MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. július 8. [1]

C-132/20. sz. ügy

BN,
DM,
EN
kontra
Getin Noble Bank S.A.,
a Rzecznik Praw Obywatelskich
részvételével

(a Sąd Najwyższy [legfelsőbb bíróság, Lengyelország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 267. cikk – A »bíróság« fogalma – A »törvény által létrehozott« fogalma – Az igazságszolgáltatás függetlensége – A kérdések relevanciája – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Az értékelés típusa – Nemzeti bíró kinevezésére irányuló eljárás – Lusztrációs intézkedések – A bírák elmozdíthatatlansága”

I. Bevezetés

1. „*Akasszák fel az összes bírót*!” Ez az a tanács, amelyet a cseh nemzeti bank korábbi elnöke egy angol filozófustól és politikatudóstól származóan idézett, amikor arról kérdezték, hogy mit kellene először tenni a kommunista rendszerek bukását követően annak érdekében, hogy megvalósuljon Közép- és Kelet-Európában a jog és az igazságszolgáltatás átalakulása. [2]

2. Az e csípős megjegyzésbe sűrített kontextusfüggő fekete humort legjobban talán azok értik meg, aki közvetlenül tanúi voltak a volt kommunista blokkon belüli nagyszabású társadalmi átalakulásnak. Ezek az emberek talán jobban maguk elé tudják képzelni azt a komikus kontrasztot, ahogy a frissen megválasztott politikusok csoportja, amely a jövő társadalmának új formálójává készül válni, egy nemrégiben Nyugatról érkezett tanácsadó köré gyűlik. Mindannyian türelmetlenül szeretnék megismerni azt a csodás megoldást, amelyet a jogszabályok és bírák tekintetében el kellene fogadni. Hogyan lehetne bevinni a (bársonyos) forradalmat a kommunista igazságszolgáltatás soraiba? Az egyedüli tanács, amit kaptak, azonban csak egy homályosan

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] Tůma, Z., „Soudce nelze novelizovat” [A bírák nem változtathatók meg], in: Kokeš, M., és Pospíšil, I., (szerk.), *In dubio pro libertate: Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*, Masarykova Univerzita, Brno, 2009, 247. o.

szórakoztató csípős megjegyzés. Ugyanis, még ha e csípős megjegyzést meg is fosztjuk erőszakos jellegétől, és egyszerűen csak az igazságügyi szervek személyzetének teljes megújítására irányuló javaslatnak tekintjük, a 20. század végén békés társadalmi átalakulás szélén álló európai ország összetett valóságában nem tekinthető másnak, mint egy segítséget aligha jelentő viccnek.

3. „*Világítsák át az összes bírót*!" Elég érdekes *déjà vu* érzést kelt, amikor az Európai Unió egyik tagállamától úgy harminc évvel később és e tagállamnak mintegy tizenhat évvel az Európai Unióhoz való csatlakozását követően ilyen javaslatról lehet hallani. Ugyanakkor egy korábbi magas rangú közszolga múltbeli átalakulással kapcsolatos személyes gondolataival szembeállítva, amelyek az ezekben az eseményekben részt vevő, nagyra becsült bíróról készült emlékkönyvben megjelenő írásának izgalmas bevezetőjéül szolgáltak, az igazságszolgáltatásban részt vevő személyek átvilágítására vonatkozó e javaslatot nyilvánvalóan nem fekete humornak szánták. Úgy tűnik, hogy e javaslat a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) – a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság – (legalábbis néhány tagja) jelenlegi és jövőbeli megközelítéseivel kapcsolatos komoly vizsgálatot jelent.

4. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy valamely tagállami bíró első bírósági kinevezésével kapcsolatos körülmények – abban az időszakban, amikor ezt az államot még antidemokratikus rezsim irányította, és ez az állam még nem csatlakozott az Európai Unióhoz –, valamint az, hogy az ilyen bíró a kommunista rendszer bukását követően ezen állam igazságszolgáltatása keretében továbbra is bíró maradt, kétségeket ébreszthet-e ezen bíró EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke értelmében vett jelenlegi függetlenségét és pártatlanságát illetően. További kérdéseivel e bíróság lényegében ugyanezt a kérdést terjeszti ki a későbbi lengyelországi bírói kinevezésekre is, azt sugallva, hogy voltak más olyan eljárásjogi kérdések, amelyek befolyásolhatták a későbbi bírói kinevezéseket. Úgy tűnik tehát, hogy a kérdést előterjesztő bíróság valójában arra keresi a választ, hogy az uniós jog által biztosított bírói függetlenség nevében elindíthat-e a nemzeti legfelsőbb bíróság előtti felülvizsgálati kérelmek szűrésére tekintettel potenciálisan valamennyi 2018 előtt kinevezett lengyel bíró közvetett átvilágítására irányuló eljárást.

5. Mindemellett felmerül egy ezeket a kérdéseket megelőző, lényeges elfogadhatósági kérdés is. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló végzést olyan bíró terjesztette elő, akinek bírósági tisztségbe nemrégiben történő kinevezése erősen vitatott. E kinevezés állítólag szabálytalan volt, és azt a nemzeti jog nyilvánvaló megsértése jellemzi. Az ilyen bíró, aki a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) egyesbírájaként jár el, és az e szerv elé terjesztett jogorvoslat elfogadhatóságát vizsgálja, „bíróságnak" minősül-e e szerv EUMSZ 267. cikk értelmében vett önálló meghatározása értelmében?

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

6. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése arra kötelezi a „tagállamokat[, hogy megteremtsék] azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek".

7. Az EUMSZ 267. cikk értelmében kizárólag valamely tagállam „bírósága" terjeszthet előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Európai Unió Bírósága elé.

8. A Chartának az „Igazságszolgáltatás” címet viselő VI. címe magában foglalja „A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog” című 47. cikket, amely a következőképpen rendelkezik:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. […]

[…].”

9. A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 5-i módosított 93/13/EGK tanácsi irányelv[3] 7. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását.

(2) Az (1) bekezdésben említett eszközök olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok szerint jogos érdekkel rendelkező személyek vagy szervezetek eljárást kezdeményezzenek a vonatkozó nemzeti jogszabály értelmében bíróság vagy illetékes közigazgatási hatóság előtt annak megítélésére, hogy a fogyasztókkal kötendő szerződésekben általános használatra kidolgozott szerződési feltételek tisztességtelenek-e, valamint megfelelő és hatékony eszközökkel élnek [helyesen: éljenek] azért, hogy megszüntessék az ilyen feltételek alkalmazását.” […]

B. A nemzeti jog

10. Előzetes döntéshozatalra utaló végzésében a kérdést előterjesztő bíróság több nemzeti jogi rendelkezésre hivatkozik. A jelen indítvány szempontjából a következő rendelkezések bírnak különös jelentőséggel.

11. Az Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (a polgári perrendtartásról szóló, 1964. november 17-i törvény) 379. cikke a 4. pontjában úgy rendelkezik, hogy az eljárások érvénytelenek többek között akkor, ha „a bíróság összetétele a releváns jogi szabályoknak nem felelt meg, vagy ha az ügyet kizárás tárgyát képező bíró jelenlétében bírálták el”.

12. E törvénykönyv $398^{9.}$ cikkének 3. pontja értelmében a felülvizsgálati kérelem csak akkor fogadható el, ha többek között a megtámadott határozatot érvénytelen eljárás keretében hozták.

13. E törvénykönyv $398^{13.}$ cikke értelmében a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) a felülvizsgálati kérelmet a terjedelmének és alapjának a keretei között vizsgálja meg. Mindazonáltal e bíróság e jogorvoslat terjedelmének keretei között hivatalból veszi figyelembe az eljárás érvénytelenségét.

[3] HL 1993. L 95., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet, 23. o.

III. A tényállás, a nemzeti eljárások és a feltett kérdések

14. 2017. március 3-án az alapeljárás felperesei a Sąd Okręgowy w Świdnicyhoz (świdnicai regionális bíróság, Lengyelország) keresetet nyújtottak be az alperessel, a Getin Noble Bank SA-val szemben. A felperesek azt kérik, hogy kötelezzék az alperest arra, hogy részükre egyetemlegesen fizesse meg 175 107,10 lengyel złoty (PLN) – kereset benyújtásának napjától a megfizetés napjáig számított törvényes késedelmi kamatokkal növelt – összegét. 2008. április 3-án a felek külföldi pénznemben (svájci frank, a továbbiakban: CHF) nyilvántartott jelzálogkölcsön-szerződést kötöttek. A felperesek az e szerződésben foglalt indexálási mechanizmus, valamint a jelzálogjog bejegyzésének a hitelezés első három hónapjában történő megtagadása esetére szóló csomagbiztosítási záradék tisztességtelen jellegét kifogásolták.

15. 2018. augusztus 21-i ítéletében a Sąd Okręgowy w Świdnicy (świdnicai regionális bíróság) részben helyt adott a felperesek keresetének. E bíróság jogellenesnek nyilvánította a vitatott hitelszerződés azon szerződési feltételeit, amelyek lehetővé tették a bank számára a CHF árfolyamának szabad meghatározását. A felperesek részére egyetemlegesen 16 120,12 PLN összeget állapított meg törvényes kamatokkal növelve.

16. Ezen ítélettel szemben a felperesek fellebbezést nyújtottak be a Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (wrocławi fellebbviteli bíróság, Lengyelország) előtt. E bíróság 2019. február 28-i ítéletében elutasította a fellebbezéseket, és helyben hagyta az elsőfokú bíróság ténymegállapításait és jogi értékelését.

17. A felperesek felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a fellebbezés tárgyában hozott ítélettel (a továbbiakban: megtámadott ítélet) szemben a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) előtt, amely előtt az eljárás jelenleg folyamatban van. Az előtte folyamatban lévő eljárás jelenlegi szakaszában a kérdést előterjesztő bíróság feladata a felülvizsgálati kérelem elfogadhatóságának vizsgálata.

18. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 93/13 irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy eljárást lehessen kezdeményezni (közigazgatási hatóság vagy bíróság előtt) annak megállapítása érdekében, hogy a szerződési feltételek tisztességtelenek-e. Lengyelországban a nemzeti jogalkotó e tekintetben bírósági eljárást írt elő. Következésképpen az ügyeket a 93/13 irányelv alapján vizsgáló nemzeti szervnek meg kell felelnie az európai uniós követelményeknek ahhoz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kidolgozott értelemben vett „bíróságnak” lehessen tekinteni.

19. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy egyes bírák, akiknek a függetlensége véleménye szerint kétségbe vonható, a megtámadott ítéletet meghozó tanács tagjai voltak. Közülük hármat (FO bíró, GP bíró és HK bíró) a Lengyel Köztársaság elnökének 1998. január 23-i, 2015. március 12-i, illetve 2012. április 16-i határozatával neveztek ki a fellebbviteli bíróság bírójává. E kinevezésekre a Krajowa Rada Sądownictwa (nemzeti igazságszolgáltatási tanács, Lengyelország, a továbbiakban: KRS) – Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság, Lengyelország) által alkotmányba ütközőnek minősített összetételében hozott – határozata alapján került sor. Ítéletében a Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság) megállapította, hogy a KRS-nek a rendes bíróságok bírái közül kiválasztott tagjai megbízatásának egyedi jellegűként való értelmezése ellentétes a Lengyel Köztársaság alkotmánya 187. cikkének (3) bekezdésével.[4] Az e rendszer tekintetében azonosított másik probléma a kérdést előterjesztő bíróság szerint az a tény volt, hogy a KRS határozatait nem kellett megindokolni, és azok nem képezték jogorvoslat tárgyát.

[4] 2017. június 20-i ítélet, K 5/17, OTK-A 2017.

20. Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy e három bíró közül az egyiket (FO bíró) a kommunista rendszerben nevezték ki, legalábbis e bíró első tisztségébe. A bírói kinevezés akkori módja, valamint a felügyelettel és a bírói felmentés lehetőségével kapcsolatos akkori megoldások – a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint – nem feleltek meg a demokratikus jogállamban alkalmazandó normáknak. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli továbbá, hogy a lengyel jogba 1989 után bevezetett módosítások nem vezettek hatékony eszközök létrehozásához sem a kommunista időszak alatti bírói kinevezéseknek, sem a függetlenség elvének bírák általi megsértése potenciális eseteinek ellenőrzésére.

21. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a Bíróság A. K. és társai ítéletére tekintettel kell-e vizsgálni a fent említett bírák függetlenségét, igenlő válasz esetén pedig azt a normát, amelyet e tekintetben alkalmaznia kell.

22. Mivel kétségei támadtak a tekintetben, hogy hogyan kell értelmezni és alkalmazni a Bíróság nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó ítélkezési gyakorlatában kialakított elveket, a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 47. cikkének első és második bekezdésével és az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésével összefüggésben értelmezett [EUSZ] 2. cikk[e]t, [EUSZ 4. cikk] (3) bekezdését, [EUSZ 6. cikk] (1) és (3) bekezdését és [EUSZ 19. cikk] (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a Charta 38. cikkét, továbbá a [93/13 irányelv] 7. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy az uniós jog értelmében vett független és pártatlan, valamint megfelelő hatáskörökkel rendelkező bíróságnak minősül az a szerv, amelynek tagja a totalitárius, antidemokratikus, kommunista berendezkedésű állam végrehajtó hatalmának politikai szerve (a Lengyel Népköztársaság államtanácsa) által (felsőbb szintű bíróságon belüli) bírói tisztség betöltésére első és további alkalmakkor ezen állam igazságügyi miniszterének javaslatára kinevezett személy, ami főként 1) a kinevezés kritériumai átláthatóságának hiányára, 2) a bíró bármikor történő felmentésének lehetőségére, 3) a bírói önigazgatási szerv, illetve 4) a közhatalom megfelelő demokratikus választásokon megválasztott szervei kinevezési eljárásban történő részvételének hiányára tekintettel sérthetné azt a bizalmat, amelyet a bírói karnak egy demokratikus társadalomban keltenie kell?

2. Jelentőséggel bír-e az 1. pontban említett kérdés megválaszolása szempontjából, hogy a (felsőbb szintű bíróságokon belül) bírói tisztségbe egymást követő többszöri kinevezésre megfelelő, munkavégzéssel töltött idő (szolgálati idő) elismerése révén és az azon állásban végzett munkának az értékelése alapján kerülhetett sor, amelybe e személyt – legalábbis első alkalommal – az 1. pontban említett politikai szervek, az ott leírt eljárás alapján kinevezték, ami sérthetné azt a bizalmat, amelyet a bírói karnak egy demokratikus társadalomban keltenie kell?

3. Jelentőséggel bír-e az 1. pontban említett kérdés megválaszolása szempontjából az a tény, hogy a (Sąd Najwyższy [legfelsőbb bíróság] kivételével a felsőbb szintű bíróságokon belüli) bírói tisztségekbe egymást követő többszöri kinevezés nem függött a demokratikus társadalom értékének tiszteletben tartására tett bírói eskütől, és a kinevezett személy első alkalommal a kommunista állam politikai rendszerére, és az úgynevezett »szocialista törvényességre« esküdött fel, ami sérthetné azt a bizalmat, amelyet a bírói karnak egy demokratikus társadalomban keltenie kell?

4. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 2. cikket, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését, az EUSZ 6. cikk (1) és (3) bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését összefüggésben értelmezve a Charta 47. cikkének első és második bekezdésével és az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésével, valamint a Charta 38. cikkét, továbbá a 93/13 irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy az uniós jog értelmében vett független és pártatlan, valamint megfelelő hatáskörökkel rendelkező bíróságnak minősül az a szerv, amely tagjának (felsőbb szintű bíróságon belüli) bírói tisztség betöltésére első és további alkalmakkor történő kinevezésére az uniós tagállam alkotmányos rendelkezéseinek súlyos megsértésével került sor, tekintettel az e későbbiekben bírói tisztség betöltésére kinevezett személyt jelöltként ajánló szervnek (Krajowa Rada Sądownictwa [nemzeti igazságszolgáltatási tanács]) a tagállam alkotmányával ellentétes összetételére, amit az uniós tagállam alkotmánybírósága megállapított, és ami következésképpen sérthetné azt a bizalmat, amelyet a bírói karnak egy demokratikus társadalomban keltenie kell?

5. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 2. cikket, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését, az EUSZ 6. cikk (1) és (3) bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, összefüggésben értelmezve a Charta 47. cikkének első és második bekezdésével és az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésével, valamint a Charta 38. cikkét, továbbá a 93/13 irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy az uniós jog értelmében vett független és pártatlan, valamint megfelelő hatáskörökkel rendelkező bíróságnak minősül az a szerv, amelynek tagja (felsőbb szintű bíróságon belüli) bírói tisztség betöltésére első és további alkalmakkor kinevezett, az e tisztség betöltésére a jelölteket értékelő szerv (Krajowa Rada Sądownictwa [nemzeti igazságszolgáltatási tanács]) előtti eljárásban javasolt jelöltként bemutatott személy, ha ezen eljárás nem felelt meg a jelöltek kiválasztási szabályaiban foglalt, nyilvánosságra és átláthatóságra vonatkozó kritériumoknak, ami sérthetné azt a bizalmat, amelyet a bírói karnak egy demokratikus társadalomban keltenie kell?

6. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, az EUSZ 2. cikket, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUSZ 6. cikk (3) bekezdését, összefüggésben értelmezve a Charta 47. cikkének első és második bekezdésével és az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésével, valamint a Charta 38. cikkét, továbbá a 93/13 irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy az uniós tagállam végső fokon eljáró bíróságának (Sąd Najwyższy [legfelsőbb bíróság]) a hatékony bírói jogvédelem, mint az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazásának megszüntetésére irányuló eszköz biztosítása érdekében az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálnia kell, hogy

   a) teljesül-e az uniós jog értelmében vett független és pártatlan, valamint megfelelő hatáskörökkel rendelkező, az 1. és 4. pontban említett bíróság kritériuma, függetlenül attól, hogy az e pontokban említett kritériumok értékelése milyen hatással van a valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegének megállapítására vonatkozó határozat tartalmára, és ezenkívül

   b) az 1. és 4. pontban említett bíróság előtti eljárás érvényes-e?

7. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 2. cikket, az EUSZ 6. cikk (1) és (3) bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, összefüggésben értelmezve a Charta 47. cikkének első és második bekezdésével és az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésével, valamint a Charta 38. cikkét, továbbá a 93/13 irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy a bíróságok és az azokban eljáró bírák függetlensége 1–5. pontban hivatkozott körülményekre

tekintettel fennálló hiányának megállapítását, az uniós jog értelmében, kizárhatják az uniós tagállamnak a bíróságok szervezetével és bírák kinevezésével kapcsolatos, a bíró kinevezése eredményességének vizsgálatát megakadályozó alkotmányos rendelkezései?"

23. A Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében azt kérte, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság eljárási szabályzatának 105. cikke alapján gyorsított eljárásban bírálja el.

24. A Bíróság elnöke 2020. február 8-i végzésével elutasította a kérdést előterjesztő bíróság gyorsított eljárás iránti kérelmét.

25. A Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman, Lengyelország), a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételt terjesztett elő. A felek a 2021. március 2-i tárgyaláson előadták szóbeli észrevételeiket.

IV. Értékelés

26. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság számos kérdést tett fel (az EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett) EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének értelmezésével kapcsolatban. Álláspontja szerint egyes bírák, akik részt vettek a megtámadott ítélet meghozatalában, azon eljárás miatt, amellyel őket első alkalommal nevezték ki bírói tisztségbe, lehet, hogy nem felelnek meg az e rendelkezésekből eredő függetlenség követelményének.

27. Egy váratlan, szinte biblikus[5] fordulattal az ombudsman, és kisebb mértékben a Bizottság megkérdőjelezi magának az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bírónak a függetlenségét, aki ebben az ügyben a nemzeti bíróság egyesbírájaként jár el. Az ombudsman különösen azzal érvel, hogy a kérdést előterjesztő bíró bírói tisztségbe történő kinevezését a nemzeti jog nyilvánvaló megsértése jellemezte. Következésképpen, mivel nem felel meg a függetlenség követelményének, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bíró az ombudsman álláspontja szerint nem tekinthető az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak".

28. Úgy tűnik, hogy van egy közös szál, amely összeköti a jelen eljárásban közvetlenül (előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel) vagy közvetetten (az elfogadhatatlansági kifogások miatt) felmerült különböző jogi kérdéseket: a bírói függetlenség.

29. Ennek alapján a jelen indítványt néhány, az uniós jogrendben a „bírói függetlenség" fogalmát érintő bevezető megjegyzéssel kezdem (A). Ezt követően rátérek az előzetes döntéshozatal iránti kérelem állítólagos elfogadhatatlanságára vonatkozó érvekre (B), és végül, miután az elfogadhatóság mellett foglalok állást, érdemben foglalkozom az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálatával (C).

[5] Máté 7:12 –„Mindazt, amit szeretnétek, hogy megtegyenek nektek az emberek, tegyétek meg ti is nekik" (Káldi-Neovulgáta) vagy modernebb fordításban: „Amit akartok, hogy veletek tegyenek az emberek, ti is tegyétek velük! (Szent István Társulati Biblia). Ugyanakkor ugyanezen viselkedési „aranyszabály" számos más vallás alapvető tanítását is képezi.

A. A bírói függetlenség dimenziói: az EUMSZ 267. cikk, a Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése

30. A bírói függetlenség – kétségkívül – a „jogállamiság” elvének lényeges eleme. Az EUSZ 2. cikk ezt az elvet az Európai Unió egyik „alapvető értékének” ismeri el. A bírói függetlenség követelménye – még ha hallgatólagosan is – az elsődleges uniós jog legalább három rendelkezésében is megjelenik: az EUMSZ 267. cikkben, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében és a Charta 47. cikkében.

31. Mind a három rendelkezésre hivatkoznak a jelen eljárás keretében. Első ránézésre úgy tűnik ugyanis, hogy ezek mindegyike alkalmazandó a jelen ügyben. Bár ez kétségtelenül nem zárja ki, hogy egyidejűleg más rendelkezések is alkalmazhatók legyenek, különösen a bírói jogvédelemre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazó másodlagos ágazati jog,[6] vagy akár kifejezetten a bírói függetlenségre vonatkozó másodlagos jogi eszközök,[7] a Szerződésnek ez a három, bírói függetlenségre vonatkozó kulcsfontosságú rendelkezése egymással való összefüggésének egyértelműsége valóban alapvető fontosságú.

32. Először is, a jelen kérelmet az EUMSZ 267. cikk alapján terjesztették elő, amely bármely „tagállami bíróság” számára lehetővé teszi, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé. E tekintetben a Bíróság következetesen azon az álláspontón volt, hogy annak megítélése tekintetében, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e, az egyik feltétel az, hogy e szerv független-e. Ez lényegében azt jelenti, hogy a szervnek védettnek kell lennie az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét az eléjük kerülő jogvitát illetően.[8]

33. Másodszor az a követelmény, hogy a bíróságoknak függetlennek kell lenniük, a Charta 47. cikkéből is következik, amely rendelkezés az eljárásban részt vevő valamennyi fél számára alanyi jogot biztosít a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz. A jelen ügyben nem vitatott, hogy a 93/13 irányelv, amely a jelen ügyben tárgyi szempontból alkalmazandó, alanyi jogot biztosít az alapeljárás felperesei számára, és így a Charta 47. cikkének alkalmazását vonja maga után.

34. Harmadszor, egy viszonylag friss, de immár állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság kimondta, hogy a tagállamokra háruló azon kötelezettségből, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban megteremtsék azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek, az következik, hogy biztosítani kell az e területeken esetlegesen eljáró nemzeti bíróságok függetlenségét. Amint azt a Bíróság hangsúlyozta, a függetlenség biztosítása a bírói

6 Mint a jelen ügyben a 93/13 irányelvnek a jelen indítvány 9. pontjában hivatkozott 7. cikke.

7 A másodlagos jog bizonyos rendszereivel együtt, még akkor is, ha azok transzverzálisan, vagyis minden ágazati (anyagi jogi) szabályozástól függetlenül alkalmazandók. Jóllehet a jelen ügyben nyilvánvalóan nem alkalmazható, lásd például a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i bizottsági határozatot (HL 2006. L 354., 56. o.), amelyet részletesen elemeztem az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványomban (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 183–225. pont).

8 Lásd többek között: 2014. július 17-i Torresi ítélet (C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:2088, 17. és 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

hivatás *velejárója*.[9] E tekintetben elegendő megállapítani, hogy a megtámadott ítéletet meghozó nemzeti szerv, a Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (wrocławi fellebbviteli bíróság) vitathatatlanul olyan bíróság, amely az uniós jog által szabályozott területeken döntést hozhat.

35. A jogalapoknak a bírói függetlenség elve tekintetében való „megsokszorozódása" tükrözi annak jogközösségben betöltött alkotmányos jelentőségét és átfogó jellegét. Ugyanakkor bizonyos zavart is kelthet. Felmerülhet az a kérdés, hogy e rendelkezések a „bírói függetlenség" különböző típusait írják-e elő, aminek következtében valamely nemzeti bíróság az egyik rendelkezés értelmében független, míg a másik értelmében nem eléggé független.

36. Amint azt a WB és társai ügyre vonatkozó indítványomban részletesebben kifejtettem, nem ez a helyzet: az uniós jog értelmében a bírói függetlenség elve minden esetben egy és ugyanaz.[10] Mindazonáltal, mivel a szóban forgó három rendelkezés (az EUMSZ 267. cikk, a Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése) funkcióját és célját tekintve eltér, a bírói függetlenség elvének való megfelelés ellenőrzése céljából elvégzendő vizsgálat típusa is eltérhet. Közelebbről, a Bíróság által az ezen elvnek való megfelelést illetően elvégzett vizsgálat intenzitása és annak megsértésének felismerési küszöbe eltér.[11]

37. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése többek között azt írja elő a tagállamok számára, hogy „[megteremtsék] azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek […] a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek". Ennélfogva ez egy olyan rendelkezés, amely főként a nemzeti jogi keretek szerkezeti és rendszerszintű elemeire vonatkozik: az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmében annak van jelentősége, hogy valamely tagállam bírósági rendszere megfelel-e a jogállamiság tiszteletben tartása EUSZ 2. cikkben rögzített elvének. Ebben az összefüggésben úgy tűnik számomra, hogy a Bíróság elemzésének legfontosabb elemei a nemzeti igazságszolgáltatás általános intézményi és alkotmányos szerkezetére vonatkoznak. A konkrét üggyel kapcsolatos tényezők gyakran jól illusztrálnak egy tágabb kérdést, de önmagukban nem meggyőzőek.

38. Az e rendelkezés megsértésének küszöbe meglehetősen magasan van. A kérdés ugyanis az, hogy a Bíróság tudomására hozott probléma, illetve problémák fenyegetheti, illetve fenyegethetik-e a nemzeti bírósági rendszer megfelelő működését, veszélyeztetve ezáltal a szóban forgó tagállam azon képességét, hogy megfelelő jogorvoslati lehetőségeket biztosítson a jogalanyok számára.

39. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése rendkívüli esetekre vonatkozó rendkívüli jogorvoslatot tartalmaz. E rendelkezés célja nem az, hogy minden olyan problémát megoldjon, amely a nemzeti igazságszolgáltatással, még inkább a nemzeti rendelkezések téves értelmezésének vagy alkalmazásának egy egyébként egészséges és az uniós jognak megfelelő jogrendszerben előforduló elszigetelt eseteivel kapcsolatban felmerülhet. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének megsértésére csak bizonyos súlyú és/vagy rendszerszintű jogsértések esetében kerül sor, amelyek tekintetében kevéssé valószínű, hogy a belső jogrend megfelelő jogorvoslatot biztosítana.

40. A Charta 47. cikke ezzel szemben olyan rendelkezés, amely az eljárásban részes felek részére olyan alanyi jogot biztosít a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz, amely akkor merül fel, ha valamely ügy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jog hatálya alá tartozik. Ebből a szempontból valamely bíróság „függetlenségének" a Charta 47. cikkével

[9] Lásd: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 37–42. pont); 2021. április 20-i Repubblika ítélet (C-896/19, EU:C:2021:311, 51. pont).

[10] C-748/19–C-754/19. sz. egyesített ügyekre vonatkozó indítvány, EU:C:2021:403, 161. és 162. pont.

[11] Uo., 163–169. pont.

összefüggésben történő vizsgálatához a szóban forgó ügy valamennyi sajátos körülményének részletes vizsgálata szükséges. A nemzeti bírósági rendszer egyes szerkezeti vagy rendszerszintű jellemzőivel kapcsolatos kérdések csak annyiban relevánsak, amennyiben hatással lehetnek az egyedi eljárásra.

41. A Bíróság által a szóban forgó igazságszolgáltatási szerv függetlenségét illetően elvégzett vizsgálat intenzitása ebben az összefüggésben mérsékelt szintű: nem minden jogsértés jelenti a Charta 47. cikkének megsértését. Ehhez bizonyos súlyosságra van szükség. Ha azonban a megkövetelt súlyossági követelmény teljesül, ez elegendő a Charta 47. cikkének megsértéséhez, mivel az uniós jogból eredő alanyi jog védelméhez semmilyen más feltételnek nem kell teljesülnie. Különösen nem szükséges, hogy a megállapított jogsértés rendszerszintű legyen, vagy hogy a konkrét eseten túl is következményekkel járjon.

42. Végezetül, az EUMSZ 267. cikknek, noha szintén ebbe az összefüggésbe illik, eltérő a célja és rendeltetése, amelyet a következő részben fogok megvizsgálni. Mindemellett a jelen indítvány e részének fő megállapítása az, hogy bár az uniós jogban a „bírói függetlenség" fogalma minden esetben egy és ugyanaz, a konkrét esetben figyelembe veendő pontos elemek, azok relevanciája, jelentősége és relatív súlya logikus módon el kell, hogy térjen azon uniós rendelkezésre tekintettel, amely alapján a függetlenség kérdése felmerül.

B. Elfogadhatóság

43. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát illetően különböző érveket hoztak fel. Egyesek arra a kérdésre vonatkoznak, hogy a jelen kérelmet előterjesztő szerv tekinthető-e az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak" (1), míg mások az előterjesztett kérdések relevanciájához kapcsolódnak (2). Ezen érvek vizsgálatára egymást követően kerül sor.

1. Az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak" minősül-e a kérdést előterjesztő bíróság?

44. Az ombudsman az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatos, azon bíró kinevezésére alapított kifogást hoz fel, aki egyesbíróként eljárva előterjesztette a kérdéseket. Az ombudsman különösen arra hivatkozik, hogy a kérdést előterjesztő bírót a köztársasági elnök határozatával nevezték ki, és e bíró annak ellenére elfogadta a kinevezést, hogy a KRS (2018. augusztus 28-i) releváns határozatát a Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Lengyelország) ideiglenesen felfüggesztette (2018. szeptember 27-i és 2018. október 8-i végzés). Ezenkívül az ombudsman megállapítja, hogy a kérdést előterjesztő bírót végül csak azt követően nevezték ki, hogy a kinevezésének támogatása érdekében a lengyel igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész, akinek a bíró korábban dolgozott, és akihez nagyon szoros kapcsolat fűzi, személyesen (és az ombudsman szerint jogellenesen) beavatkozott az eljárásba.

45. Ennek alapján az ombudsman úgy véli, hogy a kérdést előterjesztő bíró nem tekinthető az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak". Közelebbről, az ombudsman kétségeit fejezi ki a tekintetben, hogy a kérdést előterjesztő szerv e rendelkezés értelmében tekinthető-e i. *törvény által létrehozott* bíróságnak, és hogy ii. megfelel-e a *függetlenség* követelményének.

46. A Bizottság is felveti, hogy a kérdést előterjesztő bírót olyan körülmények között nevezték ki, amelyek a Bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képezik,[12] és amelyek között úgy tűnik, hogy valamely tagállam bírói kinevezésekre vonatkozó jogszabályainak nyilvánvaló megsértése áll fenn. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a Bizottság úgy véli, hogy ebben a szakaszban még nem bizonyosodott be teljeskörűen, hogy a kérdést előterjesztő bíró nem felel meg az ahhoz szükséges feltételeknek, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak" minősüljön.

47. Egyetértek a Bizottsággal a – kérelem elfogadhatóságára vonatkozó – következtetést illetően, még ha eltérő okokból is. Az ezzel kapcsolatos következtetésemet alátámasztó indokok ugyanis nem *közvetettek*, amint azt a Bizottság sugallja, hanem inkább *elvi* jellegűek. Válaszjavaslatomnak vajmi kevés köze van annak értékeléséhez, hogy magát a kérdést előterjesztő bírót szabályszerűen nevezték-e ki, vagy sem, amely kérdéssel kapcsolatban komoly kétségeim vannak. Véleményem szerint annak vizsgálatát, hogy a „bíróság" létezésére vonatkozó feltétel teljesült-e, mindig és továbbra is magának a *szervnek* a vonatkozásában kell értékelni, nem pedig azon *egyének* vonatkozásában, akik a kérelmet előterjesztő szerv keretében járnak el.

48. Az e következtetést alátámasztó indokok bemutatása során először azonosítani fogom a Bíróság e vizsgálatra vonatkozó hagyományos megközelítését (a), majd ezt követően javaslatot teszek arra, hogy azt álláspontom szerint miért kell fenntartani a jelen ügyhöz hasonló rendkívüli esetekben is (b).

a) (Törvény által létrehozott) (független) szerv

49. Az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság" fogalma az uniós jog önálló fogalma, és azt a nemzeti jog szerinti megnevezésektől és minősítésektől függetlenül kell meghatározni. Ennek érdekében a Bíróság hagyományosan az úgynevezett Dorsch-kritériumokat alkalmazta: azt vizsgálta, hogy a kérdést előterjesztő szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, joghatósága kötelező-e, eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint független-e és pártatlan-e.[13]

50. Az EUMSZ 267. cikk keretében a „bíróság" fogalma *funkcionális* jellegű: azon nemzeti szervek azonosítására szolgál, amelyek – amennyiben igazságszolgáltatási feladatokat látnak el – előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben a Bíróság *partnereivé* válhatnak. Ezen eljárás az EU-Szerződésekkel létrehozott bírósági rendszer sarokkövét alkotja, amely párbeszédnek a Bíróság és a tagállami bíróságok közötti létrehozatalával az uniós jog egységes értelmezésének biztosítására irányul, lehetővé téve ezáltal az uniós jog teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének biztosítását.[14] Ez az igazságügyi párbeszéd alkotmányos jelentőségű, mivel – amint az az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből következik – mind a Bíróság, mind pedig a tagállami bíróságok a hatáskörük alá eső területeken az Unió jogrendjének „őrei".[15]

[12] C-487/19. sz. W. Ż. ügy (HL 2019. C 337., 4. o.). Tanchev főtanácsnok erre az ügyre vonatkozó indítványában arra a következtetésre jutott, hogy a köztársasági elnök általi bírósági kinevezések, amelyek figyelmen kívül hagyják a kinevezési eljárásnak a Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság) végzése általi felfüggesztését, a nemzeti szabályozás nyilvánvaló és szándékos megsértésének minősülnek, ami a bírák kinevezési eljárásának nyilvánvaló megsértése (EU:C:2021:289, 87–89. pont).

[13] 1997. szeptember 17-i Dorsch Consult ítélet (C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont). Újabban lásd például: 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[14] E tekintetben lásd legutóbb: 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 90. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[15] E tekintetben lásd: 1/09 (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 66. pont).

51. Ennélfogva, mivel a „bíróság” fogalmának az a célja, hogy különbséget tegyen az *igazságszolgáltatási* minőségben és a más minőségben eljáró szervek között, azon kérdés elemzésének, hogy valamely nemzeti szerv megfelel-e a Dorsch-kritériumoknak, szükségképpen strukturális és intézményi kérdésekre kell összpontosítania. E tekintetben *e szervnek* a tagállamok intézményi keretén belüli jellege, jogállása és működése a meghatározó. [16]

52. Ezzel szemben ezt az elemzést soha nem használták annak ellenőrzésére, hogy az ezen intézményhez tartozó és az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő ítélkező testületben eljáró (egy vagy több) konkrét *személy* személyes szinten megfelel-e a Dorsch-kritériumoknak. A hangsúly mindig is a kérdést előterjesztő szerven volt, [17] ideértve azokat az eseteket is, amelyekben e szerv csak egyetlen személyből állt. [18]

53. Ugyanez vonatkozik azon két konkrét Dorsch-kritérium vizsgálatára is, amelyek a jelen ügy összefüggésében esetlegesen problematikusnak tekinthetők: a törvény által létrehozott bíróság, valamint annak függetlensége.

54. Először is, ami a „*törvény által létrehozott*” bíróság *kritériumát* illeti, a (valójában nem különösen gazdag) ítélkezési gyakorlat azt sugallja, hogy e kritérium teljesüléséhez az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervet, amelyhez az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő személyek tartoznak, a tagállami jognak kell meghatároznia. Ennek a kritériumnak az volt a célja, hogy kizárja a szerződések alapján létrehozott szervezetek (különösen a választottbíróságok bizonyos formái) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságát. [19]

55. Például a korszakos jelentőségű Nordsee ítéletben a Bíróság az elemzését a kérdést előterjesztő szerv (a felek közötti szerződés által létrehozott választottbíróság) tevékenységének jogalapjára összpontosította, és úgy ítélte meg, hogy az nem igazságszolgáltatási jellegű, figyelembe véve a választottbírósági eljárás és a tagállam rendes bíróságokon keresztül biztosított jogorvoslati rendszere között fennálló gyenge kapcsolatokat. [20] Hasonló megközelítést alkalmaztak közelmúltbeli ügyekben is, amelyekben a kérdést előterjesztő szerv által ellátott feladatok tényleges jellegével kapcsolatos kérdést vizsgált a Bíróság. [21]

56. Igaz, hogy a Bíróságnak a kérdést előterjesztő szerv jellegére vonatkozó értékelése az elmúlt években változott, és szigorúbbá vált. [22] Talán már nem állítható az – amint azt Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok néhány éve közismerten megállapította –, hogy „az ítélkezési gyakorlat kazuisztikus jellegű, nagyon rugalmas és nem igazán tudományos, valamint olyan homályos keretekkel rendelkezik, hogy elfogadható lenne a Barataria-sziget kormányzója, Sancho Panza

[16] Lásd még: Pula Parking ügyre vonatkozó indítványom (C-551/15, EU:C:2016:825, 85. és 86. pont), valamint Wahl főtanácsnok Torresi egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:265, 53. pont).

[17] Nem véletlen, hogy már az olyan ügyektől kezdve, mint az 1966. június 30-i Vaassen-Göbbels ítélet (61/65, EU:C:1966:39, 273. o.), az alkalmazott terminológia illetékes intézményként következetesen egy „szervre” (franciául „organisme”, németül „Einrichtung”) hivatkozott.

[18] Például már az egyesbíróként és az eljárás e szakaszában vizsgálóbíróként eljáró olasz *Pretore* által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemre vonatkozó 1987. június 11-i X ítélet (14/86, EU:C:1987:275, 6. és 7. pont).

[19] Az általános áttekintéshez lásd például: Broberg, M., és Fenger, N., Preliminary References to the European Court of Justice, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2014, 61. és 62. o.

[20] 1982. március 23-i ítélet (102/81, EU:C:1982:107, 7–16. pont).

[21] Lásd többek között: 2014. június 12-i Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta ítélet (C-377/13, EU:C:2014:1754, 24. pont); 2014. július 17-i Torresi ítélet (C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:2088, 20. pont) és 2015. október 6-i Consorci Sanitari del Maresme ítélet (C-203/14, EU:C:2015:664, 18. pont).

[22] Lásd különösen: 2014. október 9-i TDC-ítélet (C-222/13, EU:C:2014:2265, 27–38. pont); 2020. január 21-i Banco de Santander ítélet (C-274/14, EU:C:2020:17, különösen 55. pont).

által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés".[23] Ugyanakkor azonban (helyesen) bizonyos rugalmasságot fenntartottak annak érdekében, hogy a *ténylegesen* igazságszolgáltatási feladatokat ellátó nemzeti szervek számára lehetővé tegyék az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételét, függetlenül attól, hogy a nemzeti jog alapján miként nevezték el vagy jelölték meg ezeket a szerveket.[24]

57. E megközelítés annál is inkább indokoltnak tűnik, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett a „törvény által létrehozott" kritériumát számos nyelven a kérdést előterjesztő szerv „jogi eredetére" utaló kifejezésekkel fejezik ki.[25] Ez ismételten azt emeli ki, hogy a fő kérdés az, hogy a szervet nemzeti jogszabály alapján *hozták-e létre*, nem pedig azt, hogy az e szerven belüli konkrét tanács a konkrét esetben a nemzeti joggal összhangban jár-e el. Az, hogy az angol „law" szó többjelentésű – a) jogszabályra (törvényre) és szabályrendszerre is utalhat[26] –, ebben az összefüggésben tehát félrevezető lehet.

58. A jelen ügyben a Bíróságot ténylegesen az EUMSZ 267. cikk értelmében vett a „törvény által létrehozott" kritériumának további kiterjesztésére kérik fel. Ez alapján ez a kritérium már nem pusztán azt jelentené, hogy a kérdést előterjesztő igazságszolgáltatási *szerv* törvény – ebben az értelemben szerződéssel szemben *jogszabály* – alapján jött létre, hanem annak vizsgálatát is, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő adott *bírót jogszerűen nevezték-e ki*, valamint minden egyéb, e szerv működésének jogszerűségével kapcsolatos esetleges további tényező vizsgálatát is.

59. Álláspontom szerint azonban ez nem lenne észszerű irány. Amint az fentebb kifejtésre került, a „törvény által létrehozott" bíróság konkrét koncepciója az EUMSZ 267. cikk szerinti kritérium összefüggésében mindig inkább valami mást jelentett. Kétségtelen, hogy létezik egy azonos (vagy nagyon hasonló) elnevezésű koncepció, nevezetesen „a törvény által létrehozott bíróság", amely az arra irányuló vizsgálat részét képezi, hogy az adott ügyben megsértették-e az emberi jogok európai egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tisztességes tárgyaláshoz való jogot,[27] amelyet immár ténylegesen átvett a Charta 47. cikke.[28]

60. Mindazonáltal, amint az a fent már ismertetett magyarázatokból következik,[29] a két rendelkezésnek – egyrészt a Charta 47. cikkének, másrészt pedig az EUMSZ 267. cikknek – a célja eltérő. Ugyanis azon tagállami szervek, mint megfelelő igazságszolgáltatási partnerek azonosítása, amelyek a Bíróság elé kérdést terjeszthetnek, eltér attól, hogy minden egyes konkrét esetben az uniós jogon alapuló alanyi jogok védelme érdekében feltárják az ítélkező testület jogszerű összetételével kapcsolatos jogsértéseket. A második esetben az ítélkező testület összetételének a jogszerűségét természetesen az egyedi esetek szintjén kell vizsgálni, míg az első esetben ez nem szükségszerűen van így.

[23] Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a De Coster ügyre vonatkozó indítványa (C-17/00, EU:C:2001:366, 14. pont).

[24] Lásd különösen: 2014. július 17-i Torresi ítélet (C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:2088, 15–30. pont); 2018. október 23-i Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne végzés (C-296/18, nem tették közzé, EU:C:2018:857, 6. pont). Általánosabban e kérdést illetően és további hivatkozásokkal lásd: Ministerstwo Sprawiedliwości ügyre vonatkozó indítványom (C-55/20, EU:C:2021:500, 31–62. pont).

[25] Lásd többek között: a német („Gesetzliche Grundlage der Einrichtung"), a spanyol („origen legal"), a francia („origine légale"), az olasz („origine legale") és portugál („origem legal") változat.

[26] Amint azt a Bíróság nemrégiben a 2017. március 15-i Al Chodor ítéletben (C-528/15, EU:C:2017:213, 31. pont) megjegyezte egy olyan ügyben, amelyben – ugyan más összefüggésben – hasonló értelmezési probléma merült fel.

[27] EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 229–234. §), amelyet nemrégiben az EJEB megerősített a 2021. május 7-i Xero Flor w Polsce sp. z o.o. kontra Lengyelország ítéletében (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, 243–247. §).

[28] Legutóbb lásd például: Tanchev főtanácsnok W. Ż. ügyre vonatkozó indítványa (C-487/19, EU:C:2021:289, 70–80. pont).

[29] A jelen indítvány 36–42. pontja.

61. Ily módon a „törvény által létrehozott bíróság” Charta 47. cikkében szereplő fogalmának az EUMSZ 267. cikkbe való „egyszerű és mechanikus” beillesztése az alapján, hogy azok nagyrészt hasonlóan hangzanak, anélkül hogy megfelelően visszaadnák e fogalmak eltérő tartalmát és célját, nem minősül túl észszerű megközelítésnek.

62. Másrészt, az EUMSZ 267. cikk szerinti *függetlenségi kritérium* tekintetében a Bíróság következetesen azt állapította meg, hogy e kritérium olyan „olyan *szabályok* meglétét igényli[k] – különösen ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint a tagjaikat érintő elfogultsági, kizárási és felmentési okokat illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatatlanságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában fennálló semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását”.[30] A Bíróság azt is megállapította, hogy elviekben nem a Bíróság feladata azt bizonyítani, hogy a bíróság függetlenségét biztosító nemzeti rendelkezéseket alkalmazni lehet a nemzeti jogrendben szereplő elvekkel vagy a jogállami elvekkel ellentétes módon.[31]

63. Ennek megfelelően a Bíróság elemzése – e kérdésben is – a jogi keretre és az abban rögzített garanciákra összpontosít a bírák azon képességének védelme érdekében, hogy feladataikat mindenféle (közvetett vagy közvetlen, tényleges vagy potenciális) nyomástól mentesen lássák el.[32] A hangsúly mindig is azon volt, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő szerv strukturálisan független-e az elé terjesztett jogvita feleitől,[33] valamint külső iránymutatástól, mint például a szervezeti szempontból a közigazgatás részét képező szerv.[34]

64. Így például egy újabb ügyben egyes felek kétségeiket fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a kérdést előterjesztő bíró, aki egyesbíróként járt el, megfelel-e a függetlenséggel és pártatlansággal kapcsolatos uniós normának azon az alapon, hogy – amennyiben a kérdés olasz békebírák jogállására vonatkozott – természetesen érdeke fűződött a jogvita megoldásához. A vonatkozó nemzeti szabályok vizsgálatát követően azonban a Bíróság elutasította ezt a kifogást, és az ügyet elfogadhatónak nyilvánította. Megállapította, hogy az olasz békebírák „feladataikat teljesen autonóm módon, a fegyelmi szabályokra is figyelemmel, továbbá olyan külső nyomás nélkül gyakorolják, amely befolyásolhatná határozataikat”. A kérdést előterjesztő bíróság konkrét álláspontjának vizsgálata nélkül a Bíróság hozzátette, hogy „nem merülhet fel kétség azt illetően, hogy a békebíróság esetében [teljesül] a [következőre] vonatkozó [kritérium]: az, hogy jogszabály alapján jött létre”.[35]

[30] Újabban lásd: 2021. április 20-i Repubblika ítélet (C-896/19, EU:C:2021:311, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

[31] 1999. február 4-i Köllensperger és Atzwanger ítélet (C-103/97, EU:C:1999:52, 24. pont). Ez az ítélkezési gyakorlat tükrözi az Emberi Jogok Európai Bírósága e kérdéssel kapcsolatos megközelítését, lásd: EJEB, 2018. november 6., Ramos Nunes de Carvalho e Sá kontra Portugália ítélet (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 186. §).

[32] Lásd többek között: 2016. május 24-i MT Højgaard és Züblin ítélet (C-396/14, EU:C:2016:347, 22–32. pont).

[33] 2006. szeptember 19-i Wilson ítélet (C-506/04, EU:C:2006:587, 49. pont).

[34] Így a közigazgatási jogorvoslatokkal foglalkozó szerveket kizárja abból, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság elé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek – lásd például: 1993. március 30-i Corbiau ítélet (C-24/92, EU:C:1993:118, 15–17. pont) vagy 2002. május 30-i Schmid ítélet (C-516/99, EU:C:2002:313, 34–38. pont).

[35] 2020. július 16-i Governo della Repubblica italiana (Az olasz békebírák jogállása) ítélet (C-658/18, EU:C:2020:572, különösen 43. és 55. pont). Vessük össze ezt az ügyet olyan, lényegében ugyanarra a kérdésre vonatkozó korábbi ügyekkel, amelyekben a Bíróság a kérelmet mint elfogadhatatlant elutasította, de kizárólag azért, mert a kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti jog értelmében nyilvánvalóan nem rendelkezett hatáskörrel. Egyes felek felvetették ugyan a pártatlanság kérdését, a Bíróság azonban végzéseiben nem hivatkozott ilyen érvre, lásd: 2018. szeptember 6-i Di Girolamo végzés (C-472/17, nem tették közzé, EU:C:2018:684) és 2019. december 17-i Di Girolamo végzés (C-618/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1090).

b) A folyamatban lévő párbeszéd értéke

65. Egyszóval, az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalmának olyan újraértelmezése, ami arra kötelezné a Bíróságot, hogy vizsgálja meg az e nemzeti szervek részét képező személyek sajátos helyzetét, ellentétes lenne az előzetes döntéshozatali eljárás jellegével és céljával is. A Charta 47. cikkével és potenciálisan a súlyosság adott szintjének elérése esetében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével is ellentétben, az EUMSZ 267. cikk szerinti elemzés mindig pusztán a Bíróság megfelelő intézményi partnereinek azonosítására irányult, nem pedig a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás valamennyi elemének jogszerűségére. Az előzetes döntéshozatali eljárás valójában bizonyos szinten formalizált, tehát hivatalos eljárásnak minősül: az EUMSZ 267. cikk igazságügyi *intézmények* között, nem pedig az ezen intézményeket alkotó *személyek* között teremt párbeszédet.

66. Még négy további rendszertani indokot tennék hozzá azzal kapcsolatban, hogy miért javaslom azt, hogy ez továbbra is így legyen, még a jelen ügyhöz hasonló igen problémás ügyekben is.

67. Először is, észszerűtlen (és kontraproduktív) lenne a Bíróság számára, ha kategorikusan megtagadná az igazságszolgáltatási párbeszéd kezdeményezését olyan szervekkel, amelyek ténylegesen – és kétségkívül formálisan – nemzeti szinten igazságszolgáltatási feladatokat látnak el, és az uniós jognak az előttük folyamatban lévő jogvita esetében történő értelmezése és alkalmazása során segítséget kérnek. Ebben az összefüggésben aligha kell arra emlékeztetnem, hogy mind a kérdést előterjesztő bíróságot, mind pedig az ugyanezen jogi problémákkal szembesülő más nemzeti bíróságokat is kötné a Bíróság kérdéseikre adott válasza.[36] Ennélfogva az előzetes döntéshozatal iránti kérelem EUMSZ 267. cikk alapján történő előterjesztésével a kérdést előterjesztő bíróság kötelezettséget vállal arra, hogy követi a konkrét ügyben adott esetben alkalmazható uniós rendelkezések Bíróság általi értelmezését.

68. Másodszor, az adott ügyben eljáró nemzeti bíró(k) jogi és erkölcsi feddhetetlenségével kapcsolatos (állítólagos, lehetséges vagy valószínű) kérdések fennállása nem fosztja meg az eljárásban részt vevő egyes *feleket* attól a joguktól, hogy a vonatkozó uniós rendelkezéseket esetükben helyesen alkalmazzák. Ennélfogva az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalmának intézményi és általános megközelítése álláspontom szerint jobban megfelel a többek között a Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jognak.

69. Harmadszor és konkrétabban, a Bíróság nem rendelkezik megfelelő eszközökkel arra, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti elfogadhatósági értékelés formájában vizsgálja az egyes nemzeti bírák pártatlanságát és erkölcsi integritását. Elvonatkoztatva attól a ténytől, hogy e vállalkozás szükségessé teszi a releváns nemzeti jogok értelmezését, valamint attól a ténytől is, hogy az esetleges ténybeli elemek bizonyító erejét és a nemzeti jog rendelkezéseinek értelmezését a felek várhatóan vitatni fogják, a legfontosabb szempont továbbra is az, hogy az elfogadhatóság szakaszában részletes és mélyreható vizsgálatot kellene elvégezni. Ily módon az akár a Charta 47. cikkével, akár az EUSZ 19. cikkel kapcsolatos kereset megalapozottságát már az elfogadhatóság szakaszában vizsgálnák azzal, hogy az elemzés esetleg kissé önmagába visszatérővé válik.[37]

[36] Ezzel kapcsolatban általánosságban és a releváns ítélkezési gyakorlatra való hivatkozással lásd: Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ügyre vonatkozó indítványom (C-620/17, EU:C:2019:340, 59–62. pont).

[37] A 2020. július 9-i Land Hessen ítéletben (C-272/19, EU:C:2020:535) felvetett hasonló kérdésekkel kapcsolatban lásd részletesen a WB és társai ügyre vonatkozó indítványom 115–120. pontját.

70. Negyedszer és végezetül, a Bíróság ítélkezési gyakorlata horizontális koherenciájának kérdése merül fel. Rendes körülmények között többen – így én is – meglehetősen elgondolkodtatónak tartanák azt a feltételezést, hogy a Bíróságnak vizsgálnia kell az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadása vagy elutasítása érdekében a nemzeti bíróság e kérelmet előterjesztő adott bírájának, illetve bíráinak „minőségét". Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bírák olyan törvénytisztelő emberek-e, akik feladataikat a megkövetelt integritással látják el? Az adott ügyben esetlegesen fennáll-e összeférhetetlenség? A fegyelmi eljárás alá vont bíró továbbra is benyújthat-e kérelmet egy másik ügyben? Mi a helyzet a korrupcióval gyanúsított bíró esetében, akivel szemben már bűnügyi nyomozást indítottak, akit azonban tisztségéből hivatalosan nem függesztettek fel? Köteles-e a Bíróság e kérdések mindegyikét megvizsgálni, amikor az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott kérelmeket „szűri meg"?

71. Az utóbbi években, figyelembe véve különösen a jogállamiság válságát több tagállamban, a Bíróság nemcsak arra kényszerült, hogy kialakítsa ítélkezési gyakorlatát annak érdekében, hogy útmutatást adjon azokra a helyzetekre és forgatókönyvekre vonatkozóan, amelyeket kevesen tudtak volna elképzelni, hanem arra is, hogy a rendkívüli esetekre tekintettel az általában alkalmazandó szabályok alóli kivételeket fogalmazzon meg. Amint azt már máshol kifejtettem, ilyen esetekben nem látok semmilyen olyan állítólagos problémát, amelyre kettős mérce vonatkozna, mivel a helyzetek objektíve eltérőek.[38]

72. A jelen ügyben azonban ténylegesen azt kérik a Bíróságtól, hogy értelmezze újra az általánosan alkalmazandó Dorsch-kritériumokat, amely a tagállami igazságszolgáltatási szervtől függetlenül valamennyi ügyben transzverzálisan alkalmazható, és nagymértékben terjessze ki azt az alkalmazási kört és a (felek) azon érveit, amelyek az EUMSZ 267. cikk alapján már az elfogadhatóság szakaszában felmerülhetnek. A jelen indítvány e részében felhozott valamennyi ok alapján nem gondolom úgy, hogy ezt a lépést kérték volna a Bíróságtól, és ez valójában nem is szükséges, még a jelen ügyhöz hasonló rendkívüli esetekre tekintettel sem.

73. A fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutok, hogy a jelen ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bíró kinevezési eljárásának lehetséges hiányosságai[39] és/vagy e bíró igazságügyi miniszterhez / legfőbb ügyészhez fűződő személyes és szakmai kapcsolatai[40] nem eredményezhetik a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlanságát.

74. E következtetés azonban két lényeges fenntartással érvényes.

75. Egyrészt nyomatékosan hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 267. cikk konkrét célja tekintetében e következtetés egyáltalán nem jelenti azt, hogy a kérdést előterjesztő bíróságot jogszerűen hozták létre, és/vagy konkrétabban a kérdést előterjesztő bírót jogszerűen nevezték ki. Véleményem szerint ugyanis az ombudsman által felvetett kérdések meglehetősen nyugtalanítóak. Ez különösen akkor igaz, amikor az ombudsman állításait a jogállamiság lengyelországi helyzetét illetően átfogóbb intézményi és alkotmányos kontextusban vizsgálják, amellyel a Bíróság nagyon is tisztában van.

38 Lásd a WB és társai ügyre vonatkozó indítványom 154. pontját.

39 A teljesség kedvéért, bár anélkül, hogy véleményem szerint bármilyen kihatása lenne a jelen ügy megítélésére, hozzá lehet tenni, hogy e kinevezési eljárásban az eljárási szabálytalanságok fennállását a jelen ügyben tartott tárgyalást követően megerősítette a Naczelny Sąd Administracyjny (legfelsőbb közigazgatási bíróság) 2021. május 6-i II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 és II GOK 7/18 ítélete. Ezen eljárási szabálytalanságok miatt e bíróság ugyanakkor anélkül helyezte hatályon kívül a KRS megtámadott határozatait, hogy bármiféle módon érintette volna a köztársasági elnök szóban forgó bírák kinevezéséről szóló határozatainak érvényességét.

40 Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke tekintetében a szerepek „szentségtelen szövetsége" miatt felmerülő problémákról lásd a WB és társai ügyre vonatkozó indítványomat, különösen a 178–192. pontot.

76. E tényezők azonban adott esetben relevánsak lehetnek a kérdést előterjesztő bíróság függetlenségének az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és/vagy a Charta 47. cikke alapján történő értékelésével összefüggésben, és esetlegesen arra engednek következtetni, hogy mindkét rendelkezést megsértették. Ezzel szemben, amint az kifejtésre került, nem olyan tényezőkről van szó, amelyek általában relevánsak annak meghatározása szempontjából, hogy valamely nemzeti szerv az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak" minősül-e. Az az álláspont, amely szerint a formális, intézményi partnereknek továbbra is párbeszédet kell folytatniuk, még akkor is, ha egyiküknek elég komoly kétségei lehetnek a másik felet alkotó egyes személyek egyéni tulajdonságait illetően, teljesen eltérő megfontolásokon alapul, mint a másik fél – akár hallgatólagos – jóváhagyása.

77. Másrészt nem zárom ki, hogy esetlegesen ettől eltérő következtetést lehessen levonni, ha a nemzeti bíróság egy vagy több olyan bírójának személyes helyzetével kapcsolatos tényezők jelentősége, akik az EUMSZ 267. cikk alapján formálisan kérelmet nyújtanak be, túlmutatna a szóban forgó személy(ek)en, és következményekkel járna azon nemzeti szerv általános működésére nézve, amelyhez a bírák tartoznak. Mindazonáltal ilyen esetben a hangsúly az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő *szerven* lenne és a vizsgálat a Dorsch-kritériumok logikájának és a jelen indítványban javasolt intézményi megközelítésnek megfelelően erre a szervre irányulna. A Dorsch-kritériumok értékelésére vonatkozó intézményi megközelítés elfogadása nem jelenti azt, hogy az intézményi *kontextust* ne kellene figyelembe venni. Természetesen, bizonyos szinten, az intézmény az azt alkotó személyek összességét jelenti. Márpedig nyilvánvalóan e kontextus részét képezi az a mód, ahogyan a (feltételezhetően) igazságszolgáltatási szervhez tartozó személyeket bírósági tisztségbe kinevezték.

78. Ez a helyzet például valamely tagállam teljes korlátok közé zárt vagy befolyás alatt álló azon igazságszolgáltatási intézménye tekintetében merülhet fel, amely egyszerűen már nem tekinthető „bíróságnak". E helyzet esetlegesen felmerülhet akkor, ha például az e (hivatalosan igazságszolgáltatási) intézményen belüli kinevezésekkel, a döntéshozatalára irányuló politikai befolyás gyakorlásával, valamint az esetleges egyéb tényezőkkel kapcsolatos problémák felhalmozódása olyan mintát mutat, amely alapján már nem található olyan független bíróság, amely méltó lenne erre a megnevezésre. Márpedig ilyen esetben arra a következtetésre kellene jutni, hogy a *szerv mint olyan* a továbbiakban már nem tekinthető „bíróságnak", még az EUMSZ 267. cikk lényegesen enyhébb érintettsége esetében sem, ami azt jelenti, hogy a Bíróság már nem is léphetne kapcsolatba az ilyen szervvel. Ez utóbbi szerv tehát teljes mértékben ki lenne zárva mindenféle párbeszédből.

79. A fentiek összességére tekintettel úgy vélem, hogy a jelen eljárás szempontjából az egyesbíróként eljáró Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) továbbra is az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak" tekinthető.

2. Az EUMSZ 267. cikk értelmében „releváns"-e az előzetes döntéshozatal iránti kérelem?

80. A jelen eljárás keretében felmerült, az ügy elfogadhatóságával kapcsolatos másik kérdés az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések „relevanciájára" (vagy „szükségességére") vonatkozik.

81. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatalra utalás indoka nem tanácsadói vélemények megfogalmazása általános vagy hipotetikus kérdésekről, hanem valamely jogvita tényleges megoldásának *szükségessége*.[41] E tekintetben kizárólag az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelős nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utaló határozatnak az ítélete meghozatala tekintetében fennálló szükségességét, mind a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját.[42]

82. Ennélfogva az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell: a Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről való határozathozatalt, ha az uniós jog 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 vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.[43]

83. Közelebbről, a relevancia/szükségesség kritériumát illetően a Bíróság következetesen azt állította, hogy e kritérium teljesüléséhez az kell, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak olyan határozatot kell hoznia, amely *figyelembe veszi* az előzetes döntéshozatal során adott választ.[44]

84. E tekintetben a Miasto Łowicz ítéletben – amely egy olyan közelmúltbeli ügyben született, amelyben a jelen ügyhöz hasonlóan a jogállamisággal kapcsolatos kérdések merültek fel – a Bíróság hangsúlyozta, hogy a relevancia EUMSZ 267. cikk szempontjából való megállapítása érdekében a kérdést előterjesztő bíróság előtti jogvitának és az értelmezni kért uniós jogi rendelkezéseknek kapcsolódniuk kell egymáshoz, „hogy az értelmezés a kérdést előterjesztő bíróság által meghozandó határozat szempontjából objektíve szükséges legyen”.[45] A Bíróság szerint ez a kapcsolat akkor áll fenn, ha: i. a jogvita érdemben kapcsolódik az uniós joghoz; ii. a kérdés az alkalmazandó eljárásjogi jellegű uniós jogi rendelkezések értelmezésére vonatkozik; vagy iii. úgy tűnik, hogy a Bíróság által kért válasz a kérdést előterjesztő bíróság számára az uniós jog olyan értelmezését biztosíthatja, amely alapján nemzeti jogi eljárási kérdésekről dönthetne azelőtt, hogy érdemi döntést hozhatna az előtte folyamatban lévő jogvitáról.[46]

85. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartozik az első két kategóriába, mivel nincs olyan, a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi vagy eljárásjogi jellegű uniós rendelkezés, amelynek értelmezését vagy érvényességét illetően a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei lennének. Kétségtelen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a 93/13 irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdésére, valamint a Charta 38. cikkére olyan rendelkezésekként hivatkozik, amelyek az alapeljárásra is alkalmazhatók. Mindazonáltal elég nagy képzelőerőre és hosszas tranzitív érvelésre lenne szükség ahhoz, hogy e rendelkezések hatályától az e bíróság által ténylegesen előterjesztett kérdések lényegéhez el lehessen jutni.

41 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236, 194. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Lásd: 2020. november 24-i Openbaar Ministerie (Okirat-hamisítás) ítélet (C-510/19, EU:C:2020:953, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Uo., 26. pont.

44 Lásd többek között: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 24. pont); 2018. június 19-i Gnandi ítélet (C-181/16, EU:C:2018:465, 31. pont).

45 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 48. pont).

46 Uo., 49–51. pont.

86. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a jelen ügy a harmadik kategóriába tartozik. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis annak érdekében kéri a feltett kérdések Bíróság általi megválaszolását, hogy azt megelőzően oldódjon meg egy nemzeti jogi eljárási kérdés, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita érdemében határozhasson.

87. A jelen eljárás során felmerült információk alapján a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) elé terjesztett felülvizsgálati kérelmek vizsgálatára főszabály szerint két szakaszban kerül sor. Az előzetes szakasz során e bíróság – *egyesbíróként* eljárva – a jogorvoslat elfogadhatóságát vizsgálja. A lengyel polgári perrendtartás (a továbbiakban: lengyel PP) 398[9. cikk]e (1) bekezdésének 3. pontja értelmében a felülvizsgálati kérelem csak akkor fogadható el, ha többek között a megtámadott határozatot érvénytelen eljárás keretében hozták. A lengyel PP 379. cikkének 4. pontja értelmében az eljárások érvénytelenek többek között akkor, ha a bíróság összetétele a releváns jogi szabályoknak nem felelt meg, vagy ha az ügyet kizárás tárgyát képező bíró jelenlétében bírálták el. A *három bíróból* álló tanácsban eljáró Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) a későbbiekben csak akkor vizsgálja a jogorvoslat megalapozottságát, ha a jogorvoslatot elfogadhatónak nyilvánítják.

88. Amint azt a lengyel kormány és a Bizottság a tárgyaláson pontosította, a jogorvoslat elfogadhatóságát vizsgáló bírónak meg kell állapítania, hogy teljesül-e az eljárás folytatása érdekében a lengyel PP 398[9. cikk]ének (1) bekezdésében szereplő négy elfogadhatósági feltétel valamelyike. E célból az ezen előzetes szakaszért felelős bírónak külön egyedi határozatot kell hoznia az elfogadhatóságról, legyen az kedvező vagy elutasító, ezzel véget vetve az előzetes értékelés e szakaszának.

89. A fentiekre tekintettel nem állapítható meg, hogy a feltett kérdések nem relevánsak a kérdést előterjesztő bíróság által hozandó határozat szempontjából. Azon bíróság szabályos összetételének kérdése ugyanis, amelynek a határozatát felülvizsgálják, a felülvizsgálati jogalapok közé tartozik. E kérdést mint ilyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie, adott esetben hivatalból, és az erre vonatkozó valamennyi megállapítást külön-külön kell indokolnia. Az ilyen kérdés tehát a nemzeti jog és az uniós jog összeegyeztethetőségének *in limine litis* eleme, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia annak érdekében, hogy eldönthesse, hogy a felülvizsgálati kérelem elfogadható-e.

90. Következésképpen úgy vélem, hogy az előterjesztett kérdések *relevánsak*, és ezért elfogadhatók, mivel a Bíróság által e kérdésekre adott válasz lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben határozatot hozzon.

C. Az ügy érdeméről

91. Kérdéseivel, amelyek közül egyesek együttesen vizsgálhatók, a kérdést előterjesztő bíróság több értelmezési kétséget vet fel a Bíróságnak a bírói függetlenség EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből és a Charta 47. cikkéből eredő elvének értelmezését illetően. Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseiben számos egyéb rendelkezésre is hivatkozik, nem hiszem, hogy e további rendelkezések külön megvitatása hozzájárulna a felvetett kérdések tisztázásához.

92. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései elsősorban azon elemzés típusára vonatkoznak, amelyet illetően e bíróság kettőt különböztet meg *(in abstracto* és *in concreto)*, amely elemzést a bírói függetlenség elve tiszteletben tartásának ellenőrzése érdekében kell elvégeznie. E kérdés transzverzális, és több feltett kérdésben is megtalálható. Az előzetes észrevételeimben tehát először e kérdést elemzem (1). Ezt követően és ennek fényében vizsgálom meg a feltett konkrét

kérdéseket. Mindenekelőtt azt értékelem, hogy az igazságszolgáltatási feladatokat ellátó személyek bírói tisztségbe történő első kinevezésével kapcsolatos egyes tények megkérdőjelezhetik-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke értelmében vett függetlenségüket, legyen szó akár a kommunista rendszerben (2), akár a 2018-ig tartó későbbi szakaszban állítólag hiányos eljárási rendszerek keretében történő kinevezésükről (3). Végül rátérek a kérdést előterjesztő bíróság azzal kapcsolatos kételyeire, hogy főszabály szerint köteles-e hivatalból felvetnie a függetlenséget érintő kérdéseket, és hogy a bírák elmozdíthatatlanságának elve megakadályozhatja-e ebben (4).

1. Bevezető megjegyzések: a bírói függetlenség értékelése

93. A kérdést előterjesztő bíróság az általa feltett kérdésekkel mindenekelőtt annak pontosítására kéri fel a Bíróságot, hogy miként kell elvégezni a bírói függetlenség elvének való megfelelés értékelését. A kérdést előterjesztő bíróság által felvetett problémák jobb megértése érdekében röviden emlékeztetni kell az e bíróság által e tekintetben megfogalmazott kétségekre.

94. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy korábbi határozataiban a Bíróság egyértelművé tette, hogy annak megállapításához, hogy valamely nemzeti bíróság „független-e", többek között a tagjai kinevezésének módját és megbízatását kell figyelembe venni. A Bíróság azt is megállapította, hogy a kinevezés tekintetében választott alkotmányos modelltől függetlenül „meg kell győződni afelől, hogy a kinevezésről szóló határozatok elfogadására vonatkozó érdemi feltételek és eljárási szabályok olyanok legyenek, hogy az érdekeltek kinevezését követően az egyénekben ne merüljön fel jogos kétség az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően". [47]

95. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az A. K. és társai ítéletben a Bíróság lényegében azt mondta ki, hogy a függetlenség elvének állítólagos megsértéseit valamennyi releváns körülmény, adott esetben a szóban forgó intézkedések igazolására felhozott sajátos indokok és célok figyelembevételével kell vizsgálni. A releváns körülmények jelentőségét ugyanis nem önmagában vagy elkülönülten kell értékelni, hanem e körülményeket tágabb jogi és intézményi környezetre tekintettel együttesen kell értékelni. [48]

96. A kérdést előterjesztő bíróság azonban kifejti, hogy bizonytalan a tekintetben, hogy hogyan kell ténylegesen a függetlenség elve tiszteletben tartásának elemzését lefolytatni. E bíróság különösen azon a véleményen van, hogy az értékelés *in abstracto*, illetve *in concreto* is elvégezhető. Az alapügyben szóban forgó sajátos helyzetet illetően a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az *in abstracto* értékelés azt jelentené, hogy minden olyan ügy, amelyben egy bírót szabálytalan eljárás útján neveztek ki, a szóban forgó konkrét esetre gyakorolt hatástól függetlenül aggodalomra adna okot. Ennélfogva az ítélkező testületben eljáró bíró álláspontja, magatartása és előmenetele ebben az összefüggésben nem lenne releváns. Másrészt a függetlenség elvének tiszteletben tartása *in concreto* ellenőrizhető, ami annak bizonyítását követeli meg, hogy kapcsolat áll fenn a bírák jogellenes kinevezési eljárása és az adott ügy kimenetelére gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás között.

[47] 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 127., és 130–134. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (a továbbiakban: A. K. és társai ítélet).

[48] Az A. K. és társai ítélet 152. és 153. pontja.

97. Véleményem szerint úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett probléma a szóban forgó ítélet némiképp hiányos olvasatán alapul. A kérdést előterjesztő bíróság az A. K. és társai ítéletnek csak egy szempontját emeli ki, majd – miközben hallgat az ilyen értékelés összefüggéséről és céljáról – hamis dichotómiát állít fel, amikor az *in abstracto* és az *in concreto* elemzést úgy mutatja be, mint amelyek kölcsönösen kizárják egymást. Álláspontom szerint e két megközelítés – megfelelő összefüggésbe helyezve – nem egymás alternatívái, hanem egymást kiegészítik, sőt azok kumulatívak.

98. A Bíróság egyrészt azzal, hogy „valamennyi releváns körülményre” hivatkozik, nem zárta ki a releváns tényezők egyik típusát vagy kategóriáját sem. Véleményem szerint a Bíróság egyszerűen arra utalt, hogy a bírói függetlenségnek vagy annak hiányának az értékelése során nem elegendő pusztán az „előírt jogot” vizsgálni.[49] Gyakran az e szabályok alkalmazásával kapcsolatos tényleges gyakorlatot is meg kell vizsgálni.[50] Ennek megfelelően mind a formai, mind az *(in abstracto* elemzés szempontjából alapvető fontosságú) intézményi körülményeket, mind a konkrétabb és ügyspecifikus (az *in concreto* elemzés középpontjában álló) körülményeket figyelembe lehet venni, és adott esetben figyelembe is kell venni.

99. Tekintettel azon helyzetek sokféleségére, amelyekben az igazságszolgáltatás függetlenségének kérdése felmerülhet, nem lehet eleve megállapítani, hogy milyen típusú körülménynek kellene nagyobb súlyt tulajdonítani. E körülmények jelentősége, amelyeket – ismétlem – minden esetben együttesen kell értékelni, nyilvánvalóan a szóban forgó ügy sajátos jellemzőitől függ.

100. Ezenkívül az általános *összefüggések*, amelyek között a szabályok működnek, és az a mód, ahogyan más szabályokkal és szereplőkkel kölcsönhatásba lépnek, ugyanilyen fontossággal bírnak. A függetlenség vagy annak hiánya meghatározásánál fogva kapcsolati jellegű: valamely dologtól vagy személytől való függetlenségről vagy függőségről van szó. Ezért – képletesen szólva – annak értékelése nem korlátozódhat egy szelet szalámi mikroszkópos vizsgálatára, tekintet nélkül a rúd szalámi többi részére, arra, hogy azt általában hogyan és hol tárolják, az milyen távolságra és milyen viszonylatban van a spájzban található más tárgyakhoz képest, miközben hanyagul figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy egy nagy testű ragadozó rejtőzködik a spájz egyik zugában.

101. Másrészt, és ez talán még fontosabb, egyszerűen lehetetlen a szóban forgó ügyben alkalmazandó uniós rendelkezésre *tekintet nélkül* előzetesen a bírák függetlenségének értékelésére vonatkozó, általánosan érvényes tesztet megállapítani. Annak absztrakt módon, kétségbevonhatatlanul történő kijelentésének megkísérlése, hogy adott bíróság pontosan mikor lesz „független”, anélkül hogy ismernénk egyrészt azt az *okot*, amely miatt a kérdést megfogalmazták – azaz hogy arra az EUMSZ 267. cikk, a Charta 47. cikke vagy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése kontextusában került-e sor –, másrészt az adott ügy *körülményeit*, meglehetősen olybá tűnik, mint ha azt kérnék a Bíróságtól, hogy azt a bizonyos szekeret a ló elé fogja.

[49] Vesd össze az EJEB, 2011. október 6., Agrokompleks kontra Ukrajna ítélettel (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, 136. §). Általánosabban e kérdéssel kapcsolatban: Spano, R., „The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary”, *European Law Journal*, 2021, 9. o.

[50] További részletekkel a lehetséges forgatókönyvek kategorizásálásával kapcsolatban lásd: az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 240–248. pont).

102. Amint azt a jelen indítvány előző részeiben igyekeztem kifejteni, és amint azt a WB és társai ügyre vonatkozó indítványomban már részletesen megfogalmaztam, míg a bírói függetlenség elve az uniós jogban minden esetben egy és ugyanaz, az, hogy mit fognak pontosan vizsgálni, és mi lesz az elvégzett vizsgálat szintje, attól fog függni, hogy valójában az uniós jog mely rendelkezését alkalmazzák: az EUMSZ 267. cikket, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését vagy a Charta 47. cikkét. [51]

103. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése szerinti elemzés keretében a Bíróság valószínűleg mindenekelőtt alaki és intézményi körülményekre összpontosít, míg a Charta 47. cikke szerinti elemzés keretében az ügyspecifikus körülmények játszanak központi szerepet. Ezt az összpontosítást az egyes rendelkezések logikája határozza meg: a tagállam strukturális hibái és/vagy az uniós jogból eredő alanyi jogok megsértése. Ez, amint kifejtettem, nem kétféle választási lehetőséget jelent: egyik akkor is elérheti a másikat, ha azok természetszerűen nem azonosak. A „valamennyi releváns körülményre" vonatkozó teszt azt jelenti – és elnézést a közhelyes kifejezésért –, hogy bármelyik és valamennyi körülmény releváns lehet. Ugyanis az adott ügy konkrét ténybeli és jogi kontextusában vizsgált rendelkezés hangsúlya és célja fogja meghatározni, hogy ezek közül melyik lesz a döntő.

104. Összefoglalva, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében és a Charta 47. cikkében rögzített bírói függetlenség elve tiszteletben tartásának értékelése érdekében a nemzeti bíróságnak valamennyi releváns körülményt meg kell vizsgálnia, és adott esetben figyelembe kell vennie a helyzetre esetlegesen alkalmazandó nemzeti intézkedések sajátos indokait és céljait. Ebben az összefüggésben mind a formai és intézményi körülmények, mind pedig az ügyspecifikus körülmények relevánsak lehetnek a szóban forgó ügy jellemzőitől és az alkalmazandó uniós rendelkezés(ek)től függően. E körülmények jelentőségét nem önmagában vagy elkülönülten kell értékelni, hanem a tágabb jogi és intézményi környezetre tekintettel együttesen.

105. Mindezeket követően rátérek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett különböző kérdésekben felvetett konkrét problémákra.

2. Az első, második és harmadik kérdés

106. Első, második és harmadik kérdésével, amelyek szorosan kapcsolódnak egymáshoz, és így együtt vizsgálhatók, az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a megtámadott ítéletet meghozó bíróság egyik bírájának (FO bíró) bírói tisztségbe történő első kinevezésével kapcsolatos körülmények, amely kinevezésre a Lengyel Népköztársaság kommunista rendszerében került sor, hatással vannak-e igazságszolgáltatási feladatainak jelenlegi ellátása során a függetlenségére az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének alkalmazásában.

107. Ezzel kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy Lengyelországban a kommunista időszak alatt a bíró a hivatalba lépésekor az adott bíróság elnöke előtt többek között arra tett esküt, hogy megszilárdítja a „demokratikus" lengyel állam szabadságát, függetlenségét és hatalmát, megvédi és megerősíti a Lengyel Népköztársaság szociális, gazdasági és politikai elvein alapuló rendet, valamint megerősíti a törvény tiszteletben tartását és az ezen államhoz való hűséget. Az említett időszakban hatályos szabályozás szerint a Lengyel Népköztársaság igazságszolgáltatásának feladata az volt, hogy megóvja a „népi demokrácia" rendszerét és annak a

[51] A jelen indítvány 36–42. pontja, valamint a WB és társai ügyre vonatkozó indítványom 163–169. pontja.

szocializmus irányába történő fejlődését. Lengyelországban a kommunista időszak alatt a bíróságok tevékenységük révén arra is kötelesek voltak, hogy az állampolgárokat a Lengyel Népköztársasággal szembeni lojalitás szellemében oktassák.

108. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a bírói kinevezés akkori módja, valamint a felügyelettel és a bírói felmentés lehetőségével kapcsolatos akkori megoldások nem feleltek meg a demokratikus jogállamban alkalmazandó normáknak. Különösképpen, 1989 végéig a bírákat egy antidemokratikus berendezkedésű állam végrehajtó hatalmi szerve nevezte ki és mentette fel: az államtanács. A bírák kinevezését és felmentését szabályozó rendelkezések – az állam végrehajtó hatalmi szervei általi szoros ellenőrzésen kívül – nem határoztak meg átlátható kritériumokat a kinevezés, valamint a bírói önigazgatási szerv, illetve a demokratikus választásokon megválasztott bármely szerv kinevezési eljárásban való részvétele terén sem. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezek az eljárások sérthetik azt a bizalmat, amelyet a bírói karnak egy demokratikus társadalomban keltenie kell.

109. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a lengyel jogba 1989 után bevezetett módosítások nem igazán vezettek hatékony eszközök létrehozásához sem a kommunista időszak alatti bírói kinevezéseknek, sem a függetlenség elvének megsértése potenciális eseteinek az ellenőrzésére. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság szerint 1989-et követően nem került sor sem a kommunista időszak valamennyi bírói kinevezésének általános vizsgálatára, sem az egyedi bírósági kinevezések tényleges felülvizsgálatára, még azokban az esetekben sem, amikor az egyes bírák nyilvánvalóan megsértették a bírói függetlenség elvét.

110. A fenti érvek számomra nem meggyőzőek.

111. Teljesen egyetértek a kérdést előterjesztő bírósággal abban, hogy a bírák kinevezésére irányuló eljárások, és általánosabban a megbízatásukra és a tevékenységükre vonatkozó szabályok a Lengyel Népköztársaságban nem nyújtottak megfelelő garanciát a bírói függetlenség EU-Szerződésekben ma előírt szintjének való megfeleléshez.

112. A fennmaradó részt illetően azonban értetlenül állok az előtt, hogy mi *jogi* szempontból *ma* mindezen állítások relevanciája. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azáltal, hogy a világról alkotott bizonyos politikai nézetet jogi érvbe csomagolja, olyasmire utal, ami tényleges visszaható hatályt, vagy teljesen megalapozatlan célzásokat eredményez.

113. Először is, e bíróság azt a nyilvánvaló tényt állapítja meg, hogy Lengyelországra az uniós jog az Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően nem volt alkalmazandó. Köztudomású az is, hogy az uniós jogrendben a visszaható hatállyal kapcsolatos konkrét rendelkezések hiányában az új jogszabályok nem vonatkoznak a korábbi törvény hatálya alatt keletkezett és véglegesen megszerzett jogi helyzetekre, azonban alkalmazhatók az ilyen helyzet jövőbeli hatásaira, valamint az új jogi helyzetekre.[52] Ezért továbbra is tanácstalan vagyok azzal kapcsolatban, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből és/vagy a Charta 47. cikkéből eredő szabályok és normák miként alkalmazhatók az 1989-et megelőző lengyelországi bírói kinevezésekre anélkül, hogy az tényleges visszaható hatályt eredményezzen.[53]

114. Másodszor, az uniós jogban valóban fennáll a folyamatos joghatások korlátja. Ennélfogva esetlegesen felmerülhet az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és/vagy a Charta 47. cikke szerinti függetlenség problémája, ha a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott nemzeti szabályok

[52] További hivatkozásokkal együtt lásd: E. B. ügyre vonatkozó indítványom (C-258/17, EU:C:2018:663, 44–48. pont).

[53] Ugyanakkor lásd: 2019. január 15-i E. B. ítélet (C-258/17, EU:C:2019:17, 54. és 55. pont).

– bár több évtizede nincsenek már hatályban – *ma* is kiválthatnak bizonyos hatást. Ennek bekövetkezéséhez, és a jelen ügyet illetően bizonyítani kellene a jelenleg fennálló hatást, az e múltbeli nemzeti szabályok és az FO bíróhoz hasonló bíró függetlensége és pártatlansága tekintetében a jogalanyokban jelenleg felmerülő jogos és valós kétségek felmerülése közötti kapcsolatot.

115. Mindazonáltal e tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló végzés – teljes terjedelmét és részletességét figyelembe véve – elég meglepő módon alig szolgál konkrét magyarázatokkal azon kérdést illetően, hogy *mely* személy, intézmény vagy szerv lehet az, amely jelenleg indokolatlan nyomást gyakorolhatna FO bíróra, és hogy FO bíró esetleg *miért* engedne e nyomásnak. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság inkább abból a feltevésből indul ki, hogy a kommunista időszakban kinevezett bírák eleve „örökre megbélyegzettek" pusztán a korábbi rendszerrel való kapcsolatuk miatt, és mivel – amint azt a harmadik kérdés is sugallja – soha nem nevezték ki őket újból, és soha nem esküdtek fel az új demokratikus államra.

116. Harmadszor, anélkül, hogy bármilyen módon állást kívánnék foglalni az ilyen „nézetek" megalapozottsága tekintetében, egyszerűen megjegyzem, hogy egy ország története során fennállnak olyan alkotmányos pillanatok, amikor több lehetőség is kínálkozik az új állami intézmények és azok személyi állományának kialakítása tekintetében.[54] Amikor azonban ezen alkotmányos döntést mintegy harminc éve meghozta, Lengyelország – Közép-Európa több más országával együtt – a folytonosság mellett tette le voksát. Ezt követően a Lengyelországban a korábbi rendszerben kinevezett bírákat két szinten – nemzeti és uniós szinten – is elfogadták.

117. Egyrészt ugyanis, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, az újonnan létrehozott demokratikus állam egyes „lusztrációs"[55] intézkedések elfogadása ellenére elismerte, hogy a Lengyel Népköztársaság idejében kinevezett bírák főszabály szerint hivatalban maradhatnak. Ugyanezt a megállapítást a lengyel kormány a tárgyaláson megerősítette.

118. Másrészt ezt a helyzetet az uniós intézmények Lengyelországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása szempontjából az uniós joggal összeegyeztethetőnek tekintették. E tekintetben nem szabad szem elől téveszteni, hogy a jövőbeni tagállamoknak meg kellett felelniük az úgynevezett „koppenhágai kritériumoknak"[56], amelyek közül az egyik olyan stabil intézmények fennállására vonatkozott, amelyek többek között biztosítják a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogok védelmét.

119. Ebben az összefüggésben vizsgálva a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések gyakorlatilag arra engednek következtetni, hogy a Lengyelország által évtizedekkel korábban meghozott, és Lengyelország Unióhoz való csatlakozásakor az Európai Unió által elfogadott alkotmányos döntés helytelen volt. Megismétlem, nem teszek észrevételt e kijelentés politikai vonatkozásait illetően. Márpedig a jelen ügy szempontjából valójában minden olyan

[54] Remélhetőleg ez a jelen indítvány 1. pontjában említett „megoldás" kivételével.

[55] A „lusztráció" fogalmát – az áldozat útján való tisztulást jelentő régi latin „lustratio" szóból eredő neologizmust – az intézményi és közigazgatási reformok, valamint a politikai és társadalmi átalakulás megkönnyítése érdekében széles körben használták a közép- és kelet-európai posztkommunista államokban elfogadott átmeneti igazságszolgáltatási intézkedések megjelölésére. Ezen intézkedések gyakran foglaltak magukban olyan átvilágítási programokat, amelyek a közigazgatás bizonyos kulcsfontosságú területein szolgálatot teljesítő személyek (köztük a bírák) feddhetetlenségének és képességeinek értékelésére irányultak. Lásd általánosságban az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: „Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems: Guidelines to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a State based on the rule of law" (7568. sz. dokumentum), 1996. június 3. és Horne, C. M., „*Transitional justice:Vetting and lustration*", in: Lawther, C., Moffett, L., és Jacobs, D. (szerk.), *Research Handbook on Transitional Justice*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, 424–441. o.

[56] Lásd: az Európa Tanács koppenhágai elnökségi következtetései (1993. június 21. és 22.). Lásd jelenleg az EUSZ 49. cikket.

igazságszolgáltatási beavatkozás, amely érvénytelenítené az FO bíróhoz hasonló nemzeti bíró által hozott határozatokat pusztán amiatt, hogy őt bírói tisztségbe első alkalommal a Lengyel Népköztársaság idején nevezték ki, *újonnan elfogadott* „lusztrációs” intézkedésre hasonlítana.

120. Negyedszer, egyetlen uniós jogi rendelkezés sem teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy azt vizsgálja, hogy csatlakozásukat megelőzően a tagállamok mit kezdtek a korábbi rendszerek politikai, jogi és közigazgatási örökségével.[57] Hasonlóképpen, a bírósági szervezet, a bírói kinevezések vagy a bírák fegyelmi ügyei tekintetében alkalmazandó vagy elfogadott új szabályok kialakítása főszabály szerint a tagállamok intézményi döntése marad.[58]

121. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a valamely tagállam által elfogadandó bármely lusztrációs intézkedés *ma* kikerülhet az uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata alól, amennyiben ez utóbbit *alkalmazni kell*. Közelebbről, az olyan intézkedésnek, amely hatással lehet az uniós jog által szabályozott területeken eljáró nemzeti bíróságok tevékenységére, meg kellene felelnie többek között az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglalt elveknek, amelyek az EUSZ 2. cikkben szereplő értékeket tükrözik, mint például a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartása.

122. Bár a Bíróságnak nem volt alkalma felülvizsgálni ilyen intézkedést, a lusztráció különböző formáit az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) korábban már vizsgálta. E tekintetben az EJEB megállapította, hogy a lusztrációs intézkedések akkor igazolhatók, ha a többek között a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelméhez, az új demokratikus intézményekbe vetett bizalom előmozdításához, a rendzavarás megelőzéséhez, a közélet átláthatóságához, a társadalmon belül egyértelműséghez és a belső békéhez, az ország gazdasági jólétéhez, valamint mások jogaihoz és szabadságaihoz kapcsolódó célokat követnek.[59] E tekintetben az EJEB azt is megállapította, hogy az államok érvényesen elfogadhatnak lusztrációs intézkedéseket, mivel „a demokratikus állam megkövetelheti a köztisztviselőktől, hogy megfeleljenek az ezen állam alapjául szolgáló alkotmányos elveknek”.[60]

123. Mindazonáltal az EJEB úgy ítélte meg, hogy még ha nem is vezet önmagában az emberi jogok megsértéséhez, bizonyos feltételeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy az ilyen intézkedések megfeleljenek az EJEE rendelkezéseinek. A jelen eljárás szempontjából egyszerűen csak azt szeretném felidézni, hogy az EJEB többek között azt írta elő, hogy a nemzeti jogi keretrendszer i. kellően pontos legyen ahhoz, hogy *egyéniesíthesse* az érintett személyek felelősségét,[61] ii. az

[57] Tudomásom szerint e vonatkozásban kötelező erejű nemzetközi megállapodás sincsen, különösen nem áll fenn az Európai Unióra és/vagy tagállamaira kötelező nemzetközi megállapodás.

[58] Lásd többek között: 2021. április 20-i Repubblika ítélet (C-896/19, EU:C:2021:311, 48. pont).

[59] EJEB, 2014. október 21., Naidin kontra Románia ítélet (CE:ECHR:2014:1021JUD003816207, 51. §). Vö.: ENSZ, Rule-Of-Law Tools for Post-Conflict States – Vetting: an operational framework, 2006., 3–5. o.: amely szerint a súlyos integritásbeli hiányosságokat mutató személyeknek a közszolgálatból való kizárására irányuló személyzeti reform hozzájárul az állampolgári bizalom és az közintézmények legitimitásának visszaállításához.

[60] EJEB, 1995. szeptember 26., Vogt kontra Németország ítélet (CE:ECHR:1995:0926JUD001785191, 59. §).

[61] EJEB, 2008. június 24., Adamsons kontra Lettország ítélet (CE:ECHR:2008:0624JUD000366903, 116. §) és 2015. szeptember 3., Sõro kontra Észtország ítélet (CE:ECHR:2015:0903JUD002258808, 60. és 61. §). Lásd még: az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az egykori kommunista önkényuralmi rendszerek örökségének felszámolására irányuló intézkedésekről szóló, 1996. június 27-i 1096. sz. állásfoglalása, 12. o.

érintett személyek tekintetében megfelelő *eljárási garanciákat* tartalmazzon,[62] valamint iii. jellegét tekintve *átmeneti* legyen, mivel az alanyi jogok átmeneti intézkedések miatti korlátozásának objektív szükségszerűsége idővel csökken.[63]

124. Az EJEB megállapításai véleményem szerint nagymértékben átültethetők az uniós jogrendre.[64] Ezen ítélkezési gyakorlatra tekintettel komoly kétségeim vannak azzal kapcsolatban, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által javasolthoz hasonló bírósági határozat összeegyeztethető lenne az uniós joggal. Anélkül, hogy szükség lenne e kérdés vizsgálatára, több, különösen az EUSZ 2. cikkre (jogállamiság) és a Charta 47. és 48. cikkére (jogszerű eljárás) tekintettel felmerülő lehetséges kérdést látok.

125. Mindenesetre azonban, ami számomra a leginkább meglepő, az az, hogy egy ilyen intézkedést évtizedekkel a korábbi rendszer bukását és új állam létrehozását követően, azonban továbbra is – legalábbis papíron – a kommunista múlttal való szembenézés szükségessége nevében mérlegelnek. Bármi legyen is a Lengyelországban jelenleg előterjesztett javaslatok valódi indítéka, egyszerűen megjegyzem, hogy az időbeli kapcsolat hiánya egy demokratikus társadalomban már önmagában kizárná az ilyen intézkedések objektív szükségességét.[65] Egyszerűen fogalmazva, az az alkotmányos pillanat, amikor ilyen intézkedések jogosan felmerülhetnének, álláspontom szerint rég elillant.

126. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy pusztán az a tény, hogy bizonyos bírákat első alkalommal a Lengyel Népköztársaság idején neveztek ki bírói tisztségbe, önmagában nem alkalmas arra, hogy kétségbe vonja jelenlegi függetlenségüket. Következésképpen az első, második és harmadik kérdésben hivatkozott körülmények nem alkalmasak arra, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke alkalmazásában megkérdőjelezzék az FO bíróhoz hasonló nemzeti bíró függetlenségét és pártatlanságát.

3. A negyedik és ötödik kérdés

127. Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az a tény, hogy a megtámadott ítéletet meghozó bíróság egyes tagjait e bíróságra a KRS által jogszabályon alapuló olyan összetételben elfogadott határozatok alapján nevezték ki, amelyet a Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság) később alkotmányellenesnek nyilvánított,[66] befolyásolja-e azt az értékelést, hogy e bíróság összetétele megfelelt-e a függetlenség követelményének. Ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt a kérdést is felteszi, hogy a tényállás idején a KRS-hez hasonló szerv, amely a bírák kinevezése tekintetében nem átlátható és nem nyilvános eljárásokat folytatott le, az uniós jog értelmében függetlennek tekinthető-e.

[62] EJEB, 2006. február 14., Turek kontra Szlovákia ítélet (CE:ECHR:2006:0214JUD005798600, 115. §); 2008. június 24., Adamsons kontra Lettország ítélet (CE:ECHR:2008:0624JUD000366903, 116. §); 2007. április 24., Matyjek kontra Lengyelország ítélet (CE:ECHR:2007:0424JUD003818403, 62. §).

[63] EJEB, 2008. június 24., Adamsons kontra Lettország ítélet (CE:ECHR:2008:0624JUD000366903, 116. §) és 2016. január 21., Ivanovski kontra Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság ítélet (CE:ECHR:2016:0121JUD002990811, 185. §). Lásd még: a Velencei Bizottság ez utóbbi ítéletben átvett nyilatkozata, 108. § a) pont, amely szerint „a lusztrációs intézkedéseknek valamely országban jóval a demokratizálódási folyamat kezdetét követő bevezetése azzal a kockázattal jár, hogy kétségek merülnek fel azok tényleges céljait illetően. A bosszú nem élvez elsőbbséget a demokrácia védelmével szemben. Ezért nyomós indokok szükségesek”.

[64] Amint azt a Charta 52. cikkének (3) bekezdése és az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése is előírja.

[65] Az EJEB fenti 63. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatának követelményei értelmében, feltételezve, hogy az ilyen eset az ilyen intézkedések alapjául szolgáló valódi indokok vizsgálatát követően egyáltalán túljutna a jogszerű cél és a jogszerűség szakaszán.

[66] Lásd a jelen indítvány fenti 19. pontját.

128. E két kérdés vizsgálható együtt. E kérdés talán legjobban két lépésben közelíthető meg: az első lépésben önmagukban, azaz az átfogó összefüggések figyelembevétele nélkül, majd a második lépésben az elemzést tágabb összefüggésekkel bővítve. [67]

129. Először rá kell mutatni arra, hogy – amint az a Bíróság és az EJEB ítélkezési gyakorlatából kitűnik – nem mindegyik, a bíró kinevezésére irányuló eljárás során esetlegesen felmerülő hiba olyan jellegű, hogy az kételyeket ébreszthet e bíró függetlenségével kapcsolatban.

130. A Simpson ítéletben a Bíróság rámutatott arra, hogy a bírák kinevezése során elkövetett szabálytalanság a Charta 47. cikkének megsértését vonja maga után, „különösen akkor, ha e szabálytalanság olyan természetű és súlyú, hogy azzal a valós veszéllyel jár, hogy más hatalmi ágak – különösen a végrehajtó hatalom – jogosulatlanul gyakorolnak valamely mérlegelési jogkört, veszélyeztetve a kinevezési eljárás eredményének feddhetetlenségét, ezáltal kétséget ébresztve a jogalanyokban az érintett bíró vagy bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően”. Ebben az ügyben az Európai Unió (akkori) Közszolgálati Törvényszéke valamely tagjának kinevezése során a Tanács által elkövetett szabálytalanságot nem tekintették olyan súlyúnak, amely sérti a Charta 47. cikkét. [68]

131. Hasonlóképpen, az Ástráðsson ügyben az EJEB nagykamarája egy háromlépcsős tesztet követett annak meghatározása érdekében, hogy valamely bíró jogellenes kinevezése sérti-e az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített, a „törvény által létrehozott bírósághoz” való jogot. Az EJEB lényegében azt vizsgálta, hogy: i. a bírák kinevezésére vonatkozó nemzeti szabályok nyilvánvaló megsértésére került-e sor, ii. a jogsértés a bírák kinevezését szolgáló, alapvető fontosságú törvényt érintett-e, valamint iii. a jogsértést a nemzeti bíróságok ténylegesen felülvizsgálták-e és orvosolták-e. [69]

132. Különösen, ami a fent említett második tényezőt illeti, az EJEB hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a jogsértést „»a törvény által létrehozott bíróság« követelményének tárgya és célja fényében kell értékelni, azaz az igazságszolgáltatás arra való képességének biztosítása érdekében, hogy bármilyen szükségtelen beavatkozástól mentesen lássa el feladatait, és ily módon megőrizze a jogállamiságot és a hatalommegosztást”. Így az EJEB megállapította, hogy „azokat a tisztán technikai jellegű szabálytalanságokat, amelyek nincsenek hatással a kinevezési eljárás jogszerűségére, úgy kell tekinteni, hogy azok nem érték el a vonatkozó küszöböt”. [70]

133. A jelen ügyben a Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság) által a 2017. június 20-i K 5/17. sz. határozatában azonosított kérdések a KRS – a bírák kinevezési eljárásában részt vevő egyik szerv – egyes tagjai hivatali idejének időtartamára vonatkoztak. Úgy tűnik, hogy e bíróság megállapításai – legalábbis az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének szemszögéből tekintve – leginkább technikai jellegűek. Sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a lengyel kormány nem szolgált a jelen eljárás összefüggésében ezzel ellentétes konkrét és egyértelmű magyarázattal. A tárgyalás során ezzel kapcsolatban feltett kérdésre válaszolva a lengyel kormány azt állította, hogy véleménye szerint a KRS összetételével kapcsolatos szabálytalanság nem volt automatikusan hatással az e szerv által 2000 és 2018 között elfogadott

[67] Ezáltal valójában a „valamennyi releváns körülmény” figyelembevételére vonatkozó esettanulmányt biztosítva, amint az a jelen indítvány fenti 98–100. pontjában kifejtésre került.

[68] Lásd: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, különösen 75–82. pont).

[69] EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 244–252. §).

[70] Uo., 246. §.

határozatának érvényességére. Az sem egyértelmű, hogy a Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság) megállapítása mennyiben lehetne hatással a szóban forgó három bíró függetlenségével kapcsolatos közvélekedésre.

134. Ez annak ellenére így van, hogy az ítélkezési gyakorlat az ilyen tényező azonosításának fontosságát mutatja.

135. Például a Bizottság kontra Lengyelország ítéletben a Bíróság úgy határozott, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály, amely a legfelsőbb bíróság bírái nyugdíjkorhatárának azonnali és tényleges csökkentését írta elő, a köztársasági elnök által valamely bíró részére a bírói tisztség további betöltése érdekében biztosított diszkrecionális felhatalmazással együtt sérti a bírák elmozdíthatatlanságának függetlenségük szerves részét képező elvét, és így az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését. E jogszabály sajátos jellemzői miatt és azon körülményekre tekintettel, amelyek között elfogadásra került, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy komoly kétségek merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy mi annak igazi indítéka. A Bíróság különösen azt állapította meg, hogy számos tényező sugallta azt, hogy a jogszabályt esetlegesen annak érdekében fogadták el, hogy kizárják vagy eltávolítsák a bírák bizonyos csoportját. [71]

136. Hasonlóképpen, az A. K. és társai, valamint a Repubblika ügyben [72] a Bíróságnak két olyan állami szerv összetételét és működését kellett vizsgálnia, amely saját tagállamában beavatkozott a bírák kinevezésére irányuló eljárásba. A Bíróság különösen az e szervek tagjai kijelölésének körülményeit, a módot, ahogyan e szervek feladatköreiket gyakorolták, az e szervek szerepét és tevékenységét szabályozó szélesebb jogi keretet, végül pedig azt a politikai környezetet vizsgálta meg, amelyben e szervek működtek.

137. E tekintetben az A. K. és társai ítéletben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy bizonyos tényezők kétségeket ébreszthetnek a magánszemélyekben a szóban forgó szerv külső tényezők, különösen a jogalkotó és végrehajtó hatalom hatásai általi befolyásolhatatlanságát illetően, jóllehet a szóban forgó értékelést végül a kérdést előterjesztő bíróságra bízta. Ezzel szemben a Repubblika ítéletben a vonatkozó szabályokat és azok tagállami intézmények általi alkalmazásának módját illetően a Bíróság megállapította, hogy semmi nem utalt a szóban forgó szerv függetlenségének esetleges hiányára. Nem volt semmi ok azt feltételezni, hogy a köztársasági elnök e tagállamban oly módon élhetett a bírák kinevezésére vonatkozó jogkörével, amely a szélesebb nyilvánosságban a kiválasztott személyek függetlenségével kapcsolatban komoly kétséget ébreszthetett volna.

138. A WB és társai ügyben a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezte a Bíróságtól, hogy összeegyeztethető-e többek között az EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az igazságügyi miniszter / legfőbb ügyész nem nyilvános szempontok alapján határozatlan időre magasabb szintű bíróságokhoz rendelhet ki bírákat, és saját mérlegelése alapján bármikor visszahívhatja e bírákat. Indítványomban úgy véltem, hogy e szabályozás sérti e rendelkezéseket, mivel hatással lehet arra, ahogyan egyes bírák feladatkörüket ellátják. Különösen azt állítottam, hogy e szabályozás egyes bírákat arra ösztönözhet, hogy az ügyész javára vagy – általánosabban szólva – az igazságügyi miniszter / legfőbb ügyész kedvére döntsenek. Az alacsonyabb szintű bíróságok bíráit ugyanis csábíthatja a magasabb szintű bírósághoz való kirendelés mint jutalom lehetősége, amely jobb előmeneteli esélyeket és magasabb fizetést kínálhat számukra. A magasabb szintű bíróságokhoz

[71] Lásd: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 82. és 85. pont).

[72] 2021. április 20-i Repubblika ítélet (C-896/19, EU:C:2021:311, 51. pont).

kirendelt bírákat viszont mindez elriaszthatja attól, hogy önállóan cselekedjenek, hogy így elkerüljék annak kockázatát, hogy az igazságügyi miniszter / legfőbb ügyész megszünteti kirendelésüket.[73]

139. Ezen ügyektől eltérően semmilyen „indíték, eszköz és lehetőség" nem mutatható ki a jelen ügyben szereplő három bíró függetlenségének esetleges hiánya tekintetében. Hasonlóan ahhoz, amit valamely bírónak a Lengyel Népköztársaság idején történő első kinevezését érintő körülmények kapcsán megállapítottam, e tekintetben is felmerül bennem a kérdés, hogy jelenleg *ki* lenne képes a szóban forgó három bíróra bizonyosan kinevezési eljárásuk állítólagos szabálytalanságának következtében vagy annak figyelembe vételével indokolatlan nyomást gyakorolni, és hogy e bírák, legalábbis a magánszemélyek szemében, *miért* kényszerülhetnének engedni e nyomásnak.

140. Másrészt azonban némileg eltérő kép rajzolódik ki akkor, ha az elemzést valóban „valamennyi releváns körülménnyel" kibővítik, különösen amikor a kérdést előterjesztő bíróság a Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság) azon határozata mögött meghúzódó esetleges „indítékot, eszközöket és lehetőségeket" vizsgálja, amelyek a KRS (nem) megfelelő összetételére vonatkoznak, és amelyre a kérdést előterjesztő bíróság a 2000 és 2018 közötti időszak bírósági kinevezéseinek szabályszerűségével kapcsolatos valamennyi aggályát alapítja. E tekintetben egy vizsgálódóbb vagy kritikusabb szemlélő esetleg hajlana arra, hogy megvizsgálja e határozat valódi indítékait, azt, hogy e határozatot független és szabályosan létrejött bíróság hozta-e meg,[74] valamint hogy általánosságban mennyiben lehet bízni az olyan intézmény határozataiban, amely jelenleg úgy tűnik, hajlamos az eszközökkel való visszaélésre.[75]

141. Következésképpen a negyedik és ötödik kérdésben hivatkozott körülmények sem alkalmasak arra, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke alkalmazásában megkérdőjelezzék bármely nemzeti bíró függetlenségét és pártatlanságát.

4. A hatodik és hetedik kérdés

142. Hatodik kérdésével az előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy köteles-e hivatalból vizsgálni, hogy a megtámadott ítéletet meghozó alacsonyabb szintű bíróság a megtámadott ítélet esetleges érvénytelenségének vizsgálata céljából megfelel-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében és a Charta 47. cikkében foglalt függetlenségi követelménynek.

143. Hetedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arról kíván megbizonyosodni, hogy a bírák kinevezésének lengyel alkotmányban foglalt visszavonhatatlan jellegére tekintettel tartózkodnia kell-e attól, hogy a fent említett célból megvizsgálja a megtámadott ítéletet meghozó bírák függetlenségét.

[73] Lásd: a WB és társai ügyre vonatkozó indítványom, 171–196. pont.

[74] Lásd: EJEB, 2021. május 7., Xero Flor w Polsce sp. z. o.o. kontra Lengyelország ítélet (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), amelyben megállapították, hogy a Trybunał Konstytucyjnyre (alkotmánybíróság) történő egyes közelmúltbeli kinevezésekre a nemzeti jog nyilvánvaló megsértésével került sor, és hogy a jogalkotó és a végrehajtó hatalom által e szervre gyakorolt jogellenes külső befolyás sérti az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített, a „törvény által létrehozott bírósághoz" való jog lényegét.

[75] Legújabban, és az érdekelt felek szempontjából a jelen eljárás tekintetében fennálló bizonyos fokú relevancia vonatkozásában lásd például a Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság) 2021. április 15-i K-20/20 ítéletét, amely arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányellenes az ombudsmanról szóló törvény azon rendelkezése, amely előírja, hogy a hivatalban lévő ombudsman az új ombudsman kinevezéséig még megbízatásának lejártát követően is hivatalban marad. Nem könnyű megérteni, hogy egy ilyen rendelkezés, amely jogszerűen biztosítja az intézményi folytonosságot több európai szervnél, köztük a Bíróságnál (lásd az Európai Unió Bírósága alapokmányának 5. cikkét), fogalmilag miért lenne alkotmányellenes. E tekintetben azonban minden lehetséges szellemi kihívás gyorsan megszűnhet, ha megértjük az összefüggéseket, különösen azt, hogy *miért* és *kinek* volt szüksége ilyen határozatra.

144. Az előző kérdésekre adott válaszra tekintettel főszabály szerint e kérdésekre nem szükséges válaszolni.

145. Mindazonáltal a teljesség kedvéért néhány rövid gondolatot fűzök az előterjesztő bíróság által e két kérdésben felvetett problémákhoz. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy főszabály szerint köteles-e hivatalból felvetnie a függetlenséget érintő kérdéseket, és hogy a bírák elmozdíthatatlanságának elve megakadályozhatja-e ebben.

146. Ami a hatodik kérdést illeti, először is nem teljesen világos, hogy e kérdést miért is terjesztették elő, tekintettel arra, hogy az előterjesztő bíróság a nemzeti jog alapján nyilvánvalóan köteles hivatalból vizsgálni a megtámadott ítéletet meghozó bíróság szabályszerű összetételét.[76] Mindazonáltal a Charta 47. cikkének esetleges alkalmazása szempontjából a kérdést előterjesztő bíróság kételyeire a válasz a Bíróság Simpson ítéletében található.[77]

147. Ebben az ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a Charta független, pártatlan és a törvény által megelőzően létrehozott bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot biztosító 47. cikkéből következik, hogy „az uniós bíróságnak lehetőséggel kell rendelkeznie annak vizsgálatára, hogy a [bíró] szóban forgó kinevezési eljárás[á]t érintő szabálytalanság e[…] jog[ok] megsértését vonhatta-e maga után". E jogok azt is jelentik, hogy „*minden bíróság* köteles megvizsgálni, hogy összetételénél fogva ilyen bíróságnak minősül-e, ha e tekintetben komoly kétség merül fel". A korábbi ítélkezési gyakorlat alapján a Bíróság kimondta, hogy az ilyen vizsgálat „olyan lényeges formaságnak minősül, amelynek betartása imperatív jellegű, és azt hivatalból kell ellenőrizni".[78]

148. Ezen ítélet szövege meglehetősen egyértelmű: amennyiben az eljáró tanács összetételével kapcsolatos *komoly* kétségek merülnek fel – például egy vagy több érintett bíró kinevezési eljárása során elkövetett esetleges szabálytalanság miatt – *minden uniós bíróságnak* – adott esetben hivatalból – figyelembe kell vennie az ilyen kérdést. Ennélfogva, bár a Simpson ítélet tárgya az Európai Unió Bírósága előtti bírósági eljárás volt, az ezen ítéletből eredő elvek a nemzeti bíróságokra is alkalmazandók minden olyan esetben, amikor a Charta 47. cikke alkalmazandó.

149. Mindazonáltal, amint az a jelen indítvány előző részeiben kifejtésre került, nem tűnik úgy, hogy a jelen ügyben létezne olyan konkrét tényező, amely a megtámadott ítéletet meghozó bírák függetlenségének esetleges hiányára utalna.

150. Ami a hetedik kérdést illeti, a Bizottsághoz hasonlóan nem igazán látom, hogy a bírák elmozdíthatatlanságának elve, amelyet – amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat – a lengyel alkotmány rögzít, hogyan akadályozta volna meg a kérdést előterjesztő bíróságot abban, hogy egy állítólagosan szabálytalan kinevezési eljárás alapján a szóban forgó bírák függetlenségére vonatkozó kérdést terjesszen elő.

151. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azt sugallja, hogy azt követően, hogy a bírót a nemzeti jog alapján formálisan kinevezték, nem mozdítható el, és a kinevezéséről szóló határozatot annak ellenére sem lehet érvényteleníteni, hogy e kinevezés a függetlenséggel kapcsolatos uniós normára tekintettel esetleg jogellenes, mivel az érvénytelenítés ellentétes lenne az elmozdíthatatlanság elvével.

[76] Lásd a jelen indítvány fenti 13. és 88. pontját.

[77] Lásd: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, különösen 75–82. pont).

[78] Uo., 53–58. pont. Kiemelés tőlem.

152. Továbbra is tanácstalan vagyok mind a kérdést előterjesztő bíróság által láthatóan elfogadott alapfeltételezésekkel, mind az azokból levont következtetésekkel kapcsolatban.

153. Először és ismét, úgy tűnik, hogy e bíróság szigorúan elkülönítve vizsgált egyetlen kérdésre összpontosít, és ennek alapján az absztrakció nagyon magas szintjén hamis ellentmondást állít fel. Bár a nemzeti jog értelmében valamely bírót bírói tisztségbe kinevező határozat nem vizsgálható felül és nem érvényteleníthető, ebből egyáltalán nem következik, hogy e bíró határozatai mentesülnek a felülvizsgálat alól, vagy hogy – valamennyi szükséges szabály és eljárás tiszteletben tartása mellett – e bíró fegyelmi eljárás vagy más vonatkozó eljárás keretében nem mozdítható el.

154. Másodszor, nem látom, hogy mennyiben lenne szó az alapeljárásban a bíró elmozdíthatatlanságának általánosan elfogadott értelemben vett elvéről. A kérdést előterjesztő bíró feladata, hogy a Sąd Najwyższyhez (legfelsőbb bíróság) benyújtott felülvizsgálati kérelem elfogadhatóságáról határozzon. Ez az eljárás nyilvánvalóan nem fegyelmi eljárás, amelynek keretében az érintett bíró hivatalból való elmozdítása vagy vele szemben más fegyelmi intézkedés kiszabása alkalmazható lenne. Ezért nem látok *közvetlen* ellentmondást a bírák elmozdíthatatlanságának elve és az eljáró bírósági tanács állítólagos szabálytalan összetétele miatt a jogorvoslati eljárás keretében hozott ítélet érvénytelenítésének lehetősége között.

155. Harmadszor, e tekintetben *közvetett* ellentmondást sem látok. Véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben kifejtett megfontolások figyelmen kívül hagynak két fontos tényezőt, amelyek az elmozdíthatatlanság elvének jellegére, illetve az általános jogelvekkel való összefüggésére vonatkoznak.

156. Egyrészt a Bíróság következetesen hangsúlyozta, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítása érdekében létezniük kell bizonyos olyan garanciáknak, mint az elmozdíthatatlanság, amelyek az ítélethozatal feladatával megbízott személyek védelmére szolgálnak. Az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy „a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól”. [79]

157. Ugyanakkor a Bíróság egyértelművé tette, hogy az elmozdíthatatlanság nem „teljesen abszolút jellegű”, és nem is lehet az. Az elmozdíthatatlanság, és – tágabban – a bírói függetlenség, amelyet az elmozdíthatatlanságnak biztosítania kell, elválaszthatatlan a bíróságok elszámoltathatóságától. Ezen elv alól tehát lehet kivételt tenni, „ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét”. Például a Bíróság megállapította, hogy „általánosan elfogadott, hogy a bírák megfelelő eljárások tiszteletben tartása mellett visszahívhatók, ha nem képesek feladataik folytatására alkalmatlanság vagy súlyos kötelezettségszegés miatt”. [80]

158. Természetesen egyrészt a bírák elmozdíthatatlanságának elve, másrészt az igazságszolgáltatás függetlenségének elve, a hatékony bírói jogvédelemhez és a tisztességes eljáráshoz való jog közötti kapcsolat kényes összefüggésbeli kérdéseket vet fel. Minden egyes esetben egyensúlyba kell hozni ezeket az érdekeket, amelyek néha különböző irányokba húznak. Ez az egyensúly – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság a hetedik kérdésében sugallja – nem fogalmazható meg absztrakt módon.

[79] 2020. július 16-i Governo della Repubblica italiana (Az olasz békebírák jogállása) ítélet (C-658/18, EU:C:2020:572, különösen 47. és 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[80] Uo., 48. pont.

159. Azonban semmilyen, e tekintetben elképzelhető megközelítés szerint nem fogadható el az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben képviselt álláspont. Ezen álláspont valójában paradox helyzethez vezet: a bírói függetlenség védelme érdekében a nem független bírákat is védelemben kellene részesíteni.

160. Ez tarthatatlan. Egy olyan jogközösségben ugyanis, amelyben a magánszemélyek olyan alapvető jogait – mint a hatékony bírói jogvédelemhez és a tisztességes eljáráshoz való jog – biztosítani kell, épp az ellenkezője igaz tehát annak, amit a kérdést előterjesztő bíróság állít. Akár azt is mondhatnánk, hogy e célból a nem független bírák „elmozdíthatósága" ugyanolyan fontos, mint a független bírák „elmozdíthatatlansága". A bizonyos politikai, gazdasági vagy magánérdekeknek alávetett bírák létezése ugyanis a jogállamiságon alapuló jogrendszer és a hatalommegosztáson nyugvó demokrácia lényegét támadja.

161. Ezzel nem arra utalok, hogy minden olyan bírót, akinek kinevezése függetlenséggel kapcsolatos kérdéseket vet fel, *ipso facto* el kell mozdítani tisztségéből, és hogy határozatait érvényteleníteni kell. A jogrendszernek ugyanakkor képesnek kell lennie arra, hogy a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartását kikényszerítse. Ezzel eljutok az utolsó ponthoz.

162. Ahogyan azt a fentiekben említettem, nem az összes, kinevezési eljárás során elkövetett szabálytalanság vet fel függetlenségi problémákat. E tekintetben nincs automatizmus.[81] Nem áll fenn automatizmus az abból a megállapításból eredő következményekkel szemben sem, hogy egy adott személyt szabálytalanul neveztek ki bírói tisztségbe, különösen ha a szabálytalanság a függetlenség elvének megsértéséből ered. Ellenkezőleg, az uniós jogra tekintettel az ügy tényállásába és körülményeibe illeszkedő észszerű kapcsolatot kell megállapítani a megsértett szabályok vagy elvek, az elkövetett jogsértés súlya, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslatok típusa és hatálya (és szükség esetén a jogsértőkkel szemben kiszabott szankciók) között.[82]

163. Az uniós jog általános elvei, így például az arányosság, a jogbiztonság, a jogerő tiszteletben tartása és az eljárás tisztességessége, bizonyosan nem idegenek annak értékelésétől, hogy az e területen rendelkezésre álló nemzeti jogorvoslati lehetőségek biztosítják-e az uniós jognak való megfelelést és annak tényleges érvényesülését.

164. Ennélfogva nem látok semmilyen feszültséget azon esetleges megállapítás, hogy a bíró kinevezése során eljárási hibát követtek el (még akkor sem, ha az ilyen hiba olyan jellegű, hogy a bíró függetlenségét illetően kételyeket ébreszthet a magánszemélyekben), és a bírák elmozdíthatatlanságának elve között.

V. Végkövetkeztetés

165. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

– Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében rögzített bírói függetlenség elve tiszteletben tartásának értékelése érdekében a nemzeti bíróságnak valamennyi releváns körülményt meg kell vizsgálnia, és adott esetben figyelembe

[81] Lásd még: EJEB, 2020. december 1., Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), O'Leary, Ravarani, Kucsko-Stadlmayer és Ilievski bírák részben párhuzamos indokolást, részben különvéleményt tartalmazó véleménye, különösen 53. §.

[82] Ezen összefüggésről általában lásd: An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-64/20, EU:C:2021:14, 34–63. pont).

kell vennie a helyzetre esetlegesen alkalmazandó nemzeti intézkedések sajátos indokait és céljait. Ebben az összefüggésben mind a formai és intézményi körülmények, mind pedig az ügyspecifikus körülmények relevánsak lehetnek a szóban forgó ügy jellemzőitől és az alkalmazandó uniós rendelkezés(ek)től függően. E körülmények jelentőségét nem önmagában vagy elkülönülten kell értékelni, hanem a tágabb jogi és intézményi környezetre tekintettel együttesen;

– Az első, második, harmadik, negyedik és ötödik kérdésben hivatkozott körülmények nem alkalmasak arra, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke alkalmazásában megkérdőjelezzék valamely nemzeti bíró függetlenségét és pártatlanságát;

– Az Alapjogi Charta 47. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az annak vizsgálatára kötelezi a nemzeti bíróságokat, hogy a valamely bíró kinevezésére irányuló eljárást érintő szabálytalanság alkalmas-e az uniós jog által biztosított jogok megsértésére. Amennyiben e tekintetben valós és komoly kétség merül fel, e kérdést hivatalból kell vizsgálni. A bírák elmozdíthatatlanságának elvével nem ellentétes, ha a nemzeti bíróságok elvégzik ezt a vizsgálatot.