MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. március 4. [1 i]

C-357/19. és C-547/19. sz. egyesített ügyek

Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție,
PM,
RO,
SP,
TQ
kontra
QN,
UR,
VS,
WT,
Autoritatea Națională pentru Turism,
Agenția Națională de Administrare Fiscală,
SC Euro Box Promotion SRL (C-357/19)
és
CY,
Asociația „Forumul Judecătorilor din România”
kontra
Inspecția Judiciară,
Consiliul Superior al Magistraturii,
Înalta Curte de Casație și Justiție (C-547/19)

(az Înalta Curte de Casație și Justiție [legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése – Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény – Korrupcióval kapcsolatos büntetőeljárások – Részben európai alapokból finanszírozott projektek – Az alkotmánybíróságnak az ítélkező testületek összetételének jogszerűségéről döntő határozata – Az ítélkező testületek sorshúzás útján történő létrehozását előíró nemzeti szabályozás – Jogerős ítéletekkel szembeni rendkívüli jogorvoslat – A törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartája

[1] Eredeti nyelv: angol.

47. cikkének második bekezdése – Bírói függetlenség – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – Az uniós jog elsőbbsége – A bírói kar tagjaival szembeni fegyelmi eljárások”

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés . . . 4

II. Jogi háttér . . . 5

A. Az uniós jog . . . 5

B. A román jog . . . 6

1. A román alkotmány . . . 6

2. A 303/2004. sz. törvény . . . 7

3. A 304/2004. sz. törvény . . . 7

4. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) szervezeti és adminisztratív működési szabályzata . . . 8

5. A büntetőeljárásról szóló törvénykönyv . . . 9

6. A büntető törvénykönyv . . . 10

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előterjesztett kérdések . . . 11

A. C-357/19. sz. ügy . . . 11

B. C-547/19. sz. ügy . . . 13

C. A Bíróság előtti eljárás . . . 15

IV. Elemzés . . . 15

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról . . . 16

1. A C-357/19. sz. ügy . . . 16

a) Az Unió hatáskörének hiányáról . . . 16

b) Az előterjesztett kérdések alapeljárás szempontjából fennálló relevanciájáról . . . 17

2. A C-547/19. sz. ügy . . . 19

a) Az Unió hatáskörének hiányáról . . . 19

b) Az előterjesztett kérdés alapeljárás szempontjából fennálló relevanciájáról 20

B. Az alkalmazandó uniós jog 20

1. Az EUSZ 2. cikk, és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése 21

2. Az MCV-határozat (és a Charta) 22

3. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése, a PIF-egyezmény (és a Charta) 24

a) A 325. cikk (1) bekezdése és a héa 25

b) Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése, a PIF-egyezmény és az uniós forrásokkal kapcsolatos korrupció 25

c) A kísérletekre is kiterjed-e az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya? 27

d) Függ-e az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya az eljárás eredményétől? . . . 28

4. Közbenső következtetés 29

C. Értékelés 29

1. A nemzeti jogi háttér 30

2. A törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való jogról 33

a) Az uniós jogi követelményszint 33

b) Elemzés 35

c) Közbenső következtetés 38

3. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről 38

1) Az uniós jogi háttér 39

2) A felek álláspontja 40

3) Elemzés 40

i) Milyen tesztet kell alkalmazni? 40

ii) A jelen ügyre történő alkalmazás 44

iii) Közbenső következtetés 46

4. A bírói függetlenség elvéről 46

1) A kérdést előterjesztő bíróság által felvetett aggályokról 47

2) Az uniós jogi háttér 49

3) Elemzés 50

i) Az alkotmánybíróság összetétele és jogállása 50

ii) Az alkotmánybíróság hatáskörei és gyakorlata 52

iii) A jogerő elve 52

iv) Fenntartás 53

v) Közbenső következtetés 53

5. Az uniós jog elsőbbségének elvéről 54

V. Végkövetkeztetések 57

I. Bevezetés

1. A 2019. év során különböző román bíróságok több, a bírói függetlenségre, a jogállamiságra és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztettek a Bíróság elé. Az ügyek első csoportja a bíróságokra vonatkozó nemzeti jogszabályok különböző – többnyire sürgősségi kormányrendeletek útján történő – módosításaira vonatkozott. [2]

2. A jelen egyesített ügyek az ügyek második csoportjába tartozó „vezetőügyek”. [3] A második csoport fő témája meglehetősen eltér az ügyek első csoportjának témájától: sérthetik-e a bírói függetlenség és a jogállamiság elvét, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét a Curtea Constituțională a României (alkotmánybíróság, Románia; a továbbiakban: alkotmánybíróság) határozatai?

3. E két egyesített ügy kifejezetten az alkotmánybíróság egyik határozatának hatásaira összpontosít, amely lényegében azt állapítja meg, hogy a nemzeti legfelsőbb bíróság, az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia; a továbbiakban: ICCJ) egyes ítélkező testületeinek összetétele nem volt megfelelő. E határozat lehetővé tette egyes érintett felek számára, hogy rendkívüli jogorvoslati kérelmeket terjesszenek elő, ami viszont potenciális kérdéseket vetett fel nemcsak az Unió pénzügyi érdekeinek az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét illetően, hanem az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének második bekezdésében szereplő „törvény által megelőzően létrehozott bíróság” fogalmának értelmezését illetően is. Végül mindez olyan nemzeti intézményi környezetbe tartozik, amelyben az alkotmánybíróság határozatainak be nem tartása fegyelmi vétségnek minősül.

[2] Lásd: az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” SO és társai egyesített ügyre vonatkozó indítványom (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746), amelyet a hivatkozás céljából AFJR ügyre vonatkozó indítványként fogok rövidíteni; valamint a Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice ügyre vonatkozó, ugyanazon a napon ismertetett indítványom (C-397/19, EU:C:2020:747).

[3] Lásd még az alábbi párhuzamos ügyekben ma ismertetett indítványaimat: DNA- Serviciul Teritorial Oradea (C-379/19) és FQ és társai egyesített ügyek (C-811/19 és C-840/19).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: PIF-egyezmény) [4] 1. cikke értelmében:

„Ennek az egyezménynek az alkalmazásában az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás:

a) a kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:

– olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,

– információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel,

– az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;

[…]

(2) A 2. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel, minden tagállam megteszi a szükséges és megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy átültesse az (1) bekezdést a nemzeti büntetőjogba oly módon, hogy a benne említett magatartás bűncselekménynek minősüljön.

(3) A 2. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy a hamis, helytelen vagy hiányos, az (1) bekezdésben említett következményekkel járó nyilatkozatok vagy dokumentumok szándékos elkészítése vagy mások azokkal való ellátása bűncselekménynek minősüljön, amennyiben – akár önálló bűncselekményként, akár az (1) bekezdésben említett cselekményben való részvételként, arra való felbujtásként vagy annak kísérleteként – eddig nem minősült büntetendő cselekménynek.

(4) Az (1) és (3) bekezdésben említett cselekmény vagy mulasztás szándékos jellegére a tárgyilagos, tényszerű körülményekből lehet következtetni.”

5. A PIF-egyezmény 2. cikke értelmében:

„(1) Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az 1. cikkben említett magatartást, valamint az 1. cikk (1) bekezdésében említett magatartásban való részvételt, felbujtást vagy ilyen magatartás kísérletét hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntesse, beleértve, legalábbis a csalás súlyos eseteiben, a kiadatást megalapozó szabadságvesztéssel járó büntetést; súlyosnak minősül az a csalás, ahol az elkövetési érték eléri

[4] HL 1995. C 316., 49. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 8. kötet, 57. o.

vagy meghaladja az egyes tagállamok által meghatározott minimális összeget. A minimális összeg nem lehet magasabb 50 000 ECU-nél.

[…]”

B. A román jog

1. A román alkotmány

6. A 429/2003. sz. törvénnyel módosított és kiegészített román alkotmány a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„142. cikk – Szervezet

(1) Az [alkotmánybíróság] biztosítja az alkotmány elsőbbségét.

(2) Az [alkotmánybíróság] kilenc, kilencéves hivatali időre kinevezett bíróból áll, akiknek hivatali ideje nem hosszabbítható vagy újítható meg.

(3) Három bírót a Camera Deputaților [képviselőház, Románia], hármat a Senat [szenátus, Románia] és hármat Románia elnöke nevez ki.

[…]

143. cikk – A kinevezés feltételei

Az [alkotmánybíróság] bíráinak kiváló jogi képesítéssel, magas szintű szaktudással és legalább 18 éves, jogi szakmai vagy a jogi felsőoktatásban szerzett tapasztalattal kell rendelkezniük.

[…]

145. cikk – Függetlenség és elmozdíthatatlanság

Az [alkotmánybíróság] bírái feladatuk ellátása során függetlenek, és hivatali idejük tartama alatt elmozdíthatatlanok.

146. cikk – Feladatok

Az [alkotmánybíróság] a következő feladatokat látja el:

[…]

e) a hatóságok közötti alkotmányossági jogviták rendezése Románia elnökének, a román parlament két kamarája elnökei egyikének, a miniszterelnöknek vagy a Consiliul Superior al Magistraturii [legfelsőbb bírói tanács, Románia; a továbbiakban: CSM] elnökének kérelmére;

[…]

147. cikk – Az [alkotmánybíróság] határozatai

(1) A hatályos törvények, rendeletek és szabályzatok alkotmányellenesnek ítélt rendelkezései az [alkotmánybíróság] határozatának közzétételét követően 45 nappal hatályukat vesztik, amennyiben ezen időszak alatt – esettől függően – a parlament vagy a kormány az alkotmányellenes rendelkezéseket nem hozza összhangba az alkotmány rendelkezéseivel. Ezen időszak alatt az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések a törvény erejénél fogva fel vannak függesztve.

(2) Még ki nem hirdetett törvények alkotmányellenessége esetén a parlament köteles felülvizsgálni az érintett rendelkezéseket annak érdekében, hogy azokat összhangba hozza az [alkotmánybíróság] határozatával.

[…]

(4) Az [alkotmánybíróság] határozatait a *Monitorul Oficial al României*-ben [Románia hivatalos lapja] kell közzétenni. A közzététel időpontjától kezdve ezek a határozatok általánosan kötelezőek, és csak a jövőre nézve hatályosak.”

2. A 303/2004. sz. törvény

7. A Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény, a továbbiakban: 303/2004. sz. törvény)[5] 99. cikkének ș) pontja értelmében „[a]z [alkotmánybíróság] határozatai tiszteletben tartásának elmulasztása […]” fegyelmi vétségnek minősül.

3. A 304/2004. sz. törvény

8. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) ítélkező testületeinek összetételét a Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (az igazságszolgáltatás szervezetéről szóló 304/2004. sz. törvény, a továbbiakban: 304/2004. sz. törvény) 32. és 33. cikke szabályozza.[6] E rendelkezéseket 2010-ben, 2013-ban és 2018-ban módosították.

9. A 304/2004. sz. törvénynek a Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (a 304/2004. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 207/2018. sz. törvény)[7] által módosított 32. cikke a következőképpen szól:

„(1) Az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] elnökének vagy elnökhelyetteseinek javaslata alapján az irányítótanács minden év elején jóváhagyja az öt bírából álló testületek számát és összetételét.

(2) Büntetőügyekben az öt bírából álló testületek az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] büntetőtanácsának tagjaiból állnak.

5 *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 826. szám, 2005. szeptember 13.

6 *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 827. szám, 2005. szeptember 13.

7 *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 636. szám, 2018. július 20.

(3) A nem büntetőjogi ügyekben az öt bírából álló testületek az ügy jellegétől függően szakosodott bírákból állnak.

(4) E testületek bíráit nyilvános ülésen sorshúzás útján választják ki az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] elnöke vagy – távollétében – két elnökhelyettesének egyike. Az ítélkező testületek összetétele csak kivételes esetekben módosítható a Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție (az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] szervezeti és adminisztratív működési szabályzata) által meghatározott objektív kritériumokra tekintettel.

(5) Az öt bírából álló testületek elnöki tisztségét az érintett ítélkező testületbe a (4) bekezdés alapján történt kijelölése esetén az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] elnöke, a két elnökhelyettes egyike vagy a tanácselnökök töltik be.

(6) Ha a fent említett személyek közül egyiket sem jelölték ki az öt bírából álló testületbe, minden egyes bíró rotációs alapon, a bíróságon eltöltött szolgálati ideje szerinti sorrendben tölti be az ítélkező testület elnöki tisztségét.

(7) Az öt bírából álló testületek hatáskörébe tartozó ügyeket véletlenszerűen kell elosztani számítógépes rendszer használatával.”

4. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) szervezeti és adminisztratív működési szabályzata

10. A regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă az ÎCCJ-t (az ICCJ [legfőbb semmítő- és ítélőszék] szervezeti és adminisztratív működési szabályzata, a továbbiakban: az ICCJ [legfőbb semmítő- és ítélőszék] szabályzata)[8] a 304/2004. sz. törvény alapján fogadták el. E szabályzatot módosította és kiegészítette az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) 2010. november 25-i 24. sz. határozata (a továbbiakban: 24/2010. sz. határozat)[9] és az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) 2014. január 28-i 3. sz. határozata (a továbbiakban: 3/2014. sz. határozat).[10]

11. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) szabályzatának a 3/2014. sz. határozattal módosított 28. és 29. cikke a következőképpen szól:

„28. cikk

(1) Az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] keretében törvényben meghatározott ügyek elbírálására hatáskörrel rendelkező öt bírából álló testületek működnek.

(2) Minden év elején létre kell hozni a kizárólag a büntetőtanács öt bírájából álló büntetőjogi testületeket, valamint két, az első polgári tanács, a második polgári tanács, valamint a közigazgatási és adóügyi tanács öt bírájából álló nem büntetőjogi testületet.

(3) Az öt bírából álló büntetőjogi testületek számát évente az irányítótanács hagyja jóvá a büntetőtanács elnökének javaslata alapján.

8 *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 1076. szám, 2005. november 30.

9 *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 819. szám, 2010. december 8.

10 *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 75. szám, 2014. január 30.

(4) Az öt bírából álló testület elnöki tisztségét – esettől függően – az elnök, az elnökhelyettesek, a büntetőtanács elnöke vagy a korelnök látja el.

29. cikk

(1) Az öt bírából álló büntetőjogi testületek létrehozása céljából az [ICCJ {legfőbb semmítő és ítélőszék}] elnöke vagy – távollétében – elnökhelyetteseinek egyike évente, sorshúzás útján, nyilvános ülésen minden ítélkező testületbe kiválaszt négy vagy – adott esetben – öt bírót az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] büntetőtanácsából.

(2) A két, öt bírából álló nem büntetőjogi testület létrehozása céljából az [ICCJ {legfőbb semmítő és ítélőszék}] elnöke vagy – távollétében – elnökhelyetteseinek egyike az (1) bekezdésben meghatározott feltételek mellett bírákat jelöl ki e testületek tagjaiként.

(3) Az [ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] irányítótanácsa évente meghatározza, hogy a (2) bekezdésben említett ítélkező testületek összetételében milyen arányban képviseltetik magukat a tanácsok, és jóváhagyja az öt bírából álló testületek összetételét; az öt bírából álló büntetőjogi testületek esetében erre a büntetőtanács elnökének javaslatára válaszul kerül sor.

(4) Az előző évben kiválasztott bírák a következő évben nem vesznek részt a sorshúzásban.

(5) Négy vagy – adott esetben – öt pótbírót kell kiválasztani minden egyes testületbe az (1)–(3) bekezdésben meghatározott feltételek mellett.”

5. A büntetőeljárásról szóló törvénykönyv

12. A Legea nr. 255/2013 és az Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 18/2016 (18/2016. sz. sürgősségi kormányrendelet) által módosított Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (a büntetőeljárásról szóló törvénykönyv megállapításáról szóló 135/2010. sz. törvény, a továbbiakban: a büntetőeljárásról szóló törvénykönyv)[11] 426. cikkének első bekezdése értelmében:

„Hatályon kívül helyezés iránti rendkívüli kérelem terjeszthető elő a büntetőeljárásokban hozott jogerős határozatokkal szemben a következő esetekben:

[…]

d) ha a fellebbviteli bíróság összetétele nem felel meg a törvénynek, vagy ha összeférhetetlenség esete áll fenn.”

13. A büntetőeljárásról szóló törvénykönyv 428. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] 426. cikk a) és c)–h) pontjában meghatározott okok alapján a fellebbviteli bíróság határozatának közlésétől számított 30 napon belül terjeszthető elő hatályon kívül helyezés iránti rendkívüli kérelem”.

14. A büntetőeljárásról szóló törvénykönyv 432. cikkének (1) bekezdése értelmében: „a hatályon kívül helyezés iránti rendkívüli kérelem tárgyában történő határozathozatal céljából tartott tárgyalás során, ha a bíróság a felek meghallgatását és az ügyész véleményének meghallgatását követően megállapítja a kérelem megalapozottságát, határozatot hoz a hatályon kívül helyezni

[11] *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 486. szám, 2010. július 15.

kért határozat hatályon kívül helyezéséről, és az ügyet ítélethozatalra vagy a fellebbezés tárgyában történő határozathozatalra – esettől függően – haladéktalanul vagy határidő tűzésével visszautalja”.

6. A büntető törvénykönyv

15. A többször módosított és kiegészített 2009. július 17-i Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (a büntető törvénykönyvről szóló 286/2009. sz. törvény, a továbbiakban: büntető törvénykönyv) [12] 154. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A büntetőjogi felelősségre vonatkozó elévülési idők a következők:

a) 15 év, ha az elkövetett bűncselekményt a törvény életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetéssel vagy 20 évet meghaladó szabadságvesztés-büntetéssel rendeli büntetni;

b) 10 év, ha az elkövetett bűncselekményt a törvény 10 évet meghaladó, de legfeljebb 20 év szabadságvesztés-büntetéssel rendeli büntetni;

c) 8 év, ha az elkövetett bűncselekményt a törvény 5 évet meghaladó, de legfeljebb 10 év szabadságvesztés-büntetéssel rendeli büntetni;

d) 5 év, ha az elkövetett bűncselekményt a törvény 1 évet meghaladó, de legfeljebb 5 év szabadságvesztés-büntetéssel rendeli büntetni;

e) 3 év, ha az elkövetett bűncselekményt a törvény legfeljebb 1 év szabadságvesztés-büntetéssel vagy pénzbüntetéssel rendeli büntetni.

(2) Az e cikkben meghatározott elévülési idők a bűncselekmény elkövetésének napján kezdődnek. Az elévülési idő kezdete: folytonos bűncselekmények esetén az a nap, amikor a cselekmény vagy mulasztás véget ér; folytatólagosan elkövetett bűncselekmények esetén az utolsó cselekmény vagy mulasztás elkövetésének napja; visszatérően elkövetett bűncselekmények esetén az utolsó cselekmény elkövetésének napja.

(3) Progresszív bűncselekmények esetén a büntetőjogi felelősség elévülési ideje azon a napon kezdődik, amikor a cselekményt vagy a mulasztást elkövették, és azt a végső eredménynek megfelelő büntetés alapján kell kiszámítani.

[…]”

16. Az elévülési idő megszakadásának okait és hatásait a büntető törvénykönyv 155. cikke a következőképpen szabályozza:

„(1) A büntetőjogi felelősség elévülését az ügyben végzett bármely eljárási cselekmény megszakítja.

(2) A megszakadást követően az elévülési idő újrakezdődik.

[12] *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 510. szám, 2009. július 24.

(3) Az elévülés megszakadása a bűncselekmény valamennyi résztvevőjével szemben érvényesíthető akkor is, ha a megszakító cselekmény e résztvevők közül csak néhányat érint.

(4) Ha az 154. cikkben meghatározott elévülési időket újból túllépik, azokat a megszakadások számától függetlenül lejártnak kell tekinteni.

(5) A büntetőeljárás újbóli megnyitása iránti kérelem elvi elfogadása esetén a büntetőjogi felelősség tekintetében új elévülési idő kezdődik.”

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előterjesztett kérdések

A. C-357/19. sz. ügy

17. Ezen ügy alapeljárásának tárgyát az egyrészről a Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (az ICCJ [legfőbb semmítő- és ítélőszék] mellett működő ügyészség – országos korrupcióellenes igazgatóság, Románia; a továbbiakban: ügyész), másrészről pedig az ezen ügy négy fellebbezője által a 2018. június 5-i jogerős ítélettel szemben előterjesztett rendkívüli jogorvoslati kérelmek képezik.

18. Az említett – az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) öt bírából álló testülete által hozott – ítélet korrupciós cselekmények, hivatali visszaélés és adócsalás miatt marasztalta el a fellebbezőket. Az öt bírából álló testület ezen ítélettel az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) büntetőtanácsának 2017. március 28-i ítélete ellen előterjesztett fellebbezést bírálta el. Ebben a testületben az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) szabályzata értelmében a büntetőtanács elnöke, valamint további négy, sorshúzással kiválasztott bíró vett részt.

19. E testület a *korrupciós* cselekményeket illetően megállapította, hogy az elsőrendű fellebbező, aki akkoriban miniszter volt, a 2010 és 2012 közötti időszakban olyan rendszert koordinált, amely révén ő és hozzá közel álló személyek pénzösszegeket kaptak egyes kereskedelmi társaságok képviselőitől azért, hogy biztosítsák e társaságok számára a minisztérium költségvetéséből finanszírozott programok keretében elvégzett munkák gyors kifizetését olyan körülmények között, amikor a költségvetési keret jelentős mértékben csökkent, a munkákat pedig jelentős késedelemmel fizették ki. E rendszerben a másodrendű fellebbező (aki akkoriban a miniszter személyi asszisztense volt), a harmadrendű fellebbező (aki akkoriban a minisztérium főtitkára volt), valamint más személyek (a miniszter személyi tanácsadóját és egy nemzeti befektetési szervezet igazgatóját) is részt vettek.

20. Az említett testület a *hivatali visszaélést* illetően megállapította, hogy az elsőrendű fellebbező – miniszterként – 2011 során engedélyezte, hogy a vidékfejlesztésért és turizmusért felelős minisztérium odaítéljen a negyedrendű fellebbező ügyvezetésével működő SC Europlus Computers SRL javára egy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést. A közbeszerzési szerződés tárgyát a hivatásos boksz nemzetközi gálájának román bokszszövetség általi megszervezése alkalmával megrendezett események keretében Románia népszerűsítésére irányuló szolgáltatások nyújtása képezte. A reklámszolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése során 8 116 800 román lej (RON) összegben használtak fel állami forrásokat egy kereskedelmi esemény megtartására, amelynek összes bevétele a szervezőkhöz került.

21. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) öt bírából álló testülete következésképpen megállapította, hogy az állami forrásokat törvényellenes használták fel, és hogy a közbeszerzési szerződést a közbeszerzési jogszabályok megsértésével ítélték oda. A 2007 és 2013 közötti regionális operatív program révén a „România idegenforgalmi védjegyének népszerűsítése projekt" keretében megvásárolt szolgáltatások nem tartoztak az Unió által finanszírozott programok szempontjából az elszámolható kiadások kategóriájába. Ez azt eredményezte, hogy az európai alapok irányító hatósága megtagadta ezen összegek kifizetését. Ily módon azok az összegek, amelyeket az európai alapokon keresztül vissza kellett volna téríteni, teljes egészében az állami költségvetést terhelték. Ez a vidékfejlesztésért és turizmusért felelős minisztérium számára 8 116 800 RON összegű kárt okozott.

22. Az *adócsalást* illetően megállapították, hogy a negyedrendű fellebbező – annak érdekében, hogy csökkentse a fent említett cselekmények révén megszerzett bevétellel összefüggésben az állami költségvetésbe befizetendő adók összegét – az SC Europlus Computers SRL könyvelésében olyan dokumentumokat rögzített, amelyeket olyan kiürített társaságok állítottak ki, amelyek állítólagosan reklám- és tanácsadási szolgáltatásokkal összefüggésben felmerült, fiktív kiadásokat igazolnak. Ez (388 103 RON héát tartalmazó) 646 838 RON összegű és (54 402 RON héát tartalmazó) 90 669 RON összegű kárt okozott.

23. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) (másodfokú, öt bírából álló testület által hozott) 2018. június 5-i ítéletének jogerőre emelkedését követően az alkotmánybíróság meghozta 2018. november 7-i 685/2018. sz. határozatát (a továbbiakban: 685/2018. sz. határozat). Ez a határozat helyt adott a román kormány miniszterelnöke által benyújtott kérelemnek. A határozat megállapította, hogy alkotmányossági jogvita áll fenn egyrészről a parlament, másrészről pedig az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) között az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsának azon határozataiból eredően, amelyek alapján az öt bírából álló testületek öt tagjából csak négy tagot választottak ki sorshúzással. Az alkotmánybíróság ezt a 304/2004. sz. törvény 32. cikkében szereplő rendelkezésekkel ellentétesnek ítélte. Ennek eredményeként a 2014. február 1-jét követően megalakított öt bírából álló testületek mindegyikét jogellenesen létrehozottnak tekintette. Az alkotmánybíróság elrendelte, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) az öt bírából álló testületek összes tagját minél előbb sorshúzás útján válassza ki. Az alkotmánybíróság azt is kijelentette, hogy a 685/2018. sz. határozat a jogerősen elbírált ügyekre is alkalmazandó, amennyiben a rendkívüli jogorvoslati eszközök igénybevételének határideje a felek vonatkozásában még nem járt le.

24. A fellebbezők és az ügyész az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata alapján rendkívüli kérelmet terjesztettek elő, amellyel kérték a 2018. június 5-i ítélet hatályon kívül helyezését és a fellebbezések újbóli megvizsgálását. A kérdést előterjesztő bíróságnak tehát a jelen ügyben a felek által előadott jogalapok megalapozottságáról kell határoznia. Rendelkezhet a rendkívüli kérelem elutasításáról, következésképpen a megtámadott ítélet helybenhagyásáról, vagy helyt adhat a kérelemnek, következésképpen hatályon kívül helyezheti az elmarasztaló ítéletet és újból megvizsgálhatja a fellebbezéseket.

25. E körülmények között az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [EUSZ 19. cikk] (1) bekezdését, az [EUMSZ 325. cikk] (1) bekezdését, [a PIF-egyezmény] 1. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontját és 2. cikkének (1) bekezdését, valamint a jogbiztonság elvét, hogy azokkal ellentétes, ha a bíróságok rendszerének részét nem képező valamely szerv, az (alkotmánybíróság […]) dönt az ítélkező testületek összetételének jogszerűségéről, ezáltal megteremtve annak feltételeit, hogy helyt lehessen adni a meghozott jogerős ítéletekkel szemben meghatározott időtartamon belül előterjesztett rendkívüli kérelmeknek?

2) Úgy kell-e értelmezni [a Charta] 47. cikkének második bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha a bíróságok rendszerének részét nem képező valamely szerv a belső jog értelmében kötelező erővel megállapítja, hogy nem független és nem pártatlan az olyan ítélkező testület, amelyben olyan, vezető beosztású bíró vesz részt, akit nem véletlenszerűen, hanem átlátható, a felek által ismert és nem vitatott, a szóban forgó testület előtti összes ügyre alkalmazandó szabály alapján jelöltek ki?

3) Úgy kell-e értelmezni az uniós jog elsőbbségét, hogy az lehetővé teszi, hogy a nemzeti bíróság mellőzze az alkotmánybíróság olyan határozatának az alkalmazását, amely határozatot az alkotmánybíróság alkotmányossági jogvitával kapcsolatos ügyben hozott, és amely a nemzeti jog értelmében kötelező erejű?”

B. C-547/19. sz. ügy

26. A CSM bírói fegyelmi tanácsa 2018. április 2-i határozatával helyt adott az Inspecția Judiciară (igazságügyi felügyelet, Románia) által a fellebbezővel – mint a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) bírájával – szemben fegyelmi ügyben előterjesztett keresetnek. E kereset nyomán az ítélkező testületből való kizárás fegyelmi szankcióját szabták ki a fellebbezővel szemben a 303/2004. sz. törvény 100. cikkének e) pontja alapján. A CSM bírói fegyelmi tanácsa megállapította, hogy az ügyek véletlenszerű elosztásával kapcsolatos rendelkezések súlyos megsértésére került sor. A fellebbező ennélfogva a 303/2004. sz. törvény 99. cikkének o) pontja szerinti szolgálati kötelezettségszegést követett el.

27. A fellebbező az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) előtt megtámadta a 2018. április 2-i határozatot. Az Asociația Forumul Judecătorilor din România („Románia bíráinak fóruma” egyesület) egy másik, párhuzamos fellebbezést terjesztett elő a CSM bírói fegyelmi tanácsa előtti eredeti eljárásba való beavatkozást megtagadó eljárási végzéssel szemben. Mindkét fellebbezés a 2017. október 30-án sorshúzás útján létrehozott és az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsának 2017. november 2-i 68. sz. határozatával jóváhagyott, öt bírából álló „2. polgári” testület elé került. A két fellebbezést egyesítették a 2018. október 22-i tárgyaláson.

28. 2018. november 7-én az alkotmánybíróság meghozta 685/2018. sz. határozatát. [13]

29. 2018. november 8-án az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa elfogadta a 137/2018. sz. határozatot. 2018. november 9-én e határozat alapján az öt bírából álló testületek valamennyi tagját sorshúzás útján választották ki a 2018. évre vonatkozóan.

[13] Lásd a jelen indítvány fenti 23. pontját.

30. 2018. november 29-én közzétették az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatát. E közzétételt követően a CSM bírói tanácsa elfogadta a 2018. december 5-i 1367. sz. határozatot, amely azokat a szabályokat tartalmazta, „amelyek biztosítják [a 685/2018. sz. határozatban] megjelölt követelményeknek való megfelelést” (a továbbiakban: 1367/2018. sz. határozat).

31. A jelen ügy elbírálására kijelölt testület – az ezen utóbbi határozatnak való megfelelés céljából – a 137/2018. sz. határozatban meghatározott összetételben 2018. december 10-én elrendelte az ügy bírósági nyilvántartásból való törlését abból a célból, hogy azt véletlenszerűen osszák ki valamely olyan testületnek, amelynek összetételét sorshúzás alapján a CSM bírói tanácsa által az 1367/2018. sz. határozatban jóváhagyott szabályoknak megfelelően határozzák majd meg.

32. 2018. december 13-án az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) székhelyén kisorsolták az öt bírából álló testületek tagjait a 2018. évre vonatkozóan. A jelen ügy iratanyagát a 2018. évre vonatkozóan véletlenszerűen osztották ki az öt bírából álló 3. polgári testületre. Ez a testület terjesztette elő a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

33. A CSM bírói tanácsának 2018. december 19-i 1535. sz. határozata (a továbbiakban: 1535/2018. sz. határozat) megállapította, hogy a 2018. évre létrehozott öt bírából álló testületekre kiosztott ügyeket e testületek 2019. január 1-jét követően akkor is tovább vizsgálják, ha ezekben az ügyekben semmilyen eljárási cselekményre nem került sor.

34. E körülményekre tekintettel a fellebbező többek között az ügyében ítélkező testület összetételének jogellenességére, valamint a CSM bírói tanácsa 1367/2018. sz. határozatának és 1535/2018. sz. határozatának, továbbá az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa későbbi határozatainak[14] jogellenességére vonatkozó kifogást emelt. A fellebbező álláspontja szerint az alkotmánybíróság és a CSM beavatkozása az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) tevékenységébe az ítélkező testület folytonossága elvének megsértését jelentette. E beavatkozás hiányában az ügyet helyesen, a 304/2004. sz. törvény 32. cikkének megfelelően a 2019. évre létrehozott, öt bírából álló testületek egyike elé utalták volna. A fellebbező szerint valamely ítélkező testület tevékenységének a nemzeti jog által előírt határidőt követően történő folytatása sérti az emberi jogok európai egyezménye (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv., a továbbiakban: EJEE) 6. cikkének (1) bekezdését és a Charta 47. cikkét, ami kihat az EUSZ 2. cikkre is. A CSM mint közigazgatási szerv az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) valamely meghatározott magatartásra kötelezésével megsértette a jogállamiság elvét, mivel megsértette az igazságszolgáltatás függetlenségét és pártatlanságát, amelyet a törvényen alapuló bíróságnak mindig tiszteletben kell tartania.

35. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy még ha az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata főszabály szerint nincs is hatással a nem büntetőjogi ítélkező testületek összetételére, az közvetett hatással jár a jelen eljárásban. Ennek az az oka, hogy e határozat alkalmazása érdekében a CSM számos közigazgatási aktust fogadott el, amelyekben az ICCJ-t (legfőbb semmítő- és ítélőszék) az öt bírából álló testületek összetételének éves jellegére vonatkozó rendelkezések eltérő értelmezésére kötelezte.

[14] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a 157/2018. sz., a 153/2018. sz. és a 2/2019. sz. határozatra hivatkozik. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem szolgál ugyanakkor információval e határozatok tartalmát, illetve az alapeljárásban való relevanciájukat illetően.

36. E körülmények között az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az [EUSZ 2. cikket] és [az EUSZ 19. cikk] (1) bekezdését, valamint [a Charta] 47. cikkét, hogy azokkal ellentétes egy alkotmánybíróságnak (a nemzeti jog alapján igazságszolgáltatási intézménynek nem minősülő szerv) azon mód tekintetében történő beavatkozása, ahogyan a legfelsőbb bíróság az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogi szabályozást értelmezte és alkalmazta az ítélkező testületek létrehozatalára irányuló tevékenység keretében?”

C. A Bíróság előtti eljárás

37. A C-357/19. sz. ügyben a kérdést előterjesztő bíróság a gyorsított eljárás alkalmazását kérte a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése szerint. A Bíróság elnöke 2019. május 23-án elutasította ezt a kérelmet. A 2019. november 28-i határozat az eljárási szabályzat 53. cikkének (3) bekezdése alapján elrendelte, hogy ezt az ügyet, valamint a C-547/19. sz. ügyet soron kívül bírálják el.

38. A Bíróság elnöke 2020. február 20-i határozatában elrendelte a C-357/19. sz. és a C-547/19. sz. ügy egyesítését a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélet meghozatala céljából.

39. A C-357/19. sz. ügyben írásbeli észrevételeket az első-, a másod- és a negyedrendű fellebbező, az ügyész, a lengyel és a román kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő.

40. A C-547/19. sz. ügyben a fellebbező, a „România bíráinak fóruma” egyesület, a CSM, az igazságügyi felügyelet, a román kormány és a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

41. A C-357/19. sz. ügy elsőrendű fellebbezője, a C-357/19. sz. ügy másodrendű fellebbezője, a C-547/19. sz. ügy fellebbezője, a „România bíráinak fóruma” egyesület, az ügyész, a román kormány, valamint a Bizottság válaszolt a Bíróság által feltett, írásban megválaszolandó kérdésekre.

IV. Elemzés

42. A jelen indítvány az alábbi struktúrát követi. Először az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban az érdekelt felek által felhozott kifogásokat vizsgálom meg (A. pont). Ezt követően bemutatom az alkalmazandó uniós jogi keretet, és meghatározom a jelen ügyekre alkalmazandó releváns uniós jogi rendelkezéseket (B. pont). Végül elvégzem a Bíróság elé terjesztett kérdések érdemi értékelését (C. pont).

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

1. A C-357/19. sz. ügy

43. Az első-, a másod- és a negyedrendű fellebbező, valamint a lengyel kormány véleménye szerint a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok.[15] A kifogások első csoportja az alapeljárás tárgyát képező területeken fennálló uniós hatáskör állítólagos hiányára, és így ténylegesen a Bíróság hatáskörére vonatkozik (az a) pont). A kifogások második csoportja az előterjesztett kérdések alapeljárás szempontjából fennálló relevanciájának hiányára vonatkozik (a b) pont).

a) Az Unió hatáskörének hiányáról

44. Az első- és a negyedrendű fellebbező azt állítja, hogy a jelen ügy nem tartozik az uniós jog hatálya alá, mert a szóban forgó jogszabályi rendelkezések értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos valamennyi szempont szigorúan nemzeti jellegű. Hasonlóképpen, a másodrendű fellebbező arra hivatkozik, hogy az ügy semmilyen kapcsolatban nem áll az uniós joggal.

45. A lengyel kormány szerint az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nem a Bíróság feladata, hogy érdemben felülvizsgálja a nemzeti bíróságok határozatait annak megállapításával, hogy a nemzeti bíróságok kötelesek-e más nemzeti bíróságok határozatait követni. Ezenkívül az előterjesztett kérdések nem szükségesek az alapügy elbírálásához. Az alapügy tárgyát egy tisztán belső helyzet képezi, amely nem érint egyetlen olyan területet sem, amelyen az Unió hatáskörrel rendelkezik. A Charta ezenkívül csak akkor alkalmazandó, ha a tagállamok az Unió jogát hajtják végre, ami a jelen ügyben nem áll fenn.

46. Véleményem szerint ezek az érvek nem meggyőzőek.

47. Az Unió csakugyan nem rendelkezik közvetlen jogalkotási hatáskörrel az általános igazságügyi szervezet területén. Nyilvánvaló azonban, hogy a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az EUSZ 2. cikkben és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében, az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésében és a PIF-egyezményben, valamint a Charta 47. cikkében foglalt követelményeket, amikor megalkotják szabályaikat, és olyan gyakorlatokat alkalmaznak, amelyek hatással vannak az uniós jog nemzeti alkalmazására és érvényesítésére. Ez a logika nem *területfüggő*. Az az alapértelmezett nemzeti eljárási autonómia uniós korlátaira tekintettel *esetfüggő*, és mindig is az volt. Az az uniós jog nemzeti érvényesítéséhez használt nemzeti struktúrák vagy eljárások bármely eleméhez kapcsolódhat.

48. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tárgyát pontosan a jelen ügyben vizsgált konkrét kérdés, vagyis az képezi, hogy a nemzeti ítélkezési gyakorlat és az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) ítélkező testületeinek összetételére vonatkozó rendelkezések e rendelkezések hatálya alá tartoznak-e, és melyek az esetlegesen azokból eredő kötelezettségek. Elegendő ezért megjegyezni, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az uniós jognak, különösen az EUSZ 2. cikknek és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, az EUMSZ 325. cikk

[15] A román kormány írásbeli észrevételeiben arra hivatkozott, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok. E kormány azonban módosította álláspontját a Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszában.

(1) bekezdésének és a PIF-egyezménynek, valamint a Charta 47. cikkének az értelmezésére vonatkozik. Ebben a kontextusban a Bíróság nyilvánvalóan hatáskörrel rendelkezik arra, hogy e kérelemre vonatkozóan határozatot hozzon. [16]

49. Ezenkívül az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének, a PIF-egyezménynek és a Chartának az alkalmazhatóságáról, valamint a hagyományosabb értelemben vett uniós jog alkalmazási köréről folytatott vita ellenére, amelyet a jelen indítványban később meglehetős részletességgel elemzek, [17] a Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata egyértelművé tette, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó abban az esetben, ha valamely nemzeti szerv bíróságként *határozhat* az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kérdésekről. [18]

50. Aligha lehet kétséges, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék), amely az a bírósági szerv – amelynek függetlenségét kétségtelenül érinti az alkotmánybíróság jelen ügyben szóban forgó határozata – olyan nemzeti bírósági szerv, amely általában arra hivatott, hogy bíróságként az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozzon.

51. Véleményem szerint következésképpen az előterjesztett érvek egyike sem teheti kétségessé a Bíróság arra vonatkozó hatáskörét, hogy megválaszolja a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett kérdéseket.

b) Az előterjesztett kérdések alapeljárás szempontjából fennálló relevanciájáról

52. A negyedrendű fellebbező arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem szükséges az alapügy elbírálásához, és hogy az uniós jog értelmezésének kérdése nem releváns. Ennek az az oka, hogy bármi is legyen az előterjesztett kérdésekre adott válasz, a Bíróság válasza nem fogja lehetővé tenni a szóban forgó ügy kérdést előterjesztő bíróság általi elbírálását. A másodrendű fellebbező azzal érvel, hogy az előterjesztett kérdésekben említett uniós jogi rendelkezések általános jellegűek. Mint ilyenek, nem keltenek kétséget, és semmilyen módon nem kapcsolódnak az alapügyhöz. A másodrendű fellebbező emellett arra hivatkozik, hogy jogi helyzete semmiképpen nem kapcsolódik az uniós forrásokat érintő csalással kapcsolatos bűncselekményekhez.

53. Lényegében ugyanezeket a kétségeket osztva az elsőrendű fellebbező ehhez hozzáteszi, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a PIF-egyezményre való hivatkozással jogellenes és megalapozatlan módon próbálta teljesíteni az elfogadhatóság feltételeit. E fellebbező azt állítja, hogy a hamis, pontatlan vagy hiányos nyilatkozatoknak vagy dokumentumoknak az uniós költségvetésből származó pénzeszközök jogalap nélküli megszerzése érdekében történő felhasználására irányuló kísérlet bűncselekményét illetően jogerősen felmentették. Ezenfelül az Unió költségvetése nem

[16] Lásd ebben az értelemben: 2017. március 7-i X és X ítélet (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 37. pont); 2018. szeptember 26-i Belastingdienst kontra Toeslagen (A fellebbezés felfüggesztő hatálya) ítélet (C-175/17, EU:C:2018:776, 24. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 74. pont); 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535, 40. és 41. pont).

[17] Lásd a jelen indítvány lenti 86–115. pontját.

[18] Lásd: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 40. pont); 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 51. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 83. pont); 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 34. pont).

szenvedett kárt, és az alapügyben előterjesztett rendkívüli jogorvoslati kérelem tárgya egyáltalán nem kapcsolódik ehhez a bűncselekményhez. A jelen ügy ennélfogva semmilyen módon nem kapcsolódik az uniós joghoz.

54. Álláspontom szerint e kifogásokat nem lehet elfogadni.

55. Először is a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett valamennyi kérdést a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő rendkívüli jogorvoslati kérelem elemzése keretében terjesztették elő. E jogorvoslati kérelem elbírálásához az említett bíróság szükségesnek tartja, hogy első és második kérdésével pontosítsa különböző uniós jogi rendelkezések értelmezését annak értékelése érdekében, hogy azokkal ellentétes-e az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának elfogadása, amelyet egyébként alkalmaznia kellene. Ha az uniós joggal ellentétes ezen alkotmányossági határozat elfogadása, a kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésében arra keresi a választ, hogy milyen jogkövetkezményekkel jár e megállapítás, másként fogalmazva annak lehetőségére kérdez rá, hogy mellőzheti-e ezen határozat alkalmazását az uniós jog elsőbbségének elve alapján.

56. Anélkül, hogy ebben a szakaszban bármely módon megelőlegezném az e kérdésekre adandó lehetséges érdemi választ, véleményem szerint nem kétséges, hogy a felvetett kérdések *relevánsak* az alapügy elbírálása szempontjából, mivel közvetlen hatással vannak a kérdést előterjesztő bíróság által hozandó döntésre.[19] Az előterjesztett kérdések tehát megfelelnek az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „szükségesség” követelményének.[20]

57. Másodszor, a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdéssel összefüggésben felhozott, az egyes fellebbezők konkrét cselekményeire és helyzetére vonatkozó érvek véleményem szerint nincsenek hatással e kérdés elfogadhatóságára. Ezek az érvek lényegében azon alapulnak, hogy az elsőrendű fellebbezőt felmentették az uniós forrásokat érintő csalással kapcsolatos bűncselekmény elkövetésének vádja alól, hogy a többi fél nem érintett ilyen típusú bűncselekményben, és hogy a 685/2018. sz. határozat alkalmazásával az eljárás rendkívüli jogorvoslat útján történő újbóli megnyitásának eredménye lehetővé teheti a felmentés megállapításának felülvizsgálatát. Ezen okokból azt állítják, hogy a kérdések irrelevánsak az alapügybeli jogvita megoldása szempontjából.

58. Az első kérdés azonban mindenképpen elfogadható. Az alapügy a héa beszedése során nem elhanyagolható veszteségekhez vezető adócsalást megvalósító cselekményekre is vonatkozik.[21] Ez már önmagában is nyilvánvaló kapcsolatot mutat az Unió pénzügyi érdekeivel.[22]

59. Ami továbbá az említett egyéb bűncselekményeket (korrupció és hivatali visszaélés[23]) illeti, az ügy érdeméhez tartozik az a kérdés, hogy az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése és/vagy a PIF-egyezmény hatálya kiterjed-e az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetre. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben kifejtette, az első kérdés célja annak tisztázása a Bíróság ítélkezési gyakorlatának tükrében, hogy a tagállamoknak az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése és a PIF-egyezmény 1. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja, valamint 2. cikkének (1) bekezdése szerinti kötelezettségei vonatkoznak-e a már kiszabott szankciókra is. A kérdést előterjesztő bíróság kijelenti, hogy meglátása szerint értelmezni kell az

19 Lásd még a jelen indítvány fenti 24. pontját.

20 Legutóbb a 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 45–51. pont).

21 A jelen indítvány fenti 22. pontjában kifejtetteknek megfelelően.

22 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 30–33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Lásd a jelen indítvány fenti 19–21. pontját.

EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésében szereplő, „az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység" fordulatot annak megállapítása érdekében, hogy az magában foglal-e korrupciós cselekményeket, valamint a közbeszerzési eljárások során elkövetett csalásokat akkor, ha a cél az uniós forrásokból származó összegek visszafizetése volt, még akkor is, ha a közbeszerzési eljárások során csalást végső soron nem is követtek el.

60. Ennélfogva pontosan az első kérdés tárgyát képezi annak megállapítása, hogy alkalmazandó-e, vagy sem, az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése és/vagy a PIF-egyezmény az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben. E kérdés megválaszolása nyilvánvalóan érdemi, nem pedig elfogadhatósági kérdés.

2. A C-547/19. sz. ügy

a) Az Unió hatáskörének hiányáról

61. Az igazságügyi felügyelet azzal érvel, hogy a C-547/19. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatatlan.[24] Álláspontja szerint az EUSZ 2. cikk nem értelmezhető úgy, hogy az Unió hatáskörökkel rendelkezik az e rendelkezés hatálya alá tartozó területeken. Miután emlékeztetett arra, hogy a Chartának és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének eltérő a hatálya, ez az érdekelt fél arra hivatkozott, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ez utóbbi rendelkezés „az uniós jog által szabályozott területekre" vonatkozik, függetlenül attól a helyzettől, amelyben e jogot a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében végrehajtják. A Charta rendelkezései csak akkor alkalmazhatók, ha a tagállamok az Unió jogát hajtják végre, ami az alapügyben nem áll fenn.

62. Először is, amint azt az imént a C-357/19. sz. üggyel kapcsolatban megjegyeztem, a fent hivatkozott érv inkább a Bíróság hatáskörére, mintsem az ügy elfogadhatóságára vonatkozik.[25]

63. Másodszor azonban, ami a hatáskör kérdését illeti, a C-357/19. sz. ügytől eltérően a C-547/19. sz. ügy semmilyen kapcsolatban nem áll az Unió pénzügyi érdekeivel, és ennélfogva az EUMSZ 325. cikkel. Az egy olyan elemre vonatkozik, amelyre elsődlegesen nem az uniós jog az irányadó (a legfelsőbb bíróság ítélkező testületeinek összetételére vonatkozó nemzeti szabályok) egy olyan alapjogvitában, amely az uniós jog hatályának hagyományos olvasata alapján nem tartozik az uniós jog hatálya alá (egy bíróval szemben kiszabott, hivatalvesztést eredményező fegyelmi szankció elleni fellebbezés).

64. A Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata mindazonáltal egyértelművé tette, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó abban az esetben, ha valamely nemzeti szerv bíróságként *határozhat* az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kérdésekről.[26] A jelen ügyben nem kétséges, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék), ideértve annak 3. polgári ítélkező testületét is[27] – amely az a bírósági szerv, amelynek függetlenségét esetlegesen érintheti az alkotmánybíróság jelen ügyben szóban forgó határozata –,

[24] A román kormány írásbeli észrevételeiben arra hivatkozott, hogy a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szintén elfogadhatatlan. E kormány azonban módosította álláspontját a Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszában.

[25] Lásd a jelen indítvány fenti 51. pontját.

[26] Lásd a jelen indítvány fenti 18. lábjegyzetét.

[27] Lásd a jelen indítvány fenti 32. pontját.

olyan bírósági szerv, amely más ügyekben kifejtett igazságszolgáltatási tevékenysége keretében bíróságként uniós jogi kérdésekről *lehet* hivatott határozni, megfelel tehát az említett követelménynek.

65. Ezen ítélkezési gyakorlatra tekintettel meg kell állapítani, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdés megválaszolására. Már hangot adtam azzal kapcsolatos kétségeimnek, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését valóban ilyen korlátlan módon kell-e megközelíteni.[28] Mindazonáltal még ha határesetről van is szó, azt gyanítom, hogy egy elég egyszerű pragmatikus ok miatt ez nem megfelelő alkalom e rendelkezés korlátainak feltárására: a C-357/19. sz. párhuzamos ügyben előterjesztett, lényegében azonos kérdésre vonatkozó első kérdés – legalábbis a saját véleményem szerint – mindenképpen elfogadható, és a Bíróság hatáskörébe tartozik.

b) Az előterjesztett kérdés alapeljárás szempontjából fennálló relevanciájáról

66. A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdés megfelel az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „szükségesség” követelményének.[29] A fent kifejtett okok miatt kétségek állhatnak fent azzal kapcsolatban, hogy a jelen ügyhöz hasonló ügynek még az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének (tárgyi) hatálya alá kell-e tartoznia. Nem kétséges mindazonáltal, hogy a Bíróság határozata közvetlenül alkalmazható lehetne az alapeljárásban, és így releváns és szükséges ezen eljárás szempontjából.

67. A C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdés ugyanis az uniós jog értelmezésére vonatkozik a kérdést előterjesztő bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő, egy ítélkező testület összetételének jogellenességére vonatkozó kifogás elbírálásával összefüggésben. Attól függően, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hogyan foglalkozna e kifogással, miután iránymutatást kapott a Bíróságtól, az alapügyben nagyon eltérő eredmény születhet. A Bíróságtól kért értelmezésre tehát „szükség van” az EUMSZ 267. cikk értelmében.

B. Az alkalmazandó uniós jog

68. A két egyesített ügyben a Bíróság elé terjesztett különböző kérdésekkel az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének, a PIF-egyezménynek, a Charta 47. cikkének, az EUSZ 2. cikknek és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, valamint az uniós jog elsőbbsége elvének az értelmezését kéri, és arra is választ vár, hogy e rendelkezésekkel és elvekkel ellentétes-e az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának elfogadása vagy alkalmazása.

69. Véleményem szerint Románia egyedi esetét illetően egy elég meghatározó eszköz is rendelkezésre áll, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság a jelen eljárásban nem hivatkozott, de amely a korábbi (és párhuzamos)[30] előzetes döntéshozatal iránti kérelmek alapjául szolgál: a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni

28 Erről lásd részletesen AFJR ügyre vonatkozó indítványom 204–224. pontját.

29 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 48–51. pont).

30 Lásd az AFJR ügyre vonatkozó indítvány 120–182. pontját. Az MCV-határozatot azonban kifejezetten említik a C-379/19. sz. ügyben előterjesztett kérdések, amelyekkel az e napon ismertetett külön indítványomban foglalkozom.

küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i 2006/928/EK bizottsági határozat (a továbbiakban: MCV-határozat). [31]

70. Ezért meg kell határozni, hogy a jelen eljárás szempontjából mely uniós jogi rendelkezések relevánsak.

1. Az EUSZ 2. cikk, és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése

71. Amint azt AFJR ügyre vonatkozó indítványomban részletesen kifejtettem, [32] az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – ahogyan azt ez idáig a Bíróság alkalmazta – potenciálisan korlátlan. E rendelkezés kötelezi a tagállamokat arra, hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek. E rendelkezés attól a helyzettől függetlenül alkalmazandó, amelyben e jogot a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében végrehajtják. [33] Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó abban az esetben, ha valamely nemzeti szerv bíróságként *határozhat* az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kérdésekről. [34]

72. Ez a megközelítés ahhoz vezet, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének alkalmazási köre rendkívül széles nemcsak *intézményi*, hanem *tartalmi* szempontból is. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének anyagi hatálya minden olyan nemzeti szabályra és gyakorlatra kiterjed, amely hatással lehet a tagállamok hatékony jogorvoslatok létrehozására vonatkozó kötelezettségére, az ezen igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségét és pártatlanságát is beleértve, anélkül, hogy létezne bármiféle *de minimis* szabály. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tényleges korlátai – legalábbis pillanatnyilag – kizárólag az ügy elfogadhatóságával kapcsolatos tényezőkből erednek. [35]

73. E megfontolásokra tekintettel az elfogadhatósági követelmények teljesülése esetén [36] az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése a jelen ügyek mindegyikében alkalmazandó. Tartalmi szempontból a Bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő mindkét ügy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmezésére vonatkozik az alkotmánybíróság határozatának következményeire és a bírói függetlenség uniós elvének követelményeivel való összeegyeztethetőségére tekintettel. Intézményi szempontból az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek egy legfelsőbb bíróságtól, az ICCJ-től (legfőbb semmítő- és ítélőszék) származnak, amely arra lehet hivatott, hogy bíróságként az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozzon.

31 HL 2006. L 354., 56. o.

32 Lásd az említett indítvány 204–211. pontját.

33 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 29. pont); 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 50. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 82. pont); 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 33. pont).

34 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 51. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 83. pont); 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 34. pont). Kiemelés tőlem.

35 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 45. pont); 2020. július 2-i S.A.D. Maler und Anstreicher végzés (C-256/19, EU:C:2020:523, 43. pont).

36 Lásd a jelen indítvány fenti 52–60., valamint 66. és 67. pontját.

74. Ami a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdésben és a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdésben az EUSZ 2. cikkre való hivatkozásokat illeti, az AFJR ügyre vonatkozó indítványomban foglaltakhoz hasonlóan [37] nem látok okot a Szerződés e rendelkezése külön elemzésének lefolytatására. A jogállamiságnak mint az Unió alapját képező egyik értéknek a megőrzésére a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog biztosítása révén kerül sor, amely utóbbiaknak pedig az egyik lényegi, inherens összetevője a bíróságok függetlensége. [38] A Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése tehát pontosabban fogalmazza meg az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékének e dimenzióját. [39]

2. Az MCV-határozat (és a Charta)

75. Az AFJR ügyre vonatkozó indítványom és a Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice ügyre vonatkozó indítványom tárgyát képező ügyektől eltérően a jelen ügyekben hozott két előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem vet fel konkrét kérdéseket az MCV-határozattal kapcsolatban. [40] Ezzel szemben az MCV-határozatra ismét hivatkoznak a párhuzamos C-379/19. sz. ügyben előterjesztett kérdések, amelyben e napon ismertetem külön indítványomat.

76. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság valamely kérdést csak bizonyos uniós jogi rendelkezésekre hivatkozva fogalmazott meg, nem akadálya annak, hogy a Bíróság megadja e bíróság számára az értelmezés minden olyan elemét, amely hasznos lehet, akár hivatkozott ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában, akár nem. A Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége alapján meghatározni az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges. [41]

77. A Bíróság által a felekhez intézett, írásban megválaszolandó kérdésekre adott válaszában a C-357/19. sz. ügy elsőrendű fellebbezője azzal érvel, hogy az MCV-határozat nem érint a jogállamiság, a bírói függetlenség vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének végrehajtásával vagy figyelemmel kísérésével kapcsolatos kérdéseket. Ezenkívül e határozat nem alkalmazható az alkotmánybíróságra. A C-357/19. sz. ügy első- és másodrendű fellebbezője azt állítja, hogy ez az ügy nem kapcsolódik a korrupció elleni küzdelem hatékonyságához.

78. Ezzel szemben a Bizottság, a román kormány, az ügyész és a „România bíráinak fóruma” egyesület lényegében azzal érvel, hogy az MCV-határozat – figyelembe véve többek között a mellékletében szereplő 1. és 3. értékelési kritériumot – alkalmazandó a korrupció elleni küzdelemmel, a jogállamisággal és az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatban a jelen ügyekben felvetett kérdések tekintetében, függetlenül az Unió pénzügyi érdekeivel fennálló bármely konkrét kapcsolattól. A C-547/19. sz. ügy fellebbezője szintén úgy véli, hogy az

37 Lásd az említett indítvány 225. pontját.

38 Lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 120. pont).

39 Lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 167. pont).

40 A C-357/19. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzés mindazonáltal hivatkozik az MCV-határozatra, rámutatva arra, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatát vizsgálta a Bizottság 2018. évi MCV-jelentése az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségére egyértelmű hatással lévő intézkedések egyikeként (SWD(2018) 551 final, a román változat 5. oldala).

41 Legutóbb például: 2017. március 7-i X és X ítélet (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

MCV-határozat alkalmazandó a korrupció elleni küzdelem területén. Ezen érdekelt felek rámutattak arra, hogy a Bizottság 2019. évi MCV-jelentése[42], noha – amint azt a Bizottság hangsúlyozta – nem tartalmaz konkrét ajánlásokat, kétségeket vetett fel a kormány által az alkotmánybíróság előtt indított eljárásoknak az MCV-határozat mellékletének 1. és 3. értékelési kritériumában meghatározott célkitűzések megvalósítására gyakorolt hatását illetően.

79. Véleményem szerint – hasonlóan az általam az AFJR ügyre vonatkozó indítványban javasoltakhoz –[43] az MCV-határozatnak (és a Charta azon vonatkozó rendelkezéseinek, amelyek alkalmazhatóságát e határozat előidézi) kellene az elsődleges mércének lennie az MCV-határozat különleges rendszerének hatálya alá tartozó tagállamokban fennálló helyzet értékelésekor. Ugyanezek az indokok érvényesek a jelen ügyekben is. Nincs különösebb jelentősége annak, hogy a C-547/19. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem hivatkozik az MCV-határozatra.

80. A jelen ügyekkel összefüggésben még két további megjegyzést érdemes tenni. Egyrészt az MCV-határozat mellékletében szereplő értékelési kritériumok széles alkalmazási köre kétségkívül a jelen ügyeket is magában foglalhatja. Emlékeztetni lehet arra, hogy az MCV-határozat melléklete „[a] Románia által teljesítendő, az 1. cikkben említett értékelési kritériumok[at]” tartalmazza. A mellékletben meghatározott első, harmadik és negyedik értékelési kritérium a következő: „[a CSM] kapacitásának és elszámoltathatóságának erősítésével átláthatóbb és hatékonyabb igazságszolgáltatási folyamat biztosítása. […]”; „[a] már elért fejlődésre építve magas szintű, korrupció gyanúját felvető ügyekben komoly, pártatlan nyomozások indítása”; valamint „[a] korrupció megelőzésére és megfékezésére irányuló további intézkedések foganatosítása, különösen a helyi önkormányzatokban”.

81. A C-357/19. sz. ügy és a C-547/19. sz. ügy az igazságszolgáltatási folyamat hatékonyságára (1. értékelési kritérium) az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata által gyakorolt potenciális hatásokra vonatkozik. Emellett a C-357/19. sz. ügy a korrupciónak az MCV-határozat 3. és 4. értékelési kritériumába tartozó megfékezésére az említett alkotmányossági határozat által gyakorolt hatásra is vonatkozik. Nyilvánvaló tárgyi kapcsolat áll tehát fenn a jelen ügyek tárgya és az MCV-határozat között: az alkotmánybíróság szóban forgó határozata ugyanis hatással van általánosságban az igazságszolgáltatási folyamat hatékonyságára (mivel lehetővé teszi a lezárt ügyek újratárgyalását), konkrétabban pedig a korrupció megfékezésére (amennyiben ezen alkotmányossági határozat hatásai a gyakorlatban is érvényesülnek az olyan korrupciós ügyekben, mint amilyen a C-357/19. sz. ügy is).[44]

82. Másrészt jelentőséggel bír-e az MCV-határozat (tárgyi vagy intézményi) hatálya szempontjából, hogy a szóban forgó szabályok nem az MCV-határozatból eredő kötelezettségek kifejezett nemzeti jogszabályi végrehajtásának termékei, hanem azokat a nemzeti alkotmánybíróság ítélete tartalmazza?

42 2019. október 22-i jelentés, COM(2019) 499 final, az angol változat 8. és 15. oldala (a továbbiakban: 2019. évi MCV-jelentés).

43 Lásd az AFJR ügyre vonatkozó indítvány 214–224. pontját.

44 Ezt az MCV-határozat értékelési kritériumai és az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata közötti kapcsolatot – amint arra az ügyész és a „Románia bíráinak fóruma” egyesület hivatkozik – a Bizottság 2019. évi MCV-jelentése is megállapította, amely kifejezetten hivatkozik a jelen ügyekben szóban forgó alkotmányossági határozatra, jelezve, hogy annak nyomán „komoly bizonytalanság alakult ki”, és megállapítva, hogy „[a]z alkotmánybírósági határozatok közvetlen hatást gyakorolnak a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos folyamatban lévő ügyekre, ami késedelmeket okoz, és a perek újra indítását vonja maga után, továbbá bizonyos körülmények között több jogerősen lezárt ügy újbóli megnyitását is lehetővé teszi”, valamint hogy „[a]z igazságszolgáltatási eljárás ilyen egyértelmű késedelme általánosabb kétségeket vetett fel a Románia által a korrupció elleni küzdelem terén eddig elért haladás fenntarthatóságával kapcsolatban […]”. 2019. évi MCV-jelentés, 14. és 15. o. Lásd még: 2019. évi MCV technikai jelentés, SWD(2019) 393 final, 21. és 22. o.

83. A Bizottság, a román kormány és az ügyész a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiban rámutatott arra, hogy nem bír jelentőséggel az a körülmény, hogy a jelen ügyek az alkotmánybíróság egyik határozatára vonatkoznak, nem pedig a jogalkotó vagy a végrehajtó hatalom által elfogadott jogi aktusokra.

84. Teljes mértékben egyetértek. Az alkotmánybíróság által hozott, általánosan alkalmazandó és a jogszabályi környezet lényeges módosítására alkalmas határozatok rendszerszintű jellege és hatása hatásaik szempontjából megkülönböztethetetlenné teszi e határozatokat a jogalkotó vagy a szabályozási jogkörrel rendelkező egyéb szereplők intézkedéseitől.

85. Végül az a körülmény, hogy az alkotmánybíróság jelen indítványban szóban forgó határozata az MCV-határozat hatálya alá tartozik, azt jelenti, hogy az – az AFJR ügyre vonatkozó indítványomban kifejtett okokból [45] – ugyanakkor az MCV-határozatnak és így a Charta 51. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában az uniós jog végrehajtásának minősül. Következésképpen a Charta 47. cikkének második bekezdését kell mérceként alkalmazni. E rendelkezés funkciója nem feltétlenül az, hogy az egyes peres felek alanyi jogainak forrásául szolgáljon, hanem inkább az, hogy az uniós kötelezettségek nemzeti végrehajtása megfelelőségének általános mércéje legyen. [46] E körülmények között a Charta 47. cikke a jelen ügyek szempontjából a legrelevánsabb és legkonkrétabb rendelkezés ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson a kérdést előterjesztő bíróság számára az általa feltett kérdésekre. [47]

3. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése, a PIF-egyezmény (és a Charta)

86. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatósága tehát csalás vagy bármely egyéb olyan jogellenes tevékenység fennállását feltételezi, amely sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.

87. Tartozhat-e ezen rendelkezés hatálya alá a C-357/19. sz. ügyben meghatározott bűncselekmények bármelyike?

88. Úgy vélem, hogy e kérdésre igenlő választ kell adni. Egyrészt az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése mindenképpen alkalmazandó a héával kapcsolatos bűncselekményekre (az a) pont). Másrészt ugyanennek kell érvényesülnie az Unió által finanszírozott projekteket érintő korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények tekintetében is (a b) pont). Harmadrészt az a körülmény, hogy a jelen ügy olyan helyzetre vonatkozik, amelyben az Unió pénzügyi érdekei végső soron nem sérültek, nem bír jelentőséggel az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése hatályának értelmezése szempontjából (a c) pont). Az a körülmény sem bír jelentőséggel, hogy a fellebbezők némelyikét felmentették az Unió pénzügyi érdekeivel kapcsolatos konkrét bűncselekmények elkövetésének vádja alól (a d) pont).

45 Lásd az említett indítvány 190–194. pontját.

46 Lásd az AFJR ügyre vonatkozó indítvány 198–202. pontját.

47 Lásd az AFJR ügyre vonatkozó indítvány 214–220. pontját.

a) A 325. cikk (1) bekezdése és a héa

89. Amint arra a Bizottság írásbeli észrevételeiben, az ügyész pedig a Bíróság által feltett, írásban megválaszolandó kérdésekre adott válaszában rámutatott, a C-357/19. sz. ügyben az alapeljárás tárgyát részben a negyedrendű fellebbezővel szemben a héa beszedése során veszteségeket okozó adócsalás miatt hozott marasztaló ítélet képezi. A héával kapcsolatos elmarasztalások elegendőek ahhoz, hogy a jelen eljárás az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének és a PIF-egyezmény 1. cikke (1) bekezdése – a bevételek tekintetében elkövetett csalásra vonatkozó – b) pontjának hatálya alá tartozzon. Közvetlen kapcsolat áll fenn ugyanis egyrészt a héabevételek beszedése, másrészt pedig a megfelelő héaforrásnak az uniós költségvetés számára történő rendelkezésre bocsátása között.[48] Ezenfelül – amint azt a Bizottság és az ügyész megjegyezte – úgy tűnik, hogy a jelen ügyben be nem szedett héaösszegek elérik az 50 000 eurós küszöböt ahhoz, hogy a cselekményt a PIF-egyezmény 2. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „súlyos csalásnak” lehessen minősíteni.

90. Ez – a nemzeti bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel – arra enged következtetni, hogy mind az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése, mind pedig a PIF-egyezmény 2. cikkének (1) bekezdése releváns mérceként alkalmazandó a C-357/19. sz. ügyben a héával kapcsolatos elmarasztalást illetően.

b) Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése, a PIF-egyezmény és az uniós forrásokkal kapcsolatos korrupció

91. A korrupció és a hivatali visszaélés miatti többi elmarasztalást[49] illetően felmerül a kérdés, hogy ezek a közbeszerzéssel kapcsolatos bűncselekmények – amennyiben a szóban forgó projektek vagy szerződések legalább részben uniós forrásokból részesülhetnek – szintén az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak-e.

92. A román kormány, az ügyész és a Bizottság a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiban igenlő választ ad erre a kérdésre.

93. Egyetértek ezzel.

94. A Bíróságnak az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatos jelenlegi ítélkezési gyakorlata többnyire e rendelkezés „beszedési” oldalával foglalkozik, különösen a héa[50] és a vám beszedésére vonatkozó ügyekben.[51] Az „Unió pénzügyi érdekei” kifejezés mindazonáltal nyilvánvalóan mind az uniós költségvetés bevételeit, *mind* annak kiadásait magában foglalja.[52] Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése tehát alkalmazandó az uniós pénzeszközök jogellenes felhasználását eredményező csalárd magatartás tekintetében.[53]

48 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

49 Lásd a jelen indítvány fenti 19–21. pontját.

50 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 26. pont); 2015. szeptember 8-i Taricco és társai ítélet (C-105/14, EU:C:2015:555, 37–40. pont); 2017. április 5-i Orsi és Baldetti ítélet (C-217/15 és C-350/15, EU:C:2017:264, 16. pont); 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 30. és 31. pont); 2018. május 2-i Scialdone ítélet (C-574/15, EU:C:2018:295, 27. pont); 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 25. pont).

51 Az export-visszatérítéseket illetően lásd: 2010. október 28-i SGS Belgium és társai ítélet (C-367/09, EU:C:2010:648, 40. és azt követő pontok). A jogosulatlan előnyök utáni kamatoknak a közös agrárpolitika területén történő beszedését illetően lásd: 2012. március 29-i Pfeifer & Langen ítélet (C-564/10, EU:C:2012:190, 52. pont). A vámok beszedését illetően lásd: 2018. június 5-i Kolev és társai ítélet (C-612/15, EU:C:2018:392, 50–53. pont).

52 Lásd ebben az értelemben: 2003. július 10-i Bizottság kontra EKB ítélet (C-11/00, EU:C:2003:395, 89. pont).

53 Közelmúltbeli példaként lásd: 2020. október 1-jei Úrad špeciálnej prokuratúry ítélet (C-603/19, EU:C:2020:774, 47. és azt követő pontok).

95. Ez teljesen logikus. Elég nyilvánvaló ugyanis, hogy az a költségvetést és a pénzügyi érdekeket nemcsak a bevételkiesés (az esedékes pénzösszegek beérkezésének elmaradása), hanem a nem megfelelő vagy helytelen kiadások (a rendelkezésre álló pénzösszegek elvesztése) is érintik.

96. Ugyanezt támasztja alá a PIF-egyezmény [54] is, amely az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmának pontosabb meghatározását adja. Az 1. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás magában foglal *a kiadások tekintetében* a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekményt vagy mulasztást: „olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye *az Európai Közösségek általános költségvetéséből* vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből *biztosított pénzeszközök* jogtalan megszerzése vagy visszatartása”; „információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel”; valamint „*az ilyen pénzeszközök* nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő *jogellenes felhasználása*”. [55]

97. Az olyan helyzet tehát, amely az uniós pénzeszközök jogtalan megszerzésével, visszatartásával vagy jogellenes felhasználásával járhat, sérti az Unió pénzügyi érdekeit az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése és a PIF-egyezmény 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében véve.

98. Ezenfelül – a nemzeti bíróság általi releváns vizsgálatra is figyelemmel – emlékeztetek arra, hogy a PIF-egyezményhez csatolt jegyzőkönyv hatálya a korrupciós cselekményekre is kiterjed. [56] E jegyzőkönyv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében passzív korrupciót követ el „az a tisztviselő, aki szándékosan, közvetlenül vagy közvetítő útján bármilyen előnyt kér vagy az előnyt elfogadja, akár a maga, akár egy harmadik személy javára, vagy ilyen előny ígéretét elfogadja azért, hogy cselekedjen vagy tartózkodjon a kötelessége szerinti, vagy működésével kapcsolatos cselekvéstől, és hivatali kötelességét megszegi, oly módon, hogy azzal az [Unió] pénzügyi érdekeit károsítja vagy károsíthatja”.

99. Amint arra a Bizottság a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszában rámutatott, aligha lehet kétséges, hogy annak ellenére, hogy az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése nem tartalmazza a „korrupció” kifejezést, azt magában foglalja az e rendelkezésben szereplő „egyéb jogellenes tevékenységre” való hivatkozás. Az „egyéb jogellenes tevékenység” kifejezés csakugyan bármely és minden jogellenes magatartást magában foglalhat megkülönböztetés nélkül. [57]

100. Így az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése értelmében vett „minden egyéb jogellenes tevékenység” fogalma kiterjedhet az állami tisztviselők által elkövetett olyan korrupcióra vagy olyan hivatali visszaélésre, amely az uniós pénzeszközök nem megfelelő felhasználása révén sérti az Unió pénzügyi érdekeit.

[54] A teljesség kedvéért hozzátehető, hogy a PIF-egyezmény időbeli hatályánál fogva alkalmazandónak tűnik a C-357/19. sz. ügyben. A vonatkozó marasztaló ítéletek alapjául szolgáló tényállás az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2017. L 198., 29. o.) hatálybalépését megelőzően valósult meg, amely a 16. cikke szerint 2019. július 6-ával a PIF-egyezmény és annak jegyzőkönyvei helyébe lépett. Hasonlóképpen, a Bulgáriának és Romániának az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez, az 1996. szeptember 27-i jegyzőkönyvhöz, az 1996. november 29-i jegyzőkönyvhöz és az 1997. június 19-i második jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásáról szóló, 2007. december 6-i tanácsi határozat értelmében ezen egyezmény Romániára is alkalmazandó.

[55] Kiemelés tőlem.

[56] Lásd az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez csatolt jegyzőkönyv létrehozásáról szóló, 1996. szeptember 27-i tanácsi jogi aktus (HL 1996. C 313., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 19. o.) 2. cikkét.

[57] 2018. május 2-i Scialdone ítélet (C-574/15, EU:C:2018:295, 45. pont). Lásd még: a Scialdone ügyre vonatkozó indítványom (EU:C:2017:553, 68. és 69. pont).

c) A kísérletekre is kiterjed-e az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya?

101. A korrupciót és a hivatali visszaélést illetően a C-357/19. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság meg szeretné tudni, hogy az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése vonatkozik-e olyan helyzetre, amelyben – sikertelen – *kísérletet* tettek uniós pénzeszközök jogellenes megszerzésére. Az elsőrendű fellebbező és az ügyész a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiban kifejtette, hogy az elsőrendű fellebbezővel szemben uniós pénzeszközök jogalap nélküli megszerzésének kísérlete miatt emeltek vádat.

102. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ebben az összefüggésben meg szeretné tudni, hogy az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésében szereplő, „az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység” fordulat magában foglal-e korrupciós cselekményeket vagy a közbeszerzési eljárások során elkövetett csalásokat akkor, ha a *cél* a csalárd módon odaítélt, uniós forrásokból származó összegek visszafizetése volt, még akkor is, ha ezeket a pénzeszközöket végső soron nem is osztották ki.

103. Véleményem szerint az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésében szereplő, „az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység” fordulat nemcsak (befejezett) korrupciós cselekményeket és a közbeszerzési eljárások során elkövetett csalásokat *foglalhat* magában, hanem az ugyanezen cselekmények elkövetésére irányuló kísérleteket is, természetesen azzal a feltétellel, hogy a „kísérlet” követelményei teljesülnek, és azt a nemzeti jog büntetni rendeli.

104. Ezen általános megállapításon túl nem gondolom azt, hogy a Bíróság feladata lenne, hogy bármilyen módon állást foglaljon az alapügy ténybeli körülményeiről, vagy hogy a bűncselekmények különböző szakaszainak elemzésébe bocsátkozzon. A *célok*, a szándékok vagy a vágyak *(forum internum)* természetesen nem büntethetők. Amint azok külső cselekvésbe fordulnak át, és *kísérletté* válnak, büntethetővé válhatnak, feltéve persze, hogy megfelelő bizonyítékok állnak rendelkezésre. Egy adott bűncselekmény elkövetésének – büntetendő – kísérlete rendszerint ugyanabba a kategóriába tartozik, mint maga a befejezett cselekmény.

105. Ezért semmilyen okát nem látom annak, hogy miért kellene az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése által védett érdekekkel ellentétes korrupciós bűncselekményre irányuló kísérletet az uniós jog hatálya szempontjából eltérően kezelni vagy akár minősíteni, mint az ugyanilyen jellegű befejezett korrupciós bűncselekményt. Az a körülmény, hogy az elkövető végül nem tudta megvalósítani célját, és nem sikerült megszereznie a pénzeszközöket, természetesen releváns lehet azon körülmény szempontjából, hogy kísérlet (nem pedig befejezett cselekmény) miatt folytatnak ellene eljárást, azonban semmilyen hatással nincs az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése értelmében vett „egyéb jogellenes tevékenység” fogalmának terjedelmére. Ezenfelül még három további megjegyzést érdemes tenni.

106. Először is az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének szövege nem követeli meg kifejezetten bármely konkrét (összegű) kár bekövetkezését. Amint arra a Bizottság helyesen rámutat, az ítélkezési gyakorlat egyértelművé tette, hogy a konkrét pénzügyi kihatással nem járó szabálytalanságok is komolyan érinthetik az Európai Unió pénzügyi érdekeit.[58]

[58] Lásd: 2005. szeptember 15-i Írország kontra Bizottság ítélet (C-199/03, EU:C:2005:548, 31. pont); 2011. december 21-i Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítélet (C-465/10, EU:C:2011:867, 47. pont).

107. Másodszor, a PIF-egyezmény 1. cikkének (3) bekezdését is figyelembe kell venni. E rendelkezésből az következik, hogy a tagállamoknak bűncselekményként kell szabályozniuk a bűncselekmények *előkészületét*, mint például másoknak helytelen, az uniós pénzeszközök jogtalan megszerzésével járó nyilatkozatokkal való ellátását, amennyiben az ilyen magatartás – akár önálló, akár járulékos bűncselekményként (például kísérletként vagy felbujtásként) – eddig nem minősült büntetendő cselekménynek. [59]

108. Harmadszor, a passzív korrupció fogalmának a PIF-egyezményhez csatolt jegyzőkönyv 2. cikkének (1) bekezdésében szereplő meghatározása azokat a korrupciós cselekményeket foglalja magában, amelyek károsítják vagy *károsíthatják* az Unió pénzügyi érdekeit.

d) Függ-e az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya az eljárás eredményétől?

109. A C-357/19. sz. ügy konkrét körülményei további pontosítást tesznek szükségessé. Az alapeljárás több személyt érint, akik közül csak eggyel szemben *emeltek vádat* az uniós pénzeszközökkel kapcsolatos bűncselekmény miatt, de őt jogerősen *felmentették*. Az első- és a másodrendű fellebbező e körülmény alapján vitatta az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének a jelen ügyben való alkalmazhatóságát. Először is az elsőrendű fellebbező lényegében azt állítja, hogy mivel jogerősen felmentették az említett konkrét bűncselekménnyel kapcsolatos vádak alól, a jelen ügy semmilyen kapcsolatban nem áll az Unió pénzügyi érdekeivel. Ezután, a másodrendű fellebbező arra hivatkozik, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata alapján előterjesztett rendkívüli jogorvoslati kérelem hatásai egy egyébként jogerős felmentő ítélet felülvizsgálatát eredményeznék. E felülvizsgálat új lehetőséget biztosít az említett vádak újbóli megvizsgálására, és adott esetben elítéléshez vezethet. Következésképpen az alkotmánybíróság határozata nem lehet káros hatással az Unió pénzügyi érdekeire. Hallgatólagosan az még kedvező is lehet ezen érdekek szempontjából, mert a korábban felmentett személyt végül elítélhetik.

110. Véleményem szerint ezek az érvek nem fogadhatók el.

111. Először is elöljáróban meg kell jegyezni, hogy nem zárható ki, hogy a másik két bűncselekmény, amelyek tekintetében marasztaló ítélet született (korrupció és hivatali visszaélés), nem sérti az Unió pénzügyi érdekeit. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya nem korlátozható a nemzeti jogrendben bevezetett azon bűncselekmények szankcionálására, amelyek tényállása *kifejezetten* hivatkozik az Unió pénzügyi érdekeire vagy akár az uniós pénzeszközökre. Ez a konkrét bűncselekmények nemzeti meghatározásától tenné függővé ezen elsődleges uniós jogi rendelkezés hatályát.

112. Ennélfogva – amint arra a Bizottság, a román kormány és az ügyész helyesen rámutatott – annak kérdése, hogy sérültek-e az Unió pénzügyi érdekei, vagy sem, nem függhet valamely konkrét bűncselekmény nemzeti jogi meghatározásától, hanem azt a tágabb ténybeli háttérre tekintettel kell értékelni az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése által védett érdekek fényében. Amint azt ugyanis a román kormány megjegyzi, a nemzeti pénzügyi érdekek és az Unió pénzügyi érdekei gyakran összefonódnak. Meglehetősen természetes tehát, hogy a nemzeti közkiadásokhoz valamilyen módon kapcsolódó általános bűncselekmények és a konkrétan az Unió pénzügyi érdekeivel kapcsolatos bűncselekmények közötti elhatárolás absztrakt értelemben nem túl egyszerű.

[59] Kiemelés tőlem.

113. Másodszor, az uniós forrásokat érintő csalással (illetve annak kísérletével) kapcsolatos bűncselekményt illetően, amely miatt az elsőrendű fellebbezővel szemben vádat emeltek, megjegyzem, hogy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt „hatást” objektív módon kell értékelni. Így az Unió pénzügyi érdekeivel való kapcsolat a szóban forgó *vádak objektív elemeihez* kapcsolódva jön létre.[60] E kapcsolat nem természetszerűleg önmagából az ügy körülményektől függő *eredményéből* ered.

114. Egyszerűen megfogalmazva tehát az a kérdés, hogy valamely személlyel szemben olyan bűncselekmény miatt emelnek-e vádat, amely az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése értelmében vett „az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység” körébe tartozhat, azon bűncselekmény objektív (tényállási) elemeitől függ, amely miatt az adott személlyel szemben vádat emelnek. Nem bír jelentőséggel az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya szempontjából az, hogy e személyt végül elítélik vagy felmentik-e ezen vádak tekintetében.[61]

115. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatályára vonatkozó záró megjegyzésként megjegyzem, hogy az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése (vagy a PIF-egyezmény 2. cikke (1) bekezdése, illetve esetleg emellett a PIF-egyezményhez csatolt jegyzőkönyv 2. cikke (1) bekezdése) alkalmazhatóságának megállapítása ismét a Charta alkalmazhatóságát vonja maga után. Ha az alapeljárásokban érintett vádlottak elleni szankciók és büntetőeljárások az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése és a PIF-egyezmény 2. cikke (1) bekezdése végrehajtásának minősülnek, a Charta alkalmazandó annak 51. cikkének (1) bekezdése értelmében.[62]

4. Közbenső következtetés

116. A fenti megfontolásokból úgy tűnik, hogy az MCV-határozat, valamint a Charta 47. cikkének második bekezdése mind a C-357/19. sz. ügy, mind a C-547/19. sz. ügy szempontjából releváns rendelkezésnek minősül. Ezenkívül a C-357/19. sz. ügyben – a nemzeti bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel – az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése, valamint a PIF-egyezmény és annak jegyzőkönyve egyaránt alkalmazandónak tűnik.

117. A 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése és az EUSZ 2. cikk főszabály szerint mindkét ügyben alkalmazandó. Emlékeztetek azonban arra, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdésében az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos követelményeket illetően előírt különleges jogi keret miatt e rendelkezés már szilárd mércét nyújt a jelen ügyekben szükséges elemzés elvégzéséhez.

C. Értékelés

118. A jelen ügyekben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések érdemi vizsgálata érdekében először röviden felvázolom a nemzeti jogi hátteret (1. pont). Ezt követően a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett második, a Charta 47. cikkének értelmezésére vonatkozó kérdéssel foglalkozom (2. pont). Ezután a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első, az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének és a PIF-egyezmény értelmezésére vonatkozó kérdésre térek

60 Az Åkerberg Fransson ítéletben a Bíróság például azt tekintette releváns elemnek, hogy az olyanokhoz hasonló bírságok és büntetőeljárások, mint amelyek az alapeljárásban érintett vádlott ellen „irányultak vagy irányulnak”, az EUMSZ 325. cikk végrehajtásának minősülnek. 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 27. pont).

61 Ha ez nem így lenne, akkor az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya nemcsak a büntetőeljárás eredményétől függne, hanem – meglehetősen érdekes módon – a bírósági eljárás kezdetén és végén is eltérő lenne.

62 Lásd még: 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 27. pont).

rá (3. pont), majd ugyanezeket a kérdéseket vizsgálom meg a bírói függetlenség elvének fényében, amelyre a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdés vége hivatkozik (4. pont). Végül a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésre válaszolva az uniós jog elsőbbségével foglalkozom az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben felvetett sajátos összefüggésbe helyezve, amelyben a nemzeti alkotmánybíróság határozatának a nemzeti bíróság általi figyelmen kívül hagyása fegyelmi vétségnek minősül (5. pont).

119. A kérdést előterjesztő bíróság számára adandó válaszok strukturálása során szándékosan inkább a lényeggel foglalkozom, és – amennyiben ez még szükséges – csak ezt követően térek rá a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett tágabb intézményi kérdésekre. Elismerem, hogy ez a megközelítés nem tükrözi sem a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések sorrendjét, sem azok pontos szövegét. Véleményem szerint azonban a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett kérdésekkel így tud foglalkozni a Bíróság, amelynek feladata nem az, hogy elbírálja a valamely tagállamban felmerülő intézményközi jogvitákat, és még kevésbé az, hogy az intézményi vitákban más nemzeti szereplők jogkörét erősítse.

1. A nemzeti jogi háttér

120. A C-547/19. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az öt bírából álló testületeket először a 304/2004. sz. törvény 32. és 33. cikkét módosító 202/2010. sz. törvény[63] vezette be. Az öt bírából álló büntetőjogi és nem büntetőjogi testületeket az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) tanácsaitól elkülönítve szervezték meg. Azok az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) keretében a bírósági felülvizsgálatért felelős bíróság (fellebbviteli testületek) szerepét töltötték be.

121. Kezdetben e (fellebbviteli) testületek tagjait minden év elején az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) elnöke jelölte ki. A testületek irányítását az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) elnöke, elnökhelyettese vagy valamely tanácselnök látta el. Az öt bírából álló testület másik négy tagját (az elnök kivételével) sorshúzás útján választották ki az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) szabályzatának kiegészítéséről szóló 24/2010. sz. határozat alapján.

122. A 255/2013. sz. törvény[64] később módosította az igazságszolgáltatás szervezetéről szóló 304/2004. sz. törvény 32. cikkét, és megállapította az öt bírából álló testületek tagjainak sorsolására vonatkozó szabályt. A C-547/19. sz. ügyben kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az a körülmény, hogy ezeket a módosításokat normatív aktus vezette be a büntetőeljárás területén, valamint a vonatkozó rendelkezések szövege értelmezési nehézségeket okozott. Ennek különösen az volt az oka, hogy eltérések voltak az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) elnökének és elnökhelyettesének a 304/2004. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése szerinti helyzete – akik, „amennyiben a [32. cikk] (4) bekezdés[e] értelmében tagjai a testületnek”, betöltik az öt bírából álló testület elnöki tisztségét –, valamint „a büntetőtanács elnöke vagy […] a korelnök” helyzete között, akikkel kapcsolatban ugyanez a rendelkezés – a törvény 32. cikkének (4) bekezdésére való hivatkozás nélkül – azt mondta ki, hogy ők töltik be a testület elnöki tisztségét. Emellett a 304/2004. sz. törvény 33. cikkének (1) bekezdése változatlan maradt, amely előírta, hogy „[az

63 Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (az ügyek elbírálásának gyorsítására irányuló intézkedések bevezetéséről szóló 202/2010. sz. törvény), *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 714. szám, 2010. október 26.

64 Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale (a büntetőeljárásról szóló törvénykönyvről szóló 135/2010. sz. törvény végrehajtásáról és egyes, a büntetőeljárással kapcsolatos rendelkezések elfogadásáról szóló normatív aktusok módosításáról és kiegészítéséről szóló 255/2013. sz. törvény), *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 515. szám, 2013. augusztus 14.

ICCJ {legfőbb semmítő- és ítélőszék}] elnöke vagy, távollétében, az elnökhelyettes tölti be az […] öt bírából álló testületek és a tanácsokon belül bármely eljáró testület elnöki tisztségét, ha részt vesz az eljárásban".

123. Úgy tűnik, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa ebben az összefüggésben fogadta el az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) szabályzatának módosításáról és kiegészítéséről szóló, 2014. január 28-i 3. sz. határozatot. E határozat megállapította, hogy az öt bírából álló testület elnöki tisztségét – esettől függően – az elnök, az elnökhelyettesek, a büntetőtanács elnöke vagy a korelnök látja el, és e testületek esetében a sorshúzás *kizárólag a többi négy tagra vonatkozik*.

124. A 304/2004. sz. törvény 32. cikkét később módosító 207/2018. sz. törvény [65] fenntartotta azt a szabályt, amely szerint az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa minden év elején jóváhagyja az öt bírából álló testületek számát és összetételét. Ez a módosítás megszüntette a korábbi pontatlanságokat annak előírásával, hogy a sorshúzás az öt bírából álló testület *összes tagjára vonatkozik*.

125. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa az említett utolsó módosítást követően 2018. szeptember 4-én elfogadta a 89/2018. sz. határozatot, rámutatva arra, hogy „[az] […] a 304/2004. sz. törvény 32. cikke rendelkezéseinek az öt bírából álló testületek tevékenységére tekintettel történő vizsgálata során többséggel megállapítja, hogy az új törvény rendelkezései olyan szervezési szabályok, amelyek különös szabályozás hatálya alá tartozó, »minden évben az év elején« létrehozott ítélkező testületekre vonatkoznak, és amelyek átmeneti szabályok hiányában 2019. január 1-jétől alkalmazandók".

126. Az alkotmánybíróság – amelynek eljárását Románia miniszterelnöke kezdeményezte 2018. október 2-án – ebben az összefüggésben fogadta el a 685/2018. sz. határozatot.

127. Az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata megállapította, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) az irányítótanácsának 3/2014. sz. és 89/2018. sz. határozatával közigazgatási aktussal módosított egy, a parlament által elfogadott törvényt. [66] Az alkotmánybíróság ezt követően e helyzet következményeit a román alkotmány 21. cikkének (3) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog tükrében elemezte. Megállapította ezen alkotmányos rendelkezés megsértését az objektív függetlenség és pártatlanság ebből eredő hiánya miatt, amely a törvény által létrehozott bíróság garanciájának megsértését is maga után vonta. [67]

128. Az alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a 304/2004. sz. törvény 32. cikke a tisztességes eljáráshoz való jog elemeként a bíróság objektív pártatlanságának garanciáját jelenti. E garancia magában foglalja mind az ügyek véletlenszerű elosztását, mind az ítélkező testületek sorshúzás útján történő létrehozását. [68] Hozzátette, hogy a bírósági testületek véletlenszerű összetétele annak elkerülésére irányul, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) olyan vezető bírái, akik „a jog erejénél fogva" e testületek tagjai lennének, e testületek elnökeivé váljanak. [69] Az Emberi

65 Legea nr. 207/2018, pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (az igazságszolgáltatás szervezetéről szóló 304/2004. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 207/2018. sz. törvény), *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 636. szám, 2018. július 20.

66 Az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának 175. pontja.

67 Az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának 193. pontja.

68 Az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának 188. pontja.

69 Az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának 188. pontja.

Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatára[70] támaszkodva az alkotmánybíróság megállapította, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa által a 304/2004. sz. törvény 32. cikke tekintetében a közigazgatási aktusai útján elvégzett értelmezés rejtett nyomást gyakorolt az ítélkező testület többi tagjára. Ez az értelmezés a bírákat hivatali feletteseik alá rendelte, vagy legalábbis azzal fennállt a lehetősége annak, hogy a bírák vonakodnak majd ellentmondani feletteseiknek.[71] Az alkotmánybíróság továbbá – ismét az EJEB ítélkezési gyakorlatára[72] hivatkozva – arra is rámutatott, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) összetétele a tényállás megvalósulása idején nem felelt meg a törvénynek, mivel az öt bírából álló testületeket az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket megkerülő mechanizmus útján jelölték ki.[73]

129. Végül a 685/2018. sz. határozat megállapította többek között, hogy „tekintettel az [ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék)] irányítótanácson keresztül tanúsított, alkotmányossági szempontból jogellenes magatartására, amely jellegénél fogva nem nyújt garanciákat az öt bírából álló testületek működése jogi keretének megfelelő helyreállítására, a [CSM] bírói tanácsára hárul az a kötelezettség, hogy az alkotmányon és a […] jogszabályokon alapuló előjogai alapján határozza meg az ítélkező testületek törvény által előírt összetételére vonatkozó elvi szintű megoldásokat, valamint hogy biztosítsa azok végrehajtását”.

130. A CSM az alkotmánybíróság határozatát követően elfogadta az 1367/2018. sz. határozatot és az 1535/2018. sz. határozatot. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) ez utóbbi határozatok alapján kisorsolta az új ítélkező testületeket a 2018. évre vonatkozóan. E testületek igazságszolgáltatási tevékenysége 2019-ben is folytatódott. Ez annak ellenére volt így, hogy a kiosztott ügyekre vonatkozóan 2018 végéig semmilyen intézkedést nem rendeltek el. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) akkoriban fennálló ítélkezési gyakorlata mindazonáltal azt írta elő, hogy ha az ítélkező testület – amelynek összetételét egy évre határozták meg – az év végéig semmilyen intézkedést nem rendelt el egy meghatározott ügyben, az ítélkező testület összetétele módosul. Az ügyet az új naptári évre kiválasztott bírák elé kellett utalni. E megközelítést azonban nyilvánvalóan kiszorították a CSM határozatai.

131. A fentiekben vázolt nemzeti jogszabályi és ítélkezési gyakorlatbeli fejlemények számos következménnyel jártak a szóban forgó két ügyre nézve. Először is, a C-357/19. sz. ügyet illetően az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata lehetőséget biztosított a feleknek arra, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) által már meghozott jogerős ítéletekkel szemben rendkívüli jogorvoslattal éljenek. Másodszor, a C-547/19. sz. ügyet illetően az alkotmánybíróság ugyanezen határozata, valamint a CSM bírói részlege és az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa által az említett határozat végrehajtása érdekében hozott későbbi közigazgatási határozatok közvetlen következményekkel jártak a fellebbező ügyének elbírálásával megbízott ítélkező testület meghatározása során.

132. Röviden: bár némileg eltérő érdemi és eljárási összefüggésben, a mindkét előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját képező fő kérdés lényegében az, hogy a 685/2018. sz. határozat az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) jogerős határozataira és e bíróság ítélkező testületeinek összetételére gyakorolt hatása miatt összeegyeztethető-e (vagy sem) az uniós joggal.

70 Különösen: EJEB, 2009. december 22., Parlov-Tkalčić kontra Horvátország ítélet (CE:ECHR:2009:1222JUD002481006).

71 Az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának 189. pontja.

72 EJEB, 2010. október 5., DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia ítélet (CE:ECHR:2010:1005JUD001933403, 60. és 61. §).

73 Az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának 191. és 192. pontja.

2. A törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való jogról

133. A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkének második bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha az alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem független és nem pártatlan valamelyik ítélkező testület, mert abban olyan, vezető beosztású bíró vesz részt, akit – e testület négy tagjával ellentétben – nem véletlenszerűen választottak ki. E kérdés rámutat arra a körülményre, hogy az ilyen bírót átlátható, a felek által ismert és nem vitatott, a szóban forgó testület előtti összes ügyre általánosan alkalmazandó szabály alapján jelölik ki a testületbe. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a bírói függetlenség és a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata a meghozatala napján már jogerős ítéletek tekintetében kötelező joghatásokat váltson ki, hacsak nem léteznek olyan komoly indokok, amelyek az adott ügyben kétségbe vonják a tisztességes eljáráshoz való jogot.

134. Ahhoz, hogy választ lehessen adni e kérdésre, először is szükségesnek tartom elemezni a Charta 47. cikkének második bekezdéséből eredő követelményszintet (az a) pont), hogy ezt követően értékelhessem, hogy úgy kell-e értelmezni az uniós jogot és különösen az említett rendelkezést, hogy azzal ellentétes az alkotmánybíróság szóban forgó határozata (a b) pont).

a) Az uniós jogi követelményszint

135. Úgy tűnik, hogy második kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság kizárólag a törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való jog tekintetében ad hangot kétségeinek. Úgy tűnik azonban, hogy ez csak egy része a történetnek. Az alkotmánybíróság szóban forgó határozatából kitűnik, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdését nemcsak a „törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz" való jogra tekintettel, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog más elemeire – például a függetlenség és pártatlanság követelményére, különösen a bírák „belső függetlenségére" – tekintettel is értelmezni kell.[74]

136. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében a Charta 47. cikke második bekezdésének első mondatát az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében szereplő jogok tartalmával és terjedelmével összhangban kell értelmezni. A cél annak biztosítása, hogy a védelmi szint ne sértse az EJEE szerinti és az EJEB által értelmezett szintet.[75]

137. Először is, az EJEB megállapította, hogy a törvény által megelőzően létrehozott bíróság garanciájának célja annak elkerülése, hogy az igazságszolgáltatási rendszer szervezését a végrehajtó hatalom mérlegelési jogkörére bízzák.[76] Az igazságszolgáltatási rendszer szervezése a bírói hatalomtól sem függhet, még ha természetesen van is bizonyos önszervezési mozgástér. Az

74 Összefoglalás a jelen indítvány fenti 127. és 128. pontjában.

75 A „törvény által megelőzően létrehozott bíróság" elemet illetően lásd: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 72. pont). Az EJEB ítélkezési gyakorlatának elemzését illetően lásd: Sharpston főtanácsnoknak a Simpson kontra Tanács (felülvizsgálat) és HG kontra Bizottság (felülvizsgálat) ügyekre vonatkozó indítványa (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, 63. és azt követő pontok).

76 Ez a követelmény tágabb, mint a „törvényes bíró" elve, amely elsődlegesen az ügyek elosztásának szempontjaira összpontosít. Egy hasonló különbségtételt illetően lásd: Rönnau, T. és Hoffmann, A., „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser": Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 7–8., 2018, 233–248. o.

alkalmazandó szabályokat a törvényhozó hatalom által elfogadott törvénynek kell előírnia.[77] Ezenfelül a „törvény által létrehozott" kifejezés a jogállamiság elvét tükrözi. Szorosan kapcsolódik a bíróságok függetlenségére és pártatlanságára vonatkozó követelményekhez.[78]

138. A „törvény által létrehozott" kifejezés nemcsak egy bíróság fennállásának jogalapját jelenti, hanem az ítélkező testületet is az egyes ügyekben,[79] amely a jelen ügy tárgyát képezi.

139. Az EJEB ítélkezési gyakorlata elfogadja, hogy a nemzeti jog határozza meg az arra vonatkozó alapértelmezett szabályokat, hogy mi minősül pontosan „törvény által létrehozott bíróságnak". Főszabály szerint a nemzeti jogszabályi rendelkezések megsértése az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének megsértését vonja maga után.[80] Az elemzés arra a kérdésre összpontosít, hogy megsértették-e a „jogot" (amely olyan jogszabályokból és más rendelkezésekből áll, amelyek megsértése szabálytalanná tenné a bírák részvételét az ügy elbírálásában).[81] Például ha a nemzeti jog az ítélkező testület sorshúzás útján történő létrehozására vonatkozó szabályokat tartalmaz, ez a nemzeti jog egyik olyan követelményét jelenti, amelyet az EJEB a tiszteletben tartandó nemzeti jogszabályi követelmények egyikeként figyelembe vesz.[82]

140. Ott van ugyanakkor a *szubszidiaritás* elve. Az EJEB elismerte, hogy az érintett fontos érdekekre (mint például a jogbiztonságra és a bírák elmozdíthatatlanságának elvére) és a jogsértés megállapításának lehetséges hatásaira tekintettel az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített, a törvény által létrehozott bírósághoz való jogot nem lehet túlságosan kiterjesztően értelmezni.[83] Ez azt jelenti, hogy a belső jog *nem minden megsértése* minősül az EJEE 6. cikke (1) bekezdése megsértésének: az EJEB kidolgozott egy „küszöbtesztet" annak értékelésére, hogy a szabálytalanságok *olyan súlyúak-e*, hogy a törvény által létrehozott bírósághoz való jog megsértését eredményezik, és amely az alábbiakon alapul: i. a jogsértés nyilvánvaló jellege; ii. az említett jognak az igazságszolgáltatásba való jogtalan beavatkozás elkerülésére, a jogállamiság megóvására és a hatalmi ágak szétválasztására irányuló céljára az adott jogsértés által gyakorolt hatás; iii. figyelembe véve a nemzeti bíróságoknak a jogsértés jogkövetkezményeire vonatkozó értékelését is.[84]

141. E megfontolások a Bíróság által a Simpson ügyben tett megfontolásokhoz hasonló jellegűnek tűnnek. Egy bírónak az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékére történő (állítólagosan jogellenes) kinevezésével kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy a bírák kinevezése során elkövetett szabálytalanság a Charta 47. cikke második bekezdése első mondata megsértésének minősül, „különösen akkor, ha e szabálytalanság *olyan természetű és súlyú*, hogy azzal a valós

77 EJEB, 2019. május 2., Pasquini kontra San Marino ítélet (CE:ECHR:2019:0502JUD005095616, 100. §). Lásd még: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

78 EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 [Nagykamara], 231–234. §).

79 EJEB, 2000. május 4., Buscarini kontra San Marino ítélet (CE:ECHR:2000:0504DEC003165796, 2. §). Lásd még: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

80 EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 [Nagykamara], 216. §).

81 EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 [Nagykamara], 226. §).

82 EJEB, 2003. március 4., Posokhov kontra Oroszország ítélet (CE:ECHR:2003:0304JUD006348600, 43. §); EJEB, 2008. április 29., Barashkova kontra Oroszország ítélet (CE:ECHR:2008:0429JUD002671603, 32. §).

83 EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 [Nagykamara], 236–241. §), kimondva, hogy nem minden, a bírák kinevezésével kapcsolatos szabálytalanság veszélyeztetheti ezt a jogot.

84 EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 [Nagykamara], 243–252. §).

veszéllyel jár, hogy más hatalmi ágak – különösen a végrehajtó hatalom – jogosulatlanul gyakoroljanak valamely mérlegelési jogkört, veszélyeztetve a kinevezési eljárás eredményének feddhetetlenségét, ezáltal kétséget ébresztve a jogalanyokban az érintett bíró vagy bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően […]”.[85] A Bíróság megjegyezte, hogy ez az eset áll fenn, „amikor a bírósági rendszer kialakításának és működésének szerves részét képező alapvető szabályokról van szó”.[86]

142. Másodszor, ami a bírói függetlenség „belső szempontját” illeti, e kérdéssel ez idáig nem foglalkozott a Bíróság ítélkezési gyakorlata. E tekintetben mindazonáltal jelentős iránymutatás áll rendelkezésre az EJEB részéről.[87] A Parlov-Tkalčić kontra Horvátország ítéletben az EJEB megállapította, hogy a bírói függetlenség megköveteli, hogy az egyes bírákat „ne csupán az igazságszolgáltatáson kívülről, de azon belülről se érje jogtalan befolyás. A belső bírói függetlenség feltétele, hogy a bíróra ne nehezedjenek elvárások vagy egyéb nyomás a bírótársak, illetve azok részéről, akiknek a bíróságon igazgatási feladatuk van, mint a bíróság vagy egy bírói tanács elnöke […]. A bírák függetlenségét szolgáló megfelelő biztosítékok hiánya a bírósági rendszeren belül és különösen a bírói elöljárókkal szemben arra vezethet, hogy a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a kérelmező kétségei egy bíróság függetlenségét és pártatlanságát illetően objektíve megalapozottnak tekinthetők […]”[88]

143. Ezen elemzés keretében az EJEB többek között azt vizsgálja, hogy a bírák hivatali felettesei – mint például a bírósági elnökök – számára biztosított hatáskörök „olyan rejtett nyomást idézhetnek-e elő, amely azt eredményezi, hogy a bírák hivatali feletteseik alárendeltjeivé válnak, vagy legalábbis az egyes bírák vonakodnak attól, hogy ellentmondjanak elnökük kívánságának, vagyis a bírák belső függetlenségét csökkentő hatást válthatnak-e ki […]”[89]

b) Elemzés

144. A jelen ügyben az alkotmánybíróság a 685/2018. sz. határozatában megállapította, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsának közigazgatási határozatai megsértették a törvény által létrehozott bírósághoz való jogot, valamint a pártatlanság követelményét. Ez utóbbit illetően az alkotmánybíróság hangsúlyozta a bírói függetlenség belső szempontjának fontosságát.

145. Kiindulásként szeretném hangsúlyozni, hogy a jelen ügyben nem szükséges annak elemzése, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdése ugyanezt az eredményt *követeli-e meg*. Nem ez a kérdés. Különösebb nehézség nélkül megállapítható azonban, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdésével *nem ellentétesek* az alkotmánybíróság megállapításai.

85 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet, (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 75. pont). Kiemelés tőlem.

86 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 75. pont).

87 Lásd továbbá például: Sillen, J., „The concept of »internal judicial independence« in the case law of the European Court of Human Rights”, *European Constitutional Law Review*, 15. kötet, 2019, 104–133. o.

88 EJEB, 2009. december 22. (CE:ECHR:2009:1222JUD002481006, 86. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

89 Uo., 91. §. Az EJEB mindazonáltal elismerte, hogy „a bírák munkájának bármiféle ellenőrzése bizonyos kockázattal jár belső függetlenségükre nézve, és lehetetlen olyan rendszert kialakítani, amely teljes mértékben kiküszöböli ezt a kockázatot”.

146. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben az uniós jog mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamoknak, a nemzeti bíróságok továbbra is megvédhetik a nemzeti alkotmányból eredő alapvető jogokat, feltéve hogy ez nem sodorja veszélybe a Charta által biztosított védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát. [90]

147. Ha ez a feltétel az M.A.S. ítéletben az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével anyagi jogi szempontból összeegyeztethetetlen nemzeti szabályok *alkalmazásának mellőzésére* vonatkozó kötelezettség korlátjaként a nemzeti alkotmányos normák felé való nyitás eszközéül szolgált, [91] akkor meglehetősen egyértelmű, hogy ugyanez a megközelítés ugyanígy alkalmazható olyan eszközként, amely lehetővé teszi egyrészt a nemzeti jog, gyakorlat és ítélkezési gyakorlat, másrészt pedig az uniós jog közötti *összeegyeztethetőség* általános értékelését. [92]

148. A jelen ügyben az ítélkező testületek összetételének kérdését, valamint az e tárgykörre vonatkozó (a nemzeti bíróságok, többek között az alkotmánybíróság által értelmezett) nemzeti szabályok megsértése esetén rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek kérdését nem szabályozza az uniós jog. Az uniós jog által nem teljes mértékben meghatározott helyzeteket illetően a tagállamok továbbra is mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Az alapvető jogok védelmének általuk biztosított kétségtelenül magasabb vagy eltérő szintje – amelynek meghatározása a nemzeti bíróságok feladata – a Charta 53. cikke értelmében elfogadható, különösen olyan kérdésekben, amelyeket az uniós jog nem teljes mértékben határoz meg. [93]

149. Ez nem azt jelenti, hogy e logikának megfelel minden olyan nemzeti szabály, gyakorlat vagy bírósági határozat, amely csupán egy adott alapvető jog védelme magasabb vagy eltérő nemzeti szintjének példájaként van „becsomagolva és eladva”. A Bíróság ítélkezési gyakorlata már meghatározta azokat a követelményeket, amelyek mellett egy ilyen helyzet elfogadható. A nemzeti alapvető jogok védelmi szintjeinek alkalmazása nem sodorhatja veszélybe a Charta által biztosított védelmi szintet. Ezenfelül előzetes és meglehetősen egyértelmű követelményként hozzáteszem, hogy a nemzeti szabálynak vagy határozatnak észszerű és valódi módon hozzá kell járulnia az – alkalmazandó nemzeti védelmi szint útján megfelelően értelmezett – alapvető jogok nemzeti szintű védelméhez.

150. Ha azonban ez a helyzet – amint arra máshol már rámutattam –, előfordulhat, hogy az „uniós jog elsőbbségével, egységességével és hatékonyságával” kapcsolatos fenntartás nem értelmezhető szó szerint. [94] Ellenkező esetben nem sok értelme lenne az egységességhez ragaszkodni olyan területeken, amelyeken az alapvető szabály a nemzeti sokszínűség. A lényeg mindazonáltal egyértelmű: az uniós jog által nem meghatározott kérdéseket és helyzeteket illetően a Charta nem minősül felső korlátnak. [95]

151. Ebben a kontextusban nem látom okát, hogy egy nemzeti alkotmánybíróság miért ne helyezhetne nagyobb hangsúlyt a nemzeti ítélkező testületek összetételére vonatkozó szabályoknak – köztük a belső függetlenség kérdésének – a szigorú betartására, és miért ne

90 Lásd ebben az értelemben: 2013. február 26-i Melloni ítélet (C-399/11, EU:C:2013:107, 60. pont); 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 29. pont).

91 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 47. pont).

92 Lásd például: 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 29. és 36. pont); 2013. február 26-i Melloni ítélet (C-399/11, EU:C:2013:107, 60. és azt követő pontok); 2019. július 29-i Funke Medien NRW ítélet (C-469/17, EU:C:2019:623, 28. és azt követő pontok).

93 A 2013. február 26-i Melloni ítélettel (C-399/11, EU:C:2013:107) ellentétben, amelyben a Charta 53. cikkének alkalmazását kizárta, hogy az ezen ügyben szóban forgó kérdést teljeskörűen harmonizálta az uniós jog.

94 Lásd: a Dzivev ügyre vonatkozó indítványom (C-310/16, EU:C:2018:623, 89–91. pont).

95 Uo., 92–95. pont.

állapíthatná meg aztán, hogy mivel e szabályokat megsértették, a nem megfelelően létrehozott ítélkező testületek által hozott határozatokra vonatkozó (nyilvánvaló) alapértelmezett nemzeti következményeket kell alkalmazni ezekben az esetekben.

152. Először is a Charta 53. cikke szerinti sokszínűségnek figyelembe vehetőnek kell lennie többek között olyan helyzetekben is, amelyekben a védett jog tekintetében nem áll fenn *jellegbeli* különbség, azonban gyakran a nemzeti történelmi előzmények és az ebből következő érzékenység miatt *mértékbeli* és ebből következő egyensúlybeli különbség áll fenn. Így egyes jogrendszerek érzékenyebben reagálhatnak az ítélkező testület nem megfelelő összetételére pusztán azért, mert történelmi emléket őriznek arról, hogy mi történhet, ha e szabályokat „rugalmasság" váltja fel. Ugyanez vonatkozik a bírák függetlenségének és pártatlanságának belső dimenziójával kapcsolatos aggodalmakra is. Hiba lenne az elmúlt évtizedek kategóriáinál maradni, amelyekben úgy tartották, hogy a bírói függetlenséget érő fenyegetések a kormányzat többi ágától erednek. Nincs hiány olyan rendkívül problémás dolgokban, amelyeket a bírák – különösen a vezetői feladatokat ellátó – más bírákkal szemben elkövethetnek. [96]

153. Másodszor, ugyanez vonatkozik az ilyen jogsértés következményeire is. Ebben az esetben eltérő vagy szigorúbb mércék lehetővé tétele a jog vagy az elv meghatározása tekintetében logikusan annak lehetőségét is magában foglalja, hogy megfelelő nemzeti egyensúlyt teremtsenek egyrészt a törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való joghoz kapcsolódó megfontolások, másrészt a jogerő elve [97] között.

154. Harmadszor, e keretre tekintettel az érdekelt felek által a Charta 47. cikkével kapcsolatban előadott érvekre viszonylag tömör válasz adható.

155. A C-357/19. sz. ügy másodrendű fellebbezője azzal érvel, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) öt bírából álló testületei tagjainak sorshúzás útján történő kijelölésére vonatkozó szabály alkalmazása különleges nemzeti normának minősül. E szabály a legmagasabb szintű fellebbviteli bíróság ítélkező testületeinek összetételét védi a politikai nyomással szemben, mivel e bíróság elnökét és elnökhelyettesét Románia elnöke nevezi ki. Ezzel szemben az ügyész, a „Románia bíráinak fóruma" egyesület és a román kormány a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiban arra hivatkozik, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) öt bírából álló testületei sorshúzás útján történő létrehozásának elve nem tekinthető az alapvető jogok védelméhez kapcsolódó különleges nemzeti norma részének. E felek elsősorban arra a körülményre támaszkodnak, hogy a testület tagjainak sorshúzás útján történő kijelölésére vonatkozó szabály nem alkalmazandó valamennyi ítélkező testületre, hanem inkább kivételről van szó. A „Románia bíráinak fóruma" egyesület a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett írásbeli észrevételeiben azt állítja, hogy nem kérdőjelezheti meg a bírák pártatlanságát az, hogy valamely ítélkező testület nem minden bíráját sorshúzás útján jelölik ki. [98]

[96] Erről lásd részletesen például: Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 407. o., arra utalva, hogy a bírói önkormányzás bizonyos formái „függő bírák rendszerét" hozzák létre egy „független igazságszolgáltatási rendszeren belül", és a bírósági tisztviselők – például a bírósági elnökök vagy a bírói önigazgatási testületek tisztviselői – jogtalan befolyást gyakorolnak *az igazságszolgáltatási rendszeren belül*.

[97] Úgy tűnik, hogy e tekintetben meglehetősen sokféle tagállami megközelítés létezik a bíróság összetételével kapcsolatos szabálytalanságok következményeit, valamint a törvény által létrehozott bírósághoz való jog és a jogbiztonság elve közötti egyensúlyt illetően. Lásd: Sharpston főtanácsnok Simpson kontra Tanács (felülvizsgálat) és HG kontra Bizottság (felülvizsgálat) ügyekre vonatkozó indítványa (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, 98–104. pont).

[98] Ez az érdekelt fél az EJEB 2015. szeptember 15-i Tsanova-Gecheva kontra Bulgária ítéletére (CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, 108. §) hivatkozik, amelyben az EJEB megállapította, hogy még ha valamely ítélkező testület öt bíráját nem sorshúzás útján választották is ki (ebben a tényben a felek nem értettek egyet), a pártatlanság hiányára utaló egyéb elemek hiányában nem tűnik úgy, hogy megsértették volna az EJEE 6. cikkének követelményeit.

156. A viszonylag tömör válasz a következő: a hatáskörrel rendelkező nemzeti intézmények feladata, hogy pontosan meghatározzák a nemzeti követelményszintet. Még ha az a körülmény, hogy valamely ítélkező testület nem minden bíráját sorshúzás útján választják ki, nem jelenti is automatikusan a pártatlanság hiányát, amennyiben valamely jogszabályi rendelkezés ilyen követelményt tartalmaz, az jogosan tekinthető a törvény által létrehozott bírósághoz való jog által lefedett ítélkező testület összetételével kapcsolatos szabálynak. Az, hogy mi minősül törvény által megelőzően létrehozott bíróságnak, a nemzeti jogra utal vissza.[99] Azt csak a szóban forgó bíróság létrehozását és működését szabályozó jogrend – a jelen esetben a román jogrend – követelményeire tekintettel lehet értékelni.[100] Feltéve, hogy az uniós jog az észszerűség és valódiság keretei között[101] elfogadja, hogy az ilyen, az uniós jog által nem meghatározott kérdések nemzeti szintű eltéréseket és sokszínűséget eredményeznek, akkor azt is el kell fogadnia, hogy az illetékes nemzeti szereplő(k) feladata az ilyen követelményszint meghatározása. Nem a Bíróság feladata, hogy nemzeti jogi kérdésekről döntsön.

c) Közbenső következtetés

157. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszolja meg a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett második kérdést: a Charta 47. cikkének második bekezdésével nem ellentétes, ha egy nemzeti alkotmánybíróság olyan helyzetben, amely általánosságban az uniós jog hatálya alá tartozik, de amelyet az uniós jog nem teljes mértékben határoz meg, az alkotmányos jogok valódi és észszerű nemzeti védelmi szintjét alkalmazva és az alkalmazandó nemzeti rendelkezések értelmezése alapján kimondja, hogy a nemzeti legfelsőbb bíróság ítélkező testületeit nem a törvénynek megfelelően hozták létre.

3. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről

158. A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdés az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának elfogadásával és joghatásaival összefüggésben. A C-357/19. sz. ügyben ugyanezen kérdés, valamint a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdés az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és az EUSZ 2. cikknek, valamint a Charta 47. cikkének az ugyanezen alkotmányossági határozattal összefüggő értelmezésére vonatkozik.

159. A jelen részben azokkal az esetleges problémákkal foglalkozom, amelyek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érinthetik, mielőtt a jelen indítvány következő részében rátérnék a bírói függetlenség és a jogállamiság elve szempontjából az említett határozatból eredő esetleges következményekre összpontosító előterjesztett kérdések általánosabb és strukturális vetületének vizsgálatára.

160. A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdésének az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésére, valamint a PIF-egyezmény 1. cikkének (1) bekezdésére és 2. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó részével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdését, valamint a PIF-egyezményt, hogy azok lehetővé

[99] Lásd a jelen indítvány fenti 139. pontját.

[100] Lásd például az ügyek belső elosztását illetően: 2003. október 2-i Salzgitter kontra Bizottság ítélet (C-182/99 P, EU:C:2003:526, 28–36. pont); 2009. december 9-i Marcuccio kontra Bizottság végzés (C-528/08 P, EU:C:2009:761, 57–60. pont); 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 50–55. pont).

[101] Lásd a jelen indítvány fenti 149. pontját.

teszik a nemzeti bíróság számára, hogy mellőzze a nemzeti alkotmánybíróság olyan határozatának alkalmazását, amely olyan jogerős határozatok felülvizsgálatát eredményezi, amelyek esetlegesen az Unió pénzügyi érdekeivel kapcsolatos ügyeket érinthetnek.

161. A PIF-egyezmény 2. cikkének (1) bekezdésében az egyezmény 1. cikkében említett magatartások tekintetében előírt kötelezettség az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésében foglalt szélesebb körű és átfogóbb kötelezettségek különös kifejeződését jelenti. Mivel azonban a jelen ügyben folytatott vita az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya körül forgott, elemzésemet ez utóbbi rendelkezésre korlátozom. Kevéssé valószínű elvégre, hogy a tagállamra háruló kötelezettségek jellege gyökeresen eltérő lenne a két jogi eszköz bármelyikében.

1) Az uniós jogi háttér

162. A jelen ügy jól illusztrálja az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének értelmezéséből eredő problémákat és az annak esetleges megsértéséhez kapcsolódó gyakorlati következményeket. Amint az a közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatból kitűnik,[102] az elsődleges uniós jog e rendelkezése a kötelezettségek és következmények összetett halmazát foglalja magában, amikor annak az uniós jog más értékeivel és elveivel – mint például az alapvető jogokkal – való kiegyensúlyozásáról van szó.

163. Ami az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésében előírt *kötelezettségeket* illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlata viszonylag egyértelmű. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy elrettentő hatású és hatékony intézkedésekkel küzdjenek az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen.[103] A tagállamok szabadon választhatják meg a szankciókat. Mindazonáltal biztosítaniuk kell, hogy kötelezettségeiket ténylegesen teljesítsék, ami bizonyos esetekben büntetőjogi szankciók kiszabását vonja maga után.[104] Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésében előírt kötelezettségek nem szűnnek meg a „bűncselekménynek minősítéssel": a tagállamoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy más anyagi vagy eljárási jellegű szabályok (például a büntetőeljárási jogszabályok[105] vagy a jogszabályi elévülési idők[106]) lehetővé tegyék az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények hatékony szankcionálását.

164. Azt az eljárásjogi és intézményi autonómiát, amellyel a tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelem terén rendelkeznek, korlátozza mindazonáltal többek között a tényleges érvényesülés követelménye, amely megköveteli, hogy a szankciók hatékonyak és visszatartó erejűek legyenek.[107]

102 2015. szeptember 8-i Taricco és társai ítélet (C-105/14, EU:C:2015:555); 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936); 2018. június 5-i Kolev és társai ítélet (C-612/15, EU:C:2018:392); 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30).

103 Lásd például: 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 30. pont).

104 Uo., 33. és 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

105 2018. június 5-i Kolev és társai ítélet (C-612/15, EU:C:2018:392, 55. pont); 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

106 2015. szeptember 8-i Taricco és társai ítélet (C-105/14, EU:C:2015:555, 47. pont); 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 36. pont).

107 Lásd ebben az értelemben: 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

165. Az ítélkezési gyakorlat azonban bizonyos fokú összetettséget mutat a nemzeti jog EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével való *összeegyeztethetőségének*, belső *korlátainak*, valamint a gyakorlati *következményeknek és jogorvoslatoknak* abban az esetben történő értékelése során, ha összeegyeztethetetlenség állhat elő, különösen a nemzeti bíróság azon kötelezettsége tekintetében, hogy *mellőzze* az összeegyeztethetetlen nemzeti szabályok *alkalmazását*.[108]

2) A felek álláspontja

166. A jelen ügyben sem az észrevételeket előterjesztő felek, sem a kérdést előterjesztő bíróság nem vitatta önmagában a nemzeti jog által előírt büntetőjogi szankciók hatékonyságát vagy elrettentő hatását a súlyos csalás vagy az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb súlyos jogellenes tevékenységek tekintetében. A kérdés inkább az, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata káros hatással van-e a bűncselekmények hatékony üldözésére és szankcionálására, tehát sérti-e az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdését.

167. A kérdést előterjesztő bíróság és az ügyész úgy véli, hogy az alkotmánybíróság szóban forgó határozata sértheti az Unió pénzügyi érdekeit. Ez az érv lényegében azon a megfontoláson alapul, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata azzal a hatással jár, hogy hatályon kívül helyezi az öt bírából álló testületek által hozott jogerős ítéleteket, és ennélfogva megfoszthatja hatékonyságuktól és elrettentő hatásuktól a súlyos csalás eseteinek jelentős számában alkalmazott szankciókat. Ez sértheti az Unió pénzügyi érdekeit, mert egyrészt a büntetlenség látszatát kelti, másrészt a büntetlenség rendszerszintű kockázatát idézi elő az elévülési időkre vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazásának eredményeként, tekintettel arra, hogy az újbóli megvizsgálást követően valamely jogerős ítélet meghozatalát milyen összetett és hosszú eljárás előzi meg. Következésképpen meg kell állapítani, hogy az alkotmánybíróság határozata összeegyeztethetetlen az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével.

168. A Bizottság eltérő álláspontot képviselve azt állítja, hogy – a nemzeti bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel – a jelen ügy nem alkalmas a rendszerszintű büntetlenség fennállásának bizonyítására. Még ha a Bizottság ellentétes következtetésre jut is, érdemes megjegyezni, hogy megközelítése látszólag ugyanazokon az alapokon nyugszik, mint a kérdést előterjesztő bíróság és az ügyész megközelítése. A Bizottság elemzése szintén elsősorban az érintett ügyek potenciális számához képest fennálló rendszerszintű büntetlenség alapján meghatározott „hatékonysággal” kapcsolatos megfontolásokon alapul.

3) Elemzés

i) Milyen tesztet kell alkalmazni?

169. Érdekfeszítő az a körülmény, hogy a jelen ügyek szereplői (a kérdést előterjesztő bíróság, az ügyész és a Bizottság) ugyanarra a „tesztre” hivatkozva jutnak ellentétes következtetésekre. Bizonyára előfordulhat, hogy a felek közül egy vagy több egyszerűen téved. Az is lehetséges ugyanakkor, hogy ez az eredmény egy tágabb problémakörre utal: talán maga a teszt nem tökéletes.

[108] Kritikusan lásd: a Scialdone ügyre vonatkozó indítványom (C-574/15, EU:C:2017:553, 137. és azt követő pontok); a Dzivev ügyre vonatkozó indítványom (C-310/16, EU:C:2018:623, 65–68. pont).

170. Amint azt a jelen ügyben előterjesztett észrevételek szemléltetik, az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése megsértésének fennállására irányuló teszt lényegében valamely nemzeti szabály, ítélkezési gyakorlat vagy gyakorlat *hatásainak* értékeléséből áll. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének megsértését akkor lehet megállapítani, ha a nemzeti intézkedések hatása a rendszerszintű büntetlenség kockázatával jár. Ezt az érintett ügyek potenciális száma alapján kell mérni, még akkor is, ha más tényezők – mint például az uniós költségvetésre gyakorolt tényleges hatás, az érintett ügyek típusa vagy összetettsége – további tényezőként történő figyelembevételét szintén javasolják.

171. Ezen – talán csak enyhén túlzó – álláspont szerint az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése a hatékonyság abszolút elvét képezi, amelyet az alapján kell vizsgálni, hogy mekkora pénzösszeg folyt be, és hány személyt ítéltek el, ha ez a pénzösszeg nem folyt be. A szabályok összeegyeztethetőségének kérdése az ügyek további meghatározatlan (de *jelentős*) számában jelentkező (empirikus) hatások szubjektív bírósági becslésére korlátozódik. Ez alapján bármely nemzeti büntetőjogi vagy eljárási szabály szelektív módon – mondani sem kell, hogy a vádlott terhére – figyelmen kívül hagyható. Ezenkívül, még ha az alapvető jogok továbbra is relevánsak is e megközelítés keretében, azok védelmére adott esetben csak egy későbbi szakaszban kerül sor a nemzeti intézkedések alkalmazásának mellőzésére vagy az újonnan megalkotott szabálynak az eljárásban érintett jogalany terhére történő alkalmazására vonatkozó lehetőség potenciális korlátjaként.

172. A Dzivev ügyre vonatkozó indítványomban [109] már kifejtett okokból problematikusnak vélem ezt a megközelítést.

173. Először is általánosabb szinten az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése keretében vagy az uniós jogban másutt [110] a hatékony elrettentő hatás értelmében vett hatékonyság nem értelmezhető az összes többi megfontolást háttérbe szorító abszolút értékként. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése csakugyan hivatkozik az általa a tagállamokra rótt hatékonyságorientált kötelezettségekre. Ugyanakkor az intézményi és eljárásjogi autonómia meghatározó elemét is magában hordozza, és ennek kell lennie a kiindulópontnak. Ebben az eredendően nyitott végű struktúrában a hatékonyság nem lehet az egyetlen figyelembe veendő tényező az *összeegyeztethetőség* elemzése során. Ha a hatékonyságot a legtágabb értelemben vesszük, minden egyes eredmény igazolt lehet: az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével összeegyeztethetetlennek nyilvánítható minden olyan nemzeti szabály, amely az elítélés útjában áll. Ez nem a hatékony jogérvényesítéshez, hanem az uniós jog által előidézett egyéni önkényhez és strukturális káoszhoz járul hozzá.

174. Másodszor, elengedhetetlen tehát, hogy a „hatékonyság” potenciálisan korlátlan érve egyensúlyba kerüljön az uniós jog más szabályaival, elveivel és értékeivel, ideértve az alapvető jogokat és a jogszerűséget is. Ezt *már az összeegyeztethetőség értékelésének szakaszában* meg kell tenni. [111] A jogszerűség vagy az alapvető jogok nem egyszerűen később kerülnek sorra mint potenciális (de gyakran meglehetősen kellemetlen) korlátozások. Azok ugyanazon uniós jogrenden belül ugyanazon szabályegyüttes részét képezik, és ugyanakkora súllyal és jelentőséggel bírnak.

[109] C-310/16, EU:C:2018:623, 121–127. pont.

[110] Más példákra vonatkozóan lásd: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Deutsche Umwelthilfe ügyre vonatkozó indítványa (C-752/18, EU:C:2019:972, 81–84. pont); a Nemec ügyre vonatkozó indítványom (C-256/15, EU:C:2016:619, 64. pont).

[111] A Dzivev ügyre vonatkozó indítványom (C-310/16, EU:C:2018:623, 122. és 123. pont).

175. A Bíróság megerősítette ezt az értelmezést az M.A.S. ítéletben és a Dzivev ítéletben, hangsúlyozva, hogy „az uniós források hatékony beszedésének biztosítására irányuló kötelezettség nem mentesíti a nemzeti bíróságokat a Charta által biztosított alapvető jogok és az uniós jog általános elvei szükséges tiszteletben tartása alól […]”,[112] ideértve „a törvényesség és jogállamiság elvének a szükséges tiszteletben tartás[át is], amely – amint azt az EUSZ 2. cikk is tanúsítja – az Unió alapját képező legfontosabb értékek egyike”.[113]

176. A Dzivev ítéletben a Bíróság – *anélkül*, hogy egyáltalán megkezdte volna azon kérdés vizsgálatát, hogy a szóban forgó szabályok az esetek jelentős számában büntetlenséggel jártak-e – megjegyezte, hogy az uniós jog nem kötelezheti a nemzeti bíróságot a nemzeti eljárási szabályok alkalmazásának a mellőzésére, még ha ez növelné is a büntetőeljárások hatékonyságát, lehetővé téve az uniós jog megsértésének szankcionálását, ha az ilyen eljárási szabályok éppen az alapvető jogok védelmével kapcsolatos követelményeket tükrözik.[114] Mindenesetre még ha egy talán másik esetben ez lenne is a helyzet, a szóban forgó nemzeti szabály módosításának és ezáltal az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése helytelen vagy elégtelen alkalmazása orvoslásának kötelezettsége elsődlegesen a nemzeti jogalkotóra hárulna.[115]

177. Harmadszor, ami a nemzeti szabályoknak az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével való esetleges összeegyeztethetetlenségére vonatkozó vizsgálat jellegét és kritériumait illeti, úgy vélem, hogy ezt az értékelést ugyanúgy kell elvégezni, mint az uniós joggal való összeegyeztethetőséggel (illetve összeegyeztethetetlenséggel) kapcsolatos minden más ilyen értékelést. A vizsgálatnak a szabályok *normatív* összeegyeztethetőségével kapcsolatos vizsgálatnak, nem pedig az érintett ügyek (meghatározatlan) számának empirikus, *statisztikai* tanulmányozásának kell lennie.[116]

178. A bíróságok hajlamosak rosszak lenni a statisztikákban. Az olyan típusú elemzés, amellyel a Bíróság a Taricco ítéletben megbízta a nemzeti bíróságokat, meggyőző bizonyítékokat követel meg, valószínűleg különleges hatásorientált, a jövőre vonatkozó elemzéssel párosulva. Úgy tűnik, hogy ez teljes mértékben túlmegy azon, ami egy nemzeti bíróságtól – főleg egy alsóbb fokú bíróságtól – észszerűen elvárható, amelynek természetesen lehet valamiféle általános elképzelése a folyamatban lévő ügyekről vagy a jogterületén fennálló strukturális problémákról, alapvetően azonban egy adott ügyben kell döntést hoznia. Ezenkívül – az ilyen bizonyítékok jellemző hiányától eltekintve – egy ilyen eredmény jelentős mértékben a körülményektől, mégpedig olyan tényezőktől függhet, mint az adott időpontban a bíróság előtt folyamatban lévő ügyek potenciális száma, amely idővel változhat, és aligha tekinthető alapvető hivatkozási pontnak valamely nemzeti szabály vagy gyakorlat uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelése során.[117]

179. A jelen ügyekben folytatott vita látványosan szemlélteti ezeket a problémákat. Először is nem egyértelmű, hogy pontosan az ügyek mekkora hányada minősül *jelentősnek* ahhoz, hogy *rendszerszintű* büntetlenségről lehessen beszélni. Több mint 10%? Több mint 25%? 40% fölött? Ez természetszerűleg ahhoz vezet, hogy a különböző szereplők eltérő eredményekre jutnak, még

[112] 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 33. pont). Lásd még ebben az értelemben: 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 52. pont); 2018. június 5-i Kolev és társai ítélet (C-612/15, EU:C:2018:392, 68. és 71. pont).

[113] 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 34. pont).

[114] Lásd: 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 35–39. pont).

[115] Lásd ebben az értelemben: 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 41. pont); 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30, 31. pont).

[116] A Dzivev ügyre vonatkozó indítványom (C-310/16, EU:C:2018:623, 129. pont).

[117] Ezen értékelés problematikus jellegét talán egyértelműbbé teszi, ha a tárgyalóterem másik oldalára, arra a potenciális jogi tanácsadásra gondolunk, amelyet a védőnek ügyfele számára kell nyújtania azon kérdésre válaszul, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az adott ügyben alkalmazott nemzeti jog: „Nem tudom, más ügyek alakulásától függ.”

ha ugyanazt a tesztet alkalmazzák is.[118] Egyfelől mivel ezen eljárások mindegyike ténylegesen az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) előtt van folyamatban, úgy tűnik, valóban léteznek bizonyos adatok. Úgy tűnik, hogy a C-357/19. sz. ügyben – amint azt a román kormány a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiban kifejtette – az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) elég részletes és teljes statisztikákkal rendelkezik.[119] Másfelől általában nem feltétlenül ez a helyzet más bíróságok esetében, amelyeknek adott esetben szintén alkalmazniuk kell az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdését. A C-357/19. sz. ügy elsőrendű fellebbezője a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiban megjegyzi, hogy a nemzeti bíróságok aligha végezhetnek elemzést a büntetlenség rendszerszintű kockázatáról az érintett ügyek mérhető vagy megállapítható száma szempontjából, mivel feladatuk csupán egyedi ügyek eldöntésére korlátozódik. E körülmények között az érintett ügyek számán vagy potenciális számán alapuló vizsgálat azzal a veszéllyel járna, hogy a „megfelelőség" elemzését statisztikai információk rendelkezésre állásától és minőségétől tenné függővé, ami viszont meglehetősen könnyen a nemzeti eljárási szabályok inkoherens alkalmazáshoz vagy alkalmazásának mellőzéséhez vezetne a büntetőügyekben.

180. Összefoglalva: az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése megsértésének megállapítására szolgáló releváns tesztnek egyszerűen annak kell lennie, hogy valamely nemzeti szabály, ítélkezési gyakorlat vagy gyakorlat *normatív* szempontból és az *érintett ügyek száma* alapján mérhető tényleges hatásától *függetlenül* veszélyeztetheti-e az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét.

181. Az elvégzendő értékelés elemei a következők: először is a szóban forgó szabályok tartalmának normatív és szisztematikus értékelése; másodszor, céljuk és a nemzeti összefüggések; harmadszor, azok észszerűen észlelhető vagy várható, az ilyen szabályok értelmezéséből vagy alkalmazásának gyakorlatából eredő (tehát a ténylegesen vagy potenciálisan érintett ügyek számának bármilyen statisztikai becslésétől független) gyakorlati következményei; negyedszer, az alapvető jogok és a jogszerűség elve a nemzeti szabályok és gyakorlatok EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével való *összeegyeztethetőségének értékelése során* az e rendelkezésben előírt anyagi jogi követelmények értelmezése keretében a belső egyensúly részét képezik. Az alapvető jogok és a jogszerűség elve ugyanis nem pusztán „korrekciós" elemek, amelyek végül (utólag) korlátozhatják az említett rendelkezés gyakorlati hatásait. Azok már az elejétől kezdve szerepet játszanak az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése anyagi jogi tartalmának értelmezésében, e rendelkezés észszerűen elgondolható értelmezését illetően annak *belső* korlátait képezve. Mindazonáltal minden e tekintetben hivatkozott, a jogszerűség védelmével és az alapvető jogok magasabb nemzeti védelmi szintjével kapcsolatos nemzeti aggálynak – megfogalmazását tekintve – a magas szintű jogvédelemmel kapcsolatos észszerű és valódi aggodalmat kell tükröznie. Ezenkívül az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése által védett érdekekre gyakorolt potenciális hatásuknak arányosnak kell lennie.

182. Végül azokban az esetekben, amelyekben e megfontolások a nemzeti szabályok vagy gyakorlatok EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével való összeegyeztethetetlenségének megállapításához vezethetnek, ezt követően az egyedi ügyben fennálló jogorvoslati lehetőségek és következmények kérdése merül fel. Az ilyen esetekben – különösen ha büntetőeljárásokról van szó – különös jelentőséggel bír az a kérdés, hogy vannak-e olyan további megfontolások, amelyek megakadályozzák, hogy az összeegyeztethetetlenség ilyen megállapítását az alapügyekben a jogalanyok terhére ténylegesen alkalmazzák.

[118] Lásd a jelen indítvány fenti 167. és 168. pontját.

[119] E kormány kifejtette, hogy 2020. márciusi levelében az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) közölte többek között a következőkkel kapcsolatos releváns információkat és statisztikákat: az alkotmánybíróság 685/2018. sz. és a 17/2019. sz. határozata által az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) tevékenységére gyakorolt hatás, az érintett ügyek száma, az Unió pénzügyi érdekeit érintő ügyek száma, az okozott károk, az eljárások időtartama, valamint azon ügyek száma, amelyekben fennáll a büntetlenség kockázata.

183. Ezen utolsó szakaszban megváltozik a nézőpont. Az Unió strukturális érdekeit már nem a nemzeti autonómiával és a sokszínűség elfogadható mértékével szemben kell mérlegelni, hanem az érintett személyek egyéni jogaival kell tisztességes egyensúlyba hozni az egyedi ügy összefüggésében. Jóllehet ez utóbbi egyensúly megteremtése mindenekelőtt a nemzeti bíróságok feladata a Bíróság által nyújtott iránymutatás alapján, a Bíróság indokolásának lehetőséget kell nyújtania ilyen egyedi méltányos megoldások nemzeti szinten történő megvalósítására.

184. Összefoglalva: az összeegyeztethetetlenség egyedi ügyben történő megállapításának nem kell szükségszerűen azzal a következménnyel járnia, hogy az új jogszabályi rendelkezés ezen alapügyben is alkalmazandóvá válik. Strukturális szempontból egy ilyen eredmény nem veszélyezteti sem az uniós jog tényleges érvényesülését, sem annak elsőbbségét. Ezenfelül – pragmatikusabb szempontból – ha megállapítást nyer, hogy egyes nemzeti szintű gyakorlatok csakugyan sértették az Unió pénzügyi érdekeit, a Bizottság immár olyan hatékony eszközzel rendelkezik, amely az EUMSZ 258. cikk alapján a tagállam által az uniós költségvetés felé fizetendő összegek behajtását segíti elő anélkül, hogy az egyének alapvető jogainak nemzeti szintű védelmét járulékos kár érné a folyamatban. [120]

ii) A jelen ügyre történő alkalmazás

185. A jelen indítvány fenti 181. pontjában meghatározott kritériumok alapján értékelve úgy tűnik, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata nem tudja veszélyeztetni az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét.

186. Először is a szóban forgó határozat tartalmának normatív és szisztematikus értékelése szempontjából – amint azt az első- és a negyedrendű fellebbező állítja – meg kell jegyezni, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozata nem hoz létre új jogorvoslati lehetőségeket, és nem módosítja a jogorvoslatok korábban létező rendszerét sem. Az ugyanis egyáltalán nem kifejezetten az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének végrehajtására irányul. E határozat pusztán az ítélkező testületek összetételére vonatkozó jogi előírások megsértésének megállapítására szorítkozott, ami olyan nemzeti eljárásokra is hatással volt, amelyek általánosságban az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak. Az említett határozat lehetővé tette a felek számára, hogy a büntetőeljárásról szóló törvénykönyvben már előírt rendkívüli jogorvoslatot kezdeményezzenek. Meg kell jegyezni, hogy ilyen rendkívüli jogorvoslat csak az említett törvénykönyv 426. cikkének (1) bekezdésében felsorolt esetekben kezdeményezhető, e rendelkezés d) pontja szerint például kifejezetten akkor, „ha a fellebbviteli bíróság összetétele nem felel meg a törvénynek […]”. A jogerős határozatoknak az ítélkező testület összetételének szabálytalansága miatti felülvizsgálata olyan megoldás, amely nem szokatlan a különböző tagállamokban. [121]

187. Másodszor, ami a 685/2018. sz. határozat célját, valamint a nemzeti összefüggéseket illeti, az ügy irataiból egyáltalán nem tűnik ki, hogy a szóban forgó határozat célja a korrupció elleni küzdelem céljára rendelkezésre álló jogi eszközök megkerülése vagy megsértése, illetve az Unió

[120] Lásd a 2019. október 31-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítéletet (C-391/17, EU:C:2019:919), amely lehetőséget teremtett a Bizottság számára, hogy kötelezettségszegési eljárás keretében közvetlenül követelje az uniós költségvetés kárának pontos összegét.

[121] A bírói kinevezéssel összefüggő szabálytalanságokkal kapcsolatos példákra vonatkozóan lásd: Sharpston főtanácsnok Simpson kontra Tanács (felülvizsgálat) és HG kontra Bizottság (felülvizsgálat) ügyekre vonatkozó indítványa (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, 98–104. pont).

pénzügyi érdekei védelmének befolyásolása lett volna. Már ebben a szakaszban egyértelműen szeretném kiemelni, hogy semmilyen objektív és alátámasztott érv nem áll rendelkezésre a rendes eljárások eszközként történő használatára, illetve az azokkal való visszaélésre vonatkozóan.[122]

188. Harmadszor, amint arra a Bizottság rámutat, az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának esetleges gyakorlati hatásai időben behatároltak. A szóban forgó határozatot elsősorban folyamatban lévő vagy jövőbeli ügyekre kell alkalmazni. Ami a szóban forgó határozat *lezárt* ügyekre való alkalmazását illeti, a felek csak akkor terjeszthetnek elő ilyen rendkívüli jogorvoslati kérelmet, ha az erre nyitva álló határidő még nem járt le. A büntetőeljárásról szóló törvénykönyv 428. cikkének (1) bekezdése szerint mindazonáltal ez a lehetőség a fellebbviteli bíróság határozatának közlésétől számított 30 napon belül megszűnik.

189. Ezenkívül, amint arra a Bizottság és a C-357/19. sz. ügy másodrendű fellebbezője is helyesen rámutatott, a fellebbviteli bíróság határozatának az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának alkalmazása miatti hatályon kívül helyezése nem a büntetőeljárás megszűnését, hanem csupán az eljárás egyik szakaszának újbóli megnyitását eredményezi. Ezenfelül az újbóli megnyitás nem jelent változást: természetesen ugyanaz az eredmény újból elérhető, ezúttal egy helyesen létrehozott ítélkező testület által. Végül nem valószínű, hogy az esetlegesen okozott késedelmek a büntetőjogi felelősségre vonhatóság elévülését eredményeznék. A nemzeti bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel úgy tűnik, hogy a büntető törvénykönyv 154. és 155. cikkében előírt elévülési rendszer nem jár észszerűtlen következményekkel, figyelemmel az elévülési idők hosszára, valamint az elévülési idők megszakadásának okaira és hatásaira vonatkozó szabályokra, így az elévülési idők felső határára.[123]

190. Negyedszer, amint arra a C-357/19. sz. ügy első-, másod- és negyedrendű fellebbezője hivatkozik, nem hagyható figyelmen kívül, hogy az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának indokolása a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogon alapul, különösen annak a törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz való joggal kapcsolatos vonatkozásával összefüggésben a belső bírói függetlenség elvével kapcsolatos aggályok kapcsán.[124]

191. Fel lehet-e hozni ilyen megfontolásokat az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a nemzeti szinten alkalmazandó büntetőjogi szankciók hatékony elrettentő hatásával kapcsolatos megfontolások korlátozásaként?

192. Véleményem szerint – az M.A.S. ítélettel és a Dzivev ítélettel összhangban – ilyen megfontolásokat nemcsak hogy fel lehet hozni, hanem azokat el is kell fogadni. Ismét hangsúlyozom, hogy ha az M.A.S. ítéletben az uniós jog által nem meghatározott területen (az említett ügyben az elévülési határidők terén) a nemzeti alkotmányos aggályok az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével anyagi jogi szempontból összeegyeztethetetlen nemzeti szabályok alkalmazása *mellőzésének* korlátját képezhették,[125] akkor ennek még inkább

[122] Az AFJR ügyre vonatkozó indítványom 243. pontjában előrevetített értelemben, amelyből kitűnik, hogy a papírra írt szabályok teljesen eltérő valóságot rejtenek. Ez természetesen magában foglalhatja azt a helyzetet is, amelyben bizonyos általános és objektív folyamatokkal személyek egy kiválasztott csoportjának személyes céljai érdekében visszaélnek.

[123] Lásd a jelen indítvány fenti 15. és 16. pontjában ismertetett elévülési szabályokat.

[124] Lásd a jelen indítvány fenti 127. és 128. pontját.

[125] 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 47. pont).

érvényesnek kell lennie az értékelés előző szakasza tekintetében, vagyis egyrészt a nemzeti jog, ítélkezési gyakorlat és gyakorlat, másrészt pedig az uniós jog közötti *összeegyeztethetőség* vizsgálata során.[126]

193. Egyebekben az itt elvégezhető elemzés érdemben megegyezik a korábban a Charta 47. cikkének második bekezdésében szereplő norma keretében elvégzett elemzéssel.[127] Egyszerűen fogalmazva: az uniós jog nem határoz meg (közvetlenül) semmilyen szabályt a nemzeti ítélkező testületek összetételére vonatkozóan. Az elfogadható sokszínűség e kontextusában úgy tűnik, hogy a román rendszer szigorúbb álláspontot képvisel a törvény által megelőzően létrehozott bíróság megkövetelt szintjét és az annak megsértésével kapcsolatos következményeket illetően. Ezek az aggályok észszerűnek és valódinak tűnnek, a szóban forgó értékek közötti, csak némileg eltérő egyensúlyt tükrözve.

194. Összegzésként ismételten hangsúlyoznom kell az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az „észszerűség és valódiság” követelményét, valamint ennek kapcsán a Charta szerinti magasabb nemzeti védelmi szinttel összefüggésben. Az így megfogalmazott nemzeti szabálynak olyan valódi aggályt kell tükröznie, amely észszerűen hozzájárul a nemzeti alapvető jogok és értékek védelméhez, és amely elfogadható (főszabály szerint nem feltétlenül mértékében és konkrét kifejeződésében) mint a jogállamiságon, a demokrácián és az emberi méltóságon alapuló uniós érték.

195. Kétségtelen, hogy minden esetben az illetékes nemzeti szereplőknek kell meghatározniuk, hogy mi a nemzeti (alkotmányos) szint. Mindazonáltal az a körülmény, hogy a Bíróság nem tehet mást, mint hogy elismeri e meghatározást, nem jelenti azt, hogy el kell fogadnia annak teljes tartalmát, különösen ha arra az uniós jog korlátozásaként vagy az uniós jog alóli kivételként hivatkoznak például az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének keretében.

iii) Közbenső következtetés

196. Megállapítom, hogy a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdésnek az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésére (valamint esetlegesen – a nemzeti bíróság általi vizsgálatra is figyelemmel – a PIF-egyezmény 1. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjára és 2. cikkének (1) bekezdésére) vonatkozó részére azt a választ kell adni, hogy e rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes a nemzeti alkotmánybíróság azon határozata, amely megállapítja a nemzeti legfelsőbb bíróság ítélkező testületei összetételének jogellenességét azzal az indokkal, hogy megsértették a pártatlan bírósághoz való jogot, ezáltal megteremtve annak feltételeit, hogy helyt lehessen adni a meghozott jogerős ítéletekkel szemben előterjesztett rendkívüli kérelmeknek.

4. A bírói függetlenség elvéről

197. A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdésének az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésére vonatkozó részével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy ellentétes-e ezen rendelkezéssel, ha az alkotmánybíróság (amelyre a kérdés „a bíróságok rendszerének részét nem képező valamely szerv[ként]” hivatkozik) a 685/2018. sz. határozathoz

126 Lásd például: 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 29. és 36. pont); 2013. február 26-i Melloni ítélet (C-399/11, EU:C:2013:107, 60. és azt követő pontok); 2019. július 29-i Funke Medien NRW ítélet (C-469/17, EU:C:2019:623, 28. és azt követő pontok).

127 Lásd a jelen indítvány fenti 146–156. pontját.

hasonló határozatot fogad el. A C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdés hasonló megfogalmazásban (noha itt a kérdés „a nemzeti jog alapján igazságszolgáltatási intézménynek nem minősülő szerv[ként]” hivatkozik az alkotmánybíróságra) arra vonatkozik, hogy ellentétes-e az EUSZ 2. cikkel, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével és a Charta 47. cikkével az alkotmánybíróságnak azon mód tekintetében történő beavatkozása, ahogyan a legfelsőbb bíróság az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogi szabályozást értelmezte és alkalmazta az ítélkező testületek összetétele keretében.

198. Hangsúlyoznom kell, hogy véleményem szerint nem a Bíróság feladata, hogy általános jelleggel értékelje a nemzeti (igazságszolgáltatási) intézmények szervezetét és hatásköreit. Azon szélsőséges és sajnálatos helyzetek kivételével, amelyekben egy igazságszolgáltatási intézmény egésze (vagy akár az igazságszolgáltatási rendszer részei) már nem felel(nek) meg a jogállamiság rendszerszintű követelményeinek, és így már nem tekinthető(k) független bíróságnak, és amikor egy nemzeti igazságszolgáltatási szerv intézményi elemzése elkerülhetetlenné válik, a Bíróság mindig a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett érdemi kérdésekre korlátozta elemzését. Igaz ugyan, hogy egy ilyen vita keretében valamely másik, ugyanazon jogrenden belüli – akár magasabb szintű – igazságszolgáltatási intézmény korábbi határozata közvetett módon megkérdőjeleződhet. E vita tárgya azonban minden esetben elsősorban e határozat érdeme volt, nem pedig az azt meghozó nemzeti intézmény hatásköreinek vagy általános jogkörének elvont értékelése.

199. A jelen indítvány előző szakaszai e hagyományt igyekeztek követni.[128] Ugyanakkor – és mivel a főtanácsnok feladata, hogy teljes körű támogatást nyújtson a Bíróság számára az elé terjesztett ügy valamennyi lehetséges vetületének megvizsgálásához – a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett tágabb intézményi kérdéseket illetően is teszek néhány, meglehetősen tömör megjegyzést.

200. A kérdést előterjesztő bíróság által felvetett aggályokra (az 1) pont) tekintettel az uniós jogi háttérre vonatkozó néhány általános észrevételt (a 2) pont) követően megvizsgálom, hogy a bírói függetlenséggel kapcsolatos, a Charta 47. cikkének második bekezdésében és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt követelményekkel ellentétes-e az alkotmánybíróság 685/2018. sz. határozatának alkalmazása (a 3) pont).

1) A kérdést előterjesztő bíróság által felvetett aggályokról

201. Előzetes döntéshozatalra utaló végzéseiben a kérdést előterjesztő bíróság különböző kérdéseket vet fel i. általánosságban az alkotmánybíróság jogállásával és összetételével; ii. az alkotmányossági konfliktusok megállapítására vonatkozó konkrét hatáskörével és e hatáskörnek a 685/2018. sz. határozat elfogadására irányuló folyamatban történő konkrét gyakorlásával; valamint iii. e határozatnak a jogbiztonság elvére gyakorolt hatásaival kapcsolatban.

202. A kérdést előterjesztő bíróság a C-547/19. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzésében részletesebben ismerteti az alkotmánybíróság jogállásával és helyzetével kapcsolatos első kérdéskört. Megjegyzi, hogy az alkotmánybíróság nem igazságszolgáltatási intézmény, mivel nem képezi részét az igazságszolgáltatás hatalmi ágának. Tagjainak kinevezésében jelentős szerepet játszanak a politikai megfontolások. Románia alkotmánya 142. cikkének (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy az alkotmánybíróság kilenc tagjából „[h]árom bírót a képviselőház, hármat a szenátus és hármat Románia elnöke nevez ki”.

[128] Lásd még a jelen indítvány fenti 119. pontját.

203. A C-547/19. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szintén ismertetett második kérdéskör az alkotmánybíróságnak az alkotmányossági konfliktus fennállásának megállapítására vonatkozó hatásköreihez kapcsolódik. Az aggályok e csoportja magában foglalja mind az eljárás megindítására jogosult hatóságokat, mind pedig az ilyen eljárásnak a bíróságok hatásköreire gyakorolt hatását.

204. A kérdést előterjesztő bíróság egyfelől megjegyzi, hogy Románia alkotmánya 146. cikkének d) pontja alapján az alkotmányossági konfliktus fennállásának megállapítására irányuló eljárás kizárólag Románia elnökének, a kamarák valamely elnökének, a miniszterelnöknek vagy a CSM elnökének kérelmére indítható meg. A CSM elnöke kivételével a kérelem benyújtására jogosult más személyek politikai szervek. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint e szempont és az alkotmánybíróság tagjainak kijelölését befolyásoló politikai elem alapján együttesen fennállnak annak a feltételei, hogy felmerüljön a politikai célokból vagy egyes, politikai szempontból befolyásos személyek érdekében történő beavatkozás kockázata. Úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy ezt a veszélyt jól mutatja az, hogy a 685/2018. sz. határozathoz vezető, a miniszterelnök által kezdeményezett eljárásra akkor került sor, amikor a képviselőház elnöke, aki a kormánypárt elnöki tisztségét is betöltötte, vádlottként szerepelt egy öt bírából álló büntetőjogi testület által nyilvántartásba vett büntetőeljárásban.

205. Másfelől az alkotmányossági konfliktus megállapítására irányuló konkrét eljárásnak a bírói függetlenségre gyakorolt hatását illetően a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy nem lehet egyértelműen elkülöníteni a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó „egyszerű jogszerűségi kérdéseket” és az alkotmánybíróság által eldönthető „alkotmányossági konfliktust”. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a joggal ellentétes bírósági határozat jogellenes határozatnak minősül, a joggal ellentétes közigazgatási aktus pedig jogellenes aktus, és nem „a törvényhozói hatalommal való alkotmányossági konfliktus” kifejeződése. Ilyen esetekben a jogorvoslati eszközök alkalmazása vagy – adott esetben – közigazgatási kereset előterjesztése jelenthet jogorvoslatot.

206. Konkrétan a 685/2018. sz. határozat elfogadását illetően a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) irányítótanácsa által a 3/2014. sz. határozatában elfogadott értelmezést a törvény egyértelműségének hiánya indokolta. Az tehát nem tekinthető a jogalkotó szándékát megtagadó szándékos eljárásnak. Ebben az összefüggésben az alkotmánybíróság pusztán annyit tett, hogy szembehelyezkedett a törvényben szereplő, nem egyértelmű rendelkezéseknek az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) által adott értelmezéssel. A kérdést előterjesztő bíróság ezért úgy véli, hogy az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) tevékenysége jogszerűségének az alkotmánybíróság által elvégzett felülvizsgálata, valamint az a körülmény, hogy az alkotmánybíróság a jogszabályok alapján az ICCJ-t (legfőbb semmítő- és ítélőszék) megillető hatásköröknek a CSM-re történő átruházásáról rendelkezett, nemcsak az igazságszolgáltatás függetlenségére, hanem a jogállam alapjaira is negatív hatást gyakorolhat.

207. A harmadik kérdéskör a szóban forgó határozatnak a jogbiztonság elvére gyakorolt hatásaihoz kapcsolódik. A kérdést előterjesztő bíróság a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett kérelmében általánosabb jelleggel rámutat arra, hogy a bírák függetlenségének elvével és a jogbiztonság elvével ellentétes az alkotmánybíróság határozata meghozatalának napján már jogerőssé vált határozatok tekintetében a 685/2018. sz. határozatnak kötelező joghatásokat tulajdonítani, hacsak nem léteznek olyan komoly indokok, amelyek az adott ügyben kétségbe vonják a tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartását. Az ICCJ (legfőbb semmítő- és

ítélőszék) igazgatótanácsa által alkalmazott és az ICCJ (legfőbb semmítő- és ítélőszék) működési szabályzatában átvett, a bírósági gyakorlat által nem vitatott és egyhangúlag elfogadott értelmezés észszerűen nem indokolhatja az ilyen joghatások megállapítását.

2) Az uniós jogi háttér

208. Az igazságszolgáltatás felépítése és szervezete az intézményi autonómia alapértelmezett elvének megfelelően a tagállamok hatáskörébe tartozik.[129] Ez az alkotmánybíróság létrehozását és működését is magában foglalja. A bírói függetlenség elve nem ír elő a tagállamok számára olyan konkrét alkotmányos modellt, amely a különböző állami hatalmak közötti kapcsolatokat és kölcsönhatásokat szabályozza,[130] feltéve természetesen, hogy a hatalmi ágak valamely alapvető szintű (a jogállamisághoz elengedhetetlen) szétválasztását fenntartják.[131]

209. A tagállamoknak mindazonáltal igazságszolgáltatási intézményeik és eljárásaik kialakítása során a Charta 47. cikkéből eredő uniós jogi kötelezettségeiknek is eleget kell tenniük, e cikk hatályát és tartalmát pedig az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésére, valamint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésére tekintettel kell értelmezni.[132] Nincs azonban előre meghatározott vagy egyedül érvényes modell vagy rendszer. A Bíróság ítélkezési gyakorlata inkább a nemzeti rendszerek által teljesítendő minimumkövetelmények azonosítására törekszik. E követelmények a bírói függetlenség *belső* és *külső* vetületeire vonatkoznak, valamint az EJEB ítélkezési gyakorlatából származó *pártatlanság* követelményére.

210. A bírói függetlenség *külső* – a pártatlansághoz szorosan kapcsolódó – eleme megköveteli, „hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül hogy bárhonnan utasításokat kapna, így *védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben*, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja”.[133] Ez nemcsak az utasításokban megnyilvánuló bármely közvetlen befolyást foglalja magában, hanem „az olyan közvetettebb befolyás[t] is, amely hatással lehet az érintett bírák határozataira”.[134]

211. Amint arra a Bíróság az EJEB-nek az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát felidézve rámutatott, a „függetlenség” elemének megállapításához figyelembe veendő releváns tényezők többek között *a bírák kijelölésének módja és hivatali ideje*, a külső nyomással szembeni védelem megléte, és az a kérdés, hogy az érintett szerv a „függetlenség látszatát” kelti-e, mivel pontosan maga a bizalom forog kockán, ugyanis egy demokratikus társadalomban minden bíróságnak bizalmat kell keltenie a jogalanyokban.[135]

129 Lásd az AFJR ügyre vonatkozó indítványom 227–232. pontját.

130 Lásd a Charta 47. cikkének második bekezdését illetően: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 130. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

131 Uo., 124–126. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

132 Lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 52. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 115. pont).

133 Uo., 121. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Kiemelés tőlem.

134 Uo., 125. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

135 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 127. pont), amely ebben az értelemben a következőkre hivatkozik: EJEB, 2011. június 21., Fruni kontra Szlovákia ítélet (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, 141. §); EJEB, 2018. november 6., Ramos Nunes de Carvalho e Sá kontra Portugália ítélet (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

212. A látszat (elmélete) fontos eleme a pártatlanság értékelése objektív megközelítésének is: ez azon kérdés felvetését jelenti, hogy a bíró személyes magatartásától függetlenül bizonyos ellenőrizhető tények alapján megkérdőjelezhető-e a pártatlansága. [136] A bírák kinevezését illetően többek között az szükséges, hogy „a kinevezésről szóló határozatok elfogadására vonatkozó érdemi feltételek és eljárási szabályok olyanok legyenek, hogy az érdekeltek kinevezését követően az egyénekben ne merüljön fel jogos kétség az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően”. [137]

213. Mindazonáltal e küszöb elérésének megvizsgálása érdekében a Bíróság olyan átfogó elemzést részesített előnyben, amely figyelembe veszi az intézményi kialakítással, a jogi szabályozással és a gyakorlati végrehajtással kapcsolatos elemeket. Ebben az összefüggésben a Bíróság megállapította például, hogy az a puszta körülmény, hogy a végrehajtó, illetve a törvényhozó hatalom részt vesz a bírák kinevezési eljárásában, nem hozhat létre köztük függőségi viszonyt, ha kinevezésüket követően a bírák semmilyen nyomás alá nem kerülnek, és bírósági feladataik ellátása során nem kapnak utasításokat. [138]

214. A Bíróság megállapította, hogy „[a] nemzeti bíróságok függetlenségét […] – többek között a tagjainak kinevezését övező feltételek szempontjából – valamennyi releváns tényező tükrében kell értékelni”. [139] Ez azt jelenti, hogy még ha a nemzeti bíróság által kiemelt tényezők némelyike önmagában nem kifogásolható is, e tényezők kombinációja – az azokat övező körülmények mellett – problémásnak tűnhet. [140]

3) Elemzés

i) Az alkotmánybíróság összetétele és jogállása

215. Ami a kérdést előterjesztő bíróság által *az alkotmánybíróság összetételével és jogállásával* kapcsolatban felvetett első kérdéskört illeti, véleményem szerint nem tűnik úgy, hogy az alkotmánybíróságra történő kinevezés módja önmagában problematikus lenne. Az a körülmény, hogy „politikai” intézmények vesznek részt az alkotmánybírósághoz hasonló szerv kijelölésében, önmagában nem alakítja azt át a végrehajtó hatalom részét képező vagy annak alárendelt politikai szervvé. Inkább az bír jelentőséggel, hogy az alkotmánybírók kinevezésüket követően semmilyen nyomás alá nem kerülnek, és feladataik ellátása során nem kapnak utasításokat. [141]

136 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 128. pont), amely a következőkre hivatkozik: EJEB, 2003. május 6., Kleyn és társai kontra Hollandia ítélet (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, 191. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); EJEB, 2018. november 6., Ramos Nunes de Carvalho e Sá kontra Portugália ítélet (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 145., 147. és 149. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

137 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 134. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

138 Lásd ebben az értelemben: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 133. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535, 54. pont).

139 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535, 56. pont).

140 Lásd ebben az értelemben: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 142. pont); 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535, 57. pont).

141 Lásd ebben az értelemben: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 133. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

216. A felépítés és a szervezet szempontjából az alkotmánybíróságok valóban mások, mint a többi bíróság. Ebből a szempontból és ennyiben az alkotmánybíróságok – különösen azokban a rendszerekben, amelyekben szakosított és koncentrált alkotmányossági felülvizsgálatot gyakorolnak – valóban nem olyan bíróságok, mint az összes többi rendes bíróság valamely nemzeti rendszerben.[142] Mindazonáltal még ha esetenként fel is merülhet némi rendszertani bizonytalanság azt illetően, hogy akkor pontosan melyik hatalmi ágba tartoznak, ez nem jelenti azt, hogy az ilyen bíróságok emiatt ne lennének többé „bíróságok”.[143] E meghatározás alkalmazásában – az alkotmánybírák jogállásának és a hivatali idejük alatti függetlenségük jogi garanciáinak meghatározása során – annak van jelentősége, hogy ezek a bíróságok rendelkezzenek a pártatlanság és a függetlenség szükséges jellemzőivel.

217. Ez a kinevezés kérdésére is választ ad. A tényleges kinevező személye nem meghatározó,[144] hanem részben releváns, különösen a bírák kiválasztására irányuló eljárással összefüggésben. Jelentőséggel a hivatali feladatok ellátása során fennálló függetlenség garanciái bírnak, adott esetben a tényleges magatartással együtt. Mellékesen hozzátehető, hogy akár azt is állíthatnánk, hogy éppen más hatalmi ágaknak a bírák kinevezésében való részvétele a hatalmi ágak valódi szétválasztásának egyik példája. A hatalmi ágak szétválasztása nem tévesztendő össze a bírói függetlenségről alkotott túlzó elképzelésekkel, amelyek ténylegesen bírói elszigeteltséget és szigetjelleget jelentenek.

218. A jelen ügyekkel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a függetlenség követelménye a román alkotmány 145. cikke alapján az alkotmánybíróság bírái alkotmányos jogállásának részét képezi. A román alkotmány 142. cikkének (2) bekezdése értelmében az alkotmánybírák kilencéves megbízatása nem újítható meg. Ezen időszak alatt a román alkotmány 145. cikkének megfelelően elmozdíthatatlanok. Kinevezésük feltételeit, amelyek között szerepel a kiváló jogi képesítés, a magas szintű szaktudás és a legalább 18 éves, jogi szakmai vagy a jogi felsőoktatásban szerzett tapasztalat, a román alkotmány 143. cikke tartalmazza. Ezenfelül, amint arra a Bizottság rámutat, a román alkotmány 144. cikke egy összeférhetetlenségi rendszert is bevezet az alkotmánybírák vonatkozásában, amelynek célja függetlenségük biztosítása.

219. Ezenkívül általában az alkotmánybíróságokat[145] és különösen a román alkotmánybíróságot[146] a Bíróság érvényes partnernek tekintette az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében, ami – legalábbis bizonyos mértékben – megköveteli függetlenségüket ahhoz, hogy megfeleljenek az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalma meghatározásának.[147]

142 Erről a vitáról lásd például: Grimm, D., „Constitutions, Constitutional Courts and Constitutional Interpretation at the Interface of Law and Politics”, *EMERJ*, 21(3). kötet, 2019, 55–71. o.; Ginsburg, T. és Garoupa, N. „Building Reputation in Constitutional Courts: Political and Judicial Audiences”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 28. kötet, 2011, 539–568. o.

143 Ezt a francia alkotmánytanács különleges jellege által fűtött vitát illetően összehasonlító nézőpontból lásd: Favoreu, L., és Mastor, W., *Les cours constitutionnelles*, 2. kiadás, Dalloz, Párizs, 2016, 22. és azt követő oldalak.

144 Máskülönben az a körülmény, hogy a bírákat a tagállamok jelentős részében az állam- vagy kormányfő, vagyis a végrehajtó hatalom nevezi ki, azt is jelentené, hogy *eo ipso* e bírák egyike sem független?

145 Az időközben a nemzeti alkotmánybíróságok által előterjesztett sok ügy közül lásd például: 2011. március 1-jei Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet (C-236/09, EU:C:2011:100); 2013. február 26-i Melloni ítélet (C-399/11, EU:C:2013:107); 2013. május 30-i F. ítélet (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400).

146 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C-673/16, EU:C:2018:385).

147 Lásd például: 2006. szeptember 19-i Wilson ítélet (C-506/04, EU:C:2006:587, 49–53. pont); vagy újabban: 2020. január 21-i Banco de Santander ítélet (C-274/14, EU:C:2020:17, 55. és azt követő pontok); 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535, 45. és azt követő pontok); 2020. július 16-i Governo della Repubblica italiana (Az olasz békebírák jogállása) ítélet (C-658/18, EU:C:2020:572, 42. és azt követő pontok).

ii) Az alkotmánybíróság hatáskörei és gyakorlata

220. Hasonlóképpen, a kérdést előterjesztő bíróságnak *az alkotmánybíróságot* az alkotmányos jogkörök közötti alkotmányossági konfliktus megállapításával kapcsolatban *megillető hatáskörrel* kapcsolatos aggályai e tagállam intézményi és eljárásjogi autonómiájával függnek össze.

221. Nem létezik azon hatáskörök előre meghatározott katalógusa, amelyekkel az alkotmánybíróságoknak rendelkezniük kell, vagy sem, ahhoz, hogy megfeleljenek a bírói függetlenség uniós elvének. Bizonyos módon az alkotmánybíróságok feladataiból szervesen következik, hogy jogköreik (közvetlen vagy közvetett) hatásokkal járnak a rendes bíróságok által hozott határozatokra nézve.[148]

222. Ez kizárólag azzal egészíthető ki, hogy – legalábbis tudomásom szerint – az európai alkotmánybíróságok egyszer sem találtak pontos formulát annak elhatárolására, hogy mi minősül „alkotmányos" jelentőségű, és mi „puszta" vagy „egyszerű" jogszerűségi kérdésének. Az ilyen egyértelmű elhatárolás hiánya nem járt a múltban a (rendes) nemzeti legfelsőbb bíróságok és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti konfliktusok hiányával, különösen azokban a rendszerekben, amelyek számára ismerős az alkotmányosság egyéni alkotmányjogi panasz alapján történő konkrét (vagy egyedi) vizsgálata.[149]

iii) A jogerő elve

223. Végül meg kell jegyezni, hogy e hatások sajátossága és az alkotmánybíróságok határozatainak gyakorlati következményei szintén a nemzeti jogrendszerek által meghatározandó elemek részét képezik, ideértve az olyan elvek védelmét is, mint a jogerő és a jogbiztonság elve.

224. Az uniós jog sajátos összefüggésében a Bíróság többször emlékeztetett e két elv jelentőségére.[150] Ez azt jelenti, hogy ami az uniós jogból eredő követelményeket illeti, néhány egészen kivételes eseten kívül[151] a Bíróság soha nem követelte meg, hogy általános jelleggel hagyják figyelmen kívül a jogerős határozatok jogerejét. A Bíróság ugyanakkor nem emelt kifogást az uniós joggal ellentétes jogerős határozatok felülvizsgálatára Romániában biztosított rendkívüli jogorvoslati lehetőségekkel szemben, tiszteletben tartva a nemzeti jogalkotó által megteremtett egyensúlyt és konkrét eljárási választását.[152] Ugyanennek még inkább igaznak kell lennie a nemzeti alkotmányossági határozatok következményeire és hatásaira.

[148] Összehasonlító áttekintésért lásd például: Cremer, H.-J., Die Wirkungen verfassungsrechtlicher Entscheidungen: Ein Vergleich zwischen der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland und der Rechtslage in den Staaten Mittel- und Osteuropas, in: Frowein, J.A., Marauhn, T. (szerk.), *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Springer, Berlin, 1998, 237. o.; több írás az alábbi kötetben: Luchterhandt, O. és mások (szerk.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

[149] Egy, Németországból, Spanyolországból, a Cseh Köztársaságból, Szlovákiából vagy Szlovéniából származó példákat összehasonlító értekezést illetően lásd az Ústavní soud (alkotmánybíróság, Cseh Köztársaság) által szerkesztett, *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint* című kötetet, Linde, Prága, 2005. Az alkotmányossági ellenőrzés kifogásolt „túlterjeszkedését" illetően lásd például már: Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, 62–66. o.

[150] Közelmúltbeli példaként lásd: 2020. április 2-i CRPNPAC és Vueling Airlines ítélet (C-370/17 és C-37/18, EU:C:2020:260, 88. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[151] A közelmúltban ismertette és tárgyalta: a Călin ügyre vonatkozó indítványom (C-676/17, EU:C:2019:94, 80. és azt követő pontok).

[152] 2019. szeptember 11-i Călin ítélet (C-676/17, EU:C:2019:700, 57. pont).

iv) Fenntartás

225. Amint azt az AFJR ügyre vonatkozó indítványomban kifejtettem, a bírói függetlenség és pártatlanság szempontjából a Bíróság által a bizonyos nemzeti intézményi vagy eljárási megoldások uniós jog követelményeivel való összeegyeztethetőségének felülvizsgálatához vezető „strukturális jellegű ügyek" keretében végzett értékelés jellege három szinten elemezhető: „csak papír alapján történő értékelés"; a „papírokat együttesen" vagy a „papírok [gyakorlati] alkalmazását" vizsgálják; valamint a gyakorlat önmagában történő elemzése, ami teljesen eltér attól, ami a papíron szerepel. [153]

226. A jelen ügyekben úgy tűnik, hogy az „elmélet" vagy „csak a papír" értékelése nem vet fel kétségeket az alkotmánybíróság pártatlanságát vagy függetlenségét illetően.

227. Kétségtelen, hogy nem hagyhatók figyelmen kívül a potenciális kockázatokra utaló jelek, sőt a jelen ügy irataiban különösen akkor felbukkanó esetenkénti sugalmazások, amikor konkrétan a 685/2018. sz. határozatra, az érintett szereplőkre és azok állítólagos indítékaira történik utalás. [154]

228. Ez azonban a Bíróság elé terjesztettől nagyon eltérő ügy lenne. [155] Manapság sajnos elképzelhető az Európai Unióban, hogy előfordulhat egy konkrét – bár látszólag semleges szabályok hatálya alá tartozó, de egy meghatározott személy vagy csoport előnyére vagy érdekében kihasználható – alkotmányossági eljárás manipulációja vagy az azzal való nyílt visszaélés. Még szélsőségesebb eset lehet az, amikor nem csak egy vagy akár több egyedi intézményi hibáról van szó, hanem egy igazságszolgáltatási intézmény egésze válik tisztességtelenné. Ilyen esetben az intézmény függetlenségének és pártatlanságának alapvető, strukturális garanciái már nincsenek biztosítva, mert például a kinevezési rendszer révén az intézmény egészét kisajátítják politikailag, vagy mert az általános struktúrát fenyegető, a hatalmi ágak szétválasztása elvének tiszteletben tartásával kapcsolatos veszélyek egyértelműen bekövetkeznek. [156]

229. A jelen ügyekben mindazonáltal – a Bizottsággal e tekintetben teljes mértékben egyetértve – egyetlen olyan körülmény sem merült fel, amely megkérdőjelezhetné az alkotmánybíróság függetlenségét vagy pártatlanságát. A kérdést előterjesztő bíróság aggályai inkább a nemzeti jognak az alkotmánybíróság határozatában foglalt értelmezésével kapcsolatos megfontolásokra és annak a kérdést előterjesztő bíróság gyakorlatára gyakorolt következményeire vonatkoznak, amelyekkel e bíróság egyszerűen nem ért egyet.

v) Közbenső következtetés

230. Következésképpen a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdésnek a bírói függetlenség elvére vonatkozó részére, valamint a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdésében és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében rögzített bírói függetlenség uniós elvével nem ellentétes, ha az alkotmánybíróság alkotmányos hatásköreit gyakorolva dönt a nemzeti legfelsőbb bíróság ítélkező testületei összetételének jogszerűségéről, még ha ez azzal a következménnyel jár is, hogy helyt lehet adni a meghozott jogerős ítéletekkel szemben előterjesztett rendkívüli kérelmeknek.

153 Az említett indítvány 240–243. pontja.

154 Lásd még a jelen indítvány fenti 204. pontját.

155 A Bíróság elé terjesztettől eltérő érvekért lásd részletesen az AFJR ügyre vonatkozó indítványom 235–248. pontját.

156 Egy ilyen helyzetre vonatkozó példaként lásd: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 142–152. pont).

5. Az uniós jog elsőbbségének elvéről

231. A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy lehetővé teszi-e az uniós jog elsőbbségének elve, hogy a nemzeti bíróság mellőzze az alkotmánybíróság azon határozatának az alkalmazását, amelyet az alkotmánybíróság alkotmányossági jogvitával kapcsolatos ügyben hozott, és amely a nemzeti jog értelmében kötelező erejű.

232. E kérdésre már választ adtam az EUMSZ 325. cikkből és az alapvető jogok védelméből eredő különös kötelezettségek szempontjából. Tekintettel arra a válaszra, amelyet a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első és második kérdésre válaszul javasolok a Bíróságnak, a harmadik kérdésre nem szükséges válaszolni.

233. Hasznosnak vélem azonban, hogy több záró megjegyzést tegyek az elsőbbség elvére, és a nemzeti bíróságok azon kötelezettségére vonatkozóan, hogy követniük kell az alkotmánybíróság határozatait. Ezt nem csupán azon lehetőségre tekintettel teszem, hogy a Bíróság nem ért egyet a C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első és második kérdésre javasolt válaszaimmal. Azért is járok el így, mert ezen általános kérdés mögött egy másik fontos kérdés rejlik: az előzetes döntéshozatalra utaló végzés alapján úgy tűnik, hogy a harmadik kérdést az indokolja, hogy a 303/2004. sz. törvény 99. cikkének ș) pontja alapján az alkotmánybíróság határozatának valamely bíró általi figyelmen kívül hagyása a nemzeti jogban fegyelmi vétségnek minősül.[157]

234. Bizonyos mértékben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata már választ ad erre a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett problémakörre.

235. Egyfelől állandó ítélkezési gyakorlat áll rendelkezésre az uniós jog elsőbbségével és annak a nemzeti igazságszolgáltatási intézményekre és eljárásokra gyakorolt hatásaival kapcsolatban. Először is az uniós jogi rendelkezéseket alkalmazni hivatott nemzeti bíróságok kötelesek biztosítani e rendelkezések teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörüknél fogva – eltekintve az azokkal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazásától, anélkül hogy kérniük kellene e nemzeti rendelkezések jogalkotói vagy bármilyen egyéb alkotmányos úton történő előzetes megsemmisítését, vagy erre várniuk kellene.[158] Másodszor, magukkal az uniós jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen minden olyan rendelkezés vagy gyakorlat, amely csökkentené az uniós jog hatékony érvényesülését azáltal, hogy megfosztja az e jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehessen annak érdekében, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi normák teljes érvényesülésének esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezések alkalmazását mellőzze.[159] Harmadszor, e megfontolások a nemzeti szabályok valamennyi szintjére érvényesek, ideértve az alkotmányos jellegű szabályokat is.[160]

157 Lásd a jelen indítvány fenti 7. pontját. A jelen ügy összefüggésében e rendelkezés alkalmazásának lehetősége továbbra is fennáll, feltéve hogy a Bíróság az uniós jogot meghatározott módon értelmezi, és ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság ezen értelmezést nemzeti szinten alkalmazza, és így potenciálisan szembehelyezkedik a nemzeti alkotmánybíróság határozatával. Ugyanezen rendelkezés alkalmazására mindazonáltal már sor került egy, a Bíróság előtt folyamatban lévő másik párhuzamos ügyben: lásd a DNA- Serviciul Territorial Oradea ügyre vonatkozó, ma ismertetett indítványomat (C-379/19), amely ügyben úgy tűnik, hogy fegyelmi vizsgálatot indítottak a kérdést előterjesztő bíróval szemben, mert az előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság elé terjesztésével kifejezésre juttatta, hogy nem ért egyet az alkotmánybíróság határozatával.

158 Közelmúltbeli példaként lásd: 2018. december 4-i The Minister for Justice and Equality és The Commissioner of the Garda Síochána ítélet (C-378/17, EU:C:2018:979, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

159 Legutóbb például: 2018. december 4-i The Minister for Justice and Equality és The Commissioner of the Garda Síochána ítélet (C-378/17, EU:C:2018:979, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

160 Lásd ebben az értelemben: 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

236. Ennélfogva főszabály szerint – persze feltételezve, hogy a jelen ügyben szóban forgó alkotmányossági határozat és az uniós jog között ténylegesen fennáll az anyagi összeegyeztethetetlenség egy formája, és véleményem szerint nem ez a helyzet – az elsődlegesség elvét úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi, hogy a nemzeti bíróság mellőzze a nemzeti alkotmánybíróság valamely határozatának az alkalmazását abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy ez az egyetlen lehetséges módja annak, hogy eleget tegyen a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jogi rendelkezésekből eredő kötelezettségeknek.

237. Másfelől, ami az előzetes döntéshozatali eljárást és annak a nemzeti bírósági hierarchiára, valamint a legfelsőbb bíróság jogi álláspontjának követésére vonatkozó kötelezettségre gyakorolt lehetséges hatását illeti, a Bíróság „Rheinmühlen I” ítélete [161] óta a későbbi ítélkezési gyakorlat igen egyértelmű. Ennek az alkotmánybíróságok határozataira is alkalmazandó [162] ítélkezési gyakorlatnak három fontos elemét kell megemlíteni és kiemelni.

238. Először is, ha valamely nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy valamely magasabb szintű bíróság által hozott határozat az uniós joggal ellentétes ítélethez vezethet, azok a nemzeti szabályok, amelyek szerint az alsóbb szintű bíróságokat kötik valamely magasabb szintű bíróság határozatai, nem foszthatják meg az alsóbb szintű bíróságokat attól a lehetőségtől, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljanak a Bírósághoz. Másodszor, az a nemzeti bíróság, amely élt az EUMSZ 267. cikkben részére biztosított lehetőséggel, kötve van a Bíróság által adott értelmezéshez, és adott esetben figyelmen kívül kell hagynia a felsőbb szintű bíróság megállapításait. [163] Harmadszor, ezeket a megfontolásokat véleményem szerint abban az esetben is alkalmazni kell, ha valamely alsóbb szintű bíróság az uniós joggal összeegyeztethetetlennek ítéli a felsőbb szintű bíróság határozatát, anélkül hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulna a Bírósághoz. Az ítélkezési gyakorlat ugyanis hangsúlyozta, hogy az alsóbb szintű bíróságok azon *lehetősége*, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek elő adott esetben a felsőbb szintű bíróság uniós joggal ellentétesnek tűnő iránymutatásainak alkalmazásától eltekintve, nem válhat ilyen kérelem benyújtására vonatkozó *kötelezettséggé*. [164]

239. Így az uniós jog kétségtelenül felhatalmazza a nemzeti bíróságot arra, hogy ne kövesse a legfelsőbb bíróság (egyébként kötelező erejű) jogi álláspontját, ha úgy ítéli meg, hogy ez a jogi értelmezés ellentétes az uniós joggal. Teljesen logikus, hogy uniós jogi szempontból ugyanennek kell vonatkoznia minden, ilyen magatartás miatt kiszabható (későbbi) nemzeti szankcióra is: ha ez a magatartás uniós jogi szempontból helyes, azt nem lehet szankcionálni.

240. Van azonban egy meglehetősen döntő „de”. Véleményem szerint az uniós jog korlátozott „egyet nem értési engedélyt” nyújt a nemzeti bíróság számára, de nem ad általános „figyelmen kívül hagyási engedélyt”. Tekintettel az uniós jogrend szerkezetére, amelyben a Bíróság végleges jelleggel értelmezi az uniós jogot, a Bíróság fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatának egyetlen célja van: a tagállamok alsóbb szintű bíróságai számára lehetővé tenni, hogy a Bírósághoz fordulhassanak. Különösen nem engedhető meg a tagállamok legfelsőbb bíróságai számára, hogy belső rendszerbeli formális jogkörük nyers gyakorlásával megakadályozzák az illetékességi területükön működő bíróságokat abban, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket terjesszenek a Bíróság elé.

161 1974. január 16-i Rheinmühlen-Düsseldorf ítélet (166/73, EU:C:1974:3).

162 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 70. pont).

163 Lásd ebben az értelemben: 2010. október 5-i Elchinov ítélet (C-173/09, EU:C:2010:581, 27., 28. és 30. pont); 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 68. és 69. pont).

164 2010. január 19-i Kücükdeveci ítélet (C-555/07, EU:C:2010:21, 53–55. pont); 2010. október 5-i Elchinov ítélet (C-173/09, EU:C:2010:581, 28. pont); 2020. szeptember 3-i Vikingo Fővállalkozó végzés (C-610/19, EU:C:2020:673, 75. pont).

241. Ez a cél mindazonáltal korlátokat is állít ezen uniós jog által adott engedély terjedelmét illetően. Ha ugyanis a legtágabb értelemben vesszük a Bíróság gyakran elvont, és így meglehetősen általános megállapításait, nem tehetünk mást, mint hogy csatlakozunk a Rheinmühlen ítélkezési gyakorlat átértékelésére irányuló – 2010. évi – felhíváshoz.[165] Elvont, intézményi szempontból kijelenthető, hogy ez az ítélkezési gyakorlat számos indokolatlan hallgatólagos feltételezésen alapul, köztük azon, hogy a nemzeti felsőbb szintű bíróságok meg akarják akadályozni az illetékességi területükön működő alsóbb szintű bíróságokat abban, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek a Bíróság elé. Szerencsére ez – legalábbis a közelmúltig – nem bizonyult megalapozott feltételezésnek.[166]

242. Ebből a szempontból tehát azt javaslom, hogy a Bíróság fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatát úgy kell értelmezni, hogy az – a hierarchiától függetlenül – minden nemzeti igazságügyi szereplő számára lehetővé teszi az uniós jog helyes értelmezéséről folytatott észszerű diskurzust. Mindazonáltal az bizonyosan nem értelmezhető olyan korlátlan és univerzális aduként, amelynek kijátszása a körülményektől függetlenül megvédi a bírót a bírósági eljárásokra, a hierarchiára és a fegyelmi eljárásra vonatkozó általános nemzeti szabályoktól.

243. Ezen általános jellemzésen túl nem hiszem, hogy sokkal több iránymutatást lehetne nyújtani azon korlátlanul változatos helyzeteket illetően, amelyek a valódi életben előfordulhatnak. A lényeg mindazonáltal minden ilyen ügyben az, hogy megfelelően *meg kell indokolni* a konkrét ügyben szóban forgó, az uniós joggal kapcsolatos minden egyes elemet és megfontolást. Ez a meglehetősen átfogó kötelezettség[167] ugyanis már részben körülhatárolhatja azokat az uniós jogra alapított érveket, amelyek az észszerű jogi diskurzus körében maradnak. Mindenesetre ökölszabályként egy (alsóbb szintű) bíróság kellően indokolt egyet nem értésének *minden esetben lehetségesnek kell lennie*, különösen ha egy kérdéssel első alkalommal foglalkoznak, és az potenciálisan a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez vezethet.

244. Amint azt a Bíróság nemrégiben megerősítette, mindezzel ellentétesek azok a nemzeti rendelkezések, amelyek alapján a nemzeti bírákkal szemben fegyelmi eljárás indítható pusztán *amiatt*, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak a Bírósághoz,[168] hozzátehetjük, *függetlenül* e Bíróság elé terjesztett kérelem eredményétől. Ez azt jelenti, hogy önmagában az a lehetőség, hogy az érintett nemzeti bírákkal szemben fegyelmi eljárást lehet indítani amiatt, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtottak be (vagy a kérelem benyújtását követően annak fenntartása mellett döntöttek), sértheti a nemzeti bíróságok EUMSZ 267. cikk keretében fennálló lehetőségének és feladatainak általuk történő tényleges gyakorlását.[169] Emellett a bírói függetlenség lényeges biztosítékát jelenti egyébként, hogy a bíráknak ne kelljen fegyelmi eljárással, illetve egyéb szankciókkal számolniuk amiatt, hogy a Bírósághoz fordulás lehetőségével éltek.[170]

165 Lásd például: Cruz Villalón főtanácsnok Elchinov ügyre vonatkozó indítványa (C-173/09, EU:C:2010:336, 23–39. pont).

166 Kétségtelen, hogy a jelen összefüggésben egyes tagállamokban a Rheinmühlen ítélkezési gyakorlat új élettel és más strukturális indokkal töltődhet meg: a bírósági disszidensek védelmével.

167 Ez a Chartának az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 47. cikkéből következik. Lásd még például: 2012. szeptember 6-i Trade Agency ítélet (C-619/10, EU:C:2012:531, 53. és azt követő pontok).

168 Lásd: 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 58. pont).

169 Lásd ebben az értelemben: 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 57. és 58. pont).

170 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 59. pont). Lásd még ebben az értelemben: 2016. július 5-i Ognyanov ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514, 25. pont); 2019. február 12-i RH végzés (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, 47. pont).

245. Összefoglalva: egy, a jogállamiságon alapuló unióban a bíró nem szankcionálható amiatt, hogy jogszerűen gyakorolta az EUMSZ 267. cikk alapján minden „bíróságot” megillető azon jogot, hogy a Bírósághoz forduljon.

V. Végkövetkeztetések

246. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

– A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének második bekezdésével nem ellentétes, ha egy alkotmánybíróság olyan helyzetben, amely általánosságban az uniós jog hatálya alá tartozik, de amelyet az uniós jog nem teljes mértékben határoz meg, az alkotmányos jogok valódi és észszerű nemzeti védelmi szintjét alkalmazva és az alkalmazandó nemzeti rendelkezések értelmezése alapján kimondja, hogy a nemzeti legfelsőbb bíróság ítélkező testületei nem függetlenek, és azokat nem a törvénynek megfelelően hozták létre.

– A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre, valamint a C-547/19. sz. ügyben előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy:

  – Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdését, valamint az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontját és 2. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes a nemzeti alkotmánybíróság azon határozata, amely megállapítja a nemzeti legfelsőbb bíróság ítélkező testületei összetételének jogellenességét azzal az indokkal, hogy megsértették a pártatlan bírósághoz való jogot, ezáltal megteremtve annak feltételeit, hogy helyt lehessen adni a meghozott jogerős ítéletekkel szemben előterjesztett rendkívüli kérelmeknek.

  – A Charta 47. cikkének második bekezdésében és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében rögzített bírói függetlenség uniós elvével nem ellentétes, ha az alkotmánybíróság alkotmányos hatásköreit gyakorolva dönt a nemzeti legfelsőbb bíróság ítélkező testületei összetételének jogszerűségéről, még ha ez azzal a következménnyel jár is, hogy helyt lehet adni a meghozott jogerős ítéletekkel szemben előterjesztett rendkívüli kérelmeknek.

– A C-357/19. sz. ügyben előterjesztett első és a második kérdésre adott válaszokra figyelemmel az ezen ügyben előterjesztett harmadik kérdést nem kell megválaszolni.

[i] — A jelen szöveg tartalomjegyzékében az első elektronikus közzétételt követően nyelvi módosítás történt.