
**MTA Law Working Papers
2021/9**

**Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség
értelmezése köréből**

Orbán Endre

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből

1. Bevezetés

A joghoz való hozzáférés, illetve a törvényes bíróhoz való alapjog tényleges és hatékony megvalósulása alapvető követelmény a jogállami alapokon szervezett alkotmányos demokrácia fenntarthatósága körében. E területen ugyanakkor az Európai Unió jogrendszere egyre több kihívással szembesül. Ahogy azt Koen Lenaerts, az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) elnöke 2019. végén publikált írásában megjegyzi,² az uniós jog működésének eddig mintegy alaphipotézise volt, hogy a tagállamok jogrendszerei a tagállami bíróságok független működését biztosítják, ahogyan ez az intézményi kötelezettség a csatlakozási feltételek során is vizsgálatra kerül. Ehhez képest az utóbbi években több, a demokratikus jogállam gondolatának alapjait érintő jelentős ügy is az EUB elé került. Mindezek közül kiemelkednek a lengyel igazságszolgáltatási rendszer átalakítása nyomán az EUB elé kerülő kérdések, de találunk portugál, máltai, romániai és hazai vonatkozású eseteket is. Ennek fényében nem meglepő, hogy a tavaly decemberben nagy politikai viták eredményeként elfogadott, az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendeletben található, a jogállamiság sérelmeinek orvosolási hivatott mechanizmus az első helyen említi az igazságszolgáltatás függetlensége veszélyeztetésének esetkörét.³

A kérdéskör megértéséhez érdemes feleleveníteni, milyen alkotmányos összetevői vannak a bírói függetlenségnek, majd ezt követően szükséges megvizsgálni az EUB elé került ügyeket is. Olyan döntések ezek, amelyek az addig alapvetőnek és természetes módon biztosítottnak tekintett alaptézisek megkérdőjelezésére születtek válaszként, így egyrészt arra is lehetőséget adtak, hogy az EUB reflektálni tudjon az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek tartalmára,⁴ másrészt pedig az uniós jogrend megerősítéséhez és továbbépítéséhez is hozzájárulhatnak hosszútávon.

2. A bírói függetlenség alapvető jellege

¹ Egyetemi adjunktus, NKE-ÁNTK Európai Köz- és Magánjogi Tanszék.

² Koen Lenaerts: New Horizons for the Rule of Law within the EU. *German Law Journal*, 2020/1. sz., 30-31. o.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.), 3. cikk a) pont. A rendelet elfogadása körüli dogmatikai érdekességek kiváló elemzését nyújtják: Alemanno, Alberto – Chamon, Merijn: To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It. *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>.

⁴ Az alapértékekről kibontakozó akadémiai vitához lásd: Armin von Bogdandy: Fundamentals on Defending European Values. *VerfBlog*, 2019/11/12. <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>.

Hogy megértsük a bíró függetlenség elvének az alkotmányos demokráciákban elfogadott mintegy magától értetődő jellegét, elegendő egy rövid kitekintést tenni a hazai szakirodalomra,⁵ tankönyvekre,⁶ illetve a magyar Alkotmánybíróság témát érintő alaphatározatira.

Ahogy azt a 4/2014. (I. 30.) AB határozat megfogalmazza, „[a] független igazságszolgáltatás (...) a jogállami működés fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja.”⁷ Utóbbi indoka, hogy a független bíróságok és a független bírászkodás nyújt garanciát arra, hogy a felek egyéni jogairól egy kívülálló, pártatlan, semleges fórum hozzon döntést. Független és pártatlan bírászkodás hiányában ugyanis az egyéni jogok érvényesítése sérül, illetve végső soron ellehetetlenülhet.⁸

Mindezt alapjogi szempontból az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében található tisztességes bírósági eljáráshoz való jog foglalja magában. Ennek részelemeként a bírósági eljárás alanyainak alapvető joga a bírósághoz fordulás joga, azaz a független és pártatlan bírósághoz való jog, amelye tekintetében a függetlenség a pártatlan, azaz részrehajlásmentes eljárásnak is előfeltétele.⁹

Ehhez kapcsolódóan Czine Ágnes a bírói függetlenség alkotmányos tartalmát három oldalról közelíti meg.¹⁰

a) Így a bírói függetlenség elve első körben *az eljáró bírót védő alkotmányos alapelve*, és – az AB gyakorlat alapján – egyben az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből levezetett „Alaptörvényben biztosított jogot”¹¹ jelent. Ahogy a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban fogalmazott az Alkotmánybíróság, „[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.”¹² A bírónak mindenkitől – más bíraktól is – függetlennek kell lennie.¹³ E bírói függetlenség a bírói tisztséget viselő személy vonatkozásában két síkon értelmezhető: a szakmai függetlenség azt garantálja, hogy a bírót ne lehessen ítélezési tevékenysége során közvetlenül befolyásolni; a személyi függetlenség pedig azt a több összetevőből álló független közjogi státust jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti.

⁵ Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: Judicial independence and models of court administration. MTA Law Working Paper 2018/11. sz. Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok, 1945-1949. Budapest, Magvető, 1986.; Fleck Zoltán: Jogállam és Igazságszolgáltatás a változó világban. Budapest, Gondolat, 2008. Herbert Küpper – Patyi András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II. Budapest, Századvég, 2009. 1737. o. Ravasz László: Bírói függetlenség és a tisztességes eljáráshoz való jog. Debreceni Jogi Műhely 2015/3-4. sz.; Rácz Attila: Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései. Jogtudományi Közlöny 2002/9. sz. 373-377. o.

⁶ Lichtenstein József: A bírói függetlenség. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC, Budapest, 2016, 364-365. o. Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklós Zoltán (szerk.): Alkotmányos tanok I. HVG-ORAC, Budapest, 2018, 183-191. o.

⁷ 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43].

⁸ Lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24].

⁹ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [26].

¹⁰ Czine Ágnes: Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmánybírói Szemle 2018/2. sz. 3. o.

¹¹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

¹² 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, ABH 1999, 150, 153.

¹³ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117]-[118], [125].

b) Második aspektusként a bírói függetlenség elve mint a *bírósági szervezetet védő alkotmányos alapelv* vizsgálható.¹⁴ Ebben az értelemben a bírói függetlenség elsősorban az Alaptörvény C) cikkében megfogalmazott hatalommegosztással összefüggésben álló alkotmányos alapelv: a bírói függetlenség az alkotmányos államszervezet egyik központi rendező elve, amelynek önmagában vett célja a jogállamiság fenntartása.

c) Végül ezeket egészíti ki az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére visszavezethetőleg a független és pártatlan bíróhoz való jog mint a *bírósági eljárásban résztvevő személyeket (feleket) védő alapvető jog*.¹⁵ E tekintetben a függetlenség célja az ítélezés befolyásmentességének garantálása, amit az biztosít, hogy a bíró csak a törvénynek alárendelve, a belső szakmai meggyőződése alapján hozza meg döntéseit.

3. Bírói függetlenség az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában

E kérdéskörökhöz kapcsolódva megannyi döntés született a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Uniós jogi kapcsolata nyomán¹⁶ mindenképpen kiemelendő a bírák kényszernyugdíjazásával kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság Alaptörvényben foglalt jognak ismerte el a bírói függetlenséget. Az ügyben az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a támadott szabályozást, mert az viszonylag rövid időn, három hónapon belül elmozdította a hivatalukból, és egyben az ügyeikről is leválasztotta a bírákat. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a „bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le a nyugdíjazásuk tekintetében, az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.”¹⁷ A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága tehát olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, hiszen kizárja azt, hogy egyes általa meghozott ítéletek miatt a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje.

E gyakorlatot az Alkotmánybíróság megerősítette a 3035/2021. (II. 10.) AB határozatban is, amelynek tárgya a bírói szolgálati jogviszony megszüntetéséhez kapcsolódó garanciák voltak. A köztársasági elnök – egészségügyi okból történő tartósan alkalmatlanná válására tekintettel – felmentette az ügy indítványozóját a bírói tisztségéből, aki döntés ellen keresetet nyújtott be. Az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését a bírák státusával összefüggésben Alaptörvényben biztosított jogként értelmezi, amelyre a bíró alkotmányjogi panaszában hivatkozhat. Az Alaptörvény ugyanis külön előírja, hogy „a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.” Az Alkotmánybíróság döntésében kiemelte, hogy a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentősége van a szervezeti és státusbeli biztosítékoknak, így „[a] bírói függetlenség és önállóság törvények által körülbástyázott intézményes biztosítása megkérdőjelezhetetlen érték, mivel egyúttal az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója.”¹⁸

¹⁴ Asbóth Ede – Solt Pál – Györgyi Kálmán: Az igazságügyi szervek működése. HVG-ORAC, Budapest, 1997, 31., 39. o. Idézi Czine: i.m. 3.

¹⁵ Farkas Ákos – Róth Erika: A büntetőeljárás. CompLex, Budapest, 2007, 60. o. Idézi Czine: i.m. 3.

¹⁶ Az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárással párhuzamosan kötelezettségzegési eljárás volt folyamatban az EUB előtt. A vitatott szabályozást az EUB ellentétesnek találta az uniós joggal is. Ld. C-286/12. Bizottság v Magyarország ECLI:EU:C:2012:687.

¹⁷ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [106].

¹⁸ 3035/2021. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29].

További jelentős ügyként emelhető ki a nemzetbiztonsági átvilágítással kapcsolatos 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, valamint a 33/2017. (XII. 6.) AB határozat az Országos Bírósági Hivatal elnökének a 6/2016. (V. 31.) utasítása, az ún. integritási szabályzata körében.

Az első ügyben az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta Darák Péter kúriai elnök indítványát. Az AB a történeti alkotmány vívmányaira¹⁹ történő utalással jelezte, hogy a bírák független ítékezésének biztosítása felé vezető folyamat a bírói elmozdíthatatlanság rögzítésével vette kezdetét hazánkban (1869. évi IV. törvénycikk). Ezzel összhangban a bírói hatalmi ág kitüntetett helyet foglal el az államszervezetben, és a „külső befolyástól mentes bírói ítékezés feltétel nélküli jogállami követelmény, lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.”²⁰ A konkrét ügy megítélése tekintetében a testület arra a következtetésre jutott, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alkotmányosan értékelhető célja a nemzetbiztonsági kockázatok feltárása, ami legitim célként elfogadható, ugyanakkor az Alaptörvényből nem következik olyan nemzetbiztonsági érdek, amely a bírák megszorítás nélküli nemzetbiztonsági ellenőrzésének szükségességét igazolná, ezért a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény több pontját is megsemmisítette a testület.

A másik kiemelt ügyben a bírósági igazgatással kapcsolatos kérdések²¹ rendezése és az ítélező bíró függetlensége esetleges összefüggéseit, egymásra hatását vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az ügy indítványozója, egy bíró, arra mutatott rá, hogy az OBH elnöke által kibocsátott integritási szabályzat 5. § e) pontja az „integritás” fogalmát oly módon határozza meg, hogy az jövőbeli, nem ismert felhatalmazást ad az OBH mindenkori elnökének, amikor úgy fogalmaz, hogy az integritás egyebek mellett „az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelés és mindezeknek megfelelő magatartás, szervezeti működés”.²² Ez tehát nem csupán a szabályzatra való utalást jelentette, hanem azzal a veszéllyel járt, hogy az „ajánlások” révén a jövőben kvázi rendeleti irányítás lép a törvények helyébe, ami veszélyeztetheti a bíróság mint független hatalmi ág működését. E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OBH elnökének szabályzatai alapvetően a bíróságokra vonatkozó kötelező szabályzatok megalkotását jelenthetik, amelyben kizárólag olyan elvek és értékek vehetők alapul, amelyek az Alaptörvényből, a bíróságokra vonatkozó törvényekből következnek vagy azokból közvetlenül levezethetők. „A szabályzatok tartalmának tehát a bírósági igazgatással kapcsolatos kérdések rendezése körében kell megmaradnia és nem érintheti az ítélező bíró függetlenségét.”²³ Ezért az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a kötelező erővel nem rendelkező ajánlásban a bírói függetlenséget akár csak eshetőlegesen is érintő magatartási szabályok nem írhatók elő, a támadott szabályozást pedig részben megsemmisítette.

Végül, a bírói függetlenséggel kapcsolatos, sajátos értelmezési kérdéskörre szükséges felhívni a figyelmet, amelynek lényege, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében az „szembekerülhet” az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal. E dogmatikai kollízió origója a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság azt róta fel az eljáró bíróságnak, hogy az irányadó hatályos jog helyett a bírói gyakorlatra támaszkodott. Az ún. önkényes jogalkalmazás tilalmát megfogalmazó határozat szerint „[h]a a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó

¹⁹ Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016/4. sz. 44–57. o.

²⁰ 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [55].

²¹ Kovács Ágnes: Ki védi meg a magyar bíróságok függetlenségét? Személyzeti politika a központi igazgatásban. *MTA Law Working Papers* 2019/10. sz.

²² Az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 5. § e) pontja.

²³ 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [81].

bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja.”²⁴

E nem túl szerencsés megfogalmazás – a „bíróság (...) visszaél saját függetlenségével” – ugyanakkor konkrét mérce híján maga is *ad hoc* jelleggel alkalmazható. Így vissza is köszönt később több határozatban is, így például egy választási ügyben,²⁵ a Magyar Nemzeti Banknak alkotmányjogi panaszjárásban *locus standit* biztosító ügyben²⁶ és egy uniós jogi szempontból is releváns ügyben: a 11/2020. (VI. 3.) AB határozatban. Utóbbi határozatban az Alkotmánybíróság a „hatályos hazai jog önkényes mellőzése”, valamint „az uniós jog indokolatlan alkalmazása”²⁷ esetét vetítette előre mint alaptörvény-ellenességet keletkeztető helyzetet. Mindez ugyanakkor szembemegy az Alkotmánybíróság egész szerepfelfogásával és az államszervezetben elfoglalt helyével. E kijelentés ugyanis azt implikálja, hogy az Alkotmánybíróság, amely mindig hangsúlyozza, hogy nem superbíróság,²⁸ és nem mérlegeli felül az eljáró bíróságok jogértelmezését, ebben az egyetlen (és egyébként meglehetősen összetett) jogértelmezési kérdésben, ti. hogy az eljáró bíró helyesen tette-e félre a hazai jogot az uniós jog javára, mégis saját magának vindikálná a felülbírálati jogkört.²⁹

Mindazonáltal a 11/2020. (VI. 3.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény és a kapcsolódó indokolás leginkább egy jövőre szóló üzenetként értelmezhető, hiszen nem vont maga után konkrét következményt az AB által eldöntött ügyre nézve, így annak elsődleges jelentőségét az integrációkritikus hangneme jelenti. Mindazonáltal arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a döntés és a kapcsolódó párhuzamos indokolás egyben olyan alapkérdéseket is kinyit, miszerint mi minősül az uniós jog jogforrásának, különösen kielevezve ezt a kérdést az EUB ítéleteire.³⁰ Ehhez kapcsolódóan jelen sorok szerzője furcsállná, ha az alkotmányos párbeszéd fontosságát hangsúlyozó Alkotmánybíróság elvitatná az EUB ítéleteinek jogforrási jellegét. Az EUB döntései valóban nem az EUMSZ 288. cikke szerinti másodlagos uniós jogi jogforrások, de ez nem vitatja el azok normatív hatályát. Az EUB ugyanis az egész EU-ra vonatkozólag egységesen és autentikusan hivatott értelmezni az uniós jogot. Így amennyiben például az előzetes döntéshozatali eljárás során megszülető ítéletnek nem lenne *erga omnes* hatálya, akkor az elsődleges jogforrásnak számító általános jogelveket (például 1969-ben az alapjogok védelmét)³¹ sem nevesíthette volna az EUB. Mi több, az azzal a következménnyel is járna, hogy minden tagállamból külön-külön kellene feltenni ugyanazt az előzetes döntéshozatali kérdést, és az Alkotmánybíróság által is elismert³² CILFIT-kritériumok, köztük az *acte éclairé* doktrína is elveszítené a jelentőségét.

4. Bírói függetlenség az Európai Unió Bírósága legújabb gyakorlatában

A bírói függetlenség elve, amint azt a fenti magyar példán keresztül is látható, valójában a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiban gyökerezik. A független ítélezés a jogállam működésének *sine qua non*-ja és egyben a polgárok jogállamba vetett bizalmának előfeltétele. Amennyiben ez megkérdőjeleződik, a függetlenség percepciója elvész, az abba vetett bizalom megrendül, úgy az egész alkotmányos intézményrendszer kerül veszélybe.

²⁴ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

²⁵ 16/2019. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [39].

²⁶ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [27].

²⁷ 11/2020. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [60].

²⁸ Orbán Endre: A valódi alkotmányjogi panasztapasztalatai. Magyar Jog 2016/9. 584-588.

²⁹ Végül ez meg is történt a 16/2021. (V. 13.) AB határozatban.

³⁰ Uo. Pokol Béla párhuzamos indokolása, Indokolás [64]-[65].

³¹ C-29/69. Erich Stauder v. Ulm – Sozialamt ECLI:EU:C:1969:57.

³² 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [19]-[29].

Mindez elementáris erővel vetődik fel nem csupán a tagállamok, hanem összeurópai szinten is. Az Európai Unió maga ugyanis jogrendszer,³³ amelyet bíróságok hálózata kényszerít ki, amelynek csúcspontjában a luxemburgi székhelyű testület áll. Az EUB mellett az egyes tagállami bíróságok azok, amelyek az uniós jog végrehajtása során uniós bíróságként működnek. Ahogy azt az EUSZ 19. cikke megfogalmazza „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” Amennyiben tehát a nemzeti bíróságok függetlensége sérül, az egyben azt is jelenti, hogy másik szerepükben, mint uniós bíróságoknak a függetlensége is sérül, és egyben elveszítik azt a képességüket, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek közül a jogállamiság fenntartásában elfoglalt szerepüket betöltsék. Mindezt pedig az Alapjogi Charta 47. cikke alapjogi oldalról is megfogalmazza, amikor rögzíti a hatékony bírósági jogorvoslatához való jogot minden olyan jogalany számára, aki egy adott ügyben az uniós jog alapján őt megillető jogra hivatkozik.

Mindazonáltal nem csak vertikális irányban van jelentősége a tagállami bíróságok függetlenségének, hanem horizontálisan is. A belső piac keretében kidolgozott kölcsönös elismerés elve,³⁴ amit aztán a szabadság, jog és biztonság térségében is sikerrel alkalmaztak, a kölcsönös bizalmat teszi az európai uniós működés motorjává.³⁵ Ha e kölcsönös bizalom elvész, úgy ez egész uniós jogrendszer működésévé válik. Ez történik például abban az esetben, ha a függetlenség perpcpeiójának elvesztése miatt egyes tagállamok bírósági megkérdőjelezi a partner tagállamban meghozott bírósági döntések megalapozottságát.³⁶

Mint hogy azonban a bíróságok függetlensége és a jogállamiság tiszteletben tartása egyben csatlakozási kritériumok is,³⁷ az államok pedig önszántukból válnak az Európai Unió tagállamaivá, vállalva azt, hogy a jövőre nézve elkötelezik magukat az uniós értékek mellett, ezért az Európai Unióban eleve vélelem áll amellett, hogy a tagállamok biztosítják a bíróságok függetlenségét.³⁸ Az utóbbi időben ugyanakkor – részben, de nem kizárólag – a lengyel igazságszolgáltatási reform miatt egyre több olyan eset került az Európai Unió Bírósága elé, amelyben e fundamentumok megkérdőjeleződtek.

4.1. Portugália

Ami az EUB előtti ügyeket illeti, a lengyel eseteket megelőzte egy – a későbbi gyakorlatot meghatározó és az EU alapértékeinek érvényesítésében áttörőnek tekinthető – portugál ügy.³⁹ Ennek előzménye, hogy a portugál jogalkotó a 75/2014. számú törvénnyel 2014 októberétől időszakosan csökkentette számos tisztségviselő, valamint a közszférában feladatot ellátó személy illetményének összegét. Az e törvény alapján elfogadott, „fizetéskezelésről” szóló közigazgatási aktusok értelmében a számvevőszék (Tribunal de Contas) bírái illetményének összegét is csökkentették. Az Associação Sindical dos Juizes Portugueses, a portugál bírák

³³ 2/2013. tanácsadó vélemény értelmében: „Amint ugyanis a Bíróság többször is megállapította, az Unió alapító szerződésai a szokásos nemzetközi szerződésektől eltérően egy új, saját intézményekkel rendelkező jogrendet hoztak létre, melynek javára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogait, és amelynek nemcsak ezen tagállamok, hanem azok állampolgárai is az alanyai (lásd különösen: Van Gend & Loos ítélet, 26/62, EU:C:1963:1, 23. o.; Costa ítélet, 6/64, EU:C:1964:66, 1158. o.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont.)” ECLI:EU:C:2014:2454. 157. pont.

³⁴ C-120/78. Rewe-Zentral ECLI:EU:C:1979:42.

³⁵ Koen Lenaerts: La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet not Blind) Trust. Common Market Law Review, 2017/3. sz., 805. o.

³⁶ Uitz Renáta: The European Arrest Warrant as a Constitutional Instrument. http://www.i-connectblog.com/2018/04/the-european-arrest-warrant-as-a-constitutional-instrument-i-connect-column/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONNECT+%28I-CONNECT+Blog%29.

³⁷ EUSZ 49. cikk.

³⁸ Lenaerts (2020): i.m. 31. o.

³⁹ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses ECLI:EU:C:2018:117.

szakszervezete a számvevőszék tagjainak nevében eljárva rendkívüli közigazgatási keresetet nyújtott be a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtt. Keresete alátámasztásául a szakszervezet előadta, hogy az illetménycsökkentésre irányuló intézkedések sértik a „bírói függetlenség elvét”, amelyet nem csak a portugál alkotmány, de az uniós jog is kimond az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében, valamint a Charta 47. cikkében.

Habár a konkrét ügyben az EUB döntése értelmében nem merült fel a bírói függetlenség sérelme, a luxemburgi testület fontos elvi tételeket rögzített. Ennek értelmében, annak értékeléséhez, hogy valamely szerv a „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e, figyelembe kell venni, hogy *a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint azt is, hogy független-e.* Ennek következménye, hogy az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmust is csak olyan testület kezdeményezheti, amely teljesíti a többi mellett a függetlenségre vonatkozó feltételt.⁴⁰ Utóbbi vonatkozásában a testület azt is megállapította, hogy a „függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja”.⁴¹ A jogvédelem biztosítása érdekében pedig a bíróságok függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, az Alapjogi Charta 47. cikkének második bekezdésére is tekintettel, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a független bírósághoz való fordulást.

Ezt az alaphelyzetet megteremtő első felvonást követték az ún. „lengyel ügyek”.

4.2. Lengyelország

A lengyel reformokat figyelemmel kísérte több releváns nemzetközi szereplő is, így a Velencei Bizottság is közreadott két elemzést, amelyben jogállamisággal kapcsolatos kételyeit hangoztatta,⁴² az Európai Bizottság pedig a „szerződések őreként” kezdeményezte az uniós alapértékek védelmére hivatott ún. 7. cikk szerinti eljárást.⁴³

a) Ami az EUB előtti ügyeket illeti, ezek közül az első a horizontális kölcsönös bizalom és együttműködés kérdéskörét érintette. Az ügy tényállása szerint L. M., lengyel állampolgárral szemben tiltott kábítószer-kereskedelem miatt indított büntetőeljárás lefolytatása céljából a lengyel bíróságok három európai elfogatóparancsot bocsátottak ki. A 2017. május 5-én Írországban letartóztatott terhelt ugyanakkor nem egyezett bele a lengyel hatóságoknak történő átadásba, azon az alapon, hogy a lengyel igazságügyi rendszer reformját követően fennáll a veszélye annak, hogy Lengyelországban nem fog tisztességes eljárásban részesülni.⁴⁴ Az írországi High Court arra várt választ, hogy milyen információkat és garanciákat kell adott

⁴⁰ C-58/13. és C-59/13. Torresi EU:C:2014:2088, 17. pont; C-203/14. Consorci Sanitari del Maresme EU:C:2015:664, 17. pont; C-503/15. Margarit Panicello EU:C:2017:126, 27. pont.

⁴¹ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses ECLI:EU:C:2018:117. 44. pont.

⁴² CDL-AD(2017)031-e, elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e)
CDL-PI(2020)002-e, elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)002-e).

⁴³ COM(2017) 835 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835&from=HR>.

⁴⁴ Az ügy előzményének számító Aranyosi és Căldăraru ítéletében az EUB kimondta, hogy amennyiben a végrehajtó igazságügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a kibocsátó államban az a személy, aki ellen európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében vett embertelen vagy megalköző bánásmód valós veszélyének lesz kitéve, akkor az elfogatóparancs végrehajtását el kell halasztani. C-404/15. ECLI:EU:C:2016:198.

esetben beszereznie a kibocsátó igazságügyi hatóságtól ahhoz, hogy kizárhassa az átadást követően kialakuló veszély fennállását abban a helyzetben, amikor a lengyel kormány által megvalósított igazságügyi reformok miatt az Európai Bizottság felkérte a Tanácsot arra, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján határozza meg, fennáll-e az egyértelmű veszélye annak, hogy Lengyelország súlyosan megsérti a jogállamiságot.⁴⁵

Az EUB válaszában megállapította, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtásának megtagadása mint kivétel szigorúan értelmezendő. Ugyanakkor amennyiben fennáll annak a valós veszélye, hogy az európai elfogatóparanccsal érintett személynek a kibocsátó igazságügyi hatóságnak történő átadása esetén sérül a független bírósághoz forduláshoz való alapvető joga és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jogának lényeges tartalma, a végrehajtó igazságügyi hatóság kivételes jelleggel megtagadhatja az európai elfogatóparancs végrehajtását. Ezért a végrehajtó igazságügyi hatóságnak objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatokra támaszkodva először meg kell vizsgálnia, hogy fennáll-e a valós veszélye az igazságszolgáltatásának függetlensége és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog sérelmének. Az EUB szerint a függetlenségi és pártatlansági garanciák különösen *a fórum összetételére, a kinevezésre, a megbízás időtartamára, valamint az elfogultsági okokra, a kizárási okokra és a tagok elmozdítására vonatkozó szabályok meglétét* igénylik.⁴⁶ A függetlenség követelménye pedig azt is feltételezi, hogy *a bírákra vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer tartalmazza az ahhoz szükséges garanciákat, hogy elkerülhető legyen annak veszélye, hogy ezt a rendszert a bírósági határozatok tartalmának politikai felülvizsgálatát szolgáló rendszerként alkalmazzák.*⁴⁷

Mindezek alapján amennyiben az európai elfogatóparancsot végrehajtó igazságügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a kibocsátó tagállamban fennáll a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog megsértésének valós veszélye, akkor e hatóságnak értékelnie kell, hogy az adott ügy körülményei között komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e az, hogy a keresett személy ennek a veszélynek ki lesz téve az átadása esetén. A személyt fenyegető valós veszély értékeléséhez a végrehajtó igazságügyi hatóságnak vizsgálnia kell azt, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok milyen mértékben lehetnek hatással a keresett személy elleni eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező bíróságokra. Amennyiben e bizonyítékok összességének vizsgálatát követően a végrehajtó igazságügyi hatóság úgy értékeli, hogy fennáll annak valós veszélye, hogy a kibocsátó tagállamban sérülne az érintett személy független bírósághoz forduláshoz való alapvető joga és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának lényeges tartalma, a végrehajtó igazságügyi hatóságnak mellőznie kell az e személlyel szemben kibocsátott európai elfogatóparancs végrehajtását.⁴⁸

b) A következő ügy a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel szabályozással volt kapcsolatos, amelynek rendelkezései ellentétesnek bizonyultak az uniós joggal, mivel sértették a bírák elmozdíthatatlansága és a bírói függetlenség elvét.⁴⁹ A 2018. április 3-án hatályba lépett, a legfelsőbb bíróságról szóló új lengyel törvény értelmében a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát 65 évre csökkentették. A szóban forgó intézkedés a legfelső bíróság hivatalban lévő tagjainak közel egyharmadát érintette többek között az elnököt, akinek az alkotmány által biztosított hatéves megbízatása lerövidült volna. Lehetőség ugyan volt az aktív bírói szolgálat 65. életéven túli meghosszabbítására, ehhez azonban be kell

⁴⁵ C-216/18. PPU. Minister for Justice and Equality kontra LM ECLI:EU:C:2018:586.

⁴⁶ Uo. 66. pont.

⁴⁷ Uo. 67. pont.

⁴⁸ Sonnevend Pál: A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Jugment of the CJEU. VerBlog, 2018/7/27. <https://verfassungsblog.de/a-clever-compromise-or-a-tectonic-shift-the-lm-jugment-of-the-cjeu/>.

⁴⁹ C-619/18. Európai Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2019:924.

nyújtani kérést és egy igazolást arról, hogy az egészségi állapotuk lehetővé teszi az ítélezést. A meghosszabbítást a Lengyel Köztársaság elnökének kellett volna engedélyeznie.

Az ügy kötelezettségszegési eljárás keretében került az EUB elé, amely az esetlegesen bekövetkező és visszafordíthatatlan károk megelőzése érdekében a végső döntés meghozatala előtt ideiglenes intézkedésként elrendelte a támadott lengyel jogszabály végrehajtásának azonnali felfüggesztését.⁵⁰

Ítéletében a luxemburgi testület emlékeztetett arra, hogy az uniós jog azon az alapvető előfeltevésen alapul, amely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az EUSZ 2. cikkben említett értékekben. Jóllehet a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete a tagállamok hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Ebből következően a tagállamoknak meg kell teremteniük azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében vett hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek.

Az ügygel összefüggésben az EUB megállapította, hogy az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. A jelen ügyben azonban a nyugdíjkorhatár csökkentésének a bíróságon már hivatalban lévő bírákra való alkalmazása azzal a következménnyel jár, hogy ez utóbbiak igazságszolgáltatási feladatainak ellátása idő előtt megszűnik. Az ilyen alkalmazás csak akkor engedhető meg, ha jogszerű céllal igazolható és e céllal arányos, valamint ha a jogalanyokban nem vetnek fel kétségeket az érintett bíróság külső tényezők általi befolyásolhatatlanságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegessége tekintetében.

Az EUB ugyanakkor úgy látta, hogy súlyos aggályok merülnek fel a reform valódi célkitűzéseit illetően, az esetleges kérelem alapján történő hosszabbítás pedig a köztársasági elnök diszkrecionális döntésétől függ, azt indokolnia nem kell, és jogorvoslat sincs ellene. Mindezek alapján az EUB megállapította, hogy az elnöki jogkör észszerű kétségeket ébreszt a jogalanyokban az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az előtte ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően, ezért Lengyelország megsértette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit.

c) Egy, az előbbivel rokon kötelezettségszegési eljárás tárgya a 2017. július 12-i lengyel törvény volt, amely a nők tekintetében 60, míg a férfiak tekintetében 65 évre csökkentette a rendes bíróságok bírái és az ügyészek nyugdíjkorhatárát, valamint a legfelsőbb bíróság bírái előrehozott nyugdíjba vonulásának korhatárát, miközben korábban e korhatárok mindkét nem esetében 67 évben voltak rögzítve. Emellett a törvény jogkört biztosított az igazságügyi miniszternek arra, hogy az így meghatározott, nemenként eltérő új nyugdíjkorhatáron túl meghosszabbítsa a lengyel rendes bíróságok bírái szolgálati viszonyát.⁵¹

Döntésében az EUB először rámutatott arra, hogy az említett bírák és ügyészek nyugdíjai az EUMSZ 157. cikk hatálya alá tartoznak, amelynek értelmében minden tagállam biztosítja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfi és a női munkavállalók egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak. Az EUB egyésszét úgy ítélte meg, hogy a támadott szabályozás nemen alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel járó feltételeket vezetett be; másrészt a korábbi ítélethez hasonlóan az EUB hangsúlyozta azt is, hogy az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Anélkül, hogy ezen elv teljesen abszolút jellegű volna, kizárólag akkor

⁵⁰ C-619/18.R. Európai Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2018:852, valamint ECLI:EU:C:2018:1021.

⁵¹ C-192/18. Európai Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2019:924.

lehet alóla kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét.

Márpedig a jelen ügyben sérti az elmozdíthatatlanság elvét a rendes bíróságok bírái rendes nyugdíjkorhatárának csökkentésére vonatkozó intézkedés, valamint az igazságügyi minisztert megillető diszkrecionális jogkör kombinációja. A jogkör gyakorlására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok ugyanis olyan jellegűek, hogy jogos kétség merül fel az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát és semlegességét illetően. Azon szempontok ugyanis, amelyek alapján a miniszternek meg kell hoznia döntését, túl homályosak és nem ellenőrizhetők, továbbá az említett határozatot nem kell indokolni, és azzal szemben nincs helye bírósági jogorvoslatnak. Az intézkedések kombinációja arra irányulhat, hogy lehetővé tegye az igazságügyi miniszter számára, hogy az újonnan meghatározott rendes nyugdíjkorhatár elérésekor eltávolítson bizonyos hivatalban lévő bírói csoportokat, miközben másokat hivatalban tart. Továbbá mivel a miniszter határozatát semmilyen határidő nem köti és az érintett bíró ez ilyen határozat meghozataláig tisztségében marad, a miniszter esetleges elutasító határozata megszülethet azt követően, hogy az érintettet a rendes nyugdíjkorhatáron túl tisztségében tartották.

d) A soron következő ügy a lengyel legfelsőbb bíróságon (Sąd Najwyższy) belül újonnan létrehozott fegyelmi tanáccsal kapcsolatos.⁵² A kérdést előterjesztő bíróság egy eljárási jellegű problémával szembesült, mivel az előtte fekvő, a legfelső bíróság bíráinak nyugállományba helyezésével kapcsolatos jogviták elbírálása a legfelső bíróságon belül újonnan létrehozott fegyelmi tanács hatáskörébe került. Az a kérdés merült fel, hogy az utóbbi fórum függetlenségével kapcsolatos kétségei miatt az eljáró tanács köteles-e mellőzni a bírósági hatáskörök megosztására vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását, és a konkrét ügyben eljárni, a jogvitában pedig érdemben dönteni.

Az ügyben az EUB megállapította, hogy a Charta 47. cikkében foglalt hatékony bírói jogorvoslatához való joggal ellentétes az, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó jogviták olyan fórum kizárólagos hatáskörébe tartozhatnak, amely nem minősül független és pártatlan bíróságnak. Az EUB szerint ennek az esete áll fenn, *ha az érintett fórum létrehozását megalapozó objektív feltételek, e fórum jellemzői, valamint a tagjai kinevezésének módja jogos kétségeket ébreszthetnek a jogalanyokban. Ezek a tényezők, amelyek összességükben vizsgálandóak, az említett fórum függetlensége vagy pártatlansága látszatának a hiányához vezethetnek, ami egyúttal sértheti azt a bizalmat, amelyet egy demokratikus társadalomban az igazságszolgáltatásnak a jogalanyokban kell keltenie.* Mindezek alapján az tehát a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a valamennyi rendelkezésére álló releváns tényező (pl. az alapján, hogy a fegyelmi tanács tagjai csak újonnan kinevezett bírák lehetnek, és hogy úgy tűnik, hogy a legfelsőbb bíróságon belül különösen nagymértékű autonómiával rendelkezik) figyelembevételével határozza meg azt, hogy az új fegyelmi tanács kapcsán ennek az esete áll-e fenn. Amennyiben igen, akkor az uniós jog elsőbbségének elve a kérdést előterjesztő bíróságot arra kötelezi, hogy mellőzze annak a nemzeti jogi rendelkezésnek az alkalmazását, amely a jogvita elbírálására vonatkozó kizárólagos hatáskört ennek a fegyelmi tanácsnak tartja fenn.

e) Végül az utolsó, 2021. március 2-án lezárt lengyelországi vonatkozású ügy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) 2018 augusztusában elfogadott határozatai nyomán megindult fellebbezési eljárásokhoz kapcsolódik.⁵³ Ezekben a határozatokban a KRS úgy döntött, hogy öt személyt nem terjeszt fel a Lengyel Köztársaság elnökéhez a Legfelsőbb Bíróság bírói álláshelyeire való kinevezés céljából, hanem helyettük más pályázókat javasol. A Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz benyújtott fellebbezéseket a KRS-ről szóló törvény szabályozta, amelyet 2018-ban módosítottak még hozzá olyan szigorúan, hogy a kérdést

⁵² C-585/18. A.K. ECLI:EU:C:2019:982.

⁵³ C-824/18. A. B. és társai ECLI:EU:C:2021:153.

előterjesztő bíróság szerint a szabályozás gyakorlatilag teljes mértékben kizárta a kinevezésre nem javasolt résztvevő által kérelmezett jogorvoslat hatékonyságát. Ezzel együtt, az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztését követően, a jogalkotó további módosítással igyekezett elejét venni a fellebbezéseknek: megszüntette a KRS határozataival szembeni fellebbezés előterjesztésének lehetőségét, és okafogyottá nyilvánította a folyamatban lévő jogorvoslati eljárásokat, vagyis megfosztotta a kérdést előterjesztő bíróságot az ilyen típusú fellebbezések elbírálására vonatkozó hatáskörétől.

Döntésében az EUB megállapította, hogy a jogszabályi módosítások azt célozták, hogy megakadályozzák az EUB-t az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdések megválaszolásában, ami szembemegy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojalitási klauzulával, valamint sérti az EUMSZ 267. cikkét. Ezen túlmenően arra a következtetésre jutott a testület, hogy a KRS-ről szóló törvény egymást követő módosításainak az a hatása, hogy megszünteti a KRS azon határozatainak hatékony bírósági felülvizsgálatát, amelyekben az a legfelsőbb bíróság bírói tisztségére pályázókra vonatkozó javaslatokat terjeszt a köztársasági elnök elé, sértheti az uniós jogot. Ennek megállapítása a kérdést előterjesztő bíróság feladata, amelyhez figyelembe kell vennie a bevezetett reformok összességéhez kapcsolódó kontextuális tényezőket is, így például azt, hogy amikor „hirtelen sor kerül a korábban létező bírósági jogorvoslati lehetőségek megszüntetésére, a jogalanyokban rendszerszintű kételyeket ébreszthetnek az ezen eljárásban kinevezett bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően.”⁵⁴ Ennek eredményeként, ha a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy a jogszabályi módosítások sértik az uniós jogot, az elsőbbség elve arra kötelezi a bíróságot, hogy mellőzze a módosítások alkalmazását, és azokat a nemzeti rendelkezéseket alkalmazza, amelyek korábban voltak hatályban.

4.3. Málta

A 2021. április 20-án elfogadott máltai ügy⁵⁵ egy fontos további elemmel egészítette ki a bírói függetlenség védelmét erősítő EUB gyakorlatot: az eddig hivatkozott EUSZ 2. cikket, a 19. cikket és az Alapjogi Charta 47. cikkét ugyanis összekötötte a csatlakozási klauzulával, az EUSZ 49. cikkével.

Az ügyet egy máltai polgári bíróság terjesztette az EUB elé, amelyet a Republika elnevezésű szervezet kezdeményezett. Az ügy tárgya a máltai bírák kinevezésére irányuló, alkotmányos szabályok uniós jogi megítélése volt, amelyet 2016-ban módosított a máltai alkotmányozó. Az 1964 óta érvényben lévő alkotmányos rendelkezések a miniszterelnök hatáskörébe utalják a bíró álláshelyre pályázó személyek kinevezésének a köztársasági elnök elé terjesztését, ami a Republika szerint kétségeket vet fel az így kinevezett bírák függetlenségét illetően. Mindezen a 2016. évi reform annyit változtatott, hogy létrehoztak egy, a bírák kinevezéséért felelős bizottságot, és megbízták azzal, hogy értékelje és véleményezze a pályázatokat.

Az ügy érdemét az EUB úgy ítélte meg, hogy az uniós joggal nem ellentétesek a máltai alkotmányos rendelkezések. Sőt, az EUB arra jutott, hogy a bírák kinevezéséért felelős bizottság létrehozása éppen abba az irányba hat, hogy erősíti a máltai bírák függetlenségének biztosítását, a korábbi, a csatlakozáskor hatályos szabályozási környezethez képest. Ezen túlmenően, noha a miniszterelnök még mindig dönthet úgy, hogy a bizottság által nem javasolt pályázó kinevezését terjeszti fel a köztársasági elnökhöz, ilyen esetben azonban indokolási kötelezettsége van. Márpedig az EUB álláspontja szerint, amennyiben a miniszterelnök e hatáskörét csak kivételes jelleggel gyakorolja, továbbá szigorúan és ténylegesen tiszteletben tartja az indokolási kötelezettséget, e hatásköre nem kelthet jogos kétségeket a kiválasztott pályázók függetlenségét illetően.

⁵⁴ Uo. 129. pont.

⁵⁵ C-896/19. Republika ECLI:EU:C:2021:311.

A döntés érdemi eldöntésén túlmenően két elvi szempontra érdemes felhívni a figyelmet. Az EUB egyrészt rögzítette, hogy a bírói függetlenség az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt tisztességes eljárásból való alapvető jog lényeges tartalmának része.⁵⁶ Másrészt, az ügy lehetőséget biztosított az EUSZ 49. cikkének alkalmazására arra való tekintettel, hogy a csatlakozás idején zöld jelzést kapott máltai alkotmányos szabályozást, illetve annak módosítását kellett megvizsgálnia. Ennek megfelelően az EUB azt domborította ki a döntésében, hogy az EUSZ 49. cikk értelmében az Unió olyan államokat tömörít, amelyek szabadon és önkéntesen csatlakoztak az EUSZ 2. cikkben említett közös értékekhez. Erre alapozva pedig olyasmit fogalmazott meg, ami a hazai gyakorlatból leginkább a környezetvédelem terén ismert *visszalépés tilalmával*⁵⁷ volna leírható.⁵⁸ Az EUB megfogalmazása szerint, „az EUSZ 2. cikkben rögzített értékeknek valamely tagállam általi tiszteletben tartása a Szerződések e tagállamra való alkalmazásából eredő valamennyi jog gyakorlásának feltételét képezi. *A tagállamok tehát nem módosíthatják jogszabályaikat oly módon, hogy az a jogállamiság értéke védelmének leértékelődését eredményezze*, amely értéket többek között az EUSZ 19. cikk konkretizálja. (...) A tagállamok ily módon kötelesek biztosítani annak elkerülését, hogy az igazságszolgáltatási szervezetre vonatkozó jogszabályaik ezen értékre tekintettel leértékelődjenek, azáltal, hogy nem fogadnak el olyan szabályokat, amelyek sértik a bírói függetlenséget.”⁵⁹

4.4. Folyamatban lévő ügyek

a) Lengyelország

Két további ügy van folyamatban az EUB előtt Lengyelország vonatkozásában. Az egyik a fent ismertetett fegyelmi tanácshoz kapcsolódó kötelezettségszegési eljárás, amelyet az Európai Bizottság 2019. október 25-én kezdeményezett.

A fent bemutatott előzetes döntéshozatal folyamán az előterjesztő bíróság 2019. december 5-i ítéletében és a 2020. január 15-i végzéseiben azt állapította meg, hogy a fegyelmi tanács a létrehozatalának körülményeire, hatáskörére, összetételére és a tagjainak kiválasztásában a KRS részvételére tekintettel nem minősül sem az uniós jog, sem a lengyel jog értelmében bíróságnak, ennek ellenére ezen ítéleteket követően a fegyelmi tanács folytatta tevékenységét. Ezt követően a Bizottság kezdeményezésére az EUB ideiglenes intézkedés keretében elrendelte a fegyelmi tanács működésének felfüggesztését,⁶⁰ Tanchev főtanácsnok pedig 2021. május 6-án ismertette a kapcsolódó indítványát.⁶¹

Ezen kívül az EUB előtt van még egy előzetes döntéshozatali kérelem is, amelynek tárgya egy lengyel bíró áthelyezése nyomán indult fellebbezési eljárás, amely során a felperes kezdeményezte az ún. rendkívüli ellenőrzéssel és közügyekkel foglalkozó tanácsba beosztott bírák kizárását.⁶² Állítása szerint a köztársasági elnök azelőtt adta át a tanácsba beosztott bírák kinevezési okmányait, hogy a kinevezésükre irányuló eljárás jogerősen lezárult volna, így ez felveti, hogy a bírósági tanács nem minősül az uniós jog értelmében vett független és pártatlan bíróságnak, mivel létrejöttének objektív körülményei, jellemzői, valamint tagjai kinevezésének módja jogos kétségeket ébreszthetnek a jogalanyokban a tanács semlegességét illetően.

⁵⁶ Uo. 51. pont.

⁵⁷ Ld. pl. 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [38].

⁵⁸ Kochenov, Dimitry Vladimirovich – Dimitrovs, Aleksejs: Solving the Copenhagen Dilemma: The Repubblica Decision of the European Court of Justice, VerfBlog, 2021/4/28, <https://verfassungsblog.de/solving-the-copenhagen-dilemma/>.

⁵⁹ C-896/19. Repubblica ECLI:EU:C:2021:311 63-64. pont.

⁶⁰ C-791/19. Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2020:277.

⁶¹ C-791/19. Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2021:366.

⁶² C-487/19. W. Ż. ECLI:EU:C:2021:289.

b) Románia

Tovább emelik a tétet a Romániából érkezett előzetes döntéshozatali kérdések, hiszen az uniós jog és a tagállami alkotmányjog érzékeny területén kényszerítik ki az EUB állásfoglalását.

2019-ben ugyanis több romániai bíróság terjesztett kérdéseket az EUB elé, amelyek a bírói függetlenség, a jogállamiság és a korrupció elleni küzdelem területét is érintették. Az ügyek közös háttere, hogy Románia az EU-hoz való csatlakozásával kapcsolatos tárgyalások keretében elfogadta az Európai Bizottság monitoring mechanizmusát,⁶³ amelynek keretében az Európai Bizottság jelentéseket bocsát ki az igazságszolgáltatás függetlensége és hatékony működése tekintetében teljesített előrehaladásról.

A hatályos igazságügyi törvényeket a román kormány 2018-2019 során egy törvénymódosítás révén és négy általa kibocsátott sürgősségi rendelettel egészítette ki,⁶⁴ amelyeket a Bizottság jelentései negatívan értékelték. A reformoknak több intézményi vonatkozása is volt, így a kérdést előterjesztő bíróságok vitatják az igazságügyi felügyelet vezetőjének ideiglenes kinevezésének, az ügyészség keretében az igazságszolgáltatási rendszeren belül elkövetett bűncselekmények nyomozásával megbízott különleges ügyosztálynak,⁶⁵ valamint a bírák anyagi felelősségével kapcsolatos rendelkezéseket érintő változásoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

Az ügy intézményi érdekessége, hogy a 207/2018. sz. törvény, amely létrehozta a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék (Înalta Curte de Casație și Justiție) mellett működő ügyészség keretében a speciális, az igazságszolgáltatási rendszeren belül elkövetett bűncselekmények nyomozásával megbízott ügyosztályt, átesett előzetes normakontroll vizsgálaton is, az Alkotmánybíróság pedig nem találta azt a román Alkotmánnyal ellentétesnek. E belső intézményi feszültségek eredményeként az egyik előterjesztett kérdés azt vitatja, hogy az európai uniós jog elsőbbségével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely megengedi egy olyan intézménynek, mint amilyen Románia alkotmánybírósága, hogy az elsőbbség elvét megsértse olyan határozatokkal, amelyek ellen nem lehet jogorvoslattal élni.

Ezt követően az ügyek egy későbbi csoportja szintén az Alkotmánybíróság határozatait vették célkeresztbe, azt firtatva, hogy sérthetik-e azok a bírói függetlenség és a jogállamiság elvét, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét.⁶⁶ A kérdéseket a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék terjesztette elő arra való tekintettel, hogy a román Alkotmánybíróság döntéseiben egyebek mellett megállapította, hogy a Semmítőszék néhány ítélkező testületének összetétele nem megfelelő, valamint nem tett eleget azon jogszabályi kötelezettségének, hogy szakosodott ítélkező testületeket hozzon létre a korrupciós bűncselekmények első fokon történő elbírálására. Mindez pedig az uniós források kezeléséhez kapcsolódó korrupcióval kapcsolatos, már elbírált ügyek újbóli megvizsgálásához vezet.

E romániai esetekben furcsa módon visszaköszönni látszik egy minta, amelyet az ún. szlovák nyugdíjügyből ismerhetünk, és amely elvezetett ahhoz, hogy a cseh Alkotmánybíróság az EUB egyik döntését *ultra vires* döntésnek nyilvánította.⁶⁷ E minta viszonylag triviális: adott két nemzeti döntéshozó fórum, akik hatásköreik gyakorlása során összekülönböznek, majd az egyik fél a saját pozíciójának erősítése érdekében az uniós térbe exponálja kettejük vitáját.

⁶³ 2006/928/EK bizottsági határozat.

⁶⁴ C-83/19., C-127/19. és C-195/19. sz. egyesített ügyek Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” ECLI:EU:C:2020:746. Michal Bobek főtanácsnok indítványa 20-34. pont.

⁶⁵ Selejan-Gutan, Bianca: New Challenges against the Judiciary in Romania, VerfBlog, 2019/2/22, <https://verfassungsblog.de/new-challenges-against-the-judiciary-in-romania/>.

⁶⁶ C-811/19. és C840/19. sz. egyesített ügyek FQ és társai ECLI:EU:C:2021:175.

⁶⁷ Ivo Šlosarčík: Uniós jog a Cseh Köztársaságban: a cseh alkotmány „európaizált” értelmezésének korlátai és az *ultra vires* doktrína. In: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 71-73. o.

Mindez persze Achilles-sarkán található a *sui generis* uniós jogrendet, ahol az egymás mellett működő, és egymással párhuzamosan a végső döntés jogát maguknak fenntartó szervek működnek. Bogdandy és Schill szerint e kompozit alkotmányos rendszerben a széttartás lehetősége egy elfogadható ár,⁶⁸ ugyanakkor azt is látni kell, hogy amennyiben egy hazai „csörte” eképpen uniós léptékűvé válik, úgy lényegében egy-egy eseti jellegű, az uniós jogrendet megrengető alkotmánybírói döntés valójában negatív externáliaként vetül rá a teljes uniós jogrendre.

c) Magyarország

Az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos ügyek hazai szempontból is relevánsá váltak. Ennek oka, hogy a bírói függetlenséget megkérdőjelező fejlemény történt a magyar joggyakorlatban, amikor a Fővárosi Törvényszék elnöke fegyelmi eljárást kezdeményezett egy előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése miatt,⁶⁹ amellyel kapcsolatban a Kúriának is döntést kellett hoznia a legfőbb ügyész törvényesség érdekében benyújtott jogorvoslati indítványa okán.⁷⁰ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy négy nappal az előzetes döntéshozatal iránti kiegészítő kérelem benyújtását követően a Fővárosi Törvényszék elnöke visszavonta a fegyelmi eljárást kezdeményező aktust.

Uniós jogi szempontból az ügy tág értelemben vett előzményéhez tartozik, hogy éppen a hazai bírói gyakorlat juttatta oda az uniós jogfejlesztést, hogy az EUB megállapíthassa: az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló döntés nem kérdőjelezhető meg olyan szabályok alkalmazásával, amelyek lehetővé teszik a fellebbviteli bíróság számára, hogy az EUB előtti előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést megváltoztassa, e kezdeményezést mellőzze és az említett végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására utasítsa.⁷¹

Az EUB esetjoga alapján tehát nem engedhető meg, hogy egyes nemzeti rendelkezések alapján a nemzeti bírakkal szemben fegyelmi eljárást indíthassanak amiatt, mert előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak Luxembourghoz, hiszen az ellehetetleníti az alapító szerződések által a nemzeti bírókra ruházott bírói feladatok tényleges gyakorlását.

Amennyiben a nemzeti bíró úgy dönt, hogy uniós bíró szerepében az EUB-hez fordul, az EUB jogosult megvizsgálni azt, hogy a bíró feltett kérdése releváns-e, illetve elfogadható-e. Így például – az érdemben elbírált lengyel ügyek fent bemutatott sorozatával szemben – az EUB elfogadhatatlannak nyilvánított két, a bírakkal szemben alkalmazott fegyelmi eljárási rendszer létrehozásáról szóló, 2017. évi lengyel intézkedésekre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.⁷² Az EUB ugyanis megállapította, hogy az előterjesztett kérdések tárgyát képező uniós jogi rendelkezés és az alapeljárások között nem állt fenn olyan kapcsolat, amely miatt a kért értelmezés szükséges lenne, tehát a kérdések túlságosan általános jellegűek voltak.

Ami a konkrét magyar esetet illeti, a végső döntés még várat magára. Amit ismerünk, az Pikamäe főtanácsnok indítványa,⁷³ aki a magyar bíró által feltett kérdések többségét elfogadhatatlannak javasolja minősíteni,⁷⁴ ugyanakkor a Kúria törvényességi felügyeleti

⁶⁸ Armin von Bogdandy – Stephan Schill: Overcoming absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011/48. 1449. o.

⁶⁹ Magyar Bírói Egyesület: Tiltakozik a Bírói Egyesület. Forrás: <https://www.mabie.hu/index.php/1486-tiltakozik-a-biroi-egyesulet>. (A letöltés ideje: 2020. 02. 10.)

⁷⁰ Kúria Bt.838/2019.

⁷¹ C-210/06. *Cartesio* ECLI:EU:C:2008:723. Ld.: Gombos Katalin: Tudósítás az Európai Bíróság előtti *Cartesio* ügyről. *Jogtudományi Közlöny*, 2009/5. sz., 234-240. o.

⁷² C-558/18. és C-563/18. *Miasto Łowicz* ECLI:EU:C:2020:234.

⁷³ C -564/19. *IS* elleni büntetőeljárás ECLI:EU:C:2021:292. Priit Pikamäe főtanácsnok indítványa.

⁷⁴ Elfogadhatatlannak tartja a bírósági elnököknek az OBH elnöke által ideiglenes megbízással történő közvetlen kinevezésére, illetve a bírák javadalmazására vonatkozó kérdéseket. Továbbá, a fegyelmi eljárás megszüntetése

eljárása vonatkozásában érdemi döntést javasol. Ennek oka, hogy lényegében a fegyelmi eljáráshoz vagy a Cartesio-ügyben kizárt felülmérlegelési lehetőséghez hasonlóan visszatartó hatással járhat a csupán vélemény formájában történő elmarasztalás is. A törvényességi felügyeleti eljárás tehát – céljával ellentétesen – alapvetően felnagyította az egyébként uniós jogi szempontból kevésbé releváns előzetes döntéshozatali kérdést.

5. Záró gondolatok

A bemutatott esetek alapján látható, hogy a bíróságok függetlenségének kérdésköre nem csupán a klasszikus alkotmánybírói gyakorlatban kiemelten védett tárgykör, hanem nagyon rövid idő alatt az európai alkotmányos térnek is központi jelentőségű kérdésévé nőtte ki magát. A témakörhöz néhány záró megjegyzés fűzhető.

Egyrészt kiemelendőnek tartom azt, hogy az EUB lényeges tartalmi elemként tekint a bírói függetlenségre, amelynek vizsgálatánál figyelembe veszi az ügy tág értelemben vett kontextusát is, illetve azt is hangsúlyozta, hogy jóllehet az egyes megvizsgált körülmények önmagukban nem vonhatják szükségszerűen kétségbe a bíróságok függetlenségét, a különféle *tényezők együttes figyelembevétele* más eredményre vezethet. Mindez Shelling híres könyvét⁷⁵ juttathatja az olvasó eszébe, amelynek alapgondolata, hogy a különálló, és egyenként elhanyagolható elemek aggregált hatása bizony tendenciákat mutathatnak ki.⁷⁶ Az EUB ugyanis éppen ennek figyelembe vételével látszott arra utalni, hogy a lengyel legfelső bíróságon létrehozott fegyelmi tanács minden bizonnyal megkerülhető, ha az ügyben eljáró nemzeti bíró szerint az előtte fekvő ügy áttétele a bírói függetlenséget megkérdőjelező helyzetet eredményezhet a körülmények összességének mérlegelése alapján.

Másrészt, fontos dogmatikai újításként detektálható a 2021-es máltai vonatkozású döntésben az EUSZ 2. cikke és az EUSZ 49. cikkének összekapcsolása, és a csatlakozáskori állapothoz képest a visszalépés tilalmának megfogalmazása. Mindez, úgy vélem, hogy különös izgalmakat rejtegethet még arra az esetre, ha a lengyel Alkotmánybíróság a 2004-es csatlakozáskor az *aquis* részét képező elveket kívánná felülmérlegelni. A 2021 márciusában lezárult EUB előtti ügy (a KRS határozatainak fellebbezési eljáráshoz kapcsolódó jogszabály többszörös módosítása) utóéletéhez ugyanis hozzátartozik az is, hogy a döntést követően Lengyelország miniszterelnöke kezdeményezte a lengyel Alkotmánybíróság eljárását, hogy állapítsa meg azt, hogy a lengyel alkotmány az uniós jog fölött áll.⁷⁷

E gondolatot tovább folytatva érdemes aláhúzni azt a folyamatot is, ahogyan a különféle bírói fórumok részévé válnak („bevonódnak”) a tőlük független intézményközi vitákba: ahogy a lengyel kormány az alkotmánybírói eljárását kezdeményezte az EUB döntésére adott válaszként,⁷⁸ úgy a román Semmítőszék az EUB-t hozta mozgásba az alkotmánybírói ellen.

okán elfogadhatatlannak értékeli az fegyelmi eljárásra vonatkozó kérdést is, ugyanakkor az 70. lábjegyzetben jelzett Miaso Łowicz döntésben foglaltakat ismét megismételhetőnek látja.

⁷⁵ Thomas C. Shelling: *Micromotives and Macrobehavior*. New York – London, 1978.

⁷⁶ Uitz Renáta: Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *ICON*, 2015/1. sz., 299. o.

⁷⁷ Anna Wolska: Polish government reacts to EU Court ruling on judicial reform. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/polish-government-reacts-to-eu-court-ruling-on-judicial-reform/. A több, mint 100 oldalas indítvány angol fordítását lásd: https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2021/05/K_3-21_application.pdf.

⁷⁸ Ehhez hasonlóan lásd a magyar igazságügyi miniszter 2021. február 26-i absztrakt alkotmányértelmezésre vonatkozó indítványát az X/00477/2021. számú ügyben, amelyet az EUB C-808/18. sz. ügyben meghozott ítéletére tekintettel kezdeményezett.

A lengyel vonatkozásban további érdekes új fejlemény, hogy az európai alkotmány tér másik jelentős szereplője, az Emberi Jogok Európai Bírósága is letette névjegyt,⁷⁹ és 2021. május 7-i döntésében megállapította, hogy a lengyel Alkotmánybíróság nem minősül „törvény által létrehozott bíróságnak” az EJEE 6. cikk első bekezdése alapján azokban az esetekben, amikor a 2015-ös választásokat követően jogszerűtlenül kinevezett három alkotmánybíró valamelyike az eljáró tanács részét képezi.⁸⁰

Végül, a bemutatott esetek (valamint az említés szintjén tárgyalt, az uniós költségvetés védelmére hivatott jogállamisági mechanizmus) alapján az is látható, hogy az Európai Unió intézményei egyre nagyobb figyelmet szentelnek az EUSZ 2. cikkében foglalt fundamentumok bebiztosítására. Ennek keretében az EUB az ideiglenes intézkedések, illetve ítéletei révén egyelőre hatékony védelemben részesítette a lengyel igazságszolgáltatást. E tekintetben tehát az a némileg ironikus helyzet is észlelhető, hogy az uniós jogrend, illetve az uniós alkotmányosság fejlesztéséhez a legtöbb muníciót jelenleg a keleti tagállamok biztosítják, hiszen abba az irányba terelik az Európai Unió Bíróságát, hogy az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott értékeket értelmezze és alkalmazza a döntései meghozatalánál.

⁷⁹ Xero Flor kontra Lengyelország ítélet (4907/18.) 2021. május 7.

⁸⁰ Leloup, Mathieu: The ECtHR Steps into the Ring: The Xero Flor ruling as the ECtHR's first step in fighting rule of law backsliding, VerfBlog, 2021/5/10, <https://verfassungsblog.de/the-ecthr-steps-into-the-ring/>.

© Orbán Endre

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely)**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515