérséklet nincs messze Conway „visszafogottság” (*restraint*) fogalmától, ami az értelmezési spektrumon az aktivizmus ellenpontján helyezkedik el, és az alkotmányos vagy jogi jelentés egyfajta minimalista, óvatos, konzervatív megközelítését jelöli. Conway a deferálás (*deference*) fogalmát is használja, amely némileg fedi a visszafogottságot, de tipikusan olyan attitűdöt jelent, amikor a bíróság nem kérdőjelezi meg a végrehajtó hatalom által produkált szakpolitikai érveket vagy bizonyítékokat arra hivatkozással, hogy bírói judíciuma nem terjed ki ezekre a kérdésekre. Erre példaként a nemzetbiztonságot hozza fel.<sup>10</sup>

### 2. 1. Deferálás (*deference*)

Gunnar Beck a deferálás fogalmát használja az Európai Bíróság azon döntéseire, amelyek az uniós jogalkotóval szemben tagállamnak adnak igazat (megsemmisítési eljárásban), érzékeny területeken<sup>11</sup> engednek az uniós jogot első megközelítésben sértő tagállami szabályozásnak, uniós jogelv alól kivételt állapítanak meg, illetve a kivételt szélesítik, továbbá az uniós jog nem-integracionista értelmezését adják, az arányosság vagy a tények értékelését a tagállami bíróságokra hagyják.<sup>12</sup> Ami a deferálást illeti, magunk ebbe a kategóriába soroljuk azokat a bírói döntéseket, amelyek a jogértelmezést („megfelelő jogalkalmazást”) a tagállami jogalkotóra, a tagállamokra mint uniós alkotmányozókra, az uniós jogalkotóra, illetve a nemzeti bíróra hagyja.

### 2. 2. Minimalizmus

A fenti meghatározások mellett, azokhoz közelálló jelentéssel a minimalizmus (*minimalism*) megnevezés is használatos. Eredetileg az USA Legfelsőbb Bíróságának joggyakorlatát illették vele. A leírt szöveghez kötött jogalkalmazást jelölték ezzel a fogalommal, ami biztosítékát adhatja annak, hogy a bírák nem lépnek a törvényhozás terebélyesítésére.<sup>13</sup>

10 Conway: i. m. 18.

11 Beck számos, a tagállamok számára érzékeny (sensitive) területet említ: a tagállami alkotmányok (ideértve az alapjogokat), büntetőjog, a költségvetéssel összefüggő „érzékenységek” (közvetlen adózás, szociális ellátások, kötelező nyugdíjazás), oktatáspolitikai, szakképzettségek elismerése, közkereskedelmi, szabadfoglalkozások, eljárásjogok.

12 Beck, Gunnar: *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing (2012) 350-383

13 Sarmiento, Daniel: Half a Case at a Time: Dealing with Judicial Minimalism at the European Court of Justice. In: Claes, Monica–de Visser, Maartje–Popelier, Patricia–Van de Heyning, Cathrine (eds.): *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge, Intersentia (2012) 11-42, 13.

*Daniel Sarmiento* a kategória Európai Bíróságra történő alkalmazása kapcsán igen részletező, ugyanakkor valamelyest korlátozott hatókörű megközelítést produkált. A korlátozottság onnét adódik, hogy nála a minimalizmus csak az előzetes döntéshozatali eljárást tekinti. *Sarmiento* kiindulópontja is egyfajta optimális bírói funkció-ellátás. Az előzetes döntéshozatali eljárásban ez azt követeli, hogy a bíróság a tagállami bíróság által feltett kérdésekre olyan választ adjon, amely garantálja az uniós jognak való megfelelés legmagasabb szintjét. Ez akkor valósulhat meg, ha a válasz formálisan világos, pontos és kimerítő, és tartalmilag is megfelelő, az értelmezett uniós jogszabály céljainak legkoherensebb, és azoknak legjobb megfelelő értelmezést tartalmaz.<sup>14</sup> A Bíróságnak egyfelől hasznos választ kell adnia az előterjesztő bíróság számára az előtte felmerült ügy megoldásához, másfelől a válasznak az uniós jog egységes alkalmazását is szolgálnia kell(ene). A minimalizmus *Sarmientonál* olyan ítélkezési gyakorlatokat jelöl, amelyek ettől az optimumtól eltérnek:

- a.) Egyedi válasz: ha a Bíróság a feltett kérdésre olyan választ ad, ami túlságosan kötött a konkrét eset tényeihez, a minimalizmus abban nyilvánul meg, hogy a Bíróság nem nyújt általános eligazítást az adott jogszabály-hely megfelelő értelmezéséhez-alkalmazásához.<sup>15</sup>
- b.) A jogi érvelés minimalizmusa: a Bíróság ítélete maga korlátozza az adott értelmezés hatókörét. Ide tartoznak azok az esetek is, amikor az értelmezés túlságosan szűkszavú, illetve amikor az adott döntést a Bíróság egyáltalán nem indokolja.<sup>16</sup>
- c.) A rendelkező rész minimalizmusa: a Bíróság végső konklúziója háromféleképpen bizonyulhat a minimalizmus megnyilvánulásának:
  - c/1. A Bíróság nem ad választ a feltett kérdésre. Ez történhet a hatáskör hiányára, az elfogadhatóság hiányára történő hivatozással, illetve azon az alapon, hogy a Bíróság korábban már válaszolt a feltett kérdésre, ezért a konkrét ügyben már nem szükséges választ adnia.<sup>17</sup>

14 Sarmiento: i. m. 18.

15 Illusztrációként: C-296/10. sz. *Bianca Purrucker kontra Guillermo Vallés Pérez ügyben hozott ítélet* (ECLI:EU:C:2010:665), C-145/09. sz. *Land Baden-Württemberg kontra Panagiotis Tsakouridis ügyben hozott ítélet* (ECLI:EU:C:2010:708) és a C-208/09. sz. *Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien ügyben hozott ítélet* (ECLI:EU:C:2010:806). Lásd Sarmiento: i. m. 20.

16 Sarmiento szerint a Ruiz Zambrano ítélet ennek a jelenségnek a paradigmája. Sarmiento: i. m. 20.

17 *Megemlíthetjük a magyar vonatkozású C-328/14. sz. CD Consulting s.r.o. kontra Anna*

- c/2. Az ítélet részlegesen is lehet néma, amikor a hasznos válasz abban áll, hogy a Bíróság a tagállami bíróság számára csak az alapeljárásban szereplő ügy eldöntéséhez legszükségesebb elemek meghatározására szorítkozik. Ez a gyakorlat figyelhető meg azokban az esetekben, amikor a Bíróság nyíltan utal a nemzeti bíróság döntési szabadságára (*margin of discretion*). Sarmiento megvizsgálta a Bíróság által 1997-ben és 2010-ben a nagytanácsban hozott ítéleteket, és azt állapította meg, hogy a tagállami bíróság számára diszkréciót biztosító döntések aránya az egyik évről a másikra jelentősen (17%-ról 49%-ra) nőtt.<sup>18</sup> Magunk elvégeztük a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében nagytanácsban hozott ítéleteinek vizsgálatát a 2008-2016 közötti időszakra. Azt állapíthattuk meg, hogy a nemzeti bíróság számára diszkréciót engedő ítéletek aránya meglepő stabilitást mutat; hét évben a visszautalások aránya 33% és 40% között volt. A 2009-es év tért el a trendtől, ebben az évben a 19 ítéletből 13 (68%) tartalmazott visszautalást a nemzeti bírósághoz.
- c/3. A harmadik alkategóriába olyan ítéletek sorolhatók, amelyekben a Bíróság nem a tagállami bíróság, hanem a tagállami jogalkotás számára biztosítja az eset által feltett kérdésre a megfelelő válasz jogát. Ezekben az esetekben a Bíróság azt állapítja meg, hogy a kérdéses uniós jogi rendelkezés (jogelv) a tagállami jogalkotás számára enged mérlegelési lehetőséget.<sup>19</sup>

### 2. 3. Visszalépés (*retreat*)

A jelen tanulmányban passzivizmusnak tekintjük, és visszalépésnek nevezzük azt a jelenséget, amikor a Bíróság visszalép korábbi álláspontjától, szűkítve a korábbi ítéletben foglalt fogalom, jogintézmény, jogelv hatókörét.

Csak néhány a számos jól ismert példából: A *Keck* ítéletben<sup>20</sup> a Bíróság *expressis verbis* visszalépett a *Dassonville* ítéletben<sup>21</sup> foglalt mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedések fogalmára adott széles meghatározástól, és

---

*Pančurová és társai ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2015:444), C-328/04. sz. Vajnai Attila elleni büntetőeljárás kapcsolatos végzést (ECLI:EU:C:2005:596), és a C-302/04. sz. Ynos kft. kontra Varga János ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2006:9).*

18 Sarmiento: i. m. 27-28.

19 Sarmiento: i. m. 21.

20 C-267/91.sz. Bernard Keck és Daniel Mithouard ellen indított büntetőeljárás kapcsolatos ítélet (ECLI:EU:C:1993:905)

21 C-8/74.sz. *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville ügyben* hozott ítélet (ECLI:C:1974:82).

bizonyos tagállami rendelkezéseket kivett ezek tilalma alól. A *Brasserie du pêcheur - Factortame* ügyekben<sup>22</sup> a Bíróság a tagállamok által az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott kártérítési felelősséget szűkítette a Francovich ügyben<sup>23</sup> megállapítottakhoz képest. Az *Alimanovic*<sup>24</sup> ügyben hozott ítélet a korábbi uniós polgársággal kapcsolatos esetjogban foglaltaktól visszalépő, jogkorlátozó értelmezést tartalmaz.<sup>25</sup> A *Palacios de la Villa* ügyben<sup>26</sup> a munkaviszonnnyal összefüggésben a kor szerinti diszkrimináció tilalmának szűkebb értelmezését adta a Bíróság a számos kritikát kiváltó *Mangold* esetben<sup>27</sup> adottnál. A *Förster* ügyben<sup>28</sup> a diákoknak nyújtott támogatások megítélése terén „megértőbb” volt a tagállami korlátozást illetően, mint a Bidar ügyben hozott ítéletében.<sup>29</sup>

A visszalépés egy érdekes esetének tekintjük az Európai Unió jogszerű aktusával magánszemélynek okozott kárért való felelősségével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot. A *Dorsch Consult* ügyben<sup>30</sup> a Bíróság elvileg nem zárta ki az ilyen felelősség fennállásának lehetőségét, sőt azokat a feltételeket is rögzítette, amelyek teljesülése szükséges az ilyen felelősség fennálltához.<sup>31</sup> Néhány évvel később a FIAMM ügyben a Bíróság – a Törvényszék álláspontjával és Maduro főtanácsnok indítványával szemben – kijelentette: „Ellentétben azzal, amit az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítéletekben állít, az ezen ítéleteket megelőző

22 C-46/93. és C-48/93. sz. *Brasserie du pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyekben* hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:79).

23 C-6/90. sz. *Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:428).

24 C-67/14. sz. *Jobcenter Berlin Neukölln kontra Nazifa Alimanovic és társai* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:597).

25 C-85/96. sz. *María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1998:217), C-184/99. sz. *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:458), C-456/02. sz. *Michel Trojani kontra Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:488).

26 C-411/05. sz. *Félix Palacios de la Villa kontra Cortefiel Servicios SA* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:604).

27 C144/04. sz. *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:709).

28 C-158/07. sz. *Jacqueline Förster kontra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:630).

29 C-209/03. sz. *The Queen kontra London Borough of Ealing és Secretary of State for Education and Skills* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:169).

30 C-237/98. sz. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH kontra Council of the European Union and Commission of the European Communities* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:321).

31 C-237/98. sz. *Dorsch Consult*, 18-19. pontok

ítélkezési gyakorlatból nem vezethető le, hogy a Bíróság elismerte volna az ilyen felelősségi rendszer elvét.”<sup>32</sup>

### 3. KONZERVATIVIZMUS

A bíróságok – eltekintve egyes forradalmi időszakoktól – „természetükből adódóan” konzervatívak. Kötve vannak az írott joghoz (formalizmus, textualizmus, minimalizmus) és többnyire követik korábbi ítéleteiket (valódi, vagy kvázi precedens rendszerek). *Gunnar Beck* az Európai Bíróságra vonatkoztatva írja: „A precedensek normatív kényszerítő ereje a valamennyi jogrendszerben érvényesülő erős normatív feltételezést tükrözi; a bíróságoknak egy adott jogrendszerben az érdemben hasonló eseteket konzisztensen kell eldönteniük, kivéve, ha jó okuk van arra, hogy ne ezt tegyék, vagy ha az esetek ténybeli eltérései indokolják a korábbi döntésektől való eltérést. Innét adódik, hogy ha egyszer egy tárgyban döntést hozott, az Európai Bíróság kötve van a korábbi ítéletéhez, kisebb mértékben annak betűjéhez, és sokkal kevésbé a korábbi ítélet betűjéhez, mint az uniós jog írott szövegéhez.”<sup>33</sup>

Schmidt arra mutat rá, hogy az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában kimutatható egyfajta útfüggőség (*path-dependence*). Az útfüggőséget a precedensek alapozzák meg, de szükség van az érdekelt vagy ellenérdekelt peres felek közreműködésére is. Schmidt példájában a Bíróságnak az áruk szabad mozgása terén kimunkált elvei gyűrűztek át a többi szabadságra.<sup>34</sup>

Kenney amellel érvel, hogy a Bíróság munkamódszerében is „kódolva” van valamelyest a korábbi ítélezési gyakorlattal való összhang. A bírák munkáját (a jogi álláspont kidolgozását) érdemben segítő référéndaire-ek hozzájárulnak az ítékezés konzisztenciájának megőrzéséhez. Az újonnan hivatalba lépő bírák mellett gyakran olyan référéndaire (is) dolgozik, aki jó ideje végzi ezt a munkát, és jól ismeri a korábbi ítélezési gyakorlatot, esetleg az adott döntés hátterével együtt.<sup>35</sup>

32 C-120/06P sz. *FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:476), 168. pont

33 Beck: i. m. 339. Lásd még Tridimas, Takis: Precedent and the Court of Justice. A Jurisprudence of Doubt? In: Dickson, Julie–Eleftheriadis, Pavlos (eds): *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press (2012) 307-330. Payandeh, Mehrdad: *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press (2014).

34 Schmidt, Susanne K.: Who Cares About Nationality? The Path-Dependent Case Law of the ECJ from Goods to Citizens, *Journal of European Public Policy*, 19 (2012) 1, 10.

35 Kenney, Sally J.: *Beyond Principals and Agents Seeing Courts as Organizations by Comparing Référéndaires at the European Court of Justice and Law Clerks at the U.S. Supreme Court*, *Comparative Political Studies*, 33 (2000) 5, 593-624.

### 3.1. *A konzervativizmus mint passzivizmus*

Ebben a tanulmányban a konzervativizmus alatt nem azt az immanens tendenciát értjük, amely az ítélkezési gyakorlat konzisztenciájának megőrzése érdekében a Bíróságot precedensei követésére, vagy útfüggőségre viszi. Olyan ítéleteket (ítélkezési gyakorlatot) tekintünk konzervatívnak, amelyekben a Bíróság a jogtudomány és/vagy a Bíróságon belülről (a főtanácsnokoktól, a Törvényszék felől) érkező bírálatok, javaslatok ellenére is ragaszkodik korábbi álláspontjához.

Talán legkirívóbb példája ennek az attitűdnek a Bíróság merev álláspontja a magánszemélyek megsemmisítési eljárásban fennálló keresetindítási jogával kapcsolatban. A személyes érintettségnek a *Plaumann* ügyben<sup>36</sup> adott szűk definíciójától annak ellenére nem volt hajlandó elmozdulni, hogy a jogirodalom széles körben vitatta,<sup>37</sup> *Jacobs* főtanácsnok indítványában mutatott rá a Bíróság érvelésének gyenge pontjaira,<sup>38</sup> majd a Törvényszék ítéletében produkált eltérő (megengedőbb) álláspontot.<sup>39</sup> A Bíróság – már-már nyeglén – a tagállamokhoz utalta a probléma megoldását, mondván, hogy a Szerződésben foglaltak megváltoztatása az ő hatáskörükbe tartozik. A tagállamok ezt a Lisszaboni szerződésben meg is tették (helyet hagyva a Bíróság újabb szűk értelmezésének<sup>40</sup>).

A Bíróságnak a hozzá érkezett beadványokhoz való nyilvános hozzáférés tekintetében Maduro főtanácsnok eltérő álláspontjával szemben is<sup>41</sup> – érvényesülő egyértelmű elzárkózását is a konzervativizmus megnyilvánulásának ítéljük.

---

36 C-25/62. sz. *Entreprise Plaumann kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1963:17).

37 Rasmussen, Hjaltje: Why is Article 173 EC Interpreted Against Private Plaintiffs? *European Law Review*, (1980) 5, 112–127.; Arnulf, Anthony: Private Applicants and the Action for Annulment under A 173 of the EC Treaty, *Common Market Law Review*, 32 (1995) 1, 7–49.; Ragolle, Filip: Access to Justice for Private Applicants in the Community Legal Order: Recent (R)Evolution, *European Law Review*, 29 (2003), 90–101.; Waelbroek, Denis: Le droit au recours juridictionnel effectif du particulier trois pas en avant, deux pas en arrière, (2002) Cahiers de Droit Européen, 3–8, Editorial; Varju Márton: The Right to Effective Judicial Protection in the System of Judicial Review in the European Community, *Acta Juridica Hungarica*, 44 (2003)1–2, 99–127

38 Lásd *Jacobs* főtanácsnok indítványa a C-50/00P. sz. *Unión Pequeños Agricultores kontra Tanács* ügyben (ECLI:EU:C:2002:197).

39 T-177/01. sz. *Jégo-Quéré kontra Bizottság* ügy (ECLI:EU:T:2002:112).

40 Van Malleghem, PieterAugustijn–Baeten, Niels: Before the Law Stands a Gatekeeper – Or, What is a „Regulatory Act” in Article 263 (4) TFEU? *Inuit Tapiriit Kanatami Case C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 3 October 2013 (EU:C:2013:625), Common Market Law Review* 51 (2014) 4, 1187–1216.

41 C-532/07 P. sz. *Bizottság kontra API* ügy (ECLI:EI:C:2009:2), 21–30. pontok

Számos jogirodalmi álláspont az irányelvek rendelkezéseinek horizontális közvetlen hatálya elutasítását is egyfajta konzervativizmusként minősíti.<sup>42</sup> *Kaupa* egy további érdekes adalékkal szolgál a Bíróság konzervativizmusához: Úgy tartja, hogy a Bíróság a belső piaci szabadságok kapcsán a neoliberális közgazdasági elmélet foglya, ami pedig nem tükrözi hűen a napjaink kapitalizmusa gazdasági-társadalmi valóságát.<sup>43</sup> Sobony rámutat, hogy a Bíróság számos közgazdász kritikája – miszerint az úgynevezett „felfaló árazás” mögötti hagyományos érvelés nem mindig elégíti ki a racionális vállalati stratégia követelményeit – ellenére sem változtatott korábbi megközelítésén.<sup>44</sup>

Korkea-aho azért kritizálja a Bíróságot, mert ítélkezési gyakorlata nem ad teret a részvételi demokrácia szélesebb érvényesülésének, ami valószínűleg a demokrácia hagyományos, képviseleti és/vagy közvetlen demokráciakénti felfogásának dominanciájából fakad.<sup>45</sup>

### 3.2. *Pantha Rei*

Ha a Bíróság ítélkezési gyakorlatát az aktivizmus-passzivizmus szempontjából tekintjük, azt kell látnunk, hogy semmi sem állandó. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában adódnak aktivistának nevezhető és visszafogottabb, „passzivistább” periódusok.

Ami a hosszú távú perspektívát illeti, érdemes hosszan idézni a Mancini és Keeling szerzőpárostól: „Visszalépés az aktivizmustól: Talán a ‘*Cassis de Dijon*’ volt a régi aktivista Bíróság hattyúdala. Az 1980-as években egyetlen hasonló horderejű ítélet sem született. Az 1990-es évek elején úgy tűnt, a Bíróság ismét magára talált. Néhány ellentmondásos ítélet (*Chernobil*, *Factortame*, *Francovich*) és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásnak az alapszerződéssel való összeegyeztethetőségéről

42 A vonatkozó irodalom viszonylag friss áttekintéséhez lásd Fagioli, Carlotta: Horizontal Direct Effect: The Definitive Cure to the „Infant disease” of Community Law? (Elérhető: [https://www.academia.edu/2531441/Horizontal\\_direct\\_effect\\_of\\_directives\\_the\\_definitive\\_cure\\_to\\_the\\_infant\\_disease\\_of\\_Community\\_Law](https://www.academia.edu/2531441/Horizontal_direct_effect_of_directives_the_definitive_cure_to_the_infant_disease_of_Community_Law) (letöltés dátuma: 2017. május 5.))

43 Kaupa, Clèmes: Maybe Not Activist Enough? On the Court’s Alleged Neoliberal Bias in Its Recent Labor Cases. In: Dawson, Mark–de Witte, Bruno–Muir, Elise: *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar (2013).

44 Sibony, Anne-Lise: La jurisprudence de la Cour au prisme de la science économique. In: Mbongo, Pascal–Vauchez, Antoine (sous la direction de): *Dans la fabrique du droit européen*, Bruxelles, Bruylant (2009), 171-197, 192-193.

45 Korkea-aho, Emilia: *Adjudicating New Governance Deliberative Democracy in the European Union*, Abingdon, New York, Routledge (2015).

szóló vélemény alapján számos megfigyelő azt gondolhatta, hogy új aktivista időszak köszönt be. Ez azonban csak fellángolás volt, ami kialudt, hogy olyan esetjognak adja át a helyét, amit nemcsak hogy a visszafogottság (restraint) jellemez, hanem egyre erősebben revizionista, nem áll ellen a korábbi évtizedekben elért eredmények lerontásának. Bár minden általánosítás veszélyes, amikor kultúráról és szellemi alapállásról van szó, mégis hajlamosak vagyunk arra a következtetésre jutni, hogy a Bíróság bizonyos szekularizálódási folyamaton ment át. A realizmus többé már nem a szenvedélyt egyensúlyozza (mint korábban – VE), hanem a szenvedély helyébe lépett, és a minimalizmus szinonimájává vált.”<sup>46</sup>

*Takis Tridimas* – érthetően – nagyon hasonló értékelést ad: „Nem könnyű teljes bizonyossággal visszafogottsággal illetve aktivizmussal jellemezhető korszakokat azonosítani a Bíróság esetjogában, legalábbis az utóbbi években. Elmondható, hogy az 1980-as években és az 1990-es évek elején volt egy aktivista periódusa, jelenleg egy konszolidációs szakaszon megy át, a *Keck, a Meng, a Steenhorst-Neering* és *Johnston* ítéletek a visszafogottság (*self-restraint*) példái.”<sup>47</sup>

#### 4. REAGÁLÓ BÍRÓSÁG (RESPONSIVENESS)

A bíróságok magától értetődő társadalmi funkciója a válaszadás, a reagálás. A jogközösség (*legal community*) tagjai azért fordulnak a bírósághoz, hogy döntsön a vitájukban, hogy adjon választ a kérdéseikre. *Sacha Prechal*, az Európai Bíróság bírása ezt így fogalmazta: „Az emberek elfelejtik, hogyan dolgozunk mi itt. Először is szükségünk van egy ügyre, hogy valamit tegyünk... ha nincs ügy, és nincsenek a felek érvelései, mi nem tudunk csak úgy üzenni.”<sup>48</sup>

Ebben a tanulmányban a reagálást arra a (lehetséges) magatartási jellegzetességre használjuk, hogy a Bíróság érzékeli a joga kívüli világot, és ez ítélezési gyakorlatában is meg jelenik, „válaszol” a joga kívüli világ fejleményeire.

---

46 Mancini, Giuseppe Federico–Keeling, David T.: Language, Culture and Politics in the Life of the European Court of Justice, *Columbia Journal of European Law*, 1 (1994-1995), 397-413, 406. (Federico Mancini 1982 -1998 között a Bíróság főtanácsnoka, majd 1988-1999 között bírása volt.)

47 Tridimas: i. m. 200. Lásd még Everling, Ulrich: On the Judge-Made Law of the European Community’s Courts. In: O’Keefe, David (ed.): *Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law International, (2000) 29-44, 38.

48 Grimm, Andreas: The European Court of Justice and the Myth of Judicial Activism in the Foundational Period of Integration Through Law, *European Journal of Legal Studies*, 7 (2014) 2. o. n.

Azt gondolhatnánk, hogy ebben a válságos időszakban a Bíróság adekvát reagálását egyfajta visszafogottság, minimalizmus, visszalépés, egyszóval passzivizmus jellemzi.

Valójában nem ez az első válság az Európai Közösségek (Unió) életében. *Mancini és Keeling* fentebb már idézett írásában a Bíróság visszalépésének okait keresve úgy látták, hogy „valójában megoldhatatlan gazdasági és társadalmi problémákkal (mint a jóléti állam pénzügyi válsága, a környezetvédők és fogyasztói csoportok egyre növekvő követelése, a harmadik világból jövő tömeges migráció és sok egyéb) szembesülve jónéhány jogász az Atlanti óceán mindkét partján nem hisz többé abban, hogy a jognak politikai célokat kellene kitűznie és magukat társadalmi mérnökként azonosítani.”<sup>49</sup>

Tíz évvel később *Rasmussen* „integrációs fáradtságról”, „2005-ös népszavazási válságról”, „az Európa népei közötti egyre szorosabb unióval szembeni ideológiai lázadásról” beszélt, és azt javasolta, hogy az Európai Bíróság egy sokkal visszafogottabb (*much more self-restrained*) attitűdöt tegyen magáévá.<sup>50</sup> 2012-ben *Vassilios Skouris*, a Bíróság elnöke az euro-válság kapcsán kifejtette: „egy EU jogrend építése és a fiskális unió fokozatos fejlesztése nem ugyanaz. Ez utóbbiban a jog szerepe másodlagos, a Bíróság megközelítése ennek megfelelő kell legyen. És ez nemcsak a Bíróságra igaz, hanem a tagállamok bíróságaira is. Ezzel a megállapítással nem akarom újranyitni a bírói aktivizmus kontra bírói visszafogottság (judicial activism versus judicial restraint) vitát, azt sem akarom mondani, hogy a Bíróság, vagy a tagállamok felsőbbbíróságai és alkotmánybíróságai ne teljesítsék az Alapszerződésekben és az alkotmányaikban rögzített kötelezettségeiket. Én pusztán úgy gondolom, hogy ezen a területen a bírói megközelítést két elemnek kell jellemeznie: türelem és óvatosság.”<sup>51</sup>

*Skouris* elnök ennek a „türelmes és óvatos” megközelítésnek a példájaként a jól ismert Bizottság kontra Tanács ügyet<sup>52</sup> hozta fel (lásd alább).

49 Mancini, Keeling: i. m. 407

50 Rasmussen, Hjaltje: Present and Future Judicial Problems and the Post-2005 Ideological Revolt, *Common Market Law Review*, 44 (2007) 6.

51 Skouris, Vassilios: *The Court of Justice and the Financial Crisis. New Treaties, New Competences, Future Prospects. Keynote Speech*, European Law Institute. ELI Project Conference and 2012 General Assembly September 28th and 19th, 2012 Brussels. (Elérhető: [https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_eli/General\\_Assembly/Keynote\\_Skouris\\_Vassilios.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/General_Assembly/Keynote_Skouris_Vassilios.pdf))

52 C-27/04. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:43).

## 5. HOGYAN, ÉS MILYEN MÉRTÉKBEN BEFOLYÁSOLJA A BÍRÓSÁGOT A JOGON KÍVÜLI VILÁG?

Első megközelítésben felmerül, hogy a tagállami kormányok kísérlik meg a Bíróságot a számukra kedvező döntések meghozatala érdekében befolyásolni. Kelemen kimutatta, hogy az Európai Bíróság esetében a politikai intézmények által a bíróságok „megrendszabályozására” szolgáló mechanizmusok nem működnek.

### 5. 1. *A külső világ felől érkező impulzusok a jog szűrőjén át érkeznek*

A Bíróság aktivizmusával kapcsolatban – annak erős korlátjaként – felmerült, hogy a Bíróságot kötik a jogi érvelés szabályai, tradíciói. Nem dönthet tehát teljesen a saját belátása (integráció-barát elfogultsága) alapján, mert meg kell őriznie érvelésének koherenciáját, érvelésének a jogi érvelés szabályait kell követnie.<sup>53</sup>

Magunk ennek a korlátozottságnak a másik oldalára szeretnénk felhívni a figyelmet. A Bíróság nem egyszerűen kinyilvánítja az álláspontját a jogon kívüli világban bekövetkezett tények, változások kapcsán, hanem jogi kérdésekre ad választ, jogvitát dönt el. A gazdasági, politikai, társadalmi szférában felmerült problémáik megoldása érdekében a Bírósághoz fordulók kénytelenek a jog nyelvén fogalmazni, problémáikat jogi kérdéssé transzformálni. Amint ez megtörténik, a Bíróság egyrészt reagálási kényszerbe kerül, másrészt válaszát a jog nyelvén kell megadnia, jogi érveléssel alátámasztania.<sup>54</sup>

A főtanácsnokok és a bírák bizonyos mértékig a (jog)tudomány által is befolyásoltan fogadják a külvilág felől érkező impulzusokat, illetve adnak ezekre válaszokat.<sup>55</sup>

Az alábbiakban két nagyon súlyos válság kapcsán hozott, nagy horderejű ítéleteket mutatunk be, ezek alapján teszünk előzetes megállapításokat a Bíróságnak a jogon kívüli világban bekövetkezett fejleményekre adott reagálására vonatkozóan.

---

53 Kelemen, Daniel R.: The Political Foundations of Judicial Independence in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 19 (2012) 1, 43-58, 44.

54 Grimm, Andreas: The European Court of Justice and the Myth of Judicial Activism in the Foundational Period of Integration Through Law, *European Journal of Legal Studies*, 7 (2014) 2, 56-76, 59.

55 Amint Rodriguez Iglesias, a Bíróság volt elnöke fogalmazta: „*Certains juges sont très influencés par les écrits, la doctrine et les autres juges, tout cela en laisse d'autres indifférents.*” Badinter, R.–Breyer, S. (éditeurs): *Entretiens de provence. Le juge dans la société contemporaine*, Fayard, Paris (2003) 334.

## 5. 2. *A menekültválság a Bíróság előtt: Az N. S. ügy*<sup>56</sup>

Az Unió menekültjoga egy aszimmetrikus megoldásra épül. Egyfelől a tagállamok között nincs szisztematikus határellenőrzés, másfelől a menedék-kérők egy tagállam joga alá kerülnek. A menekültstátusz iránti kérelmet annak a tagállamnak kell megvizsgálnia, amelynek a területére először érkezett a kérelmező. Amennyiben nem ebben a tagállamban nyújtja be kérelmét, az adott tagállam az illető személyt átadhatja annak a tagállamnak, amelybe először érkezett. A rendszer azon a vélelmen alapult, hogy az Unió valamennyi tagállamának menekültügyi rendszere biztosítja az alapvető jogok tiszteletben tartását.

Az N.S. ügy alapeljárásában a kérelmező – aki először Görögországban lépett az Unió területére – azt állította, hogy ebben az országban a kérelmezőket szisztematikusan az emberi méltóságot sértő módon kezelik, ezért bírósági jogorvoslatot keresett az átadásról szóló határozattal szemben. Az előzetes döntés iránti előterjesztésében a Court of Appeal (England & Wales) egyebek mellett kérdezte, hogy „kizárja e az európai uniós alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége annak a megdönthetetlen vélelemnek az alkalmazását, amely szerint a felelős állam tiszteletben fogja tartani i. a kérelmező uniós jogon alapuló alapvető jogait; és/vagy ii. a 2003/9/EK irányelv [...], a 2004/83/EK irányelv [...], és/vagy a 2005/85/EK irányelv [...] által előírt minimumszabályokat?”

A Bíróság – nagytanácsban, nyilvánvalóan meggyőződve arról a jogon kívüli tényről, hogy létezik, sőt létezik olyan helyzet, amelyben az Alapjogi Charta 4. cikke szerinti kérelmező állítása megfelel a valóságnak,<sup>57</sup> megdönthetőnek nyilvánította a vélelmet. Érvelésében a rendelet szövegét – amely lehetőségként kínálta a tagállamoknak az áthelyezés elhagyását – úgy értelmezte, hogy a tagállamok kötelesek nem átadni a menedék-kérőt olyan tagállamba, amelyről bebizonyosodik, hogy eljárása szisztematikusan az Alapjogi Chartába ütközik:

56 C-411/10. és C-493/10. sz. *N. S. kontra Secretary of State for the Home Department és M. E. és társai kontra Refugee Applications Commissioner és Minister for Justice, Equality and Law Reform* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:865).

57 „A görögországi helyzettel kapcsolatban a Bíróság elé észrevételeket terjesztő felek nem vitatják, hogy 2010-ben az illegális bevándorlók csaknem 90% a ezen a tagállamon keresztül jutott be az Unió területére, és így a bevándorlók beözönlése miatt erre a tagállamra a többi tagállamhoz képest aránytalan teher hárul, és a görög hatóságok gyakorlatilag képtelenek megbirkózni ezzel.” (Az ítélet 87. pontja) Az ítélet 88. pontjában a Bíróság utal arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az M. S. S. ügyben tényvizsgálatokra alapozva megállapította, hogy a közös európai menekültügyi rendszer görögországi alkalmazása során gyakorlati nehézségek merültek fel.

Amint Heijer kommentárjában kiemeli, a Bíróság nem adta fel a rendszert, a vélelmet fennállónak tekinti, de a „kölcsonös bizalom nem egyenlő a csukott szemmel”.<sup>58</sup>

Az ítélet kapcsán elmondhatjuk, hogy a Bíróság „engedett” a valóságnak, a menekültjog új, kreatív értelmezését produkálta, amellyel bizonyos értelemben az uniós jogalkotó feladatát vette át (aktivizmus). Érvelésében a másodlagos jognak az elsődleges jog (Alapjogi Charta) fényében történő értelmezésével operált. Ugyanakkor az ítélet „óvatos” is, hiszen a menekültügyi rendszer működőképességét nem akarta veszélyeztetni. A tagállamokra, illetve azok bíróságaira történt deferálás pedig a dolog természetéből adódik, hiszen a vélelem megdöntése csak konkrét tények vizsgálata alapján történhet.

Áttekintve a Bíróság menekültpolitika kapcsán 2013 és 2016 között nagytanácsban hozott ítéleteit, a következők kép tárul elénk:

- A Bíróság az N.S. ügyben hozott ítéletét precedensnek tekinti („konzervativizmus”).<sup>59</sup>
- A Bíróság igyekszik „megértő” lenni a tagállamok egyes korlátozó rendelkezései kapcsán („minimalizmus”, „deferálás” a tagállami jogalkotóra, illetve a tagállami bíróságra).<sup>60</sup>

---

58 Heijer, Maarten: *Joined Cases C-411 & 493/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department and ME. and Others v. Refugee Applications Commissioner Minister for Justice, Equality and Law Reform, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011*, nyr., *Common Market Law Review*, 49 (2012) 5, 1735-1754.

59 C-4/11. sz. *Bundesrepublik Deutschland kontra Kaveh Puid* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:740), 30. pont, C-71/11.sz. *Bundesrepublik Deutschland kontra Y és Z* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:518), 48. pont, C-394/12. sz. *Shamso Abdullahi kontra Bundesasylamt* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:813), 60. pont

60 C-695/15 PPU. sz. *Shiraz Baig Mirza kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:188), C-573/14. sz. *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides kontra Mostafa Lounani* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:71), C-560/14. sz. *M kontra Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:101), C-443/14. sz. *Kreis Warendorf kontra Ibrahim Alo és Amira Osso kontra Region Hannover* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:127) (bár itt főszabályként a lakóhely-korlátozást nem engedi meg a kiegészítő védelmet kérők szociális ellátásának feltételeként, a tagállami bíróra deferálja, hogy a kiegészítő védelmet kérő integrálása érdekében mégis megengedhető-e), C-239/14. sz. *Abdoulaye Amadou Tall v Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:824), C-542/13. sz. *Mohamed M'Boj v État belge* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2452), C-79/13. sz. *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers kontra Selver Saciri és társai* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:103) (ebben az ügyben korlátokat is szab, főként emberességi szempontok miatt), C-604/12. sz. *H. N. kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform és társai* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:302) (itt van némi deferálás a

- A Bíróság azonban egyes, emberiességet, illetve a formális jogállamiságot érintő kérdésekben a tagállamokra kötelezettséget állapít meg.

### 5.3. A pénzügyi válság a Bíróság előtt

#### a) A Stabilitási és Növekedési Paktum ügy

Úgy gondoljuk, hogy az ügy – gazdasági-politikai-jogi hátterével és a meghozott döntéssel – valóban kiváló illusztrációja a Bíróság a válságban adott reakciójának.

Az Európai Monetáris Uniót a Maastrichti szerződés előkészítése során arra a közgazdaságtudományi alapon álló meggyőződésre alapozták, hogy a közös pénznek meg kell őriznie a vásárlóerejét. Az alacsony inflációnak elengedhetetlen feltételei az alacsony költségvetési deficit és államadósság. Ezeket a követelményeket számszerűsítve magába az Alapszerződésbe is felvették, majd másodlagos jogforrásokban a követelmények betartására vonatkozó eljárásokat is rögzítettek. Ez utóbbiakat nevezték Stabilitási és Növekedési Paktumnak.<sup>61</sup> Az élet úgy hozta, hogy Franciaország és Németország (a közpénzügyi szigor élharcosa) túlzott költségvetési deficitet produkáltak, amelyet a Tanács határozatában rögzített is, majd megszüntetésükre vonatkozóan ajánlásokat fogadott el a tagállamok számára. A Bizottság megítélése szerint ezekben az ajánlásokban foglaltakat a tagállamok nem teljesítették, a túlzott hiány továbbra is fennállt. Ezért az EK Szerződés 104. cikk (9) bekezdése szerinti határozat meghozatalára tett ajánlást a Tanácsnak.<sup>62</sup>

A Tanácsban az intézkedések meghozatalára felszólító határozatok elfogadásához szükséges többség nem volt meg; a Tanácsban ehelyett „következtetéseket”

---

tagállami bíróra), C-394/12. sz. *Shamso Abdullahi kontra Bundesasylamt* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:813), C-534/11. sz. *Mehmet Arslan kontra Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:343), C-528/11. sz. *Zuheyir Frayeh Halaf kontra Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:342), C-175/11. sz. *H. I. D. és B. A. kontra Refugee Applications Commissioner és társai* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:45).

61 A Tanács 1466/97/EK rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról. (HL L 209., 1997.8.2.), 1. (1466-os rendelet), a Tanács 1467/97/EK rendelete a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról. (HL L 209., 1997.7.7.), 6. (1467-es rendelet).

62 Az EK Szerződés 104. cikk (9) Ha a Tanács ajánlásainak egy tagállam továbbra sem tesz eleget, a Tanács úgy határozhat, hogy a tagállamot felszólítja arra, hogy meghatározott időn belül hozzon intézkedéseket a hiány olyan mértékű csökkentésére, amelyet a Tanács a helyzet orvoslásához szükségesnek ítél.

fogadtak el, amelyekben a két tagállamot lényegében az ajánlásokban foglaltak megételére hívták fel, továbbá „egyelőre” felfüggesztették a túlzott deficit eljárást. A Bizottság a 104. cikk (9) bekezdésnek megfelelő határozat meghozatalának elutasítására vonatkozó határozat és a Tanács következtetéseinek megsemmisítését kérte a Bíróságtól.

A Bíróság – teljes ülésben! – salamoni ítéletet hozott. A határozat el nem fogadására vonatkozó tanácsi határozat megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet elfogadhatatlannak találta, a Tanács következtetéseit pedig megsemmisítette. A Tanács a 104. cikk (9) bekezdésében foglalt határozat elfogadása tekintetében korlátlan diszkrécióval bír, a döntés elmaradása nem tekinthető megtámadható aktusnak. A túlzott deficit eljárás felfüggesztésére vonatkozó eljárást az uniós írott jog szabályozza, arról nem lehet egy tanácsi következtetésben határozni. A két fél tehát nyert is, megveszített is.

Úgy gondoljuk, hogy a Szerződés és a másodlagos jog szelleme – a szigorú költségvetési gazdálkodás megkövetelése – a Tanács eljárásának (úgy döntünk, hogy nem döntünk) szankcionálását diktálta volna. A Bíróság azonban tudomásul vette, hogy egyes meghatározó tagállamok számára az uniós jogba írt szigorú, számszerűsített államháztartási korlátok – többek között az aktuális politikai kényszerek miatt – nem tarthatók tiszteletben.<sup>63</sup>

### *b) A Pringle ügy*

A *Pringle ügyben* írt Legfelsőbb Bíróság (*Irish Supreme Court*) által előzetes döntésre feltett kérdések lényegét és tétjét egyaránt jól ragadja meg de Witte és Beukker: „A központi jogkérdés az volt, hogy vajon a 17 uniós tagállam által az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozásáról szóló, egymással kötött nemzetközi szerződés összeegyeztethető-e az uniós joggal. Ha a Bíróság erre a kérdésre nemleges választ adott volna, azzal súlyosan elmélyítette volna az eurózónát és az Európai Uniót 2010 óta tartó sújtó államadósság-válságot.”<sup>64</sup>

---

63 Maher, Imelda: Economic Policy Coordination and the European Court: Excessive Deficits and ECOFIN Discretion, *European Law Review*, 29 (2004) 6, 831-841. Lásd még *Common Market Law Review: Editorial Comments*, Whiter the Stability and Growth pact? (2004) 1193-1198.

64 De Witte, Bruno–Beukkers, Thomas: The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism Outside the EU Legal Order: *Pringle Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General*, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012, *Common Market Law Review*, 50 (2013) 3, 805.

A Bíróság azonban – teljes ülésben! – úgy döntött, hogy az euró-övezet stabilitása érdekében a nehézséggel küzdő tagállamnak feltételes pénzügyi támogatás nyújtására hivatott pénzügyi intézmény létrehozása nem ütközik az uniós jogba.

Az irodalom bőségesen elemezte az EMS és az uniós jogrend viszonyát, jónéhány kommentár foglalkozott a főtanácsnok álláspontjával és a Bíróság ítéletével.

Itt most számunkra az bír különös jelentőséggel, hogy a Bíróság a kifejezetten az euró-övezet, vagy másképpen az euró-pénzrendszer, vagy megint másképpen az Európai Monetáris Unió stabilitása érdekében létrehozott szervezetről produkált messze kiható jogi állásfoglalást. A jogszerűség alapkérdése az volt, hogy vajon egy ilyen rendszer a monetáris politika körébe tartozik-e, vagy sem. Ha igen, akkor – lévén szó az Unió kizárólagos hatásköréről – a tagállamoknak nincs joga ilyen megállapodást kötni. (Legalábbis az erre kifejezetten felhatalmazást adó alszerződés módosítás nélkül. Az erre irányuló európai tanácsi határozat a szerződés hatálybalépésekor még nem lépett hatályba.) Meggyőződésünk, hogy egy pénz érték-állandósága (a közös monetáris politika elsősorú célja) elválaszthatatlan a pénzrendszer stabilitásától. Amikor tehát az ESM hitelt nyújt az államadósság-válsággal küzdő euró-övezeti tagállamnak, azt az euró, a közös pénz érdekében teszi, a közös pénzre vonatkozó, széles értelemben vett monetáris politika keretében.

A főtanácsnok és a bírák a „megfelelő” döntés érdekében komoly szellemi erőfeszítéssel amellet érveltek, hogy itt nincs szó monetáris politikáról. A főtanácsnok a monetáris politika mibenlétét a monetáris politika Szerződésben említett eszközei felől közelítette meg. A bírák a monetáris politika Szerződésben említett célja (az árstabilitás megőrzése) alapján érveltek, s mutatták ki, hogy az ESM céljai, működése bár összefüggésben van vele, nem tartozik a monetáris politika körébe. Amint de Witte és Beukkers összegzésükben írják: „Mindent összevéve a Bíróság a Pringle ügyben jól megindokolt ítéletet hozott, ami jól vegyíti a jogi elvszerűséget és a politikai pragmatizmust.”<sup>65</sup>

Mi pedig azt mondhatjuk, hogy a Bíróság voltaképpen a Szerződés betűjének alapulvételével hozott „à la américaine” minimalista döntést, amely egy messzemenően integracionista célt igyekezett szolgálni.

---

65 De Witte, Beukkers: i. m. 848

c) *Az OMT ügy*

A 2008-ban kitört pénzügyi válságban néhány jelentősen eladósodott euró-övezeti tagállam állampapírjait a piac a többiekénél jóval magasabb kamatfelárral „büntette”. Ennek tovagyrúzó hatása akár az érintett tagállamokat az euró övezet elhagyására kényszeríthette volna. Az állampapírok széttartó kamatai egyúttal az Európai Központi Bank (EKB) monetáris transzmissziós mechanizmusait is gyengítették.

Az EKB úgynevezett OMT (Outright Monetary Transactions – magyarul végleges értékpapír adásvételi műveletek) határozata azt célozta, hogy megerősítse a veszélyben lévő euró-övezeti tagállamok állampapírjainak piaci kondícióit, helyreállítva egyúttal a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó monetáris politika transzmissziós mechanizmusainak<sup>66</sup> hatékonyságát, elhárítva egyúttal az euró-övezetre leselkedő veszélyt.

A német alkotmánybíróság – történetében először – előzetes döntésre irányuló előterjesztést tett az Európai Bírósághoz a határozat érvényesség-vizsgálatát kérve.<sup>67</sup> Álláspontja szerint az EKB monetáris politikai hatáskörét túllépve, a gazdaságpolitika körébe tartozó (*ultra vires*) aktust produkált, ami egyúttal a német alkotmányos identitás sérelmét is jelenti, ezért voltaképpen az aktus érvénytelenségének kimondására kívánta indítani a Bíróságot.

Az OMT ügy mögött két álláspont húzódott meg: Az egyik – ezt a Bundesbank alakította ki, és a német alkotmánybíróság magáévá tette – szerint az euró-övezeti tagállamok megsegítéséről a tagállamok kormányainak kell (gazdaság)politikai döntést hozni. A másik szerint ezt az EKB is megteheti a szupranacionális monetáris politika keretében, hiszen a monetáris politika transzmissziós mechanizmusainak helyreállítása – ha nem hagyományos eszközökkel is – a feladatai ellátásához szükséges.

A Bíróság – nagytanács összetételben, tudatában annak a jogon kívüli ténynek, hogy az EKB fellépésének hiányában veszélybe kerülhet az európai integráció egyik legféltehetőbb kincse, a monetáris unió –, a két koherens érvelés közül teljesen egyértelműen az integráció-párti érvelést tette magáévá, s az OMT határozatot

---

66 A monetáris politika transzmissziós csatornái azok a pénzügyi-gazdasági hatásmechanizmusok, amelyeken keresztül a központi bank képes (lehet) monetáris politikai céljai elérésére

67 C-62/14. sz. *Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:400).

a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó monetáris politika körébe tartozónak, így jogszerűnek nyilvánította.

A Bíróság (a bírák) attitűdjének jellemzéséhez figyelemre méltó adalék, hogy bár a német alkotmánybíróság előterjesztésében rögzítette azokat a kritériumokat, amelyek mellett az OMT megítélése szerint összeegyeztethető az uniós joggal (és a német alkotmánnyal), továbbá hogy a főtanácsnok indítványában szintén említ feltételt<sup>68</sup>, az ítélet egyik felkínált lehetőséggel sem élt, a határozatot feltétel nélkül nyilvánította jogszerűnek.

Ha a német alkotmánybíróság előterjesztését egyúttal a fokozott tagállami „érzékenység” megnyilvánulásának tekintjük, akkor azt mondhatjuk, hogy a Bíróság ezúttal nem igyekezett „óvatos” döntést hozni, hanem a Szerződés szövegére alapozott, határozottan, egyértelműen integracionista választ adott a német alkotmánybíróság provokatív kérdésére.

## 6. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG

Az uniós polgárság a Maastrichti szerződés újítása.<sup>69</sup> Az uniós polgárság a tagállami állampolgársághoz kapcsolódik, és számos részjogosítványt tartalmaz (szabad mozgás és tartózkodás a tagállamok területén, diplomáciai és konzuli védelemhez való jog, részvétel az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon, dokumentumokhoz való hozzáférés joga, az európai ombudsmanhoz való fordulás joga...) Az alapszerződés vonatkozó fejezete többnyire valójában már meglévő jogosultságokat foglalt egybe, nem lehetett tudni, hogy a státusz önálló életre kél-e, s ha igen, milyen tartalommal.

Az Európai Bíróság a tagállami hovatartozás szerinti diszrimináció uniós jogi alapvének aktivista értelmezésével a Martinez Sala, majd a Grzelczyk ügyben az uniós polgárságot önálló jogi státuszként értelmezte. Ez utóbbi, 2001. szeptember 20-án hozott ítéletében kijelentette: „31. Valójában az uniós polgárság státusának az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető státusa legyen, és lehetővé tegye számukra, hogy azonos helyzetben állampolgárságuktól függetlenül azonos jogi elbánásban legyen részük, kivéve a kifejezett kivételeket.”<sup>70</sup>

68 C-62/14. sz. Gauweiler ügy, főtanácsnoki indítvány (ECLI:EU:C:2015:675) 151. pont

69 Az EK szerződés 18. cikke

70 C-184/99. sz. *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:458).

Ezek az ítéletek a tagállamok által szociális ellátó rendszereik keretében eredetileg saját állampolgáraiknak nyújtott támogatásokhoz (családi pótlék, minimális megélhetési juttatás, kedvezményes hitel) való hozzáférést biztosítottak más tagállam állampolgárai számára. A Bidar ügyben a Bíróság a támogatott kölcsön formájában nyújtott hallgatói támogatás kapcsán szögezte le, hogy az nem korlátozható a tagállamban letelepedett diákok számára. Ebben az ügyben a Bíróság azt is „beleolvasta” a másodlagos jogba, hogy a tagállamoknak „bizonyos pénzügyi szolidaritást kell tanúsítaniuk az átmeneti nehézséggel küzdő, más tagállami állampolgárokkal kapcsolatos elbánást illetően.”<sup>71</sup>

Nos, úgy tűnik erre a pénzügyi szolidaritásra vonatkozó hajlandóság gyengült meg az utóbbi években. Ebben jócskán szerepet játszhatott a menekültválság és a belső migráció kapcsán a nemzeti (nemzetállami) érdekeket hangsúlyozó politikai erők térnyerése.

A Bíróság nem tudta kivonni magát a „tagállami érzékenységek” fokozódásának hatása alól, s néhány nagy ítéletben egyértelműen visszalépett az uniós polgárság kapcsán elfoglalt álláspontjához képest.

A *Dano* ügyben már megtört a varázs, a Bíróság elismerte a tagállamok azon jogát, hogy korlátozhatják az olyan uniós polgárnak a szociális juttatáshoz való hozzáféréshez való jogát, aki semmilyen kapcsolatban nincs a fogadó állam munkaerő piacával. (A Bíróság itt az eddig az uniós polgárságból levezett jogosultság tartalmát a korlátozást megengedő munkavállalókra vonatkozó másodlagos joghoz lépett vissza.)<sup>72</sup> Mivel az alapügyben szereplő uniós polgár helyzete és magatartása megfelelt a „megélhetési turizmus” könnyen kikezdhető jelenségének, nem volt egyértelmű, hogy a Bíróság nem ilyen helyzetekben hogyan ítéli meg az uniós polgároknak a tagállamok által nyújtott szociális támogatásokhoz való hozzáférését.

Nos, az *Alimanovic* ügy ebben a tekintetben egyértelmű választ adott. A Bíróság, anélkül, hogy az uniós polgárság státusára hivatkozott volna és az uniós polgár körülményeinek figyelembe vételét megkövetelte volna, kimondta: „E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy ami az alapügyben szereplőhöz hasonló szociális segítségnyújtási ellátásokhoz való hozzáférést illeti, valamely uniós polgár

71 Lásd Grzelczyk ügy, 44. pont (ezt az elvet megismételte e Bíróság a Bidar ügy 56. pontjában)

72 Thym az ügy kapcsán a Bíróság interpretatív konzervativizmusáról („*interpretative conservatism*”) beszél. Thym, Daniel: When Union Citizens Turn Into Illegal Migrants: The *Dano* Case, *European Law Review*, 40 (2015) 249.

a 2004/38 irányelv 24. cikkének (1) bekezdése alapján csak akkor tarthat igényt a fogadó tagállam állampolgárainak járóval egyenlő bánásmódra, ha a fogadó tagállam területén való tartózkodása megfelel a 2004/38 irányelv feltételeinek.<sup>73</sup> Ugyanis annak elismerése, hogy a 2004/38 irányelv értelmében tartózkodási joggal nem rendelkező személyek az állampolgárokra vonatkozókkal azonos feltételek mellett támaszthatnak a szociális segítségnyújtási ellátásokra való jogosultságot, szembemenne az említett irányelvnek a (10) preambulumbekzdésében kimondott céljával, amely annak elkerülésére irányul, hogy a más tagállamok állampolgárságával rendelkező uniós polgárok indokolatlan terhet jelentsenek a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére (Dano ítélet, C 333/13, EU:C:2014:2358, 74. pont).<sup>74</sup>

A *Förster* ügyben a *Bidar* ügyben elfoglalt állásponttól lépett vissza a Bíróság, amikor a *Dano-Alimanovic* érvelés alkalmazásával, az időközben hatályba lépett irányelv betűjére hivatkozva megengedte a hallgatók számára nyújtható hitel feltételeként az ötéves tartózkodást.

Ezeket az ítéleteket az irodalom egyöntetűen a válsághatására történt visszalépésként interpretálta, s magunk sem tehetünk másként. A Bíróság a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezése helyett a másodlagos jog szöveg szerinti, szűk értelmezése révén kapta a kívánt eredményt, a tagállami pénzügyi szolidaritással szembeni tartózkodás jogi indoklását.<sup>75</sup>

Az uniós polgárságot már-már temető irodalmi megnyilvánulások indíthatták arra az Urška Šadl, Mikael Madse szerzőpárost, hogy mennyiségi és minőségi elemzésnek vessék alá a Bíróság 1992. január és 2014 októbere közötti uniós polgársággal kapcsolatos esetjogát.<sup>76</sup>

Az eredmények óvatosságra intenek: kvalitatív elemzéseik alapján megállapítják, hogy „megfigyelhető nagyobb deferálás (*deference*) a tagállamok legitim

73 C-333/13. sz. *Elisabeta Dano és Florin Dano kontra Jobcenter Leipzig* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2358), 69. pont

74 C-67/14. sz. *Alimanovic* ügy, 48-49. cikkek

75 Iliopoulou-Penot, Anastasia: Deconstructing the Former Edifice of Union Citizenship? The *Alimanovic* Judgment Case C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln v. Nazifa Alimanovic and Others*. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 September 2015. EU:C:2015:597, *Common Market Law Review*, 53 (2016) 4, 1007–1036.

76 Šadl, Urška–Madsen, Mikael: Did the Financial Crisis Change European Citizenship Law? An Analysis of Citizenship Rights Adjudication Before and After the Financial Crisis, *European Law Journal*, 22 (2016) 1, 40-60

társadalmi (*societal*) érdekeire potenciálisan érzékeny egyedi esetekben, mint az államszervezet, a kisebbségek, valamint a kiutasítással kapcsolatban a közrend és a tartózkodással kapcsolatos elégséges jövedelem. Ebben az értelemben eredményeink nem térnek el jelentősen az irodalomban újabban bemutatottaktól.”

Végső konklúziójuk azonban más összképet fest: „...végső soron azt mondhatjuk, hogy a gazdasági válság csak korlátozott hatással volt az uniós polgárság jogára és ez a hatás jobbra az uniós polgárság fogalmának a széleit érintette.” És valóban, ha meggondoljuk, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok „kemény magva” (szabad mozgás, tartózkodás, diszkrimináció-mentes tanulás, munkavállalás, a munkavállalói státuszhoz kapcsolódó számos jog) érintetlen maradt.

## ÖSSZEGZÉS

Az Európai Bíróság „rendes” – a határozatok zömét kitevő – ítélkezési gyakorlata szélső pólusain találjuk az aktivista és a passzivista ítéleteket. Az Európai Bíróság passzvizmusa számos formát ölt. Ide sorolhatjuk a keresetek elbírálása szisztematikus halogatását, a hozzá intézett kérdésre a válasz elmaradását, a részleges választ, az uniós vagy tagállami jogalkotókhöz, illetve a tagállami bíróságokhoz történő deferálást, a korábbi állásponthez képesti visszalépést, a vitatott állásponthez való ragaszkodást.

A Bíróság az Uniót érintő, a jogon kívüli világban bekövetkezett nagyhorderejű fejleményekre – az Unió válságai – a tagállamok „érzékenységet” korlátokkal ugyan, de tisztelő, az európai integrációt és egyúttal a formális jogállamiságot védő ítéleteket produkált. Ezek a célra-orientált ítéletek hol aktivista (teleologikus, integracionista), hol passzivista (textualista, konzervatív, visszalépő) érveléssel kapják a kívánt eredményt.