EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. szeptember 24.[1]

C-558/18. és C-563/18. sz. egyesített ügyek

Miasto Łowicz
kontra
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (C-558/18),
a következők részvételével:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (eredetileg Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
(a Sąd Okręgowy w Łodzi [łódźi regionális bíróság, Lengyelország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)
és
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (eredetileg Prokuratura Okręgowa w Płocku)
kontra
VX,
WW,
XV (C-563/18)

(a Sąd Okręgowy w Warszawie [varsói regionális bíróság, Lengyelország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 267. cikk – A kérdések elfogadhatósága – Jogállamiság – EUSZ 2. cikk – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése – A hatékony bírói jogvédelem elve – A bírói függetlenség elve – A bírákkal szembeni fegyelmi eljárási rendszert létrehozó nemzeti intézkedések”

1 Eredeti nyelv: angol.

I. Bevezetés

1. A jelen ügyek a lengyel igazságszolgáltatási rendszer 2017-ben elfogadott azon intézkedésekkel végrehajtott reformjával kapcsolatos, általam írt indítványok [2] sorában a negyedik helyet foglalják el, amelyeket illetően a Bizottság a lengyelországi jogállamiságra vonatkozóan az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslatot fogadott el. [3] Az említett tagállamnak a lengyel igazságszolgáltatási rendszer függetlenségét érintő jogszabály-módosításai jelentős nemzetközi bírálatot vontak maguk után, [4] és a Bíróság előtt indított számos ügy tárgyát képezik. [5]

2. A jelen ügyekben a Sąd Okręgowy w Łodzi (łódźi regionális bíróság, Lengyelország) és a Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság, Lengyelország) arra vonatkozóan kér iránymutatást a Bíróságtól, hogy a bírákkal szembeni fegyelmi eljárások lengyelországi új rendszere megfelel-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség követelményeinek. Mindezt egyebek mellett arra tekintettel kérdezik, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az igazságügyi miniszter jelentős befolyásra tett szert a bírákra vonatkozó fegyelmi eljárás kezdeményezését és lefolytatását illetően, a jogalkotó szervek pedig befolyást szereztek a Krajowa Rada Sądownictwa (nemzeti igazságszolgáltatási tanács), vagyis azon szerv összetételét illetően, amely feladata azon bírák csoportjának kiválasztása, akik a legfelsőbb bíróságnak a bírákat érintő fegyelmi eljárásokat elbíráló fegyelmi tanácsába jelölhetők.

2 Lásd: Tanchev főtanácsnoknak a legfelsőbb bírósági bírák nyugdíjkorhatárának csökkentéséről és a legfelsőbb bírósági bírák aktív szolgálatának meghosszabbítására vonatkozóan a köztársasági elnök számára biztosított hatáskörről szóló, Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ügyre vonatkozó indítványát (C-619/18, EU:C:2019:325); a rendes bíróságok és a legfelsőbb bíróság bírái, valamint az ügyészek nyugdíjkorhatárának a nők, illetve férfiak esetében eltérő életkorra való csökkentésében megnyilvánuló állítólagos, nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésről, valamint a rendes bíróságok bírái aktív szolgálatának meghosszabbítására vonatkozóan az igazságügyi miniszter számára biztosított hatáskörről szóló, Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ügyre vonatkozó indítványa (C-192/18, EU:C:2019:529); valamint a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának a nemzeti igazságszolgáltatási tanács bíró tagjai kijelölési módja módosításának fényében vizsgált függetlenségéről szóló, A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:551).

3 A jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló, 2017. december 20-i COM(2017) 835 final javaslat. Ebben az indokolással ellátott javaslatban a Bizottság különösen a következő intézkedéseket kifogásolta: 1) a 2017. május 11-i Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (az országos bírói és ügyészi iskoláról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvény (Dz. U., 2017., 1139. tétel, módosításokkal együtt); 2) a 2017. július 12-i Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvény; Dz. U., 2017., 1452. tétel, módosításokkal együtt); 3) a 2017. december 8-i Ustawa o Sądzie Najwyższym (a legfelsőbb bíróságról szóló törvény; Dz. U., 2018., 5. tétel, módosításokkal együtt); valamint 4) a 2017. december 8-i Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (a nemzeti igazságszolgáltatási tanácsról szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvény; Dz. U., 2018., 3. tétel, módosításokkal együtt). Egyebek mellett elsősorban ez utóbbi két intézkedés képezi a jelen ügyek tárgyát.

4 Lásd például: Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) a nemzeti igazságszolgáltatási tanácsról szóló törvény módosításáról és a legfelsőbb bíróságról szóló törvény köztársasági elnök által javasolt módosításáról, valamint a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvénytervezetekről szóló, 2017. december 11-i 904/2017 véleménye, CDL-AD(2017)031; az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa különmegbízottjának lengyelországi kiküldetésén készített, a bírák és ügyvédek függetlenségéről szóló, 2018. április 5-i jelentése, A/HRC/38/38/Add.1; az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának a lengyel legfelsőbb bíróságról szóló törvénytervezet (2017. szeptember 26-i változatának) bizonyos rendelkezéseiről szóló, 2017. november 13-i véleménye, JUD-POL/315/2017.

5 Ezek közé tartoznak a lengyel legfelsőbb bíróság által (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 és C-508/19), a lengyel legfelsőbb közigazgatási bíróság által (C-824/18), alacsonyabb szintű lengyel bíróságok által (C-623/18) benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek, továbbá a Bizottság által Lengyelországgal szemben indított két kötelezettségszegési eljárás (C-619/18 és C-192/18). 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítéletében (C-619/18, EU:C:2019:531) a Bíróság megállapította, hogy a legfelsőbb bírósági bírák nyugdíjkorhatárát csökkentő és a legfelsőbb bírósági bírák aktív szolgálatának meghosszabbítására vonatkozóan a köztársasági elnök számára jogkört biztosító intézkedések összeegyeztethetetlenek Lengyelországnak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti kötelezettségeivel, mivel ellentétesek a bírák elmozdíthatatlanságának és a bírói függetlenség – az uniós jog által védett – elvével.

3. Emellett az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben a kérdést előterjesztő bíróságok kifejezik azon félelmüket, hogy megtorlás éri őket, amennyiben nem az állam javára ítélnek, ami egy olyan aggodalom, amely a fegyelmi eljárással való, az új rendszer szerinti visszaéléséből ered. Megjegyzendő továbbá, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok bírái jelezték, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztését követően vizsgálati eljárás keretében felelősségre vonták őket azon döntésükért, hogy ilyen kérelmeket terjesztettek elő, bár hivatalosan nem indítottak fegyelmi eljárást az említett bírákkal szemben.

4. Arra a következtetésre jutottam, hogy a jelen ügyekben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatatlanok, mivel a Bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján nem nyilváníthat véleményt általános vagy hipotetikus kérdésekről.

5. Konkrétabban, az előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben – amelyeket az ügy iratanyagában szereplő dokumentumok sem egészítenek ki eléggé – nem szerepel elegendő magyarázat arra, hogy a szóban forgó tagállami intézkedések és a releváns uniós rendelkezések, nevezetesen a bírói függetlenség szerkezeti sérülése ellen védő EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése[6] között milyen kapcsolat áll fenn, amennyiben e cikk arra kötelezi a tagállamokat, „[teremtsék meg] azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”[7].

6. Más szóval, nem teljesültek a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tartalmára vonatkozóan meghatározott követelmények, amelyekről a Bíróság többször is kimondta, hogy azokat szigorúan be kell tartani.[8] Ezek a követelmények megjelennek a Bíróságnak a nemzeti bíróságok figyelmébe ajánlott, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozó ajánlásaiban is.[9]

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

7. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése a következőt írja elő:

„A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.”

6 Lásd a jelen indítvány 92. és 125. pontját.

7 Amint azt a Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ügyre vonatkozó indítványomban (C-192/18, EU:C:2019:529) megjegyeztem, a „hatékony jogvédelemre” az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének angol változatában szereplő kifejezésnek megfelelően utalok, elismerve azonban, hogy a Bíróság kimondta, hogy az említett rendelkezés a „hatékony bírói jogvédelmet” biztosítja. Lásd például: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, különösen a 3., 48. és 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Amint azt az imént idézett ítélet is illusztrálja, úgy tűnik, az említett rendelkezés néhány nyelvi változatában hasonló megfogalmazás szerepel (lásd például, máltai: „protezzjoni legali effettiva” és „protezzjoni ġudizzjarja effettiva”; lengyel: „skutecznej ochrony prawnej” és „skutecznej ochrony sądowej”), másokhoz képest (lásd például, holland: „daadwerkelijke rechtsbescherming”; francia: „protection juridictionnelle effective”; spanyol: „tutela judicial efectiva”).

8 Lásd például: 2016. július 5-i Ognyanov ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514, 19. pont); 2019. május 2-i Asendia Spain ítélet (C-259/18, EU:C:2019:346, 19. pont).

9 Lásd például: 2018. december 13-i Rittinger és társai ítélet (C-492/17, EU:C:2018:1019, 38. pont). Ezeket az ajánlásokat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* (HL 2018. C 257., 1. o.) tették közzé (a továbbiakban: a Bíróság ajánlásai).

B. A lengyel jog

1. A legfelsőbb bíróságról szóló 2017. évi törvény

8. A 2018. április 3-án hatályba lépett 2017. december 8-i Ustawa o Sądzie Najwyższym (a legfelsőbb bíróságról szóló törvény; Dz. U., 2018., 5., 650., 771., 847., 848., 1045. és 1443. tétel; a továbbiakban: a legfelsőbb bíróságról szóló 2017. évi törvény) 3. cikkének rendelkezése szerint a legfelsőbb bíróság különböző tanácsokra, köztük a fegyelmi tanácsra tagozódik.

9. A legfelsőbb bíróságról szóló 2017. évi törvény 27. cikke így szól:

„1. § A fegyelmi tanács hatáskörébe tartoznak:

1) a fegyelmi ügyek,

   a) a legfelsőbb bíróság bíráit érintően;

   b) a legfelsőbb bíróság által elbírált, a következő törvények alapján lefolytatott fegyelmi eljárások alapján:

      […]

      – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych [(a katonai bíróságok szervezetéről szóló, 1997. augusztus 21-i törvény; Dz. U., 2017., 2243. és 2265. tétel, valamint Dz. U., 2018., 3. és 5. tétel)];

      […]

      – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [a rendes bíróságok szervezetéről szóló, 2001. július 27-i törvény],

      […]

2. § A fegyelmi tanács

1) első bizottságból;

2) második bizottságból áll.

3. § Az első bizottság bírálja el különösen:

1) a legfelsőbb bíróság bíráinak ügyeit;

2) a bírák és ügyészek közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény kritériumait megvalósító fegyelmi kötelességszegéseivel, valamint a 97. cikk 3. §-ában említett kérelem szerinti kötelességszegésekkel kapcsolatos ügyeit;

4. § A második bizottság bírálja el különösen:

1) az elsőfokú fegyelmi bíróságok bírák és ügyészek ügyeivel kapcsolatos határozataival, valamint az ítélet meghozatalának akadályát jelentő határozatokkal és utasításokkal szembeni fellebbezéseket;

2) a fegyelmi határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos ügyeket;

3) a nemzeti igazságszolgáltatási tanács határozatával szembeni fellebbezéseket”.

10. A legfelsőbb bíróságról szóló 2017. évi törvény 29. cikke így rendelkezik:

„A legfelsőbb bíróság bíráját a nemzeti igazságszolgáltatási tanács javaslatára a Lengyel Köztársaság elnöke nevezi ki.”

2. A nemzeti igazságszolgáltatási tanácsról (a továbbiakban: KRS) szóló törvény

11. A 2011. május 12-i Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (a nemzeti igazságszolgáltatási tanácsról szóló törvény, Dz. U., 2018., 389., 848. és 1045. tétel; a továbbiakban: KRS-ről szóló törvény) 3. cikke a következőképpen szól:

„2. Ezenfelül a tanács ellátja a törvényekben meghatározott egyéb feladatokat, különösen:

4) megválasztja a rendes bíróságok bírái és a bírósági titkárok fegyelmi biztosát, valamint a katonai bíróságok bíráinak fegyelmi biztosát.”

12. A KRS-ről szóló törvény 7. cikke szerint:

„A legfelsőbb bíróság első elnöke, a legfelsőbb közigazgatási bíróság elnöke és az igazságügyi miniszter hivataluk betöltéséig tagjai a tanácsnak.”

13. A KRS-ről szóló törvény 8. cikke szerint:

„1. A Lengyel Köztársaság elnöke által megbízott személy a Tanácson belüli megbízatását határozatlan ideig látja el, és tisztségéből bármikor visszahívható.

2. Az elnök által megbízott személy megbízatása legkésőbb az elnök hivatali idejének végét, vagy a Lengyel Köztársaság elnöki tisztségének megüresedését követő 3 hónap leteltével megszűnik.”

14. A KRS-ről szóló törvény 9. cikke szerint:

„1. A Szejm [a lengyel parlament alsóháza] a képviselők közül a Tanács négy tagját választja meg négyéves hivatali időre.

2. A Szenátus [a lengyel parlament felsőháza] a szenátorok közül a Tanács két tagját választja meg négyéves hivatali időre.

3. A Tanácsnak a Szejm és a Szenátus által választott tagjai az új tagok választásáig látják el megbízatásukat.”

15. A KRS-ről szóló törvény 9a. cikke előírja:

„1. A Szejm a legfelsőbb bíróság, a rendes bíróságok, a közigazgatási bíróságok és a katonai bíróságok bírái közül választja meg a Tanács tizenöt tagját egy közös, négyéves hivatali időre.

2. Az 1. bekezdésben említett választás során a Szejm lehetőség szerint figyelembe veszi a különböző típusú bírák és bírósági szintek Tanácson belüli képviseletének szükségességét.

3. A Tanács bírák közül választott új tagjainak ugyanazon időszakra szóló megbízatása a megválasztásuk napját követő napon kezdődik. A Tanács korábbi tagjai megbízatásukat a Tanács új tagjainak közös megbízatása megkezdésének napjáig töltik be.”

16. A KRS-ről szóló törvény 11a. cikke szerint:

„2. A Tanácsba legalább a következő létszámú csoportok jelölhetnek tagot: 1) kétezer lengyel állampolgár, akik betöltötték a 18. életévüket, teljes cselekvőképességgel rendelkeznek, és teljes mértékben gyakorolhatják állampolgári jogaikat; 2) huszonöt bíró, a nyugállományba vonult bírákat nem számítva."

17. A KRS-ről szóló törvény 11d. cikke továbbá előírja:

„1. A Szejm házelnöke a parlamenti képviselőcsoportokhoz fordul, hogy hét napon belül tegyenek javaslatot a Tanács tagjaira.

2. A parlamenti képviselőcsoport a 11a. cikk alapján jelölt bírák közül a Tanács tagjának legfeljebb kilenc jelöltet javasol.

3. Ha a parlamenti képviselőcsoportok nem terjesztenek elő összesen tizenöt jelöltet, a 11a. cikk alapján jelölt bírák közül a Szejm elnöksége választja ki a tizenötből még hiányzó jelölteket.

4. A Szejm illetékes bizottsága megállapítja a jelöltek listáját, a 2. és 3. bekezdés alapján javasolt jelöltek közül kiválasztva 15 jelöltet a Tanács tagságára, azzal a megkötéssel, hogy a listán figyelembe kell venni legalább egy jelöltet minden olyan képviselőcsoport jelöltjei közül, amely a Szejm azon ciklusában, amelyben a választás történik, a Szejm első ülését követő hatvan napon túl működött, amennyiben a parlamenti képviselőcsoport e jelöltet a 2. bekezdés szerinti jelölés keretében javasolta.

5. A Szejm a Tanács tagjait a Szejm következő ülésén a jelöltek 4. bekezdésben említett listájára szavazva a Szejm törvényben meghatározott létszámának legalább felét kitevő jelen lévő képviselők szavazatainak 3/5 részével egységesen négyéves hivatali időre választja meg.

6. Amennyiben a Tanács tagjainak megválasztása az 5. bekezdésben meghatározott módon nem lehetséges, a Szejm a Tanács tagjait a jelöltek 4. bekezdésben említett listájára szavazva a Szejm törvényben meghatározott létszámának legalább felét kitevő jelen lévő képviselők abszolút többségével választja meg. […]"

3. A rendes bíróságokról szóló törvény

18. A 2001. július 27-i Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény; Dz. U., 2018., 23., 3., 5., 106., 138., 771., 848., 1000., 1045. és 1443. tétel; a továbbiakban: rendes bíróságokról szóló törvény) 22a. cikke a következőket írja elő:

„5. § Az a bíró, illetve bírósági titkár, akinek feladatai munkaköri kötelezettségei megváltozását, különösen a bíróság más kollégiumába való áthelyezését eredményező módon változnak meg, az új munkakör átvételétől számított hét napon belül a [KRS-hez] fellebbezhet. Nincs helye fellebbezésnek:

1. ugyanolyan típusú ügyekkel foglalkozó kollégiumba való áthelyezés;

2. ugyanazon kollégiumon belül a feladatok más bírákra vonatkozó szabályok alapján történő kiosztása, különösen csoportba, vagy a specializáció más formájába történő beosztás visszavonása esetében.

6. § Az 5. § szerinti fellebbezést a bíróság elnökén keresztül kell benyújtani, aki a fellebbezés tárgyát képező tevékenységgel való megbízást elrendelte. A bíróság elnöke a fellebbezést annak kézhezvételétől számított 14 napon belül az ügyre vonatkozó állásfoglalással együtt továbbítja a [KRS-hez]. A [KRS] a fellebbezésnek helyt adó vagy azt elutasító határozatát az 1. §-ban említett megfontolások alapján hozza meg. A [KRS] az 5. § szerinti határozatát nem köteles megindokolni. A [KRS] határozatával szemben fellebbezésnek nincs helye. A határozat meghozataláig a bíró, illetve a bírósági titkár korábbi feladatait látja el."

19. A rendes bíróságokról szóló törvény 82c. cikke a következőket írja elő:

„A bíró köteles ellátni a fellebbviteli bíróságon működő fegyelmi bíróság bírájának ráruházott feladataival kapcsolatos tevékenységet."

20. A rendes bíróságokról szóló törvény 107. cikke a következőket írja elő:

„1. § A szolgálati szabályok megsértéséért, ideértve a jogszabályok egyértelmű és kirívó megsértését, és a hivatala méltóságának megsértéséért (fegyelmi kötelességszegés) a bíró fegyelmi felelősséggel tartozik.

2. § A bíró fegyelmi felelősséggel tartozik a megbízatásának megkezdését megelőző magatartásáért is, ha ezzel megsértette az állami tisztség betöltése során ellátott kötelezettségeket, vagy a bírói tisztségre méltatlanná vált."

21. A rendes bíróságokról szóló törvény 109a. cikke a következőket írja elő:

„1. § A fegyelmi bíróság jogerős ítéletét nyilvánosságra kell hozni.

2. § A fegyelmi bíróság határozhat úgy, hogy az ítéletet nem hozza nyilvánosságra, ha az a fegyelmi eljárás céljainak megvalósításához, vagy jogos magánérdek védelme érdekében szükséges […]."

22. A rendes bíróságokról szóló törvény 110. cikke a következőket írja elő:

„1. § A bírák fegyelmi ügyeiben

1. első fokon

   a) a fellebbviteli bíróságok mellett működő fegyelmi bíróság háromtagú tanácsban;

   b) a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának két bírájából és a legfelsőbb bíróság egy ülnökéből álló tanácsban jár el a közvádra üldözendő szándékos bűncselekmények vagy a szándékos adóbűncselekmények kritériumait megvalósító fegyelmi kötelességszegésekre vonatkozó ügyekben, vagy olyan ügyekben, amelyekben a legfelsőbb bíróság a fegyelmi ügyek elbírálását a jogsértés megjelölésével kérte;

2) másodfokon a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának két bírájából és a legfelsőbb bíróság egy ülnökéből álló tanácsban jár el."

23. A rendes bíróságokról szóló törvény 110a. cikke a következőket írja elő:

„1. § Az igazságügyi miniszter a [KRS] állásfoglalásának beszerzését követően a fellebbviteli bíróság mellett működő fegyelmi bíróság bírájának hatáskörével ruházza fel a rendes bíróság legalább tízéves szolgálati jogviszonnyal rendelkező bíráját."

24. A rendes bíróságokról szóló törvény 112. cikke a következőket írja elő:

„3. § A rendes bíróság bíróinak fegyelmi biztosát, valamint a rendes bíróság bíróinak fegyelmi biztosának két helyettesét az igazságügyi miniszter jelöli ki négyéves hivatali időre.”

25. A rendes bíróságokról szóló törvény 112b. cikke a következőket írja elő:

„1. § Az igazságügyi miniszter a miniszter által kinevezett fegyelmi biztost megbízhatja, hogy járjon el a bírókra vonatkozó meghatározott ügyekben. A fegyelmi biztos igazságügyi miniszter általi kinevezése az adott ügyből minden más fegyelmi biztos kizárását eredményezi.

2. § Az igazságügyi miniszter a fegyelmi biztost a rendes bíróságok vagy a legfelsőbb bíróság bírái közül nevezi ki. A közvádra üldözendő szándékos bűncselekmények kritériumait megvalósító fegyelmi kötelezettségszegések esetében az igazságügyi miniszter a fegyelmi biztost a legfőbb ügyész által ajánlott ügyészek közül is kinevezheti. Indokolt esetekben, különösen az igazságügyi miniszter fegyelmi biztosának halála esetében, vagy ha a fegyelmi biztos megbízatásának ellátásában hosszabb időn keresztül akadályoztatva van, az igazságügyi miniszter e személy helyére másik bírót nevez ki, vagy a közvádra üldözendő szándékos bűncselekmények kritériumait megvalósító fegyelmi kötelezettségszegés esetében bírót vagy ügyészt nevez ki.

3. § Az igazságügyi miniszter fegyelmi biztosa az igazságügyi miniszter kérelmére eljárást kezdeményezhet vagy beavatkozhat folyamatban lévő eljárásba.

4. § Az igazságügyi miniszter fegyelmi biztosának kinevezése a vizsgálati eljárás vagy fegyelmi eljárás megindításának felel meg.”

26. A rendes bíróságokról szóló törvény 114. cikke a következőket írja elő:

„1. § A fegyelmi biztos az igazságügyi miniszter, a fellebbviteli bíróság elnökének, a regionális bíróság elnökének, a fellebbviteli bíróság kollégiuma vagy a regionális bíróság kollégiuma, illetve a [KRS] kérésére, valamint saját kezdeményezésére végez vizsgálatokat a fegyelmi kötelezettségszegés tényállásának megállapításához szükséges körülmények előzetes megállapítását követően. A vizsgálatokat a fegyelmi biztos első vizsgálati cselekményének napjától számított harminc napon belül kell lefolytatni.

[…]

9. § Ha a fegyelmi biztos szerint nincs alapja a fegyelmi eljárás megindításának, a jogosult szerv kérésére határozat hoz az eljárás megindításának elutasításáról. A határozat példányát kézbesítik az eljárás megindítását kérelmező szervnek, a regionális vagy fellebbviteli bíróság érintett kollégiumának és az eljárás alá vont személynek. A határozat példányát az igazságügyi miniszternek is kézbesítik, aki harminc napon belül kifogást nyújthat be. A kifogás benyújtása a fegyelmi eljárás megindítása kötelezettségének felel meg, és a fegyelmi biztost kötik az igazságügyi miniszter eljárás további folytatására vonatkozó utasításai.

10. § Ha a fegyelmi eljárás alapján nincs alapja annak, hogy a fegyelmi bíróságnál a fegyelmi ügy elbírálását kérelmezze, a fegyelmi biztos határozatot hoz a fegyelmi eljárás lezárásáról.

11. § A 10. § szerinti határozatnak az eljárás alá vont személlyel, a fegyelmi eljárás megindítását kérelmező szervekkel és az érintett kollégiummal való közlésétől számított hét napon belül a fegyelmi bírósághoz panaszt lehet benyújtani.”

27. A rendes bíróságokról szóló törvény 115a. cikke a következőket írja elő:

„1. § Ha az értesített eljárás alá vont személy vagy védője a tárgyaláson vagy az ülésen igazolatlanul nem jelenik meg, az nem akadálya az eljárás lefolytatásának.

2. § Ha az eljárás alá vont személy igazolt távolléte miatt az ügyet nem lehet elbírálni, és nincs védője, a fegyelmi bíróság hivatalból rendel ki védőt, határidőt megállapítva, amely alatt a védő megismerheti az ügy iratait.

3. § A fegyelmi bíróság az eljárást az értesített eljárás alá vont személy vagy védőjének igazolt távolléte ellenére is lefolytatja, kivéve, ha ez nem szolgálná a fegyelmi eljárás megfelelő lefolytatását.”

28. A rendes bíróságokról szóló törvény 115b. cikke a következőket írja elő:

„1. § Ha a fegyelmi bíróság a fegyelmi biztos által összegyűjtött anyagok alapján úgy ítéli meg, hogy az eljárás alá vont személy cselekményének körülményei és vétkessége nem kérdőjelezhető meg, és elegendő a 109. cikk 1. §-ának 1–3. pontjában meghatározott büntetések kiszabása, tárgyalás mellőzésével hozhat ítéletet.

2. § A tárgyalás mellőzésével hozott ítéletet a fegyelmi bíróság egyesbíróként eljárva hozza meg.

3. § A tárgyalás mellőzésével hozott ítélettel a 109. cikk 1. §-ának 2a. pontja szerinti büntetést a hat hónaptól egy évig terjedő időtartamra számított alapilletmény 5%-ától 10%-áig terjedő mértékben szabják ki.”

29. A rendes bíróságokról szóló törvény 115c. cikke a következőket írja elő:

„A Kodeks postępowania karnego [lengyel büntetőeljárási törvénykönyv] 168b., 237., illetve 237a. cikkében meghatározott büntetőeljárás érdekében beszerzett, vagy operatív eszközök alkalmazása révén szerzett bizonyítékok a fegyelmi eljárásban felhasználhatók.”

30. A rendes bíróságokról szóló törvény 125. cikke a következőket írja elő:

„A [KRS], a legfelsőbb bíróság első elnöke és az igazságügyi miniszter fegyelmi eljárás tekintetében új eljárást kezdeményezhet.”

31. A rendes bíróságokról szóló törvény 126. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A fegyelmi eljárás esetében az eljárás alá vont személy hátrányára új eljárásra akkor kerülhet sor, ha az eljárás megszüntetésére vagy az ítélethozatalra bűncselekmény eredményeképp került sor, vagy ha az eljárás lezárásától, illetve az ítélet meghozataláról számított öt éven belül olyan új tények vagy bizonyítékok merülnek fel, amelyek elmarasztaló ítélet meghozatalát vagy szigorúbb büntetés kiszabását indokolnák.”

32. A rendes bíróságokról szóló törvény 129. cikke a következőket írja elő:

„1. § A fegyelmi bíróság tisztségéből felfüggesztheti a bírót, aki ellen fegyelmi eljárást vagy cselekvőképesség korlátozására, illetve kizárására irányuló eljárást indítottak, valamint ha a bíró büntetőjogi felelősségre vonását jóváhagyó határozatot hoztak.

2. § Ha a fegyelmi bíróság a bíró közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatti büntetőjogi felelősségre vonását jóváhagyó határozatot hoz, a bírót hivatalból felfüggeszti tisztségéből.

3. § A bírót tisztségéből felfüggesztő fegyelmi bíróság e felfüggesztés időtartamára 25%-tól 50%-ig terjedő mértékben csökkenti e bíró illetményét; ez nem vonatkozik azon személyekre, akik vonatkozásában cselekvőképesség korlátozására, illetve kizárására irányuló eljárást indítottak.

3a. § Ha a fegyelmi bíróság nyugállományban lévő bíró közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatti büntetőjogi felelősségre vonását jóváhagyó határozatot hoz, a fegyelmi eljárás időtartamára hivatalból 25%-tól 50%-ig terjedő mértékben csökkenti e bíró javadalmazását.

4. § Ha a fegyelmi eljárást megszüntetik vagy az felmentéssel fejeződik be, az illetmény, illetve javadalmazás minden elemét annak teljes összegére kell kiegészíteni.”

III. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

33. A C-558/18. sz. ügy a lengyelországi Łowicz városa (a továbbiakban: önkormányzat) által a Wojewoda Łódzki (Łódźi vajdaság, Lengyelország) által képviselt Skarb Państwaval (államkincstár; a továbbiakban: államkincstár) szemben a Sąd Okręgowy w Łodzi Wydział I Cywilny (łódźi regionális bíróság, I. polgári kollégium, Lengyelország) előtt indított keresetre vonatkozik.

34. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a kereset a 2003. november 13-i Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (a helyi önkormányzatok bevételeiről szóló törvény; Dz. U., 2017., 1453., 2203., 2260.; Dz. U., 2018., 317. tétel) 49. cikkének alkalmazására vonatkozik. Az önkormányzat azt állítja, hogy a 2005-től 2015-ig terjedő időszakban nem kapott elegendő támogatást a kormányzati adminisztráció által átruházott feladatok végrehajtására, és e költségek fedezésére 2 357 148 PLN (hozzávetőleg 552 223 euró) megfizetését kéri. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a jelen ügyben valószínűleg az államkincstárra nézve kedvezőtlen ítélet születik. Ez azt eredményezte, hogy a kérdést előterjesztő bíróságban valós aggodalom merült fel azzal kapcsolatban, hogy az ügy adott elbírálása esetében az ítélkező tanács tagjai vonatkozásában nem indítanak-e fegyelmi eljárásokat.

35. A C-563/18. sz. ügy a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (eredetileg Prokuratura Okręgowa w Płocku; legfőbb ügyész, képviseli az országos ügyészség, Lengyelország [eredetileg a płocki kerületi ügyészség, Lengyelország]) által VX, WW és XV ellen (a továbbiakban: terheltek) az Igor Tuleya bíró elnöklete alatt eljáró Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (varsói regionális bíróság, 8. büntetőkollégium) előtt indított büntetőeljárásra vonatkozik.

36. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az alapeljárás a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajowąnak (eredetileg Prokuratura Okręgowa w Płocku; legfőbb ügyész, képviseli az országos ügyészség, Lengyelország [eredetileg a płocki kerületi ügyészség]) egy szervezett bűnözői csoport tagjainak tevékenységével kapcsolatos nyomozására vonatkozik, amely csoport tagjai többek között emberölést és emberrablásokat követtek el azzal a céllal, hogy az elrabolt személyek szabadon bocsátása fejében pénzt szerezzenek. A terheltek beismerték az ellenük emelt vád szerinti bűncselekmények elkövetését és a nyomozóhatóságokkal való együttműködésük folytán együttműködő tanúi jogállást kértek. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróságnak – állítása szerint – azt kell eldöntenie, hogy alkalmazható-e a lengyel büntetőtörvénykönyv 60. cikkének 3–5. §-ában említett rendkívüli büntetés-enyhítés intézménye. Az ilyen enyhébb büntetés alkalmazása azt eredményezte, hogy a kérdést előterjesztő bíróságban valós aggodalom merült fel azzal kapcsolatban, hogy az ügy adott elbírálása esetében az ítélkező tanács tagjai, és különösen Igor Tuleya bíró vonatkozásában esetleg fegyelmi eljárásokat indítanak.

37. A kérdést előterjesztő bíróságoknak kétségeik vannak azt illetően, hogy a bírákkal szembeni fegyelmi eljárás lengyelországi rendszere összhangban van-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével.[10] Előadják, hogy a bírákra vonatkozó fegyelmi eljárás rendszerének a KRS-ről szóló törvénnyel és a rendes bíróságokról szóló törvénnyel összefüggésben értelmezett, a legfelsőbb bíróságról szóló 2017. évi törvénnyel bevezetett módosításai eredményeképpen az igazságügyi miniszter, aki egyúttal a legfőbb ügyész tisztségét is betölti, jelentős befolyásra tett szert a bírákra vonatkozó fegyelmi eljárás kezdeményezését és lefolytatását illetően. A kérdést előterjesztő bíróságok szerint a fegyelmi eljárás elfogadott rendszere révén a fegyelmi igazságszolgáltatás a kormánynak nem tetsző ítéleteket hozó személyek elmozdításának eszköze lehet és a bírák önkorlátozására kerülhet sor a meghozott bírósági határozatok nyomán fegyelmi eljárás kezdeményezésének veszélye miatt, ez pedig közvetlenül fenyegeti a bírói függetlenséget és az igazságszolgáltatás politikai célokra való felhasználásának kockázatával jár. Erre vonatkozóan a kérdést előterjesztő bíróságok egyebek mellett a következő észrevételeket teszik.

38. Először is, a legfelsőbb bíróságnak a bírák fegyelmi ügyeit elbíráló, újonnan létrehozott fegyelmi tanácsának (a továbbiakban: fegyelmi tanács) bíráit a köztársasági elnök általi kinevezésre a KRS ajánlja. Ugyanakkor a KRS tagjait jelenleg elsősorban a jogalkotási szervek választják ki és így a KRS tagsága a Lengyelországban hatalmon lévő politikai párt politikai döntéseit tükrözi. Ezt megerősíti, hogy a KRS választja ki a fegyelmi tanács bíró jelöltjeit, ami jelentős aggályokat ébreszt a bírákkal szemben lefolytatott fegyelmi eljárások tisztességességét és függetlenségét illetően. A KRS a bíróság elnökének a bírót az ítélkezés más szintjére áthelyező határozatával szembeni fellebbezését elbíráló, kvázi fegyelmi szerv is lett.

39. Ezenfelül az igazságügyi miniszter közvetlenül nevezi ki a fellebbviteli bíróságokon a fegyelmi bíróságok bíráit, és a hatályban lévő rendelkezések arra kötelezik a bírákat, hogy a fegyelmi bíróság bíráinak feladatait lássák el, mivel ha valamely bíró ezt megtagadja, fegyelmi eljárás indítható vele szemben. Az igazságügyi miniszter nevezi ki ezen felül a rendes bíróság bíróinak fegyelmi biztosát és két helyettesét, és ennek révén befolyással rendelkezik a bírákra vonatkozó fegyelmi eljárás kezdeményezését illetően. Az igazságügyi miniszter fegyelmi biztosa néven létrejött egy új szerv, amelyet az igazságügyi miniszter a bírákat érintő egyes ügyek lefolytatására nevez ki, és amely kiváltságos helyzetben van, ugyanis kinevezése megakadályozza, hogy egy adott ügyben más fegyelmi biztos járjon el. Az igazságügyi miniszter kifogással élhet valamely fegyelmi biztos azon döntésével szemben, hogy nem indít eljárást, és ezzel az ilyen eljárások meghatározott határidő nélkül folytatódnak.

40. Emellett olyan aggályok is felmerültek, hogy a fegyelmi eljárásokban a bíráknak biztosított eljárási garanciák korlátozottak. Különösen, valamely fegyelmi bíróság eljárást folytathat az eljárás alá vont bíró vagy képviselője igazolt távollétében; tárgyalás mellőzésével is lehet ítéletet hozni, és valamely bíróval szemben bűncselekmény révén megszerzett bizonyítékok is felhasználhatók; nincsenek egyértelműen meghatározva azok a vétségek, amelyek miatt a bíró felelősségre vonható; továbbá az igazságügyi miniszter fegyelmi eljárás tekintetében új eljárást kezdeményezhet, ami azt jelenti, hogy a fegyelmi bíróság ítélete nem akadályozza meg, hogy az eljárás alá vont bírót ugyanazon cselekmény miatt később felelősségre vonják.

41. A kérdést előterjesztő bíróságok azt állítják, hogy a bírákra vonatkozó új fegyelmi rendszer, valamint a legfelsőbb bíróságról szóló 2017. évi törvénynek, a KRS-ről szóló törvénynek és a rendes bíróságokról szóló törvénynek az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szereplő rendelkezései alapvető fontosságúak az alapeljárásban való döntéshozatalhoz, mivel az említett határozatok a bírákkal szemben az említett lengyel törvények alapján alkalmazott, politikai indíttatású fegyelmi büntetéseket vonhatnak maga után. Véleményük szerint ez sérti az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését és ezért e rendelkezés értelmezése alapvető fontosságú a kérdést előterjesztő

10 Különösen a következő ítéletekre hivatkoznak: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117); 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

bíróságok ítélethozatalához. A kérdést előterjesztő bíróságok emellett úgy vélik, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése releváns az alapeljárások szempontjából, mivel az EUMSZ 267. cikk bizonyos mérlegelési jogkörrel ruházza fel őket annak eldöntésére, hogy az alapeljárásokban való ítélethozatalhoz mely uniós rendelkezések értelmezése szükséges, és a bírákkal szembeni fegyelmi eljárással kapcsolatos lengyel jogi rendelkezések valós, nem tisztán hipotetikus relevanciával bírnak az említett ügyekben való ítélethozatal szempontjából.

42. A kérdést előterjesztő bíróságok előadják továbbá, hogy ők európai bíróságok, mivel hatáskörükbe tartoznak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmében vett, az uniós jog által szabályozott területek.

43. E körülményekre tekintettel a Sąd Okręgowy w Łodzi (łódźi regionális bíróság) a C-558/18. sz. ügyben úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, hogy a tagállamok abból eredő – az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségek megteremtésére vonatkozó – kötelezettségével ellentétesek azok a rendelkezések, amelyek jelentősen növelik a bírákkal szembeni független fegyelmi eljárás garanciái sérülésének kockázatát Lengyelországban azáltal, hogy

1) lehetővé teszik a fegyelmi eljárások politikai befolyásolását,

2) azzal a veszéllyel járnak, hogy a fegyelmi intézkedések rendszerét a bírósági határozatok tartalmának politikai ellenőrzésére használják fel, valamint

3) lehetővé teszik, hogy a bírákkal szembeni fegyelmi eljárásokban bűncselekmény útján szerzett bizonyítékokat használjanak fel?”

44. A Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság) a C-563/18. sz. ügyben szintén úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, hogy a tagállamok abból eredő – az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségek megteremtésére vonatkozó – kötelezettségével ellentétesek azok a rendelkezések, amelyek Lengyelországban a fegyelmi eljárás politikai befolyásolása révén megszüntetik a bírákkal szembeni független fegyelmi eljárás garanciáit, és azzal a veszéllyel járnak, hogy a fegyelmi intézkedések rendszerét a bírósági határozatok tartalmának politikai ellenőrzésére használják fel?”

IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket követő események

45. A kérdést előterjesztő bíróságok a Bíróság ajánlásainak[11] 24. pontja alapján az előzetes döntéshozatal iránti kérelmüket kiegészítő leveleket küldtek, hogy a Bíróságot tájékoztassák a kérelmek benyújtását követő eseményekről.

11 A Bíróság ajánlásainak 24. pontja a vonatkozó részében így szól: „Mivel az előzetes döntéshozatali eljárás feltételezi, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt ténylegesen folyamatban van jogvita, ez utóbbi bíróság feladata, hogy tájékoztassa a Bíróságot minden olyan eljárási cselekményről, amely hatással lehet a Bíróság elé terjesztett kérelmére, így különösen a keresettől való elállásról, a jogvita egyezség útján történő rendezéséről, vagy bármely más olyan cselekményről, amely az eljárás megszűnését eredményezi”.

46. A kérdést előterjesztő bíróság a C-558/18. sz. ügy vonatkozásában a 2018. december 7-i első levélben jelezte egyebek mellett, hogy a rendes bíróság bíróinak helyettes fegyelmi biztosa beidézte Ewa Maciejewska bírót, aki a C-558/18. sz. ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtotta, hogy tanúként jelenjen meg egy 2018. szeptember 20-i, az alapeljárásban „ítélkező tanács elnöke által hozott ítélet függetlenségének korlátozására vonatkozó” tárgyaláson. Az említett fegyelmi biztos emellett információt kért a Sąd Okręgowy w Łodzi (łódźi regionális bíróság) elnökétől arra vonatkozóan, hogy 2015 januárja és 2018. augusztus 31. között a Sąd Okręgowy w Łodzi (łódźi regionális bíróság) I. polgári kollégiumánál az államkincstárral szemben hány fizetési követelést nyújtottak be, kérte a Maciejewska bíró tanácsának kiosztott ilyen ügyek listáját, a hozott ítéletek tartalmának megjelölésével együtt, azon ügyek referenciaszámának feltüntetésével, amelyekben szerepelt az ítélet indokolása.

47. A 2018. december 11-i második levél szerint a kérdést előterjesztő bíróság a C-558/18. sz. ügyben jelezte, hogy Ewa Maciejewskához megkeresés érkezett a rendes bírósági bírák helyettes fegyelmi biztosától, hogy nyújtson be „írásbeli nyilatkozatot […] arra vonatkozóan, hogy [a kérdést előterjesztő bíróság] esetleg túllépte hatáskörét, amikor az [EUMSZ] 267. cikkben szereplő feltételek ellenére előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be”.

48. A C-563/18. sz. ügy vonatkozásában a 2018. október 30-i első levél szerint a kérdést előterjesztő bíróság jelezte, hogy Igor Tuleya bíró a rendes bírósági bírák fegyelmi biztosa által vezetett hat eljárásban vesz részt, amelyek egyike azokkal az indokokkal foglalkozik, amelyek alapján a kérdést előterjesztő bíróság a C-558/18. és a C-563/18. sz. ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő.

49. A 2018. december 12-i második levél szerint a kérdést előterjesztő bíróság a C-563/18. sz. ügyben jelezte, hogy Igor Tuleya bíró a rendes bírósági bírák fegyelmi biztosa által vezetett hét eljárásban vesz részt, továbbá megkeresés érkezett hozzá a rendes bírósági bírák helyettes fegyelmi biztosától, hogy nyújtson be „írásbeli nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy [a kérdést előterjesztő bíróság] esetleg túllépte hatáskörét, amikor az [EUMSZ] 267. cikkben szereplő feltételek ellenére előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be”.

V. A Bíróság előtti eljárás

50. A Bíróság határozatával a jelen ügyeket az írásbeli és a szóbeli eljárás, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette.

51. A Bíróság elnöke 2018. október 1-jei végzésével [12] elutasította a kérdést előterjesztő bíróságok azon kérését, hogy jelen ügyeket a Bíróság eljárási szabályzatának 105. cikkének (1) bekezdésében foglaltak szerinti gyorsított eljárásban bírálják el.

52. A Bíróság elnöke 2018. november 12-én úgy határozott, hogy a jelen ügyeket a Bíróság eljárási szabályzata 53. cikkének (3) bekezdése alapján soron kívül kell elbírálni.

53. A jelen ügyekben előterjesztett kérdésekre vonatkozóan a Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (államkincstár – Łódźi vajdaság), a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (eredetileg Prokuratura Regionalna w Łodzi; legfőbb ügyész, képviseli az országos ügyészség, Lengyelország [eredetileg a łódźi kerületi ügyészség, Lengyelország]) és a Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (eredetileg Prokuratura Okręgowa w Płocku; legfőbb ügyész, képviseli az országos ügyészség, Lengyelország [eredetileg a płocki kerületi ügyészség], a továbbiakban: legfőbb ügyész), a holland kormány, a Lett Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

12 Miasto Łowicz és Prokuratura Okręgowa w Płocku végzés (C-558/18 és C-563/18, nem tették közzé, EU:C:2018:923).

54. A legfőbb ügyész, a Rzecznik Praw Obywatelskich (emberi jogi biztos, Lengyelország), a Lengyel Köztársaság, az EFTA Felügyeleti Hatóság, valamint az Európai Bizottság a 2019. június 18-i tárgyaláson előadta szóbeli érveit.[13]

VI. A felek észrevételeinek összefoglalása

A. Eljárási kifogások

55. Az államkincstár és Lengyelország azt állítja, hogy az alapeljárások kizárólag belső jellegű helyzetre vonatkoznak, és nem tartoznak az uniós jog hatálya alá. Az államkincstár hangsúlyozza, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése nem függ össze az alapeljárásokkal és az ítélkezési gyakorlatban szereplő, belső helyzetet tartalmazó kivételek egyike sem igazolja, hogy a Bíróság a jelen ügyekben hatáskörrel rendelkezne.[14]

56. Lengyelország – a legfőbb ügyésszel együtt – egyebek mellett azt állítja, hogy a bírákkal szembeni fegyelmi eljárásokról szóló szabályok tagállami hatáskörbe tartoznak és ezért az uniós jog ezek megítélése során nem alkalmazandó. Lengyelország szerint fegyelmi eljárásokra vonatkozóan az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből nem vezethetők le konkrét normák. Lengyelország a tárgyaláson hangsúlyozta, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából[15] az következik, hogy a tagállami intézkedéseknek ténylegesen – és nem csak potenciálisan – az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmében vett, az uniós jog által szabályozott területekre kell tartoznia. A legfőbb ügyész emellett azt állította, hogy az igazságszolgáltatás szervezésére vonatkozó tagállami hatáskört a Lisszaboni Szerződés nem módosította, amint az a német szövetségi alkotmánybíróság Lisszabon-ítéletéből is kiderül.[16]

57. A Bizottság, bár hivatalosan nem emelt kifogást, a teljesség kedvéért előadta, hogy az alapeljárás nem tartozik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmében vett, az uniós jog által szabályozott területre. Hangsúlyozza, hogy a C-558/18. sz. ügy vonatkozásában a közigazgatás terén ellátott feladatok nem tartoznak az uniós jog hatálya alá és különösen nem minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak. Hasonlóképpen, a C-563/18. sz. ügy vonatkozásában a Bizottság előadja, hogy az alapeljárások a lengyel büntetőjogra vonatkoznak, és különösen nem tartoznak a szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló, 2008. október 24-i 2008/841/IB tanácsi kerethatározat (HL 2008. L 300., 42. o.) 4. cikkének b) pontja vagy a büntetőeljárás során az ártatlanság vélelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló, 2016. március 9-i 2016/343/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 65., 1. o.) 7. cikke (4) bekezdésének hatálya alá.

58. Az államkincstár, a legfőbb ügyész, Lengyelország és a Bizottság azt állítja, hogy az előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok, mivel hipotetikusak és nem függnek össze az alapeljárásokkal.[17]

13 Bár a fegyelmi tanács nem tartozik az alapeljárásban részt vevő felek közé és így a Bíróság eljárási szabályzatának értelmében a jelen ügyekben nem vehet részt, a Bíróság elnöke 2019. június 14-i döntésével úgy határozott, hogy elfogad egy, Lengyelország által benyújtott, a fegyelmi tanácstól származó dokumentumot, nevezetesen a legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa bírói közgyűlésének 2019. június 4-i 8. sz. határozatát, amely az említett tanács jelen ügyekre vonatkozó álláspontját tartalmazza (lásd a jelen indítvány 17. és 30. lábjegyzetét).

14 Az államkincstár különösen a következő ítéletekre hivatkozik: 1990. október 18-i Dzodzi ítélet (C-297/88 és C-197/89, EU:C:1990:360); 2006. december 5-i Cipolla és társai ítélet (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758); 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 Lengyelország különösen a következő ítéletre hivatkozott: 1997. május 29-i Kremzow ítélet (C-299/95, EU:C:1997:254, 16. pont); 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 39. és 40. pont).

16 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

17 Megjegyzem, hogy a fegyelmi tanács a jelen ügyekre vonatkozó álláspontját ismertető határozatban (lásd: a jelen indítvány 13. lábjegyzete) egyebek mellett azt állítja, hogy az előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok és tárgytalanok, mivel olyan ügyekben merülnek fel, amelyek nem függnek össze az uniós joggal, továbbá elvontak és hipotetikusak, mivel nem az alapeljárásban szereplő jogvitára vonatkoznak, hanem egy tagállam bírósági szervezetére, amely az adott tagállam kizárólagos hatáskörébe tartozik.

59. Az államkincstár, a legfőbb ügyész és Lengyelország azt állítja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem ismerteti többek között azt, hogy miért kell megvizsgálni az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmezésének kérdését vagy hogy milyen kapcsolat áll fenn az említett uniós jogi rendelkezés és az alapeljárásokban alkalmazandó nemzeti jogszabályok között, amint azt az ítélkezési gyakorlat, a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikke, valamint a Bíróság ajánlásai előírják.

60. Az államkincstár, a legfőbb ügyész és Lengyelország továbbá azt állítja, hogy a Bíróság válasza nem szükséges az alapeljárásokban szereplő jogviták megoldásához, mivel az említett jogviták nem állnak összefüggésben a lengyelországi fegyelmi rendszerrel és az érintett bírák jelenleg nem állnak fegyelmi eljárás alatt. Véleményük szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a bíráknak a potenciális fegyelmi eljárások megindításától való szubjektív félelmeivel kapcsolatosak, amelyek hipotetikus események, a Bíróság pedig hasonló helyzetekkel foglalkozott a Falciola[18] és a Nour[19] ügyben, ahol elutasította az előterjesztett kérdéseket. Azt állítják továbbá, hogy ha a nemzeti bíróságok előterjeszthetnének olyan kérdéseket, amelyek nem kapcsolódnak az alapeljárásokban szereplő jogvitákhoz, ez aláásná az előzetes döntéshozatali eljárás célját. Az államkincstár hangsúlyozza, hogy a Bíróságnak az alapeljárás megoldása érdekében feltett kérdések relevanciájára vonatkozó feltételeket enyhítő ítélkezési gyakorlata[20] a jelen ügyekre nem alkalmazható.

61. Lengyelország és a Bizottság hangsúlyozza, hogy az, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok dönthetnek az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére irányuló kérdésekben, nem elegendő az előterjesztett kérdések elfogadhatóságának megállapításához, mivel azoknak a kérdést előterjesztő bíróságok előtt folyamatban lévő jogviták megoldása szempontjából relevánsnak és szükségesnek is kell lenniük. A legfőbb ügyész és a Bizottság továbbá azt állítja, hogy a jelen ügyek eltérnek az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ügytől,[21] mivel ott az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének értelmezése releváns volt az alapeljárásokban szereplő jogvita megoldása szempontjából.

62. A Bizottság azt állítja, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése nem releváns az alapeljárásokban szereplő jogviták tárgya vagy az említett jogvitákkal kapcsolatos bármely előzetes kérdés *(quaestio in limine litis)* szempontjából. Véleménye szerint a Bíróság válasza általános vagy hipotetikus kérdésekről való véleménynyilvánításnak minősülne és túllépne az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali mechanizmusnak az ítélkezési gyakorlatban meghatározott korlátjain.[22] Elismeri, hogy nem zárhatók ki a kérdést előterjesztő bíróság azon aggályai, hogy a bírákkal szemben fegyelmi eljárás indul, úgy véli azonban, hogy ez a körülmény nem változtat azon a tényen, hogy az előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok. A Bizottság a tárgyaláson hangsúlyozta, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok nem jelöltek meg olyan elemet, amely alapján a Bíróság által az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének értelmezésére adott válasz nyomán hoznának határozatot.

63. A lengyel emberi jogi biztos és az EFTA Felügyeleti Hatóság szerint az előterjesztett kérdések elfogadhatóak.

64. A lengyel emberi jogi biztos szerint a Falciola ítélet[23] a jelen ügyekre nem alkalmazható, mivel az azelőtt született, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése bekerült volna a Szerződésekbe. Állítása szerint a jelen ügyekben van uniós jogi elem, elsősorban amiatt, hogy garantálni kell az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 267. cikkben meghatározott előzetes döntéshozatali eljárás tényleges érvényesülését. Az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítéletből[24] az következik, hogy az

18 1990. január 26-i végzés (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 1998. május 25-i végzés (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 Az államkincstár a következő ítéletekre hivatkozik: 2008. december 16-i Cartesio ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723); 2011. február 17-i Weryński ítélet (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 2018. február 27-i ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117).

22 A Bizottság különösen a következő ítéletekre hivatkozik: 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400); 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236).

23 1990. január 26-i végzés (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 2018. február 27-i ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 40. pont).

EUSZ 19. cikk (1) bekezdése szerinti bírói függetlenség védelmét alkalmazni kell, ha a nemzeti jogalkotó uniós jogi kérdésekkel bíz meg egy bíróságot, és e védelem a nemzeti bíróság minden bírói tevékenységére kiterjed annak érdekében, hogy ne fossza meg az említett rendelkezést a tényleges érvényesülésétől. Véleménye szerint emellett elengedhetetlen, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének védelme alá tartozó bírák kockázat nélkül tudjanak előzetes döntéshozatali eljárást indítani, és az ilyen garanciák hiánya a jelen ügyekben önmagában is uniós jogi elemnek minősül, függetlenül attól, hogy a kérdést előterjesztő bírákkal szemben vizsgálatokat indítottak-e.

65. A lengyel emberi jogi biztos továbbá azt állítja, hogy az előterjesztett kérdések nem hipotetikusak, és a Bíróság válasza szükséges a kérdést előterjesztő bíróságok számára ahhoz, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése által biztosított bírói függetlenség védelme alatt hozzanak döntést. Hangsúlyozza, hogy ha a bírák csak a velük szemben indított fegyelmi eljárásokban vethetnék fel a bírói függetlenség kérdését, az összeegyeztethetetlen lenne az Unibet ítélettel,[25] amelyben a Bíróság azt mondta ki, hogy a hatékony bírói jogvédelem biztosításához nem elégséges, ha akkor vetik fel a nemzeti jognak az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét, amikor az egyént bizonyos szankciók fenyegetik.

66. Az EFTA Felügyeleti Hatóság azt állítja, hogy az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítéletből[26] az következik, hogy a bírói függetlenség nem megosztható. Véleménye szerint a nemzeti bíróság mindig uniós bíróságként jár el, nem csak akkor, amikor kifejezetten uniós joggal kapcsolatos ügyekben dönt. Ennek megfelelően úgy véli, hogy a jelen ügyek elfogadhatók, mivel a bírói függetlenségre vonatkozóan a nemzeti bíróságok számára előírt követelményeket illetően egyértelműen van megválaszolandó uniós jogi kérdés.

B. Az ügy érdeme

67. A lengyel emberi jogi biztos szerint az előterjesztett kérdésekre igenlő választ kell adni. Állítása szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlata[27] alapján a fegyelmi eljárásokra vonatkozó lengyel intézkedések nem garantálják, hogy a bírák védelmet élveznek a végrehajtó hatóságok túlzott ellenőrzésével szemben. Egyebek mellett azt állítja, hogy a fellebbviteli bíróságokon az igazságügyi miniszter nevezi ki a bírákat határozott hivatali időre, ez a hivatali idő azonban lejár, ha a bíróval szemben fegyelmi szankciókat alkalmaznak, és volt olyan helyzet, amikor bírák nem voltak hajlandók fegyelmi eljárást indítani egy másik bíróval szemben, ehelyett pedig velük szemben indítottak fegyelmi eljárást. Azt is megjegyzi, hogy az igazságügyi miniszter nevezi ki a rendes bíróság bíráinak fegyelmi biztosát és két helyettesét, és kifogással élhet a fegyelmi biztos azon döntésével szemben, hogy nem indít fegyelmi eljárást, aminek következtében meg kell indítani a fegyelmi eljárást és az ilyen eljárások lefolytatására vonatkozóan az igazságügyi miniszter által adott utasítások a fegyelmi biztosra nézve kötelezőek.

68. A lengyel emberi jogi biztos szerint továbbá az igazságügyi miniszter kinevezheti az igazságügyi miniszter fegyelmi biztosát, amely esetén más fegyelmi biztos nem járhat el, és ami azt jelenti, hogy meg kell indítani a fegyelmi eljárást. Állítása szerint fegyelmi eljárás meghatározott határidő nélkül indítható, amely révén sérül az a követelmény, hogy az ügyekben észszerű határidőn belül döntést kell hozni, valamint hogy az igazságügyi miniszter a fegyelmi eljárást illetően új eljárást kérhet, és így új körülmény vagy bizonyíték felmerülése esetén ugyanazon jogsértés ügyében szankcionálni lehet a bírót.

25 2007. március 13-i ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 62. és 64. pont).

26 2018. február 27-i ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 37. és 40. pont).

27 A lengyel emberi jogi biztos a következő ítéletre hivatkozott: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality ítélet (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67. pont).

69. A lengyel emberi jogi biztos továbbá azt állítja, hogy a fegyelmi eljárásokban a bírák védelemhez való jogának szükséges garanciái hiányoznak. Különösen azt állítja, hogy a fegyelmi bíróság ítéletet hozhat az eljárás alá vont bíró és képviselője igazolt távollétében, valamint – a rendes bíróságokról szóló törvény 115c. cikkére hivatkozva –, hogy a büntetőeljárásokból származó bizonyítékok használata a bírákkal szemben szolgálati szabályok megsértése miatt indított fegyelmi eljárásokban nem indokolt. Véleménye szerint a fegyelmi rendszer intézményi vonatkozásai is problémákat vetnek fel, így például az ülnökök felvétele a fegyelmi tanácsba, mivel a jogi ismeretek szükségesek a fegyelmi ügyekben való döntéshozatalhoz, valamint az, hogy a fegyelmi tanács elnöke jelöli ki az elsőfokú fegyelmi bíróságot, ami kétségeket vet fel azzal kapcsolatban, hogy az ilyen bíróság törvény által létrehozott bíróság-e.

70. A legfőbb ügyész azt állítja, hogy a bírákra vonatkozó lengyel fegyelmi rendszer megfelel a bírói függetlenség Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott garanciáinak,[28] valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából eredő normáknak is.[29] Különösen kihangsúlyozza, hogy az igazságügyi miniszter fegyelmi eljárást indíthat és kifogással élhet, ha nem indítanak meg valamely fegyelmi eljárást, azonban az eljárás kimenetelét nem határozhatja meg és bíróval szemben nem írhat elő szankciót. Véleménye szerint a lengyelországi fegyelmi rendszer reformja a bírák elszámoltathatóságának javítására irányul. A tárgyaláson hangsúlyozta, hogy a bírákat az általuk hozott döntések tartalmát illetően nem terheli fegyelmi felelősség, és senkit nem vontak fegyelmi eljárás alá amiatt, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő; a jelen ügyekben eljáró bírákat érintő vizsgálatok más jellegűek voltak, és annak tisztázására irányultak, hogy miért azonosak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek.

71. Lengyelország azt állítja, hogy a lengyel jogrendszer nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek sértik a bírákkal szembeni független fegyelmi eljárások garanciáit, vagy növelik az ilyen garanciák megsértésének kockázatát. Véleménye szerint a kérelmek Lengyelországban nem létező intézkedésekre vonatkoznak, és hipotetikusak, mivel nem tüntetik fel, mely konkrét garanciák sérültek és miként. Lengyelország ezenfelül azt állítja, hogy nehéz válaszolni a kérelmekben szereplő állításokra, mivel fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos, bizonyos lengyel jogi rendelkezésekből válogatott állításokból állnak, szubjektív értékelésekkel vegyítve, amelyek célja a lengyelországi bírósági rendszer reformjával szembeni általános bírálat megfogalmazása volt.

72. Lengyelország egyebek mellett azt állítja, hogy sem az igazságügyi miniszter, sem a végrehajtó hatalmi ág más szerve nem dönt a fegyelmi eljárásokban vagy alkalmaz fegyelmi szankciókat a bírákkal szemben. Hangsúlyozza, hogy a rendes bíróságokról szóló törvény 110. és 110a. cikke szerint a fellebbviteli bíróság fegyelmi bíróságai a rendes bíróságok bíráival kapcsolatos fegyelmi eljárásokban döntenek, és bizonyos esetekben a fegyelmi tanács jár el az ilyen eljárásokban. Lengyelország szerint a fegyelmi tanács bíráit a lengyel alkotmány 179. cikkének megfelelően jelöli ki a köztársasági elnök, az igazságügyi miniszter pedig a KRS-sel folytatott egyeztetést követően 6 évre nevezi ki a fellebbviteli bíróságokon a fegyelmi bíróságok bíráit a rendes bíróságok legalább 10 év szolgálati idővel rendelkező bírái közül, tehát az e tisztségre a lengyel alkotmánnyal összhangban kinevezett bírák közül. Véleménye szerint a bírákkal szembeni fegyelmi eljárásban eljáró bírákat megilletik a függetlenség formális garanciái,[30] így a határozatlan időre való kinevezés, elmozdíthatatlanság, mentelmi jog, díjazás, és a politikától való távolmaradás kötelezettsége.[31]

28 A főügyész a következő ítéletre hivatkozott: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality ítélet (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67. pont).

29 A főügyész a következő ítéletekre hivatkozik: EJEB, 2018. szeptember 25., Denisov kontra Ukrajna ítélet (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911); EJEB, 2013. január 9-i Oleksandr Volkov kontra Ukrajna ítélet (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

30 Megjegyzem, hogy a fegyelmi tanács a jelen ügyekre vonatkozó álláspontját ismertető határozatban (lásd: a jelen indítvány 13. lábjegyzete) egyebek mellett azt állítja, hogy a fegyelmi tanács bíráit ugyanazon szabályok szerinti függetlenségi garanciák illetik meg, mint a legfelsőbb bíróság más tanácsait, és az említett tanács megfelel minden uniós jogi, a peres felek hatékony bírói jogvédelmének biztosítására irányuló követelménynek, a bírákat érintő fegyelmi ügyek esetében is.

31 Lengyelország különösen a lengyel alkotmány 178. cikkének (2) és (3) bekezdésére, valamint 179., 180. és 181. cikkére hivatkozik.

73. Lengyelország hangsúlyozza, hogy sem az igazságügyi miniszter, sem más politikus nem befolyásolja a fegyelmi bíróságokat és az ilyen bíróságokban részt vevő bírákat, különösen az alábbiak miatt: 1) nem ők határozzák meg a fegyelmi bíróságok összetételét, ezt ugyanis a rendes bíróságokról szóló törvény 111. cikke alapján egy adott bíróság bíráiból összeállított jegyzékből történő sorshúzással döntik el; 2) nem adhatnak iránymutatást a fegyelmi bíróságokban részt vevő bíráknak; 3) nem mozdíthatják el a fegyelmi bíróságok bíráit; 4) nem mozdíthatják el valamely fegyelmi bíróság bíráját az általa tárgyalt ügytől; valamint 5) nincs joguk ellenőrizni a fegyelmi bíróságok tevékenységét.

74. Lengyelország elismeri, hogy az igazságügyi miniszter rendelkezik bizonyos jogkörökkel a fegyelmi eljárások megindítására, mivel kötelezhet valamely fegyelmi biztost vizsgálat megkezdésére, kifogással élhet az ellen, ha az említett fegyelmi biztos megtagadja a fegyelmi eljárás megindítását, vagy valamely különleges ügy elbírálására kijelölheti az igazságügyi miniszter fegyelmi biztosát. Lengyelország hangsúlyozza, hogy az igazságügyi miniszter még ebben az esetben is közvetett befolyást gyakorol, elsősorban azzal, hogy kifogással él a fegyelmi eljárások megindítását megtagadó határozatokkal szemben, és a fegyelmi biztosok által kezdeményezett eljárások kimenetelére vagy a fegyelmi bíróságok határozatára nincs befolyással. Lengyelország a tárgyaláson azt állította, hogy az igazságügyi miniszter fegyelmi biztosát olyan helyzetekben jelölik ki, amikor egyetlen eljárásra kell összpontosítani, és ezt a szervet a fegyelmi biztosok munkaterhének csökkentése és a bonyolult jogi és ténybeli körülményeket tartalmazó ügyek kezelése érdekében hozták létre.

75. Lengyelország azt állítja, hogy a bírákat a fegyelmi eljárásokban megilletik a tisztességes eljáráshoz való jog eljárási garanciái. Állítása szerint az ügyekről a rendes bíróságokról szóló törvény alapján eljáró bíróság hoz döntést, és az ilyen ügyekben döntést hozó bírákra a pártatlanság és függetlenség garanciái vonatkoznak, továbbá a fegyelmi eljárások a rendes bíróságokról szóló törvény 116. cikkének (1) bekezdése szerint nyilvánosak. Lengyelország hangsúlyozza, hogy a fegyelmi eljárás tiszteletben tartja a fegyveregyenlőség és a *ne bis in idem* elvét, a rendes bíróságokról szóló törvény 113. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében pedig az eljárás alá vont bíró a többi bíró, ügyész, ügyvéd vagy jogtanácsos közül védőt jelölhet ki, továbbá betegség esetén bíróság által kirendelt védőügyvéd illeti meg; az érintett bírót az ártatlanság vélelme is megilleti, és a rendes bíróságokról szóló törvény 121. cikke értelmében az első fokon eljáró fegyelmi bíróság határozatával szemben fellebbezéssel élhet, és e fellebbezést a benyújtástól számított 2 hónapon belül el kell bírálni. Lengyelország szerint a rendes bíróságokról szóló törvény 107. cikkében szereplő fegyelmi vétségek meghatározása évek óta nem változott, és rugalmasságot, valamint előreláthatóságot biztosít. Lengyelország a tárgyaláson hangsúlyozta, hogy a bírósági határozatok tartalmával szemben nem áll fenn fegyelmi felelősség.

76. A kérdést előterjesztő bíróságoknak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeiket kiegészítő leveleiket illetően Lengyelország azt állítja, hogy a rendes bíróságok bíráinak fegyelmi biztosa egy „az Európai Unió Bírósága elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel összefüggésben, Ewa Maciejewska és Igor Tuleya bírák részvételével zajló vizsgálati eljárásokról szóló” közleményben válaszolt az említett levelekben szereplő információkra.[32] Lengyelország azt állítja, hogy az említett közlemény szerint a vizsgálat annak eldöntésére irányult, hogy volt-e olyan bíró, aki megpróbált nyomást gyakorolni a kérdést előterjesztő bírákra annak érdekében, hogy beavatkozzon azon ügyekben hozott ítéletek tartalmába, amelyekben az említett kérdéseket előterjesztették. Lengyelország azt állítja, hogy a fegyelmi vétség gyanúja amiatt merült fel, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzések szövege gyakorlatilag megegyezett. Lengyelország továbbá azt állítja, hogy a rendes bírósági bírák helyettes fegyelmi biztosa a vizsgálatot fegyelmi vétség hiányában lezárta, az említett eljárásokban pedig a bírák tanúként, nem eljárás alá vont bírákként vettek részt. Ezenfelül Lengyelország hangsúlyozza, hogy az említett bírák jelenleg nem állnak fegyelmi eljárás alatt és más bírákat érintő ügyekben csak tanúként hallgatták meg őket.

32 NR RDSP 713–53/18, 2018. december 17., elérhető: http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf.

77. Lettország javaslata szerint a Bíróságnak az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adnia, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer tiszteletben tartsa a bírói függetlenség garanciáit. Hangsúlyozza, hogy egy ilyen rendszernek meg kell felelnie a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott garanciáknak,[33] amint azt a lett fegyelmi rendszer illusztrálja. Megjegyzi, hogy a bírósági határozatok főszabály szerint nem érintik a bírák fegyelmi felelősségét, és ilyen felelősség csak súlyos és nem kimenthető szakmai kötelességszegésre vonatkozhat.[34] Hangsúlyozza a bírói függetlenségnek a hatalmi ágak elkülönüléséhez és a jogállamisághoz való viszonyát, amint azt többek között a lett és az uniós jog is elismeri.[35]

78. Hollandia az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre igenlő válasz adását javasolja.[36] Azon az álláspontón van, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából[37] következően azok a nemzeti intézkedések, amelyek, amint azt a kérdést előterjesztő bíróságok kifejtették, a bírákkal szembeni fegyelmi eljárások esetében bevonják vagy lehetővé teszik a politikai befolyást és amelyek a bírósági határozatok tartalma feletti politikai ellenőrzésre használhatók, sértik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke szerinti bírói függetlenség elvét.

79. Az EFTA Felügyeleti Hatóság hangsúlyozza a bírói függetlenség jelentőségét a jogállamiság tiszteletben tartása érdekében, amint azt az EGT és az EU jogrendje is elismeri.[38] Aggályosnak tartja, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata[39] alapján a bírákkal szembeni lengyel fegyelmi rendszer több ponton is összeegyeztethetetlen a bírói függetlenség követelményeivel. Ezek közé tartoznak a következők: 1) a szolgálati szabályok megsértésével elkövetett fegyelmi vétségek nincsenek egyértelműen meghatározva; 2) úgy tűnik, kapcsolat áll fenn a fegyelmi eljárásokért felelős fél és a végrehajtó hatalmi ág között a fegyelmi tanács összetétele, a fegyelmi biztosoknak az ügyek elbírálására a végrehajtó hatalmi ág általi kijelölése, valamint a vizsgálatok kimenetele szempontjából; 3) büntetőeljárás során beszerzett, vagy operatív eszközök alkalmazása révén szerzett bizonyítékoknak a fegyelmi eljárásban történő használata; 4) a fegyelmi tanács függetlenségével kapcsolatos aggályok; valamint 5) a fegyelmi szankciók súlyosak és sor kerülhet új eljárásra az eljárás alá vont bírák hátrányára.

80. Az EFTA Felügyeleti Hatóság azt állítja, hogy a lengyelországi bírósági rendszerrel kapcsolatos törvénymódosítást egészében kell figyelembe venni, és ha az egyes módosításokat külön–külön vizsgálják, anélkül, hogy a halmozódó hatásokat figyelembe vennék, fennáll a veszélye annak, hogy a – jelek szerint – összehangolt intézkedések sorozatának összhatása nem kap elég figyelmet. Hangsúlyozza továbbá, hogy visszatartó hatással jár az, hogy a kérdést előterjesztő bíróságokat felszólították, hogy az előterjesztett kérdések vonatkozásában írásbeli nyilatkozatot nyújtsanak be.

33 Lettország a következő ítéletre hivatkozik: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality ítélet (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67. pont).

34 Lettország különösen a következőkre hivatkozik: Velencei Bizottság, Emberi Jogi Főigazgatóság és EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, 2014. március 24-i 755/2014. sz. közös vélemény a Moldovai Köztársaságnak a bírák fegyelmi felelősségéről szóló törvénytervezetéről, CDL-AD(2014)006; a Velencei Bizottság 2015. december 21-i 825/2015. sz. véleménye a „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak” a bírák fegyelmi felelősségéről és értékeléséről szóló törvényéről, CDL-AD(2015)042.

35 Lettország különösen a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság, Lettország) 2010. január 18-i 2009–11–01. sz. ítéletére, valamint a következő ítéletekre hivatkozik: 2006. szeptember 19-i Wilson ítélet (C-506/04, EU:C:2006:587); 2018. március 6-i Achmea ítélet (C-284/16, EU:C:2018:158); 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 Hollandia írásbeli észrevételeiben megjegyzi, hogy mivel a válaszadáshoz nem áll rendelkezésre elegendő anyag, nem foglal állást a C-558/18. sz. ügyben előterjesztett kérdés arra vonatkozó 3. pontját illetően, hogy a bírákkal szembeni fegyelmi eljárásokban bűncselekmény révén megszerzett bizonyítékok is felhasználhatók-e.

37 Hollandia a következő ítéletre hivatkozik: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality ítélet (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 48–54. és 63–67. pont).

38 Az EFTA Felügyeleti Hatóság különösen az EFTA-Bíróság 2017. február 14-i Pascal Nobile kontra DAS Rechtsschutz-Versicherungs határozatára, E-21/16, valamint a következő ítéletekre hivatkozik: 2006. szeptember 19-i Wilson ítélet (C-506/04, EU:C:2006:587); 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 Az EFTA Felügyeleti Hatóság a következő ítéletre hivatkozik: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality ítélet (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67. pont).

81. A Bizottság a tárgyaláson másodlagosan előadta, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata [40] alapján a lengyelországi fegyelmi rendszer sérti a bírói függetlenség elvét, mivel nem biztosítja a szükséges garanciákat, hogy el lehessen kerülni annak kockázatát, hogy a rendszert a bírósági határozatok tartalmának politikai ellenőrzési eszközeként használják. Ez okból kifolyólag a Bizottság kijelentette, hogy Lengyelországgal szemben kötelezettségszegési eljárást indít az EUMSZ 258. cikk alapján, arra hivatkozva, hogy a bírákra vonatkozó új fegyelmi rendszer összeegyeztethetetlen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével a Charta 47. cikkével összefüggésben. [41]

82. A Bizottság, összefoglalva az említett eljárással összefüggésben tett állításait, különösen a következőket állítja: 1) a lengyel jog lehetővé teszi, hogy a rendes bírósági bírákat fegyelmi eljárás keretében felelősségre vonják az általuk hozott bírósági határozatok, így az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tartalma miatt; 2) a fegyelmi tanács nem teljesíti a bírói függetlenséggel szemben támasztott uniós jogi követelményeket, amint azok a folyamatban lévő C-585/18, C-624/18 és C-625/18. sz., A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyekben szerepelnek; 3) a lengyel fegyelmi rendszer nem garantálja, hogy valamely rendes bírósági bíróval szemben indított fegyelmi eljárásban első fokon törvény által létrehozott bíróság fog dönteni, mivel a fegyelmi tanács elnöke dönti el – *ad hoc* jelleggel és diszkrecionális alapon –, hogy mely fegyelmi bíróság jár el az adott ügyben; valamint 4) a fegyelmi eljárásokban a bírák eljárási jogai korlátozottak, mivel a rendszer már nem garantálja, hogy az ügyekben észszerű időn belül döntsenek, és az eljárás alá vont bírák védelemhez való joga sérül.

VII. Elemzés

83. Arra a következtetésre jutottam, hogy a jelen ügyekben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatatlanok, mivel a Bíróságnak nem áll rendelkezésére elegendő ténybeli és jogi elem annak eldöntéséhez, hogy sor került-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség biztosítására irányuló tagállami kötelezettség megszegésére.

84. Konkrétabban, a kérdést előterjesztő bíróságok általánosított kérdéseket terjesztettek elő amiatt, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben nem fejtették ki a szóban forgó tagállami intézkedések és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése közötti kapcsolatot, ami összeegyeztethetetlen a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontjában meghatározott követelményekkel. Így a Bíróság által az említett kérdésekre adott válasz véleménynyilvánításnak minősülne, amely az EUMSZ 267. cikk értelmében tilos.

85. Elemzésem két részre tagolódik. Először is az A. szakaszban megvizsgálom, hogy az alapeljárásban szereplő helyzet az uniós jog, és különösen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya alá tartozik-e. Másodszor, a B. szakaszban azt vizsgálom meg, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók-e. A kérdés B. szakaszban szereplő megvitatása során egyértelművé válik, miért nem szerepel az ügyiratban elegendő információ ahhoz, hogy érdemlegesen meg lehessen vizsgálni, hogy sor került-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség szerkezeti sérülésére. Ez okból kifolyólag nem nyilvánítok véleményt abban a kérdésben, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő garanciák sérültek-e.

40 A Bizottság a következő ítéletre hivatkozik: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality ítélet (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67. pont).

41 Sajtóközlemény – Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control, 2019. április 3., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19–1957_en.htm.

A. Az alapeljárásokban szereplő helyzet az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya alá tartozik

86. Véleményem szerint az alapeljárásokban szereplő helyzet az uniós jog, és különösen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya alá tartozik.

87. A 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítéletében (C-619/18)[42] a Bíróság megerősítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatályával kapcsolatban, hogy e rendelkezés „az uniós jog által szabályozott területekre" vonatkozik, függetlenül attól a helyzettől, amelyben e jogot a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében végrehajtják. Az említett ítélet 51. pontjában a Bíróság a következőket állapította meg:

„A Lengyel Köztársaság és Magyarország ezzel kapcsolatos állításával ellentétben az a tény, hogy a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117) tárgyát képező bércsökkentésre irányuló nemzeti intézkedéseket az érintett tagállam túlzott költségvetési hiányának megszüntetéséhez kapcsolódó követelmények miatt és az e tagállamnak nyújtott uniós pénzügyi támogatási program keretében fogadták el, *nem* játszott szerepet – ahogy az jelen ítélet 29–40. pontjából kitűnik – azon értelmezésben, amely alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó esetben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó. E következtetés ugyanis azon körülményen alapul, hogy az adott ügyben érintett nemzeti szerv, vagyis a Tribunal de Contas (számvevőszék, Portugália) – fenntartva az említett ügyben kérdést előterjesztő bíróság értékelését – bíróságként *határozhatott* az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó, és így e jog által szabályozott területeket érintő kérdésekről (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 40. pont)."[43]

88. Az imént említett ítéletben az a figyelemreméltó, hogy a Bíróság elutasította a Lengyelország és Magyarország által előterjesztett azon érveket, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó volt az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítéletben, mivel az említett ügyben szóban forgó, a Bíróság ítéletének alapját képező, bércsökkentésre irányuló nemzeti intézkedéseket az érintett tagállam túlzott költségvetési hiányának megszüntetéséhez kapcsolódó követelmények miatt egy uniós pénzügyi támogatási program keretében fogadták el. A Bíróság inkább azt erősítette meg, hogy az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítéletben az volt a lényeges, hogy a szóban forgó nemzeti szerv – értelmezésemben az EUMSZ 267. cikk szerinti – bíróságként „határozhatott" az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó, és így az uniós jog által szabályozott területeket érintő kérdésekről.

89. Ugyanez igaz a jelen ügyekben a kérdést előterjesztő bíróságokra (lásd a jelen indítvány 42. pontját). Az nem vitatott, hogy ezek olyan szervek, amelyek az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságként „határozhatnak" az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdések tárgyában. Ezért a kérdést előterjesztő bíróságok főszabály szerint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya alá tartoznak és az említett rendelkezés alkalmazandó a jelen ügyekben.

90. Mindamellett azon a véleményen vagyok, hogy a Bíróság az Associação Sindical dos Juízes Portugueses vagy a Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) (C-619/18) ítéletében nem azt mondta ki, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tág tárgyi hatálya kiszorította vagy akár legyengítette volna a Bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságára vonatkozó szabályait. Ez az a vonatkozás – amely a lengyel intézkedéseknek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenségre vonatkozó követelményeknek való megfelelése tárgyában a lengyel bíróságok által előterjesztett másik előzetes döntéshozatal iránti kérelem, az A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának

42 EU:C:2019:531, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

43 Kiemelés tőlem.

függetlensége) egyesített ügyekre vonatkozó indítványom [44] alapjául szolgáló eljárásokban nem volt jelen –, amely miatt nem dönthet a Bíróság abban a kérdésben, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése ezekben az eljárásokban sérült-e. Ezt jelen indítvány alábbi B. szakaszában tárgyalom.

91. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tág tárgyi hatálya azt is jelenti, hogy az államkincstár érvelésével ellentétben a Bíróságnak az úgynevezett belső helyzetekre vonatkozó ítélkezési gyakorlata és különösen az Ullens de Schooten ítélete [45] az alapeljárásokban szereplő helyzetre nem alkalmazható. Ez az ítélkezési gyakorlat arra vonatkozik, hogy a Bíróság tud-e választ adni az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekre olyan körülmények között, amelyeket úgy lehet tekintetni, mint amelyek eltérnek attól az általános szabálytól, hogy a belső helyzetek, ahol is egy adott ügy minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik, nem tartoznak az uniós jog hatálya alá. Ezen ítélkezési gyakorlat nagyrészt a szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályokkal, valamint az uniós jog olyan más területével kapcsolatos előzetes döntéshozatal iránti kérelmek kontextusába illeszkedik, ahol a határokon átnyúló elem főszabály szerint kötelező. [46] A jelen ügyek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének hatályával foglalkoznak. Ezt értelemszerűen nem lehet tisztán belső jellegű kérdésnek minősíteni.

92. Ennek az az oka, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmében vett, „az uniós jog által szabályozott területek" magukban foglalják a Bíróság felhatalmazását arra, hogy a bírói függetlenség garanciáinak szerkezeti sérüléséről határozatot hozzon, tekintettel arra, hogy az EUSZ 19. cikk a jogállamiság, az egyik olyan alapvető érték konkrét megnyilvánulása, amelyen az EUSZ 2. cikk szerint az Európai Unió alapul és a tagállamok az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében kötelesek „megteremt[eni] azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek […] a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek". [47] A bírói függetlenség szerkezeti sérülése elkerülhetetlenül érinti az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali mechanizmust és ezért a tagállami bíróságok azon képességét, hogy uniós bíróságként járjanak el.

93. E tekintetben elfogadom a lengyel emberi jogi biztosnak a jelen indítvány 64. pontjában az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmében vett „uniós jog által szabályozott területek" jelentésével kapcsolatban ismertetett érvét, [48] és elutasítom a legfőbb ügyész és Lengyelország a jelen indítvány 56. pontjában szereplő érveit, amelyek szerint egy azt megállapító döntés, hogy az alapeljárások az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya alá tartoznak, sértené az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást. Ennek oka, hogy az uniós jog az itt leírt korlátozott esetekben hatással van a tagállamok arra vonatkozó hatáskörére, hogy igazságszolgáltatási rendszerüket megszervezzék.

44 C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:551. Az említett ügyekben az előterjesztett kérdések elfogadhatósága nem volt kérdés, mivel egyértelmű összefüggés volt az uniós jog, vagyis a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.), valamint az alapeljárásban magoldandó jogviták között. Mindamellett úgy vélem, hogy a Bíróság az említett ügyekben döntést tud hozni arról, hogy a Charta 47. cikkének állítólagos megsértésén túl sor került-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség szerkezeti sérülésére is. Lásd még a jelen indítvány 125. pontját.

45 2016. november 15-i ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 49–55. pont); lásd még: 2018. szeptember 20-i Fremoluc ítélet (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 Lásd: Iglesias Sánchez, S., „Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?", *European Constitutional Law Review*, 14. kötet, 2018, 7–36. o., különösen a 14–28. o. További megvitatását lásd például: Dubout, E., „Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations »purement« internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874", *Revue des affaires européennes*, N° 4, 2016, 679–693. o.; Krommendijk, J., 'Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations", *German Law Journal*, 18. kötet, 2017, 1359–1394. o.; Potvin-Solis, L., „Qualification des situations purement internes", in: Neframi, E., szerk., *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Larcier, 2015, 39–99. o.

47 E tekintetben lásd: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, különösen a 42–48., 54., 55., 57. és 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Kivéve a Falciola ügyre vonatkozó érvei, legalábbis a jelen ügyek körülményei között.

94. Ezért számomra közömbös, hogy az alapeljárásban szereplő jogviták a C-558/18. sz. ügyben a lengyel közigazgatási jogi rendelkezések, a C-563/18. sz. ügyben pedig a lengyel büntetőjogi rendelkezések alkalmazására vonatkoznak. Amint azt a Bíróság a Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítéletének (C-619/18) 51. pontjában egyértelművé tette és a jelen indítvány 87. pontjában megismételtem, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya sehogyan nem kapcsolódik ahhoz a kérdéshez, hogy az az anyagi jogvita, amelyben a bírói függetlenséget vitatják, érinti-e az uniós jogot. Amint azt a jelen indítvány 88. és 89. pontjában hangsúlyoztam, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya tág. Az, hogy a bírói függetlenség megsértése szerkezeti jellegű-e, és így sérti-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, az külön értékelés tárgyát képezi (lásd a jelen indítvány 125. pontját).

95. Így a jelen ügyeknek a Bíróság Falciola [49] és a Nour [50] ítéletével való hasonlóságai az alapeljárásban szereplő helyzet szempontjából közvetlenül nem relevánsak, mivel az említett ítéletek a Bíróságnak az Associação Sindical dos Juízes Portugueses és a Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) (C-619/18) ítélete előtt születtek.

96. Az 1990. január 26-i Falciola ügyben teljes ülésben hozott végzésben [51] a kérdést előterjesztő bíróság előtti jogvita az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazására vonatkozott, ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderült, hogy az előterjesztett kérdések célja annak meghatározása volt, hogy a nemzeti bírák a bírói felelősségről szóló olasz jogszabály elfogadása ellenére el tudják-e látni függetlenül és pártatlanul az uniós bírói feladataikat. A Bíróság megállapította, hogy az előterjesztett kérdések nem álltak kapcsolatban az alapeljárással, mivel nem a szóban forgó uniós közbeszerzési szabályok értelmezésére vonatkoztak, és a kérdést előterjesztő bíróságnak „kizárólag egyes olasz bírák lehetséges pszichológiai reakciót illetően voltak kételyei”, az említett jogszabály eredményeképpen. Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy az előterjesztett kérdések nem az uniós jog olyan értelmezésére irányultak, amely a jogvita megoldásához objektív módon szükséges volt, és így nem volt hatásköre arra, hogy az említett kérdésekben döntést hozzon.

97. Hasonlóképpen, az 1998. május 25-i Nour végzésében [52] a Bíróság megállapította, hogy az előterjesztett kérdések nem függtek össze az alapeljárással, és nincs hatásköre megválaszolni azokat. Az említett kérdéseket egy osztrák fellebbviteli testület terjesztette elő egy orvos és egy biztosítási alap közötti, az orvos díjazására vonatkozó jogvitával összefüggésben, és az uniós jog részét képező általános elvekre vonatkoztak az említett testület működésének egyes vonatkozásaival kapcsolatban. A Bíróság indokolása három alapra támaszkodott. Először is, az előterjesztett kérdések nem tartoztak a jogvita hatálya alá, és így nem az uniós jog olyan értelmezésére irányultak, amely a jogvita megoldásához objektív módon szükséges volt. Másodszor, az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás keretében nem volt megengedett, hogy a nemzeti bíró olyan jogvitával kapcsolatos kérdéseket terjesszen elő, amelyben magánfélként részt vett azon bíróság révén, amelynek elnöke volt, egy másik eljárással összefüggésben, amint azt az említett fellebbviteli testület elnöke tette. Harmadszor, nem bizonyították, hogy az uniós jog alkalmazandó az alapeljárásban szereplő helyzetre.

98. Ugyanakkor a fenti ügyek egyike sem az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésére vonatkozott. A fentiekre tekintettel azt a kifogást, amely szerint az alapeljárásban szereplő helyzet nem tartozik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya alá, el kell utasítani.

49 1990. január 26-i végzés (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 1998. május 25-i végzés (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 C-286/88, EU:C:1990:33, különösen az 1–5., és 8–10. pont. Ezen ügy bővebb tárgyalását és a Bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságáról szóló ítélkezési gyakorlatának fejlődésében betöltött szerepét illetően lásd például: Lenz főtanácsnok Bosman és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-415/93, EU:C:1995:293, 76–80. pont); Fennelly főtanácsnok Corsica Ferries France ügyre vonatkozó indítványa (C-266/96, EU:C:1998:19, 19. pont, 30. lábjegyzet); Jacobs főtanácsnok Centrosteel ügyre vonatkozó indítványa (C-456/98, EU:C:2000:137, 24. pont).

52 C-361/97, EU:C:1998:250, különösen az 1–9., és 12–20. pont. Ezt a végzést egy három bíróból álló tanács hozta.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanságának okai

99. Azon a véleményen vagyok, hogy az előterjesztett kérdések elfogadhatóságára vonatkozó kifogást el kell fogadni, azonban olyan okokból, amelyek némileg eltérnek a felek észrevételeiben előadottaktól. A jelen ügyekben az elfogadhatóság problémájának középpontjában azon megfelelő – jogi és ténybeli – jogalapok hiánya áll, amelyek alapján a Bíróság meg tudná állapítani, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése által védett bírói függetlenség megsértésére sor került-e. Ez okból kifolyólag nem tudok javaslatot tenni a Bíróságnak arra vonatkozóan, hogy az említett rendelkezés sérült-e. Ezért nem nyilvánítok véleményt másodlagosan arra az esetre, ha a Bíróság nem ért egyet az előterjesztett kérdések elfogadhatóságára vonatkozó elemzésemmel.

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságára vonatkozó szabályok

100. Érdemes felidézni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján kizárólag az ügyben eljáró és a meghozandó döntésért felelős nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőit tekintve az ítélet meghozatalához szükség van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróságnak feltett kérdések valóban relevánsak-e. Következésképpen, amennyiben az előterjesztett kérdések valamely uniós jogi szabály értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni. [53]

101. Ennélfogva az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a valamely előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről való határozathozatalt, ha valamely uniós jogi szabály kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson. [54]

102. Amint az a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének a) és b) pontjának [55] értelmezésére irányuló ítélkezési gyakorlatból következik, az uniós jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak. [56] Ezenfelül a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontja értelmében elengedhetetlen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság minimális magyarázatot adjon az értelmezni kért uniós rendelkezések kiválasztásának okaira, valamint az e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti szabályozás közötti kapcsolatra. [57] Amint azt a jelen indítvány 6. pontjában megjegyeztem, ezek a követelmények a Bíróság ajánlásaiban is megjelennek. [58]

53 Lásd például: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 26. pont); 2019. március 26-i Abanca Corporación Bancaria és Bankia ítélet (C-70/17 és C-179/17, EU:C:2019:250, 43. és 44. pont).

54 Lásd például: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 27. pont); 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet (C-349/17, EU:C:2019:172, 48. pont).

55 A Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikke a következőképpen szól: „A Bírósághoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szövegén kívül az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmazza a következőket: a) a jogvita tárgyának, valamint a kérdést előterjesztő bíróság által megállapított releváns tények rövid ismertetése, vagy legalább a kérdések alapját képező tények ismertetése; b) az ügyben esetlegesen alkalmazandó nemzeti rendelkezések tartalma, és – adott esetben – a vonatkozó nemzeti ítélkezési gyakorlat; c) azon okok ismertetése, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít”.

56 Lásd például: 2016. március 10-i Safe Interenvios ítélet (C-235/14, EU:C:2016:154, 114. pont); 2017. december 20-i Asociación Profesional Élite Taxi ítélet (C-434/15, EU:C:2017:981, 24. pont).

57 Lásd például: 2017. november 9-i Maio Marques da Rosa ítélet (C-306/16, EU:C:2017:844, 54. pont); 2019. május 2-i Asendia Spain ítélet (C-259/18, EU:C:2019:346, 18. pont).

58 Lásd például: 2017. július 13-i INGSTEEL és Metrostav ítélet (C-76/16, EU:C:2017:549, 51. pont); 2019. május 2-i Asendia Spain ítélet (C-259/18, EU:C:2019:346, 20. pont).

103. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint továbbá az előzetes döntéshozatalra utalás indoka nem tanácsadói vélemények megfogalmazása általános vagy hipotetikus kérdésekről, hanem valamely jogvita tényleges megoldásának szükségessége.[59] Ennek megfelelően, ha a Bíróságnak az előterjesztett kérdésre adott válasza egy olyan problémára vonatkozó tanácsadó véleményt eredményezne, amely általános[60] vagy hipotetikus[61] jellegű, a Bíróság az ilyen kérdéseket elfogadhatatlannak nyilvánítja.

104. Ez megfelel az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem céljának. A párbeszédnek a Bíróság és a tagállami bíróságok közötti létrehozatalával az ilyen eljárás célja az uniós jog értelmezése koherenciájának és egységességének biztosítása, így lehetővé téve az uniós jog teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének biztosítását.[62]

105. Elemezve az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeknek a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében meghatározott tartalmi követelményére vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, kiderül, hogy a jelen ügyekben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az elfogadhatóság szempontjából miért problémásak.

106. A Bíróság 2017. szeptember 27-i Puškár ítélete[63] több uniós jogi rendelkezés értelmezéséről szólt a szlovák hatóságokkal szemben annak érdekében indított keresetek összefüggésében, hogy a felperes nevét töröljék a cégvezetői szerepekben „strómannak” tekintett személyek listájából. A felperes azt állította, hogy az említett listára való felvétele sérti személyiségi jogait.

107. A Puškár ügyben[64] a negyedik kérdés arra irányult, hogy elsőbbséget kell-e adni a Bíróság ítélkezési gyakorlatának, ha eltér az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatától. A Bíróság megállapította, hogy e kérdés elfogadhatatlan, mivel „a kérdést előterjesztő bíróság általánosan tette fel, és nem pontosította egyértelműen és konkrétan, hogy az általa felhozott eltérések miben állnak”. A Bíróság hozzátette, hogy az eljárási szabályzat 94. cikkében meghatározott követelményeket illetően „a kérdést előterjesztő bíróságnak pontosan meg kell jelölnie azon okokat, amelyek arra késztették, hogy felvesse az uniós jog egyes rendelkezéseinek értelmezését”, valamint hogy „elengedhetetlen, hogy a nemzeti bíróság minimálisan megmagyarázza az általa értelmezni kért uniós jogi rendelkezések megválasztását, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e rendelkezések, valamint az előtte folyamatban lévő jogvitára alkalmazandó nemzeti szabályozás között megállapít”.

108. Különösen a 2017. március 9-i Milkova,[65] a 2018. december 13-i Rittinger és társai ítéletben,[66] valamint a 2018. június 7-i Filippi és társai végzésben[67] fordult elő, hogy a tagállami jogot nem ismertették kellőképpen ahhoz, hogy e kritikus kapcsolatot meg lehessen állapítani, és emiatt elfogadhatatlanság megállapítására került sor.

59 Lásd például: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 28. pont); 2018. december 13-i Rittinger és társai ítélet (C-492/17, EU:C:2018:1019, 50. pont).

60 Lásd például: 2012. április 24-i Kamberaj ítélet (C-571/10, EU:C:2012:233, 44–46. pont); 2013. november 7-i Romeo ítélet (C-313/12, EU:C:2013:718, 39–41. pont).

61 Lásd például: 2018. július 25-i Aviabaltika ítélet (C-107/17, EU:C:2018:600, 40–43. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 165. és 166. pont).

62 Lásd például: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63 C-73/16, EU:C:2017:725, különösen az 1., 2., 25. és 26. pont.

64 2017. szeptember 27-i Puškár ítélet (C-73/16, EU:C:2017:725, 118-124. pont).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

109. A Milkova ügyben,[68] amelyben a bolgár bíróságok előtt támadtak meg egy olyan elbocsátást, amely állítólag sértette a fogyatékosság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a Bíróság megállapította, hogy a kérdést előterjesztő bíróság mindössze általános jelleggel utal a 2000/78 irányelv 4. cikkére, valamint egyéb rendelkezéseire, anélkül ugyanakkor, hogy kapcsolatba hozná e rendelkezéseket az alapügy tárgyát képező nemzeti rendelkezéssel.

110. A Rittinger és társai ügyben[69] egy olyan jogvitáról volt szó, amelyben a német szabályozás vonatkozásában utaltak egyebek mellett az állami támogatásra vonatkozó uniós jogszabályokra, és amelynek értelmében az ország területén lakóhellyel rendelkező nagykorú személy köteles a közszolgálati műsorszolgáltatóknak díjat fizetni. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés elfogadhatósága szempontjából végzetes volt, hogy „jóllehet [a kérdést előterjesztő bíróság] kifejti, hogy a műsorszolgáltatási hozzájárulás kizárólag a németországi műsorszolgáltatók javára tette lehetővé e rendszer finanszírozását, nem pontosítja sem az említett rendszer finanszírozási feltételeit, sem azokat az okokat, amelyek miatt más műsorszolgáltatók ki lennének zárva ugyanezen rendszer használatából”.

111. Az engedélyköteles szerencsejáték-automaták osztrák hatóságok általi lefoglalásával és egyéb szankciókkal kapcsolatos Filippi és társai ügyben[70] a Bíróság megállapította, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyilvánvalóan elfogadhatatlan. Ez különösen a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontjában említett követelmények elmulasztására volt visszavezethető, ugyanis az előzetes döntéshozatalra utaló határozat egyetlen eleme sem ismertette kellően pontos és egyértelmű módon azokat az okokat, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel a releváns uniós jogi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan, továbbá az uniós jog és az alapeljárásbeli jogvitára alkalmazandó nemzeti jogszabályok közötti kapcsolat sem volt kifejtve. Ezenfelül az említett követelményeket illetően hiányoztak a nemzeti jogszabályokra vonatkozó szükséges információk. Bár az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ismertette bizonyos nemzeti jogi rendelkezések tartalmát, „nem mutat[ott] rá kellően egyértelmű módon, hogy e rendelkezések miként lehetnének alkalmazhatók a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő és az e kérelem tárgyát képező jogvitákban”.

112. Végezetül megjegyzem, hogy az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésre irányuló szándékának e tagállam általi bejelentésével kapcsolatos előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságára vonatkozó érveket elutasító, teljes ülésben hozott közelmúltbeli Wightman és társai ítéletben[71] nem vitatták a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikke szerinti követelményeket, így a releváns uniós jogi rendelkezések és az alapeljárásokra alkalmazandó tagállami jog közötti, az említett szabályzat 94. cikkének c) bekezdése által előírt kapcsolatot sem.

2. A jelen ügyekre való alkalmazás

113. A Bíróság kimondta, hogy annak eldöntéséhez, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben megküldött információk megfelelnek-e az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmára vonatkozó követelményeknek, figyelembe kell venni az előterjesztett kérdések természetét és hatókörét.[72] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint továbbá, a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében meghatározott követelmények különösen fontosak olyan területeken, mint a versenyjog, amelyet összetett ténybeli és jogi helyzetek jellemeznek.[73]

68 2017. március 9-i ítélet (C-406/15, EU:C:2017:198, különösen a 73–77. pont).

69 2018. december 13-i ítélet (C-492/17, EU:C:2018:1019, különösen a 45–47. pont).

70 2018. június 7-i végzés (C-589/16, EU:C:2018:417, különösen a 25., 28., 31–33. pont).

71 2018. december 10-i ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, különösen a 29–34. pont).

72 Lásd például: 2006. december 14-i Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio ítélet (C-217/05, EU:C:2006:784, 29. pont).

73 Lásd például: 2018. december 13-i Rittinger és társai ítélet (C-492/17, EU:C:2018:1019, 39. pont); 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet (C-349/17, EU:C:2019:172, 49. pont); lásd még: Bot főtanácsnok Danqua ügyre vonatkozó indítványa (C-429/15, EU:C:2016:485, 32. pont).

114. Ezek a megfontolások, azzal együtt, hogy az ítélkezési gyakorlatban tágabb körben elfogadott, hogy a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében szereplő követelményeket szigorúan be kell tartani,[74] arra engednek következtetni, hogy annak eldöntésének összetettsége, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség szerkezeti sérülésére sor került-e, ebben a kontextusban azt jelenti, hogy a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontja alapján szükség van arra, hogy kellőképpen kifejtsék a megtámadott tagállami intézkedéseket, valamint azt, hogy miért összeegyeztethetetlenek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenségi garanciákkal.

115. A jelen ügyekben az előzetes döntéshozatalra utaló végzések nem fejtették ki kellőképpen az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése és a szóban forgó lengyel intézkedések közötti kapcsolatot. A kérdést előterjesztő bíróságoknak a bírói függetlenséggel kapcsolatos aggályaival összefüggésben, a lengyel intézkedéseket a jelen indítvány 8–32. pontjában általánosságban ismertettem. Ugyanakkor ellentétben azokkal az ügyekben, amelyekben a Bíróságot arra kérték, hogy értékelje a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer reformjával kapcsolatos nemzeti intézkedéseknek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenségi garanciákkal való összeegyeztethetőségét,[75] az iratanyagban szűkösek az információk azzal kapcsolatban, hogy mely lengyel jogi rendelkezések nem egyeztethetők össze az említett garanciákkal, és miért.

116. E tekintetben egyetértek a Lengyelország által lényegében előadott és a jelen indítvány 71. pontjában ismertetett azon érvekkel, amelyek szerint az előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben szereplő állítások jellegüket tekintve általánosítások. Különösen, bár az előzetes döntéshozatalra utaló végzések ismertetik a lengyel jog különböző rendelkezéseinek tartalmát, nem fejtik ki e rendelkezések működését és nem mutatják be azt, hogyan sértik ezek a rendelkezések állítólagosan az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség követelményeit. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzések azt sem fejtik ki, hogy a meghatározott lengyel jogi rendelkezéseket miként módosították a lengyel igazságszolgáltatási rendszer reformjának keretében elfogadott jogszabályok vagy hogy e rendelkezéseket miként alkalmazzák a bírákkal szembeni fegyelmi eljárásra vonatkozó új rendszer keretében. Következésképpen hiányoznak az előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben meghatározott állítások értékeléséhez, valamint hatályuk megállapításához szükséges ténybeli és jogi elemek.

117. Ezenfelül, az előzetes döntéshozatalra utaló végzések arra vonatkozó szubjektív elfogultsági elemet tartalmaznak, hogy hogyan befolyásolja az új fegyelmi rendszer a kérdést előterjesztő bírák független ítélethozatali képességét. Ezt mindkét előzetes döntéshozatalra utaló végzés „félelemként” írta le (lásd a jelen indítvány 34. és 36. pontját). Az érdekelt felek erre vonatkozó jogvitája hiányában nehéz megállapítani, hogy a bírói függetlenséget befolyásolja-e szubjektív elfogultság, amely, amint azt a lengyelországi igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó korábbi indítványaimban hangsúlyoztam,[76] az objektív függetlenség értékelésétől eltérő vizsgálatot igényel.

118. A jelen ügyekben az előzetes döntéshozatalra utaló végzések utalnak arra, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmezése azért szükséges ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok az alapeljárásokban határozatot hozzanak, mivel e bíróságok félnek attól, hogy ha ezen eljárásokban egy adott döntést hoznak, e bíróságok bíráival szemben fegyelmi eljárást indítanak. Ebből következik, hogy a fegyelmi eljárásokra még nem került sor. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzések alapján a kérdést előterjesztő bíróságok félelme csupán szubjektív, nem kristályosodott fegyelmi eljárásokká, és továbbra is hipotetikus.

74 Lásd például: 2016. július 5-i Ognyanov ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514, 19. pont); 2019. május 2-i Asendia Spain ítélet (C-259/18, EU:C:2019:346, 19. pont).

75 Lásd a jelen indítvány 2. lábjegyzetét.

76 Lásd: Tanchev főtanácsnok A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:551, 120. pont).

119. Ennek megfelelően az a kérdés, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség szerkezeti sérülésére sor került-e, a jelen ügyek körülményei között hipotetikus, mivel nincs elég információ arról, hogy ez a sérelem hogyan történt és miért, amely kérdések mindegyikét súlyosbítja az, hogy a bírói függetlenség vonatkozásában nem alakult ki a felek között jogvita.

120. Megjegyzem különösen, hogy a jelen ügyekben észrevételt előterjesztő felek egyike sem cáfolta a tárgyaláson a Lengyelország írásbeli észrevételeiben részletesen kifejtett azon érveket, hogy a meghatározott lengyel jogi rendelkezések miért vannak összhangban a tagállamok bírói függetlenségre vonatkozó kötelezettségeivel (lásd a jelen indítvány 72–75. pontját). Hasonlóképpen nem terjesztettek elő észrevételeket arra vonatkozóan sem, hogy az érintett bírák szubjektív félelmeit miért tartják továbbra is igazoltnak annak ellenére, hogy a legfőbb ügyész és Lengyelország azt állította, hogy az említett bírákkal szembeni vizsgálatokra azért került sor, mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek azonosak voltak, és nem pedig az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek benyújtása miatt, valamint hogy az említett bírákkal szemben nem került sor fegyelmi intézkedésekre (lásd a jelen indítvány 70–76. pontját). Mindezek tükrében nem igazán látom, hogy a jelen ügyekben az említett bírákkal szemben hogyan kristályosodott ki bármilyen jogvita.

121. Amint azt a legfőbb ügyész és a Bizottság jelezte, a jelen ügyek körülményei eltérnek azon körülményektől, amelyek alapján a Bíróság az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítéletet hozta.[77] Az említett ügyben a portugál bírák szakszervezete által egy portugál bíróság előtt a portugál számvevőszékkel szemben egyebek mellett a bérüket csökkentő nemzeti bércsökkentési intézkedések megsemmisítése iránt indított kereset szerepelt. Keresetének alátámasztása érdekében az említett szakszervezet azt állította, hogy az említett intézkedések sértették a portugál és az uniós jogban meghatározott bírói függetlenség elvét.[78] Egyértelmű, hogy az említett ügyben a bírák bércsökkenést szenvedtek el. A jelen ügyek körülményei között nem egyértelmű, hogy a Lengyelország által hozott intézkedések az elfogultságtól való olyan indokolt félelmet eredményeztek-e, amely érdemi vizsgálatot igényel.

122. Ezenfelül, amint azt az államkincstár jelezte, ezt az elemzést nem érvénytelenítik a Bíróság ítélkezési gyakorlatában szereplő azon példák, amelyek tágan értelmezik az előterjesztett kérdéseknek az alapeljárásban szereplő jogvita megoldása szempontjából relevanciáját. Például a Bíróság válaszolt a nemzeti bíróságnak az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére vonatkozó jogával vagy kötelességével kapcsolatos kérdésekre,[79] amelyek szigorú értelemben véve nem feltétlenül határozzák meg az alapeljárásban meghozandó határozat kimenetelét. Emellett a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés területére vonatkozó ítélkezési gyakorlatban[80] a Bíróság tágan értelmezte az EUMSZ 267. cikk második bekezdésében szereplő „ítélet meghozatala” kifejezést, úgy mint amely a kérdést előterjesztő bíróság ítéletéhez vezető teljes eljárást magában foglalja.

123. Ugyanakkor ez más kérdés, mint a szóban forgó tagállami intézkedések és a releváns uniós jogi rendelkezések, a jelen esetben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése közötti kapcsolat elégséges ismertetése. Továbbá, amint a jelen indítvány fenti 114. pontjában rámutattam, azon kérdés eldöntésének összetettsége folytán, hogy a tagállami intézkedések összeegyeztethetetlenek-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség garanciáival, szigorúan be kell tartani a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkében meghatározott követelményeket.

77 2018. február 27-i ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117).

78 Lásd: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, különösen a 11–13. pont).

79 Lásd például: 2006. január 10-i IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 23–26. pont); 2008. december 16-i Cartesio ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723, 68–74. pont); 2016. április 5-i PFE ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 31–36. pont). Megjegyzem, ez utóbbi ügyben nem terjesztettek elő kifogást az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával szemben.

80 Lásd: 2011. február 17-i Weryński ítélet (C-283/09, EU:C:2011:85, 34–42. pont); 2015. június 11-i Fahnenbrock és társai ítélet (C-226/13, C-245/13, C-247/13 és C-578/13, EU:C:2015:383, 30. pont); 2016. június 16-i Pebros Servizi ítélet (C-511/14, EU:C:2016:448, 28. pont).

124. Ehhez még hozzátenném, hogy a lengyel emberi jogi biztos által a Bíróság Unibet ítéletének [81] a jelen ügyek szempontjából relevanciájára vonatkozóan előterjesztett érveket figyelembe véve (lásd a jelen indítvány 65. pontját), az említett ítélet nem mentesíti a nemzeti bíróságot a Bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságára vonatkozó szabályainak való megfelelés alól. Véleményem szerint a jelen ügyek nem olyan esetek, amikor a tagállami jogorvoslati lehetőségek hiánya akadályozza az uniós jog alkalmazását. A jelen ügyekben a Bíróságnak egyszerűen nincs elegendő információja annak eldöntéséhez, hogy sor került-e az uniós jog megsértésére.

125. Végezetül megjegyzem, hogy míg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya tág és kiterjed minden olyan nemzeti bíróságra, amely az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet „terjeszthet” elő (lásd a jelen indítvány 87–89. pontját), az ügy érdemét és az uniós hatáskört tekintve úgy vélem, hogy a bírói függetlenség összefüggésében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése a bírói függetlenség lényegét sértő szerkezeti sérülésre korlátozódik. Korábbi indítványokban már kifejtettem azon nézetemet, amely szerint ilyen szerkezeti sérülésre kerül sor, ha az az igazságszolgáltatás valamennyi szintjére hatással van, és ugyanerre a következtetésre jutottam a fegyelmi tanács vonatkozásában egy olyan kontextusban, ahol azon fórumról állapította meg a Bíróság a 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) (C-619/18) ítéletében, hogy sérti az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség garanciáit, [82] amely a lengyel jog értelmében hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a legfelsőbb bírósági bírák nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedések által érintett bírákra vonatkozó ügyekben döntsön. [83]A Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének való megfeleléshez az is szükséges, hogy elegendő magyarázat álljon rendelkezésre arra vonatkozóan is, hogy a bírói függetlenség szóban forgó megsértése miért szerkezeti jellegű az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szempontjából, és miért nem inkább a Charta 47. cikke szerint kell elbírálni, azonban csak akkor, ha a tagállamok az uniós jogot a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében véve hajtják végre.

126. A fenti megfontolásokra tekintettel helyt kell adni annak a kifogásnak, amely szerint a jelen ügyekben előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok.

VIII. Végkövetkeztetés

127. Annak megállapítását javaslom a Bíróságnak, hogy a Sąd Okręgowy w Łodzi (łódźi regionális bíróság, Lengyelország) által a C-558/18. sz. ügyben és a Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság, Lengyelország) által a C-563/18. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

81 2007. március 13-i ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, különösen a 62. és a 64. pont).

82 EU:C:2019:531. Lásd a jelen indítvány 5. lábjegyzetét.

83 Lásd: Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ügyre vonatkozó indítványa (C-192/18, EU:C:2019:529, 114–116. pont); A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:551, 145–152. pont).