

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

Mohay Ágoston

Az Európai Parlament a Bíróság előtt

*Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai
Parlament intézményi pozíciójára*

A doktori értekezés tézisei

Témavezető:

Szalayné Sándor Erzsébet
habilitált egyetemi docens

Pécs
2012

I. A KUTATÁSI FELADAT ÖSSZEFOGLALÁSA

Az Európai Parlament az Európai Unió intézményrendszerének egyik legsajátosabb eleme: szupranacionális természetű, közvetlenül választott intézmény, amely az európai integrációs döntéshozatal szintjén egyedülként biztosítja a nép hatalomgyakorlásban való részvételét. A képviseleti demokrácia letéteményesének tekinthető intézmény hatáskörei folyamatosan változtak és változnak, és noha ez bizonyos fokig minden uniós intézményre igaz, az Európai Parlament státuszában következtek be a legjelentősebbnek mondható változások, mind összetételét, mind hatásköreit illetően. Az egyes szerződésmódosítások mellett az Európai Unió Bíróságának esetjoga is kihatással volt a Parlament intézményi pozíciójának alakulására, mi több, a két folyamat össze is kapcsolódik. A kutatás célja, hogy a Bíróság gyakorlatának a Parlamentre gyakorolt hatását összefoglaló jelleggel feltárja, rendszerezze és értelmezze, levonva az uniós közjog szempontjából releváns következtetéseket.

Az értekezés középpontjában tehát annak vizsgálata áll, hogy az Európai Unió Bíróságának ítéletei milyen hatást gyakoroltak az Európai Parlamentre – az esetjogi vívmányok ugyanis a Parlament intézményi státuszának majd minden vetületét érintették. Nem kizárólag olyan bírósági ügyek lehetnek hatással a Parlamentre, amelyekben félként vagy beavatkozóként maga is részt vesz, de az esetek többségében ez a helyzet. Ebből következően szükséges volt a Parlament perképeségének elemzése is, amelyet sajátos módon szintén jelentősen alakított a luxemburgi bíróság gyakorlata – szerző figyelme is elsőként ezen ítéletek kapcsán irányult az értekezés témakörét képező jelenségre.

A kutatás célja volt annak feltárása is, hogy a Bíróság milyen érvelésre támaszkodva végezte jogértelmező – és nem ritkán jogfejlesztő – tevékenységét a Parlament kapcsán. Szükségesnek bizonyult az uniós jogon túlra is kitekinteni: az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei szintén relevánsak a vizsgált témakör egyes vetületei szempontjából.

II. A KUTATÁS MÓDSZEREI, AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK ÉS ELEMZÉSEK

Az értekezés, a témaválasztásból adódóan esetjogi meghatározottságú. Kutatásom során igyekeztem ezért az Európai Parlament intézményi státusza szempontjából releváns összes jogesetet megvizsgálni. Teljes és részletes bemutatásuk azonban egyfelől túlmutatna az értekezés keretein, másfelől a dolgozat hipotéziseinek igazolásához nem is volt szükséges. A gazdag bírói gyakorlatból azon ügyeket igyekeztem kiemelni, amelyek valóban jelentős, és közjogi szempontból releváns hatással voltak az Európai Parlamentre. A vizsgált jogesetek túlnyomó többsége a Bíróság előtt zajlott, és ítélettel zárult. Szemügyre vettem továbbá bírósági végzéseket is, illetve értelemszerűen a Törvényszék (korábban Elsőfokú Európai Bíróság) döntéseire is figyelemmel voltam. Nem vizsgáltam azonban az úgynevezett „staff ügyeket”, azaz az Európai Parlament alkalmazottai által kezdeményezett, alapvetően munkajogi-közszolgálati kérdéseket felvető eseteket, hiszen ezek kívül esnek az értekezés témakörén. Az ügyek javarészt az Európai Parlament közvetlen részvételével zajlottak (peres félként, beavatkozóként, észrevételeket benyújtó intézményként), ám kisebb számban olyan esetek elemzése is indokoltnak bizonyult, amelyekben a Parlament nem vett részt a bírósági eljárás szereplőjeként. Ez utóbbi kategóriához sorolhatjuk azokat az ügyeket, amelyek nem az Unió igazságszolgáltatási intézményrendszere, hanem a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt zajlottak. Az európai parlamenti választójog határainak kijelölése és az Európai Parlament törvényhozási minőségének értékelése kapcsán az európai szinten legfontosabb és legelismertebb emberi jogi standard, vagyis az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmezése kiemelkedő jelentőséggel bír.

Az értekezésben az egyes esetek rendszerező vizsgálata alapján kívántam megfigyeléseket tenni és következtetéseket levonni. Kutatásaimban éppen ezért elsősorban elsődleges forrásokra támaszkodtam: a releváns uniós normákra illetve bírósági ítéletekre, végzésekre és főtanácsnoki véleményekre. Az ítéletek és a kapcsolódó főtanácsnoki indítványok számottevő hányada magyar nyelven nem érhető el, ezért angol és német nyelvű eredeti forrásszövegek feldolgozására is sor került. Az egyes esetek bemutatása nem feltétlenül azonos részletességű, ami annak következménye, hogy az értekezés témaköre szemszögéből értelemszerűen nem ugyanolyan mértékben kellett figyelmet szentelni a vizsgált ügyeknek: az európai parlamenti választójoggal kapcsolatos ügyek esetében minden részlet érdekes lehet, míg egy jogalap-vita elemzésekor a tartalmi kérdésekkel csak a feltétlenül szükséges mértékben volt indokolt foglalkozni. Arra törekedtem, hogy az ügyek

értékelése, valamint megjegyzéseim illetve javaslataim az egyes esetek bemutatásával párhuzamosan jelenjenek meg, nem kizárólag az összegzésekben és a zárófejezetben.

Természetesen feldolgoztam az értekezés szempontjából jelentőséggel bíró szakirodalmat is, amivel kapcsolatban utalni kell arra, hogy e források zöme csak közvetve foglalkozik az értekezésem konkrét témakörével, másrészt szinte kizárólag idegen nyelvű – elsősorban angol, kisebb részben német és francia nyelvű – forrásokról van szó. Mindazonáltal a vonatkozó magyar szakirodalomra is tekintettel voltam, ahol ez lehetségesnek és hasznosnak bizonyult.

A választott kutatási témakör aktualitása kapcsán két tényezőt szeretnék kiemelni. Egyfelől a Bíróság gyakorlata folyamatosan alakítja és formálja az intézmények, köztük az Európai Parlament intézményi pozícióját. Másfelől a Bíróság értelmező tevékenységének a Parlamentre gyakorolt hatásáról magyar nyelven szinte alig találhatunk elemzéseket, és a külföldi szakirodalomban sem tartozik a kimerítően és összefoglaló jelleggel elemzett témakörök közé. Az értekezés ezért – legalábbis a szerző szándéka szerint – hiánypótló kutatásnak is tekinthető.

Az értekezés az alábbi struktúra szerint épül fel.

Az I. fejezet bevezető gondolatokat tartalmaz, illetve a témaválasztás indokairól és a kutatás módszereiről szól.

A II. fejezetben az Európai Parlament perképességi pozíciójának elemzését végzem el, egyes eljárástípusokra lebontva, kitérve szükséges mértékig egyes szervezési kérdésekre is.

A III. fejezet az Európai Unió Bírósága esetjogának a Parlament összetételére, szervezetére és működésére gyakorolt hatását ismerteti. A Bíróság az európai parlamenti választójog határai, a Parlament öngazgatási joga, a mandátumvizsgálat és a mentelmi jog, a Parlament székhelyének és működésének kérdése és az ülészak értelmezése, valamint a politikai csoportok közös politikai meggyőződésének szükségessége tárgyában egyaránt nagy jelentőségű ítéleteket hozott.

A IV. fejezet azt vizsgálja, hogy a Parlament hatásköreire vonatkozóan milyen hatással van az Európai Unió Bíróságának gyakorlata. Mivel a Parlament minden egyes hatáskörét érintik ítéletek, ezeket a különböző kompetenciák szerint kategorizálva elemzem (véleményezés, ellenőrzés, költségvetés, jogalkotás), szükség szerint további alcsoportokba rendezve a releváns ügyeket. A Parlament jogalkotási hatásköréhez kapcsolódó sajátos

problémakör a jogalap-viták jelensége, amely az uniós közjog rendszerében hatásköri összeütközések bírósági (alkotmánybírósági természetű) feloldását is jelenti.

Az V. fejezet összefoglalja a kutatási eredményeket, elemzi az intézményi egyensúly elvének érvényesülését és a (képviseleti) demokrácia elvének megjelenését a Bíróság érvelésében, értékelve a vizsgált esetjog vonatkozásában a Bíróság jogértelmező és jogfejlesztő tevékenységét is.

A vizsgált bírósági ítéletekben hangsúlyosan jelennek meg olyan aspektusok, mint az intézményi egyensúly elve vagy a képviseleti demokrácia megvalósulása az Európai Unióban – a Bíróság gyakran jogfejlesztést végezve, a szerződések szellemére és rendszerére hagyatkozva értelmezte az írott primer jog egyes rendelkezéseit, hogy érvényre juttassa ezen alapelveket, és a Parlament jogosítványait védelemben részesítse illetve adott esetben megerősítse.

III. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. A Parlament perképesége

A népképviselői demokráciák intézményrendszeréhez szokott elemző számára elsősorban meglepő lehet, hogy egy parlamenti testület a jogalkotó hatalom másik ágát vagy a végrehajtó hatalmat bíróság elé citálja, mivel a politikai intézmények hagyományosan más módokon rendezik vitáikat, és a bírói eljárások kimenetelének bizonytalansága miatt nem szívesen élnek ilyen eszközökkel akkor sem, ha azok rendelkezésükre állnak.¹ Az Unió sajátos közigazgatási rendszerében azonban más a helyzet. Az uniós intézmények közötti viszonyrendszerben (főként az Egységes Európai Okmány hatálybalépése óta) számos olyan vita, amelyet korábban politikai eszközökkel igyekeztek volna rendezni, jogi útra terelődött, és bírósági felülvizsgálat által nyer megoldást.² Ezért kiemelkedő fontosságú a perképeség elismerése a Parlament számára is: a hatásköreinek növeléséért folyamatosan küzdő intézmény a bírósági eljárások eszközét is igénybe vette és veszi nemcsak jogosítványai teljes tiszteletben tartásának kikényszerítettése, hanem azok határainak esetleges kiterjesztése érdekében. Az Európai Unió Bíróságának azon állítása, mely szerint a Szerződések egy teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hoztak létre, melynek célja az, hogy a Bíróságra ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát³, kellő indokot biztosított a Parlament perképeségének elismeréséhez, és az intézményi egyensúly elve is szükségessé teszi ezt. A többi uniós intézménnyel azonos mértékben a Parlamentnek is feltétlenül szüksége van aktív perbeli legitimációhoz annak érdekében, hogy előjogait védelmezni tudja. Természetesen az EP nem csak aktív, hanem passzív perbeli legitimációval is rendelkezik, ami az uniós jogorvoslati rendszer teljességének elérése iránti törekvés következménye. A Parlament számára még az alperesi képeség elismerése is értelmezhető egyfajta pozitív eredményként, hiszen az, hogy az EP aktusai ellen lehetséges semmissé nyilvánítási eljárást kezdeményezni, igazolja, hogy a Parlament érdemi döntéshozó: az alapító szerződések eredeti szövegváltozatához képest elért jelentős hatáskörbővülése így is megmutatkozik a bírósági gyakorlatban.

A Parlament perképeségének elismerése azonban nem volt egyértelmű, és a Bíróságra várta a mulasztási, illetve a semmissé nyilvánítási eljárásban a Parlament perelhetőségének és

¹ DEHOUSSE, Renaud: *The European Court of Justice – The Politics of Judicial Integration*, Macmillan, Houndmills, 1998, 97. o.

² BRADLEY, Kieran St. Clair: *Maintaining the Balance: The Role of the Court of Justice in Defining the Institutional Position of the European Parliament*, *Common Market Law Review* 1987, 64. o.

³ 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Parlament ügy [EBHT 1986., 1339. o.], 23. pont

perlési képességének tisztázása. A mulasztási eljárás esetében ez viszonylag egyszerűbben zajlott⁴, a semmisségi eljárás kapcsán viszont a Bíróság saját kifogásolható álláspontján is hamar változtatni kényszerült, hogy a szerződések céljának valóban megfelelő értelmezést adja a semmisségi eljárásról szóló rendelkezésnek⁵ – a tagállamok pedig nem mentek szembe a Bírósággal, hanem kodifikálták az írott primer jogba az esetjogi vívmányokat.⁶

Az EU egyedi alkotmányos rendszerében, ahol az Unió jogalkotási és végrehajtási hatáskörei különböző intézmények között megosztva léteznek, kiemelkedő jelentőségű a fékek és ellensúlyok rendszere: azt, hogy az egyes intézmények az EUSz. 13. cikk (2) bekezdésének megfelelően tartják-e magukat az őket megillető hatáskörökhöz, csak a Bíróság képes autentikus és kötelező módon megítélni. Amennyiben a Bíróság nem ismerte volna el a Parlament aktív és passzív perképesességét, akkor nem lett volna képes eleget tenni azon kötelezettségének, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.⁷

2. Az Európai Unió Bírósága esetjogának hatása a Parlament összetételére, szervezetére és működésére

Az Európai Parlament összetételét, szervezetét és működését elsősorban a primer és szekunder uniós jog szabályozza, kiegészülve a saját maga által elfogadott eljárási szabályzatával. A Bíróság e jogi normák értelmezése, illetve a Parlament intézményi aktusai érvényességének vizsgálata által alakította e kérdésköröket. A vizsgált téma kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatára is figyelemmel kell lenni, az európai parlamenti választójog értelmezése vonatkozásában.

Szinte közhelyszerű szakmai körökben, hogy az Európai Unió Bírósága gyakorlatának az uniós jog gyakorlatilag minden területén jelentős hatása van. Az Európai Parlament kapcsán azonban állítható, hogy átlagon felüli volt a Bíróság ítéleteinek hatása az intézmény összetételére (megválasztására), szervezetére és működésére.

⁴ A felperesi pozíció kapcsán lásd a 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügyet [EBHT 1985., 1513. o.], az alperesi minőség tekintetében a C-41/92. sz. Liberális Demokraták kontra Parlament ügyet [EBHT 1993., I-3153. o.].

⁵ A perelhetőség vonatkozásában lásd a 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Európai Parlament ügyet [EBHT 1986., 1339. o.], az EP perlési képessége kapcsán pedig előbb a 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügyet [EBHT 1988., 5615. o.], majd az ezt hallgatólagosan felülíró 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügyet [EBHT 1990., I-2041. o.].

⁶ A „kodifikáció” a Maastrichti Szerződéssel történt meg, a Nizzai Szerződés pedig továbbvitte a folyamatot, amikor privilegizált felperessé tette a Parlamentet.

⁷ MANCINI, G. Federico– KEELING, David T.: Democracy and the European Court of Justice, The Modern Law Review 1994/2., 181. o.

A Parlament öngazgatási jogának elismerése, és e jog különböző aspektusainak védelmezése döntő jelentőségű az intézmény autonómiájának és működőképességének megőrzésében. A nemzeti hatóságok nem sérthetik a Parlament autonóm döntési jogkörét, amely belső működésének meghatározására vonatkozik.⁸

Ugyanakkor a Parlament nem terjeszkedhet túl az öngazgatási jog primer jogi korlátain.⁹ A Parlament köteles többek között tiszteletben tartani a tagállamoknak a primer jogban rögzített, az Európai Parlament székhelyének meghatározásához való jogát, amint azt az Európai Unió Bírósága több ítéletében is megerősítette.¹⁰ Az EP Eljárási Szabályzatában nem állapíthat meg olyan hatásköröket a maga számára, amelyeket jogi aktus nem ismer el kifejezetten.¹¹

Másrésről a tagállamoknak hatáskörük gyakorlásakor a jóhiszemű együttműködés, azaz a lojalitás kölcsönös követelménye értelmében tiszteletben kell tartaniuk a Parlament saját belső szervezete szabályozására vonatkozó öngazgatási hatáskörét, és figyelemmel kell lenniük arra, hogy döntéseik ne akadályozzák a Parlament megfelelő működését.¹²

Az európai parlamenti választójog jogosult körének értelmezése által az EP összetételére is hatással volt a releváns esetjog: az alapjogi (emberi jogi) kérdéseket, többek között az uniós jog és az európai emberi jogi rendszer közötti viszony jellegét is feszegető Matthews-ügy és az annak következményként felfogható Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy,¹³ illetve az Eman és Sevinger ügy¹⁴ rámutattak egyfelől arra, hogy az Európai Parlamentre vonatkozó választójog primer jogi szabályozása nem teljességgel hézagmentes, és a tagállamok eltérően értelmezhetik a hatáskörükben maradt választójogi kérdések szabályozására vonatkozó jogosultság kiterjedését. Az EJEB kapcsolódó ítélezési gyakorlatára is figyelemmel kijelenthető, hogy a kérdés valószínűleg nem zárult le

⁸ 208/80. sz. Lord Bruce of Donington kontra Eric Gordon Aspden ügy [EBHT 1981., 2205. o.], 15-20. pont.

⁹ Bradley utal rá, hogy ironikusnak tűnhet, hogy a Bíróság az EP öngazgatási autonómiáját hangsúlyozza, miközben a Parlament nem dönthet szabadon működési helyéről-székhelyéről, és ehhez kapcsolódóan a személyzet átcsoportosításáról. (BRADLEY: op. cit. 58. o.) Az öngazgatási jog elismerése és következetes meghívatközvétele mindazonáltal hozzájárult a Parlament belső szervezési hatásköreinek kiterjedésének pontosításához, gyakorlásuk jogszerűsége feltételeinek megállapításához.

¹⁰ 230/81. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy 38. pont; C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament egyesített ügyek [EBHT 1991., I-5643. o.] 52. pont.

¹¹ C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek [EBHT 2008., I-07929. o.], 38. pont.

¹² 230/81. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy [EBHT 1983., 255. o.], 36-37. pont

¹³ Denise Matthews v. the United Kingdom, Application No. 24833/94, Decisions and Reports 1999-I. Az ügy következménye pedig az Európai Bíróság előtt zajlott C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy [EBHT 2006. I-7917. o.].

¹⁴ C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügy [EBHT 2006., I-08055. o.]

véglegesen, és jelzi az egységes európai parlamenti választási eljárás szükségességét – addig is a Bíróságnak kell eseti alapon döntenie az európai parlamenti választójog korlátozhatóságának (Matthews, Eman és Sevinger) és kiterjeszhetőségének (Spanyolország kontra Egyesült Királyság) kérdésében.

Hasonlóképpen a Bíróságnak kellett pontosítania az EP-mandátum igazolásával¹⁵ és megszűnésével¹⁶ (a képviselői hely megüresedésével) kapcsolatos, a Parlamentet illetve a nemzeti hatóságokat megillető kompetenciák relatív helyzetét. A képviselők mentelmi jogának kérdése, mint a parlamenti feladatok ellátásnak garanciája, szintén kiemelkedő fontosságú kérdés, amely az EP-t közvetlenül érinti, a tagállamok hatásköreinek tiszteletben tartásáról ugyanakkor a Bíróság minden esetben gondoskodik e kérdés kapcsán is.¹⁷ Ugyancsak a tagállamok illetve a Parlament hatáskörének elhatárolásához is kapcsolható az EP ülészakának értelmezése, és az intézmény működési helyeinek kérdése, ahol a tagállami érdekek és a Parlament érdekei számos esetben feszültek egymásnak¹⁸ – a székhely-vitákban a Bíróság körültekintően egyensúlyozva törekedett valamiféle egyensúlyt teremteni a „Szerződések urait” megillető, az intézményi székhelyek meghatározására vonatkozó hatáskör, illetve a Parlament öngazgatási-önszervezési joga között. Az írott primer jog tiszteletben tartása mellett lehetséges legjobb megoldás azonban még mindig távol áll a legracionálisabb szabályozástól.

A Parlamentnek a tagállamok politikai közösségeiben és az európai politikai színtéren megjelenő, uniós szinten releváns érdekeket és nézeteket kell képviselnie, ezért fontos, hogy az egyes képviselők a formális követelmények betartása mellett szabadon alakíthassanak politikai csoportokat a Parlamentben. Ez a szabadság azonban nem terjedhet odáig, hogy veszélyeztesse az EP képességét intézményi feladatainak ellátására. A politikai csoportok létrehozása mögötti szándék nem alapulhat pusztán technikai és anyagi szempontokon, elutasítva az alapszintű politikai kooperációt is – a Parlament intézményi (többségi)

¹⁵ C-393/07. és C-9/08. sz. Olasz Köztársaság és Beniamino Donnici kontra Parlament egyesített ügyek [EBHT 2009., I-3679. o.]

¹⁶ T-353/00. sz. Le Pen kontra Parlament ügy [EBHT 2003., II 1729. o.]

¹⁷ Lásd különösen a 101/63. sz. Albert Wagner kontra Jean Fohrmann és Antoine Krier ügyet [EBHT 1964., 383.o.], a 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügyet [EBHT 1986., 2391. o.] és a C-393/07. és C-9/08. sz. Olasz Köztársaság és Beniamino Donnici kontra Parlament egyesített ügyeket [EBHT 2009., I-3679. o.].

¹⁸ 230/81. számú Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy [EBHT 1983., 255. o.], 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy [EBHT 1984., 1945. o.], 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek [EBHT 1988., 4821. o.], C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburg kontra Európai Parlament egyesített ügyek [EBHT 1991., I-5643. o.], C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy [EBHT 1997., I-05215. o.]. E probléma kapcsán a legújabb fejlemény a Franciaország által a közelmúltban benyújtott két kereset – az ügyeket a Bíróság C-237/11. és C-238/11. számon vette nyilvántartásba ((HL 2011 C 226., 24-25. o).

álláspontjának kialakításához ugyanis politikai nézetek strukturált ütköztetésére van szükség, és ezt a Bíróság is felismerte.¹⁹

A szerteágazó releváns esetjog elemzése rávilágít, hogy a Parlament intézményi státuszának belső aspektusai vonatkozásában a bírói jogértelmezésnek megkerülhetetlen szerepe van: az EP működésének szabályait az ítélkezési gyakorlat nemcsak pontosította, hanem alakította, formálta is.

3. Az Európai Unió Bírósága esetjogának hatása a Parlament hatásköreire

Az uniós intézmények közül az Európai Parlament érte el a legjelentősebb mértékű hatáskörbővülést az integráció mintegy öt évtizedes folyamata alatt, eredeti, meglehetősen korlátozott konzultatív-ellenőrző szerepköréből kilépve mára társjogalkotó intézménnyé vált, amelynek kompetenciái egyre jobban igazodnak a nemzeti parlamentekéhez. Az egyes szerződésmódosítások mind bővítették a Parlament hatásköreit²⁰, és az intézmény maga is aktívan és határozottan lépett fel ennek érdekében, különösen a közvetlen választások bevezetése óta. A politikai állásfoglalások, az integrációt érintő reformtervezetek és a szerződésmódosításokat kidolgozó kormányközi konferenciákon való részvétel²¹ mellett a Parlament stratégiai jelleggel alkalmazta a Bíróság előtti keresetindítás jogát is annak érdekében, hogy előjogainak védelmét garantálni tudja az uniós igazságszolgáltató intézmény közreműködése által. Az uniós közjog primer szabályai gyakran „csontvázszabályok”²², illetve pontatlanok, ezért valódi tartalmuk megállapítása a Bíróságra marad – a Bíróság gyakorlatában pedig a jogértelmezés gyakran összefonódik a jogfejlesztéssel, főként a rendszertani és teleologikus jogértelmezési módszerekre támaszkodva.

Az Európai Unió Bíróságának ítéletei kiemelkedő hatással bírtak és bírnak az Európai Parlament hatásköreire, azok gyakorlásának szabályaira, illetve a kompetenciái határainak kijelölésére. Az Európai Parlament hatásköreinek növelése az egyik útja annak, hogy az Unió működésében fennálló democráciadeficit csökkenthető legyen.²³ A hatáskörök növelésével

¹⁹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. Martinez és mások kontra Európai Parlament egyesített ügyek [EBHT 2001, II-2823. o.], 144-149. pont

²⁰ Ahogy Corbett, Jacobs és Shackleton összefoglalta a fejlődési folyamatot: „*From fig leaf to co-legislature*” (CORBETT, Richard – JACOBS, Francis – SHACKLETON, Michael: *The European Parliament* (Seventh edition), John Harper Publishing, 2007, 3. o.)

²¹ A kormányközi konferenciákon való európai parlamenti részvételről lásd: PRIESTLY, Julian: *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, John Harper Publishing, 2008, 23-44. o.

²² KECSKÉS László – RÓNA András: *Az Európai Bíróság – múlt, jelen, jövő*, Jogtudományi Közlöny 1999/5., 31. o.

²³ A demokrácia-deficit leküzdésének másik elfogadott módjaként a nemzeti parlamentek uniós szerepkörének növelését jelölhetjük meg. A demokrácia-deficit jellegéről és a nemzeti parlamenteknek a Lisszboni

azonos fontosságú és attól elválaszthatatlan, továbbá a demokrácia alapelvének érvényesülése és a deficit leküzdése szempontjából elengedhetetlen, hogy a Parlamentet formálisan megillető előjogokat tiszteletben is tartsák az intézmények és a tagállamok is.²⁴

Kijelenthetjük, hogy az Európai Unió Bírósága egyértelműen az Európai Parlamentet tartja a ténylegesen demokratikus elemnek az uniós intézményrendszerben, és e meggyőződés mentén számos, az intézmény számára pozitív eredményt jelentő ítéletet hozott. Az EP jogosítványainak védelmezése és adott esetben erősítése az egyik legfontosabb eleme annak a folyamatnak, amit az Európai Közösség/Unió fokozatos demokratizálásnak tekinthetünk.²⁵ Az uniós aktusok jogalapját érintő jogvitákat pedig a Bíróságnak olyan, a különböző hatalmi ágakhoz tartozó intézmények közötti hatásköri-hatáskörmegosztási konfliktusokat kell feloldania, amelyek hasonlatosak a szövetségi államokban felmerülő hatalommegosztási vitákhoz (noha ott döntően a szövetségi-tagállami kompetenciák elhatárolásáról van szó).²⁶ A Parlament kitartó és aktív felperesként nem ritkán nyúl a Bíróság előtti keresetindítás eszközhöz kompetenciái védelemében, a Bíróság pedig kiegyensúlyozott mértékben, a Szerződések szelleme és rendszere valamint az intézményi egyensúly párhuzamos tiszteletben tartása mellett jogértelmező és jogfejlesztő tevékenysége által pontosítja, meghatározza vagy éppen (az intézményi egyensúly fenntartása, a demokrácia elve, a jogorvoslati rendszer teljessége vagy a jogállamiság érdekében) szükséges mértékben szélesíti a Parlament hatásköreit.

4. Összegzés és konklúziók

Értekezésemben igyekeztem rámutatni és igazolni, hogy az Európai Parlament létezésének és funkcionálásának jószerivel minden vetületére jelentős, figyelmen kívül nem hagyható hatással volt az Európai Unió Bíróságának (és a választójog kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának) gyakorlata.

Az EP perképességével kapcsolatos esetjogi vívmányok különösen jó példával szolgálnak arra, hogy a Bíróság az írott primer jog értelmezése és alkalmazása során alakítani

Szerződéssel megerősített uniós szerepköréről lásd: Ágoston MOHAY – Tamara TAKÁCS: The Role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty, in: Tímea DRINÓCZI – Tamara TAKÁCS (eds.): Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia, University of Pécs – J.J. Strossmayer University of Osijek, Pécs-Osijek, 2011, 483-498. o.

²⁴ BOYRON, Sophie: The consultation procedure: has the Court of Justice turned against the European Parliament? *European Law Review* 1996, 145. o.

²⁵ MANCINI – KEELING: *op. cit.* 177. o.

²⁶ BRADLEY, Kieran St. Clair: The European Court and the Legal Basis of Community Legislation, *European Law Review* 1988/6, 402. o.

is képes az intézmények hatásköreit. A parlamenti perképeségre vonatkozó ítéleteket a tagállamok – „a Szerződések urai” – tudomásul vették, illetve ki is teljesítették a fejlődési ívet az EP privilegizált felperesi pozíciójának elismerésével. A bírósági esetjog megerősítette és egyúttal ki is jelölte a határait az EP öngazgatási jogának, ügyelve arra, hogy a Parlament számára a működése hatékonyságának biztosításához szükséges öngazgatási jogot garantálja, ugyanakkor a tagállamok hatásköreit se csorbítsa. A parlamenti ülészak pontos meghatározása pedig egyebek mellett a képviselők mentelmi joga vonatkozásában is jelentőséggel bír. A Bíróság tisztázta azt is, hogy képviselőinek mentelmi jogát illetően hogyan alakulnak a Parlament hatáskörei. Az EP egyik legalapvetőbb szervezeti alkotóelemének, a politikai csoportnak a definiálásával a Bíróság az EP, mint uniós intézmény feladat-ellátási képességének biztosításához is hozzájárult. A Szerződések nem kellően pontos megfogalmazásából és az egységes európai parlamenti választási eljárásra vonatkozó szabályok hiányából adódó, az európai parlamenti választójoggal kapcsolatos jogvitákban a Bíróság a választójog határait pozitív és negatív oldalról is megvizsgálta, kontrollálva az EP-választójog jogosulti körének kiterjesztését és korlátozását egyaránt, még ha nem is zárult le véglegesen a kérdés.

A Parlament hatásköreinek minden kategóriájára érdemi hatással volt a Bíróság ítélkezési gyakorlata. A Parlament számára összességében túlnyomórészt kedvező ítéletek ellenére nem állítható, hogy a Bíróság az EP-t indokolatlanul preferálná a többi intézmény kárára. A tagadhatatlanul megjelenő jogfejlesztő természetű ítéletek mellett a parlamenti hatáskörök korlátait felvázoló döntéseket éppúgy megvizsgáltam az értekezésben, mint az EP számára egyértelműen pozitív döntéseket. A jogalap-vitákra kiemelt figyelmet fordítottam: noha ezen ítéletek elsősorban a Parlament jogalkotási hatáskörét érintik, hatásuk ezen túlmutató – gondoljunk arra, hogy a Bizottság végrehajtási hatáskörének ellenőrzése is megvalósulhat a jogalap vitatása által.

4. 1. Az intézményi egyensúly elvének garantálása

Az Európai Unió Bíróságának vizsgált esetjoga során, akár a Parlament perképeségére vonatkozó, akár az intézmény működésére, szervezetére, összetételére, vagy hatásköreinek értelmezésére irányuló ítéleteket tekintjük át, gyakran visszatérő elemként találkozunk az intézményi egyensúly elvére hivatkozással.

Az intézményi egyensúly elvét az írott primer jogban *expressis verbis* nem tartalmazza, az elv kifejtése az Európai Unió Bíróságának érdeme. Az elv gyökerei az

integráció legkorábbi időszakára vezethetők vissza, nevezetesen a Meroni-ügyben²⁷ hozott ítéletre. A Bíróság itt beszélt először „a Közösség intézményi struktúráját jellemző hatalmi egyensúlyról”, mint garanciális jelentőségű elvről.²⁸ Az írott primer jogi rendelkezés, amelyre a Bíróság hivatkozott, az ESZAKSz. 3. cikke volt, mely szerint az intézmények a közös célok elérése érdekében járnak el, a kompetenciáik határain belül. A rendelkezés EGKSz.-beli megfelelője, amely a szerződés 4. cikkének (1) bekezdésébe foglaltatott, szintén kimondta, hogy az egyes intézmények a szerződésben rájuk ruházott hatáskörük keretén belül járnak el. Hatályos változata pedig jelenleg az EUSz. 13. cikk (2) bekezdésében található, a Lisszaboni Szerződést követően némileg bővebben kifejtve: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.” Az elv szigorúan jogi értelemben véve azt jelenti, hogy minden intézménynek be kell tartania a hatásköri szabályokat (ebben az értelemben egy normatív és statikus elv) – dinamikus, alkotmányos alapelveként történő értelmezése azonban ezen túlmutató tartalmat is hordoz: az intézmények egymáshoz viszonyított hatalmi helyzetét jelenti, amely hatalmi egyensúlyt hivatott garantálni.²⁹ Némiképp az *effet utile* elvhez is hasonlítható a hatásmechanizmusa abban az értelemben, hogy az intézményi egyensúly az Unió közjogi konstrukciójában felmerülő joghézagokat kitöltve, az intézmények relatív kompetenciáit szabályozó rendelkezések valódi tartalmát értelmezéssel feltárva biztosítja az Unió megfelelő működését.³⁰ Az elv gyakorlatilag a hatalmi ágak klasszikus Montesquieu-i elválasztását helyettesítendő határozza meg az uniós intézmények relatív helyzetét, amely *ultra vires* doktrínaként is értelmezhető, ezért a jogállamiság elvével is összefüggésben áll.³¹

A Parlament intézményi pozíciója, illetve az abból eredő jogosultságok tiszteletben tartása nélkülözhetetlen eleme az intézményi egyensúlynak. A Szerződések olyan hatáskör-megosztási rendszert hoztak létre az intézmények között, amely az Unió célkitűzéseinek

²⁷ 9-56. sz. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA kontra ESZAK Főhatóság [EBHT 1958., 0011. o.]

²⁸ „From that provision there can be seen in the balance of powers which is characteristic of the institutional structure of the Community a fundamental guarantee granted by the Treaty in particular to the undertakings and associations of undertakings to which it applies.” (Ibid., c) pont.) Az ítélet többek között az ESZAK Főhatóság általi hatáskör-delegálással jogszerűségével volt kapcsolatos; a keresetet a Bíróság megalapozottnak találta.

²⁹ MONAR, Jörg: The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists, European Union, 2011, 61. o. Az elv dinamikus értelmezéséről lásd még JACQUÉ, Jean-Paul: The Principle of Institutional Balance, Common Market Law Review 2004, 383-391. o.

³⁰ PRECHAL, Sacha: Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents, in: HEUKELS, Ton – BLOKKER, Niels M. – BRUS, Marcel: The European Union After Amsterdam, Kluwer Law International, 1998, 278. o.

³¹ CONWAY, Gerard: Recovering a Separation of Powers in the European Union, European Law Journal 2011/3., 319. o.

elérésében minden intézmény számára funkcionálisan saját feladatot jelöl ki, ezért a Bíróság feladatai közé tartozik, hogy a Szerződések hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezéseinek teljes körű alkalmazásáról gondoskodva megőrizze ezt az intézményi egyensúlyt.³²

Az egyes intézmények relatív hatásköri helyzete kapcsán ugyanakkor kérdés, hogy valóban lehet-e a szó hagyományos értelmében egyensúlyról beszélni? Az egyes intézmények kompetenciái sosem voltak teljes egyensúlyban a szó szoros értelmében, az EP maga úgy látta még 1988-ban, hogy inkább „intézményi egyensúlytalanságról” van szó.³³ Az intézményi egyensúly elve dinamikus értelemben ezért sokkal inkább a fékek és ellensúlyok uniós rendszerét jelenti. Az elv érvényesülése érdekében a Bíróságnak adott esetben paradox módon éppen túl kellett lépnie a szerződések szó szerinti értelmezésén ahhoz, hogy az elv érvényesülését garantálni tudja. Az elv biztosítása során ugyanakkor a Bíróságnak ügyelnie kell arra, hogy ne változtassa meg túlzott módon az intézmények pozícióját, hiszen ebben az esetben már az intézményi egyensúly felborításáról lenne szó. A Parlament aktív és passzív perképeségének elismerése jól példázza ezt a kettős meghatározottságot – hiszen amikor a Bíróság a Parlamentnek csak előjogai védelmében biztosította a semmisségi keresetindítás jogát, amelyre az intézménynek feltétlenül szüksége volt hatáskörei tiszteletben tartásához, nem pedig a privilegizált felperesi csoportba helyezte, akkor tekintettel volt a „Szerződések urainak” hatáskörére is.³⁴

Mindazonáltal az intézményi egyensúlyon tagadhatatlanul változtatott a gyakorlata által a Bíróság³⁵, amennyiben azonban elfogadjuk, hogy ez az elv egy dinamikus alkotmányossági koncepció, akkor e változtatásokra úgy tekinthetünk, mint kiigazításokra, amelyekre az Unió alkotmányos alapját képező Szerződések szellemére és rendszerére tekintettel szükség van.³⁶ Különösen igaz ez a Parlament, mint az egyetlen közvetlen demokratikus legitimitációval rendelkező uniós intézmény vonatkozásában: kijelenthető, hogy az uniós intézmények közül az EP pozíciójára volt a legjelentősebb hatással az intézményi egyensúly elvének Bíróság általi alkalmazása.³⁷

³² C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1994., I-625. o], 11-12. pont

³³ Resolution on the democratic deficit in the European Community (HL 1988 C 187., 229. o.)

³⁴ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 27. pont

³⁵ A hatalommegosztás közösségi/uniós rendszerét mind intézmények közötti, mind a tagállamok és a szupranacionális integrációs szervezet közötti viszonylatban alakította és alakítja a Bíróság gyakorlata – ennek eredménye a Szerződések alkotmányos karakterének erősítése. (DE WAELE, Henri: The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment, *Hanse Law Review* 2010/1., 5. o.)

³⁶ A perképeségi szabályok alakításával Schoo szerint is éppen a kiterjesztő bírósági értelmezés tett lépéseket arra, hogy valódi egyensúlyt teremtsen az intézmények között. (SCHOO, Johann: Das Europäische Parlament und sein Verfassungsgericht, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1990/23-24., 532. o.)

³⁷ CONWAY: op. cit. 319-320. o.

A Bíróság természetesen olyan esetekben is hivatkozik az intézményi egyensúlyra, amikor a vagy Szerződésekkel egyértelműen ellentétes, vagy a Szerződések által kifejezetten nem rendezett gyakorlat felülvizsgálatát adja.³⁸ A jogalkotás terén pedig az intézményi egyensúly elve többek között azt jelenti, hogy a jogi normákat kizárólag a megfelelő jogalapra építve, annak szabályai szerint lehet jogszerűen megalkotni.³⁹ Gyakran az intézmények közötti viszonyokra vonatkozó, egyes esetekben pontatlan vagy kiegészítésre szoruló szabályok szülik az intézményközi vitákat, az intézményi egyensúly koncepciója tehát – legalábbis az uniós jog eddigi történetében – mindenképpen értelmezésre és kifejtésre szorul a Bíróság által.⁴⁰

Nincs arról szó ugyanakkor, hogy a Parlament valamiféle kivételezett helyzetben lenne, a Bíróság az EP-t is rászorítja az intézményi egyensúly tiszteletben tartására, a Parlament sem foszthat meg más intézményeket valamely olyan joguktól, amelyet számukra a Szerződések biztosítanak.⁴¹

Az intézményi egyensúly a Parlament szemszögéből kiemelkedő fontosságú eleme a Bíróság alkotmányos koncepciójának. A hatalommegosztás klasszikus értelmezése kevésbé vetíthető rá az Európai Unióra, az intézmények hatáskörei egymást kiegyensúlyozva biztosítják a hatalom funkcionális megoszlását. Az intézményi egyensúly elve ezért indokoltá tehet bizonyos jogfejlesztő lépéseket a Bíróság által, egyúttal azonban védőpajzsként kell szolgálnia az egyes intézményeknek a Szerződésekkel ellentétben álló hatalmi túlsúlyának kialakulásával szemben.⁴²

4. 2. Az Európai Parlament, mint a képviseleti demokrácia letéteményese

A Parlament az Unió intézményei között azért is egyedülálló, mert az egyetlen szerv, amely közvetlen választással nyeri el felhatalmazását, ezért közvetlen demokratikus legitimációval bír. A Bíróság ítélezési gyakorlatában ezért a Parlament intézményi státuszának

³⁸ Lásd például a C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügyet [EBHT 2008., I-3189.o.] a másodlagos jogalapok kialakításának tilalma vonatkozásában: A Bíróság szerint valamely intézmény arra vonatkozó lehetőségének elismerése, hogy másodlagos jogalapokat hozzon létre, akár azért, hogy megszigorítsa, akár pedig azért, hogy megkönnyítse valamely aktus elfogadásának módjait, az adott intézmény számára olyan jogalkotási hatáskör biztosításához vezetne, amely túllép a Szerződésben előírt hatáskörön. Ez azt eredményezné, hogy „az adott intézmény számára lehetővé válnék az intézményi egyensúly elvének megsértése, amely elv magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja.” (57. pont)

³⁹ PRECHAL: op. cit. 276. o.

⁴⁰ PRECHAL: op. cit. 277. o.

⁴¹ Lásd például az EP öngazgatási joga kapcsán a 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy 23. pontját.

⁴² PRECHAL: op. cit. 280. o.

értelmezésekor hivatkozási alapként jelenik meg a demokratikus hatalomgyakorlás biztosításának szempontja.

Ennek kapcsán összefoglaló jelleggel az alábbi megállapítások szűrhetők le a Bíróság gyakorlatából:

- a parlamenti demokrácia társadalmi-politikai sajátosságaira tekintettel politikai frakciókra van szükség ahhoz, hogy a Parlament el tudja látni a Szerződések által ráruházott feladatokat⁴³
- a nép választott képviselői útján vesz részt a hatalomgyakorlásban, a Parlament jogalkotási részvétele a képviseleti demokrácia megvalósulásának biztosítója⁴⁴
- az EJEB értelmezésében az EP az Unióban a „valódi politikai demokrácia” érvényesülésének garanciája, és az EU törvényhozó szervének minősül az EJE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti értelemben.⁴⁵

Ezenfelül a Parlament keresetindítási jogosultságának elismerése kapcsán is felfedezhető a demokrácia elvének, mint mögöttes szándéknak a megjelenése, noha a Bíróság ezt explicit módon nem említi a vonatkozó érvelésében: a Parlament intézményrendszerben betöltött pozíciójának erősítése, illetve az EP „egyensúlyba hozása” a többi intézménnyel fokozottabb parlamenti részvételt tesz lehetővé, ami kevésbé közvetlen módon, de hozzájárult az integrációs intézményi struktúra demokratizálásához.⁴⁶ Közvetett módon az EP működési helyeivel kapcsolatos jogviták során is megjelenik a demokrácia elve az argumentációban: amikor a Bíróság a Parlamentnek adott ígazat a 213/88. és C-39/89. sz. Luxemburg kontra Parlament ügyekben, ezzel elfogadta az intézmény által adott indokolást, miszerint az adminisztratív személyzet egy részének áthelyezésére azért volt szükség, mivel (az EEO hatálybalépése óta) az EP munkaterhe és „demokratikus felelőssége” megnőtt.⁴⁷

Fontos hozzátenni, hogy amikor a Bíróság először érvelt a Parlament mellett a demokráciára (egész pontosan egy „alapvető demokratikus elvre”) hivatkozva az izoglüköz-ügyek eldöntésekor, a Szerződések egyáltalán nem tartalmaztak még utalást a demokráciára. A Bíróság ennek ellenére a Parlament szerepét a közösségi normákat demokratikus legitimációval felruházni képes intézményként definiálta, a képviseleti demokrácia elvét az alapvető jogokhoz és jogállami garanciákhoz hasonlóan a közösségi jogban bennrejlő elvként

⁴³ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 145. pont

⁴⁴ Lásd többek között a 139/79 sz. Maizena GmbH kontra Tanács ügy [EBHT 1980., 3393. o.] 33. pontját és a C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanácsa ügy [EBHT 1991, I-02867.] 20. pontját.

⁴⁵ Denise Matthews v. The United Kingdom, 49-52. pont

⁴⁶ ZULEEG, Manfred: Demokratie durch Rechtsprechung, in: MICKLITZ, Hans-W. – TONNER, Klaus – KRÄMER, Ludwig: Law and Diffuse Interests in the European Legal Order – Liber Amicorum Norbert Reich, Nomos, 1997, 5. o.

⁴⁷ C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament egyesített ügyek, 48. pont

kezelte.⁴⁸ Ez az elv két dimenzióban jelenik meg a Bíróság gyakorlatában: egyfelől a Parlament jogalkotási szerepének védelmezése az intézményi egyensúly garantálásának elemeként, másfelől a nép szupranacionális hatalomgyakorlásban való részvételének szükségességeként.⁴⁹ A két elvet együttesen hivatkozta a Bíróság a Parlament jogalkotási részvétele céljának értelmezésekor, az intézményi egyensúly elve és a demokratikus döntéshozatal követelménye így szinergikus hatással volt és van az európai parlamenti hatáskörök bírói védelmezésére és megerősítésére.

A tagállamok a szerződés módosítások során valóban beemelték az írott primer jogba a demokrácia elvét⁵⁰, és a Lisszaboni Szerződéssel kifejezetten a képviseleti demokrácia elvét jelölték meg az Unió működésének alapelveként⁵¹ – ennek egyik leghangsúlyosabb eleme pedig az uniós polgárok érdekeinek közvetlen uniós szintű képviselése az EP által.⁵² A demokrácia elvének garantálása az Unió intézményrendszerben éppen ezért elválaszthatatlan a Parlament intézményi státuszának „konszolidációjától”⁵³, amely a szerződés módosítások mellett éppen a bírósági gyakorlatnak köszönhető. Ahogy Tesauro főtanácsnok megfogalmazta: a Parlament hatékonyabb jogalkotási részvétele garanciális jelentőségű a demokrácia elvének érvényesítése szempontjából⁵⁴, és ez a Parlament hatásköreire általában, a jogalkotáson túlmutató értelemben is igaz.

4. 3. A Bíróság releváns jogfejlesztő-jogértelmező tevékenységének értékelése

Az Európai Unió Bírósága tevékenysége során magától értetődő módon jogértelmezést végez, jogértelmezése azonban sokszor jogfejlesztést is jelent. A jogértelmezés ismert módszerei

⁴⁸ MANCINI, Federico G.: *Democracy and Constitutionalism in the European Union*, Hart Publishing, 2000, 35-36. o.

⁴⁹ Ez megfelel annak a kettős koncepciónak, hogy egy demokratikus rendszerben a népképviselést biztosítani kell a döntéshozatalban, illetve a közjogi intézmények egymás közötti rendszerében fékek és ellensúlyok beépítésére és működtetésére van szükség. (Ninatti, Stefania: *How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process under Scrutiny of the European Court of Justice*, Jean Monnet Working Paper 10/03, 2003, 9. o.)

⁵⁰ Ahogy Mancini és Keeling megejegyzik, „bármilyen sokkoló”, de a Közösségeket eredetileg nem demokratikus szervezetnek szánták, és így a eredetileg a tagfelvétel követelményei között sem szerepelt semmilyen formában az a követelmény, hogy a csatlakozni kívánó állam demokratikus legyen (MANCINI – KEELING: op. cit. 175. o.). A demokrácia az Amszterdami Szerződés óta minősül az Unió alkotmányos értékű elvének, ám utalni kell arra, hogy demokrácia elvét az integrációs szervezet vonatkozásában némiképp az államilag szervezett társadalmaktól eltérően kell értelmezni, a szupranacionális szervezet jellemzőire és egységére tekintettel (CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*, Dialóg-Campus, 2005, 120-121. o.).

⁵¹ A nemzetközi (transznacionális) szervezetek között kizárólag az Európai Unióra igaz, hogy a saját döntéshozatalát a demokratikus jogalkotás elvének igyekszik alárendelni (DAHL, Robert A.: *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, *Political Science Quarterly* 1994, 31-32. o.).

⁵² Lásd az EUSz. 10. cikkét, amely a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések címet viselő III. címben található.

⁵³ MANCINI – KEELING: op. cit., 177. o.

⁵⁴ C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanácsa ügy. Tesauro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1991. március 14.), 14. pont

közül a Bíróság hangsúlyosan alkalmazza a rendszertani, a teleologikus és a jogösszehasonlító módszereket.⁵⁵ A Parlament intézményi státuszát érintő bírósági gyakorlat jogértelmező-jogfejlesztő tevékenységének eredménye többek között az intézményi egyensúly elvének részletesebb kidolgozása is, hiszen amint láttuk, az írott primer jog csak röviden (és nem is *expressis verbis*) rendelkezik az elvről. Noha az elvnek és a kapcsolódó bírói gyakorlatnak vannak kritikussai⁵⁶, e princípium stabil eleme lett a Bíróság érvelési rendszerének az intézmények hatásköri vitái vonatkozásában. A Bíróság számára az intézményi egyensúly elvének garantálása folyamatos jogértelmezési feladatot jelent, hiszen az egyes, az intézmények státuszán változtató szerződésmódosításoknak köszönhetően nem statikus, hanem rendszeresen változó koncepcióról van szó. Az elv a Bíróság érvrendszerében összefonódott a jogállamiság, a demokrácia és specifikusabban az *ultra vires* aktusok tilalmának elvével, igazodva a Bíróság „konstitucionalizáló szerepéhez”.⁵⁷

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában nem érvényesül szigorúan vett precedens rendszer, ám egyfajta kvázi-precedens jellegről, a Bíróság ítéleteinek irányadó mivoltáról beszélhetünk: korábbi ítéletei nem kötelezően követendők a Bíróság számára, de irányadó szerepük és „meggyőző erejük” nem csekély.⁵⁸ A Bíróság a Parlamentet érintő esetek túlnyomó többségében is használja azon megszokott, saját gyakorlatára utaló fordulatait, mint „a Bíróság állandó joggyakorlata szerint”, illetve „az állandó ítélkezési gyakorlat szerint”. Ezért is kell kiemelt figyelemmel fordulni azon esetek felé, amelyekben a Bíróság megváltoztatja korábbi álláspontját – lásd például a komitológia-ügyet időben is szokatlanul gyorsan követő, jelentős fordulatot jelentő Csernobil-ítéletet.⁵⁹ A bírói jogértelmezéssel és jogfejlesztéssel kialakított elvekre és érvekre a Bíróság fokozott gyakorisággal utal a jogalapviták eldöntése kapcsán: a megfelelő (jogszerű) jogalap kiválasztására egy összetett gondolati sémát⁶⁰ dolgozott ki, amelyet következetesen alkalmaz – legalább is többnyire.⁶¹ Szintén ezen

⁵⁵ A Bíróság általi jogfejlesztésnek köszönhető az unió jog olyan speciális elveinek létezése, mint a közvetlen hatály vagy az alkalmazási elsőbbség (elsődlegesség) elve.

⁵⁶ BIEBER, Roland: Institutionelle Probleme und Entwicklungstendenzen in de EG, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa Institut 1983/22, Universität Saarland., 35-36. o.; BIEBER, Roland: The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EC Treaty, Common Market Law Reveiw 1984, 509. o.; PRECHAL: op. cit. 293. o.

⁵⁷ CONWAY: op. cit. 318. o.

⁵⁸ BROWN, L. Neville – KENNEDY, Tom: The Court of Justice of the European Communities (Fourth edition), Sweet & Maxwell, 1994, 297. o.

⁵⁹ Még akkor is, ha a Bíróság itt nem *expressis verbis* írta felül a korábbi ítéletét. Kifejezett felülírásra vonatkozó példaként lásd a C-10/89. sz. CNL Sugal SA kontra Hag ügy [EBHT 1990., I-3711. o.] 10. pontját vagy a C-267/91. és C-268/91. sz. Keck és Mithouard egyesített ügyek [EBHT 1993., I-6097. o.] 16. pontját.

⁶⁰ Lásd például a C-164/97. és C-165/97. sz. Parlament kontra Tanács egyesített ügyeket [EBHT 1999., I-01139. o.].

⁶¹ A logikai séma részleges újragondolásához lásd a C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács [EBHT 2008., I-08103. o.] és a C-166/07. sz. Parlament kontra Tanács [EBHT 2009., I-07135. o.] ügyeket.

ügyek kapcsán figyelhető meg, hogy Bíróság nem minden esetben hivatkozta meg pontosan saját korábbi ítéleteit (akkor sem feltétlenül, ha szó szerint vesz át és ismételi meg egyes passzusokat⁶²), amikor pedig utal saját bevett gyakorlatára, változó és nem feltétlenül következetes, hogy mely ítéleteire hivatkozik (nem minden esetben hivatkozta meg azt az ügyet, ahol az adott gondolatmenet legelőször megjelent, gyakran a közelmúltbeli ítéleteiből válogat érvelésének alátámasztására).

Figyelemre méltó, hogy bírósági joggyakorlat által kialakított, a szerződések szövegében explicite nem szereplő szabályokhoz (*McCown* szóhasználata szerint: „*text rules*”) a Bíróság előtt eljáró szereplők többnyire gyorsan alkalmazkodnak: a Bíróság által kifejlesztett-alkalmazott érvek pedig befolyásolják és strukturálják a felek érvrendszerét.⁶³ Nemigen találkozunk olyan intézményközi vitával, ahol a felek ne próbálnák meg a Bíróság esetjogának (érdekeinek megfelelően szelektált) vívmányaival alátámasztani keresetüket vagy ellenkérelmüket. Érthető fejlemény, hiszen a Bíróság gyakran egyfajta jogi tesztként alkalmazza az által kifejlesztett szabályokat – a joglap-vitákat érintően például azt a követelményt, hogy a jogalapválasztásnak objektív és bírói felülvizsgálatra alkalmas tényezőknél kell alapulnia, különös tekintettel az intézkedés céljára és tartalmára.⁶⁴ A jogalapok egymáshoz való viszonyában alkalmazandó *lex specialis* elvre (a jogalap kiválasztásánál az általánosabb jogalap helyett a speciálisabbat kell választani, amennyiben ez a Bíróság gondolatmenetével összeegyeztethető) a Parlament például – egyebek mellett – többször is sikeresen hivatkozott.⁶⁵

Bizonyos esetjogi vívmányok lassabban „üledtek le” – a Parlament aktív perképeségét a semmissé nyilvánítási eljárásban például 1993-ig vagy a Tanács, vagy résztvevő tagállamok minden jogvitában megkérdőjelezték.⁶⁶ Ennek fényében különösen figyelemre méltó, hogy a Maastrichti Szerződéssel a tagállamok nem tettek a Bíróság jogfejlesztésének (sőt, a *Les Vert*-ügy esetében *contra legem* jogértelmezésének⁶⁷) visszafordítására lépéseket, hanem elfogadva az uniós jog autentikus értelmezésének a

⁶² MCCOWN, Margaret: The use of judge-made law in European judicial integration: Precedent-based arguments in EU interinstitutional disputes, University of Oxford, 2001, 9. o.

⁶³ MCCOWN, Margaret: Precedent and Judicial Decision Making: The Judge Made Law of the European Court of Justice, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, 2002, 8. o. (http://www.allacademic.com/meta/p65974_index.html)

⁶⁴ A különböző felek e szabályt fokozatosan, ám relatíve gyorsan átvették érvelési rendszerükbe, és nemcsak a Parlament, a Bizottság vagy a Tanács, hanem egyes tagállamok is a bírósági szóhasználathoz szó szerint alkalmazkodva vezetik elő érveit a jogalap-viták többségében. (Lásd erről bővebben MCCOWN: op. cit. (2001), 12-13. o.)

⁶⁵ Lásd pl. a C-271/94. sz. Parlament kontra Tanács ügyet vagy a C-22/96. sz. Parlament kontra Tanács ügyet.

⁶⁶ MCCOWN: op. cit. (2001), 17. o.

⁶⁷ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció (Bővített, harmadik kiadás), 2009, HVG-Orac, 460. o.

vívmányokat, „kodifikálták” a Bíróság által adott értelmezést az írott primer jogba. A tagállamok részéről tanúsított kezdeti ellenállás feladása jelzi, hogy a Bíróság hatékony, és végső soron a primer jog valódi tartalmaként elfogadott szabályokat alkotott a Parlamenttel kapcsolatos jogfejlesztő tevékenysége során. Sőt, a bírósági gyakorlatból az EP perképesége kapcsán kiolvasható egyértelmű irány (az intézmény perbeli pozíciójának kiteljesítése) és a Parlament erre vonatkozó javaslatai végül a tagállamokat a semmissé nyilvánítási eljárásra vonatkozó privilegizált perképeségi státusz megadására készítették.

A Parlament előszeretettel indított és indít fentiekre tekintettel eljárásokat a Bíróság előtt, „alkotmányos változások érdekében pereskedve”⁶⁸ a többi uniós intézménnyel. A Parlament saját befolyásának növelésére irányuló politikai céljait valóban jól szolgálták a Bíróság ítéletei, az vonatkozó esetjogra mégsem lehet rásütni a túlzott bírói aktivizmus⁶⁹ pejoratív bélyegzőjét: egyfelől, amint láttuk, az EP ellenében is születtek döntések, megszabva kompetenciái tényleges határait (például az öngazgatási jog vagy a költségvetési hatáskörök gyakorlása vonatkozásában), másfelől a Bíróság ítéletei mögött olyan indokoló elvek húzódnak meg, mint a jogorvoslati rendszer teljességének és hatékony működésének garantálása, az intézményi egyensúly elve vagy a nép hatalomgyakorlásban való részvétele elvének érvényre juttatása. Az unió közjogi struktúráját és benne különösen a Parlamentet érintő ítéleteiben a Bíróság sokrétű feladatkörének alkotmánybírói jellegű aspektusa dominál⁷⁰: élve az uniós jog autentikus, kötelező értelmezésére vonatkozó hatáskörével, a Bíróság képes az EU intézményrendszere működési elveinek befolyásolására, és e körben kiemelt figyelmet fordított a Parlamentre.

A Bíróság a Szerződéseket az integráció alkotmányos alapidokumentumaiként kezeli – az Európai Parlament intézményi státuszát, hatásköreit e közjogi rendszer elemeként, az abban betöltött funkciójára, és alapvető alkotmányos elvekre tekintettel összességében következetesen értelmezi és alakítja.

⁶⁸ MCCOWN, Margaret: The European Parliament before the bench: ECJ precedent and EP litigation strategies, *Journal of European Public Policy*, 2003/6., 976. o.

⁶⁹ Az Európai Unió Bírósága és a bírói aktivizmus viszonyáról általában lásd GRIMMEL, Andreas: Politics in Robes? The European Court of Justice and the Myth of “Judicial Activism”, Europa Kolleg Hamburg Institute for European Integration, Discussion Paper No 2/11, 2011 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1803156) és OBERMAIER, Andreas J.: Fine-tuning the Jurisprudence: The ECJ's Judicial Activism and Self-restraint, Austrian Academy of Sciences Institute for European Integration Research, Working Paper No 02/2008, 2008 (<http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2008-02.pdf>).

⁷⁰ WEILER, Joseph: *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999, 24. o.

IV. AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉVEL KAPCSOLATOS PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

- *The European Parliament as a litigant before the European Court of Justice.* In: PhD Tanulmányok 5., Pécsi Tudományegyetem, 2006, 313-331. o.
- *Az Európai Parlament és az együttműködési eljárás.* In: PhD Tanulmányok 6., Pécsi Tudományegyetem, 2007, 329-342. o.
- *Az Európai Parlament költségvetési hatásköre,* Európai Jog 2007/6., 3-11. o.
- *A Matthews-ügy utóélete - Az Európai Parlament választására vonatkozó gibraltári szabályozás közösségi jogba ütközésnek kérdése.* Jogtudományi Közlöny 2008/10., 489-496. o.
- *A közös politikai meggyőződés, mint a frakcióalapítás egyik feltétele az Európai Parlamentben.* In: PhD Tanulmányok 7., Pécsi Tudományegyetem, 2008, 269-292. o.
- *The locus standi of the European Parliament in annulment proceedings.* In: Selected Essays of Faculty of Law University of Pécs, Studia Iuridica No. 144., Pécsi Tudományegyetem, 2009, 193-212. o.
- *Az Európai Parlament működési helyeinek kérdése az Európai Bíróság esetjogának tükrében.* Európai Jog 2009/5., 3-15. o.
- *A képviseleti demokrácia.* Az EU-Szerződés 10. cikkéhez fűzött kommentár. In: Osztoivits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1., Complex, 2011, 86-100. o.
- *Az Európai Parlament.* Az EU-Szerződés 14. cikkéhez fűzött kommentár. In: Osztoivits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1., Complex, 2011, 133-194. o.
- *Az Európai Parlament.* Az EUM-Szerződés 223-234. cikkeihez fűzött kommentár. In: Osztoivits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2., Complex, 2011, 2705-2792. o
- *Az uniós polgárok európai parlamenti választójogának korlátozhatósága az Eman és Sevinger ügyek tükrében,* in: Bencsik András – Fülöp Péter (szerk.): Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója – Tanulmánykötet, Pécsi Tudományegyetem, 2011, 132-139. o.