
Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének létrejötte és megszűnése ANGYAL ZOLTÁN*

Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékét (a továbbiakban: KTSZ) az Európai Unió közszolgálatával kapcsolatos jogviták elbírálására hozták létre. Az uniós igazságszolgáltatási rendszer legújabb reformjának részeként, közel 11 évnyi működés után a KTSZ 2016-ban megszűnt, illetve beolvadt a Törvényszékbe. A reform aktualitása miatt érdemes áttekinteni, hogy milyen okai voltak a KTSZ létrejöttének; hogyan működött; hogyan illeszkedett be az uniós bírósági rendszerbe; végül pedig milyen érvek szóltak a megszűntetése mellett. Jelen tanulmány ezekre a kérdésekre keresi a válaszokat.

1. A KTSZ létrejöttének előzményei és megalakulása

A különböző uniós intézményekben alkalmazott több tízezernyi alkalmazottra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az ún. Személyzeti Szabályzat tartalmazza.¹ Ez szabályozza egyebek mellett az uniós tisztségviselők jogait és kötelezettségeit, előmenetelük rendjét, munkafeltételeiket, javadalmazásukat és egyéb szociális ellátásaikat, valamint a velük szemben alkalmazható fegyelmi intézkedéseket. A tisztviselők és az intézmények között természetesen merülnek fel jogviták a Személyzeti Szabályzat alkalmazásával, illetve értelmezésével összefüggésben. A jogviták száma és bonyolultsága nyilvánvalóan egyenes arányban áll az alkalmazotti létszám folyamatos emelkedésével, amely fontos tényező volt a KTSZ felállításakor. Mint arra Kraemer is felhívja a figyelmet, a közszolgálati jogviták speciális bírói fórumba történő ún. kiszervezése korántsem egyedülálló jelenség.²

Előjáróban meg kell jegyezni, hogy a magánszemélyek által indított közszolgálati jogviták és az azokban született bírósági döntések bizonyos perspektívából nézve meglehetősen szűk személyi kört érintenek. Elegendő arra

* Habilitált egyetemi docens, intézeti tanszékvezető, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék.

¹ Az Európai Unió Személyzeti Szabályzata (HL L 56., 1968.3.4., 1.o.) magyar különkiadás 1. fejezet 2. kötet, 5-118.o.)

² Hannes Kraemer: *The European Union Civil Service Tribunal: a new community court examined after four years of operation* (Common Market Law Review 46: 1873-1913, 2009), 1874.o.

utalni, hogy míg pl. a Bíróságnak egy-egy előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozata akár több millió uniós polgárt is érinthet közvetlenül, addig a KTSZ döntései csupán egy-egy alkalmazott és az adott intézmény közötti ügyre vonatkoznak, és nem gyakorolhatnak hatást az adott jogvitában közvetlenül nem érintett más személyekre. Az sem elhanyagolható különbség, hogy – mint arra Kremer szintén utal – ellentétben a magán-, vagy jogi személyek által más típusú keresetekkel, a KTSZ által hozott döntések nem gyakorolnak érdemi hatást az uniós jog általános rendszerére.³

A közzolgálati jogviták elbírálása 1952 és 1957 között az ESZAK Bírósága, majd 1958 és 1989 között az Európai Közösségek Bírósága rendelkezett hatáskörrel. Első alkalommal az 1970-es évek közepén merült fel annak a gondolata, hogy ez ilyen ügyek elbírálására egy speciális bíróságot kellene létrehozni. A Tanács felhívása alapján a Bizottság már 1978-ban előterjesztette javaslatát az „Európai Közösségek Közzolgálati Törvényszékének” felállításáról, amelynek első fokon lett volna hatásköre a közzolgálati jogvitákban.⁴ A Bizottság 1978-as javaslata azonban soha nem került a Tanács által elfogadásra, így nem jött létre az új Törvényszék.

A jogalappal kapcsolatos bizonytalanságok miatt a későbbiekben egyértelművé vált, hogy amennyiben új szinteket kívánnak a tagállamok létrehozni a közösségi bírósági rendszeren belül, úgy szükség van az alapszerződések ezt megalapozó módosítására. Az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány úgy módosította az ESZAK- és az EGK-Szerződést, hogy megfelelő jogalap jött létre egy új közösségi bíróság létrehozására.⁵ Ezt követően 1988-ban született döntés az Elsőfokú Bíróság létrehozásáról, amely az új bírói fórum hatáskörébe utalta egyebek mellett az intézmények és az alkalmazottaik közötti jogviták elbírálását.⁶ A Lisszaboni Szerződés⁷ 2009. december 1-i hatálybalépése óta Törvényszékké átkeresztelt egykori Elsőfokú Bíróság működésének kezdeti időszakában a közzolgálati jogviták tették ki ügyterhének legnagyobb részét. A későbbiek során ugyan az ilyen ügyek aránya fokozatosan csökkent, ám még 2005-ben is – az utolsó majdnem teljes évben, amikor az Elsőfokú Bírósághoz tartoztak ezek a keresetek – a 469 érkezett ügyből 151 volt közzolgálati kapcsolatos, ami 32%-os arányt jelentett.⁸ A kilencvenes évek végén a Bíróság ugyan javasolta, hogy az Elsőfokú Bíróság létszámát növeljék meg az ilyen típusú ügyek számának növekedése miatt, azonban a javaslat a tagállamok közötti nézeteltérések miatt nem kapott támogatást.⁹

³ Kraemer: i.m., 1875.o.

⁴ Proposal for a Council Regulation (EURATOM, CECA, CEE) amending the staff regulations of officials and conditions of employment of other servants of the European Communities and establishing an Administrative Tribunal of the European Communities (COM/78/395FINAL) (OJ C 225, 22.9.1978, p. 6)

⁵ Lásd az Egységes Európai Okmány 11. cikkét.

⁶ Lásd a Tanács 88/591/ESZAK, EGK, Euratom határozatát (1988. október 24.) az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának létrehozásáról (HL L 319, 1988.11.25., 1.o.).

⁷ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306, 2007.12.17.)

⁸ Lásd a Bíróság 2005-ös éves jelentésének 226. oldalát.

⁹ Lásd ehhez: Kremer: i.m., 1877.o., és a 20. lábjegyzetet.

2000-ben, a Nizzai Szerződést kidolgozni hivatott kormányközi konferencián ismét napirendre került az uniós igazságszolgáltatási rendszer reformjának ügye. A kormányközi konferencia által megvitatásra került javaslatok közül kiemelés érdemel a Bizottság és a Bíróság által készített tervezet. Kremer szerint mindkét anyagban közös volt, hogy egy ún. aszimmetrikus elsődleges jogi keretet javasoltak abban az értelemben, hogy a közszolgálati ügyekre vonatkozóan létrejöhessen a közösségi bírósági rendszer harmadik szintje, és egyéb területeken, mint pl. a szellemi és ipari tulajdon, nyitva álljon a lehetősége hasonló bírói fórumok létrehozásának.¹⁰ A Bizottság 2000. március 1-i javaslataiban még egy ún. intézményközi fellebbezési törvényszék létrehozását irányozta elő a közszolgálati jogvitákra.¹¹ A Bíróság álláspontja az volt, hogy a közszolgálati ügyeket kötelezően az újonnan létrehozandó Törvényszékhez kell utalni. A kormányközi konferencia végül egyértelmű döntést hozott arról, hogy létre kell hozni a bírósági rendszer harmadik szintjét. A Bizottság és a Bíróság eredeti javaslataihoz képest azonban egy szimmetrikus, egységes elsődleges jogi keretet tartottak kívánatosnak, amely nagyfokú flexibilitást biztosít.¹² A Nizzai Szerződés által az EK-Szerződésbe beiktatott új cikk értelmében: *„A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Bírósággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bíróság kérelmére és az Európai Parlamenttel, valamint a Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal bírói különtanácsokat hozhat létre egyes különleges területeken benyújtott meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására.”*¹³ Az új elsődleges jogi szabályok nem utaltak tehát kifejezetten a közszolgálati ügyek csoportjára a bírói különtanácsokat illetően, azonban a Nizzai Szerződéssel egyidejűleg elfogadott egyik nyilatkozat már világosan nem hagyott kétséget a bírósági reform irányát illetően: *„A Konferencia felkéri a Bíróságot és a Bizottságot, hogy a lehető legrövidebb időn belül készítse el egy olyan bírói különtanács létrehozásáról szóló határozat tervezetét, amely a Közösség és az alkalmazottai közötti jogviták első fokon történő elbírálására rendelkezik hatáskörrel.”*¹⁴

2003 novemberében a Bizottság előterjesztette javaslatát az „Európai Közszolgálati Törvényszék” létrehozására, majd az uniós döntéshozatalban megszokotthoz képest villámgyorsan megérkezett a Bíróság véleménye is a tervezetről. A Bíróság három főbb változtatást javasolt. Egyrészt az új bírói különtanácsot a bizottsági javaslattól eltérően az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének kívánta elnevezni, másrészt lehetővé kívánta tenni az egyes bíró előtti eljárást, végül a szóbeli szakasz mellőzését a felek előzetes egyetértéséhez kívánta kötni. Egy éves tárgyalásokat követően a Tanács 2004 novemberében hozta meg határozatát a KTSZ létrehozásáról.¹⁵ A határozat 1. cikke kimondja,

¹⁰ Lásd ehhez: Kremer: i.m., 1877.o.

¹¹ Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform, Reform of the Community courts COM(2000) 109 final

¹² Lavranos, The new specialized courts within the European judicial system, 30 EL Rev. (2005), 262.o.

¹³ *A Nizzai Szerződés az Európai Uniót létrehozó és az Európai Közösséget létrehozó szerződések módosításáról (HL C 80., 2001.03.10.), 32. cikk*

¹⁴ Lásd a 16. Nyilatkozatot az Európai Közösséget létrehozó szerződés 225a. cikkéről

¹⁵ A Tanács 2004/752/EK, Euratom határozata (2004. november 2.) az Európai Unió Közszolgálati

hogyan az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróság mellett létrejön egy bírói külön tanács, amely az európai uniós közzolgálati jogvitákban jár el. A KTSZ felállítása miatt a határozatban szükség volt még a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosítására is. 2005 júliusában került sor a KTSZ hét új bírójának kinevezésére,¹⁶ majd sor került az elnök megválasztására,¹⁷ valamint a hivatalvezető kinevezésére is.¹⁸ Ezek után lehetővé vált, hogy a KTSZ elnöke meghozza az új bíróság szabályszerű megalakítását megállapító határozatát, amelynek Hivatalos Lapban történő megjelenésével, 2005. december 12-én a KTSZ ténylegesen is megkezdte a munkáját.¹⁹

2. A KTSZ működésének főbb sajátosságai

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) értelmében a különös hatáskörű törvényszékek tagjait olyan személyek közül kellett kiválasztani, akiknek a függetlenségéhez nem férhet kétség, és akik rendelkeznek a bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges alkalmassággal. A bírakat a Tanács nevezte ki egyhangú határozattal.²⁰ Megállapítható, hogy emiatt a kinevezési eljárás formai szempontból némileg eltért a Bíróság és a Törvényszék bírái esetén alkalmazott megoldástól, mivel azok esetében a bírakat a tagállamok kormányai nevezik ki közös megegyezéssel.²¹ Ennél jóval nagyobb differencia volt tapasztalható a bírák létszámában, mivel ellentétben az egy tagállam – egy bíró elvvel, a KTSZ mindössze hét bíróból állt. A Bizottság eredeti tervezete hat főben maximalta volna az új törvényszék létszámát, azonban a Bíróság javaslatára az alapokmány ezt egy bíróval megnövelte, továbbá nyitva hagyta az esetleges későbbi létszám bővítés lehetőségét is azzal, hogy felhatalmazta a Tanácsot – a Bíróság által kezdeményezett esetben – a bírák számának minősített többséggel történő megemelésére.²²

Hasonlóan a Bírósághoz és a Törvényszékhez a bírakat itt is hat éves időtartamra neveztek ki és a távozó bírák újból kinevezhetők voltak. A KTSZ létszámának elválasztása a tagállamok aktuális számától mindazonáltal súlyos problémákat is felvetett. Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy milyen szempontok alapján történjen a bírák kiválasztása. Kraemer szerint a kinevezési eljárás szabályai a lehető legnagyobb mértékben igyekeztek depolitizálni ezt a kérdést, mégpedig két alapvető mechanizmus segítségével.²³ Először is a bírácoknak jelölt személyekre nem a tagállamok tesznek javaslatokat, hanem minden uniós

Törvényszékének felállításáról (HL L 333., 2004.11.09., 7.o.)

¹⁶ A Tanács 2005/577/EK, Euratom határozata (2005. július 22.) az Európai Unió Közzolgálati Törvényszéke bíráinak kinevezéséről (HL L 197., 2005.7.28., 28.o.)

¹⁷ HL C 271., 2005.10.29., 27.o.

¹⁸ HL C 296., 2005.11.26., 39.o.

¹⁹ HL L 325., 2005.12.12., 1.o.

²⁰ EUMSZ 257. cikk

²¹ EUMSZ 254. cikk

²² Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. mellékletének 2. cikkét.

²³ Kraemer: i.m., 1884.o.

polgársággal rendelkező és a fent említett feltételeket teljesítő személynek volt lehetőségük pályázat benyújtására.²⁴ Másodszor létrejött egy hét tagból álló speciális bizottság, amely a Bíróság, valamint a Törvényszék korábbi tagjaiból és elismert szaktudással rendelkező jogászokból állt. E bizottság működésének szabályait a Tanács állapította meg és alapvető feladata az volt, hogy véleményt nyilvánítson a pályázók alkalmasságáról.²⁵ A bizottságnak össze kellett állítania az általa legalkalmasabbnak tartott pályázók listáját, amelynek a kinevezhető bírák számához képest legalább kétszer annyi jelöltet kellett tartalmaznia.²⁶ Itt kell megemlíteni azt a tényt, hogy a Lisszaboni Szerződés az utóbbi véleményező bizottságot a Bíróság és a Törvényszék bíráinak kinevezési eljárása során is alkalmazni rendelte, némileg eltérő módon.²⁷ A KTSZ bíráinak személyéről szóló döntést végül a Tanács hozta meg, amelynek során ügyelnie kellett annak „[...] kiegyensúlyozott összetételére, mind a tagállamok állampolgárainak a lehető legszélesebb földrajzi területen alapuló kiválasztását, mind pedig a nemzeti jogrendszerek képviselését illetően.”²⁸

A KTSZ főszabályként három bíróból tanácsokban ülésezett, azonban a KTSZ eljárási szabályzata által meghatározott esetekben teljes ülésben, öt bíróból álló tanácsban vagy egyesbíróként is eljárhatott.²⁹ A KTSZ egy 2005. november 30-i határozatával úgy döntött, hogy nem hoz létre öt fős tanácsot, hanem három, egyenként három fős tanácsban és teljes ülésen jár el.³⁰ Az elnök kivételével a hat bíró alkotta az első és a második tanácsot, míg a harmadik tanács a KTSZ elnökéből és négy másik bíróból állt. Az utóbbi tanácsban az elnök felváltva járt el a négy közül mindig két-két bíróval.³¹ A 2015-as adatok szerint a KTSZ által abban az évben meghozott 152 határozat közül 128 esetben járt el három bíróból álló tanács, 17 esetben egyesbíró, 7 esetben pedig az elnök hozott döntést.³²

A KTSZ létrehozásának folyamata a saját eljárási szabályzatának 2007-es elfogadásával vált teljessé, amelyhez a Bíróság egyetértésére és a Tanács minősített többségű jóváhagyására is szükség volt.³³ Általánosságban elmondható, hogy az eljárást meghatározó két vezérlőelv a pergazdaságosságra és a méltányosságra való törekvés volt. Az írásbeli szakasz egyszerűsítését szolgálta,

²⁴ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (2) bekezdését.

²⁵ A Tanács 2009/69/EK határozata (2008. december 18.) a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv I. melléklete 3. cikkének (3) bekezdése szerinti bizottság tagjainak kinevezéséről (HL 24., 2009.01.28., 11.o.)

²⁶ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (4) bekezdését.

²⁷ Lásd az EUMSZ 255. cikkét.

²⁸ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (1) bekezdését.

²⁹ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 4. cikkének (2) bekezdését.

³⁰ HL C 372., 2005.12.17., 16.o.

³¹ A Törvényszék határozata a tanácsok összetételéről és a bírák tanácsokba történő beosztásáról (HL C 270., 2009.11.11., 18.o.)

³² Lásd az Európai Unió Bírósága 2015-as éves jelentésének 210. oldalát.

³³ Az Európai Unió Közzolgálati Törvényszékének eljárási szabályzata (HL L 225., 2007.08.29., 1.o.) és annak módosítása (HL L 24., 2009.01.28., 10.o.)

hogy főszabályként a felek között csak egy beadványváltásra került sor. A szabályzat szerint az írásbeli szakasz a keresetlevél és az ellenkérelem, valamint a válasz és a viszontválasz benyújtásából állt. Második beadványváltásra csak kivételesen és a Bíróság engedélyével kerülhetett sor.³⁴ Utóbbi esetben a – felek egyetértésével – a KTSZ úgy is határozhatott, hogy a szóbeli szakasz mellőzésével, tárgyalás nélkül hozott határozatot.³⁵ Az eljárás gyorsabb lefolytatását számos rendelkezés biztosította. Az egyik ilyen, hogy a Törvényszék előtti eljárással szemben a KTSZ esetén főszabályként az előadó bíró rendelte el a pervezető intézkedéseket, nem pedig a bírói tanács.³⁶ A másik példa, hogy a feleknek az ügy érdemét nem érintő határozathozatal iránti kérelmet, mint amilyen az elfogadhatatlanságra vonatkozó kérelem is, a keresetlevél kézbesítésétől számított egy hónapon belül kellett benyújtani, szemben a Törvényszékkel, ahol két hónap állt rendelkezésre.³⁷

Az EUMSZ kimondja, hogy a különös hatáskörű törvényszékek határozataival szemben kizárólag jogi kérdésekben, illetve ha az adott törvényszéket létrehozó rendelet előírja, akkor jogi és ténykérdésekben a Törvényszékhez lehet fellebbezni.³⁸ Utóbbi felhatalmazás ellenére az uniós jog nem teszi lehetővé a ténykérdésekben történő fellebbezést. A Törvényszék eljárási szabályzata külön foglalkozott a KTSZ határozatai elleni fellebbezések eljárási rendjével.³⁹ A fellebbezések elbírálására a Törvényszék 2008 júliusában úgy határozott, hogy létrehoz egy ún. fellebbezési tanácsot, amelynek tagja a Törvényszék elnöke és rotációs rendszer alapján két további tanácselnök.⁴⁰ Az elmúlt évek adatai azt mutatják, hogy KTSZ jogorvoslattal megtámadható határozatainak mintegy harmadát fellebbezte meg valamelyik fél, 2015-ben a 117 határozatból 33-at. A statisztikai adatok szerint a fellebbezések többségét a Törvényszék elutasította és 2015-ben csak az ügyek egyharmadában hozott teljes vagy részleges hatályon kívül helyező döntést.⁴¹

A Szerződés értelmében a Törvényszéknek a fellebbezési hatáskörében meghozott határozatait a Bíróság kivételesen felülvizsgálhatja, ha fennáll a komoly veszélye annak, hogy az uniós jog egységessége vagy koherenciája sérül.⁴² Kraemer szerint valódi innovációnak tekinthető a pozitív jogban „*az uniós jog egységessége vagy koherenciája*” fogalmának megjelenése.⁴³ Magam a valódi innovációt abban véltem felfedezni, hogy ezzel a rendelkezéssel megnyílt az elméleti lehetőség a háromfokú bírósági eljárás előtt, amely korábban ismeretlen volt a luxembourgi bíróság gyakorlatában. A Bíróságon 2015 őszéig mindössze

³⁴ Lásd az eljárási szabályzat 33. és 41. cikkeit.

³⁵ Lásd az eljárási szabályzat 48.2. cikkét.

³⁶ Lásd az eljárási szabályzat 56. cikkét.

³⁷ Lásd az eljárási szabályzat 78. cikkét.

³⁸ EUMSZ 257. cikk

³⁹ Lásd a Törvényszék eljárási szabályzatának V. címét.

⁴⁰ Lásd a Törvényszék határozatát a bírák tanácsokba történő beosztásáról (HL C 197., 2008.08.02., 17.o.)

⁴¹ Lásd az Európai Unió Bírósága 20015-as éves jelentését.

⁴² EUMSZ. 256. cikk (2) bekezdés

⁴³ Kremer: i.m., 1904.o.

három esetben fejeződött be felülvizsgálati eljárás, ami a jogintézmény rendkívüliségét és kivételességét igazolja.⁴⁴ A három ügy közül a legelsőben 2009-ben született ítélet.⁴⁵ 2013-ban két újabb ügyben is alkalmazta a Bíróság ezt a kivételes jogorvoslati eszközt. Az egyikben az „ésszerű határidő” fogalmának téves törvényszéki értelmezése miatt az ügy visszautalásával hatályon kívül helyezte a Törvényszék egy ítéletét.⁴⁶ A másikban az éves szabadsághoz való jog tévesnek minősített értelmezése miatt döntött a vonatkozó törvényszéki ítélet hatályon kívül helyezéséről, és ezzel egyidejűleg a Közszolgálati Törvényszék ítélete ellen az Európai Bizottság által benyújtott fellebbezés elutasításáról.⁴⁷

3. A KTSZ megszüntetéséhez vezető bírósági reform

3.1. A reform előzményei. A bírósági reform kezdete még 2011-ig nyúlik vissza, akkor tette meg a Bíróság az alapokmány reformjára irányuló, a Törvényszék bírái számának korlátozott, azaz a tagállamok számától kisebb számú, növelését tartalmazó jogalkotási kezdeményezését. E javaslatot, miután arról a Bizottság kedvező véleményt nyilvánított, a Parlament első olvasatban jóváhagyta. A Tanácson belül fennálló elvi egyetértés ellenére a további bírák kinevezésének módját illető nézetkülönbségek azonban nem oldódtak fel. A Tanács 2014. első félévi görög elnöksége megállapította, hogy a tagállamok számánál kisebb számú bíróból kiinduló, és emiatt a tagállamok közötti választást szükségessé tévő bármely megoldás ugyanazon nehézségekbe ütközik, mint amelyek az elmúlt években is megakadályozták, hogy a Tanácsban egyetértés alakuljon ki, ezért azt javasolta, hogy Bíróság más lehetőségeket is vizsgáljon meg és készítsen új tervezetet.

2014 októberében a Bíróság új javaslatokat terjesztett elő.⁴⁸ Ebben a Bíróság a Törvényszék bírái számának tagállamonként kettőre való növelését javasolta, előirányozva egyben egyrészt e növelés szakaszolását az ezen igazságszolgáltatási fórum előtt indult ügyek számának emelkedésével való párhuzamosság biztosítása érdekében, másrészt az uniós közzolgálati jogvitákra vonatkozó elsőfokú hatáskör Törvényszékhez való áthelyezését. Az indokolás szerint az új javaslat nem csupán a Törvényszék közvetlen szükségleteit elégíti ki, hanem ezen túlmenően hosszabb távon is szolgálja a felmerült nehézségek strukturális és tartós megoldását azáltal, hogy alkalmas a Törvényszék előtt indult ügyek elbírálása kérdésének hosszabb távú rendezésére, mivel lehetővé teszi, hogy ezen igazságszolgáltatási fórum kezelhesse munkaterhének előrelátható növekedését.

⁴⁴ Lásd részletesebben: Angyal Zoltán: *Felülvizsgálati eljárás az Európai Bíróságon*, Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteltére, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015, 13-24.o.

⁴⁵ A C-197/09. RX-II. sz. ügyben hozott ítélet [EBHT 2009., I-12033. o.]

⁴⁶ Lásd a C-334/12. RX-II. sz. Jaramillo és társai kontra Európai Beruházási Bank ügyben hozott ítéletet.

⁴⁷ Lásd a C-579/12. RX-II. sz. Bizottság kontra Strack ügyben hozott ítéletet.

⁴⁸ Lásd: Válasz a Tanács olasz elnökségétől kapott felkérésre, amelyben a Tanácson belüli egyetértésre jutás megkönnyítése érdekében új javaslatok tételét kérték az Európai Unió Törvényszéke bírái száma növelésének módjáról (2014.10.13.).

E javaslat belső vitája először a Törvényszék elnökével és elnökhelyettesével, valamint a Közzolgálati Törvényszék elnökével történt meg. Ezután a Bíróság általános értekezlete jóváhagyta e javaslatot, és arról a Közzolgálati Törvényszék általános értekezlete is kedvező véleményt nyilvánított. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a Törvényszék általános értekezlete inkább védjegyügyi különös hatáskörű törvényszék létesítése, illetve a Közzolgálati Törvényszéket illetően a status quo fenntartása mellett foglalt állást! Ezt követően a Bíróság elnöke és elnökhelyettese, akiket a Törvényszék különleges általános értekezletére meghívtak, megkísérelték meggyőzni, illetve „megmagyarázni” a Törvényszék tagjainak azon okokat, amelyek a Bíróságot e javaslat megtételére indították. A Bíróság az alábbiakban összegezte a javaslatának főbb előnyeit. Ezek szerint a reform lehetővé teszi:

- a beérkezett ügyekkel azonos számú ügy elbírálását, megállítva ezzel a folyamatban lévő ügyek számának növekedését;
- a folyamatban lévő hátralékos ügyek feldolgozásának megkezdését;⁴⁹
- a Törvényszék előtti eljárás időtartamának csökkentését, így az Unió ésszerű eljárási időtartam megszegése miatti felelőssége megállapítása veszélyének csökkentését;⁵⁰
- az Európai Unió igazságszolgáltatási szervezetének egyszerűsítését és az ítélezési gyakorlat egységének elősegítését;
- a jogviták elbírálásának nagyobb rugalmasságát, mivel a Törvényszék a megfelelő igazságszolgáltatás biztosítása érdekében a jogviták számának alakulásától függően több vagy kevesebb bírót oszthat be egy vagy több tanácsba, illetve bizonyos tanácsokat bizonyos tárgyú ügyek elbírálására jelölhet ki;
- a Törvényszék további bíráinak és a Közzolgálati Törvényszék bíráinak kijelölésével kapcsolatos visszatérő problémák megoldását, sőt az abból adódó problémák megoldását is, amikor a megbízatás lejártakor nem történik kijelölés, vagy amikor ideiglenesen nincs betöltve valamely megbízatás;
- az uniós közzolgálati ügyekben a fellebbviteli hatáskör Bíróságnak való visszaadását, amely feleslegessé tenné a felülvizsgálati eljárást.

3.2. A lehetséges alternatívák. A bírósági reform egy másik útja lehetett volna újabb különös hatáskörű törvényszékek felállítása, és ezen keresztül a Törvényszék további tehermentesítése. Már évek óta napirenden volt például a szellemi tulajdonnal foglalkozó törvényszék létrehozása. Maga a Törvényszék is ezt javasolta. Ezzel szemben a Bíróság nem látta valós alternatívának a következők miatt:

- Egyrészt azért nem, mert bár a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyek, mennyiségüket tekintve, a Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyeknek

⁴⁹ A folyamatban maradt ügyek száma 2014-ben érte el az eddig csúcspontját 1423 üggyel, amely 2015-re 1267-re csökkent.

⁵⁰ Ehhez kapcsolódik, hogy már benyújtották a Törvényszékhez az ésszerű eljárási időtartam Törvényszék általi megszegésének Bíróság általi megállapítását követő első két, kártérítés iránti keresetet (T-479/14. sz., Kendrion kontra az Európai Unió Bírósága ügy; T-577/14. sz., Gascogne Sack Deutschland GmbH és Gascogne kontra az Európai Unió Bírósága ügy).

jelentős részét teszik ki,⁵¹ ám e tárgykörrel foglalkozó különös hatáskörű törvényszék elé utalásuk a Bíróság szerint nem oldaná meg tartósan a problémát, mivel az ebből eredő „enyhülést” a Törvényszék előtt indult ügyek számának állandó növekedése hamarosan ellensúlyozná. Továbbá a jelenlegi statisztikák szerint a szellemi tulajdon területére tartozó ügyek harmada a különös hatáskörű törvényszék határozatai elleni fellebbezések folytán visszatérne a Törvényszékre.

- Másrészt az újabb különös hatáskörű törvényszékek létesítése növeli az uniós jog egysége és koherenciája csorbulásának veszélyét, mert mindig két igazságszolgáltatási fórum foglalkozhat hasonló kérdésekkel, egyrészt előzetes döntéshozatali eljárásban (a Bíróság), másrészt fellebbezés folytán (a Törvényszék), túl a felülvizsgálati eljárások számának valószínű növekedéséhez kötődő problémákon.
- A Bíróság továbbá úgy véli, hogy a kis igazságszolgáltatási fórumok rugalmatlanok. Ha az ügyek száma jelentősen növekszik, fennáll a veszély, hogy az igazságszolgáltatási fórum nem tudja kezelni e helyzetet; ha viszont az ügyek száma drasztikusan csökken, akkor az érintett bírák hamar feladatnélkülivé válhatnak.
- A kis igazságszolgáltatási fórumok strukturális gyenge pontjai a kijelölés módja (a bírák kinevezésével kapcsolatos nehézségek) és a működés módja, mivel egy vagy két bíró hiánya is megbéníthatja az igazságszolgáltatási fórum munkáját. Kezdetben e gyenge pontok – különösen a terjedelmük – aligha láthatók előre, ám valós létük és tartósságuk semmiképpen nem teszi ajánlatossá, hogy a Közszolgálati Törvényszék legyen a modell a különös hatáskörű törvényszékek létesítéséhez.
- A Közszolgálati Törvényszékre szóló kinevezések sosem tartoztak az egyszerű ügyek közé. Ezen igazságszolgáltatási fórum létrejötte óta nézetkülönbségek álltak fenn abban a kérdésben, hogy vajon a jelentkezések vizsgálatára és az alkalmas jelöltek listájára vonatkozó javaslat Tanács elé terjesztésére felkért bizottságnak (bizottságoknak) tartózkodnia (tartózkodniuk) kellene-e attól, hogy javaslatát (javaslatukat) a jelöltek érdemei szerint rendezett lista formájában tegye (tegyék) meg, ezzel téve lehetővé, hogy a Tanács szabadabban hozza meg a határozatát. Szintén erősen különböző állásfoglalásokat eredményezett az a kérdés, hogy alkalmazandó-e a rotáció elve, és ha igen, milyen mértékben. Az évek során e nehézségek nem tűntek el, sőt az utóbbi időben oly mértékben súlyosbodtak, hogy a Tanács jelenleg képtelen határozni azon kinevezésekről, amelyekre az elsődleges jog kötelezi.

3.3. A reform lényege. A Bíróság az általa javasolt változtatásokat három szakaszban látta lehetségesnek bevezetni.

- Az első szakaszban a Törvényszék bíráinak száma tizenkettővel növekedne, ami azt az azonnali erősítést jelentené, amelyre a Törvényszéknek sürgősen szüksége van. E számot, amely a 2011-ben eredetileg javasolttal egyezik, a

⁵¹ 2015-ben az érkezett ügyek 36%-a.

Törvényszék munkaterhének növekedése jobban igazolja, mint eddig bármikor, a költségek pedig nem haladnák meg e tekintetben azokat, amelyekkel már a 2011. évi jogalkotási kezdeményezés is számolt, és amelyeket az uniós jogalkotó elvi szinten jóvá is hagyott.

- A második szakaszban a Törvényszék bíráinak száma héttel növekedne, és ez az uniós közszolgálati jogvitákra vonatkozó elsőfokú hatáskörnek a Törvényszékhez való áthelyezését hozná magával. Erre 2016-ban (a Törvényszék részleges megújulásának évében) kerülhetne sor, az Európai Unió Bírósága által kidolgozandó ilyen értelmű jogalkotási kezdeményezés alapján. Azon tagállamoknak, amelyeknek állampolgára bírói megbízatást tölt be a Közszolgálati Törvényszéken, lehetőségük lesz e személynek a Törvényszék bírójává való kinevezését javasolni, de csak amennyiben az első szakaszban nem vettek részt.
- A harmadik szakaszban a Törvényszék bíráinak száma – a Törvényszék 2019. évi részleges megújulásakor – kilencel növekedne.

Az Európai Parlament és a Tanács 2015 végén hozta meg a végleges döntést a bírósági reformról, amely alapvetően a bírósági javaslatra épült.⁵² A rendelet akként módosította a Bíróság alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyvet, hogy a Törvényszék bíráinak száma 2015. december 25-től 40, 2016. szeptember 1-jétől 47, 2019. szeptember 1-től pedig tagállamonként kettőre emelkedik. Fontos kiemelni, hogy a rendelet preambuluma kiemelten foglalkozik a nemek közötti egyensúly biztosításával a Törvényszéken belül.⁵³ Ennek érdekében előírja, hogy amikor a tagállami kormányok fokozatosan elkezdnek majd két-két bírót jelölni ugyanannak a részleges megújításnak a keretében, akkor arra kell „törekedniük”, hogy egy nőt és egy férfit válasszanak.

A KTSZ tényleges megszüntetése érdekében még szükség volt egy további jogalkotási aktusra is, amely rendelet formájában került elfogadásra 2016 nyarán.⁵⁴ A rendelet 2016. szeptember 1-i hatállyal hatályon kívül helyezte a KTSZ-et létrehozó 204/752/EK, Euratom határozatot. Ez módosította az alapokmányt annak érdekében, hogy a jövőben a Törvényszék rendelkezzen az Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálására hatáskörrel, beleértve az egyrészt valamennyi intézmény, szerv vagy hivatal, másrészt pedig azok alkalmazottai közötti jogvitákat. Az átmeneti intézkedések közé tartozott, hogy a KTSZ előtt 2016. augusztus 31-én folyamatban lévő ügyeket át kellett tenni a Törvényszékhez, amely ezekben az ügyekben a saját eljárási szabályzatával összhangban kell lefolytatnia az eljárást.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2015/2422 rendelete (2015. december 16.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról (HL L 341., 2015.12.24., 14–17. o.)

⁵³ Lásd a rendelet (11) preambulumbekendését.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/1192 rendelete (2016. július 6.) az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról (HL L 200., 2016.7.26., 137–139. o.)

4. Következtetések

Hogyan értékelhető az uniós bírósági rendszer reformja? Amennyiben elfogadjuk a Bíróság javaslatainak indokolását, akkor elkerülhetetlen volt az átalakítás, úgy is mondhatnánk, hogy lépéskényszerbe kerültek a tagállamok és az uniós döntéshozók is. A Törvényszék igazságügyi statisztikái már régóta évről-évre rosszabb számokat mutattak, különösen, ami a folyamatban maradt ügyek számát illeti. Az eljárások időtartamának elhúzódása pedig, ahogy arra a javaslat is utalt, elkezdte feszegetni a jogállamiság határait, mivel benyújtották a Törvényszékhez az ésszerű eljárási időtartam Törvényszék általi megszegésének Bíróság általi megállapítását követő első két, kártérítés iránti keresetet, és az egyéb ügyek összességét tekintve 20 millió euróhoz közelít a hivatkozott kárérték.⁵⁵ A Bíróság eredeti javaslata egy költségkímélőbb megoldást javasolt, amikor a Törvényszék bírúinak korlátozottabb emelésére tett javaslatot. A tagállami konszenzus hiánya ugyanakkor egy jóval drasztikusabb és drágább reformot eredményezett.⁵⁶

Elgondolkodtató az is, hogy a második bírósági javaslattal összefüggésben a Törvényszék általános értekezlete inkább védjegyügyi különös hatáskörű törvényszék létesítése, illetve a Közzolgálati Törvényszéket illetően a status quo fenntartása mellett foglalt állást. Vajon miért nem akarta a Törvényszék a bírák számának megduplázását és a közzolgálati ügyekben történő hatáskör hozzá telepítését? A Bíróság pedig miért nem akceptálta a Törvényszék véleményét? Okozott-e ez a nézeteltérés bármilyen szakmai vagy egyéb „konfliktust a bírósági rendszer két szintje között? Ezekre a kérdésekre nincsenek világos és „hivatalos” válaszok, legfeljebb találgatni lehet.

A törvényeségi bírák számának megduplázása közép és hosszabb távon az igazságszolgáltatási fórum kapacitásának ilyen arányú növekedésével is járhat. Az eljárások időtartamának csökkentése érdekében a Törvényszék azonban már évekkel ezelőtt több, kisebb-nagyobb módosítást hajtott végre.⁵⁷ A reform egyik kellemetlen mellékhatása lehet ugyanakkor az, hogy a Bíróság terhelése növekedni fog, mivel a közzolgálati jogvitákban hozzá kerül a másodfokú hatáskör. Az elmúlt évek adatai alapján ez átlagosan 40-50 fellebbezéssel megtámadott határozatot jelent, amely elsősre nem tűnik soknak, azonban az érkezett ügyek számának folyamatos emelkedésével együtt már hatással lehet az eljárások időtartamára is. A bírósági reform eredményeinek értékeléséhez még évekre van szükség, de addig is pozitív várokozással kell tekintenünk az új rendszer működése elé. Bízunk kell abban, hogy a Bíróság, amely az integráció történetében a legstabilabb és legnagyobb hatású intézménnyé vált, továbbra is eleget tud tenni alapvető

⁵⁵ T-479/14. sz., Kendrion kontra az Európai Unió Bírósága ügy; T-577/14. sz., Gascogne Sack Deutschland GmbH és Gascogne kontra az Európai Unió Bírósága ügy

⁵⁶ Lásd a Törvényszék megerősítésének becsült költségéről készült bírósági anyagot a Bíróság honlapján. (2014.10.13.)

⁵⁷ 2015. július 1-jén hatályba lépett a Törvényszék új eljárási szabályzata, amely az 1991. május 2-án elfogadott és számos alkalommal módosított eredeti eljárási szabályzata helyébe lépett. Az új eljárási szabályzat az eljárás lefolytatásának hatékonyabbá tétele céljából, valamint a gondos, modern és a jogvitában részes felek eljárási jogait tiszteletben tartó igazságszolgáltatás érdekében új rendelkezéseket is bevezetett.

feladatának, azaz biztosítani tudja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.
