

C-896/19. sz. ügy

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás**

A benyújtás napja:

2019. december 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Málta)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. november 25.

Felperes:

Repubblika

Alperes:

Il-Prim Ministru

Beavatkozó fél:

WY

A felek

- 1 Az alapeljárásban részt vevő felek a felperes „Repubblica”, a jogi személyek nyilvántartását vezető személy által jogi személyként nyilvántartásba vett szervezet és Málta miniszterelnöke mint alperes. A WY számára engedélyezték, hogy beavatkozzon a jelen ügybe abban a minőségében, amellyel a beavatkozási kérelmének előterjesztésekor rendelkezett.

Az alapeljárás tárgya

- 2 A felperes keresetének alapját Málta alkotmányának az *actio popularis* lehetőségét biztosító 116. cikke képezi.
- 3 A felperes – annak tisztázása mellett, hogy keresetében kizárólag a 2019. április 25-én hatályba lépett kinevezéseket (különösen három új, alsóbb szintű bírósági bíró kinevezését és három meglévő, alsóbb szintű bírósági bíró felsőbb szintű bírósági bíróvá történő kinevezését), valamint a jelen eljárás kimenetelétől esetlegesen függő egyéb kinevezéseket vitatja – kéri:
 - annak megállapítását, hogy a bírói testületbe történő kinevezések jelenlegi – az alkotmány 96., 96A. és 100 cikke által szabályozott – máltai rendszere sérti Máltának – az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkével együttesen értelmezett második albekezdése, valamint az alkotmány 39. cikke és az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 6. cikke alapján fennálló – kötelezettségeit;
 - annak megállapítását, hogy a jelen eljárás kimenetelétől függő, a bírói testületbe a jelenlegi rendszer keretében történő egyes kinevezések visszaélésszerűek, jogellenesek, semmisek és hatálytalanok;
 - a bírói testületbe történő további kinevezések mellőzését, kivéve az olyan kinevezéseket, amelyek összhangban állnak a Velencei Bizottság 2018. december 17-én kelt állásfoglalásában felvázolt ajánlásokkal és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, valamint a Charta 47. cikkének rendelkezéseivel.
- 4 Az alperes előadja, hogy az alkotmány rendelkezései nem ellentétesek az EU-Szerződéssel, a Chartával, az alkotmány 39. cikkével vagy az EJEE 6. cikkével. Azzal érvel, hogy a máltai jogrendszer olyan mechanizmusról rendelkezik, amely független és pártatlan bírósághoz való tényleges hozzáférést tesz lehetővé, az eljárásjog alapján hatékony jogorvoslatot biztosítva. Az alperes hangsúlyozza, hogy a Velencei Bizottság ajánlásai nem kötik azt az államot, amelyre vonatkoznak, ennél fogva az állam más rendszert is megvalósíthat. A

2016-ban bevezetett, a máltai parlament által egyhangúlag elfogadott módosítások révén ugyanis létrejött a bírák kinevezéséért felelős bizottság (a továbbiakban: JAC). Ezenfelül abszurd a jelenlegi rendszer keretében történő kinevezések semmisségének megállapítása iránti kérelem és a bírói testület tagjai jelenlegi rendszer keretében történő kinevezésének felfüggesztése iránti kérelem, mivel a kért intézkedés elfogadása az alkotmány történetében egészen a mai napig történő minden egyes kinevezés vonatkozásában drasztikus következményekkel járna, ezáltal valójában megbénítaná a bíróságokat.

- 5 A beavatkozó fél több olyan jogrendszerre hivatkozik, amelyben a bírói testületet a végrehajtó hatalom nevezi ki, beleértve a Bíróságot is, amelynél a bírává kinevezendő jelöltek az egyes tagállamok végrehajtó hatalma választja ki.

A nemzeti bíróságok előtti eljárás

- 6 A felperes 2019. április 25-én előterjesztett keresetével eljárást indított a Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (polgári bíróság első kollégiuma (alkotmányjogi joghatóság), Málta; a továbbiakban: elsőfokú bíróság) előtt. A felperes a kereset sürgősséggel történő elbírálását, valamint a 2019. április 25-én hatályba lépő alsóbb szintű bírósági bírói és felsőbb szintű bírósági bírói kinevezések azonnali felfüggesztését kérte.
- 7 Az elsőfokú bíróság az ugyanezen a napon meghozott végzése révén megállapította, hogy a bírói testület új tagjainak kinevezése nem olyan körülmény, amely helyrehozhatatlan kárt okozhat.
- 8 2019. április 26-án az alperes és az alperesként megjelölt igazságügyminiszter több eljárásjogi kifogást, valamint az ügy érdemére vonatkozó jogalapot hozott fel.
- 9 A felperes egy 2019. április 29-én tartott tárgyaláson előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését és azt kérte, hogy az elsőfokú bíróság alkalmazzon ideiglenes intézkedést az előzetes döntés meghozataláig. Az alperes és az igazságügyminiszter ellenezte ezeket a kérelmeket arra hivatkozva, hogy ahhoz, hogy az eljárást folytatni lehessen, el kell bírálni az ügy jellegére vonatkozó több jogalapot.
- 10 2019. május 22-én az elsőfokú bíróság részítéletet hozott az alperes és az igazságügyminiszter által felhozott eljárásjogi kifogások tárgyában. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy noha a felperesnek nem fűződik jogi érdeke az eljáráshoz az EJEE 6. cikke alapján vagy az alkotmány által védett alapvető jogok megsértése miatt, keresetének alapját az alkotmány 116. cikke képezi, ennél fogva az eljárás azon az alapon folytatható.
- 11 Az elsőfokú bíróság ugyanezen a napon végzést hozott, amellyel elutasította a felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelmét és elnapolta az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése tárgyában történő döntéshozatalt.

- 12 A felperes fellebbezést terjesztett elő a részítélet és a fent említett végzés ellen. Az alperes és az igazságügyminiszter a részítélet ellen terjesztett elő fellebbezést.
- 13 A Qorti Kostituzzjonali (alkotmánybíróság, Málta; a továbbiakban: alkotmánybíróság) 2019. szeptember 27-én meghozott ítélete révén helyben hagyta a részítéletet abban a részében, amelyben az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a felperesnek nem fűződik jogi érdeke az eljáráshoz az EJEE 6. cikke alapján vagy az alkotmány által védett alapvető jogok megsértése miatt. Az alkotmánybíróság megerősítette, hogy a felperes az alkotmány 116. cikke alapján folytathatja az eljárást, amennyiben az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének megsértésére hivatkozik. Az alkotmánybíróság elutasította az igazságügyminiszter fellebbezését, mivel az igazságügyminisztert nem lehetett volna alperesként megjelölni.
- 14 Az ügyet érdemi határozathozatal céljából visszautalta az elsőfokú bíróság elé. A felperes a 2019. október 7-én tartott tárgyalás során az elsőfokú bíróságtól előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését kérte. Az elsőfokú bíróság egy 2019. november 4-én meghozott végzés révén helyt adott annak a kérelemnek, amely előzetes döntéshozatal céljából az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének értelmezésére vonatkozó kérdésnek a Bíróság elé terjesztésére irányult.
- 15 Az elsőfokú bíróság rámutat arra, hogy a felperes a 2019. október 30-án tartott tárgyaláson tisztázta, hogy keresetével a 2019. április 25-i összes kinevezést, valamint a hatályos jogi szabályozás megváltoztatása nélkül történő összes más kinevezést is vitatja.

Jogi háttér

- 16 A jelen ügy szempontjából releváns rendelkezések – köztük az alapeljárásban vitatott rendelkezések, jelesül az alkotmány 96., 96A. és 100. cikke – az 1964-ben kihirdetett alkotmány VIII. fejezetében szerepelnek.
- 17 A 96. cikk (1) bekezdése és a 100. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a felsőbb szintű bíróságok bíráit és az alsóbb szintű bíróságok bíráit „a miniszterelnök javaslatára a [köztársasági] elnök nevezi ki”. Valamely jelöltnek számos követelményt kell teljesítenie ahhoz, hogy őt a felsőbb szintű bíróság bírójának vagy alsóbb szintű bíróság bírójának lehessen kinevezni. A szakmai tapasztalatot illetően Máltán a bírójelöltnek igazolnia kell, hogy alsóbb szintű bíróság esetén legalább hét évig (a 100. cikk (2) bekezdése), felsőbb szintű bíróság esetén pedig legalább tizenkét évig (a 96. cikk (2) bekezdése) ügyvédi tevékenységet folytatott.
- 18 Az alkotmány (felsőbb szintű bírósági bírák esetében a 97. cikk (1) bekezdése), alsóbb szintű bírósági bírák esetében a 100. cikk (3) bekezdése) akként rendelkezik, hogy a bírói testület tagjainak kinevezése a nyugdíjkorhatár, jelesül a hatvanötödik életévük eléréséig tart. Ezenfelül az alkotmány akként rendelkezik,

hogy a bírói testület tagja kizárólag a köztársasági elnök által, a képviselőháznak az összes tagja legalább kétharmadának szavazatával támogatott indítványa alapján és abban az esetben menthető fel tisztségéből, ha bizonyítást nyer, hogy nem képes a tisztségéből eredő feladatainak ellátására, vagy hogy szabálytalanul járt el (felsőbb szintű bírósági bírák esetében a 97. cikk (2) bekezdése, alsóbb szintű bírósági bírák esetében a 100. cikk (4) bekezdése).

- 19 Ezek a szabályok Málta 1964-ben történő függetlenné válása óta hatályban vannak anélkül, hogy bármikor is a jelen ügyben szereplőhöz hasonló jogkérdés vetődött volna fel. Ugyanezek a szabályok azelőtt is hatályban voltak, hogy Málta ratifikálta az EJEE-t, valamint hogy az Európai Unió tagállamává vált.
- 20 2016-ban több alkotmányjogi reformot vezettek be. E reformok keretében beiktatták – többek között – a 96A. cikket, amely létrehozta a JAC-t. A 96A. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a JAC tagja a főbíró, a legfőbb ügyész, a számvevőszék elnöke, a közigazgatási ügyek kivizsgálásáért felelős biztos (ombudsman) és az ügyvédi kamara elnöke. A 96A. cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a JAC elnöki tisztségét a főbíró vagy – annak távollétében – a rangsorban öt követő bíró tölti be. A 96A. cikk (3)–(8) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(3) (a) A miniszterek, az államtitkárok, a képviselőház tagjai, a helyi önkormányzati képviselők, illetőleg a politikai pártok tisztviselői és jelöltjei a [JAC] tagjaként nem nevezhetők ki és a [JAC] tagjaként betöltött tisztségük megszűnik:

azzal, hogy amennyiben az ügyvédi kamara elnöke az fenti indokból nem nevezhető ki a [JAC] tagjaként vagy a [JAC] tagjaként betöltött tisztsége megszűnik, az ügyvédi kamara helyette egy másik ügyvédet nevez ki a [JAC] tagjaként.

(b) A [JAC] tagjának tisztsége megüresedik, ha olyan körülmény merül fel, amelynek következtében az adott személy – ha nem lenne a [JAC] tagja – nem válhatna a [JAC] tagjává.

(c) A [JAC] tagja a felsőbb szintű bíróságok bírának esetével azonos körülmények között mondhat le vagy menthető fel a tisztségéből.

[...]

- (4) A [JAC] tagjai a feladataik ellátása során saját belátásuk szerint járnak el és egyetlen személy vagy hatóság irányítása, illetve felügyelete alá sem tartoznak.
- (5) A [JAC] titkárát az igazságügyért felelős miniszter nevezi ki.
- (6) A [JAC] a következő feladatokat látja el:

- (a) (a főbíró tisztségét leszámítva) a felsőbb szintű bíróságok bírói tisztségére vagy az alsóbb szintű bíróságok bírói tisztségére történő kinevezésben érdekelt személyektől (kivéve az (e) pont hatálya alá tartozó személyektől) érkező pályázatok fogadása és elbírálása;
- (b) az (a) pontban említett pályázatok és az azokhoz kapcsolódó aktusok állandó nyilvántartásának vezetése, amely nyilvántartás titkos és ahhoz kizárólag a [JAC] tagjai, a miniszterelnök és az igazságügyért felelős miniszter férhet hozzá;
- (c) a fent említett tisztségekre pályázó jelöltek meghallgatása és kiértékelése az általa megfelelőnek tartott módon és e célból bármely hatóságtól tájékoztatás kérése az általa észszerűen szükségesnek tartott mértékben;
- (d) a fent említett tisztségekre történő kinevezés céljából az igazságügyért felelős miniszter révén állásfoglalás a miniszterelnök részére a jelöltek kinevezhetősége és alkalmassága tárgyában;
- (e) a miniszterelnök kezdeményezésére állásfoglalás a főügyésznek, a számvevőszék elnökének, a közigazgatási ügyek kivizsgálásáért felelős biztosnak (ombudsmannak) vagy az alsóbb szintű bíróságok bíráinak tisztségét betöltő személyek bírói testületen belüli tisztségre történő kinevezhetősége és alkalmassága tárgyában;
- (f) az igazságügyért felelős miniszter mindenkor kezdeményezésére állásfoglalás a más igazságügyi tisztségre vagy bírósági tisztségre való kinevezés kérdésében
- azzal, hogy a (d) pontban említett kiértékelést a pályázat [JAC] általi fogadásától számított legfeljebb hatvan nap belül el kell végezni, míg az (e) és (f) pontban említett állásfoglalást annak kezdeményezésétől számított legfeljebb harminc napon belül vagy az igazságügyért felelős miniszter utasítása révén a hivatalos lapban a [JAC]-cal egyetértésben megállapított más határidőn belül ki kell adni.
- (7) A [JAC] bizalmasan és zárt ülés keretében jár el, valamint a [JAC] egyetlen tagja vagy titkára sem hívható fel arra, hogy a [JAC] által átvett valamely dokumentumra vagy a [JAC] által megtárgyalt, azzal vagy általa közölt kérdésre vonatkozóan valamely bíróság vagy más szerv előtt tanúvallomást tegyen.
- (8) A [JAC] a saját eljárását maga szabályozza és az igazságügyért felelős miniszter révén köteles közzétenni, hogy mely szempontok alapján végezi értékeléseit.”
- 21 A 96A. cikk (6) bekezdésének megfelelően a JAC feladata – többek között – az, hogy azonosítsa azokat a jelölteket, akiknek a bírói testület tagjává történő

kinevezése javasolható a miniszterelnök részére. Ez a feladatkör a felsőbb szintű bíróságok bíráit illetően a 96. cikk (3) és (4) bekezdésében, valamint az alsóbb szintű bíróságok bíráit illetően a 100. cikk (5) és (6) bekezdésében tükröződik. E rendelkezések 2016-ban léptek hatályba.

22 Az alkotmány 96. cikkének (3) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(3) Az ezen alkotmány 96A. cikke által létrehozott [JAC] – a (4) bekezdés sérelme nélkül – köteles elvégezni az említett 96A. cikk (6) bekezdése (c), (d) vagy (e) pontjának megfelelő kiértékelést azelőtt, hogy a miniszterelnök az (1) bekezdéssel összhangban javaslatot tesz a felsőbb szintű bíróságok bírájává történő kinevezést illetően.

(4) A miniszterelnök – a (3) bekezdésben foglalt rendelkezések sérelme nélkül – úgy határozhat, hogy nem a (3) bekezdésben említett kiértékelés eredményének megfelelően jár el:

azzal, hogy azt követően, hogy a miniszterelnök gyakorolta az e bekezdésben számára biztosított hatáskört, a miniszterelnök vagy az igazságügyért felelős miniszter:

(a) öt napon belül olyan nyilatkozatot tesz közzé a hivatalos lapban, amelyben bejelenti, hogy az említett hatáskör gyakorlása mellett döntött és megindokolja ezt a döntését; valamint

(b) a képviselőházban beszámol az említett döntésről és kifejti a döntés alapját képező indokokat legkésőbb a képviselőház azt követő második üléséig, hogy a javaslatot az (1) bekezdéssel összhangban megtették a [köztársasági] elnök részére:

azzal, hogy az e bekezdés első feltételének rendelkezései nem vonatkoznak a főbíró tisztségére történő kinevezésre.”

23 A 100. cikk a 96. cikkhez hasonlóan fogalmaz, azonban az alsóbb szintű bíróságok bíráinak a kinevezésével foglalkozik. A 100. cikk (5) és (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(5) Az ezen alkotmány 96A. cikke által létrehozott [JAC] – a (6) bekezdés rendelkezéseinek sérelme nélkül – köteles elvégezni az említett 96A. cikk (6) bekezdése (c), (d) vagy (e) pontjának megfelelő kiértékelést azelőtt, hogy a miniszterelnök az (1) bekezdéssel összhangban állást foglal az alsóbb szintű bíróságok bírájává történő kinevezést illetően.

(6) A miniszterelnök – az (5) bekezdésben foglalt rendelkezések sérelme nélkül – úgy határozhat, hogy nem az (5) bekezdésben említett kiértékelés eredményének megfelelően jár el:

azzal, hogy azt követően, hogy a miniszterelnök gyakorolta az e bekezdésben számára biztosított hatáskört, a miniszterelnök vagy az igazságügyért felelős miniszter:

(a) öt napon belül olyan nyilatkozatot tesz közzé a hivatalos lapban, amelyben bejelenti, hogy az említett hatáskör gyakorlása mellett döntött és megindokolja ezt a döntését; valamint

(b) a képviselőházban beszámol az említett döntésről és kifejti a döntés alapját képező indokokat legkésőbb a képviselőház azt követő második üléséig, hogy a javaslatot az (1) bekezdéssel összhangban megtették a [köztársasági] elnök részére.”

- 24 A bírói testület tagjainak fegyelmi ügyeiért kizárólag a felsőbb és alsóbb szintű bírósági bírák bizottsága (a továbbiakban: CJM) felel. A CJM-t az alkotmány 101B. cikke hozza létre és szabályozza. A 101B. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a CJM a bírói testület három olyan tagjából áll, akik nem tagjai az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottságnak, és akiket a felsőbb és alsóbb szintű bíróságok bírái közül választanak ki. E cikk rögzíti, hogy valamely alsóbb szintű bíróság bírójával szemben folytatott fegyelmi eljárásban a CJM három tagjából kettő alsóbb szintű bírósági bíró, míg a valamely felsőbb szintű bíróság bírójával szemben folytatott fegyelmi eljárásban a CJM három tagjából kettő felsőbb szintű bírósági bíró. A CJM elnökét a CJM tagjai maguk közül választják meg (a 101B. cikk (2) bekezdése). A 101B. cikk (3) bekezdésével összhangban a CJM bármely tagja a felsőbb szintű bíróságok bíráinak esetével azonos körülmények között mondhat le vagy menthető fel a tisztségéből. Ilyen esetben az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság póttagot nevez ki. Arra az esetre, ha a CJM megállapítja, hogy a bírói testület egy tagja súlyos jogsértést követett el, a 101B. cikk (10) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(10) Annak a [CJM] általi megállapítása esetén, hogy a felsőbb szintű bíróság bírója vagy az alsóbb szintű bíróság bírója megsértette a bírói testület tagjainak etikai kódexét:

(c) a [CJM]-nek – amennyiben úgy véli, hogy a jogsértés annyira súlyos, hogy a felsőbb szintű bíróság bírójának vagy az alsóbb szintű bíróság bírójának tisztségéből való felmentését indokolja – megállapításairól be kell számolnia az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság részére, amely megvizsgálja, hogy a bizonyíték *prima facie* bizonyítéknak minősül-e, és amennyiben álláspontja szerint a bizonyíték *prima facie* bizonyíték, felfüggeszti az érintett felsőbb szintű bírósági bírót vagy alsóbb szintű bírósági bírót a tisztségéből és az ügyet a képviselőház elnöke és a miniszterelnök elé utalja. Valamely felsőbb szintű bírósági bíró vagy alsóbb szintű bírósági bíró az e bekezdés rendelkezéseivel összhangban történő, legfeljebb hat hónapig tartó, tisztségéből történő felfüggesztésének időszaka alatt a tisztségének megfelelő illetmény és juttatások felére jogosult, és az

említett hat hónapos időszak elteltét követően ismételten a tisztségének megfelelő illetményre és juttatásokra válik jogosulttá tekintet nélkül arra, hogy az előterjesztett ügyet elbírálták-e. Amennyiben a képviselőház előtti eljárás nem eredményezi a bírói testület tagjának a tisztségéből való felmentését, a bírói testület tagja részére meg kell fizetni a felfüggesztése időszakának során tőle végig visszatartott illetményt és juttatásokat.”

25 A 101B. cikk (15) bekezdése akként rendelkezik, hogy a CJM tagjai a feladataik ellátását illetően „saját belátásuk szerint járnak el és egyetlen személy vagy hatóság irányítása, illetve felügyelete alá sem tartoznak”.

26 Mind a JAC (a 96A. cikk (1) bekezdése), mind pedig a CJM (a 101B. cikk (1) bekezdése) az alkotmány 101A. cikke révén létrehozott és a máltai törvénygyűjtemény 369. fejezete által szabályozott, az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság albizottsága. A 101A. cikk esetlegesen releváns rendelkezései az alábbiak:

„(1) Az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság a [köztársasági] elnökből mint a bizottság elnökéből és az alábbi kilenc tagból áll:

(a) a főbíró, aki az alelnök, és aki az elnök távollétében betölti a bizottság elnöki tisztségét;

(b) a legfőbb ügyész hivatalból;

(c) a felsőbb szintű bíróság bírái által maguk közül négy évre megválasztott két tag;

(d) az alsóbb szintű bíróságok bírái által maguk közül négy évre megválasztott két tag;

(e) két tag, akik közül az egyiket a miniszterelnök, míg a másikat az ellenzék vezetője nevez ki négy évre, és akik legalább negyvenöt évesek és a köztisztviselőknek örvendenek, valamint következetes és őszinte személyként ismertek;

(f) az ügyvédi kamara elnöke hivatalból.

(2) A [köztársasági] elnök kizárólag szavazategyenlőség esetében döntő szavazattal rendelkezik; amennyiben az alelnök vezeti a bizottság valamely ülését, az említett döntő szavazat mellett a saját eredeti szavazati jogát is megtartja.

[...]

(4) (a) Nem nevezhető ki az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság tagjaként, és az e bizottság tagjaként betöltött tisztsége megszűnik annak, aki:

- (i) miniszter, államtitkár, a képviselőház tagja vagy a helyi önkormányzat tagja;
- [...]
- (5) [...]
- (b) Amennyiben a bizottság valamely tagját felmentették a tisztségéből vagy arról lemondott, a [köztársasági] elnök saját belátása szerint olyan póttagot nevez ki a bizottságba, aki álláspontja szerint – amennyiben lehetséges – az általa helyettesített tagnak megfelelő jellemzőkkel és képzettségekkel rendelkezik.
- (c) Amennyiben az e cikk (1) bekezdésének (c) és (d) pontja alapján megválasztandó vagy az említett bekezdés (e) pontja alapján kinevezendő tagokat a [köztársasági] elnök erre vonatkozó felhívásától számított két héten belül nem választják meg, illetve nem nevezik ki, a [köztársasági] elnök – aki a szóban forgó kinevezés során a saját belátása szerint jár el – maga nevezi ki azokat a tagokat, akik álláspontja szerint – amennyiben lehetséges – a szóban forgó tagokkal azonos jellemzőkkel és képzettségekkel rendelkeznek.
- [...]
- (7) A bizottság tagjai és a bizottság albizottságainak tagjai a feladataik ellátása során a saját belátásuk szerint járnak el és egyetlen személy vagy hatóság irányítása, illetve felügyelete alá sem tartoznak.
- [...]
- (9) Az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság titkára a bizottság albizottságainak titkáráként is eljár. A bizottság titkárát a bizottság a bíróságokhoz kirendelt köztisztviselők vagy a jogi hivatásrendek tagjai közül nevezi ki. A titkár a tisztségét a kinevezésének a bizottság általi visszavonásáig tölti be.
- (10) Az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság vagy e bizottság valamely albizottságának tagjaként kinevezett személyt a [köztársasági] elnök mentheti fel a tisztségéből az adott tagot kinevező szerv vagy személy javaslatára, a szóban forgó személy azonban kizárólag akkor mozdítható el, ha nem képes a tisztségét ellátni (akár szellemi, akár testi fogyatékoság vagy más ok miatt), vagy ha szabálytalanul jár el.
- (11) Az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság feladata, hogy:
- (a) felügyelje az összes alsóbb szintű bíróság és felsőbb szintű bíróság munkáját, és hogy ajánlásokat tegyen az igazságügyért felelős miniszter

számára arra vonatkozóan, hogy álláspontja szerint a szóban forgó bíróságok hatékonyabb működését milyen eszközökkel lehetne [elősegíteni];

(b) javaslatot tegyen az igazságügyért felelős miniszter részére az igazságszolgáltatás igazgatásának megszervezésével kapcsolatos bármely kérdésben;

[...]

(f) felhívja a bármely bíróságnál tisztséget betöltő felsőbb szintű bírósági bíró vagy alsóbb szintű bírósági bíró figyelmét minden olyan körülményre, amely adott esetben nem járul hozzá a szóban forgó bíróság hatékony és megfelelő működéséhez;

[...]

(h) ellássa a jogszabály által számára biztosított egyéb feladatokat.

(12) Az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelős bizottság az előző naptári év során végzett tevékenységéről évente egyszer beszámol az igazságügyért felelős miniszternek és saját belátása szerint vagy az említett miniszter felhívására bármikor be kell számolnia egy adott ügyről a szóban forgó miniszternek.

(13) A [köztársasági] elnök a felsőbb szintű bírósági bírák és az alsóbb szintű bírósági bírák helyettesítését, valamint a felsőbb szintű bírósági bírák és az alsóbb szintű bírósági bírák feladatainak biztosítását illetően őt megillető hatáskört az igazságügyért felelős miniszter javaslatára gyakorolja azzal, hogy a miniszternek a [köztársasági] elnök részére előterjesztendő javaslatában követnie kell a főbíró ügyre vonatkozó esetleges ajánlásait:

azzal, hogy amennyiben a főbíró nem tesz ajánlást a miniszter részére, vagy ha ez a miniszter álláspontja szerint megfelelő, az ügyben bármely olyan módon javaslatot tehet a [köztársasági] elnök részére, amelyet álláspontja szerint a körülmények között megfelelő:

továbbá azzal, hogy ilyen esetben a hivatalos közlönyben haladéktalanul indoklással ellátott tájékoztatást tesz erről közzé és ezt a képviselőházban is bejelenti legkésőbb a képviselőház azt követő második ülésén, hogy a javaslatot megtették a [köztársasági] elnök részére.

(14) Bírósági eljárásban nem vizsgálható, hogy az igazságszolgáltatás igazgatásáért felelő bizottság az alkotmány által vagy alapján ráruházott feladatokat megfelelően látta-e el.”

A felek előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kapcsolatos észrevételei

- 27 Az elsőfokú bíróság – azt követően, hogy a felperes egy 2019. október 7-én tartott tárgyaláson előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére kérte – felhívta a feleket arra, hogy nyújtsák be észrevételeiket arra vonatkozóan, szükséges-e a szóban forgó kérelem előterjesztése.

- 28 A felperes az észrevételeiben előadta, hogy – tárgyilagosan nézve – a bírói testület tagjainak kinevezését illetően a miniszterelnöknek biztosított – az alkotmány releváns cikkeinek olvasatából következően – szinte korlátlan mérlegelési mozgástér nem biztosítja a bírói testület tagjainak a pártatlanságukat és függetlenségüket esetlegesen befolyásoló külső tényezőktől való önállóságát, és e tekintetben kétségeket vet fel.

- 29 A felperes az ügy érdemét illetően hozzáteszi, tényként megállapítást nyer majd, hogy a bírói testület 2013 óta kinevezett legalább 19 tagja igen aktív szerepet töltött be a jelenleg kormányon lévő munkaspártban, vagy hogy e tagokat oly módon nevezték ki, amely a bírói testületbe történő politikai beavatkozás gyanúját veti fel. Összefoglalva, 2013 óta egy főbíró, valamint az összesen 23 felsőbb szintű bírósági bíróból 11 új bírót (vagyis a felsőbb szintű bírósági bírák 48%-át) és az összesen 22 alsóbb szintű bírósági bíróból 12 új bírót (vagyis az alsóbb szintű bírósági bírák 55%-át) neveztek ki. Mindezeket a bírókat ugyanaz a miniszterelnök nevezte ki, amely miniszterelnököt a bírói testület tagjainak kinevezését illetően megilleti az utolsó szó. A felperes előadja, hogy ez a mérlegelési mozgástér önkényes, arra nem vonatkoznak egyértelmű és tárgyilagos szabályok vagy követelmények, nem képezi bírósági felülvizsgálat tárgyát és a miniszterelnököt jogilag nem köti a 2016-ban bevezetett módosítások által létrehozott JAC állásfoglalása. Ez azt jelenti, hogy a miniszterelnök mérlegelési mozgásterére vonatkozóan „fékek és ellensúlyok” mechanizmusa nem érvényesül.

- 30 A felperes a 2019. október 30-án tartott tárgyaláson tisztázta, hogy keresetével a 2019. április 25-i összes kinevezést, valamint az e dátumot követő esetleges egyéb kinevezéseket vitatja. Előadta, hogy e kinevezések ellentétesek a Velencei Bizottság által kiadott azon állásfoglalással, amelyben a Velencei Bizottság kifejtette a bírói testület tagjai máltai jogrendszerben történő kinevezésének módjára vonatkozó álláspontját. Közelebbről, a Velencei Bizottság az állásfoglalásának 43. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy „a JAC-ot bevezető 2016. évi alkotmánymódosítások a helyes irányba megtett lépésnek minősültek, de azok nem biztosítják a bírói függetlenséget. További lépésekre van szükség. A bírói testület függetlenségének elve megköveteli, hogy a felsőbb szintű bíróságok bíráit és az alsóbb szintű bíróságok bíráit érdem alapján, minden indokolatlan politikai befolyást kizárva válasszák ki. A miniszterelnök nem befolyásolhatja a felsőbb szintű bíróságok bíráinak és az alsóbb szintű bíróságok bíráinak kinevezését. Ellenkező esetben megnyílna az út a politikai befolyás előtt, ami nem egyeztethető össze a bírói testület függetlenségének modern fogalmával.”

- 31 A felperes hangsúlyozza, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet sürgősséggel kell elbírálni, és hogy addig is ideiglenes intézkedéseket kell hozni.
- 32 Az alperes a maga részéről előadja, hogy Máltán tiszteletben tartják a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot. Ezzel összefüggésben a 2019. április 25-én hatályba lépett kinevezések során szigorúan betartották az alkotmány rendelkezéseit és e kinevezések összhangban állnak az uniós joggal. Az alperes előadja, hogy nincs különbség e konkrét kinevezések és a bírói testület tagjainak Málta alkotmányának 1964-ben történt kihirdetése óta történő más kinevezései között, hacsak nem az, hogy a 2016 előtti kinevezésektől eltérően a szóban forgó jelöltek alkalmasságát az alkotmány 96A. cikkében létrehozott JAC kiértékelte. A JAC tagjai nem csak alkotmányjogi szempontból, hanem feladataikat illetően is függetlenséget élveznek.
- 33 Ezenfelül az alperes előadja, hogy a bírói testület tagjai kinevezésének rendszere összhangban áll az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének az Európai Unió Bírósága által értelmezett előírásaival. E rendszer ugyanis tükrözi azt, ahogyan a bírakat az EUMSZ 253. cikk első bekezdése alapján az Európai Unió Bíróságánál kinevezik, amely kinevezés során a 255. cikk alapján létrehozott bizottság véleménye nem köti a tagállamok kormányait a végleges döntésük meghozatala szempontjából. A máltai rendszerben az alkotmány 96A. cikke alapján létrehozott JAC ajánlásokat tesz arra vonatkozóan, valamely személy alkalmas-e arra, hogy a bírói testület tagjaként lásson el szolgálatot. Jóllehet, ezen ajánlás nem kötelező, az annak el nem fogadására vonatkozó döntést az alkotmány 96. cikkének (4) bekezdésével és 100. cikkének (6) bekezdésével összhangban közzé kell tenni.
- 34 Az alperes úgy véli, hogy a jelen ügyben nincs szükség ideiglenes intézkedésre, mivel nem történik hivatkozás az uniós jog által biztosított konkrét jogra. Ezenfelül nem állítható az, hogy a felperes ezen intézkedések hiányában helyrehozhatatlan kárt szenvedne.
- 35 Az alperes a Bíróság eljárási szabályzatának 105. cikke szerinti gyorsított eljárás iránti kérelemre tekintettel előadja, hogy bár a felperes kifejezetten a 2019. április 25-i kinevezésekre hivatkozik, úgy tűnik, hogy valójában a 2013 (a kormányon lévő politikai párt megváltozása) óta történő összes kinevezést vitatja. Figyelembe véve, hogy a bírói testület tagjai kinevezésének rendszere az eredetihez képest nem változott az alkotmány kihirdetése óta egészen 2016-ig, amikor is bevezették az alkalmasság JAC általi értékelésének mechanizmusát, a felperes keresete a felsőbb szintű bírósági bírák és az alsóbb szintű bírósági bírák mai napig történő minden egyes kinevezését szükségszerűen hátrányosan érinti. Az alperes erre tekintettel előadja, hogy az ügy igen érzékeny természete abszolút óvatosságot tesz szükségessé annak kezelése során. Az alperes ezért ellenzi azt, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet gyorsított eljárásban bírálják el. Az alperes előadja, hogy a gyorsított eljárás keretében alkalmazandó rövid határidők nem teszik lehetővé, hogy a felek az érveiket az ezen ügy által szükségessé tett részletességgel adják elő, aminek drasztikus következményei lehetnek a máltai

jogrendszerre, a máltai bíróságok által a mai napig meghozott egyes ítéletekkel, illetve végzésekkel kapcsolatos jogbiztonságra és általánosságban véve az ország alkotmányos rendjére nézve.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokai

- 36 Az elsőfokú bíróság ezen észrevételek alapos vizsgálatát követően úgy ítéli meg, hogy az ügyben a Bíróság útmutatása szükséges az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének a jelen ügy körülményeivel összefüggésben történő értelmezését illetően.
- 37 Az elsőfokú bíróság utal a 2019. június 24-én meghozott Bizottság kontra Lengyelország ítéletre (C-619/18, EU:C:2019:531), amelyre a felek a jelen ügyben többször és részletesen hivatkoztak. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a jelen ügy által felvetett több kérdéssel is foglalkozott a fent említett ítélet. Ugyanakkor több olyan kérdés is van, amely túlmutat az említett ítéletben elbírált kérdéseken, és amelyet láthatóan még nem bíráltak el.
- 38 Az elsőfokú bíróság úgy ítéli meg, hogy főként a miniszterelnököt az alkotmány 96., 96A. és 100. cikke alapján a bírói testület valamennyi tagjának kinevezésére vonatkozóan megillető mérlegelési mozgáster kérdését, valamint azt a kérdést kell elbírálnia, hogy a 2016. évi alkotmánymódosítások továbbfejlesztették-e ezt a mérlegelési mozgásteret. Az elsőfokú bíróság ugyanakkor úgy ítéli meg, hogy e kérdést a rendszer egésze, ezen belül Máltán a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog értékelésével összefüggésben kell elbírálni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 39 A fentiek alapján az elsőfokú bíróság – abból a célból, hogy megkapja az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához szükséges segítséget – arra kéri a Bíróságot, hogy bírálja el az alábbi kérdéseket:
 - 1) Úgy kell-e tekinteni, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkétől függetlenül vagy azzal együtt értelmezett második [albekezdése] alkalmazandó Málta alkotmánya 96., 96A. és 100. cikkének jogi érvényességét illetően?
 - 2) Amennyiben az első kérdésre igenlő választ kell adni, úgy kell-e tekinteni, hogy a miniszterelnököt Máltán a bírói testület tagjainak kinevezése során megillető hatáskör – az alkotmány 2016-ban hatályba lépett 96A. cikke tükrében is – összhangban áll az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével és az Alapjogi Charta 47. cikkével?
 - 3) Amennyiben az nyer megállapítást, hogy a miniszterelnök hatásköre nem összeegyeztethető, ezt a jövőbeni kinevezéseket illetően kell-e figyelembe venni, vagy ez érinti a korábbi kinevezéseket is?

Gyorsított eljárás iránti kérelem

- 40 Az elsőfokú bíróság – figyelembe véve, hogy nem csak közérdekű és nemzeti érdekű, hanem olyan kérdésről van szó, amely a bírósági rendszer fenntarthatóságát és alapjait illetően is súlyos kétséget vet fel, és mivel e kérdés a jelen ügy kimenetelétől függ – kéri a Bíróságot, hogy a jelen ügyet a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdésében rögzített gyorsított eljárás keretében sürgősséggel bírálja el.

MUNKADOKUMENTUM