MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. június 17. [1]

C-55/20. sz. ügy

Ministerstwo Sprawiedliwości,
a Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy,
a Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie
részvételével

(a Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie [varsói ügyvédi kamara fegyelmi bírósága, Lengyelország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Jogi tanácsadás nyújtásának szabadsága – Ügyvéd elleni fegyelmi eljárás – A 2006/123/EK irányelv, illetve a 98/5/EK irányelv hatálya – A 2006/123/EK irányelv fegyelmi eljárásra való alkalmazhatósága – Engedélyezési rendszer – A »bíróság« fogalma – A helyi ügyvédi kamara nem hivatásos bírókból álló fegyelmi bírósága – Az Alapjogi Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése – Az alsóbb szintű bíróságok hatásköre, ha a felsőbb szintű nemzeti bíróság nem tekinthető függetlennek”

I. Bevezetés

1. 2017 júliusában a Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (főállamügyész – a legfőbb ügyész első helyettese, a továbbiakban: főállamügyész) azt kérte a Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawiétól (a varsói ügyvédi kamara fegyelmi megbízottja, Lengyelország; a továbbiakban: a varsói ügyvédi kamara fegyelmi megbízottja vagy fegyelmi megbízott), hogy indítson fegyelmi eljárást az Európai Tanács korábbi elnöke, Donald Tusk ügyvédje ellen. A főállamügyész szerint ezen ügyvédnek az ügyfele bűncselekmény elkövetésével való vádolhatóságára vonatkozóan a nyilvánosság előtt tett nyilatkozatai jogellenes fenyegetésnek és fegyelmi vétségnek minősülnek. A fegyelmi megbízott két eljárásban megtagadta az ilyen eljárás megindítását, illetve úgy döntött, hogy megszünteti azt. A Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (a varsói ügyvédi kamara fegyelmi bírósága, Lengyelország; a továbbiakban: fegyelmi bíróság) a főállamügyész, illetve az igazságügyi miniszter fellebbezése nyomán két alkalommal is hatályon kívül helyezte e határozatokat, és az ügyet visszautalta a fegyelmi megbízott elé.

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet ezen eljárás harmadik „körének” keretében terjesztették elő, amelyben a fegyelmi bíróság a fegyelmi megbízott azon határozatát vizsgálja, amellyel a főállamügyész és az igazságügyi miniszter által ismételten benyújtott fellebbezést követően újból megszüntette az ezen ügyvédre vonatkozó fegyelmi vizsgálatot. A kérdést

[1] Eredeti nyelv: angol.

előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 2006/123/EK irányelv (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv)[2] és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke alkalmazható-e az előtte folyamatban lévő fegyelmi eljárásra. Úgy tűnik azonban, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy lényege máshol keresendő: a kérdést előterjesztő bíróságnak milyen konkrét következtetéseket kell eljárási szempontból levonnia a Bíróság A. K. és társai ítéletéből,[3] figyelemmel arra, hogy e bíróság ítéletével szemben az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegóhoz (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa, Lengyelország) benyújtott jogorvoslatnak van helye? Miként képes e bíróság konkrétan és gyakorlati szempontból biztosítani az uniós jognak való megfelelést?

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A szolgáltatási irányelv

3. A szolgáltatási irányelv (33) preambulumbekezdése szerint „[a]z ezen irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások folyamatosan változó tevékenységek széles körét ölelik fel […]. Az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások magukban foglalják az olyan, vállalatoknak és fogyasztóknak is nyújtott szolgáltatásokat, mint a jogi vagy pénzügyi tanácsadás […]”.

4. A (39) preambulumbekezdés alapján „[a]z engedélyezési rendszer fogalma magában foglalja többek között az engedélyek, licenciák, jóváhagyások vagy koncessziók kibocsátásának közigazgatási eljárásait, valamint a szolgáltató arra vonatkozó kötelezettségét, hogy – a tevékenység gyakorlására való jogosultság céljából – jegyezzék be valamely szakma képviselőjeként vagy vegyék nyilvántartásba, jegyzékbe vagy adatbázisba, váljék valamely testület hivatalos tagjává, vagy rendelkezzen egy meghatározott szakmához való tartozást igazoló kártyával […]”.

5. A szolgáltatási irányelv 1. cikkének (5) bekezdése előírja:

„Ez az irányelv nem érinti a tagállamok büntetőjogi szabályait. A tagállamok ugyanakkor olyan büntetőjogi rendelkezések alkalmazásával, amelyek kifejezetten a szolgáltatási tevékenységek igénybevételét és gyakorlását szabályozzák vagy érintik, az ezen irányelvben meghatározott szabályok megkerülésével nem korlátozhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságát.”

6. A szolgáltatási irányelv 4. cikke az ezen irányelv alkalmazásában használt néhány fogalom meghatározását tartalmazza. Az „engedélyezési rendszer” a 4. cikkének 6. pontjában szereplő fogalommeghatározás értelmében „bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot szerezzen”.

[2] A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

[3] 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).

7. A szolgáltatási irányelv 9. cikkének (3) bekezdése, amely „A szolgáltatók letelepedésének szabadsága” című III. fejezet „Engedélyek” című 1. szakaszában található, előírja, hogy ez a szakasz nem alkalmazható az engedélyezési rendszerek olyan elemeire, amelyeket közvetlenül vagy közvetetten más közösségi eszközök szabályoznak.

8. A szolgáltatási irányelv „Az engedély megadására vonatkozó feltételek” című 10. cikkében a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen alkalmazzák.

(2) Az (1) bekezdésben említett feltételek:

a) megkülönböztetésmentesek [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentesek];

b) azokat a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;

c) arányosak a közérdekhez kapcsolódó céllal;

d) világosak és egyértelműek;

e) objektívek;

f) előzetesen nyilvánosságra hozták azokat;

g) átláthatók és hozzáférhetők.

[…]

(6) Az engedély megadásának esetét kivéve az illetékes hatóságoktól származó bármely döntést, ideértve valamely engedély elutasítását vagy visszavonását is, alapos indokolással kell ellátni, továbbá azoknak a bíróság vagy egyéb fellebbezési hatóság előtt megtámadhatónak kell lenniük.

[…]”

B. A nemzeti jog

1. Az ügyvédi kamarára vonatkozó általános rendelkezések

9. Az ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (az 1982. május 26-i ügyvédekről szóló törvény; a továbbiakban: az ügyvédekről szóló törvény) 9. cikke értelmében:

„(1) Az ügyvédi kamara szervei a következők: az országos kamarai közgyűlés, a legfelsőbb kamarai tanács, a fegyelmi felsőbíróság, a fegyelmi megbízott és a felsőbb számvizsgáló bizottság.

(2) Az ügyvédi kamara szerveinek kizárólag ügyvédek lehetnek a tagjai.”

10. Az ügyvédekről szóló törvény 11. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az ügyvédi kamara, a helyi ügyvédi kamarák és a kamarai tanácsok szervei tagjainak megválasztása korlátlan számú jelölt közül titkos szavazással történik.

(2) Az ügyvédi kamara, a helyi ügyvédi kamarák és a kamarai tanácsok szerveinek megbízatása négy évre szól, az újonnan megválasztott szervek felállásáig azonban feladataikat kötelesek ellátni.

[…]

(4) Az (1) bekezdésben említett szervek tagjait megbízatásuk lejárta előtt az őket megválasztó szerv egyénileg visszahívhatja.

[…]”

11. Az ügyvédekről szóló törvény 58. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A legfelsőbb kamarai tanács hatáskörébe tartoznak a következők:

[…]

(13) az ügyvédi kamarák és a kamarai tanácsok szerveinek egyéni tagjait – a fegyelmi bíróságok tagjainak kivételével – terhelő alapvető kötelezettségek megsértése miatt a feladatok ellátásához való jog felfüggesztése, és e tagok visszahívása céljából a hatáskörrel rendelkező szervek megkeresése;

[…]”

2. A fegyelmi vétségre vonatkozó rendelkezések

12. Az ügyvédekről szóló törvény 80. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az ügyvédek és az ügyvédjelöltek fegyelmi felelősséggel tartoznak a jogszabályokkal, az ügyvédi hivatás etikai elveivel vagy méltóságával ellentétes magatartásért, illetve a szakmai kötelezettségeik megsértéséért […].”

13. Az ügyvédekről szóló törvény 81. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A kiszabható fegyelmi büntetések a következők:

1. figyelmeztetés;

2. megrovás;

3. bírság;

4. a szakmai tevékenység gyakorlásához való jog felfüggesztése három hónaptól öt évig terjedő időtartamra;

[…]

6. kizárás az ügyvédi kamarából.”

14. Az ügyvédekről szóló törvény 82. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az ügyvédi kamarából történő kizárás az ügyvédi nyilvántartásból való törlést is magával vonja úgy, hogy az e nyilvántartásba való újbóli felvétel az ügyvédi kamara kizárást elrendelő határozatának véglegessé válásától számított tíz évig nem kérelmezhető.”

3. Az ügyvédi kamarák fegyelmi bíróságai által folytatott igazságszolgáltatási tevékenységre vonatkozó rendelkezések

15. Az ügyvédekről szóló törvény 40. cikkének 2. pontja a következőket írja elő:

„Az ügyvédi kamara közgyűlésének tevékenysége magában foglalja […] az elnök, a fegyelmi bíróság elnökének, a fegyelmi megbízottnak, a számvizsgáló bizottság elnökének, valamint a regionális kamarai tanács, a fegyelmi bíróság és a számvizsgáló bizottság tagjainak és póttagjainak kiválasztását.”

16. Az ügyvédekről szóló törvény 91. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A fegyelmi ügyek elbírálására a következők rendelkeznek hatáskörrel:

1. az ügyvédi kamara fegyelmi bírósága;

2. a fegyelmi felsőbíróság.

(2) Az ügyvédi kamara fegyelmi bírósága mint elsőfokú bíróság hatásköre kiterjed minden ügyre, a 85. cikk (3) bekezdésében említett esetek, valamint a fegyelmi megbízott fegyelmi eljárás megindítását megtagadó vagy a fegyelmi eljárás megszüntetését elrendelő határozata elleni fellebbezés elbírálása kivételével.

(3) A fegyelmi felsőbíróság jár el:

1. másodfokú bíróságként az első fokon az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságai által elbírált ügyekben;

2. elsőfokú bíróságként a legfelsőbb kamarai tanács és a regionális kamarai tanácsok tagjainak fegyelmi ügyeiben;

3. az e törvényben meghatározott egyéb esetekben.

[…]”

17. Az ügyvédekről szóló törvény 89. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A fegyelmi bíróság a határozathozatal során független.”

4. Az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságai előtti eljárásra vonatkozó rendelkezések

18. Az ügyvédekről szóló törvény 88a. cikkének (4) bekezdése a következőket írja elő:

„A fegyelmi eljárást lezáró határozattal szemben az eljárásban részt vevő felek és az igazságügyi miniszter a határozat kézbesítésétől számított 14 napon belül fellebbezéssel élhet, amelyben nyilatkozniuk kell a fellebbezés alapjául szolgáló okokról, a fellebbezési határidő betartásáról és a fellebbezés előterjesztésének módjáról.”

19. Az ügyvédekről szóló törvény 91c. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A felülvizsgálati kérelmet annak indokolásával együtt az ítélet kihirdetésétől számított 30 napon belül kell benyújtani a fegyelmi felsőbíróság útján a legfelsőbb bírósághoz.”

20. Az ügyvédekről szóló törvény 95n. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az e törvényben nem szabályozott esetekben a fegyelmi eljárásokra a következő rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni:

1. a büntetőeljárásról szóló törvény;

2. a büntető törvénykönyv I-III. fejezete.”

21. A Kodeks postępowania karnego (a büntetőeljárásról szóló törvény) 100. cikkének 8. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Az ítélet vagy végzés kihirdetését vagy meghozatalát követően az eljárásban részt vevő feleket tájékoztatni kell a fellebbezéshez való jogukról, valamint a fellebbezés határidejéről és módjáról, illetve arról, hogy a határozat vagy végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.”

22. A büntetőeljárásról szóló törvény 521. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A legfőbb ügyész és az ombudsman felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a bíróság eljárást befejező jogerős határozata ellen.”

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

23. 2017. július 20-án a főállamügyész azt kérte a varsói ügyvédi kamara fegyelmi megbízottjától, hogy indítson fegyelmi eljárást az Európai Tanács korábbi elnöke, Donald Tusk ügyvédjével, R. G.-vel, szemben. A főállamügyész álláspontja szerint R. G. 2016. október 10-én és 11-én nyilvánosan tett kijelentései, amelyekben megjegyzéseket tett ügyfele bűncselekmény elkövetésével való megvádolásának lehetőségével kapcsolatban, túllépték az ügyvédi szólásszabadság határait. A főállamügyész nézete szerint R. G. nyilatkozatai jogellenes fenyegetésnek és fegyelmi vétségnek tekinthetők.

24. 2017. november 7-én a varsói ügyvédi kamara fegyelmi megbízottja megtagadta a fegyelmi vizsgálat megindítását. A főállamügyész fellebbezése alapján e végzést a varsói ügyvédi kamara fegyelmi bírósága 2018. május 23-án hatályon kívül helyezte. Az ügyet további elbírálás céljából visszautalták a fegyelmi megbízott elé.

25. A fegyelmi megbízott 2018. június 18-án fegyelmi vizsgálatot indított R. G. ellen a fent említett tényállás alapján. 2018. november 28-án a fegyelmi megbízott úgy döntött, hogy megszünteti a vizsgálatot, miután megállapította, hogy R. G. magatartása nem valósított meg fegyelmi vétséget. A főállamügyész és az igazságügyi miniszter fellebbezése nyomán a fegyelmi bíróság e végzést 2019. június 13-án hatályon kívül helyezte. Az ügyet újbóli vizsgálat céljából másodszor is visszautalták a fegyelmi megbízott elé.

26. 2019. augusztus 8-án a fegyelmi megbízott ismételten megszüntette az R. G.-vel szembeni fegyelmi vizsgálatot. E végzéssel szemben mind a főállamügyész, mind az igazságügyi miniszter fellebbezést nyújtott be. Úgy tűnik tehát, hogy a fegyelmi bírósághoz jelenleg harmadik alkalommal fordultak ezzel az üggyel.

27. E ténybeli és jogi körülmények között a Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (a varsói ügyvédi kamara fegyelmi bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Alkalmazandók-e [a szolgáltatási irányelv] III. fejezetének rendelkezései, köztük a szolgáltatási irányelv 10. cikkének (6) bekezdése, a lengyel ügyvédek és az ügyvédi kamara jegyzékébe bejegyzett külföldi jogászok fegyelmi eljárásai tekintetében, amelyek keretében az ügyvéddel szemben – felelősségének megállapítása esetén – többek között pénzbüntetés szabható ki, az ügyvéd ügyvédi tevékenységének gyakorlása felfüggeszthető, vagy kizárható az ügyvédi kamarából, a külföldi jogásszal szemben pedig többek között pénzbüntetés szabható ki, a külföldi jogásznak a Lengyel Köztársaság területén való jogi segítségnyújtásra vonatkozó jogosultsága felfüggeszthető, vagy a külföldi jogásznak megtiltható, hogy Lengyel Köztársaság területén jogi segítséget nyújtson? Igenlő válasz esetében, [a Charta] rendelkezéseit, köztük annak 47. cikkét, alkalmazni kell-e a fentiekben említett, ügyvédi kamarai bíróságok előtt olyan ügyekben lefolytatott eljárásra, amelyekben e bíróságok határozataival szemben nincs helye jogorvoslatnak a nemzeti bíróságok előtt, vagy amelyekben az ilyen határozatokkal szemben kizárólag a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) előtti, felülvizsgálati kérelemhez hasonló rendkívüli jogorvoslatnak van helye, valamint olyan ügyekben, amelyeknek összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint?

2) Abban az esetben, amikor – az első kérdésben említett eljárás keretében – az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságának ítéletével vagy végzésével szembeni, felülvizsgálati kérelem elbírálása, vagy ezen felülvizsgálati kérelem elfogadását elutasító végzés elleni fellebbezés tekintetében a hatályos nemzeti szabályozásnak megfelelően olyan szerv rendelkezik hatáskörrel, amely e bíróságnak a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) 2019. december 5-i ítéletben (ügyszám: III PO 7/18) kifejtett álláspontjával összhangban álló álláspontja szerint a Charta 47. cikke értelmében nem tekinthető független és pártatlan bíróságnak, figyelmen kívül kell-e hagyni az e szerv hatáskörét megállapító nemzeti rendelkezéseket, az ügyvédi kamara fegyelmi bírósága pedig köteles-e ezen felülvizsgálati kérelmet vagy fellebbezést áttenni azon igazságügyi hatósághoz, amely hatáskörrel rendelkezne, ha az említett nemzeti rendelkezések nem zárták volna ki a hatáskörét?

3) Abban az esetben, amikor – az első kérdésben említett eljárás keretében – az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságának határozata vagy végzése ellen e bíróság álláspontja szerint sem a legfőbb ügyész, sem az ombudsman nem terjeszthet elő felülvizsgálati kérelmet, ezen álláspont pedig:

a) ellentétes a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) hét bíróból álló tanácsban eljáró fegyelmi tanácsának a 2019. november 27-i határozatban (ügyszám: II DSI 67/18) kifejtett álláspontjával, azaz azon szerv álláspontjával, amely a hatályos nemzeti szabályozásnak megfelelően hatáskörrel rendelkezik a felülvizsgálati kérelem elfogadását elutasító végzés elleni fellebbezés elbírálása tekintetében, amely azonban az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságának a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) 2019. december 5-i ítéletében (ügyszám: III PO 7/18) kifejtett álláspontjával összhangban álló álláspontja szerint nem tekinthető a Charta 47. cikke értelmében vett független és pártatlan bíróságnak,

b) tükrözi az Izba Karna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság büntetőtanácsa, Lengyelország) által korábban kifejtett álláspontot, azaz azon igazságügyi hatóság álláspontját, amely e fellebbezés elbírálására hatáskörrel rendelkezne, ha az említett rendelkezések nem zárták volna ki hatáskörét,

az ügyvédi kamara fegyelmi bírósága figyelmen kívül hagyhatja-e (vagy köteles-e figyelmen kívül hagyni) az Izba Karna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság büntetőtanácsa) által kifejtett álláspontot?

4) Ha a harmadik kérdésben említett ügyben az igazságügyi miniszter fellebbezést nyújtott be az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságához, azonban:

a) azon tényezők egyike, amelyek a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) 2019. december 5-i ítéletben (ügyszám: III PO 7/18) kifejtett álláspontja, valamint az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságának álláspontja szerint alátámasztják azt a feltételezést, amely szerint az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa), azaz a harmadik kérdés a) pontjában említett szerv, a Charta 47. cikke értelmében nem minősül független és pártatlan bíróságnak, a végrehajtó hatalomnak – és annak részeként épp az igazságügyi miniszternek – az e szerv összetételére gyakorolt befolyása,

b) a legfőbb ügyész tisztét, aki az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa), azaz a harmadik kérdés a) pontjában említett szerv által kifejtett álláspontnak megfelelően felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a fellebbezési eljárásban hozott végzés ellen, az Izba Karna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság büntetőtanácsa), azaz a harmadik kérdés b) pontjában említett igazságügyi hatóság, valamint az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságának álláspontja szerint ugyanakkor ilyen jogosultsággal nem rendelkezik, jogszabálynál fogva éppen az igazságügyi miniszter tölti be,

az ügyvédi kamara fegyelmi bíróságának mellőznie kell-e e fellebbezés vizsgálatát, amennyiben csak így biztosíthatja az eljárásnak a Charta 47. cikkével való összhangját, és különösen annak megakadályozását, hogy ezen eljárásba az e cikk értelmében független és pártatlan bíróságnak nem minősülő szerv avatkozzon be?”

28. A főállamügyész, a holland és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

29. 2021. február 16-án a fegyelmi bíróság válaszolt a Bíróság által az eljárási szabályzatának 101. cikkével összhangban hozzá intézett felvilágosításkérésre.

IV. Értékelés

30. A jelen indítvány felépítése a következő. Először megvizsgálom, hogy a varsói ügyvédi kamara fegyelmi bírósága az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” minősül-e (A). Ezt követően megvizsgálom az első kérdést, amely a szolgáltatási irányelvnek és a Charta 47. cikkének az ügyvédekkel szembeni fegyelmi eljárásokra való alkalmazhatóságára vonatkozik (B), mielőtt rátérnék a fegyelmi bíróság uniós jognak való megfelelés biztosítására vonatkozó jogkörét érintő második, harmadik és negyedik kérdésre (C).

A. Az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” minősül-e a fegyelmi bíróság?

31. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint annak értékeléséhez, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e – ami kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő kérdés –, a Bíróság a következő tényezőket veszi figyelembe: a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy független-e.[4]

32. A fegyelmi bíróság e feltételek többségét teljesíti. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban előadottak szerint – amit az érdekelt felek egyike sem vitatott –, a fegyelmi bíróság az ügyvédekről szóló törvény alapján jött létre; állandó jelleggel működik; az ügyvédekről szóló törvényben és a büntetőeljárásról szóló törvényben előírt eljárási szabályokat alkalmazza; határozatai kötelező erejűek és végrehajthatók. Továbbá a fegyelmi bíróság láthatóan a nemzeti jog által ráruházott kötelező jellegű hatáskörrel rendelkezik a fegyelmi jogviták elbírálására.

33. Míg azonban a Bizottság ennélfogva úgy véli, hogy a fegyelmi bíróság az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróságnak” tekintendő, mind a főállamügyész, mind a lengyel kormány vitatja e megállapítást.

34. A főállamügyész érvelése szerint a fegyelmi bíróság nem minősül bíróságnak figyelemmel a jogvita tárgyára, valamint arra, hogy mely szakaszát érte el a tárgybeli fegyelmi eljárás. Az alapeljárásban a varsói ügyvédi kamara fegyelmi megbízottja még nem vádolta meg R. G.-t azzal, hogy fegyelmi vétséget követett el. Így az eljárásnak az egymással szemben álló érvek meghallgatására szolgáló szakasza még nem nyílt meg. Továbbá a fegyelmi megbízott fegyelmi eljárást megszüntető határozatának felülvizsgálata során a fegyelmi bíróságnak nem az a feladata, hogy döntsön R. G. szakmai tevékenység gyakorlásához való, a szolgáltatási irányelv III. fejezete szerinti jogáról, hanem csupán azt vizsgálja, hogy az R. G. fegyelmi felelősségének elbírálását megakadályozó határozat megalapozott volt-e.

35. A lengyel kormány szerint a fegyelmi bíróság nem csupán nem minősül a lengyel alkotmány 179. cikke szerinti bíróságnak, hanem függetlennek sem tekinthető az EUMSZ 267. cikk alkalmazásában. Először is, e bíróság tagjait az érintett ügyvédi kamara közgyűlése választja négy évre, amely megbízatás megújítható. Ebből következően a fegyelmi bíróságban eljáró bírák a saját kollégáikkal kapcsolatos fegyelmi ügyeket bírálnak el, akiknek a támogatása révén kerültek megválasztásra, és akiktől a megbízatásuk esetleges meghosszabbítása függ. Másodszor, a fegyelmi bíróság tagjait semmilyen garancia nem illeti meg a hivatali idejük tekintetében. Az őket

[4] Lásd például: 1997. szeptember 17-i Dorsch Consult ítélet (C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2014. október 9-i TDC-ítélet (C-222/13, EU:C:2014:2265, 27. pont); 2015. október 6-i Consorci Sanitari del Maresme ítélet (C-203/14, EU:C:2015:664, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2016. május 24-i MT Højgaard és Züblin ítélet (C-396/14, EU:C:2016:347, 23. pont).

megválasztó szerv, nevezetesen az érintett ügyvédi kamara valamennyi ügyvédjét magában foglaló közgyűlés, a megbízatásukat annak lejárta előtt megszüntetheti. Harmadszor, kétséges, hogy a fegyelmi bíróságban eljáró bírákra külső tényezők ne lennének hatással. A jelen ügyben a fegyelmi bíróság elnöke – aki noha nem tagja a kamarának – arról tájékoztatta az eljárásban részt vevő feleket, hogy megtámadhatják az eljárásnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése céljából történt felfüggesztését, ugyanakkor az eljáró tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem támadható meg.

36. Röviden, míg a főállamügyész vitatja, hogy a fegyelmi bíróság előtt ténylegesen kontradiktórius eljárás folyik, a lengyel kormány úgy véli, hogy e szerv nem tekinthető *függetlennek*. E két állítással egymást követően fogok foglalkozni.

1. Kontradiktórius-e az eljárás?

37. Ahhoz, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságról beszélhessünk, e rendelkezés előírja, hogy az eljárásnak kontradiktóriusnak kell lennie. Habár ez a *Dorsch*-kritériumok[5] közé tartozik, joggal elismerhetjük, hogy e feltétel nem megkerülhetetlen – a Bíróság több alkalommal is megállapította, hogy ez nem abszolút feltétel.[6]

38. Emellett a Bírósághoz kizárólag olyan nemzeti bíróság fordulhat, amely előtt eljárás *van folyamatban*, és amelyhez igazságszolgáltatási jellegű határozat meghozatalára irányuló eljárás keretében való határozathozatal érdekében fordultak.[7] E korlátok között mindazonáltal kizárólag a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy az alapeljárás szakaszai szempontjából mely időpontban terjesszen valamely kérdést előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé.[8] A Bíróság részéről az az egyedüli elvárás, hogy a jogvita az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésekor folyamatban lévő legyen.[9]

39. A jelen ügyben a főállamügyész azzal érvel, hogy a fegyelmi bíróság előtt folyó eljárás nem kontradiktórius, mivel a „jogvita” a fegyelmi eljárás megszüntetéséről szóló (a fegyelmi megbízott által meghozott) határozattal kapcsolatos (szemben az ilyen eljárás megindítását elrendelő vagy tényleges fegyelmi büntetést kiszabó határozattal). Ily módon láthatóan arra hivatkozik, hogy ez az eljárásnak egy korábbi szakasza, amelyben R. G. és a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező fegyelmi szerv között még nem került sor közvetlen interakcióra. Vagyis nincsen szó ténylegesen folyamatban lévő jogvitáról.

40. Ezzel nem értek egyet.

5 Lásd a jelen indítvány fenti 31. pontját.

6 Lásd például: 1997. szeptember 17-i Dorsch Consult ítélet (C-54/96, EU:C:1997:413, 31. pont); 2013. január 31-i D. és A. ítélet (C-175/11, EU:C:2013:45, 88. pont) (a továbbiakban: Dorsch ítélet).

7 Lásd például: 2006. április 27-i Standesamt Stadt Niebüll ítélet (C-96/04, EU:C:2006:254, 13. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2016. június 16-i Pebros Servizi ítélet (C-511/14, EU:C:2016:448, 24. pont); 2019. szeptember 4-i Salvoni ítélet (C-347/18, EU:C:2019:661, 26. pont).

8 Lásd például: 2008. július 17-i Coleman ítélet (C-303/06, EU:C:2008:415, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2008. december 22-i Les Vergers du Vieux Tauves ítélet (C-48/07, EU:C:2008:758, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

9 Lásd például: 2000. április 13-i Lehtonen és Castors Braine ítélet (C-176/96, EU:C:2000:201, 19. pont).

41. A főállamügyész láthatóan két kérdéskört mos össze: azt, hogy *egyes* felek között legyen folyamatban lévő kontradiktórius eljárás, azzal, hogy két *konkrét* fél között kell fennállnia egy konkrét jogvitának. Ennek alapulvételével a főállamügyész lényegében azt állítja, hogy mivel a két meghatározott fél közötti fegyelmi eljárás részeként nem kerül sor érdemi „rendes bírósági eljárásra", értelemszerűen valódi jogvita sincsen, és ily módon az eljárás nem kontradiktórius.

42. Egy kontradiktórius eljárás fennállásához azonban a fent ismertetett ítélkezési gyakorlat mindössze azt követeli meg, hogy álljon fenn a felek között a joggal és annak alkalmazásával kapcsolatos tényleges jogvita.[10] Ennek fényében egyértelműen kontradiktórius eljárásról van szó, hiszen az abban részt vevő felek egyrészről a fegyelmi megbízott, másrészről a főállamügyész és az igazságügyi miniszter, a jogvitát pedig egy harmadik fél, nevezetesen a fegyelmi bíróság elé vitték. A tényleges kontradiktórius eljárás fennállásának megítélése szempontjából nincsen jelentősége annak, hogy R. G. technikai értelemben részt vesz-e már félként a szóban forgó jogvitában, illetve, hogy a nemzeti jog alapján eljárás alá vont személyként az eljárás mely szakaszában illetik meg teljeskörűen a fél jogai.

43. Ugyanez igaz abból a szempontból is, hogy az eljárás mely szakaszban van: a Bíróság ítélkezési gyakorlata megint csak nem korlátozza – az elfogadhatóságot illetően sem –, hogy a nemzeti eljárás pontosan melyik szakaszában terjeszthető elő előzetes döntéshozatal iránti kérelem. Mindössze az szükséges, hogy legyen a felek között egy folyamatban lévő tényleges jogvita,[11] amely feltétel az alapeljárás szempontjából láthatóan teljesül.

44. Ennélfogva nézetem szerint nem kétséges, hogy az alapeljárásban szereplő jogvita az EUMSZ 267. cikk értelmében kontradiktóriusnak minősül.

2. A függetlenségről

45. A „függetlenség" fogalma két szempontot foglal magában. Először is, a *külső* függetlenséget illetően az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az érintett szervnek képesnek kell lennie arra, hogy 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.[12]

46. Az érintett fórum tagjainak elmozdíthatatlansága a bírói függetlenség szerves részét képező biztosítéknak minősül, amennyiben az az ítélethozatal feladatával megbízott személyek védelmére szolgál.[13] A bíróság tagjainak elmozdíthatatlansága megköveteli, hogy e szerv tagjainak elmozdítását külön szabályozás határozza meg, olyan garanciákat nyújtó, kifejezett jogszabályi rendelkezések útján, amelyek meghaladják a közigazgatási jog és a munkajog visszaélésszerű visszahívás esetén alkalmazandó általános szabályai szerinti garanciákat.[14] Ezek a függetlenségi

[10] Lásd ugyancsak: 2009. június 25-i Roda Golf & Beach Resort ítélet (C-14/08, EU:C:2009:395, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[11] Lásd *a contrario*, a konstruált esetek elfogadhatóságát illetően: 1980. március 11-i Foglia (I) ítélet (104/79, EU:C:1980:73); 1981. december 16-i Foglia (II) ítélet (244/80, EU:C:1981:302). Lásd még: 2016. július 5-i Ognyanov ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514, különösen a 12. és 26. pont).

[12] A közelmúltból lásd például: 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, különösen a 117–119. pont).

[13] Lásd például: 2020. január 21-i Banco de Santander ítélet (C-274/14, EU:C:2020:17, 57. és 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[14] 2020. január 21-i Banco de Santander ítélet (C-274/14, EU:C:2020:17, 60. pont). Lásd e tekintetben: 2014. október 9-i TDC-ítélet (C-222/13, EU:C:2014:2265, 32. és 35. pont).

garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfogultsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását. [15]

47. A függetlenség fogalmának második, *belső* szempontja elsősorban a pártatlansággal kapcsolatos. Egyenlő távolságtartást jelent a jogvitában részt vevő felektől, illetve e felek azon érdekeitől, amelyek a jogvita tárgyát képezik. E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön. Így a „függetlenség" fogalma, amely az ítélethozatali tevékenység elengedhetetlen része, mindenekelőtt azt jelenti, hogy az érintett fórum ahhoz a hatósághoz képest, amely a jogorvoslattal megtámadott határozatot hozta, harmadik személynek minősül. [16]

48. A jelen ügyben a fegyelmi bíróság összetételét érintően a lengyel kormány lényegében két tényezőt jelölt meg, amelyek a függetlenség szempontjából vitathatók lehetnek: e bíróság tagjai elmozdíthatatlanságának állítólagos hiányát, valamint azt a körülményt, hogy ügyvédekből, az ügyvédi kamara tagjaiból áll, akik inkább „ülnökök" módjára, mintsem hivatásos bírókként járnak el.

49. Egyet kell értenem a lengyel kormánnyal a bírói függetlenség fontossága, valamint annak megkövetelése tekintetében, hogy ahhoz, hogy valamely szerv méltó legyen a „bíróság" megnevezésre, teljesítenie kell a bírói függetlenség fogalmának *külső* és *belső* aspektusával kapcsolatos összes követelményt. Ugyanakkor a jelen ügyben – a kérdést előterjesztő bíróság pontosításait követően – nem látom, hogy a fegyelmi bíróság az EUMSZ 267. cikk szempontjából miért ne felelne meg e követelményeknek.

50. Először is, ami a fegyelmi bíróság tagjai elmozdíthatatlanságának állítólagos hiányát illeti, az ügyvédekről szóló törvény 11. cikke (4) bekezdésének szövege valóban úgy rendelkezik, hogy az ügyvédi kamara szerveinek – így köztük a fegyelmi bíróságnak mint e szervek egyikének – egyes tagjai a megbízatási idejük lejárta előtt az őket megválasztó szerv, nevezetesen az ügyvédi kamara közgyűlése által visszahívhatók. [17]

51. Mindazonáltal láthatóan nincsen olyan további jogi rendelkezés, vagy legalábbis az érdekelt felek egyike sem hívta fel a Bíróság figyelmét olyan szabályozásra, amely kifejezetten megjelölné, hogy a fegyelmi bíróság tagjai mikor, miként és milyen okból hívhatók vissza tisztségükből. Az ilyen rendelkezések hiánya arra enged következtetni, hogy a tagok visszahívásának feltételei nem képezik különös szabályozás tárgyát, hanem e tekintetben a közigazgatási jog és a munkajog általános szabályai alkalmazandók. Ennélfogva e szerv tagjainak visszahívása nem korlátozódik bizonyos kivételes esetekre, amint azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata a „bíróság" jellemzőinek teljesüléséhez megkövetelné. [18]

[15] 2014. október 9-i TDC ítélet (C-222/13, EU:C:2014:2265, 32. pont).

[16] Lásd például: 2020. január 21-i Banco de Santander ítélet (C-274/14, EU:C:2020:17, 61. és 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[17] A jelen indítvány 10. pontjában szerepel. Lásd még az ügyvédekről szóló lengyel törvény 40. cikkének (2) bekezdését, amely a jelen indítvány 15. pontjában szerepel.

[18] Lásd például: 2014. október 9-i TDC-ítélet (C-222/13, EU:C:2014:2265, 33–36. pont); 2020. január 21-i Banco de Santander ítélet (C-274/14, EU:C:2020:17, 66–68. pont).

52. A fegyelmi bíróság a Bíróság felvilágosításkérésére azonban előadta, hogy az ügyvédekről szóló törvény 11. cikkének (4) bekezdését mindig is figyelmen kívül hagyták, és azt sosem alkalmazták. Nem található azt pontosító rendelkezés, hogy az ügyvédi kamara közgyűlése mikor és miként hívhatja vissza a fegyelmi bíróság valamely tagját a megbízatásának lejárta előtt. A fegyelmi bíróság érvelése szerint az ügyvédekről szóló törvény 58. cikkének 13. pontjából következik, hogy a fegyelmi bíróságon ítélkező személy nem menthető fel tisztségéből megbízatásának lejárta előtt. Hasonlóképpen, az országos közgyűlés eljárási szabályai sem tartalmaznak a fegyelmi bíróság tagjainak visszahívására vonatkozó rendelkezést. Végül mindenesetre a varsói ügyvédi kamara közgyűlése még a fegyelmi bíróság egyetlen tagját sem hívta vissza.

53. Álláspontom szerint a fegyelmi bíróság kellőképpen igazolta, hogy az ügyvédekről szóló törvény 11. cikkének (4) bekezdése nem érvényesül. Úgy tűnik tehát, hogy a fegyelmi bíróság tagjai valóban elmozdíthatatlanok, következésképpen e bíróság külső függetlensége a tagjai elmozdíthatatlanságának szempontjából nem kétséges.

54. Másodszor, a belső függetlenséget és pártatlanságot illetően arra is hivatkoztak, hogy a fegyelmi bíróság azért nem független, mert ügyvédekből, az ügyvédi kamara tagjaiból, nem pedig hivatásos bírókból áll. Emiatt a fegyelmi bíróság nem minősül független harmadik félnek, hanem megválasztásuktól és megbízatásuk megújításától függő egyénekből tevődik össze, akik ezen okból a kollégáik által befolyásolhatók.

55. Időnként valóban aggályok merülnek fel az olyan eljárásokkal – különösen fegyelmi eljárásokkal – kapcsolatban, amelyeket az adott személy kollégái folytatnak le. Ezen aggályok a hivatáson belüli korporatizmusra vonatkozó állításoktól az esetleges összeférhetetlenségig terjednek. A spektrum egyik oldalán a „csalárd szakmai szolidaritást” róják fel, különösen a külvilág részéről, mivel esetenként nem értenek egyet az adott fegyelmi eljárás kimenetelével, a kiszabott fegyelmi büntetést pedig gyakran túl enyhének ítélik, akár azt is állítva, hogy az ilyen rendszerekben az adott szakmán belüli „kölcsönösen biztosított védelem” okán nem is létezik független eljárás. A spektrum másik oldalán esetenként arra hivatkoznak – az adott hivatáson belülről talán gyakrabban is –, hogy egy ilyen összetételű fegyelmi szerv a konkrét ügyben nem lehet pártatlan a személyes szimpátiák, kapcsolatok vagy ellenszenvek okán, amelyek miatt érdek fűződhet egy adott kolléga szankcionálásához.

56. Úgy vélem, hogy az ilyen célzások vagy feltételezések az igazságügyi szerv függetlenségének kétségbe vonására alkalmas általános jellegű állítások megalapozottságának – akár jogszabályi szinten, akár a gyakorlatban, illetve a jogalkalmazás során történő – megállapításáig [19] kevés relevanciával bírnak annak megítélése szempontjából, hogy a nemzeti szerv az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságnak minősülhet-e. Amint azt fentebb javasoltam, az EUMSZ 267. cikk szerinti függetlenség értékeléséhez a bíróság fogalmát strukturális, intézményi szinten kell vizsgálni. Ennek során vizsgálni kell a kérdést előterjesztő igazságügyi szervet mint olyat, figyelembe véve az e szerv által az adott ügy konkrét körülményei között ellátandó feladatot. [20]

57. Nem látom be, hogy strukturális szempontból egy „nem hivatásos bírókból” álló igazságügyi szervet önmagában miért ne lehetne az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságnak tekinteni, feltéve persze, hogy igazságügyi tevékenységének ellátása során a bírói függetlenségre vonatkozó

[19] Részletesen lásd: az Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 240–248. pont).

[20] Lásd még: a WB és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 52. és 166. pont).

valamennyi követelményt teljesíti. Más szóval *minden bíróság tekintetében teljesen egyformán* érvényesül a függetlenség követelménye, függetlenül attól, hogy az adott bíróság „hivatásos bírókból" vagy „ülnökökből", illetve ezek kombinációjából áll.

58. Érdemes felidézni, hogy az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer szervezetének meghatározása.[21] E tekintetben nyilvánvalóan számos tagállamban előfordul, hogy bizonyos hivatások gyakorlóinak fegyelmi felelősségével kapcsolatos ügyekben ugyanennek a hivatásnak a gyakorlói, vagyis „nem hivatásos" bírók járnak el. Számos „szabad" foglalkozás, például az orvosok, állatorvosok, fogorvosok, építészek, gyógyszerészek, vagy – miként a jelen ügyben – ügyvédek esetében ez a helyzet. Az ilyen intézményi döntés előnyei meglehetősen nyilvánvalóak: az érintett – gyakran összetett – területen rendelkezésre álló, a szakmai követelményekkel és szabályokkal kapcsolatos szükséges szakértelem.[22]

59. A Bíróság korábban nem habozott megválaszolni az ilyen szervek által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket, ha teljesültek az EUMSZ 267. cikkben előírt feltételek. Néhány esetben a Bíróság valóban részletesen vizsgálta a kérdéses szerv jellegét, például a holland Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (általános orvosi fellebbviteli bizottság, Hollandia)[23] vagy az olasz Consiglio Nazionale Forense (nemzeti ügyvédi kamarai tanács, Olaszország) tekintetében.[24] Más esetekben a Bíróság a feltett kérdésekre anélkül válaszolt, hogy először vizsgálta volna, hogy azokat „bíróság" terjesztette-e elő. Ez volt a helyzet például az Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission für Rechtsanwälte (ügyvédek legfelső szintű jogorvoslati és fegyelmi bizottsága, Ausztria),[25] Franciaországban „a fogorvosok helyi fegyelmi tanácsa",[26] vagy Belgiumban az „építészszövetség fellebbviteli bizottsága" esetében.[27] A Bíróság ugyanakkor habozás nélkül visszautasította az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha úgy találta, hogy a kérdést előterjesztő szerv nem felel meg a függetlenség követelményének.[28]

60. A „nem hivatásos bírókból" álló igazságügyi szervek tekintetében[29] a lényegi kérdés minden ilyen ügyben az, hogy milyen okból vizsgálják az EUMSZ 267. cikk alapján a függetlenség követelményét. E vizsgálat – habár lényegében ugyanazokat a függetlenségi kritériumokat értékeli, mint az uniós jog más rendelkezései – szemben például a Charta 47. cikkével nem foglalkozik az uniós jogból fakadó személyhez fűződő jogok egyedi megsértésének aprólékos azonosításával.[30] Ennek az EUMSZ 267. cikk szerinti vizsgálatnak az a célja, hogy azonosítsa

[21] Lásd például: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-24/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 130. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[22] Hozzátehetjük, hogy ugyanez igaz magukra a bírókra és a bírói fegyelmi ügyekre: a tagállamokban számos, a bírók fegyelmi ügyeiben eljáró fegyelmi tanács áll – kizárólag vagy többségében – bírókból. A lengyel kormány állításaiból következő (il)logika alapján vajon a bírók fegyelmi ügyeit elbíráló fegyelmi tanácsok sem állhatnak (más) bírókból, mivel így az ilyen tanács az érintett személy kollégáiból állna, következésképpen szintén nem minősülne függetlennek?

[23] 1981. október 6-i Broekmeulen ítélet (246/80, EU:C:1981:218, 8–17. pont).

[24] 2014. július 17-i Torresi ítélet (C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:2088, 15–30. pont). Lásd – habár hallgatólagos tartalommal – a korábbi 1995. november 30-i Gebhard ítéletet (C-55/94, EU:C:1995:411).

[25] 2010. december 22-i Koller ítélet (C-118/09, EU:C:2010:805), az ügyvédi hivatás gyakorlására vonatkozó alkalmassági vizsgára bocsátás iránti kérelem megtagadásával kapcsolatos jogvitával összefüggésben.

[26] 2018. október 23-i Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne végzés (C-296/18, nem tették közzé, EU:C:2018:857), egy fogorvossal szembeni fegyelmi eljárással összefüggésben.

[27] 1992. április 8-i Bauer ítélet (C-166/91, EU:C:1992:184), egy olyan ügyben, amelyben egy belga illetőségű személy sikertelenül kérelmezte, hogy felvegyék a helyi építészszövetség gyakornokainak listájára.

[28] Lásd például: 2013. november 28-i Devillers végzés (C-167/13, nem tették közzé, EU:C:2013:804).

[29] Természetesen ez nem korlátozódik a fegyelmi testületekre, hanem egyéb igazságügyi szervekre is kiterjed. Lásd például: 2013. május 30-i F. ítélet (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358) a francia Conseil constitutionnel (alkotmánytanács, Franciaország) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján, amely szerv története során főként nem hivatásos bírókból, sőt gyakran „nem jogászokból" állt. Lásd még: az Eurobox Promotion és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-357/19 és C-547/19, EU:C:2021:170, 215–219. pont).

[30] Részletesen lásd: a WB és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 161–169. pont).

azokat a megfelelő tagállami intézményi partnereket, akik az uniós jog egységes értelmezésének biztosítása érdekében párbeszédet tudnak folytatni a Bírósággal. A Bíróságnak ugyanis az uniós jogrend megfelelő működése érdekében lehetőséget kell biztosítani arra, hogy elbírálja az uniós jog értelmezésével és érvényességével kapcsolatban a nemzeti eljárások során felmerülő olyan kérdéseket, amelyek hatással lehetnek az Európai Unió joga által biztosított jogok gyakorlására. [31]

61. E körülmények között a lengyel kormány – azon kívül, hogy feltételezésekre alapított elvont állításokat fogalmazott meg –, nem fejtette ki, hogy a fegyelmi bíróság miért nem felel meg a függetlenség követelményének, amely az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” fogalmának lényegi eleme. A fegyelmi bíróság által adott magyarázatra figyelemmel e bíróság tekintetében láthatóan nem állapítható meg a (külső vagy belső) függetlenség hiánya, amelyre tekintettel nem fordulhatna előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a Bírósághoz.

62. Ennélfogva úgy vélem, hogy a (varsói ügyvédi kamara) fegyelmi bírósága jogosult arra, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján az alapeljárásban szereplő jogvitával a Bírósághoz forduljon.

B. Az első kérdés: a szolgáltatási irányelv és a Charta 47. cikke

1. Az elfogadhatóságról

63. Kiindulásképpen érdemes felidézni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések *releváns voltát vélelmezni* kell. A nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog nemzeti bíróság által kért értelmezése nem mutat összefüggést az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemekkel, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az előterjesztett kérdésekre hasznos választ tudjon adni. [32]

64. Ebben az összefüggésben a főállamügyész és a lengyel kormány egyaránt úgy véli, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel a válaszadás nem szükséges az alapeljárásban szereplő jogvita megoldásához. E felek fenntartják, hogy a második, harmadik és negyedik kérdés elfogadhatatlan, mivel a kérdést előterjesztő bíróság csak az alapeljárás következő szakaszával, vagyis az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegóhoz (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) esetlegesen benyújtott felülvizsgálati kérelemmel foglalkozik. Az első kérdést illetően mindkét érdekelt fél arra hivatkozik, hogy az szintén elfogadhatatlan, mivel e kérdést a kérdést előterjesztő bíróság mindössze azért tette fel, hogy a második, harmadik és negyedik kérdésre választ kapjon. Emellett ténylegesen semmilyen uniós jogi rendelkezés nem vonatkozik a jelen ügyre, tehát R. G. szempontjából nincs haszna az uniós jog alkalmazásának.

65. Ezzel nem értek egyet. Nézetem szerint az első kérdés egyértelműen elfogadható.

[31] Lásd e tekintetben például: 1981. október 6-i Broekmeulen ítélet (246/80, EU:C:1981:218, 16. pont).

[32] Lásd például: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 26. és 27. pont); 2020. július 9-i Verein für Konsumenteninformation ítélet (C-343/19, EU:C:2020:534, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

66. Először is, fogalmi szinten nem tudok azonosulni a főállamügyész és a lengyel kormány által ténylegesen javasolt „kapcsolaton alapuló elfogadhatatlansággal”. A Bíróság korábban a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések mindegyikével hagyományosan önállóan foglalkozott, természetesen amennyiben e kérdések logikailag különválaszthatók voltak. Az egyes kérdéseket érdemüket tekintve külön vizsgálja, ami gyakran ahhoz vezet (amint az az ítélkezési gyakorlatban rendszeresen előfordul), hogy egyes kérdéseket megválaszol, míg másokat ugyanazon eljáráson belül elfogadhatatlannak minősít. Nem állapítható meg a másik kérdés miatti elfogadhatóság, illetve elfogadhatatlanság.

67. Másodszor, az ítélkezési gyakorlat meglehetősen nagyvonalúan közelíti meg az elfogadhatóságot. [33] Ami a nemzeti bíróságok és az Európai Unió Bírósága közötti szerepkörök megosztását illeti, e Bíróságnak nem feladata, hogy megkérdőjelezze a nemzeti bíróság rejtett indítékait. Még kevésbé helyénvaló e feltevés alapján rosszhiszeműséget feltételezni a nemzeti bíróság részéről és megtagadni az előterjesztett kérdésre való válaszadást.

68. Harmadszor, ami az elfogadhatóság szempontjából az első kérdés tartalmát illeti, elegendő kapcsolat áll fenn a jelen ügy tényállása és egyfelől a szóban forgó nemzeti rendelkezések, *valamint* másfelől a szolgáltatási irányelv között, amelynek az értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri. Nem állja meg a helyét, hogy az első kérdés olyan értelmezésre irányul, amely nyilvánvalóan nincs semmilyen kapcsolatban az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával. Másként fogalmazva, az első kérdés lényegét tekintve a kérdést előterjesztő bíróság által értelmezni kért, világosan meghatározott uniós jogi eszközhöz kapcsolódik. [34]

69. Negyedszer, az elfogadhatóság szempontjából nincsen jelentősége annak a körülménynek, hogy az alapeljárás felperese számára ténylegesen hasznosnak bizonyul-e a Bíróság válasza a kérdést előterjesztő bíróság által az ügy érdemében történő végső határozathozatal során. [35] Az érdemi választól függővé tenni az elfogadhatóságot olyan lenne, mintha a közmondásban szereplő szekeret kötnénk a ló elé. [36]

70. Összefoglalva, számomra egyértelműen úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatban feltett első kérdésre adandó válasz igenis jelentőséggel bír az említett bíróság által az alapeljárásban meghozandó határozat szempontjából. Ebből következően – anélkül, hogy ez érintené a második, harmadik és negyedik kérdés elfogadhatóságának soron következő értékelését –, az első kérdés elfogadható.

2. A szolgáltatási irányelv alkalmazhatóságáról

71. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésének első részével arra kíván választ kapni, hogy a szolgáltatási irányelv – különösen annak 10. cikke (6) bekezdése okán – alkalmazandó-e valamely ügyvéd fegyelmi eljárására, amely végső soron az ügyvédi kamarából történő kizárásához is vezethet. Az erre adandó igenlő válasz esetén a kérdést előterjesztő bíróság a kérdése második részében arra kérdez rá, hogy a Charta rendelkezéseit, köztük annak 47. cikkét, alkalmazni kell-e az ügyvédi kamara bíróságai előtti ilyen eljárásokban.

[33] Újabb keletű példáért lásd: 2019. október 1-jei Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800, 31–39. pont).

[34] Lásd: 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 49. pont). Lásd még: 2020. október 6-i Prokuratura Rejonowa w Słubicach végzés (C-623/18, EU:C:2020:800).

[35] Lásd e tekintetben például: 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 38–40. pont).

[36] Lásd még: a Bundesrepublik Deutschland (Interpol vörös riasztása) ügyre vonatkozó indítványom (C-505/19, EU:C:2020:939, 34. pont).

72. Álláspontom szerint e kérdés mindkét részére igenlő választ kell adni. Annak kifejtése során, hogy ezt miért gondolom így, először megvizsgálom a szolgáltatási irányelv és a 98/5/EK irányelv [37] hatályát (a), majd rátérek a szolgáltatási irányelv jogi szolgáltatásokra és különösen az ügyvédekkel szembeni fegyelmi eljárásokra való alkalmazhatóságára (b).

a) A szolgáltatási irányelv és a 98/5 irányelv hatályáról

73. A lengyel kormány szerint a jelen ügyre az uniós jog nem alkalmazandó. Különösen nem alkalmazandó a szolgáltatási irányelv, mivel a 98/5 irányelv különös szabálynak minősül, és e különös szabály a tárgyi hatálya alapján a szóban forgó ügyre nem alkalmazható.

74. Nem értek egyet ezzel.

75. A szolgáltatási irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerint „[h]a ezen irányelv rendelkezései más közösségi jogi aktus olyan rendelkezésével ütköznek, amelyek egy adott szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságnak vagy gyakorlásának meghatározott kérdéseit szabályozzák adott területeken vagy szakmákban, akkor az adott területek és szakmák vonatkozásában a más közösségi jogi aktus rendelkezései érvényesek és alkalmazandók". A 3. cikk (1) bekezdése négy ilyen másodlagos uniós jogi aktust említ. [38] Habár a 98/5 irányelv nem szerepel közöttük, az említett rendelkezésben szereplő jogi aktusok listája nem kimerítő jellegű. [39]

76. Tartalmát illetően ugyanis a 98/5 irányelv az ügyvédi hivatást a képesítés megszerzésének országától eltérő tagállamokban gyakorló ügyvédek működési szabályait (6. cikk) és fegyelmi eljárásait (7. cikk) szabályozza. Közelebbről a 7. cikk szabályozza a saját tagállam és a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának fegyelmi jogkörét. Ezen irányelv 9. cikke előírja, hogy az ügyvéd bejegyzését törlő és a fegyelmi intézkedések meghozataláról szóló határozatokat indokolni kell. Továbbá az ilyen határozatok ellen a tagállam belső joga szerint bírósági jogorvoslatnak van helye.

77. Ettől eltekintve azonban tanácstalan vagyok a lengyel kormány által előadott érveket illetően. Nehezen látom be, hogy egy különös jogszabály, azaz a 98/5 irányelv, amely nyilvánvalóan nem vonatkozik a belföldi ügyvédekre, miként akadályozná meg az általános jogszabály, vagyis a szolgáltatási irányelv alkalmazását, amely viszont mind a személyi, mind a tárgyi hatályát illetően egyértelműen alkalmazandó.

78. Először is, a szolgáltatási irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó III. fejezete tisztán belső helyzetekben, vagyis az olyan ügyvédek által nyújtott jogi szolgáltatásokra alkalmazható, akik nem gyakorolták a szabad mozgás jogát. [40] Ezért a szolgáltatási irányelv

[37] Az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről szóló, 1998. február 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1998. L 77., 36. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet. 83. o.).

[38] A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 18., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431. o.; helyesbítés: HL 2015. L 111., 34. o.); a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL 1971. L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.); a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK tanácsi irányelv (HL 1989. L 298., 23. o., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 224. o.; helyesbítés: HL 2006. L 227., 62. o.); és a szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 255., 22. o.; helyesbítések: HL 2007. L 271., 18. o.; HL 2008. L 93., 28. o.; HL 2014. L 305., 115. o.).

[39] Amint arra a szolgáltatási irányelv 3. cikkében használt „ide tartoznak a következők" megfogalmazás, valamint e rendelkezés átfogó célja is utal.

[40] 2018. január 30-i X és Visser ítélet (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 110. pont).

III. fejezete – amennyiben az a jogi szolgáltatásokra is alkalmazandó – *valamennyi ügyvédre* vonatkozik, függetlenül attól, hogy a képesítésük szerint „tisztán belföldi" vagy „határokon átnyúló" tevékenységet végeznek.

79. Másodszor, kifejezetten a *külföldi ügyvédeket* illetően, a szolgáltatási irányelv *csak annyiban* alkalmazandó, amennyiben általános rendelkezéseit ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésével összhangban a 98/5 irányelv valamely különös rendelkezése nem írja felül. Még a külföldi ügyvédeket érintően is kérdéses azonban, hogy a szolgáltatási irányelv 9. és 10. cikkében előírt sajátos garanciákat illetően a 98/5 irányelv mennyiben rendelkezik másként. [41]

80. Harmadszor, habár ennek ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata, R. G. láthatóan nem minősül a 98/5 irányelv értelmében vett külföldi ügyvédnek. [42] Mindenesetre *belföldi ügyvédként* a szolgáltatási irányelv vonatkozik rá, a 98/5 irányelv pedig semmilyen relevanciával nem bír a jelen ügyben.

81. Összefoglalva, a 98/5 irányelv egyik esetben sem rendelkezik másként. Úgy tűnik, hogy a szolgáltatási irányelv 3. cikke (1) bekezdésének szempontjából az uniós jog e tárgykört szabályozó egyetlen konkrét rendelkezésével sem áll fenn látható ellentét.

b) A szolgáltatási irányelvről és az ügyvédekkel szembeni fegyelmi eljárásokról

82. Valamennyi érdekelt fél, köztük a kérdést előterjesztő bíróság is egyetért abban, hogy a szolgáltatási irányelvet alkalmazni kell a jogi szolgáltatásokra, és hogy az ügyvédi hivatás gyakorlásának engedélyezéséhez szükséges ügyvédi kamarai nyilvántartásba vétel az ezen irányelv szerinti engedélyezési rendszernek minősül. Ettől eltekintve, abban már nincsen egyetértés, hogy a fegyelmi eljárás ilyen engedélyezési rendszer részét képezi-e. Míg a kérdést előterjesztő bíróság és a Bizottság szerint igen, addig a holland és a lengyel kormány ezt vitatja.

83. A szolgáltatási irányelv 2. cikke, amely megállapítja ezen irányelv tárgyi hatályát, kimondja, hogy a jogi tanácsadás nyújtása az irányelv hatálya alá tartozik. A jogi képviselet ugyanis kétségkívül egy sajátos típusú szolgáltatás, amelyet az igazságszolgáltatás megfelelő működésének jelentősége okán egy szigorúan szabályozott, különös deontológiai szabályok alá tartozó hivatás gyakorlói nyújtanak. [43] Bár a jogi képviseletre különös szabályok vonatkoznak, ez nem változtat azon, hogy, e szolgáltatás a szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozik.

84. A 9. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását nem kötik engedélyezési rendszerhez, *kivéve* az alábbi feltételek teljesülése esetén: a) az engedélyezési rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben; b) az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá; c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg.

[41] Lásd e tekintetben különösen a szolgáltatási irányelv engedélyezési rendszerekkel kapcsolatos 9. cikkének (3) bekezdését: „[e]z a szakasz *nem* alkalmazható az engedélyezési rendszerek *olyan elemeire*, amelyeket *közvetlenül vagy közvetetten más közösségi eszközök szabályoznak*" (kiemelés tőlem), ami arra enged következtetni, hogy ez nem vonatkozik az engedélyezési rendszerek egyéb vonatkozásaira. Lásd még: 2019. május 7-i Monachos Eirinaios ítélet (C-431/17, EU:C:2019:368, 30. és 31. pont), amely különbséget tesz a külföldi ügyvédek (harmonizált) bejegyzése és az ügyvédi hivatás 98/5 irányelv szerinti (nem harmonizált) gyakorlása között.

[42] Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdés végén az „olyan [ügyek], amelyeknek összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint" hivatkozás is utal.

[43] Lásd továbbá: az Uniwersytet Wrocławski és Lengyelország kontra REA egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-515/17 P és C-561/17 P, EU:C:2019:774, 103. és 104. pont).

85. Valamennyi érdekelt féllel egyetértésben kétség sem férhet hozzá, hogy az ügyvédi kamarai nyilvántartásba vétellel kapcsolatos szabályok a szolgáltatási irányelv értelmében vett engedélyezési rendszer részét képezik, mivel e szabályok magához az ügyvédi hivatáshoz való hozzáférésre vonatkoznak. [44]

86. Az ügyvéddel szembeni fegyelmi eljárás ugyanakkor szintén az adott engedélyezési rendszer – egy másik – elemének tekintendő?

87. A kérdést előterjesztő bíróság és a Bizottság szerint a bejegyzett ügyvéd elleni fegyelmi eljárás is az adott rendszer részét képezi, mivel az ilyen eljárás eredményeképpen az ügyvédet felfüggeszthetik, kizárhatják, vagy 10 évre megakadályozhatják abban, hogy újbóli bejegyzését kérelmezze. Az ilyen intézkedések a szolgáltatási irányelv 10. cikke (6) bekezdésének alkalmazásában az engedély visszavonásának minősülnek.

88. Ezzel szemben mind a holland, mind a lengyel kormány azt állítja, hogy a fegyelmi eljárás – önmagában vizsgálva – nem minősül a szolgáltatási irányelv értelmében vett „engedélyezési rendszernek”, és annak részét sem képezi. Habár a fegyelmi büntetés végső soron a szolgáltatásnyújtás folytatásának ellehetetlenüléséhez vezethet, ez nem tekinthető az engedély megtagadásának vagy visszavonásának. Mindenesetre a szolgáltatási irányelv 10. cikkének (6) bekezdése nem alkalmazandó az alapeljárásban, mivel a jelen jogvita a fegyelmi megbízott eljárást megszüntető, nem pedig fegyelmi büntetést kiszabó határozatával kapcsolatos. Következésképpen abban az eljárásban nem hozható az ügyvéd felfüggesztéséről vagy kizárásáról rendelkező határozat. Továbbá a holland kormány szerint a fegyelmi szabályok általában nem jellemezhetők a szolgáltatási irányelv 4. cikkének 7. pontja szerinti „követelményekként”.

89. A kérdést előterjesztő bírósággal és a Bizottsággal értek egyet.

90. A szolgáltatási irányelv kétségkívül nem tartalmaz fegyelmi szabályokra vagy eljárásokra vonatkozó különös rendelkezéseket. Ez aligha meglepő, hiszen a szolgáltatási irányelv (különösen, azonban nem kizárólagosan annak III. fejezete) horizontálisan alkalmazandó, így nagyrészt általános és elvont szabályozást tartalmaz, valamint a szolgáltatóknak a letelepedés szabadságát, és a szolgáltatások széles köre nyújtásának szabadságát kívánja biztosítani.

91. Egyetértek azzal, hogy az ügyvéddel szembeni fegyelmi eljárás önmagában vizsgálva aligha minősülhet a szolgáltatási irányelv szerinti engedélyezési rendszernek. Ugyanakkor nem értem annak a logikáját, hogy a szolgáltatási irányelv összefüggésében vizsgált ilyen eljárásokat miért kellene önálló rendszernek tekinteni. Ezzel szemben a szolgáltatási irányelv szempontjából az ilyen eljárások egyértelműen részét képezik a szolgáltatásnyújtáshoz való hozzáféréssel, annak gyakorlásával és végső soron annak kényszerű megszüntetésével kapcsolatos szabályoknak.

92. A szolgáltatási irányelv alapján a tagállamok sem az ezen irányelv hatálya alá tartozó tevékenység nyújtására való jogosultságot, sem annak gyakorlását nem akadályozhatják. Habár a szolgáltatási irányelv többnyire a jogosultságra összpontosít, számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely egyaránt vonatkozik a jogosultságra és a tevékenység gyakorlására, [45] vagy csak a letelepedési szabadság gyakorlását szabályozza. [46] A fegyelmi eljárások bizonyos módon a jogi tanácsadás nyújtása gyakorlásának színvonalát kívánják biztosítani. E tekintetben valóban az

[44] A szolgáltatási irányelvnek a (49) preambulumbekezdésével összhangban értelmezett 4. cikkének 6. pontjában meghatározottak szerint.

[45] Például a szolgáltatási irányelv 3. cikkének (1) bekezdése, 5. cikkének (1) bekezdése, 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja, 8. cikkének (1) bekezdése, 9. cikkének (1) bekezdése, 10. cikkének (4) bekezdése,14. cikkének (1) bekezdése és 15. cikkének (2) bekezdése.

[46] Ez már a szolgáltatási irányelv 1. cikkének (1) bekezdésében szerepel.

adott szolgáltatástípus nyújtására való jogosultságot és annak gyakorlását szabályozó tágabb rendszer egyik elemének tekinthető. Ez azt jelenti, hogy a fegyelmi szabályokat és azok alkalmazását valamely konkrét eljárással összefüggésben „ellenőrizni" kell a szolgáltatási irányelv alapján annak biztosítása érdekében, hogy megfelelnek az ezen irányelv engedélyezési rendszerekkel kapcsolatos 10. cikke (2) bekezdésének.

93. Álláspontom szerint azonban a szolgáltatási irányelv 10. cikke (6) bekezdésének megfogalmazása minden felmerülő kétséget eloszlat azzal kapcsolatban, hogy az adott szolgáltatástípus nyújtásához való jogosultságot vagy annak gyakorlását ténylegesen „megszüntető" határozatok a hatálya alá tartoznak-e. E rendelkezés így szól: „Az engedély megadásának esetét kivéve az illetékes hatóságoktól származó *bármely* döntést, ideértve valamely engedély elutasítását *vagy visszavonását* is, alaposan meg kell indokolni, továbbá azoknak a bíróság vagy egyéb fellebbezési hatóság előtt megtámadhatónak kell lenniük". [47]

94. Ilyen megfogalmazás mellett, valamint a szolgáltatási irányelv logikájára figyelemmel nehezen látom át, hogy miként lehetne megalapozottan azt állítani, hogy az ügyvéd ügyvédi kamarából való kizárását elrendelő határozat nem minősül a hivatás gyakorlására, és ezáltal a jogi szolgáltatások nyújtására vonatkozó engedély visszavonásának. Egy már megadott engedély visszavonása egyszerűen a már biztosított jogosultság megszüntetésének minősül. Ez a tágan megfogalmazott rendelkezés nem csupán arra utal, hogy a szolgáltatásnyújtásra való jogosultsággal vagy annak gyakorlásával kapcsolatos bármely (kedvezőtlen) határozat a szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozik, hanem arra is, hogy annak megtámadhatónak kell lennie.

95. E következtetést nem befolyásolja a lengyel kormánynak a szolgáltatási irányelv 1. cikkének (5) bekezdésére való hivatkozása, amely rendelkezés előírja, hogy ez az irányelv „nem érinti a tagállamok büntetőjogi szabályait". A fegyelmi eljárás önmagában nem azonos a büntetőjoggal és a büntetőeljárással. Emellett, még ha azonos is lenne – ami nincs így –, az 1. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy „[a] tagállamok ugyanakkor olyan büntetőjogi rendelkezések alkalmazásával, amelyek kifejezetten a szolgáltatási tevékenységek igénybevételét és gyakorlását szabályozzák vagy érintik, az ezen irányelvben meghatározott szabályok megkerülésével nem korlátozhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságát" [48].

96. Hasonlóképpen, nem tartom relevánsnak a lengyel kormány azon érvelését, amely szerint R. G.-vel szemben még nem hoztak az ügyvédi kamarából való kizárását elrendelő határozatot, és hogy ilyen határozat ténylegesen nem hozható a fegyelmi megbízott azon határozatának felülvizsgálatával kapcsolatos konkrét eljárásban, amelyben az állítólagos fegyelmi vétség kivizsgálását elutasította.

97. E tekintetben elegendő megemlíteni, hogy valamely uniós jogi eszköz normatív ereje nem határozható meg utólagosan, eredményfüggő módon, úgy, hogy az adott ügy vagy az uniós jog hatálya alá tartozik vagy nem, attól függően, hogy az adott személyt végül elítélik vagy felmentik. [49] Az a körülmény, hogy bizonyos eljárás valamely uniós jogi eszköz tárgyi hatálya alá tartozik, általában elegendő ahhoz, hogy az egész eljárás – függetlenül annak végső kimenetelétől vagy, hogy milyen szakaszban fejeződik be – szintén az uniós jog hatálya alá tartozzon.

[47] Kiemelés tőlem.

[48] Lásd például: 2019. július 4-i Kirschstein ítélet (C-393/17, EU:C:2019:563, 61–63. pont). Lásd még, bár nem bír kötelező erővel: *Kézikönyv a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról* (15. o.).

[49] Lásd még: a Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-357/19 és C-547/19, EU:C:2021:170, 109–115. pont) az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésének alkalmazási körével kapcsolatban felvetett azonos érveléssel kapcsolatban.

98. Összefoglalva, az első kérdés első részére az a válasz adható, hogy a szolgáltatási irányelv III. fejezete az ügyvédekkel szembeni – az ügyvédi hivatás gyakorlását szabályozó engedélyezési rendszer részének tekintett – azon fegyelmi eljárásra is alkalmazandó, amelynek a kimenetele hatással lehet az érintett ügyvédeknek a jogi szolgáltatások szolgáltatási irányelv szerinti folyamatos nyújtására vonatkozó képességére.

3. A Charta 47. cikke

99. Az első kérdésnek a Charta, különösen annak 47. cikkének a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásra való alkalmazhatóságával kapcsolatos második részére adandó válasz egyértelmű.

100. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell. Amint a nemzeti szabályozás az uniós jog alkalmazási körébe kerül, az előzetes döntéshozatal keretében eljáró Bíróságnak meg kell adnia minden ahhoz szükséges értelmezési szempontot, hogy a nemzeti bíróság mérlegelhesse e szabályozás azon alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét, amelyeknek a tiszteletben tartását biztosítja.[50]

101. Így ameddig a szolgáltatási irányelv alkalmazandó, addig főszabály szerint a Charta rendelkezéseit – köztük annak 47. cikkét is – alkalmazni kell az adott ügyre. Ez azt jelenti, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak alkalmaznia kell a Charta 47. cikkét az előtte folyó eljárásban.

102. Ugyanakkor, amint arra a főállamügyész és a lengyel kormány az elfogadhatósággal kapcsolatban az észrevételeiben hivatkozott, valóban nem teljesen egyértelmű, hogy pontosan melyik uniós jogból eredő személyhez fűződő jog képezheti a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyó jogvita *konkrét* tárgyát. Ugyanis, míg az alapeljárás várható kimenetele végső soron hátrányosan érintheti R. G. jogi helyzetét (ha annak eredményeképpen fegyelmi eljárás alá vonják), már kiemelésre került, hogy R. G. még nem vesz részt félként az alapeljárásban. A kérdést előterjesztő bíróság előtti ügy láthatóan egyrészről a fegyelmi megbízott, másrészről a főállamügyész és az igazságügyi miniszter között folyik.[51] Ezért valóban nem azonnal egyértelmű, hogy az alapeljárásban (e vélhetően közjogi jogalanyok közül) melyik van felruházva a Chartában biztosított alapvető jogokkal.

103. Ettől függetlenül, még ha a Charta 47. cikkét a Chartában biztosított konkrét személyhez fűződő jog érintettségének hiányában nem is lehetne alkalmazni a kérdést előterjesztő bíróság előtt – aminek a vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata –, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, amely tartalmát tekintve lényegében megegyezik a Charta 47. cikkével,[52] továbbra is alkalmazandó.[53] Szemben a Charta 47. cikkével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságához elegendő, ha a nemzeti bíróság uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhat.[54]

[50] Lásd például: 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 19. pont, valamint az hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 49. és 50. pont); 2019. október 16-i Glencore Agriculture Hungary ítélet (C-189/18, EU:C:2019:861, 59. és 60. pont).

[51] Lásd még a jelen indítvány fenti 42. pontját.

[52] Lásd például: 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 115. és 116. pont).

[53] Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke közötti kapcsolat és e rendelkezések hatálya tekintetében lásd: a WB és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 161–169. pont).

[54] Lásd például: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

104. Nem kétséges, hogy – a szolgáltatási irányelvnek általában véve a fegyelmi megbízott előtti eljárásra való alkalmazhatóságával kapcsolatos fenti következtetésre is figyelemmel – e téren a kérdést előterjesztő bíróság is határozhat uniós jogi kérdésben.

C. A második, harmadik és negyedik kérdés: a nemzeti bíróságoknak az uniós jognak való megfelelés biztosítására vonatkozó hatásköre

105. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy hagyja-e figyelmen kívül az e bíróság határozatával szembeni felülvizsgálati kérelem elbírálására (vagy az ilyen felülvizsgálati kérelem elfogadását elutasító végzés elleni fellebbezés tekintetében) hatáskörrel rendelkező szerv (azaz az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa]) hatáskörét megállapító nemzeti rendelkezéseket, ha e szerv a Charta 47. cikke értelmében nem tekinthető függetlennek és pártatlannak. A kérdést előterjesztő bíróság köteles-e ebben az esetben áttenni a felülvizsgálati kérelmet ahhoz az igazságügyi hatósághoz (nevezetesen az Izba Karna Sądu Najwyższegóhoz [a legfelsőbb bíróság büntetőtanácsa, Lengyelország]), amely előzőleg hatáskörrel rendelkezett.

106. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság pontosabban azt kérdezi, hogy figyelmen kívül hagyhatja-e (vagy köteles-e figyelmen kívül hagyni) az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) által a legfőbb ügyész (egyidejűleg igazságügyi miniszter) és az ombudsman felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére vonatkozó jogával kapcsolatban kifejtett álláspontot.

107. Negyedik kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy mellőznie kell-e az igazságügyi miniszter (egyidejűleg legfőbb ügyész) által benyújtott fellebbezés vizsgálatát, amennyiben csak így biztosíthatja az eljárásnak a Charta 47. cikkével való összhangját. A kérdést előterjesztő bíróság felhívja a figyelmet annak kockázatára, hogy még ha meg is hozzák a második és harmadik kérdésben említett intézkedéseket, továbbra is fennáll az esélye annak, hogy a legfőbb ügyész (egyidejűleg igazságügyi miniszter) által esetlegesen előterjesztett felülvizsgálati kérelem az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) elé kerül.

108. A második, harmadik és negyedik kérdés teljes körű megértéséhez jelentős mennyiségű további információ szükséges. Ezért a következő szakaszokban először is felvázolom a szabályozási hátteret, valamint a nemzeti jogot és eljárást érintő közelmúltbeli módosításokat (1), majd pedig megvizsgálom e kérdések elfogadhatóságát (2). E kérdések átfogalmazását követően végül felidézem a nemzeti bíróságoknak az uniós jogból eredő, valamint az uniós jogból eredeztetett jogok hatékony bírói jogvédelmének nemzeti szinten történő biztosítására vonatkozó hatáskörét (3).

1. A nemzeti jogi és igazságszolgáltatási háttér

109. A kérdést előterjesztő bíróság által előadottak szerint a nemzeti jogi háttérből három elemet érdemes kiemelni.

110. Először is, a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet rá, hogy a Bíróság már határozott annak kérdésében, hogy az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) a Charta 47. cikke értelmében független és pártatlan bíróságnak minősül-e.[55] A Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (legfelsőbb bíróság [munkaügyi és társadalombiztosítási tanács], Lengyelország) erre az ítéletre hivatkozással 2019. december 5-én úgy határozott, hogy az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) nem tekinthető a Charta 47. cikke értelmében független és pártatlan bíróságnak.[56] A Sąd Najwyższyt (legfelsőbb bíróság) e következtetésre juttató tényezők egyike a végrehajtó hatalom és különösen az igazságügyi miniszter e szerv összetételére gyakorolt befolyása volt.

111. Másodszor, ami a legfőbb ügyész/igazságügyi miniszter[57] szerepét illeti, a kérdést előterjesztő bíróság utal rá, hogy az ügyvédi kamara tagjaival szembeni fegyelmi eljárásokban betöltött szerepkörüket egy nemzeti jogi rendelkezésnek az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) általi ellentmondásos értelmezését követően nemrégiben kiterjesztették.

112. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a közelmúltig az Izba Karna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság büntetőtanácsa) ítélkezési gyakorlatában, valamint a jogirodalomban is egyértelműen azt az álláspontot képviselték, hogy sem a Prokurator Generalny („legfőbb ügyész”), sem a Rzecznik Praw Obywatelskich („ombudsman”) nem jogosult arra, hogy a büntetőeljárásról szóló törvénynek az ügyvédekről szóló törvény 95n. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezett 521. cikke alapján felülvizsgálati kérelmet nyújtson be az ügyvédi kamarák fegyelmi bíróságai által hozott, a fegyelmi megbízottnak a fegyelmi vizsgálat megindítását elutasító vagy az ilyen vizsgálatot megszüntető határozatát helybenhagyó határozatokkal szemben. Ezzel a nézettel a kérdést előterjesztő bíróság is teljes mértékben egyetért.

113. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) hét bíróból álló tanácsa 2019. november 27-i határozatában ezzel homlokegyenest ellenkező álláspontot fogadott.[58] Ezen álláspont értelmében a büntetőeljárásról szóló törvény 521. cikke alkalmazandó az ügyvédi kamara fegyelmi eljárásaira, ennélfogva a legfőbb ügyész benyújthat felülvizsgálati kérelmet az ügyvédi kamara fegyelmi bírósága által hozott, a fegyelmi megbízottnak a fegyelmi vizsgálatot megszüntető határozatát helybenhagyó határozattal szemben.

114. Azt a határozatot láthatóan egy eltérő ügyben fogadták el – habár ugyanazon ügyvédet, R. G.-t érintette –, amelyben a fegyelmi megbízott szintén megszüntette a fegyelmi vizsgálatot, és az igazságügyi miniszter és a főállamügyész szintén fellebbezéssel élt a fegyelmi megbízott e tárgyban hozott határozatával szemben. Abban az ügyben a fegyelmi megbízott helybenhagyta a vitatott határozatot, ezt a határozatát azonban az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész felülvizsgálati kérelemmel megtámadta.

[55] 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).

[56] III PO 8/18. sz. és III PO 9/18. sz. határozat.

[57] Figyelemmel arra a körülményre, hogy Lengyelországban az igazságügyi miniszter hivatalát összevonták a legfőbb ügyész hivatalával – lásd a WB és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403). E két hivatal összeolvadásának kritikus (és meglehetősen) negatív értékelésért lásd: a Velencei Bizottság 892/2017 véleménye az ügyészségről szóló módosított törvényről.

[58] II DSI 67/18. sz. ügy.

115. Habár nem állítom, hogy teljes mértékben átlátom az összes nemzeti eljárási szabályt, úgy értem, hogy lényegében a korábbi ítélkezési gyakorlattól való eltérést követően az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) ténylegesen jogorvoslati jogot biztosított az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész számára, valamint – közvetetten – felhatalmazta saját magát arra, hogy elbírálja a fegyelmi megbízott fegyelmi eljárást megszüntető határozatával szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmeket.

116. Harmadszor, az előző két tényező együttes fennállása esetén, a nemzeti jogban bekövetkező – ránézésre hétköznapi – eljárási változás teljesen új megvilágításba kerül. A fegyelmi eljárás megindítását elutasító határozatokkal szemben rendszeresen vagy ismétlődő jelleggel benyújtott felülvizsgálati kérelmek révén az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész (vagy az utasításai szerint eljáró nemzeti ügyész) képes lehet hatékonyan szorgalmazni a fegyelmi eljárás megindítását, vagy az eljárásnak az ügyvédi kamara bizonyos tagjaival szembeni (akár a végtelenségig tartó) folytatását. Az ilyen felülvizsgálati kérelmek végül olyan szerv elé kerülnek, amelyről korábban megállapították, hogy pontosan azért nem tekinthető függetlennek, mivel a végrehajtó hatalom és különösen az igazságügyi miniszter jogtalan befolyást gyakorolt annak összetételére. [59]

2. Az elfogadhatóságról

117. A főállamügyész, a lengyel kormány és a Bizottság a második és harmadik kérdést elfogadhatatlannak tartja. A lengyel kormány különösen arra hivatkozik, hogy e kérdések hipotetikus jellegűek, mivel idő előttiek. A fegyelmi bíróság meghozandó határozatával szembeni felülvizsgálati kérelem esetén e kérelmet a Sąd Najwyższyhoz (legfelsőbb bíróság) kell benyújtani, amely az ügyet a hatáskörrel rendelkező tanács elé utalja, valamint átadja az ügy iratait ennek a tanácsnak. A Bizottság a maga részéről azt a nézetet vallja, hogy a Bíróság ne válaszoljon meg olyan, pusztán hipotetikus jellegű kérdéseket, amelyek a kérdést előterjesztő bíróság határozathozatalát követően vizsgálandó jövőbeni eljárási kérdésekre vonatkoznak.

118. Valamennyi érdekelt fél azt az álláspontot képviseli, hogy a negyedik kérdés is elfogadhatatlan. Különösen a lengyel kormány szerint, a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogot nem szabad úgy értelmezni, mint amely abból az állítólagos célból, hogy a feleket biztosítsa afelől, hogy az ügyüket független bíróság bírálja el, érvényteleníti vagy ellehetetleníti a bíróságok előtti jogorvoslati lehetőségeket. A kérdést előterjesztő szerv abban a helyzetben találná magát, hogy az egyik fél érdekeit egy másik fél kárára részesíti védelemben, amellyel a Charta 47. cikkének alapvető lényegét sértené meg.

119. El kell ismernem, hogy annak módja, ahogyan a kérdést előterjesztő bíróság az előterjesztett kérdéseket megfogalmazta, felvet néhány problémát a második, harmadik és negyedik kérdés elfogadhatóságával kapcsolatban.

120. Egyrészről, a második, harmadik és negyedik kérdésre adandó válasz valóban feleslegesnek tűnhet a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita megoldása szempontjából. A kérdést előterjesztő bíróság e kérdéseivel láthatóan a nemzeti bírósági eljárás következő és potenciálisan utolsó mozzanatával foglalkozik. Ez azonban attól függ, hogy a jelen ügyben meghozandó határozatával szemben benyújtanak-e felülvizsgálati kérelmet az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegóhoz (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa).

[59] 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).

121. Ilyen értelemben a második, harmadik és negyedik kérdés idő előttinek tűnik. Az előző következtetésen nem változtat az a körülmény, hogy e bíróságnak ugyanazon eljáráson belül harmadjára kell vizsgálnia a fegyelmi megbízott R. G.-t érintő határozatát. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság nem annak problémájával néz szembe, hogy a fegyelmi megbízott – miután az ügyet visszautalták elé – nem hajlandó tiszteletben tartani e bíróság határozatát. A kérdést előterjesztő bíróságot valójában az érdekli, hogy az adott ügy (a jövőben) végül a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) (konkrétabban az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa]) által megtestesített *harmadik szereplő* elé kerül-e, ha a kérdést előterjesztő bíróság ezúttal úgy dönt, hogy helybenhagyja a fegyelmi megbízott vitatott határozatát.

122. Így, bár a kérdést előterjesztő bíróság láthatóan egyfajta visszatérő hurokban találja magát, a második, harmadik és negyedik kérdés valójában egy olyan eltérő típusú hurokkal függ össze, amely még nem is jött létre. [60]

123. Másrészről, a kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal bizonyos releváns kapcsolatokat teremtett a második, harmadik és negyedik kérdés, *valamint* az előtte folyamatban lévő jogvita között.

124. A kérdést előterjesztő bíróság állítása szerint a második és harmadik kérdést illetően a Bíróság válaszát azért tartja szükségesnek, hogy az alapján egyértelműen el tudja dönteni, hogy a saját határozatával szemben esetlegesen benyújtott felülvizsgálati kérelem (vagy az ilyen kérelem elfogadásának elutasításával szembeni kifogás) elbírálására melyik szerv rendelkezik majd hatáskörrel, figyelemmel az e kérdést előterjesztő bíróság által a határozathozatalkor a felek számára kötelezően nyújtandó *iránymutatás tartalmára*. A nemzeti jog alapján a kérdést előterjesztő bíróság az eljárást lezáró határozatában köteles kioktatni az eljárásban részt vett feleket a jogorvoslati kérelem benyújtásának módjáról és határidejéről, vagy tájékoztatnia kell őket arról, ha jogorvoslatnak nincsen helye. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság felveti annak lehetőségét, hogy figyelembe vegye a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) 2019. december 5-i ítéletét, és annak megfelelően arról oktassa ki a feleket, hogy jogorvoslati kérelemmel az Izba Karna Sądu Najwyższegóhoz (a legfelsőbb bíróság büntetőtanácsa), ne pedig az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegóhoz (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) forduljanak.

125. A negyedik kérdést illetően a kérdést előterjesztő bíróság felvetette, hogy a Charta 47. cikkéből következően esetleg *saját maga* tartózkodhat a jelenleg előtte folyó jogvita vizsgálatától, hogy ezáltal megakadályozza a felülvizsgálati kérelemnek az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegóhoz (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) történő későbbi esetleges benyújtását, és így kizárja ez utóbbi lehetséges beavatkozását.

126. Ebből következően a második, harmadik és negyedik kérdésre adandó válaszoknak lehet *némi* hatása a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyó ügy érdemben való eldöntése szempontjából. Elismerem ugyanakkor, hogy számos tényező továbbra sem világos. Például, első látásra nem egyértelmű, hogy gyakorlati szempontból a kérdést előterjesztő bíróság miként tudná megakadályozni a felülvizsgálati kérelemnek az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegóhoz (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) történő benyújtását; vagy hogy – a lengyel kormánynak a Sąd

[60] E tekintetben ezzel ellentétes például a Torubarov ügy, amelyben az azonos felek közötti egymást követő interakciókat követően a nemzeti eljárás holtpontra jutott, mivel a közigazgatási hatóság láthatóan nem kívánta alkalmazni az előző bírósági határozatot. Ez utóbbi ügyben azonban a kérdést előterjesztő bíróság konkrétan a már kialakult patthelyzettel kapcsolatban tett fel kérdést – lásd: 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 23–32. pont).

Najwyższyn (legfelsőbb bíróság) belüli ügykiosztással kapcsolatban tett észrevételére figyelemmel –‚a kérdést előterjesztő bíróság miként tudna egy adott ügyet konkrétan az Izba Karna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság büntetőtanácsa) elé utaltatni.

127. Végezetül nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény, hogy a második, harmadik és negyedik kérdés bizonyos szempontból e Bíróság egy korábbi, nevezetesen az A.K. és társai ítélete gyakorlati következményének (következményeinek) értelmezésével kapcsolatos. A Bíróság ugyanis abban az ítéletben megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes az, ha „az uniós jog alkalmazására vonatkozó jogviták olyan fórum kizárólagos hatáskörébe tartozhatnak, amely nem minősül […] független és pártatlan bíróságnak”[61]. Mivel – amint azt fentebb megállapítottam – e jogvita a szolgáltatási irányelv okán az uniós jog hatálya alá tartozik, a kérdést előterjesztő bíróság jogosan teszi fel az alábbi alapvető kérdést: rendben, akkor én pontosan hogyan járjak el mindezek alapján? Miként tudom konkrétan és a gyakorlatban biztosítani az uniós jognak való megfelelést és a Bíróság korábbi ítéletének tiszteletben tartását?

128. Így, amennyiben a második, harmadik és negyedik kérdés tartalma ténylegesen a kérdést előterjesztő bíróság által meghozandó határozat szempontjából releváns és függőben lévő kérdéskört érint, *e tekintetben* e kérdések elfogadhatónak minősülnek. Az előzetes döntéshozatali eljárás alábbi jellemzőire tekintettel azonban indokolt e kérdések átfogalmazása.

129. Először is, az EUMSZ 267. cikkben előírt eljárás az e Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén a Bíróság megadja számukra az uniós jog értelmezéséhez azokat a támpontokat, amelyek az általuk eldöntendő jogvita megoldásához szükségesek. Az előzetes döntéshozatalra utalás nem teszi lehetővé az általános vagy hipotetikus kérdésekről való véleménynyilvánítást. Ezzel szemben az előterjesztett kérdésekre adott válaszoknak *szükségesnek* kell lenniük a jogvita tényleges megoldásához, és azokat a nemzeti bíróságnak *tekintetbe kell tudnia venni* az alapeljárásban.[62]

130. Ebből logikusan következik, hogy a Bíróság által adható lehetséges válaszok terjedelme arra korlátozódik, amit a nemzeti bíróság az előtte folyó jogvitában megtehet. Nem terjedhet ki arra, amit más bíróságoknak vagy intézményeknek kellene a jövőben megtenniük. Ez kizárja a *más bíróságok jövőbeni* lehetséges cselekményeire vagy intézkedéseire vonatkozó iránymutatást.

131. Másodszor, az e Bíróság által az előzetes döntéshozatal útján adható útmutatás szigorúan *az uniós jog értelmezésére* vonatkozó kérdésekre korlátozódik, és nem terjed ki a nemzeti jog értelmezésére. E Bíróságnak nem feladata, hogy értelmezze a nemzeti jogot, és *a fortiori* válasszon a nemzeti jog nemzeti szinten felmerülő különböző értelmezési lehetőségei közül. Különösen nem feladata e Bíróságnak, hogy állást foglaljon a tekintetben, hogy a nemzeti eljárási szabályok egymásnak ellentmondó értelmezései közül melyik helyes, és hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak a nemzeti jogban rendelkezésre álló szabályok vagy lehetőségek közül pontosan melyiket kell követnie ahhoz, hogy biztosítsa az uniós jognak való megfelelést.

[61] 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-24/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 171. pont).

[62] Lásd: 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 44. és 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); vagy 2020. szeptember 3-i S. A. D. Maler und Anstreicher végzés (C-256/19, EU:C:2020:684, 42. és 44. pont).

132. E korlátok észben tartása mellett, álláspontom szerint a második, harmadik és negyedik kérdés elfogadható. Mindemellett e kérdéseket az absztrakció sokkal magasabb szintjéről kell megközelíteni, és e kérdéseknek csak az uniós jogi vonatkozásait szabad vizsgálni, amely feladatra az alábbiakban rátérek.

3. A nemzeti bíróságoknak az uniós jognak való megfelelés biztosítására vonatkozó hatásköréről

133. A kérdést előterjesztő bíróság a második, harmadik és negyedik kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy az uniós jognak való megfelelés biztosítása érdekében figyelmen kívül hagyhatja-e a következőket: i. a hatáskör megállapítására vonatkozó nemzeti jogszabályokat (második kérdés); ii. a nemzeti jognak a felsőbb szintű bíróság által adott (rendes körülmények között kötelező erejű) jogi értelmezését (harmadik kérdés); iii. a kérdést előterjesztő bírósághoz az igazságügyi miniszter (egyidejűleg legfőbb ügyész) által benyújtott fellebbezést vagy beadványokat (negyedik kérdés).

134. Az első és a második pont vonatkozásában a Bíróság részéről már bőséges ítélkezési gyakorlat áll rendelkezésre. Először is, a Bíróság szerint az elsőbbség elve alapján a nemzeti bíróságnak az uniós jogot teljes egészében alkalmaznia kell, és védenie kell az uniós jog által a magánszemélyek számára biztosított jogokat. Ennek megfelelően a nemzeti bíróság köteles figyelmen kívül hagyni azokat a *nemzeti jogi rendelkezéseket*, amelyek az uniós jogba ütközhetnek, függetlenül attól, hogy e rendelkezéseket az uniós szabályt megelőzően vagy azt követően vezették be. Más szóval, az uniós jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené a közösségi jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja az e jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehessen annak érdekében, hogy az uniós normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye.[63] Az ilyen megfelelés biztosítása érdekében a kérdést előterjesztő bíróság vagy úgy dönt, hogy a nemzeti szabályokat az uniós joggal összhangban értelmezi, vagy szükség esetén eltekint a megfelelés biztosítását akadályozó nemzeti rendelkezések alkalmazásától.[64]

135. Másodszor, a felsőbb szintű bíróságok jogi véleményeit és ítéleteit illetően, az állandó ítélkezési gyakorlatban az is szerepel, hogy a nemzeti bíróságnak adott esetben figyelmen kívül kell hagynia a felsőbb szintű bíróság megállapításait, ha úgy ítéli meg, hogy azok nem felelnek meg az uniós jognak.[65] Bizonyos módon mindkét eset ugyanazt a logikát követi és ugyanazzal a következménnyel jár: ha a kérdést előterjesztő bíróság – vagy ami azt illeti, bármely bíróság[66] – akadályozott az uniós jognak való teljes körű megfelelés biztosításában, a lehetséges

[63] Lásd például: 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 21. és 22. pont); 1990. június 19-i Factortame és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257, 20. pont); 2010. június 22-i Melki és Abdeli ítélet (C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363, 44. pont).

[64] Lásd további hivatkozásokkal: 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, 50. és azt követő pontok).

[65] Lásd például: 2010. október 5-i Elchinov ítélet (C-173/09, EU:C:2010:581, 30. pont);2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 69. pont).

[66] A Bíróság ismétlődő jelleggel kimondta, hogy a nemzeti bíróság természetszerűleg jogosult feltárni a nemzeti jog uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét és levonni az annak megállapításából eredő megfelelő következtetéseket anélkül, hogy ahhoz előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kellene előterjesztenie az EUMSZ 267. cikk alapján – lásd: 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).

összeegyeztethetetlenség forrásai – akár a jogszabályokból, akár konkrét bírósági eljárásból erednek – figyelmen kívül hagyhatók, természetesen attól a feltételtől függően, hogy az ilyen forrásoktól való eltérés kellőképpen indokolt és alátámasztott.[67]

136. A fent ismertetett ítélkezési gyakorlat mindkét vonulata egyedi összeegyeztethetetlenséggel kapcsolatos ügyekkel összefüggésben alakult ki, anélkül, hogy az ilyen ügyek szükségszerűen tágabb strukturális következményekkel jártak volna. Nem kétséges azonban, hogy ugyanez a megközelítés alkalmazandó – akár *a fortiori* – az olyan strukturális problémák tekintetében is, amelyek például olyan jogszabályokkal kapcsolatosak, amelyek strukturális szempontból mindennemű függetlenséget nélkülöző szervek hatáskörét állapítják meg. A Bíróság legutóbbi ítélkezési gyakorlata megerősíti ezt a – teljes egészében logikai – kiterjesztést.

137. Először is, a Bíróság az A. K. és társai ítéletében megállapította, hogy a Charta 47. cikkével ellentétes, ha az uniós jog alkalmazására vonatkozó jogviták olyan fórum kizárólagos hatáskörébe tartozhatnak, amely nem minősül független és pártatlan bíróságnak, amely a jelen esetben a nemzeti bíróság vizsgálatától függően az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa). Ennek megfelelően az uniós jog elsőbbségének elve megköveteli, hogy a nemzeti bíróság mellőzze az olyan nemzeti jogi rendelkezés alkalmazását, amely a jogviták elbírálására vonatkozó hatáskört egy ilyen fórumnak tartja fenn, mégpedig annak érdekében, hogy az említett jogvitákat olyan bíróság vizsgálhassa meg, amely teljesíti a függetlenség és pártatlanság követelményeit, és amely az érintett területen hatáskörrel rendelkezne, ha az említett rendelkezés annak nem képezné akadályát.[68]

138. Másodszor, a közelmúltban az A. B. és társai ügyben[69] a Bírósághoz a nemzeti jog olyan módosításainak az uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kérdéssel fordultak, amelyek a kérdést előterjesztő bíróságot megfosztották a hatáskörétől. A Bíróság kimondta, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdése megsértésének megállapítása esetén az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell értelmezni, hogy az a kérdést előterjesztő bíróságot arra kötelezi, hogy mellőzze a szóban forgó – akár jogalkotási, akár alkotmányos eredetű – módosítások alkalmazását, és következésképpen továbbra is járjon el abban a hatáskörben, amely az elé terjesztett jogvita elbírálására vonatkozóan az említett módosítások bevezetését megelőzően megillette.[70]

139. A Bíróság felvázolt ítélkezési gyakorlatából tehát az következik – amint azt a konkrétan az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegót (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) érintő legutóbbi ítéletek is megerősítik –, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak az uniós jog elsőbbségére figyelemmel mellőznie kell a nemzeti jogot – az Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegónak (a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa) ítélkezési gyakorlatát is beleértve –, és helyette a hatáskör megállapítására vonatkozó korábbi nemzeti jogot kell alkalmaznia. Jóllehet mind az A. K. és társai, mind az A. B. és társai ügyben a kérdést előterjesztő bíróság nem alacsonyabb szintű bíróság volt,[71] nem gondolom, hogy ezen eltérésnek jelentősége van. Az A. K. és társai ítéletet a kérdést előterjesztő bíróság számára a jelen ügyben szintén relevanciával bír.

[67] Részletesebben lásd: a Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-357/19 és C-547/19, EU:C:2021:170, 235–243. pont).

[68] 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-24/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 171. pont).

[69] 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153).

[70] Uo., 142–150. pont.

[71] Hanem a Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság) és a Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (legfelsőbb bíróság [munkaügyi és társadalombiztosítási tanács]).

140. Összefoglalva, az uniós jog a fent ismertetett feltételek szerint egyértelműen felhatalmazza a nemzeti bíróságot arra, hogy mellőzze és figyelmen kívül hagyja a nemzeti jogszabályokat vagy valamely felsőbb szintű bíróság jogi véleményét, ha kizárólag így biztosítható az uniós jognak való megfelelés.

141. Ami azonban újdonságnak számít, az a kérdést előterjesztő bíróság által a negyedik kérdésben felvetett harmadik probléma, amellyel e bíróság láthatóan arra kérdez rá, hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyhatja-e az előtte folyamatban lévő fellebbezést. Tisztában vagyok vele, hogy e javaslat motivációja egyfajta jogi űr létrehozása. Határozat hiányában ugyanis nincsen mit megtámadni. Következésképpen semmi nem kerülhet olyan bíróság elé, amely *nem* független.

142. Ezen ötlet vonzó és radikális egyszerűsége ellenére nem tehetek mást, mint hogy – valójában a lengyel kormányhoz hasonlóan – nemleges választ javasoljak. A Charta 47. cikke (és ebben az értelemben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése) a hatékony jogorvoslathoz való jog védelmét szolgálja. Még ha a bírósági hierarchia „következő szintje” többé nem is felel meg ennek az elvárásnak, e rendelkezés nemigen értelmezhető úgy, mint amely az alsóbb szinten dominóhatással rendelkezik és így megakadályozza, hogy ezen a szinten bármilyen határozat szülessen.

143. Nézetem szerint ennek oka meglehetősen egyszerű, ugyanakkor rendkívül komoly: a *denegatio iustitiae* (az igazságszolgáltatás megtagadásának) tilalma. A francia polgári törvénykönyv 4. cikkének bevezetése óta „az a bíró, aki azzal az ürüggyel, hogy a jog hallgat, homályos vagy téves, megtagadja az ügy elbírálását, az igazságszolgáltatás megtagadásának vádjával büntetőeljárás alá vonható”. [72]

144. Habár e tilalmat eredetileg a polgári jog összefüggésében dolgozták ki, és tudomásom szerint sosem tekintették az uniós jog részének, olyan alapvető vonatkozása a modern igazságszolgáltatási feladatkörnek, hogy azon még az uniós jog elsőbbsége sem változtathat. Nem fordulhat elő, hogy egy bíróság egyszerűen szándékosan passzív marad, megtagadja a határozathozatalt, és nem csupán a jog hiányosságai miatt, hanem mert láthatóan a felsőbb szintű bíróság is hiányosságoktól szenved. Ehelyett a rendszer már most is lehetővé teszi a bíróság számára, hogy kifejezze egyet nem értését az ügy elbírálása révén, amelynek során adott esetben dönthet úgy, hogy nem alkalmazza a nemzeti jogszabályokat vagy a felsőbb szintű bíróságok iránymutatásait, jóllehet ezt csak egy kellően indokolt határozatban teheti meg.

145. Álláspontom szerint a Bíróság hatásköre eddig terjed (legalább) néhány hasznos útmutatásnak a kérdést előterjesztő bíróságnak részére történő nyújtásával, úgy, hogy közben az előzetes döntéshozatali eljárás fent ismertetett keretei között marad. [73] Ismételten, a Bíróság szerepe az uniós jog, nem pedig a nemzeti jog értelmezésére irányul. Továbbá, még ha meg is vizsgáljuk bizonyos nemzeti szabályoknak az uniós joggal a gyakorlatban való összeegyeztethetőségét, ennek értékelése hagyományosan szintén az összeegyeztethetetlenségre vonatkozó negatív megállapításokra korlátozódott, ami azonban nem terjedt ki az arra vonatkozó pozitív megállapításokra, hogy konkrétan miként érhető el az összeegyeztethetőség. Az utóbbi ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság vagy az érintett tagállam egyéb hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságainak kizárólagos hatáskörébe tartozik.

[72] Portalis, J. E. M., „Discours préliminaire sur le projet de Code Civil présenté le 1er pluviôse an IX” (12. o.) in Portalis, J. E. M., *Discours et rapports sur le Code civil*, Caen, Fontes & Paginae, 2010., 70. o.

[73] Lásd a jelen indítvány fenti 128–131. pontját.

146. Elismerem, hogy a hatásköröknek az előzetes döntéshozatali eljáráson belüli ilyen megosztása valószínűleg nem a legideálisabb a tagállamokban felmerülő, lényegében rendellenes helyzetek megoldása szempontjából, amelyek keretében a jogi eljárások és a tisztességes eljárás rendes szabályai láthatóan kezdenek meggyengülni. Reálisan nézve azonban az előzetes döntéshozatali eljárásban benne rejlenek saját korlátai az arra vonatkozó képességét illetően, hogy intézményi patthelyzeteket ilyen konkrét esetben oldjon meg, amelyben egy vagy több szereplő nem hajlandó követni a Bíróság által adott útmutatást. Az ilyen ügyekben a harmadik fél általi beavatkozás vagy a Bíróság ítéleteinek külső végrehajtása – mint amelyről például az EUMSZ 258–260. cikk rendelkezik – a megfelelőbb, ha nem az egyetlen, jogorvoslat marad.

V. Végkövetkeztetések

147. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (a varsói ügyvédi kamara fegyelmi bírósága, Lengyelország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

– A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv III. fejezete az ügyvédekkel szembeni – az ügyvédi hivatás gyakorlását szabályozó engedélyezési rendszer részének tekintett – azon fegyelmi eljárásra is alkalmazandó, amelynek a kimenetele hatással lehet az érintett ügyvédeknek a jogi szolgáltatások fenti irányelv szerinti folyamatos nyújtására vonatkozó képességére. Ebből következően az ilyen eljárásokra az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke és adott esetben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése is alkalmazandó.

– Az uniós jog elsőbbsége alapján:

  – A nemzeti bíróság köteles figyelmen kívül hagyni a nemzeti jog olyan rendelkezéseit, amelyek az ügyek elbírálására vonatkozó hatáskört olyan bíróságnak tartják fenn, amely nem minősül független és pártatlan bíróságnak, annak érdekében, hogy ezeket az ügyeket olyan bíróság vizsgálhassa, amely megfelel a függetlenség és pártatlanság követelményének, és amely az említett rendelkezések hiányában hatáskörrel rendelkezne.

  – A nemzeti bíróság szükség esetén köteles figyelmen kívül hagyni a felsőbb szintű bíróság határozatait, ha azokat az uniós joggal összeegyeztethetetlennek tekinti, beleértve az olyan helyzeteket is, amelyekben az összeegyeztethetetlenség az adott felsőbb szintű bíróság függetlenségének és pártatlanságának hiányából ered.