



Bobek főtanácsnok: ellentétes az uniós joggal az a lengyel gyakorlat, amely szerint a legfőbb ügyész tisztségét is betöltő igazságügyi miniszter mérlegelése alapján bármikor visszahívhatók a magasabb szintű bíróságokhoz kirendelt bírák

A Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság, Lengyelország) az előtte folyamatban lévő hét büntetőüggyel kapcsolatban kért iránymutatást a Bíróságtól abban a kérdésben, 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 kérdést előterjesztő bíróság különösen úgy véli, hogy e rendelkezések sérthetik a nemzeti igazságszolgáltatás függetlenségének az EUSZ 2. cikkkel¹ összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből² eredő követelményét.

A kérdést előterjesztő bíróság többek között 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 hozott határozat (a továbbiakban: kirendelt bírák). Ezenkívül a kirendelt bírák közül néhányan a Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (a rendes bírósági bírák fegyelmi biztosa) „fegyelmi megbízottjának” tisztségét is betöltik.

Bobek főtanácsnok a mai indítványában először is elutasítja azokat az érveket, miszerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatatlanok, mivel azokat egyetlen bíró – a szóban forgó büntetőügyekben eljáró ítélkező testület elnöke –, nem pedig maga a testület nyújtotta be. Álláspontja szerint, ha a kérelmet előterjesztő szerv egy igazságszolgáltatási minőségben eljáró bíróság, akkor a Bíróságnak nem feladata, hogy ellenőrizze a nemzeti jog valamennyi eljárási szabályának betartását. A kérdést előterjesztő bíróság tehát az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság”.

A főtanácsnok ezt követően azt vizsgálja, hogy ellentétesek-e az uniós joggal³ az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek szerint az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész nem nyilvános szempontok alapján határozatlan időre magasabb szintű bíróságokhoz rendelhet ki bírákat. Megjegyzi, hogy a bírói függetlenség fogalma két szempontot foglal magában: egy külsőt és egy belsőt. 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. 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

¹ E rendelkezés többek között azt tartalmazza, hogy 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.

² „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

³ Az EUSZ 2. cikkkel összefüggésben értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, és az abban foglalt jogállamiság elve.

érdekeitől. E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön. Véleménye szerint a jelen ügyben szóban forgó nemzeti intézkedések rendkívül problematikusnak tűnnek mind a függetlenség belső, mind annak külső szempontjait tekintve.

Bobek főtanácsnok ezenkívül úgy véli, hogy az uniós jogban semmi sem zárja ki, hogy a tagállamok olyan rendszert alkalmazzanak, amely szerint a bírák szolgálati érdekből ideiglenesen áthelyezhetők egy bíróságról egy másik bíróságra. Azokban a rendszerekben, amelyekben az igazságügyi minisztérium felelős az igazságszolgáltatás szervezeti és személyzeti kérdéseiről, az egyes bírák kirendelésére vonatkozó döntések a miniszter hatáskörébe tartozhatnak. Feltéve, hogy a törvényi eljárásokat betartják, a nemzeti jog által előírt összes megfelelő hozzájárulást megadták, 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. Úgy tűnik azonban, hogy a szóban forgó nemzeti szabályok alapján egyértelműen nem ez a helyzet. A főtanácsnok szerint a kirendelt bírákra nem az általános szabályok vonatkoznak, hanem egy meglehetősen különleges – és igen aggályos – jogi szabályozás.

A főtanácsnok álláspontja szerint egy, a jogállamiságnak megfelelő rendszerben legalább némi átláthatóságnak és elszámoltathatóságnak fenn kellene állnia a bírák kirendelésére vonatkozó döntések tekintetében. 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. Mindazonáltal valamiféle felügyelet biztosítása érdekében e szempontoknak és indokolásnak minimálisan egyértelművé kell tudnia tenni, hogy miért és hogyan hoztak meg egy adott döntést. A szóban forgó nemzeti intézkedések azonban nem tartalmaznak ilyen vonásokat. Az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész által a bírák kirendelésére és a kirendelt bírák visszahívására alkalmazott szempontokat – ha vannak ilyenek – nem hozzák nyilvánosságra.

Ezenkívül 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. Bobek főtanácsnok szerint a (bírósági) kirendelésnek általában határozott ideig kell tartania, amelyet egy adott időtartamban határoznak meg, vagy addig, amíg más, objektíven megállapítható esemény be nem következik. 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 tehát messze túlmeleg az, ami észszerűnek és szükségesnek tekinthető a nemzeti bírósági szervezet zavartalan működésének és az e szervezeten belüli munkafolyamatoknak a biztosításához.

A főtanácsnok szerint nemcsak hogy a korlátlan mérlegelési jogkört a kormány egyik tagja gyakorolhatja, hanem e kormánytag ráadásul kettős pozíciót is tölt be. Legfőbb ügyészi minőségében az igazságügyi miniszter ugyanis 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 e döntéseknek megfelelően köteles eljárni. Ez „szentségtelen” szövetséget hoz létre két olyan intézményi szerv között, amelyeknek rendes esetben külön kellene működniük. Ami különösen a bírák kirendelésének kérdéséről szól, 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. Ennek nyilvánvalóan az a következménye, hogy egyes bírákat arra ösztönözhet, hogy az ügyész javára vagy – általánosabban szólva – az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész kedvére döntsenek. Az alacsonyabb szintű bíróságok bíráit ugyanis csábíthatja a magasabb szintű bírósághoz való kirendelés mint jutalom lehetősége, amely jobb előmeneteli esélyeket és magasabb fizetést kínálhat számukra. A kirendelt bírákat viszont mindez elriaszthatja attól, hogy önállóan cselekedjenek, hogy így elkerüljék annak kockázatát, hogy az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész megszünteti kirendelésüket.

Végezetül, a főtanácsnok szerint a fent ismertetett helyzetet tovább súlyosbítja az a körülmény, hogy néhány kirendelt bíró 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. A szóban forgó nemzeti rendelkezések tehát 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. A főtanácsnok végül kiemeli, hogy az uniós jog szempontjából semmi probléma nincs önmagában a bírák kirendelésével, feltéve hogy a kirendelésük ideje alatt e bírák ugyanolyan garanciákat élveznek az elmozdíthatatlanság és a függetlenség tekintetében, mint bármely más bíró az adott bíróságon. Mindazonáltal a jelen ügyekben egyértelműen nem ez a helyzet.

A főtanácsnok arra a következtetésre jut, 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. Azt indítványozza, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy e nemzeti szabályok ezért összeegyeztethetetlenek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével⁴.

EMLÉKEZTETŐ: A főtanácsnok indítványa nem köti a Bíróságot. A főtanácsnok feladata, hogy teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva a rábízott ügy jogi megoldására vonatkozó javaslatot terjesszen a Bíróság elé. A Bíróság bírái most kezdik meg a tanácskozást a jelen ügyben. Az ítéletet későbbi időpontban hozzák meg.

EMLÉKEZTETŐ: Az előzetes döntéshozatali eljárás lehetővé teszi a tagállami bíróságok számára, hogy az előttük folyamatban lévő jogvita keretében az uniós jog értelmezésére vagy valamely uniós jogi aktus érvényességére vonatkozó kérdést terjesszenek a Bíróság elé. A Bíróság nem dönti el a tagállami bíróság előtti jogvitát. A nemzeti bíróság feladata, hogy az ügyet a Bíróság határozata alapján elbírálja. E határozat a tartalmilag hasonló kérdésben eljáró más nemzeti bíróságokat is köti.

A sajtó részére készített nem hivatalos kiadvány, amely nem köti a Bíróságot.

Az ismertetés napján az indítvány [teljes szövege](#) megtalálható a CURIA honlapon.

Sajtófelelős: Lehoczki Balázs ☎ (+352) 4303 5499

A főtanácsnoki indítvány ismertetésekor készített képfelvételek elérhetők:

„[Europe by Satellite](#)” ☐ ☎ (+32) 2 2964106

⁴ A főtanácsnok szükségtelennek véli, hogy kitérjen arra, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések miért sértik a büntetőeljárás során az ártatlanság véelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/343 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 65., 1. o.) rendelkezéseit is. Véleménye szerint 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 véelme 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 számára.