MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. május 20.[1]

C-748/19–C-754/19. sz. egyesített ügyek

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
kontra
WB (C-748/19)
és
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
kontra
XA,
YZ (C-749/19)
és
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie
kontra
DT (C-750/19)
és
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
kontra
ZY (C-751/19)
és
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Ursynów w Warszawie
kontra
AX (C-752/19)
és
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie
kontra
BV (C-753/19)
és
Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie
kontra
CU (C-754/19);
a Pictura Sp. z o.o.
részvételével

[1] Eredeti nyelv: angol.

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

„Előzetes döntéshozatal – Az uniós jog elvei – Bírói függetlenség – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – (EU) 2016/343 irányelv – A büntetőügyekben eljáró ítélkező testületek összetétele, ideértve az igazságügyi miniszter által kirendelt bírákat is – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatósága – Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot meghozó ítélkező testület függetlensége – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének korlátai – Az EUMSZ 267. cikk értelmében vett »bíróság« fogalma – A kérdés relevanciája és szükségessége – Az ártatlanság vélelme”

I. Bevezetés

1. A jelen ügyek alapvető kérdéseket vetnek fel az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alapján a bírói függetlenség követelményére vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban. A Bíróságot az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése korlátainak különösen a közelmúltbeli A. K. és társai ítélet, Miasto Łowicz ítélet, Maler végzés és Land Hessen ítélet [2] fényében való tisztázására kérték fel.

2. A jelen ügyek egy fontos érdemi kérdést is felvetnek: ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek szerint az igazságügyi miniszter – aki a legfőbb ügyész is egyben – nem nyilvános szempontok alapján határozatlan időre magasabb szintű bíróságokhoz rendelhet ki bírákat, és saját mérlegelése alapján bármikor visszahívhatja e bírákat?

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

3. Az EUSZ 2. cikk a következőképpen szól:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

4. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében „[a] tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

5. Az EUMSZ 267. cikk értelmében kizárólag egy tagállami „bíróság” nyújthat be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Európai Unió Bíróságához.

[2] 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) (a továbbiakban: A. K. és társai ítélet); 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234) (a továbbiakban: Miasto Łowicz ítélet); 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535) (a továbbiakban: Land Hessen ítélet); 2020. július 2-i S. A. D. Maler és Anstreicher végzés (C-256/19, EU:C:2020:523) (a továbbiakban: Maler végzés).

6. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) „Igazságszolgáltatás” című 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. […]

[…]”

7. A büntetőeljárás során az ártatlanság vélelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/343 európai parlamenti és tanácsi irányelv [3] (22) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„A gyanúsítottak vagy vádlottak bűnösségének megállapítása során a bizonyítási teher a vádhatóságra hárul, és bármilyen kétely a gyanúsított vagy a vádlott javára szolgál. Az ártatlanság vélelme sérülne akkor, ha a bizonyítási teher átfordulna a vádhatóságról a védelemre; ez […] nem érinti a bíróság függetlenségét a gyanúsított vagy a vádlott bűnösségének értékelése során […]”.

8. A 2016/343 irányelv „A bizonyítási teher” című 6. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a gyanúsítottak vagy a vádlottak bűnösségének megállapítása tekintetében a bizonyítási teher a vádhatóságot terhelje. […]

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a bűnösség kérdésében felmerült bármely kétely a gyanúsított vagy a vádlott javára legyen értékelve, ideértve azt az esetet is, amikor a bíróság azt mérlegeli, hogy az érintett személyt fel kell-e menteni.”

B. A lengyel jog

9. Az Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (a rendes bíróságok szervezetéről szóló, 2001. július 27-i törvény; a továbbiakban: a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény) [4] 77. cikke a következőképpen szól:

„1. § Az igazságügyi miniszter bírói vagy adminisztratív feladatok ellátása céljából hozzájárulása esetén kirendelheti a bírót

1) egy azonos vagy alacsonyabb szintű másik bírósághoz, illetve – különösen indokolt esetben – egy magasabb szintű bírósághoz, tekintettel a rendes bíróságok személyi állománya észszerű igénybevételének és a különböző bíróságok munkaterhéből eredő szükségleteknek a követelményeire,

[…]

– két évet meg nem haladó határozott időre vagy határozatlan időre.

3 HL 2016. L 65., 1. o.

4 Egységes szerkezetbe foglalva: Dz. U., 2019, 52. tétel és későbbi módosításai.

[…]

4. § Ha a bírót határozatlan időre kirendelik az 1. § 2), 2a) vagy 2b) pontja vagy a 2a. § alapján, a bíró kirendelése három hónapos felmondási idővel visszavonható, vagy az érintett személy szintén három hónapos felmondási idővel lemondhat arról a hivatalról, amelynek betöltésére kirendelték. A bírák kirendelésének egyéb eseteiben a visszavonás vagy lemondás azonnali hatályú is lehet.

[…]”

10. Az Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (a büntetőeljárási törvénykönyvről szóló, 1997. június 6-i törvény; a továbbiakban: büntetőeljárási törvénykönyv)[5] 30. cikkének 2. §-a értelmében „[a] fellebbviteli bíróság egyesbíróként vagy – ha a megtámadott határozatot nem egyesbíróként eljáró bíróság hozta, vagy ha az ügy különös bonyolultsága vagy az ügy jelentősége miatt a bíróság elnöke az ügy három bíróból álló ítélkező testület által történő vizsgálatát rendeli el – három bíróból álló ítélkező testületként eljárva hozza meg határozatát, feltéve, hogy a törvény másként nem rendelkezik”.

11. A büntetőeljárási törvénykönyv 41. cikkének 1. §-a értelmében „[a] bírót ki kell zárni, ha olyan körülmény áll fenn, amely jogos kételyt kelthet az adott ügyben fennálló pártatlanságát illetően”.

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

12. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket a Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság, Lengyelország) tizedik fellebbviteli büntetőtanácsának elnöke nyújtotta be az e bíróság előtt folyamatban lévő hét büntetőeljárás keretében. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, hogy e büntetőeljárások tárgyát a büntető törvénykönyvben[6] és az adóbűncselekményekről szóló törvénykönyvben meghatározott különböző bűncselekmények képezik.[7]

13. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a jelen eljárásra az uniós jog az irányadó. Azt állítja, hogy a lengyel bíróságok a 2016/343 irányelv 3. és 6. cikke alapján kötelesek biztosítani, hogy a gyanúsítottak és a vádlottak mindaddig ártatlannak tekintendők, amíg bűnösségüket jogszerűen meg nem állapították, és a bizonyítási teher megosztása tekintetében megfelelő követelményeket kell alkalmazniuk. Az említett irányelv (22) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 6. cikke szerint az ártatlanság vélelme nem érintheti a bíróság függetlenségét.

14. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az alapeljárásokban szóban forgó ügyek elbírálására hivatott ítélkező testületek mindegyike a kérdést előterjesztő bíróból mint elnökből, valamint két másik bíróból áll. A „másik” bírák egyikét minden egyes ügyben egy alacsonyabb szintű bíróságtól rendelte ki az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész által a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 77. cikke alapján hozott határozat (a továbbiakban: kirendelt bírák).

[5] Egységes szerkezetbe foglalva: Dz. U., 2020, 30. tétel.

[6] Az Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (a büntető törvénykönyvről szóló, 1997. június 6-i törvény; egységes szerkezetbe foglalt változat: Dz. U., 2019, 1950. alszám) 200., 280., 177. és 296. cikke.

[7] Az Ustawa z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy (az adóbűncselekményekről szóló törvénykönyvről szóló, 1990. szeptember 10-i törvény; egységes szerkezetbe foglalt változat: Dz. U., 2020, 19. alszám) 62. cikkének 2. §-a.

Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott magyarázatok szerint a kirendelt bírák közül néhányan a Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (a rendes bírósági bírák fegyelmi biztosa) „fegyelmi megbízottjának” tisztségét is betöltik.

15. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy összeegyeztethetők-e az uniós joggal bizonyos olyan nemzeti jogi rendelkezések, amelyek hatáskört biztosítanak az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész számára arra, hogy határozatlan időre magasabb szintű bíróságokhoz rendeljen ki bírákat, és hogy saját mérlegelése alapján bármikor visszahívja e bírákat (a továbbiakban: szóban forgó nemzeti rendelkezések). A kérdést előterjesztő bíróság különösen úgy véli, hogy e rendelkezések sérthetik a nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségének az EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből eredő követelményét.

16. A Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság) e ténybeli és jogszabályi háttér mellett határozott úgy, hogy az eljárásokat felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából mind a hét ügyben a következő (azonos módon megfogalmazott) kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [EUSZ 2. cikkel] összefüggésben értelmezett [EUSZ 19. cikk] (1) bekezdésének második albekezdését és a jogállamiság abban kimondott értékét, valamint [a 2016/343 irányelv] (22) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 6. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy a hatékony bírói jogvédelem követelményei – köztük az igazságszolgáltatás függetlensége – és az ártatlanság vélelméből eredő követelmények megsértésére kerül sor abban az esetben, amikor a büntető törvénykönyv [különböző rendelkezései] szerinti és más bűncselekmények elkövetésével vádolt személy elleni büntetőeljáráshoz hasonló bírósági eljárást olyan módon alakították ki, hogy

   – a bíróság tanácsának tagja az igazságügyi miniszter egy személyben hozott határozata alapján a hierarchia eggyel alacsonyabb szintjén található bíróságról kirendelt bíró […], ugyanakkor nem ismertek azok a szempontok, amelyeket az igazságügyi miniszter e bíró kirendelése során figyelembe vett, a nemzeti jog pedig nem követeli meg e határozat bírósági felülvizsgálatát, illetve lehetővé teszi az igazságügyi miniszter számára, hogy a kirendelt bírót bármikor visszahívja?

2) Fennáll-e az 1. pontban említett követelmények megsértése abban az esetben, amikor a felek az 1. pontban említetthez hasonló bírósági eljárásban hozott határozattal szemben a Sąd Najwyższy-hoz (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) hasonló olyan bírósághoz jogosultak rendkívüli jogorvoslatot benyújtani, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog alapján nincs helye jogorvoslatnak, e bíróság jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező szervezeti egységének (tanács) elnöke a nemzeti jog értelmében köteles az ügyeket e tanács bíróinak névsora alapján ábécésorrendben kiosztani, melynek során kifejezetten tilos bármely bírót kihagyni, az ügyek kiosztásában pedig olyan testületi szerv által jelölt személy vesz részt, mint a Krajowa Rada Sądownictwa (nemzeti igazságszolgáltatási tanács, Lengyelország), amelynek összetételét oly módon határozták meg, hogy

   a) tagjait a parlament egyik kamarája választja, amely kamara összevontan szavaz a jelölteknek egy parlamenti bizottság által előzetesen összeállított listájáról, akikre a parlamenti képviselők frakciói vagy e parlamenti kamara valamely szerve a bírák vagy állampolgárok csoportjainak jelölése alapján tesz javaslatot, amiből az következik, hogy a jelölteket a választási eljárás során háromszor támogatják a politikusok;

b) és e tagok az e szerv tagjainak a bírói állásra történő kinevezésre irányuló javaslatának benyújtására vonatkozó, valamint a nemzeti jog által megkövetelt egyéb kötelező erejű határozatok meghozatalához elegendő többségét teszik ki?

3) Milyen következményekkel járnak az uniós jog, így az 1. pontban említett rendelkezések és követelmények szempontjából az 1. pontban leírtak szerint kialakított bírósági eljárásban hozott határozatok, valamint a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) előtti eljárás során hozott határozatok, ha azok meghozatalában a 2. pontban említett személy is részt vesz?

4) Az uniós jog – így az 1. pontban hivatkozott rendelkezések – a 3. pontban említett határozatok jogkövetkezményeit attól a kérdéstől teszi-e függővé, hogy az adott bíróság a vádlott számára kedvező vagy kedvezőtlen határozatot hozott?”

17. A Bíróság elnöke a 2019. október 25-i határozatával az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a C-748/19–C-754/19. sz. ügyeket.

18. A Bíróság elnöke a 2019. december 2-i határozatával elutasította a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése szerinti gyorsított eljárás alkalmazása iránt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban előterjesztett kérelmeket.

19. 2020. július 31-én a Bíróság tájékoztatást kért a kérdést előterjesztő bíróságtól, amelyre ez utóbbi bíróság a 2020. szeptember 3-i levelében válaszolt.

20. Írásbeli észrevételeket a Prokuratura Regionalna w Warszawie (varsói kerületi ügyészség, Lengyelország), a Prokuratura Regionalna w Lublinie (lublini kerületi ügyészség, Lengyelország), a lengyel kormány és az Európai Bizottság nyújtott be.

IV. Elemzés

21. A jelen indítvány felépítése a következő. Először a hatáskörrel és az elfogadhatósággal kapcsolatban az érdekelt felek által emelt kifogásokkal foglalkozom (A. pont). Annak megállapítását követően, hogy véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróság első kérdése a Bíróság hagyományos megközelítésével és ítélkezési gyakorlatával összhangban elfogadható, rátérek a Bíróság hatáskörével és az előterjesztett kérdések elfogadhatóságával kapcsolatos kifogások mögött meghúzódó kérdésre: az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének természetére és korlátaira (B. pont). Végül érdemben megvizsgálom a kérdést előterjesztő bíróság első kérdését, amely az alapügyek elbírálására hivatott ítélkező testületekre hatást gyakorló bírókirendelési rendszerre vonatkozik (C. pont).

A. Hatáskör és elfogadhatóság

22. Az észrevételeket benyújtó felek közül néhányan több olyan érvet is előterjesztettek, amellyel a Bíróság hatáskörét és/vagy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságát kifogásolják. Bár e felek összevonták a két problémakörrel kapcsolatos érveiket, azokat külön-külön vizsgálom meg.

23. Először a Bíróság hatáskörével kapcsolatos érvekkel foglalkozom, amelyek véleményem szerint rövid vizsgálatot igényelnek (1. pont). Másodszor a kérelmek, pontosabban egyes kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban előadott különböző érveket vizsgálom meg. Egyes érvek ugyanis meglehetősen összetett kérdéseket vetnek fel, amelyeket részletesen meg kell vizsgálni (2. pont).

1. A Bíróság hatásköréről

24. A lengyel kormány, a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség azzal érvel, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az előterjesztett kérdések megválaszolására. Véleményük szerint az igazságszolgáltatási szervezet, pontosabban az olyan kérdések, mint a bírák kinevezése, az ítélkező testületek összetétele, a bírák egyik bíróságról a másikra történő kirendelése és a nemzeti bíróságok határozatainak jogkövetkezményei a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Amennyiben az alapeljárások a nemzeti büntetőjogot érintik olyan területeken, amelyek nem képezték uniós szintű harmonizáció tárgyát, ezek az ügyek – az említett felek szerint – tisztán Lengyelországon belüli ügyek.

25. Ezenfelül a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség szerint ez az álláspont következik a Bíróság Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítéletének [8] 29. pontjából is. Ezen ítélet egyes, az angoltól eltérő nyelvi változatai azt mutatják, hogy ahhoz, hogy alkalmazható legyen, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése megköveteli, hogy valamely tagállami aktus a konkrét esetben az uniós jog hatálya alá tartozzon.

26. Véleményem szerint ezek az érvek nem fogadhatók el.

27. Először is, amint a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, jóllehet a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból – többek között az EUSZ 2. cikkből és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből – eredő kötelezettségeiket. [9] Ezek a kötelezettségek az uniós jog nemzeti érvényesítéséhez használt nemzeti struktúrák vagy eljárások bármely jellemzőjéhez kapcsolódhatnak. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgya pontosan a tagállamok említett rendelkezésekből eredő kötelezettségeire, valamint arra vonatkozik, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések ténylegesen megfelelnek-e ezeknek a kötelezettségeknek. A Bíróság tehát hatáskörrel rendelkezik az EUSZ 2. cikknek és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének az értelmezésére és az előterjesztett kérdésekben felvetett kérdésekben történő döntéshozatalra. [10]

28. Másodszor, a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség érveivel ellentétben nem látok érdemi különbséget a Bíróság Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélete 29. pontjának különböző nyelvi változatai között, ideértve mindenekelőtt a portugál változatot is, mivel ez volt az eljárás nyelve. Ez a pont az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének hatálya és a Charta hatálya közötti különbségre vonatkozik. A Bíróság megállapította, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése „az uniós jog által szabályozott [valamennyi területre]”

[8] 2018. február 27-i ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117).

[9] Lásd ebben az értelemben: A. K. és társai ítélet, 75., 84. és 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[10] Lásd ebben az értelemben: 2017. március 7-i X és X ítélet (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 37. pont); A. K. és társai ítélet, 74. pont; Land Hessen ítélet, 41. pont; 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 69. pont).

alkalmazandó, mivel e rendelkezés nem tartalmaz a Charta 51. cikkének (1) bekezdésében foglalthoz hasonló korlátozást. Az adott ügy szempontjából a Bíróság nem fejtette ki részletesebben ezt a kérdést. [11]

29. A Bíróság ítélkezési gyakorlata azonban később egyértelműen tisztázta e pont pontos jelentését. A fent említett két rendelkezés tárgyi hatálya közötti különbség azt jelenti, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alkalmazandó, ha valamely nemzeti szerv bíróságként határoz*hat* az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó, és így e jog által szabályozott területeket érintő kérdésekről. [12] Más szóval, a nemzeti bíróságoknak meg kell felelniük az említett rendelkezésben meghatározott követelményeknek, ha főszabály szerint határozhatnak az uniós jog által szabályozott kérdésekről. Ezzel szemben nem szükséges, hogy a szóban forgó konkrét ügyek ténylegesen az uniós jogra vonatkozzanak.

30. Ami a jelen ügyeket illeti, aligha kétséges, hogy – amint arra a Bizottság helyesen rámutatott – az az igazságszolgáltatási szerv – mégpedig a Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság) –, amelynek függetlensége a jelen eljárásban a vita tárgyát képezi, olyan szerv, amely bíróságként határozhat az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kérdésekről. Ezen túlmenően nem vitatott, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a 2016/343 irányelv rendelkezéseinek, valamint az EUSZ 2. cikknek és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének az értelmezésére.

31. Következésképpen a Bíróság egyértelműen hatáskörrel rendelkezik a jelen ügyekben történő döntéshozatalra.

2. Az elfogadhatóságról

32. Az előterjesztett kérdések elfogadhatóságát illetően először a második, harmadik és negyedik kérdéssel szemben felhozott kifogásokat vizsgálom meg, mivel e kérdések véleményem szerint elfogadhatatlanok (az a) pont). Ezt követően az első kérdés elfogadhatóságával foglalkozom, amely ezzel szemben alaposabb vizsgálatot igényel (b) pont).

33. Mielőtt azonban belefognék ebbe az elemzésbe, a kifejezetten a C-754/19. sz. ügyben benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatos kifogással kell foglalkozni. A varsói kerületi ügyészség azt állítja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem függesztette fel az e kérelem alapjául szolgáló eljárást, és a kérelem benyújtását követően, 2019. december 11-én végleges határozatot hozott.

34. Az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy amennyiben az eljárás nincs folyamatban a kérdést előterjesztő bíróság előtt, ezért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott válasznak a jogvita megoldása szempontjából semmilyen haszna nincs, a Bíróság kimondja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről nem szükséges határozni. [13]

[11] Lásd bővebben: a Torubarov ügyre vonatkozó indítványom (C-556/17, EU:C:2019:339, 54. pont).

[12] Lásd: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 51. pont); A. K. és társai ítélet, 83. pont; 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 111. pont).

[13] Lásd például: 2014. július 3-i Da Silva ítélet (C-189/13, EU:C:2014:2043, 34. és 35. pont); 2015. február 26-i Matei ítélet (C-143/13, EU:C:2015:127, 38. pont).

35. Ennek megfelelően, ha – amint azt a varsói kerületi ügyészség állítja – a C-754/19. sz. ügyben valóban nem függesztették fel az alapeljárást, és végleges határozatot hoztak, akkor az előzetes döntéshozatal iránti kérelem okafogyottá vált. Ilyen körülmények között már nem szükséges, hogy a Bíróság az említett ügyben feltett kérdésekről határozzon.

36. A kérdést előterjesztő bíróság mindamellett nem tájékoztatta a Bíróságot semmilyen releváns tény bekövetkeztéről, és a kérelmét sem vonta vissza. Ezenfelül, mivel az említett ügyben feltett kérdések *megegyeznek* a jelen indítvány tárgyát képező hat másik ügyben feltett kérdésekkel, és ezen ügyekben nem vitatott, hogy az alapeljárások azokban még mindig folyamatban vannak a nemzeti bíróság előtt, e kérdést nem szükséges tovább vizsgálni.

37. Ezért most rátérek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett különböző kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban előadott konkrét érvekre.

a) A második, harmadik és negyedik kérdésről

38. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy bizonyos uniós jogi rendelkezések megsértésére kerül-e sor olyan körülmények között, amikor a felek az alapeljárásokban meghozandó határozatokkal szemben olyan bírósághoz – a Sąd Najwyższy-hoz (legfelsőbb bíróság) – jogosultak rendkívüli jogorvoslatot benyújtani, amelynek függetlenségét a kérdést előterjesztő bíróság kétségbe vonja.

39. A harmadik kérdés a kérdést előterjesztő bíróság jövőbeli határozatainak jogkövetkezményeire, valamint az alapeljárásokban meghozandó határozatokkal szemben esetlegesen benyújtott jogorvoslatok nyomán a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) által hozott határozatok jogkövetkezményeire vonatkozik.

40. A negyedik kérdés e kérdéshez szorosan kapcsolódva arra vonatkozik, hogy az uniós jog szerint attól függnek-e a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) által e rendkívüli jogorvoslatok nyomán hozott határozatok következményei, hogy az adott bíróság a vádlott számára kedvező vagy kedvezőtlen határozatot hoz-e.

41. A lengyel kormány, a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség, valamint a Bizottság álláspontjával egyetértve úgy vélem, hogy ez a három kérdés elfogadhatatlan.

42. Amennyiben e kérdések azon az előfeltevésen alapulnak, hogy a jelen ügyekben a jövőben esetlegesen rendkívüli jogorvoslatot nyújtanak be a Sąd Najwyższy-hoz (legfelsőbb bíróság), annyiban e kérdések egy tisztán *hipotetikus* eseményen alapulnak. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem irányulhat általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények beszerzésére.[14]

43. Hasonlóképpen, mivel a harmadik és negyedik kérdés a kérdést előterjesztő bíróság által meghozandó határozatok lehetséges következményeire is vonatkozik, e kérdések *idő előttiek* és *nem kellően indokoltak*. Idő előttiek, mert olyan eljárásokra vonatkoznak, amelyekre később kerülhet sor egy másik bíróság előtt, nem kapcsolódnak azonban az eljárás azon szakaszához, amelyben az ügyek jelenleg vannak. Ezenfelül – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejti –

[14] Közelmúltbeli példaként lásd: 2019. október 3-i A és társai ítélet (C-70/18, EU:C:2019:823, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

abban az esetben, ha a Bíróság úgy dönt, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések nem felelnek meg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, a kérdést előterjesztő bíróság más módon is felléphet a helyzet esetleges orvoslása érdekében. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett probléma talán soha fel sem merül. Ezek a kérdések a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében foglalt követelményeknek sem felelnek meg, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem részletezi, hogy a jövőben esetlegesen az ügyek tárgyalására hivatott ítélkező testületek állítólag hibás összetétele konkrétan hogyan befolyásolhatja a kérdést előterjesztő bíróság által hozandó határozatok jogszerűségét.

44. Anélkül azonban, hogy bármilyen módon figyelmen kívül hagynánk a – csakugyan legalábbis problémás és összetett – általános nemzeti összefüggéseket, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben feltehető kérdéseknek továbbra is pontosan meghatározott korlátai vannak. Egyszerűen fogalmazva, az előterjesztett kérdéseknek a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyre (vagy a folyamatban lévő ügyre egyértelműen hatást gyakorló múltbeli körülményekre[15]) kell vonatkozniuk. Még ha ezt a feltételt a Bíróság hagyományos ítélkezési gyakorlata tágan és engedékenyen értelmezte is, a lényeg az, hogy a kért iránymutatásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság figyelembe vegye azt jövőbeli határozathozatala során. Ez kizárja az olyan jövőbeli eseményekre vonatkozó feltételezéseket, amelyek talán soha nem valósulnak meg.

45. Ennélfogva a második, harmadik és negyedik kérdés véleményem szerint valóban elfogadhatatlan.

b) Az első kérdésről

46. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek 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. A kérdést előterjesztő bíróság különösen az EUSZ 2. cikkel és az abban rögzített jogállamiság elvével összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésére, valamint a 2016/343 irányelv (22) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 6. cikkének (1) és (2) bekezdésére hivatkozik.

47. E kérdés elfogadhatóságával kapcsolatban különböző kifogásokat fogalmaztak meg. E kifogások a következőkre vonatkoznak: az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalma (az 1) pont), a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében foglalt követelményeknek való megfelelés (a 2) pont), valamint az előterjesztett kérdés szükségessége és relevanciája (a 3) pont). A kérdéseket sorban megvizsgálom.

1) Az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalma

48. Először is a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség rámutat arra, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket egyetlen bíró – a szóban forgó büntetőügyekben eljáró ítélkező testület elnöke –, nem pedig maga a testület nyújtotta be. Azzal érvelnek, hogy a

[15] Lásd e tekintetben például: 2019. július 29-i Torubarov ítéletet (C-556/17, EU:C:2019:626). Szigorúan véve a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés arra a feltételezésre vonatkozott, hogy egy nemzeti közigazgatási hatóság hogyan fogja kezelni az ügyet, miután a nemzeti bíróság hatályon kívül helyezte a határozatát. Tekintettel azonban arra a körülményre, hogy a nemzeti közigazgatási hatóság már figyelmen kívül hagyta a nemzeti bíróság korábbi határozatait, az ügy *múltbeli* kezelése egyértelműen sokkal kevésbé hipotetikussá és indokolttá tette a *jövőre* vonatkozó kérdést.

büntetőeljárási törvénykönyv 29. cikkének 1. §-a értelmében a szóban forgókhoz hasonló fellebbezési eljárásokban három bíróból álló testületnek kell eljárnia, kivéve ha a törvényben meghatározott különleges körülmények állnak fenn. A jelen esetben véleményük szerint nem állnak fenn e különleges körülmények. Ennélfogva a kérdést előterjesztő szerv nem felel meg az ahhoz szükséges feltételeknek, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak" lehessen tekinteni.

49. Nem vitatott, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket a Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy) (varsói regionális bíróság, tizedik fellebbviteli büntetőtanács) nyújtotta be. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy ez a bíróság az említett tanács elnökéből áll, aki az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot is aláírta.

50. Véleményem szerint azonban ez *automatikusan* nem elegendő ahhoz, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatatlanná váljanak.

51. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság" fogalmát az uniós jog és a Bíróság mindig is *önállóan határozta meg*, függetlenül a nemzeti jog szerinti elnevezésektől és minősítésektől. E kritériumok alapján nem kétséges (és ezt egyik fél sem vitatja), hogy a kérdést előterjesztő szerv az úgynevezett Dorsch-kritériumok minden elemét teljesíti:[16] jogszabály alapján jött létre, állandó jelleggel működik, hatásköre kötelező jellegű, eljárása kontradiktórius jellegű, jogszabályokat alkalmaz, valamint – főszabály szerint – független és pártatlan.

52. Másodszor, az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság" fogalmát strukturálisan, *intézményi* szinten kell vizsgálni. Más szóval, e fogalmat önmagában az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő igazságszolgáltatási szervre tekintettel kell vizsgálni, figyelembe véve ugyanakkor azt a feladatot, amelyet e szervnek az adott ügy *konkrét körülményei* között el kell látnia. Egyszerűen fogalmazva, valamely szerv akkor is bíróságnak minősülhet, ha rendszerint más (nem igazságszolgáltatási) minőségben[17] jár el, és fordítva.[18] Az alapeljárásban valamely szerv által ellátandó konkrét feladatok tehát alapvető jelentőséggel bírnak. A jelen ügyekben nem kétséges, hogy a kérdést előterjesztő bíróság igazságszolgáltatási minőségben jár el a büntetőeljárásokban benyújtott fellebbezések tárgyalása, valamint az ilyen fellebbezéseket tárgyaló testület összetételének esetleges ellenőrzése során. Mindkét említett feladatot igazságszolgáltatási minőségben látja el.

53. Harmadszor, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a Bíróságnak nem feladata, […] hogy megvizsgálja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot a nemzeti jog bírósági szervezeti és eljárási szabályaival összhangban hozták-e meg".[19] Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében „[a] Bíróságot mindaddig köti a valamely tagállami bíróság előzetes döntéshozatalra utaló határozata, amíg azt nem vonják vissza a nemzeti jog által lehetséges jogorvoslatok keretében".[20]

16 1997. szeptember 17-i Dorsch Consult ítélet (C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont). Újabban: Land Hessen ítélet, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

17 Lásd például: 2014. július 17-i Torresi ítélet (C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:2088, 15–30. pont).

18 Lásd ebben az értelemben: 2013. január 31-i Belov ítélet (C-394/11, EU:C:2013:48, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

20 2020. július 16-i Governo della Repubblica italiana (Az olasz békebírák jogállása) ítélet (C-658/18, EU:C:2020:572, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54. A fentiekből tehát meglehetősen egyértelműen az következik, hogy ha a kérelmet előterjesztő szerv egy igazságszolgáltatási minőségben eljáró bíróság – mindkét fogalmat önállóan kell meghatározni az uniós jogban –, akkor a Bíróságnak nem feladata, hogy ő is ellenőrizze a nemzeti jog valamennyi eljárási szabályának betartását: megfelelő-e a pecsét? Megfelel-e a határozat a nemzeti jogi alaki és eljárási szabályok valamennyi követelményének? Minden aláírás a megfelelő helyen van-e?

55. Talán érdemes felidézni, hogy ez a megközelítés és ez az ítélkezési gyakorlat egy olyan ügyből – a Reina ügyből – ered, amelyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát a kérdést előterjesztő bíróság nem megfelelő összetételére hivatkozva vitatták.[21] A San Giorgio ítéletben továbbá a Bíróság kifejezetten elutasított egy, a jelen eljárásban felhozotthoz hasonló kifogást. Az olasz kormány arra hivatkozva vitatta a (kérdést előterjesztő bíróság elnöke által benyújtott) előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát, hogy a nemzeti jog alapján a határozathozatal a bíróság teljes ülésének hatáskörébe tartozik. A Bíróság gyorsan félresöpörte ezt a kifogást, hangsúlyozva, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint bármely nemzeti bíróság „jogosult előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtani […], függetlenül […] az előtte folyamatban lévő eljárás aktuális szakaszától és az általa meghozandó határozat jellegétől”.[22]

56. A Bíróság csak akkor nem követte ezt a megközelítést, ha a kérdést előterjesztő bíróság *nyilvánvalóan* nem rendelkezett hatáskörrel az ügy tárgyalására, mint a közelmúltbeli Di Girolamo ügyekben.[23] A jelen ügyek azonban egyértelműen különböznek a Di Girolamo ügyektől. Nem vitatott, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörrel rendelkezik az alapügyek elbírálására. Az egyetlen kérdés arra vonatkozik, hogy ugyanezen a bíróságon belül melyik szerv jogosult az EUMSZ 267. cikk alapján kérdést terjeszteni a Bíróság elé. A jelen ügyek tehát sokkal inkább a Bíróság által a Reina ítéletben és a San Giorgio ítéletben vizsgált ügyekhez hasonlíthatók.

57. Negyedszer, az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak ahhoz, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján kérdést terjesszen a Bíróság elé, – a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség szerint – figyelmen kívül kellene hagynia belső jogrendjének bizonyos szabályait, még ha ez megerősítést is nyer, lényegtelen. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában számos példa van arra, hogy a nemzeti bíróságok az uniós jog alapján felülbírálhatták, sőt akár kötelesek is voltak felülbírálni azokat a nemzeti eljárási szabályokat, amelyek korlátozták az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek Bírósághoz való benyújtására vonatkozó előjogaikat.[24]

58. Egy közelmúltbeli ügy, amelyben a helyzet meglehetősen hasonló volt a jelen ügyekben szereplő helyzethez, az A. K. és társai ügy. Az említett ügyben a lengyel kormány azzal érvelt, hogy a nemzeti eljárások *a bíróságok összetételére és hatáskörére* vonatkozó szabályok megsértése miatt semmisek. A lengyel kormány szerint az említett ügyben a nemzeti jog alapján egyesbírónak kellett volna eljárnia a kérdéseket előterjesztő, három bíróból álló testület helyett.[25] A Bíróság mindazonáltal arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z említett kérdések […] lényegében pontosan arra vonatkoznak, hogy az érintett tagállamban hatályos, a bírósági hatáskörök megosztására vonatkozó nemzeti szabályok ellenére a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonló bíróság az e kérdésekben érintett uniós jogi rendelkezések értelmében köteles-e mellőzni az

21 1982. január 14-i ítélet (65/81, EU:C:1982:6, 6. pont).

22 1983. november 9-i San Giorgio ítélet (199/82, EU:C:1983:318, 7–10. pont).

23 Lásd: 2018. szeptember 6-i Di Girolamo végzés (C-472/17, nem tették közzé, EU:C:2018:684); 2019. december 17-i Di Girolamo végzés (C-618/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1090).

24 Lásd többek között: 2010. október 5-i Elchinov ítélet (C-173/09, EU:C:2010:581, 21–32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 62–73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 A. K. és társai ítélet, 110. pont.

említett nemzeti szabályok alkalmazását, és az alapeljárásokat illetően adott esetben bírósági hatáskört vállalni. Márpedig egy olyan ítélet, amellyel a Bíróság megerősítené az ilyen kötelezettség fennállását, kötelezné a kérdést előterjesztő bíróságot és a Lengyel Köztársaság valamennyi más szervét, anélkül hogy az eljárások semmisségére vagy a bírósági hatáskörök megosztására vonatkozó belső rendelkezések, amelyekre a lengyel kormány hivatkozik, annak akadályát képezhetnék”. [26]

59. Ötödször, a lengyel kormány által felhozott azon kifogások elfogadása, amelyek szerint a nemzeti jognak való megfelelés érdekében a szóban forgóhoz hasonló kérdést csak a teljes testület terjeszthet elő, véleményem szerint két további problémát vetne fel.

60. Egyrészt az ítélkező testületek megfelelő összetételével kapcsolatos kérdések valószínűleg sohasem, illetve nem megfelelő időben kerülnének a Bíróság elé. Az állítólagosan nem megfelelően kijelölt bírák ugyanis valószínűleg nem értenének egyet azzal, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdést kell a Bíróság elé terjeszteni arról, hogy megfelelően jelölték-e ki őket az adott ügy elbírálására. Ilyen körülmények között ilyen kérdés csak akkor lenne feltehető, ha és amikor fellebbezést nyújtanak be a (potenciálisan jogellenes összetételű) bíróság által hozott határozat ellen. Ezért a kérdés a legjobb esetben is meglehetősen későn kerül a Bíróság elé. A legrosszabb (vagy inkább reális) esetben a kérdés egyáltalán nem kerül a Bíróság elé.

61. Másrészt a lengyel kormány által javasolt logika elfogadása egy másik paradoxonhoz vezetne. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott kétségek érdemben megalapozottak, úgy feltételezhető, hogy e testületek egyik tagja nem független. Így abban a meglehetősen valószínűtlen esetben, ha a testület ilyen tagja hajlandó aláírni egy olyan előzetes döntéshozatalra utaló határozatot, amely megkérdőjelezi saját függetlenségét, elfogadható az ilyen előzetes döntéshozatal iránti kérelem? Megfelelne az ilyen összetételű kérdést előterjesztő szerv az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalmához tartozó függetlenség kritériumának?

62. Ez két dologra is egyértelműen ráirányítja a figyelmet. Egyrészt – megismételve az előzőeket – az ítélkező testület megfelelő összetételével kapcsolatos kérdéseket adott esetben soha nem teszi fel ténylegesen maga a testület. Másrészt az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságának és az EUMSZ 267. cikk szerinti önálló mércének az összes nemzeti jogi eljárási elem teljesítéséhez kötése nemcsak logikátlan, hanem veszélyes is rendszertani szempontból.

63. Hatodszor, a kérelmeket a jelen ügyekben előterjesztő bíró nem csupán az ügyeket tárgyaló testület *egyik* bírája: ő e testület *elnöke*. Az igazságszolgáltatási szervek elnökei nemcsak további hatáskörökkel rendelkeznek, hanem többletfeladatokkal is. Arra hivatottak ugyanis, hogy „a bírák és a bíróság egésze függetlenségének és pártatlanságának őrzőjeként” járjanak el. [27] A kisebb ítélkező testületekben vagy különleges eljárásokban ezeket a feladatokat általában a testület (vagy a tanács) elnöke látja el, akinek az a szerepe, hogy elnököl a testületben, és irányítja annak munkáját. [28] Az elnököknek jellemzően mind az eljárást, mind az általuk elnökölt testület belső tanácskozásait felügyelniük kell. Ennélfogva nem tartom szokatlannak (és még kevésbé jogellenesnek), hogy a testület elnökeként a kérdést előterjesztő bíró kötelességének tekinti, hogy biztosítsa a testület megfelelő összetételét.

[26] Uo., 112. pont.

[27] Lásd például: Európa Tanács, Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE), 2016. november 10-i 19. sz. vélemény (2016), „A bírósági elnökök szerepe”, (CCJE[2016]2), 2. o.

[28] Szemléltetésképpen lásd a Bíróság eljárási szabályzata 11. cikkének (4) bekezdését.

64. Végül ez utóbbi ponthoz egy másik szempont is kapcsolódik: valójában pontosan milyen eljárással kapcsolatban kér iránymutatást a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróságtól? A kérdés egyik megközelítése természetesen az, hogy a releváns eljárás a három bíróból álló testület előtti büntetőeljárás, amely a büntetőjogi váddal kapcsolatos érdemi határozathoz vezet.

65. Másként is megközelíthető azonban ugyanez a kérdés. Mégpedig a *konkrét eljárási eseményre* és az ezen eseményre válaszul meghozandó tényleges határozatra összpontosítva. Ebben az esetben az az eljárás, amellyel kapcsolatban a Bíróság iránymutatását kérik, nem *a büntetőeljárás egésze*, hanem csak egy *előzetes kérdés*, amely az ügyben eljáró testület megfelelő összetételére vonatkozik. Az eljárás e részét illetően, valamint az annak keretében meghozandó (előzetes) eljárási határozat típusára tekintettel a testület elnöki tisztségét betöltő kérdést előterjesztő bíró az, aki egyesbíróként ténylegesen határoz az eljárás egészének e részében. Ezen előzetes eljárási eseménnyel összefüggésben, amelyet rendezni kell, *mielőtt* az ügyet az uniós jognak megfelelő ítélkező testület megfelelően tárgyalhatja, a kérdést előterjesztő bíró az egyetlen olyan bíró, aki foglalkozhat – és akinek mindenképpen foglalkoznia kell – a kérdéssel, mielőtt az eljárások folytatódhatnak.

66. Természetesen nem azt javaslom, hogy a Bíróság fogadjon el olyan bírák (vagy testületek) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket, akik (amelyek) nyilvánvalóan nem rendelkeznek hatáskörrel az alapügyek elbírálására, akik (amelyek) visszaélnek azon lehetőségükkel, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtsanak be, vagy akik (amelyek) az alapeljárás tekintetében nem felelnek meg a Dorsch-kritériumoknak. A jelen ügyekben azonban e helyzetek egyike sem áll fenn: a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság”, hatáskörrel rendelkezik a szóban forgó ügyek elbírálására, és ezen ügyek valódiak, akárcsak az *in limine litis* felvetett kérdés.

2) A kellő részletesség hiánya

67. A lengyel kormány, valamint a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség azzal érvel, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek nem felelnek meg a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében foglalt követelményeknek. Véleményük szerint e kérelmek ugyanis nem részletezik kellőképpen az értelmezni kért uniós jogi rendelkezések és a folyamatban lévő ügyek közötti kapcsolatot.

68. E tekintetben el kell ismerni, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok tömörek, legalábbis annyiban, amennyiben a kérdés a 2016/343 irányelv rendelkezéseire hivatkozik. Lehetne azzal érvelni, hogy a nemzeti bíróság több erőfeszítést tehetett volna a ténybeli háttér tisztázására. Nagyobb részletességgel ki lehetett volna fejteni különösen azt, hogy a tagállamok bizonyítási teherrel kapcsolatos, a 2016/343 irányelv 6. cikkében meghatározott kötelezettségei hogyan befolyásolhatják az alapeljárások tárgyát képező eljárásokat.

69. Mindamellett nem gondolom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság „szűkszavúsága” úgy tekinthető, mint amely nem felel meg az eljárási szabályzat 94. cikkében foglalt követelményeknek. A 2016/343 irányelv ugyanis i. alkalmazható a jelen ügyekre, és ii. relevánsnak tűnik.

70. Ami az első pontot illeti, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapügyben a vádlottak ellen büntetőeljárás van folyamatban, és hogy bűnösségükről még nem született végleges határozat. A 2016/343 irányelv rendelkezései tehát alkalmazhatók. Ezt az irányelvet a 2. cikke értelmében azokra a természetes személyekre kell alkalmazni, akik

büntetőeljárásban gyanúsítottak vagy vádlottak. Ezt az irányelvet a büntetőeljárás minden szakaszában alkalmazni kell, attól a pillanattól kezdve, amikor valamely személyt bűncselekmény vagy feltételezett bűncselekmény elkövetésével gyanúsítanak vagy vádolnak meg, azon végleges határozat jogerőre emelkedéséig, amelyben megállapítást nyer, hogy a gyanúsított vagy a vádlott elkövette-e az érintett bűncselekményt.[29] Ebben az összefüggésben aligha szükséges ehhez hozzátenni, hogy ez az irányelv „tisztán [valamely tagállamon] belüli" eljárásokban is alkalmazható.

71. A második pontot illetően elegendő megjegyezni, hogy az ártatlanság vélelmével vagy a bizonyítási teherrel kapcsolatos kérdés akkor merülhet fel, ha a büntetőügyet tárgyaló ítélkező testületet alkotó bírák közül egyet vagy többet kapcsolat fűz az egyik félhez, mégpedig a vádhatóság oldalához. Ha egy bíró magasabb szintű bíróságra való előléptetése és e bíróságon betöltött tisztsége esetleg attól függ, hogy a vádhatósági oldal elégedett-e a teljesítményével, mivel ellenkező esetben bármikor visszahívható, felmerül a kérdés, hogy ez kétségeket kelthet-e a kirendelt bíró függetlenségét és pártatlanságát illetően. A kérdés felvethető a bírói pártatlanság kérdéseként (ha strukturális szempontból közelítjük meg), vagy adott esetben az ártatlanság vélelmével vagy a bizonyítási teherrel kapcsolatos kérdésként (ha a vádlott szemszögéből közelítjük meg, aki úgy gondolhatja, hogy egy ily módon összeállított testület hajlamos lehet a vádhatóság pártjára állni).

72. Mindenesetre az eljárási szabályzat 94. cikkének követelményei teljesülnek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését illetően. A Bíróság által az említett rendelkezés alapján elvégzendő értékeléshez szükséges ténybeli háttér és kontextuális keret nem igényel ugyanis további pontosításokat az alapeljárások sajátosságaira vonatkozóan. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok tömören, de kimerítően ismertetik a bírák kirendelésére irányadó nemzeti jogi hátteret és azokat a konkrét kérdéseket, amelyekkel a kérdést előterjesztő bíróságnak szembe kell néznie az alapügy elbírálására hivatott testület összeállítása során, valamint azokat az okokat, amelyek miatt e bíróságnak kétségei vannak az említett jogi háttér uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően. Ezek a tényezők együttesen lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy megértse a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdést és annak indokát.

3) A kérdés relevanciája és szükségessége

73. A lengyel kormány, valamint a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség azt állítja, hogy a kérdés megválaszolása nem szükséges és nem releváns az alapügy elbírálása szempontjából. Lényegében azzal érvelnek, hogy a kérdés tisztán hipotetikus jellegű. Eljárási szempontból a kérdést előterjesztő bíróság nem alkalmazhatja az alapügyben a Bíróságnak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó válaszát. A nemzeti jog alapján e bíróságnak – állítása szerint – nincs hatásköre a szóban forgó nemzeti eljárási szabályokból eredő esetleges hibák „kijavítására". Adott esetben egy másik igazságszolgáltatási szervnek (mégpedig egy eltérő testületnek) kellene eljárnia a kérdést előterjesztő bíróság egyik bírájának kizárása érdekében. Az említett felek ezenfelül rámutatnak arra, hogy a büntetőeljárás alá vont személyek nem emeltek kifogást a testület összetételével szemben. E felek emellett az állítják, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok nem teljeskörűen és pártatlan módon mutatják be a bírák kirendelésére vonatkozó nemzeti szabályokat, és a Bíróság Foglia ítéleteire[30] hivatkoznak.

[29] Lásd: 2019. szeptember 5-i AH és társai (Az ártatlanság vélelme) ítélet (C-377/18, EU:C:2019:670, 32. pont).

[30] 1980. március 11-i Foglia ítélet (104/79, EU:C:1980:73); 1981. december 16-i Foglia ítélet (244/80, EU:C:1981:302).

74. A Bizottság a maga részéről rámutat az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok tömör jellegére. A kérdést nem tekinti azonban elfogadhatatlannak: az alapeljárásban valóban azonosítható olyan eljárási jellegű előterjesztett kérdés, amelynek elbírálásához a Bíróságnak adott esetben választ kell adnia a feltett kérdésre.

75. E tekintetben osztom a Bizottság álláspontját. Én is úgy vélem, hogy az első kérdés elfogadható. Ez a kérdés a nemzeti jog és az uniós jog közötti összeegyeztethetőséggel kapcsolatos *in limine litis* kérdést vet fel, amellyel a kérdést előterjesztő bíróságnak foglalkoznia *kell*, mielőtt az alapügyben (jogszerűen) határozatot hozhatna. Ezt a következtetést alátámasztja a Bíróságnak az előterjesztett kérdés relevanciájára és szükségességére vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata (az i) pont), és nem kérdőjelezi meg a Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata (a ii) pont), amelytől a jelen ügyek könnyedén megkülönböztethetők (a iii) pont).

i) A „relevanciára” és „szükségességre” vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlat

76. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint kizárólag az ügyben eljáró és a meghozandó döntésért felelős nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőit tekintve az ítélet meghozatalához *szükség* van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróságnak feltett kérdések valóban *relevánsak*-e. Ennélfogva a nemzeti bíróságok által előterjesztett kérdések *releváns voltát vélelmezni kell*, és a Bíróság csak akkor tagadhatja meg az e kérdésekről való határozathozatalt, ha a kért értelmezés nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy e kérdésekre hasznos választ adhasson. [31]

77. A relevancia és a szükségesség tehát ugyanazon érem két oldala: egy kérdés akkor releváns, ha a nemzeti bíróság számára szükséges az arra adott válasz ahhoz, hogy az alapügyben dönteni tudjon, és fordítva. A Bíróság következetesen elfogadhatónak találta a kérdéseket, ha azok megválaszolására szüksége van a kérdést előterjesztő bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügyben „ítélete meghozatalához”. [32] Ezt hagyományosan úgy értelmezik, hogy főszabály szerint két feltétel teljesülését követeli meg: a) a kérdést előterjesztő bíróság előtt *folyamatban* kell lennie egy ügynek, [33] és b) e bíróságnak a Bíróság által előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletet *figyelembe vevő* határozatot kell hoznia. [34]

78. Ami az első feltételt illeti, nem vitatott, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt – esetlegesen a C-754/19. sz. ügy tárgyát képező ügy kivételével – [35] valamennyi előterjesztett ügyben büntetőeljárás van folyamatban. A kulcskérdés tehát az, hogy teljesül-e a második feltétel: *figyelembe tudja-e venni* a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság előterjesztett kérdésre adott válaszát?

31 Lásd többek között: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 26. és 27. pont); 2019. október 1-jei Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800, 35. pont).

32 Lásd többek között: 2011. február 17-i Weryński ítélet (C-283/09, EU:C:2011:85, 35. pont).

33 Lásd különösen: 1988. április 21-i Pardini ítélet (338/85, EU:C:1988:194, 10. és 11. pont); 1992. július 16-i Lourenço Dias ítélet (C-343/90, EU:C:1992:327, 18. pont).

34 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).

35 Lásd a jelen indítvány fenti 33–36. pontját.

79. A jelen ügyek tényállását a Bíróság hagyományos ítélkezési gyakorlata alapján értékelve e kérdésre egyértelműen igenlő választ kell adni. Ez az állandó ítélkezési gyakorlat megmutatja, hogy a lengyel kormány, valamint a varsói kerületi ügyészség és a lublini kerületi ügyészség által felhozott kifogások miért megalapozatlanok.

80. Először is aligha szükséges rámutatni arra, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésnek nem kell közvetlenül relevánsnak lennie az ügy *érdemi* elbírálása szempontjából. Az ítélkezési gyakorlat bővelkedik a különböző eljárási kérdésekkel kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásokra vonatkozó példákban.[36] Csakugyan létezik az ítélkezési gyakorlatnak egy olyan különösen gazdag vonulata, amely az eljárási autonómia elvének hatályával és annak – különösen az uniós jog tényleges érvényesülése biztosításának szükségességéből eredő – korlátaival foglalkozik.[37] A Bíróság által tárgyalt kérdések egy része például a nemzeti szabályok által a nemzeti bíróságokkal szemben előírt eljárásjogi korlátozásokkal[38] vagy olyan eljárási eseményekkel kapcsolatos, amelyekkel a kérdést előterjesztő bíróságnak az érdemi határozat meghozatala előtt foglalkoznia kell.[39] Egyes előterjesztett kérdések – a jelen ügyekhez hasonlóan – az igazságügyi szervezetre vonatkozó nemzeti szabályok bizonyos szempontjaira vonatkoztak.[40]

81. A jelen ügyek valójában határozottan hasonlítanak az A. K. és társai ügyben szóban forgó helyzethez. Az említett ügyben a Bíróság elfogadhatónak találta azokat az ügyeket, amelyekben a kérdést előterjesztő bíróság „célja nem az előtte indított és az uniós jog hatálya alá tartozó más kérdésekre is vonatkozó jogviták érdemével, hanem konkrétan egy általa a peres eljárást megelőzően eldöntendő, eljárási jellegű problémával kapcsolatos felvilágosításkérés, mivel az említett probléma e bíróságnak a hivatkozott jogviták elbírálására vonatkozó hatáskörét érinti”.[41]

82. Olyan ügyekre is akadnak példák, amelyekben a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében vizsgálta a függetlenség kérdését egy ítélkező testület konkrét összetételével kapcsolatban. Az Ognyanov ügyben a Bíróság például azt vizsgálta, hogy ellentétes-e az uniós joggal egy olyan nemzeti szabály, amely alapján egy ítélkező testületet ki kellett zárni az ügy elintézéséből, mert a Bírósághoz intézett előzetes döntéshozatal iránti kérelemben ideiglenes álláspontot fejtett ki az ügy érdeméről.[42]

83. Másodszor, lényegtelen az a körülmény, hogy a Bíróság által a jelen eljárásban adandó választ a kérdést előterjesztő bíróság nem alkalmazhatja *ítélet* (vagy az ügy érdemében hozott határozat) formáját öltő határozatban.

36 A közelmúltból lásd: 2019. január 17-i Dzivev és társai ítélet (C-310/16, EU:C:2019:30); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114).

37 Lásd többek között: 2018. december 4-i The Minister for Justice and Equality és Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Kifejezetten e kérdéssel kapcsolatban és az ítélkezési gyakorlatra való számos hivatkozással lásd még: az An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-64/20, EU:C:2021:14, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 Lásd például: 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Lásd többek között: 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, 92. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (a továbbiakban: AFJR-indítvány).

40 Lásd különösen: A. K. és társai ítélet.

41 Uo., 99. és 100. pont.

42 2016. július 5-i ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514).

84. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságának feltétele, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak „igazságszolgáltatási jellegű határozat meghozatalára irányuló eljárás keretében kell határozatot hozni[a]”.[43] Ez azt jelenti, hogy nem fogadható el egy nemzeti bíróságtól érkezett olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amely kivételesen beavatkozik egy közigazgatási jellegű eljárásba.[44] Ezzel szemben ez nem jelenti azt, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által az alapeljárásban az előterjesztett kérdései keretében felvetett konkrét kérdésben hozandó határozatnak az eljárás lezárásához kell kapcsolódnia, nemhogy ítélet formáját kellene öltenie. A Bíróság következetesen megállapította, hogy a kérdések akkor fogadhatók el, ha azok „a kérdést előterjesztő bíróság ítéletéhez vezető eljárás egészé[vel]” kapcsolatos eljárási kérdésekre vonatkoznak. A szóban forgó követelményt valójában „tágan kell értelmezni annak elkerülése érdekében, hogy számos eljárási kérdést elfogadhatatlannak tekintsenek, és azok ne képezhessék tárgyát a Bíróság által történő értelmezésnek, és hogy a Bíróság ne rendelkezhessen valamennyi azon uniós jogi eljárási rendelkezés értelmezésére hatáskörrel, amelyet a kérdést előterjesztő bíróság köteles alkalmazni”.[45]

85. Nem kevés példa van ugyanis arra, hogy a Bíróságnak a kérdést előterjesztő bíróságot segíteni hivatott válasza nem volt alkalmazható egy ítélet (vagy bármely más érdemi határozat) formájában hozott határozatban. A VB Pénzügyi Lízing ügyben az egyik kérdés például arra a kötelezettségre vonatkozott, hogy a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatali eljárásról annak kezdeményezésével egyidejűleg hivatalból tájékoztassa az adott tagállam igazságügyért felelős miniszterét is.[46] Az Eurobolt ügyben a Bíróság nem habozott megválaszolni azt a kérdést, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján a nemzeti bíróság jogosult-e megkeresni azokat az uniós intézményeket, amelyek részt vettek azon másodlagos uniós jogi aktus kidolgozásában, amelynek az érvényességét az említett bíróság előtt vitatják.[47] A Salvoni ügyben a Bíróság megadta a nemzeti bíróság számára a vonatkozó uniós szabályok kért értelmezését, megtiltva e bíróság számára, hogy a felek egyikével *ex parte* kommunikációt folytasson.[48] Hasonlóképpen, a Bíróság az igazságügyi együttműködés területén elfogadott uniós jogi aktusok értelmezésével kapcsolatos számos ügyben értelmezte az uniós jog vonatkozó rendelkezéseit annak érdekében, hogy segítséget nyújtson a kérdést előterjesztő bíróságok számára az említett jogi aktusok mellékleteiben szereplő formanyomtatványok kitöltésével kapcsolatos feladatuk ellátásában.[49]

86. Megismétlem tehát, hogy az ítélkezési gyakorlatban számos példa akad olyan válaszokra, amelyek különböző eljárási, strukturális vagy intézményi kérdésekre vonatkoznak, és amelyek segítenek a kérdést előterjesztő bíróságnak a menet közben felmerülő egyéb kérdések megoldásában a végleges érdemi határozat meghozatala előtt, azon túl vagy akár azt követően.[50]

43 Lásd többek között: 2021. január 28-i Spetsializirana prokuratura (Jogokról szóló írásbeli tájékoztató) ítélet (C-649/19, EU:C:2021:75, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 Lásd például: 1995. október 19-i Job Centre ítélet (C-111/94, EU:C:1995:340).

45 Lásd többek között: 2019. február 28-i Gradbeništvo Korana ítélet (C-579/17, EU:C:2019:162, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 2010. november 9-i ítélet (C-137/08, EU:C:2010:659, 31. és 32. pont).

47 2019. július 3-i ítélet (C-644/17, EU:C:2019:555, 27. pont).

48 2019. szeptember 4-i ítélet (C-347/18, EU:C:2019:661).

49 Lásd többek között: 2017. március 2-i Henderson ítélet (C-354/15, EU:C:2017:157); 2019. október 24-i Gavanozov ítélet (C-324/17, EU:C:2019:892).

50 Lásd például a kiterjedt ítélkezési gyakorlatból: 1997. március 20-i Hayes ítélet (C-323/95, EU:C:1997:169) (a nemzeti jogban az érdemi értékelés megkezdése előtt megkövetelt költségbiztosíték-nyújtásról); 2013. június 27-i Agrokonsulting-04 ítélet (C-93/12, EU:C:2013:432) (egy tagállamon belüli kizárólagos illetékesség előzetes kérdése, amelyet rendezni kell az érdemi értékelés megkezdése előtt).

87. Harmadszor, lényegtelen az a körülmény, hogy a lengyel kormány állítása szerint a nemzeti jog alapján a kérdést előterjesztő bíróságnak *nincs hatásköre „kijavítani”* a szóban forgó nemzeti eljárási szabályok uniós joggal való lehetséges összeegyeztethetetlenségéből eredő esetleges hibákat.

88. Egyfelől a kérdést előterjesztő bíróság vitatja ezt az érvelést. A Bíróság erre vonatkozó kérdésére adott 2020. szeptember 3-i válaszában a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, hogy amennyiben a Bíróság megállapítja a szóban forgó nemzeti szabályok és az uniós jog közötti összeegyeztethetetlenséget, a kérdést előterjesztő bíróság három különböző intézkedést tehet az összeegyeztethetetlenség megszüntetése vagy legalábbis hatásainak részleges enyhítése érdekében. Először is, a büntetőeljárási törvénykönyv 41. cikkének 1. §-a alapján a bíró kérheti saját kizárását az ügy elintézéséből. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíró a szóban forgó ügyekben eljáró testület elnökeként kérelmet nyújthat be a bíróság elnökéhez, amelyben kérheti a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 47b. cikkének alkalmazását, ami az ítélkező testület összetételének módosításához vezethet. Harmadszor, a büntetőeljárási törvénykönyv 37. cikke alapján a kérdést előterjesztő bíróság kérheti a Sąd Najwyższy-tól (legfelsőbb bíróság), hogy az ügyeket egy másik, azonos szintű bírósághoz tegye át, ha az igazságszolgáltatás érdeke ezt kívánja.

89. E véleménykülönbség fényében ismét emlékeztetnem kell arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata a releváns jogszabályi és ténybeli háttér meghatározása. A Bíróság többször is hangsúlyozta, hogy nem feladata, hogy valamely előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretén belül nemzeti rendelkezések értelmezése tárgyában határozzon, vagy hogy eldöntse, az e rendelkezések vonatkozásában a kérdést előterjesztő bíróság által adott értelmezés helytálló-e, mivel az ilyen értelmezés a kérdést előterjesztő bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik.[51] Nem a Bíróság feladata tehát, hogy eldöntse, mi a nemzeti jog helyes tartalma vagy értelmezése.

90. Másfelől a szükségesség követelményét a Bíróság mindenesetre következetesen a *nemzeti jogban* a nemzeti jog és az uniós jog közötti esetleges összeegyeztethetetlenség megszüntetésére rendelkezésre álló eljárási utaktól *függetlenül* értékelte. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „az uniós jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené az uniós jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja az e jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehessen annak érdekében, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezésektől eltekintsen”.[52]

91. A lengyel kormány által előadott érvek összeegyeztethetetlenek a Bíróság közvetlen hatállyal és elsőbbséggel kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlatával. Ha a nemzeti bíróságoknak az uniós jog tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségei arra korlátozódnának, amit a nemzeti jog kifejezetten lehetővé tesz számukra, akkor eleve nem lenne sok uniós jog. Ha a kérdést előterjesztő bíróság előtt az uniós joggal kapcsolatos probléma merül fel, e bíróság köteles minden lehetségest megtenni az (esetleges) összeegyeztethetetlenség kiküszöbölése érdekében, hogy a lehető leghamarabb megvalósuljon a megfelelés. A kérdést előterjesztő bíróság e célból az uniós joggal összhangban értelmezheti a nemzeti szabályokat, vagy adott esetben mellőzheti azon

[51] A közelmúltból lásd: 2019. július 3-i UniCredit Leasing ítélet (C-242/18, EU:C:2019:558, 46. és 47. pont); 2020. november 25-i Sociálna poisťovňa ítélet (C-799/19, EU:C:2020:960, 44. és 45. pont).

[52] Lásd például: 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 22. és 23. pont); 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 56. és 57. pont).

nemzeti rendelkezések alkalmazását, amelyek akadályozzák a megfelelés biztosításában.[53] Az a körülmény, hogy a problémát hipotetikusan – legalábbis a nemzeti jog betűje szerint – egy későbbi szakaszban megoldhatja egy másik bíróság (vagy egy másik testület), nem elfogadható kifogás, főleg nem az uniós jog szempontjából.

92. Következésképpen az a körülmény, hogy a lengyel kormány szerint a kérdést előterjesztő bíróság adott esetben semmilyen konkrét intézkedést nem tehet a nemzeti szabályok uniós joggal való esetleges összeegyeztethetetlenségének megszüntetése érdekében – még ha ez megerősítést nyer is, álláspontom szerint azonban nem ez a helyzet –, semmiképpen nem teszi elfogadhatatlanná az előterjesztett kérdést. Végül is ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a nemzeti bíróságok uniós jogból eredő kötelezettségeinek és hatásköreinek pontosítására irányulnak, az a kérdés, hogy egy vagy több nemzeti eljárási szabály összeegyeztethető-e az uniós joggal, az ügy központi *érdemi kérdésévé* válik. Ez nem elfogadhatósági kérdés.

93. Ezen elveket megint csak az A. K. és társai ítélet erősíti meg. Ezen ítéletben a Bíróság kifejezetten megállapította, hogy „az a körülmény, hogy a […] nemzeti rendelkezések előírják az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogviták lezárását, főszabály szerint és a kérdést előterjesztő bíróságnak az alapügyekben az ilyen lezárást vagy okafogyottá válást elrendelő határozata hiányában, nem vezetheti a Bíróságot az arra való következtetéshez, hogy már nem szükséges az elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdések eldöntése”.[54] A Bíróság emlékeztetett a nemzeti bíróságok arra vonatkozó széles lehetőségére, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtsanak be, és arra a következtetésre jutott, hogy „[v]alamely nemzeti jogi szabály ezért nem akadályozhatja meg a nemzeti bíróságot abban, hogy az adott esetnek megfelelően éljen az említett lehetőséggel, vagy e kötelezettségnek eleget tegyen”.[55]

94. Negyedszer, az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt büntetőeljárás alá vont személyek *nem vitatták* a szóban forgó nemzeti szabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét, sem a kérdés relevanciáját, sem annak elfogadhatóságát nem befolyásolja. Nem vitatott, hogy az a körülmény, hogy az alapügy felei nem vetettek fel uniós jogi kérdést a nemzeti bíróság előtt, nem zárja ki, hogy ez utóbbi a Bírósághoz forduljon. Az EUMSZ 267. cikk nem korlátozódik azokra az esetekre, amikor az alapügy egyik vagy másik fele kezdeményezi az uniós jog értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó kérdés felvetését, hanem azokra az esetekre is kiterjed, amikor a kérdést előterjesztő bíróság hivatalból vet fel ilyen jellegű kérdést.[56] Ez még inkább fontos olyan esetben, amikor komoly kétségek merülnek fel az ügyben eljáró ítélkező testület megfelelő összetételét illetően.[57]

53 További hivatkozásokkal együtt lásd: 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, 50. és azt követő pontok).

54 A. K. és társai ítélet, 102. pont.

55 Ugyanott, 103. pont. Ugyanezt a logikát legutóbb a 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153) ismét megerősítette. Ebben az ügyben ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság szintén olyan helyzetben találta magát, hogy *a nemzeti jog alapján* lényegében nem volt hatásköre eljárni az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének való megfelelés biztosítása érdekében.

56 Lásd többek között: 1981. június 16-i Salonia ítélet (126/80, EU:C:1981:136, 5–7. pont). Újabban lásd: 2017. február 1-jei Tolley ítélet (C-430/15, EU:C:2017:74, 30–33. pont).

57 Lásd ebben az értelemben: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, 57. és 58. pont).

95. A jelen ügyek olyan „spekulatív ügyeknek” sem tekinthetők, amelyek bármilyen hasonlóságot mutatnának a Foglia ügyekkel.[58] Nem vitatott, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő büntetőeljárások valódi jogviták. Semmi sem utal arra, hogy a felek mesterségesen rendezték volna meg ezeket az eljárásokat annak érdekében, hogy a Bíróságtól iránymutatást kérjenek az uniós jog egyes rendelkezéseinek értelmezéséhez.[59]

96. Ötödször és végül, az előzetes értékelés szintjén úgy tűnik számomra, hogy a jelen ügyek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságához szükséges valamennyi elemet tartalmazzák.

97. Először is a jelen eljárás által felvetett kérdések aligha elhanyagolható vagy járulékos jellegűek, akár az alapügyekhez képest, akár általánosságban a nemzeti jogrendszer szempontjából. Mivel ugyanis az ítélkező testületek megfelelő összetételével kapcsolatban felvetett probléma nem az alapeljárás sajátossága, hanem az általánosan alkalmazandó nemzeti szabályozásból ered, a Bíróságnak az előterjesztett kérdésre adott válasza számos más ügyben is jelentős következményekkel járhat.

98. Ami az alapügyben szóban forgó kérdés jellegét illeti, a Simpson ítéletben a Bíróság nyomatékosan megállapította, hogy „a független, pártatlan és a törvény által megelőzően létrehozott bírósághoz fordulás garanciái, és különösen azok, amelyek az ilyen bíróság fogalmát, valamint összetételét határozzák meg, *a tisztességes eljáráshoz való jog sarokkövét* képezik. Ez magában foglalja, hogy *minden bíróság köteles megvizsgálni*, hogy összetételénél fogva ilyen bíróságnak minősül-e, ha e tekintetben komoly kétség merül fel. E vizsgálat ahhoz a bizalomhoz szükséges, amelyet egy demokratikus társadalomban a bíróságoknak a jogalanyban kell kelteniük. Ebben az értelemben az ilyen vizsgálat olyan lényeges formaságnak minősül, amelynek betartása imperatív jellegű, és azt *hivatalból kell ellenőrizni*”.[60] Ezért amennyiben a kérdést előterjesztő bíróságnak valódi kétségei vannak jogszerű összetételével kapcsolatban, a kérdést előterjesztő bíróság felvetheti, és fel is kell vetnie ezt a kérdést, mielőtt az előtte folyamatban lévő ügyek érdemi értékelésébe kezdene.

99. Ezen túlmenően a jelen ügyek összefüggéseiből, valamint az ugyanazon tagállamot érintő számos más ügyből, amelyek révén számos ügy került a Bíróság elé, az következik, hogy a szóban forgó jogrendszer valószínűleg nem kínál megfelelő mechanizmusokat a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett potenciális probléma önkorrekciójára. A kérdést előterjesztő bíróság által azonosított probléma nem csupán egy egyedi és szerencsétlen baleset egy egyébként megfelelően működő rendszerben.

100. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy az első kérdés a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára tekintettel elfogadható. E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogyan kell helyesen értelmezni a – jelen ügyekben egyértelműen alkalmazandó – EUSZ 19. cikk (1) bekezdését, hogy meg tudjon oldani egy eljárási jellegű problémát, és így az alapeljárást az uniós joggal összhangban álló módon lehessen lefolytatni.

101. A Bíróság hagyományos ítélkezési gyakorlatának fényében a kérdés relevanciájának vagy szükségességének állítólagos hiányára vonatkozó érvek nem meggyőzőek. A Bíróság által a nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségének és az ilyen kérdések elfogadhatóságának sajátos összefüggésében hozott közelmúltbeli határozatok nem változtatnak ezen a következtetésen.

58 Lásd a jelen indítvány fenti 30. lábjegyzetét.

59 Lásd például: 2016. július 5-i Ognyanov ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514, különösen a 12. és 26. pont).

60 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, 57. pont). Kiemelés tőlem.

ii) A közelmúltbeli ítélkezési gyakorlat: a Miasto Łowicz ítélet és annak továbbélése

102. A Miasto Łowicz ügyben [61] azt kérdezték a Bíróságtól, hogy a bírákkal szembeni fegyelmi eljárások lengyelországi új rendszere megfelel-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti bírói függetlenség követelményeinek. A Bíróság azonban nem foglalkozott érdemben az előterjesztett kérdésekkel, mivel elfogadhatatlannak találta az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket.

103. E következtetés levonását megelőzően a Bíróság először is hangsúlyozta, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „szükségesség” megállapításához a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő 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”. [62] A Bíróság ezt követően számos olyan helyzetet azonosított, amelyben az előterjesztett kérdések megfelelnek ennek a feltételnek. A Bíróság osztályozta azokat a „helyzettípusokat”, amelyekben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megfelelő kapcsolattal rendelkezik az EUMSZ 267. cikk szempontjából meglévő relevanciájának a biztosításához. Ilyen kapcsolat áll fenn a következő esetekben: i. a jogvita *érdemben* kapcsolódik az uniós joghoz; [63] ii. a kérdés olyan *uniós jogi eljárási rendelkezések* értelmezésére vonatkozik, amelyek alkalmazhatók lehetnek; [64] vagy iii. úgy tűnik, hogy a Bíróságtól kért válasz biztosíthatja a kérdést előterjesztő bíróság számára az uniós jog olyan értelmezését, amely alapján *nemzeti jogi eljárási kérdésekről* dönthet azelőtt, hogy érdemi döntést hozhatna. [65]

104. A Bíróság ezután arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó ügyekben nem állapítható meg ilyen kapcsolat fennállása, mivel azok a fent vázolt helyzetek egyikébe sem tartoznak. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy az esetleges válasz semmilyen hatással nem lenne a kérdést előterjesztő bíróságok előtt folyamatban lévő bírósági eljárásokra.

105. Véleményem szerint a Bíróság Miasto Łowicz ítéletben tett megállapításai aligha meglepőek.

106. Először is nem gondolom, hogy ez az ítélet korlátozásokat vagy eltéréseket vezetne be a korábbi ítélkezési gyakorlatból eredő elveket illetően. Véleményem szerint úgy tűnik, hogy az nagyjából tükrözi az említett ítélkezési gyakorlat értelmét: annak biztosításának szükségességét, hogy a kérdést előterjesztő bíróság *figyelembe tudja venni* az alapeljárásban a Bíróságtól kért válaszokat. Az ezen eljárásra gyakorolt hatás – amint azt a Bíróság kifejezetten megállapította – vonatkozhat annak érdemi vagy eljárási vonatkozásaira. Ennek a hatásnak azonban valamilyen formában konkrétnak és előre láthatónak kell lennie, és nem lehet hipotetikus, elméleti vagy pusztán spekulatív.

107. Másodszor, a Bíróság hagyományos ítélkezési gyakorlatából eredő elveknek a Miasto Łowicz ügyben szóban forgó konkrét helyzetekre történő alkalmazása szintén észszerűnek tűnik. A kérdést előterjesztő bíróságok által tárgyalt tényállások és az általuk feltett, meglehetősen általános kérdés között jelentős mértékben hiányzott a kapcsolat. [66] Többek között az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban korlátozott körűen szolgáltatott részletekre

61 Miasto Łowicz ítélet.

62 Uo., 48. pont.

63 Uo., 49. pont, hivatkozással a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítéletre (C-64/16, EU:C:2018:117).

64 Uo., 50. pont, hivatkozással a 2011. február 17-i Weryński ítéletre (C-283/09, EU:C:2011:85, 41. és 42. pont).

65 Uo., 51. pont, hivatkozással az A. K. és társai ítéletre.

66 Lásd bővebben: a Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice ügyre vonatkozó indítványom (C-397/19, EU:C:2020:747, 33. és 34. pont).

tekintettel[67] nem volt világos, hogy a Bíróságnak a bírákkal szembeni fegyelmi eljárások lengyelországi új rendszerének összeegyeztethetőségével kapcsolatos megállapításai hogyan fejthetnek ki tényleges eljárási vagy érdemi hatást az alapeljárásokban. Ezek az eljárások eltérő kérdésekre vonatkoztak.[68]

108. Harmadszor, egyes tudományos véleményekkel[69] ellentétben nem gondolom úgy, hogy a Bíróság hagyományos ítélkezési gyakorlatától való eltérést jelentene az a követelmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által az alapeljárásban hozandó határozat szempontjából legalább némi alapvető mértékű közvetlen relevanciának fenn kell állnia. Gyanítom, hogy a probléma e része egyszerű „optikai csalódás" következménye. Mielőtt a Bíróság megerősítette volna a közvetlenül az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből eredő külön kötelezettség fennállását, ahhoz, hogy az ügy a Bíróság hatáskörébe tartozzon, annak hagyományos értelemben véve az uniós jog hatálya alá kellett tartoznia. Ez a követelmény automatikusan korlátozta a feltehető kérdések körét, mivel szükség volt az uniós jogszabályok valamely rendelkezésével való felismerhető kapcsolatra vagy legalábbis az egyik uniós jogi szabadsággal vagy elvvel való szélesebb körű összeütközésre.[70] E (természetesen szűkebb) kapura tekintettel értékelve a relevancia és a szükségesség kérdése nem merült fel gyakran, illetve nem tűnt túlságosan terhesnek.

109. Ezzel szemben miután az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése már nem korlátozódott arra a követelményre, hogy az alapügy hagyományos értelemben véve az uniós jog hatálya alá tartozik, a második (szűkebb, anyagi jogi) kapu ténylegesen megszűnt. Ami immár teljesen kitölti a látóteret, az a szükségesség/relevancia első kapuja, amely mindig is ott volt, anélkül hogy bárki igazán különösebb figyelmet szentelt volna neki, meglehetősen érthető okból: az ember hajlamos ösztönösen a szűkebb, nem pedig a tágabb kapukra figyelni. Most azonban, hogy ténylegesen ez az egyetlen kapu, az új vagy szigorúbb korlátozásként fogható fel, egyszerűen azért, mert ez az egyetlen, amely fennmaradt.

110. A Bíróság a Miasto Łowicz ügyben alkalmazott megközelítését később a Prokuratura Rejonowa w Słubicach ügyben[71] is alkalmazta, amely a Miasto Łowicz ügyben szereplőkhöz meglehetősen hasonló nemzeti eljárásokra és kérdésekre vonatkozott. Ezzel szemben a Maler ügy,[72] valamint a Land Hessen ügy[73] némileg eltérő kérdéseket vet fel az elfogadhatósággal vagy a hatáskörrel kapcsolatban.

111. A Maler ügyben azért került sor az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére, mert véleménykülönbség alakult ki a Verwaltungsgericht Wienen (bécsi közigazgatási bíróság, Ausztria) belül az (egyesbíróként eljáró) kérdést előterjesztő bíróság és annak elnöke között. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy egy konkrét ügynek az említett bíróság ügyelosztásra vonatkozó belső szabályai alapján történő kiosztása kérdéseket vetett fel a Bundes-Verfassungsgesetz (osztrák szövetségi alkotmányos törvény) 83. §-a alapján, amely

67 Tanchev főtanácsnok Miasto Łowicz és *Prokurator Generalny* egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2019:775, 115–126. pont).

68 Miasto Łowicz ítélet, 45–53. pont.

69 Lásd például: Platon, S., „Court of Justice, Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: *Miasto Lowicz*", *Common Market Law Review*, 57. kötet, 6. kiadás, 2020, 1843–1866. o.

70 Lásd ennek részletesebb tárgyalását: a TÜV Rheinland LGA Products és Allianz IARD ügyre vonatkozó indítványom (C-581/18, EU:C:2020:77) – az uniós jog hatályáról a szabad mozgással kapcsolatos hagyományosabb ügyekben; az Ispas ügyre vonatkozó indítványom (C-298/16, EU:C:2017:650) – az uniós jog hatályáról a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében véve.

71 2020. október 6-i végzés (C-623/18, EU:C:2020:800).

72 2020. július 2-i végzés (C-256/19, EU:C:2020:523).

73 2020. július 9-i ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535).

szerint többek között senkit sem lehet elvonni a törvényes bírájától. A törvényes bíró elvével való állítólagos ellentét miatt a kérdést előterjesztő bíróság kétségeit fejezte ki azzal kapcsolatban is, hogy „elég függetlennek" tekinthető-e ahhoz, hogy az ügyet az Emberi Jogok Európai Egyezményének (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv., a továbbiakban: EJEE) 6. cikkében, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében és a Charta 47. cikkében meghatározott követelményeknek megfelelően tárgyalja.

112. A Bíróság a Miasto Łowicz ítélkezési gyakorlatot alkalmazva teljes egészében elfogadhatatlannak nyilvánította az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, hangsúlyozva, hogy az ügy egyáltalán nem kapcsolódik érdemben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséhez, és hogy a Bíróság által adandó válasz nem biztosíthatná a kérdést előterjesztő bíró számára az uniós jog olyan értelmezését, amely alapján az előtte felmerült kérdésekről dönthetne.[74]

113. Ebben az összefüggésben talán két másik elemet is érdemes megemlíteni. Először is a kérdést előterjesztő bíró által felvetett kérdés meglehetősen technikai jellegű volt egy olyan területen, amelyen számos lehetséges megközelítés elképzelhető. Valószínűleg senki sem fogja ugyanis azt állítani, hogy az uniós jog szempontjából az ügyek bíróságon belüli kiosztásának csupán egyetlen olyan konkrét módja létezik, amely biztosítja a törvényes bíróhoz való jog vagy – tágabb értelemben – a tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartását. Másodszor – és ez talán még fontosabb –, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem utalt olyan elemekre, amelyek – akár önmagukban, akár együttesen – kétséget kelthetnek az ügyben érintett igazságszolgáltatási szervek függetlenségét és pártatlanságát vagy az igazságszolgáltatási rendszer általános egészségi állapotát illetően. Az említett ügyben nem hívták fel a Bíróság figyelmét különösen strukturális, rendszerszintű vagy egyébként a jogállamisággal összefüggő problémákra. Ellenkezőleg, az ügy tényállása azt mutatta, hogy a nemzeti rendszer valóban kínál bizonyos lehetőségeket az állítólagos jogsértés esetleges orvoslására, ha van ilyen. Sőt, a kérdést előterjesztő bíróság élt is ilyen lehetőséggel, úgy tűnt azonban, hogy elégedetlen annak eredményével.[75]

114. Ilyen körülmények között az előzetes döntéshozatal iránti kérelem érdemi vizsgálatának mellőzése az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban lévőnek tekinthető, ezen ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis – ennek ellenkezőjére utaló jelek hiányában – nem a Bíróság feladata azt bizonyítani, hogy a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát biztosító nemzeti rendelkezéseket alkalmazni lehet a nemzeti jogrendben szereplő elvekkel vagy a jogállami elvekkel ellentétes módon.[76] Egyszerűen fogalmazva, nem volt megállapítható olyan súlyos, adott esetben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján felmerülő probléma, amely arra utalna, hogy a szóban forgó nemzeti jogrendszer ne lenne képes az „önkorrekcióra".

115. Végül a Land Hessen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság azzal kapcsolatban tett fel kérdést a Bíróságnak, hogy a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 267. cikk értelmében „bíróságnak" minősül-e. A Bíróság megjegyezte, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ezzel a kérdéssel gyakorlatilag az általa előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságának vizsgálatára kérte az uniós igazságszolgáltatást. Mivel ugyanis az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bírósági" minőség az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságának egyik feltétele, e feltétel teljesülése a nemzeti bíróság által feltett másik kérdésben meghatározott uniós jogi rendelkezés Bíróság általi értelmezése előfeltételének tekinthető.

74 Maler végzés, 46–48. pont.

75 Uo., lásd a 7–27. és különösen a 16. pontot.

76 Lásd már: 1999. február 4-i Köllensperger és Atzwanger ítélet (C-103/97, EU:C:1999:52, 24. pont).

116. A Bíróság alaposan elemezte a kérdést előterjesztő bíróság által az elfogadhatóság tekintetében felvetett aggályokat, és arra a következtetésre jutott, hogy ez a szerv megfelel az EUMSZ 267. cikk követelményeinek.[77] A Bíróság mindazonáltal annak megállapításával zárta le az elfogadhatóságról szóló részt, hogy „ez a következtetés nem érinti az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés elfogadhatóságának vizsgálatát, amely kérdés – mint olyan – elfogadhatatlan. Mivel ugyanis ez a kérdés magának az EUMSZ 267. cikknek az értelmezésére vonatkozik, amely nem jut szerephez az alapjogvita rendezésében, az említett kérdésben kért értelmezés objektíve nem szükséges a kérdést előterjesztő bíróság által meghozandó határozathoz”.[78]

117. A Bíróság által az ítéletében követett megközelítés és az ítélet egyes részeinek megfogalmazása – legalábbis első pillantásra – érdekesnek tűnhet. Közelebbről megvizsgálva azonban talán a következőképpen értelmezhető.

118. A Bíróság mindössze annyit kívánt kimondani, hogy amikor az EUMSZ 267. cikkben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságára vonatkozóan meghatározott feltételek teljesülése kapcsán kérdések merülnek fel, e kérdések vizsgálata – meglehetősen nyilvánvalóan – az előzetes döntéshozatal iránti kérelem *elfogadhatóságára*, nem pedig annak érdemére vonatkozik. Ha tehát kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” minősül-e (mert állítólag nem kellően független, mint a Land Hessen ügyben, vagy bármely más okból), ez a probléma előzetes eljárási kérdésnek minősül, függetlenül attól, hogy azt az elfogadhatóság szempontjából terjesztették-e a Bíróság elé, vagy egy előzetes döntéshozatalra előterjesztett konkrét kérdés tárgyát képezi-e.[79]

119. Igaz, hogy a Bíróság álláspontja ebben a kérdésben nem volt teljesen következetes az évek során. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő szerv bírósági jellegét ugyanis mind a Bíróság hatásköre,[80] mind az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága szempontjából értékelték.[81] Ezenkívül a Land Hessen ítélettől eltérően a Bíróság néhány esetben megválaszolta az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalmával és az azzal kapcsolatos kérdéseket, hogy ilyen bíróságnak tekinthető-e az adott ügyben kérelmet előterjesztő nemzeti szerv.[82]

120. Nem hiszem azonban, hogy nagy hangsúlyt kellene fektetni az évek alatt összeállt ítélkezési gyakorlat elkerülhetetlen heterogenitására, mivel az természeténél fogva valószínűleg rendkívül esetfüggő. Bár természetesen ez az állítás elméleti szempontból valószínűleg nem kielégítő, nem gondolom úgy, hogy bármilyen konkrét problémát okozna. Amennyiben a Bíróság valamely előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő nemzeti szerv bírósági jellegét vizsgálja, korlátozott gyakorlati jelentőséggel bír, hogy hatásköri, elfogadhatósági vagy (adott esetben) akár

77 Land Hessen ítélet, 42–61. pont.

78 Uo., 62. pont.

79 Vö. Iannuccelli, P., „L’indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de»juridiction«”, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, 823–841. o.

80 Lásd többek között: 2015. október 6-i Consorci Sanitari del Maresme ítélet (C-203/14, EU:C:2015:664, 16–31. pont).

81 Lásd többek között: 2020. január 21-i Banco de Santander ítélet (C-274/14, EU:C:2020:17, 51–80. pont).

82 Lásd többek között: 1994. április 27-i Almelo ítélet (C-393/92, EU:C:1994:171, 21–24. pont); 2002. június 4-i Lyckeskog ítélet (C-99/00, EU:C:2002:329, 10–19. pont); 2008. december 16-i Cartesio ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723, 54–63. pont).

érdemi szempontból teszi-e ezt. A nemzeti bíróság megkapja a kért felvilágosítást, és amennyiben a Bíróság problémát észlel, a kérelmet eljárási okokból elutasítja az előterjesztett kérdések érdemi vizsgálata nélkül. [83]

121. Nem vélem tehát úgy, hogy a Bíróság Land Hessen ítélete eltérést jelentene a fent felvázolt ítélkezési gyakorlattól. A jelen ügyek mindenesetre könnyedén megkülönböztethetők a Miasto Łowicz ítéletben, a Maler végzésben és Land Hessen ítéletben vizsgált ügyektől, amivel a következőben foglalkozom.

iii) A jelen ügyek eltérnek az előzőekben vázolt ügyektől

122. Először is a Miasto Łowicz ügyben szereplő helyzettel ellentétben a Bíróság által az első kérdésre adott válasz nagyon is figyelembe vehető, mivel az az ítélkező testület megfelelő összetételére vonatkozik. Ebből a szempontból az első kérdés relevanciája a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárást közvetlenül érintő konkrét és valós probléma megoldásának szükségességéhez kapcsolódik. E tekintetben a testület elnöke különböző lépéseket tehet a meg nem felelési helyzet orvoslására.

123. A Miasto Łowicz ítéletben említett osztályozás alapján úgy vélem, hogy a jelen ügyek egyértelműen a *harmadik kategóriába* tartoznak: a kérdést előterjesztő bíróság azért kér választ a Bíróságtól, hogy dönthessen egy nemzeti jogi eljárási kérdésről azelőtt, hogy érdemi döntést hozhatna az előtte folyamatban lévő ügyekről.

124. A jelen ügyek ugyanakkor a *második kategóriába* is tartoznak: a kérdést előterjesztő bíróság a 2016/343 irányelv rendelkezéseire hivatkozik, amely olyan eljárási jellegű szabályokat megállapító uniós jogszabály, amelyek személyi és tárgyi szempontból egyaránt alkalmazandónak tűnnek az alapeljárásokban. [84]

125. Mindezek fényében, valamint az alapügyek elbírálására hivatott testületek egyes bírái és az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész között fennálló állítólagos kapcsolatokra tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságban joggal merülhet fel a kérdés, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések összeegyeztethetők-e a 2016/343 irányelv rendelkezéseivel. Ezen irányelv 3. cikke rögzíti azt az elvet, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy a gyanúsítottak és a vádlottak mindaddig ártatlannak tekintendők, amíg bűnösségüket jogszerűen meg nem állapították”. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az ártatlanság vélelmét a Charta 48. cikke biztosítja, amely megfelel az EJEE 6. cikke (2) és (3) bekezdésének, amint az a Chartához fűzött magyarázatokból kitűnik. [85] A 2016/343 irányelv 6. cikke viszont – a (22) preambulumbekezdést megismételve – lényegében úgy rendelkezik, hogy a gyanúsítottak vagy a vádlottak bűnösségének megállapítása tekintetében a bizonyítási teher a vádhatóságot terheli, és hogy az e tekintetben felmerült bármely kételyt a gyanúsított vagy a vádlott javára kell értékelni.

126. Az tehát, hogy a 2016/343 irányelv rendelkezéseivel *ténylegesen ellentétesek*-e a jelen eljárásban szereplőkhöz hasonló nemzeti intézkedések, az első kérdés *érdeméhez*, nem pedig annak elfogadhatóságához kapcsolódó kérdés.

[83] Lásd még: Wahl főtanácsnok Gullotta és Farmacia di Gullotta Davide & C. ügyre vonatkozó indítványa (C-497/12, EU:C:2015:168, 15. és 25. pont).

[84] A jelen indítvány 69–71. pontjában kifejtetteknek megfelelően.

[85] Lásd például: 2021. február 25-i Dalli kontra Bizottság ítélet (C-615/19 P, EU:C:2021:133, 223. pont).

127. Másodszor, a Maler ügytől eltérően a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett kérdés egyes nemzeti intézkedéseknek az elsődleges és másodlagos uniós jog rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére vonatkozik. Más szóval, a jelen ügyek nem csupán egy, alapvetően a nemzeti jogrendszeren belüli problémára adott (tompa) reflexnek minősülnek. Emellett az ügy érdeme a bírói pártatlanság egy meglehetősen alapvető elemét érinti, nem pusztán olyan technikai jellegű kérdést, amellyel kapcsolatban nincs egységes megközelítés az uniós jogban. Ezen túlmenően ezek a potenciális problémák – első látásra – bizonyos súlyosságúak, és jelentős rendszerszintű következményekkel járhatnak. Végül, ezeket az ügyeket olyan sajátos jogi kontextusból terjesztették elő, amelyben egy ilyen rendszer „önkorrekcióra" való képessége korántsem nyilvánvaló.

128. Harmadszor, a Land Hessen ítéletben a Bíróság megadta a kérdést előterjesztő bíróság által kért felvilágosításokat. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés alapját képező egzisztenciális („bíróság vagyok-e?") és metafizikai („az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárást alkalmazom annak ellenőrzése érdekében, hogy alkalmazhatom-e ezt az eljárást") elemek nem gátolták meg a Bíróságot a felvetett kérdések megvizsgálásában. A Bíróságnak az ítélet 62. pontjában szereplő *obiter dictuma* – jelentős mértékben – pedagógiai funkcióval bír. Ha a Bíróság a jelen ügyekben teljes egészükben elfogadhatatlannak találja az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket, a kérdést előterjesztő bíróság nem kap iránymutatást a felvetett kérdésben.

129. Ennélfogva a Bíróság legutóbbi ítélkezési gyakorlatából, amely semmiképpen nem kérdőjelezi meg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés elfogadhatóságára vonatkozó következtetésemet, valójában kiderül, hogy miért szükséges az e kérdésre adott válasz ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság határozatot hozhasson az előtte folyamatban lévő ügyekben.

B. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének jellegéről és korlátairól

130. A jelen indítvány előző részében azt igyekeztem kifejteni, hogy miért gondolom úgy, hogy a Bíróságnak a hatáskörére és az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságára vonatkozó hagyományos ítélkezési gyakorlatának alkalmazásával összhangban a kérdést előterjesztő bíróság első kérdése elfogadható. Megkíséreltem rendszerezni a Bíróság újabb ítélkezési gyakorlatát is, bemutatva, hogy az abban foglaltak miért nem módosították ezt a hagyományosan nyílt megközelítést.

131. Jelenleg azonban rá kell térni az (új) elefántra a porcelánboltban: az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésére. Nyilvánvaló, hogy a jelen ügyekben, valamint esetleg más, a Bíróság előtt a közelmúltban indított vagy jelenleg folyamatban lévő ügyekben az elfogadhatóság megítélésével kapcsolatban érzett szorongás bizonyos mértékig abból a „nagyvonalú" megközelítésből fakad, amelyet a Bíróság az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének értelmezése tekintetében elfogadott. Miután az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése esetében megszűntek azok az anyagi jogi korlátok, amelyek szerint a Bíróság hatáskörének fennállásához az ügynek az uniós jog „hatálya alá" kell tartoznia, logikusan felmerültek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének esetlegesen túlzottan széles körű alkalmazásával kapcsolatos aggályok.[86] A Bíróság előbb-utóbb akár kísértést is érezhet arra, hogy az elfogadhatóság szintjén újból bevezesse ezeket a korlátokat.[87]

[86] Az AFJR-indítványom 212. és azt követő pontjaiban már kifejtetteknek megfelelően.

[87] Ebben az esetben valóban helytállóak lehetnek a fent említett tudományos figyelmeztetések – lásd a fenti 108. és 109. pontot, valamint 69. lábjegyzetet.

132. Nem tagadható, hogy az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ügyben elfogadott megközelítés meglehetősen széles körű: az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének hatálya *ratione materiae* (az uniós jog által szabályozott valamennyi területre kiterjed, függetlenül attól, hogy a tagállamok az egyedi esetben az uniós jogot hajtják-e végre a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében) és *ratione iudicis* (minden olyan nemzeti szervre kiterjed, amely bíróságként dönthet az uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kérdésekben) egyaránt tág. Amint azt ugyanis az AFJR-indítványomban megjegyeztem, meglehetősen nehéz olyan nemzeti bíróságot találni, amelynek fogalmilag soha nem kell uniós jogi kérdésről határoznia. [88]

133. Ez alapján azzal lehet érvelni, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének tág hatályára tekintettel az e rendelkezés alapján kérdéseket felvető ügyek *elfogadhatóságának* szigorúbb megközelítése indokolt. Ebben az esetben az elfogadhatósági kritériumok válnának azokká a gátakká, amelyek megakadályozzák, hogy a Bíróságot elárasszák különböző olyan szempontokat érintő számtalan előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel, amelyek egyes nemzeti bíróságok szerint a nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos kérdéseket vethetnek fel.

134. Ebben a részben kifejtem, hogy miért nem értek egyet ezzel az álláspontal. Valójában meg vagyok győződve arról, hogy a Bíróság e kérdéssel kapcsolatos megközelítése – helyesen megfogalmazva és alkalmazva – helytálló. E célból fel kell vázolni az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének valódi jellegét: az egyszerűen egy rendkívüli jogorvoslat rendkívüli esetekre. Ezért a hozzáférési küszöb az elfogadhatóság szempontjából alacsony, és alacsonynak is kell maradnia, míg megsértésének anyagi jogi küszöbe viszonylag magas (1). Ily módon az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése kiegészíti a Szerződés két másik kulcsfontosságú rendelkezését, amelyek szintén a bírói függetlenség elvét tükrözik, de végső soron túlmutathat azokon: a Charta 47. cikkét és az EUMSZ 267. cikket (2).

a) Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének jellegéről és hatályáról

135. Elöljáróban hangsúlyozni kell, hogy a rendelkezés Bíróság általi értelmezését tükrözi az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének szövege, amely megköveteli, hogy „[a] tagállamok megteremt[sé]k azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek *az uniós jog által szabályozott területeken* a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”. A rendelkezésben megállapított kötelezettség széles körű és korlátlan. Az területalapú, nem pedig esetfüggő.

136. Az is aligha vitatható, hogy a bírói függetlenség minimális garanciáit főszabály szerint valamennyi bíróság számára és valamennyi tevékenységük tekintetében biztosítani kell. Abszurd azt állítani, hogy az igazságügyi szervezetre vonatkozó nemzeti szabály problémamentes tisztán belső helyzetekben, miközben potenciálisan problémát jelent minden olyan esetben, amikor valamely uniós jogi rendelkezés vagy elv alkalmazandóvá válik. A függőség (illetve függetlenség) az ellenőrzésről, a nyomásgyakorlásról és a befolyásról szól. Az strukturális. Azt transzverzálisan kell garantálni. Természetesen egy bírót vagy bíróságot befolyásoló vagy akár irányító személy dönthet úgy, hogy nem gyakorolja befolyását egy adott ügyben. Ez azonban

[88] Lásd: AFJR-indítványom, 207. pont.

aligha jelenti azt, hogy ez a bíró általában véve „független”.[89] Ezért egyszerűen nem létezik „az uniós jog hatálya alá tartozó bírói függetlenség”, szemben a „tisztán nemzeti ügyekben fennálló bírói függetlenséggel”.[90] Nincs „részidős” bírói függetlenség.[91]

137. Ezen túlmenően az eljárás kezdetén gyakran lehetetlen megállapítani, hogy az adott eljárás során alkalmazhatónak bizonyulhat-e vagy sem valamely uniós rendelkezés vagy elv. Emellett számos bírósági határozat a meghozatalát követően valamikor, valamilyen okból kifolyólag bekerülhet az uniós „igazságszolgáltatási térbe”. A kölcsönös elismerés – a kölcsönös bizalomról nem is beszélve – aligha működne, ha a nemzeti hatóságoknak minden egyes alkalommal ellenőrizniük kellene, hogy egy másik tagállam bírósága „elég független” volt-e, amikor egy (eredetileg) tisztán belső ügyet tárgyalt, amely később (képletesen szólva) átlépte a határt, hogy bizonyos joghatásokat váltson ki valamely másik tagállamban.

138. Ez a probléma mindazonáltal nem korlátozódik a tagállamok közötti kölcsönös együttműködés horizontális dimenziójára.[92] Az Európai Unióéhoz hasonló olyan rendszerben, amelyben a jog az integráció fő mozgatórugója, kiemelkedő jelentőséggel bír az olyan független igazságszolgáltatási rendszer megléte (mind központi, mind nemzeti szinten), amely képes biztosítani e jog helyes alkalmazását. Független igazságszolgáltatás nélkül egyszerűen nincs többé valódi jogrendszer. Ha nincs „jog”, akkor aligha képzelhető el szélesebb integráció. Az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység” létrehozására irányuló törekvés összeomlásra van ítélve, ha jogi fekete lyukak kezdenek megjelenni Európa igazságügyi térképén.

139. A fenti okokra tekintettel az európai igazságszolgáltatási rendszer számára létfontosságú, hogy valamennyi tagja tekintetében határozottan ragaszkodjon a bírói függetlenség és pártatlanság minimális garanciáihoz, *függetlenül attól*, hogy az adott bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben ténylegesen az uniós jogot alkalmazzák-e.

140. Azonban minden ilyen, a *miérttel* kapcsolatos strukturális érv viszonylag keveset mond el a *hogyanról*. Először is *korlátlan*-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének hatálya, és ezzel a tagállamok igazságügyi szervezetével, eljárásaival és gyakorlatával kapcsolatos minden lehetséges problémát felölel? Más szóval, olyan-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, mint egy erős elektronmikroszkóp, amely képes akár a legapróbb részecskék kimutatására is, amelyek befolyásolhatják (vagy sem) a nemzeti igazságszolgáltatás „egészségét”?

141. Véleményem szerint a válasz nemleges kell, hogy legyen. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének *tárgyi* hatálya még nem határozza meg a *megsértéséhez* szükséges *küszöböt*. Az előbbi az a *terület*, amelyet az uniós rendelkezésben rögzített elvek „szabályoznak”: az e területre tartozó nemzeti

[89] Érdekes módon az „ágazati függetlenséggel” kapcsolatos, nem túlságosan eltérő elképzeléseket 1989-et követően számos volt kommunista államban felkarolták az igazságszolgáltatás önigazolásának és folytonosságának eszközeként, azt sugallva, hogy egyes területeken (például a „politikamentes polgári jog” területén) a bírák valójában (már) függetlenek voltak, főként azért, mert ezeken a területeken nem történtek (többé) kísérletek az egyes ügyek eredményének befolyásolására. Egy kiváló és olvasmányos angol nyelvű beszámolóért arról, hogyan működött a rendszer valójában (és mennyire hibás ez a logika a valódi bírói függetlenség szempontjából), lásd például: Markovits, I., *Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

[90] E kérdés tekintetében lásd még: a Torubarov ügyre vonatkozó indítványom (C-556/17, EU:C:2019:339, 54. és 55. pont).

[91] Vagy éppen „jogterület-alapú”: az az elképzelés, hogy míg a „politikai ügyekben” esetleg lehetnek problémák, addig „az uniós jog technikaibb jellegű területeit”, például a héajogot vagy a környezetvédelmi jogot továbbra is megfelelően alkalmazzák, csak olyasvalakinek juthat eszébe, akinek nincs fogalma vagy történelmi emléke arról, hogyan működik (vagy inkább nem működik) egy foglyul ejtett igazságszolgáltatási rendszer.

[92] Ebben az összefüggésben lásd különösen: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); 2020. december 17-i Openbaar Ministerie (A kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége) ítélet (C-354/20 PPU és C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

intézkedéseket ennek megfelelően értékelni lehet az említett rendelkezésből eredő elvekkel való összeegyeztethetőségük szempontjából. Ez utóbbi az a *mérce*, amelyet az említett értékelés elvégzéséhez használni kell.

142. Ez az állítás számos pontosítást igényel.

143. Először is, valójában mi a *mércéje* az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdése esetleges megsértésének? Újfent, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének szövege megállapítja a tagállam kötelezettségét, és ennek megfelelően azt is, hogy mikor nem teljesíti ezt a kötelezettséget. A tagállamok csak akkor sértik meg ezt a rendelkezést, ha nem „[teremtik meg] azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek […] a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

144. Ezért egyetértek Tanchev főtanácsnokkal abban, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése olyan rendelkezés, amely elsősorban a nemzeti jogi keretek strukturális és rendszerszintű elemeire vonatkozik.[93] Ezek az elemek, függetlenül attól, hogy a nemzeti törvényhozó vagy végrehajtó hatalom aktusaiból, illetve az ítélkezési gyakorlatból származnak-e, megkérdőjelezhetik a tagállam azon képességét, hogy hatékony bírói jogvédelmet biztosítson a jogalanyok számára. Más szóval, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján annak van jelentősége, hogy valamely tagállam igazságszolgáltatási rendszere megfelel-e a jogállamiság elvének, az Unió egyik alapvető értékének, amelyet az EUSZ 2. cikk is felsorol.

145. Úgy vélem, ezt az álláspontot a Bíróság eddig sem kifejezetten nem fogadta el, sem pedig nem cáfolta. A Bíróság valójában nem foglalkozott részletesebben ezzel a kérdéssel, mivel erre nem volt szükség az elé terjesztett ügyek eldöntéséhez.

146. Másodszor, ha valóban ez a helyzet, akkor az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése tekintetében az elfogadhatósági küszöb nem magasabb a szokásosnál, és nem is kell magasabbra helyezni azt. E tekintetben elegendő az elfogadhatósággal kapcsolatos – a jelen indítvány előző részében részletesen ismertetett – hagyományos ítélkezési gyakorlat és megközelítés. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése ugyanis már tartalmaz egy beépített és meglehetősen magas *anyagi jogi* küszöböt e rendelkezés megsértését illetően.

147. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése rendkívüli jogorvoslatot tartalmaz rendkívüli helyzetekre. Célja nem az, hogy a nemzeti igazságszolgáltatással kapcsolatban felmerülő minden lehetséges problémát megragadjon, hanem csak azokat a bizonyos súlyosságú és/vagy rendszerszintű problémákat, amelyeket a belső jogrendszer valószínűleg nem tud megfelelően orvosolni.

148. *Súlyosság és rendszerszintű jelleg* alatt nem azt értem, hogy ahhoz, hogy e rendelkezés megsértésére kerüljön sor, a problémának szükségszerűen jelentős számú ügyben kell felmerülnie, vagy a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer nagy részét kell érintenie. A kulcsfontosságú kérdés inkább az, hogy a Bíróság tudomására hozott (egyszeri vagy ismétlődő) probléma veszélyeztetheti-e a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer megfelelő működését, és ezáltal veszélyeztetheti-e a szóban forgó tagállam azon képességét, hogy megfelelő jogorvoslati lehetőségeket biztosítson a jogalanyok számára.

[93] Lásd különösen: Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ügyre vonatkozó indítványa (C-192/18, EU:C:2019:529, 115. pont); Tanchev főtanácsnok Miasto Łowicz és Prokurator Generalny egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2019:775, 125. pont).

149. Ebből a szempontból nézve a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereken belül nincs hiány olyan helyzetekből, amelyek egyedi vagy akár ismétlődő és így strukturális hibákról árulkodhatnak, de amelyek mégsem lépik át az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének küszöbét. Ilyen lehet például a bírói illetmények helytelen indexálása egy adott évben; az „év végi” prémium jóváhagyásának elmulasztása; egy ügynek nem a megfelelő bírósági tanács vagy a megfelelő előadó bíró részére történő kiosztása; nem a legképzettebb személy előléptetése tanácselnöki tisztségbe stb. Ezzel szemben az, hogy egyetlen, de kulcsfontosságú bírói kinevezésre jogszerűen került-e sor, annak ellenére, hogy csak egyszeri esetről van szó, olyan rendszerszintű következményekkel járhat, amelyek indokolttá tehetik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésén alapuló vizsgálatot.[94]

150. Véleményem szerint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján releváns másik szempont az, hogy a nemzeti rendszer *jogi és ténybeli szempontból* megfelelő strukturális garanciákat nyújt-e a feltárt probléma *önkorrekciójához*. Ha a tagállam által létrehozott általános jogi keret főszabály szerint alkalmas az esetleges hiba orvoslására, akkor e keret esetenkénti *téves alkalmazása* nem vezet automatikusan az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének megsértéséhez. Nem a Bíróság feladata, hogy aprólékosan figyelemmel kísérje, hogy a nemzeti bíróságok betartják-e saját nemzeti szabályaikat.[95] Ezért – a messzemenőbb következményekre utaló elemektől eltekintve – egy *egyébként egészséges* és az uniós jognak megfelelő jogrendszerben egy nemzeti rendelkezés értelmezése vagy alkalmazása kapcsán egyetlen, elszigetelt esetben elkövetett állítólagos hiba nem sérti az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését.

151. Ismét, csaknem a nyilvánvaló rögzítésének tűnik annak kijelentése, hogy nem minden, esetlegesen az igazságszolgáltatásra vagy a bírósági eljárásokra vonatkozó szabályokkal kapcsolatos kérdés minősül jogállamisági kérdésnek.[96] A nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségét állítólagosan sértő nemzeti intézkedések Bíróság által elvégzendő felülvizsgálata kizárólag a *kóros* helyzetekre korlátozódhat.

152. Harmadszor, ezen értékelés részeként alapvető fontosságú, hogy ne csak az írott jogot vizsgáljuk, hanem a jogalkalmazást is. A nemzeti törvények és rendeletek uniós joggal való összeegyeztethetőségét, mivel azokat a gyakorlatban alkalmazzák,[97] a Bíróság következetesen a nemzeti bíróságok által történő értelmezésük[98] és adott esetben a nemzeti jogrendszer általános jogelveinek figyelembevételével vizsgálta.[99] A Bíróság éppen ezért ragaszkodott ahhoz, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének állítólagos megsértését minden esetben összefüggéseiben, *az összes releváns elemet* figyelembe véve kell vizsgálni. A Bíróság elé tárt probléma technikai vonatkozásai nem vizsgálhatók a tágabb jogi és intézményi környezettől „klinikailag elszigetelve”.[100]

94 Lásd e tekintetben az AFJR-indítványom 265–279. pontját (az igazságügyi felügyelet vezetőjének nem megfelelő kinevezésével kapcsolatban).

95 Hasonló állásponttal kapcsolatban, más összefüggésben, lásd: Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), 2020. december 1., Ástráðsson kontra Izland ítélet (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 209. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a továbbiakban: Ástráðsson ítélet).

96 Lásd analógia útján: 2020. március 26-i Simpson és HG kontra Tanács és Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, 71–76. pont). Lásd még eltérő összefüggésben: EJEB, Ástráðsson ítélet, 234. §.

97 Lásd ebben az értelemben: 2003. november 27-i Bizottság kontra Finnország ítélet (C-185/00, EU:C:2003:639, 109. pont).

98 Lásd ebben az értelemben: 2007. december 13-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-418/04, EU:C:2007:780, 166. pont).

99 Lásd ebben az értelemben: 2003. június 26-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-233/00, EU:C:2003:371, 84. pont).

100 További hivatkozásokkal együtt lásd: AFJR-indítványom, különösen a 243. és 244. pont.

153. A Bíróság tehát egyértelműen túltekint az egyedi rendelkezésen. Ez a vizsgálat nem kizárólag a közvetlenül kapcsolódó nemzeti jogszabályi rendelkezésekre korlátozódik, hanem kiterjed a tágabb jogi és intézményi környezetre is.[101] Egyszerűen fogalmazva, az egyes „betegek" minden lehetséges betegségét általános „egészségi állapotuk" figyelembevételével kell értékelni a bírói függetlenség tekintetében.

154. Ebből a szempontból továbbra is értetlenül állok az előtt, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének e részben vázolt megközelítése hogyan lehet ellentétes a tagállamok egyenlőségével, vagy hogyan állíthat fel kettős mércét. A mérce pontosan ugyanaz, és azt mindenkitől megkövetelik. Az egyes betegek állapota azonban objektíve nagyon eltérő.[102] A tagállamok egyenlőségét aligha lehet pusztán formális, hogy ne mondjam, formalista módon megközelíteni: mindenkit pontosan ugyanúgy kell kezelni, *függetlenül attól*, hogy milyen helyzetben és milyen körülmények között van. Az értelmetlen automatizmus nem (anyagi jogi) egyenlőség, amely valóban megköveteli, hogy az azonosakat egyformán, és egyúttal az eltérőket eltérően kezeljük.[103]

155. Negyedszer és végül, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének ilyen értelmezéséből az következik, hogy annak értékelésére, hogy valamely nemzeti intézkedés megfelel-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, nem a kérdések *elfogadhatóságának* megállapításakor kerül sor („alkalmazandó-e az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése a szóban forgó ügyre?"), hanem a kérdések *érdemi* értékelésének szakaszában („megfelel-e a szóban forgó nemzeti intézkedés az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek?").

156. Ez viszont felvet egy másik fontos, de pragmatikusabb természetű kérdést: nem jár-e ez a megközelítés azzal a kockázattal, hogy problémákat okoz a Bíróság ügyrendjében?

157. Álláspontom szerint nem.

158. Egyfelől az elfogadhatósággal kapcsolatos jelenlegi ítélkezési gyakorlat lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy meglehetősen gyorsan elutasítsa a mesterséges vagy hipotetikus ügyeket, valamint azokat az ügyeket is, amelyekben a nemzeti bíróság – annak ellenére, hogy a kérdés *ratione materiae* az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik – (a Miasto Łowicz ítélet értelmében) nem tudná figyelembe venni a Bíróság előterjesztett kérdés(ek)re adott válaszát.[104] Hasonlóképpen elutasíthatók azok az ügyek, amelyekben úgy tűnik, hogy hiányoznak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének alapvető követelményei, és/vagy a kérdést előterjesztő bíróság nem fejtette ki, hogy miért merülhet fel adott esetben kérdés az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján, amennyiben a kérdés relevanciájának és szükségességének feltételei nem teljesülnek.

159. Amint azt igyekeztem kifejteni, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése megsértésének *küszöbe* viszonylag magas. Ha a vitatott nemzeti intézkedések – jogszerű vagy jogellenes jellegüktől függetlenül – nem mutatnak semmilyen valódi jogállamisági problémát (tekintettel az állítólagos

[101] Lásd például: A. K. és társai ítélet, 142. pont; 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 98–106. és 163. pont).

[102] A beteg metaforájához visszatérve, az a felvetés, hogy az objektív kontextus ilyen esetekben nem számít, arra a követelményre emlékeztet, hogy az elsősegélynyújtó orvosi csapatnak, amely éppen csak megérkezett egy autóbaleset helyszínére, nem csak az ütközésben részt vevő járművekben utazó utasokat kell megvizsgálnia, hanem az összes jelenlévő autó összes utasát, beleértve azokat is, akik nem voltak részesei az ütközésnek, hanem csak megálltak, hogy megfigyeljék, mi történik. Végül is *mindannyian autók utasai*, és mindannyiukat *pontosan ugyanúgy kell kezelni* a körülményektől függetlenül.

[103] Bartlett, R. C., és Collins, S. D., *Aristotle's Nicomachean Ethics*: *A New Translation*, University of Chicago Press, 2011.

[104] Közelmúltbeli példaként lásd: Pikamäe főtanácsnok IS (Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés törvénysértő jellege) ügyre vonatkozó indítványa (C-564/19, EU:C:2021:292, 85–92. pont).

jogsértés súlyosságára és rendszerszintű következményeire, illetve a rendszer önkorrekcióra való képtelenségére), az ügy érdemi értékelése nem tűnik bonyolultabbnak vagy időigényesebbnek az uniós igazságszolgáltatás számára, mint az ügy elfogadhatóságra összpontosító értékelés.[105]

160. Ennek megfelelően a Bíróság elfogadhatósággal kapcsolatos hagyományos ítélkezési gyakorlatának olyan ügyekben történő ortodox alkalmazása, amelyekben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak, véleményem szerint nem jár azzal a kockázattal, hogy utat nyit a Bírósághoz a sajátos, rosszul megválasztott vagy csalárd kérelmek előtt. Azt sem kívánja meg a Bíróságtól, hogy módosítsa a „szükségesség" kritériumának szokásos értékelését annak érdekében, hogy a szokásosnál több ügyet utasítson el.

b) Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, a Charta 47. cikke és az EUMSZ 267. cikk: azonos tartalom, de eltérő cél

161. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével kapcsolatban van egy utolsó elem, amelyet meg kell vitatni: milyen kapcsolatban áll ez a rendelkezés a Szerződés más olyan rendelkezéseivel, amelyek szintén rögzítik a bírói függetlenség elvét, különösen a Charta 47. cikkével és az EUMSZ 267. cikkel?[106] E rendelkezések egymáshoz való viszonya ugyanis némi zavart okozott a felek, valamint számos kérdést előterjesztő bíróság számára. A „bírói függetlenség" különböző típusait határozzák meg ezek a rendelkezések? Lehetséges-e, hogy valamely nemzeti bíróság az egyik rendelkezés értelmében független, míg a másik értelmében nem eléggé független legyen? Következésképpen léteznek-e különböző „bírói függetlenségek" az uniós jogban?

162. Véleményem szerint az egyszerű válasz a „nem": a bírói függetlenség *elve minden esetben egy és ugyanaz*. Ezt a megfontolást – amellett, hogy logikailag magától értetődő – az is alátámasztja, hogy a Bíróság ugyanúgy hivatkozott erre a fogalomra függetlenül attól, hogy az adott ügyben milyen uniós rendelkezést alkalmazott.[107] Ezért teljes mértékben egyetértek Tanchev és Hogan főtanácsnokokkal abban, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének tartalma a bírói függetlenség tekintetében gyakorlatilag megegyezik.[108]

163. Mindamellett az azonos tartalom nem feltétlenül jelent azonos eredményt valamely egyedi ügyben. A három rendelkezés a hatályát és a Szerződések szerkezetén belül betöltött célját illetően különbözik egymástól. Ez a különbség természetesen azzal jár, hogy mindhárom rendelkezés alapján némileg eltérő típusú vizsgálatot kell végezni.

[105] E tekintetben a Bíróság által a Maler végzésben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatban kifejtett érvelés – az azonos terjedelem és részletesség szintjén – érdemi határozatként is megállná a helyét.

[106] Eltekintve más olyan különös (jellemzően másodlagos jogi) rendszerektől, amelyek szintén magukban foglalják és továbbfejlesztik a bírói függetlenség fogalmát, és amelyek szintén figyelembe vehetők lehetnek bizonyos helyzetekben, mint 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 határozat (HL 2006. L 354., 56. o.). Lásd részletesen az AFJR-indítványom 183–225. pontját.

[107] Lásd többek között: 2017. február 16-i Margarit Panicello ítélet (C-503/15, EU:C:2017:126, 37. és 38. pont) (az EUMSZ 267. cikket illetően); A. K. és társai ítélet (121. és 122. pont) (a Charta 47. cikkét illetően); 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 71–73. pont) (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését illetően); 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 143. pont).

[108] Lásd: Hogan főtanácsnok Repubblika ügyre vonatkozó indítványa (C-896/19, EU:C:2020:1055, 45. és 46. pont); Tanchev főtanácsnok A. K. és társai ügyre vonatkozó indítványa, EU:C:1019:551, 85. pont.

164. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése tág hatállyal rendelkezik, amely túlmutat azokon a helyzeteken, amelyekben a hagyományos felfogás szerint egy egyedi ügyre az uniós jog az irányadó. E rendelkezés megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy igazságszolgáltatási szerveik szervezete és működése – az uniós jogrendszerben betöltött központi szerepükre tekintettel – megfeleljen az Unió értékeinek, különösen a jogállamiságnak. Megsértésének küszöbe meglehetősen magas: csak olyan rendszerszintű vagy bizonyos súlyosságú problémák vezetnek jogsértéshez, amelyeket nem valószínű, hogy a belső jogorvoslati rendszer által végrehajtott önkorrekció útján meg lehet szüntetni. A Bíróság elemzése ebben az összefüggésben egyértelműen túlmutat az egyedi ügyiratokon, és magában foglalja a nemzeti igazságszolgáltatás tág intézményi és alkotmányos struktúráját is.

165. A Charta 47. cikke – a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való – alanyi jogot biztosít az eljárásban részt vevő minden fél számára, amely csak akkor jut jelentőséghez, ha az ügy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jog hatálya alá tartozik. Ennek keretében mindegyik fél jogosult a Charta 47. cikkének megsértésére hivatkozni. Valamely bíróság „függetlenségének” vizsgálata ebben az összefüggésben valamennyi releváns körülmény részletes és esetspecifikus értékelését igényli. A nemzeti igazságszolgáltatási rendszer valamely strukturális vagy rendszerszintű jellemzőjéhez kapcsolódó kérdések csak annyiban relevánsak, amennyiben hatással lehettek az egyedi eljárásokra. 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.

166. Végül az EUMSZ 267. cikk tág tárgyi hatállyal rendelkezik, amely kiterjed minden olyan helyzetre, amelyben bármely uniós rendelkezés alkalmazható lehet, de kiterjed bizonyos, az uniós jog hatályán kívül eső helyzetekre is.[109] A „bíróság” fogalma (amely fogalmilag megkívánja tagjainak függetlenségét) e rendelkezésben funkcionális jelleggel bír: azon nemzeti szervek azonosítására szolgál, amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bíróság partnereivé válhatnak. Az EUMSZ 267. cikken alapuló elemzés egy strukturális kérdésre összpontosít, meglehetősen általános szinten: az említett szervnek a tagállamok intézményi keretén belüli helyzetére. A Bíróság által a szerv függetlenségét illetően elvégzett vizsgálat ebben az összefüggésben nem olyan intenzív. Az EUMSZ 267. cikk célja végül is csupán a megfelelő intézményi partnerek azonosítása az elfogadhatóság szintjén.

167. Ez a különbségtétel meglehetősen fontos következményekkel jár mind a felekre, mind a kérdést előterjesztő bíróságokra nézve.

168. Először is a Charta 47. cikkének megsértését eredményező potenciális probléma csak az uniós jog által garantált alanyi joggal összefüggésben vethető fel.[110] Ez valószínűleg kizárja az e rendelkezésre való hivatkozást olyan körülmények között, amikor maguk a nemzeti bírák vetnek fel rendszerüknek a bírói függetlenség uniós jogi elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozó

[109] Lásd különösen: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 50–53. pont). Az ezzel kapcsolatban felmerülő egyes konkrét kérdéseket illetően lásd a közelmúltból: a J & S Service ügyre vonatkozó indítványom (C-620/19, EU:C:2020:649, 27–74. pont).

[110] Különleges esetet képeznek azok a helyzetek, amelyekben a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében egy különös másodlagos uniós jogi rendszer váltja ki az uniós jog alkalmazandóságát, ami aztán a Charta 47. cikkének alkalmazandóságát eredményezi. Lásd az AFJR-indítványom 196–202. pontját.

kérdéseket, mivel maguk a bírák valószínűleg nem rendelkeznek az előttük folyamatban lévő ügyekben érintett uniós jogból eredő joggal. Ezzel szemben maguk a bírák elfogadható kérdéseket vethetnek fel az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 267. cikk alapján. [111]

169. Másodszor, a vizsgálat típusa, a küszöb és az intenzitás végül eltérő eredményekhez vezethet az összeegyeztethetőség (illetve összeegyeztethetetlenség) szempontjából. Természetesen valószerű különösen, hogy egy és ugyanazon probléma jogsértést jelenthet a Charta 47. cikke alapján, miközben nem jelent problémát az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján, [112] és az is lehetséges, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének megsértése valósul meg, miközben a Charta 47. cikke alapján nem áll fenn jogsértés. [113]

170. Az első kérdés elfogadhatóságának megállapítását követően most rátérek az érdemi vizsgálatra.

C. Az ügy érdeméről

171. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ a Bíróságtól, hogy úgy kell-e értelmezni az EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését és a jogállamiság abban kimondott elvét, valamint a 2016/343 irányelv (22) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 6. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétesek az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek 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.

172. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a bírói függetlenség fogalma két szempontot foglal magában: egy külsőt és egy belsőt.

173. A *külső* szempont (vagy szigorú értelemben vett függetlenség) megköveteli, hogy a bíróság védett legyen az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét az eléjük kerülő jogvitát illetően. Amint azt Hogan főtanácsnok találóan megfogalmazta egy közelmúltbeli indítványban, a szigorú értelemben vett függetlenség megköveteli, hogy a nemzeti bíróság „teljesen autonóm módon gyakorol[hass]a feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bármely más szervnek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna”. [114]

174. A *belső* szempont a pártatlanság fogalmával áll összefüggésben, és arra vonatkozik, hogy egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő mindenkori érdekeitől. E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön. Amint azt Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok a De Coster ügyben hangsúlyozta, a pártatlanság „a kezdeti közömbösség pszichológiai hozzáállását” követeli meg a bíráktól a jogviták tekintetében annak érdekében, hogy (látszólag is) egyenlő távolságra legyenek a felektől. [115]

111 Lásd még e tekintetben: Hogan főtanácsnok Repubblika ügyre vonatkozó indítványa (C-896/19, EU:C:2020:1055, 33–47. pont).

112 A Charta 47. cikkének olyan egyedi megsértésére került sor, amely nem éri el az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének súlyossági küszöbét.

113 A jogsértés típusa elérte az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének küszöbét, de a Charta 47. cikke alapján nem voltak érintettek az uniós jogból eredő alanyi jogok (lényegében ez volt a helyzet legutóbb a 2021. március 2-i A. B. és társai [A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat] ítéletben [C-824/18, EU:C:2021:153, különösen a 89. pont]).

114 Hogan főtanácsnok Repubblika ügyre vonatkozó indítványa (C-896/19, EU:C:2020:1055, 58. pont).

115 (C-17/00, EU:C:2001:366, 93. pont), hivatkozással P. Calamandrei jogász írásaira.

175. Amint azt a bíróság következetesen megállapította, e két követelmény „olyan szabályok meglétét [igényli] – különösen, ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfogultsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatatlanságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában fennálló semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását”. [116]

176. E körülmények között úgy tűnik, hogy a jelen ügyekben a releváns kérdés a következő: megfelelő garanciákat nyújtanak-e a szóban forgó – különösen a büntetőeljárásokban eljáró ítélkező testületek *összetételét* érintő – nemzeti intézkedések az ilyen testületek minden egyes tagjának függetlenségét és pártatlanságát illetően ahhoz, hogy a jogalanyok számára biztosítsák minden kétség kizárását azzal kapcsolatban, hogy e tagokat külső tényezők befolyásolhatják, vagy hogy érdekeltek lehetnek az eljárás kimenetelében?

177. Úgy tűnik számomra, hogy e kérdésre egyértelműen nemleges választ kell adni. A szóban forgó nemzeti intézkedések ugyanis rendkívül problematikusnak tűnnek mind a függetlenség belső, mind annak külső szempontjait tekintve.

178. Elöljáróban hangsúlyoznom kell, hogy az uniós jog nem ír elő a tagállamok számára egy adott alkotmányos modellt, amely a különböző állami hatalmak közötti kapcsolatokat és kölcsönhatásokat szabályozza, feltéve természetesen, hogy a hatalmi ágak jogállamiságra jellemző valamely alapvető szétválasztását fenntartják. [117] Ennek megfelelően az uniós jogban semmi sem zárja ki, hogy a tagállamok olyan rendszert alkalmazzanak, amely szerint a bírák szolgálati érdekből ideiglenesen áthelyezhetők egy bíróságról egy – akár azonos, akár magasabb szintű – másik bíróságra. [118]

179. Azokban a rendszerekben, amelyekben az igazságügyi minisztérium felelős az igazságszolgáltatás szervezeti és személyzeti kérdéseiért, az egyes bírák kirendelésére vonatkozó döntések valószínűleg a miniszter hatáskörébe tartoznak. Feltéve, hogy a törvényi eljárásokat betartják, a nemzeti jog által előírt összes megfelelő hozzájárulást megadták, [119] és *a kirendelés ideje alatt továbbra is alkalmazandók* a bírák kinevezésére, hivatali idejére és felmentésére vonatkozó *általános szabályok*, ez a szempont önmagában szintén nem jelent problémát.

180. Úgy tűnik azonban, hogy a szóban forgó nemzeti szabályok alapján a jelen ügyekben egyértelműen nem ez a helyzet. A kirendelt bírákra sok tekintetben nem az általános szabályok vonatkoznak, hanem egy meglehetősen különleges – és igen aggályos – jogi szabályozás.

181. Először is úgy tűnik számomra, hogy egy, a jogállamiságnak megfelelő rendszerben legalább némi átláthatóságnak és elszámoltathatóságnak fenn kellene állnia a bírák kirendelésére vonatkozó döntések tekintetében. Az egyértelműség kedvéért, nem gondolom úgy, hogy ezeket a

116 Újabban lásd: Land Hessen ítélet, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 117. pont).

117 A. K. és társai ítélet, 130. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Részletesen, további hivatkozásokkal lásd az AFJR-indítványom 230. pontját.

118 Hasonlóképpen: EJEB, 2011. október 25., Richert kontra Lengyelország ítélet (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, 44. §); 2012. március 20., Dryzek kontra Lengyelország ítélet (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, 49. §).

119 Például a bírósági önigazgatási szerv és/vagy az érintett bíróságok elnökei vagy tanácsai és/vagy az érintett bíró.

döntéseket valamilyen formában feltétlenül (közvetlen) bírósági felülvizsgálatnak kellene alávetni. Az önkényesség és a manipuláció kockázatának elkerülése érdekében azonban rendelkezésre kell állniuk a felülvizsgálat más formáinak. [120]

182. Különösen a bíró kirendelésével (a kirendelés megkezdésével vagy megszüntetésével) kapcsolatos minden döntést bizonyos előre ismert szempontok alapján kell meghozni, és e döntéseknek kellően indokoltnak kell lenniük. Véleményem szerint sem az elvont szempontoknak, sem a konkrét indokolásnak nem kell különösen részletesnek lennie. Mindazonáltal valamiféle felügyelet biztosítása [121] érdekében e szempontoknak és indokolásnak minimálisan egyértelművé kell tudnia tenni, hogy miért és hogyan hoztak meg egy adott döntést.

183. A szóban forgó nemzeti intézkedések azonban nem tartalmaznak ilyen vonásokat. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész által a bírák kirendelésére és a kirendelt bírák visszahívására alkalmazott szempontokat – ha vannak ilyenek – nem hozzák nyilvánosságra. Tudomásom szerint ezek a határozatok indokolást sem tartalmaznak. Ilyen körülmények között nehéz valamiféle átláthatóságról, elszámoltathatóságról és ellenőrzésről beszélni.

184. Másodszor, komoly aggodalomra ad okot az a körülmény, hogy a kirendelés határozatlan időre szól, és az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész a saját mérlegelése alapján bármikor visszahívhatja a kirendelt bírákat. Voltaképpen aligha képzelhető el ennél szembetűnőbb példa a bírák elmozdíthatatlanságának elvével való közvetlen összeütközésre. E tekintetben arra az álláspontra hajlok, hogy a (bírósági) kirendelésnek általában határozott ideig kell tartania, amelyet egy adott időtartamban határoznak meg, vagy addig, amíg más, objektíven megállapítható esemény be nem következik (például ha a bíróság rendes személyzete ismét teljessé válik, vagy ha a bíróságon belül megszűnik a rendkívüli mértékű ügyhátralék, attól függően, hogy pontosan mi volt a kirendelés eredeti oka). [122]

185. E tekintetben bizonyos rugalmasságnak persze – mind a kirendelést vagy az annak megszüntetését indokoló körülményeket, mind a kirendelés időtartamát illetően – lehetségesnek kell lennie. Az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész számára a bírák kirendelését és belátása szerinti bármikori *eltávolítását* illetően biztosított korlátlan, felül nem vizsgálható és átláthatatlan mérlegelési jogkör gyakorlása mindazonáltal messze túlmegy azon, ami észszerűnek és szükségesnek tekinthető a nemzeti bírósági szervezet zavartalan működésének és az e szervezeten belüli munkafolyamatoknak a biztosításához. Ahogyan az Európai Parlament egyszer megjegyezte, „[a] mérlegelési jogkör a modern kormányzatban szükséges rossz; az átláthatóság teljes hiányával párosuló teljes körű mérlegelési jogkör azonban alapvetően ellentétes a jogállamisággal”. [123]

186. Harmadszor, nemcsak hogy a korlátlan mérlegelési jogkört a kormány egyik tagja gyakorolhatja (és nem például egy bírósági önigazgatási szerv, amely bizonyos mértékig enyhíthette volna a problémát), hanem e kormánytag ráadásul kettős pozíciót is tölt be. A

120 Lásd: EJEB, 2011. október 25., Richert kontra Lengyelország ítélet (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, 42. és 44. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

121 Bármilyen megfelelő formában: a kormány és/vagy a nemzeti parlament más tagjai által; a média és a közvélemény által gyakorolt felügyelet révén vagy végső soron egy potenciális peres fél számára is, akinek kétségei merülhetnek fel az ügye elbírálására hivatott testület megfelelő összetételét illetően, és aki ezt a kérdést fel kívánja vetni az ügyében folytatott eljárás során.

122 Lásd: EJEB, 2011. október 25., Richert kontra Lengyelország ítélet (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, 45. §).

123 Európai Parlament (2006), a közösségi jog alkalmazásának nyomon követéséről szóló 21. és 22. éves bizottsági jelentésről szóló jelentés (A6-0089/2006 végleges), 17. o.

jelenleg fennálló nemzeti alkotmányos struktúrában ugyanis az igazságügyi miniszter egyúttal a legfőbb ügyészi tisztséget is betölti. Ez tűnik számomra a nemzeti jogi keret egyik legnyugtalanítóbb – ha nem a legnyugtalanítóbb – jellemzőjének.

187. Ebben a minőségében az igazságügyi miniszter a tagállam legfőbb ügyészi szerve, és az ügyészségi szervezet egésze felett irányítást gyakorol. Kiterjedt hatáskörökkel rendelkezik az alárendelt ügyészek felett. A nemzeti jog hatáskört biztosít számára többek között arra, hogy valamely alárendelt ügyész „bírósági cselekményének tartalmára vonatkozó" döntéseket hozzon, aki ezen döntéseknek megfelelően köteles eljárni. [124]

188. Ez „szentségtelen" szövetséget hoz létre két olyan intézményi szerv között, amelyeknek rendes esetben külön kellene működniük. Ami különösen a bírák kirendelésének kérdését illeti, a nemzeti jog gyakorlatilag lehetővé teszi, hogy a minden egyes büntetőeljárásban részt vevő egyik fél (az ügyész) feljebbvalója állítsa össze (részben) azt a testületet, amely az alárendelt ügyészek által indított ügyeket tárgyalja.

189. Ennek nyilvánvalóan az a következménye, hogy egyes bírákat (enyhén szólva) 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 kirendelt bírákat viszont mindez elriaszthatja attól, hogy önállóan cselekedjenek, hogy így elkerüljék annak kockázatát, hogy az igazságügyi miniszter / legfőbb ügyész megszünteti kirendelésüket.

190. Negyedszer és végül, a fent ismertetett helyzetet tovább súlyosbítja az a körülmény, hogy néhány kirendelt bíró a Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (a rendes bírósági bírák fegyelmi biztosa) fegyelmi megbízottjának tisztségét is betöltheti. Bizonyára nem túlzás azt gondolni, hogy a bírák vonakodhatnak nem egyetérteni azokkal a kollégáikkal, akik egy napon fegyelmi eljárást indíthatnak ellenük. Ezen túlmenően strukturális szempontból az ilyen személyek úgy tekinthetők, mint akik „diffúz ellenőrzést és felügyeletet" gyakorolnak azon ítélkező testületeken és bíróságokon belül, ahova kirendelték őket, kirendelésük kontextusából és paramétereiből adódóan.

191. Nem meglepő módon a Bíróság előtt jelenleg több olyan eljárás is folyamatban van, amelyekben a bírákra vonatkozó lengyel fegyelmi rendszer uniós joggal való összeegyeztethetőségét kérdőjelezik meg. [125] 2020. április 8-i végzésében a Bíróság e tekintetben számos lehetséges problémát azonosított. [126] Az is közismert tény, hogy a közelmúltban Lengyelországban számos fegyelmi eljárás indult olyan bírák ellen, akik egyszerűen éltek az EUMSZ 267. cikkben biztosított lehetőséggel, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtsanak be a Bírósághoz.

192. Röviden, a szóban forgó nemzeti rendelkezések egyrészt meglehetősen aggasztó kapcsolatrendszert keletkeztetnek a kirendelt bírák, az ügyészek és a kormány (egyik tagja) között, másrészt pedig a szerepek ártalmas összekeveredéséhez vezetnek a bírák, a rendes ügyészek és a fegyelmi megbízottak között.

[124] További részletekért és értékelésért lásd: Velencei Bizottság, a legfőbb ügyész hivataláról szóló módosított törvényről szóló 892/2017. sz. vélemény (2017).

[125] Lásd különösen: Bizottság kontra Lengyelország (Bírákra vonatkozó fegyelmi rendszer) ügy (C-791/19). Lásd: Tanchev főtanácsnok ezen ügyre vonatkozó indítványa (C-791/19, EU:C:2021:366).

[126] 2020. április 8-i Bizottság kontra Lengyelország végzés (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

193. Mielőtt levonnám az e kérdéskörrel kapcsolatos következtetésemet, hozzá kell tennem, hogy nem találom meggyőzőnek a lublini kerületi ügyészség által e tekintetben előadott érveket. Nem látom be, hogy az a körülmény, hogy a bírák kirendelésének rendszerét jóval a jelenlegi kormány hivatalba lépése előtt vezették be, hogyan befolyásolhatná annak vizsgálatát, hogy ez a rendszer megfelel-e vagy sem az uniós jognak. Az a körülmény, hogy a bíró csak hozzájárulása esetén rendelhető ki (mivel a lengyel alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte a hozzájárulás nélküli kirendelést),[127] szintén nem alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a fenti megállapítások bármelyikét.

194. Ismét csak hangsúlyozni tudom, hogy az uniós jog szempontjából semmi probléma nincs önmagában a bírák kirendelésével, feltéve hogy a nemzeti bírósági szervezeten belüli kirendelésük ideje alatt e bírák ugyanolyan garanciákat élveznek az elmozdíthatatlanság és a függetlenség tekintetében, mint bármely más bíró az adott bíróságon. Mindazonáltal az e részben részletesen kifejtett okok miatt a jelen ügyekben egyértelműen nem ez a helyzet.

195. Következésképpen arra az álláspontra helyezkedem, hogy olyan körülmények között, mint amelyekről az alapügyekben szó van, már nem állnak fenn azok a minimális garanciák, amelyek a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltató hatalom közötti elengedhetetlen hatalommegosztás biztosításához szükségesek. A szóban forgó nemzeti szabályok nem nyújtanak olyan biztosítékokat, amelyek elegendőek ahhoz, hogy a jogalanyokban – különösen a büntetőeljárás alá vont személyekben – észszerű bizalmat keltsenek abban, hogy az ítélkező testület bírái nincsenek kitéve külső nyomásnak és politikai befolyásnak, és nem érdekeltek az ügy kimenetelében.

196. Ezek a nemzeti szabályok ezért összeegyeztethetetlenek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével. Amint azt a Bíróság nemrégiben megjegyezte az A. B. és társai ítéletében, ez a rendelkezés egyértelmű és pontos eredménykötelezettséget ír elő a tagállamok számára, amelyhez nem kapcsolódik semmilyen feltétel azon függetlenséget illetően, amelynek az uniós jog értelmezésére és alkalmazására hivatott bíróságokat jellemeznie kell.[128] Más szóval, ez a rendelkezés közvetlen hatállyal bír, és így az uniós jog elsőbbségének elve alapján feljogosítja a nemzeti bíróságot arra, hogy mindent megtegyen annak érdekében, hogy biztosítsa a nemzeti jog uniós jognak való megfelelését.[129]

197. A fentiek fényében szükségtelennek vélem, hogy kitérjek arra, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések miért sértik a 2016/343 irányelv rendelkezéseit is. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének ilyen súlyos megsértésével összefüggésben kevés hozzáadott értéket képviselne további viták folytatása arról, hogy a gyanúsítottak vagy a vádlottak bűnösségének megállapítása tekintetében a bizonyítási teher továbbra is a vádhatóságot terheli-e, vagy hogy a felmerült kételyt valóban a gyanúsított vagy a vádlott javára értékelik-e. Az ártatlanság vélelme elvének a lényege sérül, ha egy és ugyanazon személy – az igazságügyi miniszter / legfőbb ügyész – büntetőügyekben befolyást gyakorolhat mind az ügyészekre, mind egyes eljáró bírákra. Következésképpen a 2016/343 irányelv rendelkezéseinek egyidejű megsértése elkerülhetetlennek tűnik számomra.

127 2009. január 15-i ítélet, K 45/07. sz., OTK ZU 1/a/2009. sz., 3. alszám.

128 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 146. pont).

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

V. Végkövetkeztetés

198. Azt javaslom, hogy a Bíróság a Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság, Lengyelország) által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

– Az EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését és a büntetőeljárás során az ártatlanság vélelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/343 európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétesek az olyan nemzeti szabályok, amelyek szerint az igazságügyi miniszter – aki a legfőbb ügyész is egyben – nem nyilvános szempontok alapján határozatlan időre magasabb szintű bíróságokhoz rendelhet ki bírákat, és saját mérlegelése alapján bármikor visszahívhatja e bírákat.

– A második, a harmadik és a negyedik kérdés elfogadhatatlan.