

AJÁNLÁSOK

A BIZOTTSÁG (EU) 2017/146 AJÁNLÁSA

(2016. december 21.)

a lengyelországi jogállamiságról a Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlásának kiegészítésére

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 292. cikkére,

mivel:

- (1) A Bizottság 2016. július 27-én ajánlást fogadott el a lengyelországi jogállamiságról ⁽¹⁾, amelyben bemutatta az Alkotmánybíróság helyzetével kapcsolatos aggályait és javaslatot tett azoknak a kezelésére.
- (2) A Bizottság az ajánlást a jogállamisági keret alapján fogadta el ⁽²⁾. A jogállamisági keret meghatározza, hogy a Bizottság miként reagál, amennyiben egyértelmű jelek utalnak arra, hogy valamely tagállamban veszély fenyegeti a jogállamiságot, valamint kifejti a jogállamiságból fakadó elveket. A jogállamisági keret iránymutatást ad a Bizottság és a tagállam közötti párbeszédre annak megakadályozása érdekében, hogy a jogállamiságot érő, kialakulóban lévő rendszerszintű fenyegetés a „súlyos megsértés egyértelmű veszélyévé” fejlődhessen, ami kiválthatja az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás alkalmazását. Amennyiben egyértelmű jelek utalnak arra, hogy a jogállamiság valamely tagállamban rendszerszintű fenyegetésnek van kitéve, a Bizottság párbeszédet kezdeményezhet az adott tagállammal a jogállamisági keretnek megfelelően.
- (3) Az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében foglalt közös értékeken alapul, amelyek közé tartozik a jogállamiság tiszteletben tartása is. A Bizottság az uniós jog védelmének biztosítására irányuló feladatán felül együttes felelősséget visel az Európai Parlamenttel, a tagállamokkal és a Tanáccsal az Unió közös értékeinek garantálásáért is.
- (4) Az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács által összeállított, különösen a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) szakismeretére építő dokumentumok nem kimerítő jelleggel felsorolják ezeket az elveket, és ezáltal meghatározzák az EUSZ 2. cikkének megfelelően az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését. Az említett elvek közé tartozik a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan bíróságok; az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjedő hatékony bírósági jogorvoslat; valamint a törvény előtti egyenlőség ⁽³⁾. Ezen elvek és értékek megőrzése mellett a tagállami intézmények kötelesek a lojális együttműködésre is.
- (5) A 2016. július 27-i ajánlásában a Bizottság bemutatta azokat a körülményeket, amelyek között 2016. január 13-án úgy döntött, hogy megvizsgálja a helyzetet a jogállamisági keret alapján, és amelyek alapján 2016. június 1-jén véleményt fogadott el a lengyelországi jogállamiságról. Az ajánlás ugyancsak bemutatta, hogy a Bizottság és a lengyel kormány közötti eszmecserék nem tudták eloszlatni a Bizottság aggályait.
- (6) A Bizottság az ajánlásában úgy találta, hogy Lengyelországban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetés alatt áll, és javasolta, hogy a lengyel hatóságok tegyenek megfelelő és sürgős intézkedéseket e fenyegetés kezelése érdekében.
- (7) A Bizottság különösen a következőket javasolta a lengyel hatóságoknak: a) teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait, amelyek előírják, hogy a *Szejm* 7. ciklusa során 2015. októberben törvényesen jelölt három bíró hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy a *Szejm* 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne foglalhassa el a bírói hivatalát; b) hirdessék ki

⁽¹⁾ A Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlása (2016. július 27.) a lengyelországi jogállamiságról (HL L 217., 2016.8.12., 53. o.)

⁽²⁾ A Bizottság közleménye – A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final.

⁽³⁾ Lásd: COM(2014) 158 final, I. melléklet, 2. szakasz.

és teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatait, és gondoskodjanak arról, hogy a jövőben a határozatok kihirdetése automatikusan történjen, és ne függjön a végrehajtó hatalom vagy a törvényhozás bármely döntésétől; c) gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény bármely reformja során tartsák tiszteletben az Alkotmánybíróság határozatait, ideértve a 2015. december 3-i és 9-i határozatokat, valamint a 2016. március 9-i határozatot, és teljes körűen vegyék figyelembe a Velencei Bizottság véleményét; valamint gondoskodjanak arról is, hogy az Alkotmánybíróság mint az alkotmány őrének hatásosságát ne ássák alá a követelmények; d) gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhassa az Alkotmánybíróságról szóló, 2016. július 22-én elfogadott törvényt annak hatálybalépése előtt, továbbá hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott határozatát; (e) tartózkodjanak az olyan intézkedésektől és nyilatkozatoktól, amelyek alkalmasak arra, hogy aláássák az Alkotmánybíróság legitimitását és hatékonyságát.

- (8) A Bizottság felkérte a lengyel kormányt, hogy három hónapon belül oldja meg az ajánlásban szereplő problémákat, és tájékoztassa a Bizottságot az e célból foganatosított intézkedésekről. A Bizottság megjegyezte, hogy továbbra is kész konstruktív párbeszédet folytatni a lengyel kormánnyal.
- (9) 2016. július 30-án a köztársasági elnök aláírta a 2016. július 22-i törvényt, amely 2016. augusztus 1-jén jelent meg a Hivatalos Lapban.
- (10) 2016. augusztus 11-én az Alkotmánybíróság határozatot hozott a 2016. július 22-i törvényről. ⁽¹⁾ A határozat kimondta, hogy a törvény számos rendelkezése, amelyek mindegyikével kapcsolatban a Bizottság ajánlása aggályt fogalmazott meg, alkotmányellenes. Az alkotmányellenesség alapja jellemzően a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve ⁽²⁾, a bíróságok és törvényszékek más hatalmi ágaktól való függetlensége ⁽³⁾, a bírák függetlensége ⁽³⁾ és a közhivatalok tisztességének és hatékonyságának elve volt ⁽⁴⁾. A lengyel kormány azonban nem ismerte el a határozat érvényességét, és nem hirdette ki a Hivatalos Lapban.
- (11) 2016. augusztus 16-án a lengyel kormány kihirdette az Alkotmánybíróság 21 határozatát, amiket az a 2016. április 6. és 2016. július 19. közötti időszakban hozott. Ezeknek a határozatnak a kihirdetése látszólag a 2016. július 22-i törvény 89. cikkén alapul, amely szerint „az Alkotmánybíróságnak a 2015. június 25-i alkotmánybíróági törvény rendelkezéseinek megsértésével 2016. július 20-a előtt hozott határozatait e törvény hatálybalépésétől számított 30 napon belül kell kihirdetni a megsemmisített normatív aktusokra vonatkozó határozatok kivételével”. Ez a rendelkezés azok közé tartozott, amiket az Alkotmánybíróság a 2016. augusztus 11-i határozatában alkotmányellenesnek nyilvánított. A kormány továbbra sem hirdette ki a 2016. március 9-i és 2016. augusztus 11-i határozatokat, sem a 2016. augusztus 11. óta meghozott 16 határozatot.
- (12) 2016. augusztus 18-án a lengyel ügyészség tájékoztatást adott az Alkotmánybíróság elnöke elleni bünyügyi nyomozás megindításáról amiatt, hogy nem engedte hivatalba lépni azt a három bírót, akiket az új parlamenti ciklus 2015. decemberben jelölt.
- (13) 2016. szeptember 14-én, az Európai Parlament határozatot fogadott el a lengyelországi helyzetről ⁽⁵⁾, és többek között felszólította a lengyel kormányt, hogy működjön együtt a Bizottsággal a Szerződésben megfogalmazott őszinte együttműködés elve szerint, és sürgette, hogy a Bizottság által megadott három hónapot használja fel arra, hogy egyeztessen a *Szejmben* képviselt valamennyi párttal olyan kompromisszum érdekében, ami megoldja a fennálló alkotmányos válságot a Velencei Bizottság véleményének és a Bizottság ajánlásának teljes körű tiszteletben tartásával.
- (14) 2016. szeptember 30-án a *Szejm* tagjainak egy csoportja új törvényjavaslatot nyújtott be az Alkotmánybíróság bíráinak jogállásáról. A javaslat rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmánybíróság bíráinak jogairól és kötelezettségeiről, az Alkotmánybíróság bíráinak jelölési rendszeréről, a megbízatásukról és a tisztségük megszűnéséről, továbbá a mentesség, a személyes sértetlenség és a fegyelmi felelősség kérdéseiről.

⁽¹⁾ K 39/16.

⁽²⁾ A 2016. július 22-i törvény 38. cikk (3)-(6) bekezdése, 61. cikk (6) bekezdése, 83. cikk (2) bekezdése, 84-87. cikke és 89. cikke.

⁽³⁾ A 2016. július 22-i törvény 26. cikk (1) bekezdés (1) pont (g) alpontja, 68. cikk (5)-(7) bekezdése.

⁽⁴⁾ A 2016. július 22-i törvény 38. cikk (3)-(6) bekezdése, 61. cikk (3) és (6) bekezdése, 68. cikk (5)-(7) bekezdése és 83. cikk (2) bekezdése.

⁽⁵⁾ Az Európai Parlament határozata (2016. szeptember 14.) a legutóbbi lengyelországi fejleményekről és azoknak az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített alapvető jogokra gyakorolt hatásáról (2016/2774(RSP)).

- (15) A Velencei Bizottság 2016. október 14-én fogadta el a 2016. július 22-i törvénnyel kapcsolatos véleményét ⁽¹⁾. A vélemény megjegyzi, hogy a törvény tartalmaz némi előrelépést a 2015. december 22-i törvényhez képest, amely a Velencei Bizottsági 2016. márciusi véleményének alapjául szolgált. Mindazonáltal úgy véli, hogy ezek a fejlemények túl korlátozottak a kiterjedésüket illetően, mivel az elfogadott törvény egyéb rendelkezései jelentősen késleltetnék és akadályoznák az Alkotmánybíróság munkáját, akár még meddővé is tennék azt, valamint aláásnák a függetlenségét azáltal, hogy túlzott törvényhozási és végrehajtói ellenőrzést gyakorolnak a működése felett. Az ilyen további rendelkezések közé tartoznak azok, amelyek az ügy hat hónappal történő elhalasztására vonatkoznak négy bíró kérésére, vagy amelyek lehetővé teszik, hogy a legfőbb ügyész ellehetetlenítsen egy ülést a jelenlétével vagy az összes intézményi ügy felfüggesztését hat hónapra, amit ismételt nyilván tartásba vétel követ. A vélemény kritizálta a rendszert, ahogy az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére jelöltek javasolnak a köztársasági elnöknek, ami olyan helyzethez vezethet, ahol olyan jelöltet állítanak, aki nem élvez a bírák jelentős többségének támogatását. Ezen túlmenően és bármilyen alkotmányos vagy jogi alap nélkül, a miniszterelnöki kancellária oly módon kívánja kontrollálni az Alkotmánybíróság határozatainak érvényességét, hogy megtagadja a határozatai kihirdetését. A vélemény aláhúzza azt is, hogy a bírák kinevezésének problémáját nem oldották meg a javaslatoknak megfelelően, és hogy a 2016. július 22-i törvény azon rendelkezésének a végrehajtása, amely előírja az Alkotmánybíróság elnöke számára, hogy ügyeket szignáljon a decemberi bírákra, ellentétes lenne az Alkotmánybíróság határozataival, amelyek egységesen kötelezőek és így kötelezőek minden állami hatóságra, beleértve az Alkotmánybíróságot és annak elnökét. A vélemény leszögezi, hogy a törvény elfogadásával a lengyel parlament alkotmányos felülvizsgálati jogokat vont magához, amikkel nem rendelkezett, amikor rendes törvényhozóként járt el. Úgy vélte, hogy a lengyel parlament és a kormány folytatta az Alkotmánybíróság mint az alkotmányos ügyek legfőbb döntőbírója jogállásának megkérdőjelezését, és ezt a hatáskört maguknak tulajdonították: újabb akadályokat emeltek az Alkotmánybíróság hatékony működése elé, és folytatták a függetlenségének aláását. A vélemény szerint az alkotmányos válság elnyújtásával obstruálták az Alkotmánybíróságot, amely nem tudja betölteni az alkotmányos szerepét mint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelmezője. A lengyel kormány úgy döntött, hogy nem vesz részt a Velencei Bizottság 2016. október 14-i ülésén, mert úgy vélte, hogy a Velencei Bizottság véleménye egyoldalú és nem vette figyelembe a kormány álláspontját.
- (16) 2016. október 26-án a *Szejm* tagjainak egy csoportja új törvényjavaslatot nyújtott be az Alkotmánybíróság szervezetről és eljárásairól. A javaslat részletes rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmánybíróság szervezetről és eljárásairól, köztük új szabályokat az Alkotmánybíróság elnökének és elnökhelyettesének megválasztásáról. A javaslat kiegészíti az Alkotmánybíróság bíráinak jogállására vonatkozó törvényjavaslatot, amit 2016. szeptember 30-án nyújtottak be a *Szejmnek* (lásd feljebb); a két törvényjavaslat szorosan kapcsolódik egymáshoz és szándékuk a 2016. július 22-i törvény felváltása.
- (17) 2016. október 27-én – az ajánlás által megadott három hónapos határidő belül – a lengyel kormány válaszolt a Bizottság ajánlására. A válasz egyetlen pontban sem ért egyet az ajánlásban kifejtett állásponttal, és nem jelent be semmilyen új intézkedést a Bizottság által felvetett alkotmányossági aggályok enyhítésére.
- (18) 2016. október 31-én az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elfogadta a záró megjegyzéseit Lengyelország hetedik időközi jelentéséről. Aggályokat fogalmazott meg a törvénykezési reform negatív hatásairól, többek között az Alkotmánybíróságról szóló törvény 2015. decemberi és 2016. júliusi módosításaival, továbbá az Alkotmánybíróság határozatainak figyelmen kívül hagyásával kapcsolatban; az Alkotmánybíróság működésével és függetlenségével, valamint az Egyezmény végrehajtásával kapcsolatban. A Bizottság ugyancsak kifejezte az aggályait azzal kapcsolatban, hogy a miniszterelnök megtagadta az Alkotmánybíróság 2016. márciusi és áprilisi határozatai kihirdetését; azzal kapcsolatban, hogy a kormány az Alkotmánybíróság összetételét oly módon próbálta megváltoztatni, amit az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tekintett, valamint az Alkotmánybíróság elnöke ellen állítólagos hatalommal való visszaélés miatt indított jogi eljárások miatt. A Bizottság rámutatott, hogy Lengyelországnak biztosítania kellene az Alkotmánybíróság és annak bírái sértetlenségének és függetlenségének tiszteletben tartását és védelmét, és biztosítania kell az összes határozata végrehajtását. A Bizottság sürgette Lengyelországot, hogy haladéktalanul hivatalosan hirdesse ki az Alkotmánybíróság összes határozatát, tartózkodjon az olyan intézkedésektől, amelyek akadályozzák a hatékony működését, és biztosítson átlátható és pártatlan eljárást a tagjai kinevezésére és hivatali idejük biztosítására, ami a nemzeti és nemzetközi jog alapján is megfelel a törvényesség követelményeinek.
- (19) 2016. november 7-én az Alkotmánybíróság határozatot hozott a 2016. július 22-i törvényben szereplő, az Alkotmánybíróság elnökének és elnökhelyettesének megválasztására vonatkozó rendelkezések alkotmányosságáról ⁽²⁾. Meg kell jegyezni, hogy mivel megtagadták az Alkotmánybíróság három bírájának részvételét az ügyben ⁽³⁾, és figyelemmel arra a tényre, hogy a *Szejm* 7. ciklusa által 2015. októberében jogszerűen jelölt három

⁽¹⁾ 860/2016, CDL-AD(2016)026. sz. vélemény.

⁽²⁾ K 44/16.

⁽³⁾ Lásd az Alkotmánybíróság elnökének 2016. november 7-i leiratát.

bíró nem foglalta el a hivatalát az Alkotmánybíróságnál, az Alkotmánybíróságnak meg kellett változtatnia az összetételét teljes ülésről öt bíróból álló tanácsra. 2016. augusztus 11. óta az Alkotmánybíróság nem tudott teljes ülést tartani határozathozatal céljából. 2016. november 10-én egy ügy teljes ülésen való tárgyalását el kellett halasztani, mivel nem volt meg a teljes ülés határozatképességéhez szükséges többség. Ezen kívül, 2016. november 30-án és december 8-án a Nagykamara nem tudott határozatot hozni a jelöltállításról az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére, mert a törvény által a határozatképességéhez előírt többséget nem érték el.

- (20) 2016. december 1-jén a Szenátus elfogadta a 2016. november 30-i törvényt az Alkotmánybíróság bírának jogállásáról („bírák jogállásáról szóló törvény”).
- (21) 2016. december 2-án a Szenátus elfogadta a 2016. november 30-i törvényt az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásairól („szervezeti és eljárási törvény”).
- (22) 2016. december 14-én az Európai Parlament vitát tartott a jogállamiság helyzetéről Lengyelországban. A vita során a Bizottság sürgősséggel felhívta a lengyel hatóságokat, hogy ne léptessék hatályba az új törvényeket azelőtt, hogy az Alkotmánybíróság lehetőséget kapna az alkotmányosságuk vizsgálatára.
- (23) 2016. december 15-én a Szenátus elfogadta a 2016. december 13-i törvényt a szervezeti és eljárási törvény és a bírák jogállásáról szóló törvény végrehajtásáról („végrehajtási törvény”).
- (24) 2016. december 19-én a köztársasági elnök aláírta mind a három fent említett törvényt, amiket kihirdettek a Hivatalos Lapban. Ugyanezen a napon a köztársasági elnök kinevezte Julia Przyłębskát, az új Szejm által választott bírót, az Alkotmánybíróság eljáró elnöki tisztségére.
- (25) 2016. december 20-án Julia Przyłębska bíró felkérte a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót, hogy lépjenek hivatalba az Alkotmánybíróságon, és ugyanarra a napra összehívta a Nagykamara ülését. A rövid úton történt értesítés miatt egy bíró nem tudott részt venni, és kérte az ülésnek a következő napra való elhalasztását. Julia Przyłębska bíró ezt visszautasította, de hét másik bíró sem tudott részt venni az ülésen. Csak hat bíró, köztük a törvényellenesen jelölt három bíró vett részt az ülésen, ahol megválasztottak két jelöltet, Julia Przyłębskát és Mariusz Muszyńskit, akiket jelöltként mutattak be a köztársasági elnöknek.
- (26) 2016. december 21-én a köztársasági elnök kinevezte Julia Przyłębskát az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére,

ELFOGADTA EZT AZ AJÁNLÁST:

1. A Lengyel Köztársaságnak figyelembe kell vennie a Bizottság alábbiakban kifejtett elemzését, és meg kell hoznia az ezen ajánlás 7. szakaszában szereplő intézkedéseket ahhoz, hogy a feltárt problémák a kitűzött határidőn belül megoldást nyerjenek.

1. AZ AJÁNLÁS HATÁLYA

2. Ezen ajánlás kiegészíti a 2016. július 27-i ajánlást. Megvizsgálja, hogy az említett ajánlásban szereplő aggályok közül melyekkel foglalkoztak, rögzíti a fennmaradó aggályokat, és felsorolja a Bizottság néhány újabb, azóta felmerült aggályát a jogállamisággal kapcsolatban Lengyelországban. Erre alapozva ajánlásokat tesz a lengyel hatóságoknak ezen aggályok kezelésének módjára. Az említett aggályok a következő kérdésekre vonatkoznak:

- (1) az Alkotmánybíróság bírának kinevezése, és az e tárgyban hozott 2015. december 3-i és 9-i, továbbá 2016. augusztus 11-i alkotmánybírósági határozatok végrehajtásának elmaradása;

- (2) az a tény, miszerint nem hajtották végre az Alkotmánybíróság számos határozatát 2016. március óta, beleértve az Alkotmánybíróságról szóló jogszabályokra vonatkozó 2016. március 9-i és augusztus 11-i határozatokat;
- (3) az Alkotmánybíróság hatékony működése és az új jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának hatékonysága, különös tekintettel az Alkotmánybíróságról szóló, újonnan elfogadott jogszabályokra, különösen a bírák jogállásáról szóló törvényre, a szervezeti és eljárási törvényre, valamint a végrehajtási törvényre;
- (4) az Alkotmánybíróság elnökének és elnökhelyettesének tisztségére történő jelöltállításra vonatkozó szabályok, valamint az Alkotmánybíróság eljáró elnökének kinevezésére vonatkozó szabályok a szervezeti és eljárási törvényben és a végrehajtási törvényben.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG BÍRÁINAK KINEVEZÉSE

3. A 2016. július 27-i ajánlásában ⁽¹⁾ a Bizottság javasolta, hogy a lengyel hatóságok teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait, amelyek előírják, hogy a *Szejm* 7. ciklusa során 2015. októberben törvényesen jelölt három bíró hivatalba lépessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy a *Szejm* 8. ciklusa alatt érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne foglalhassa el a bírói hivatalát.
4. Az Alkotmánybíróságról szóló, 2016. július 22-én elfogadott törvény tekintetében a Bizottság megállapította, hogy ez a törvény ellentétes az Alkotmánybíróság december 3-i és 9-i határozataival. A 90. cikk ⁽²⁾ arra kötelezi az Alkotmánybíróság elnökét, hogy szignáljon ügyeket minden olyan bíróra, aki letette az esküt a köztársasági elnök előtt, azonban még nem lépett a bírói hivatalába. Ez a rendelkezés láthatóan annak a három bírónak a helyzetére vonatkozik, akiket a *Szejm* 8. ciklusa 2015. decemberében törvényellenesen jelölt. A jogszabály lehetővé tenné, hogy ez a három bíró hivatalba lépjen, betöltve azokat az üres tisztségeket, amelyekre a *Szejm* korábbi ciklusa már jogszerűen jelölt három bírót, ahogy azt a 2015. december 3-i és 9-i határozatok megállapították.
5. A 2016. augusztus 11-i határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2016. július 22-i törvény 90. cikke alkotmányellenes, és a Velencei Bizottság a 2016. október 14-i véleményében megerősítette, hogy ez a rendelkezés a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető megoldás ⁽³⁾.
6. A lengyel kormány azonban továbbra sem ismeri el a 2016. augusztus 11-i határozat érvényességét, és nem hirdeti ki a Hivatalos Lapban (lásd a lenti 3. szakaszt).
7. Ezen felül, a bírák jogállásáról szóló törvény új ismét bevezet a 2016. július 22-i törvény 90. cikkéhez hasonló rendelkezést ⁽⁴⁾, amit viszont a 2016. augusztus 11-i határozat alkotmányellenesnek nyilvánított. Hasonlóképpen: a szervezeti és eljárási törvény ⁽⁵⁾ és a végrehajtási törvény ⁽⁶⁾ is tartalmaz hasonló hatást célzó rendelkezéseket.
8. A lengyel kormány a 2016. október 27-i válaszában úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatai nem határozták meg, hogy mely bírácak kell hivatalba lépniük, és úgy gondolta, hogy az újonnan alakult *Szejm* teljesen törvényesen jelölt öt bírót 2015. decemberben. Ez az érvelés súlyos jogállamisági aggályokat vet fel, mivel megvonja a két decemberi határozat bármilyen hatályát, és ellentmond az Alkotmánybíróság következetesen, többek között a 2016. augusztus 11-i határozatban alkalmazott érvelésének. A választ azt sugallja, hogy a helyzet ugyanaz lenne úgy az Alkotmánybíróság határozataival, mint azok nélkül.

⁽¹⁾ 2. szakasz.

⁽²⁾ Lásd még: 6. cikk (7) bekezdés.

⁽³⁾ 860/2016, CDL-AD(2016)026. sz. vélemény 106. bekezdés.

⁽⁴⁾ Lásd: 5. cikk.

⁽⁵⁾ Lásd: 6. cikk (1) bekezdés és 11. cikk (5) bekezdés.

⁽⁶⁾ Lásd: 18. cikk (2) bekezdés és 21. cikk (2) bekezdés.

9. A válasz szerint a 2015. december 3-i határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság említést tett a köztársasági elnök azon kötelezettségéről, miszerint azonnal fel kell esketnie a Szejm által az Alkotmánybíróságba megválasztott bírót. Ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedik, miszerint ez a határozat nem kötelezhet más hatóságokat arra, hogy egy adott ügyben meghatározott módon alkalmazzon rendelkezéseket. Az értelmezés a 2015. december 3-i és 9-i határozatok hatását egyszerűen a kormány azon kötelezettségére korlátozza, hogy azokat hirdesse ki, de megvon tőlük bármilyen további jogi vagy operatív hatást, különösen a köztársasági elnök azon kötelezettsége tekintetében, hogy feleskesse a szóban forgó bírakat. Ez az értelmezés szembemegy az állami szervek közötti lojális együttműködés elvével, ami a Velencei Bizottság véleményével alátámasztottan is a jogállamiság által kormányzott demokratikus állam alkotmányos előfeltétele.
10. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a Velencei Bizottság szerint az Alkotmánybíróság összetételével kapcsolatos jelenlegi konfliktus megoldásának „azon a kötelezettségen kell alapulnia, hogy tiszteletben tartják és maradéktalanul végrehajtják az Alkotmánybíróság határozatait” és „ezért felszólít minden állami szervet és különösen a Szejmet, hogy teljes mértékben tartsák tiszteletben és hajtsák végre a határozatokat” ⁽¹⁾.
11. Összefoglalásképpen: a Bizottság úgy véli, hogy a lengyel hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk és maradéktalanul végre kell hajtaniuk az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait. Ezek a határozatok előírják, hogy az állami intézmények lojálisan működjenek együtt annak biztosítása érdekében, hogy – a jogállamiság elvének megfelelően – a Szejm 7. ciklusa által jelölt három bíró hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne léphessen hivatalba. Az Alkotmánybíróságról szóló 2016. július 22-i törvény vonatkozó rendelkezései súlyos aggályokat vetnek fel a jogállamiság tekintetében, és azokat az Alkotmánybíróság 2016. augusztus 11-i határozata alkotmányellenesnek minősítette. A lengyel hatóságok ezt a határozatot is kötelesek tiszteletben tartani, kihirdetni és végrehajtani. Továbbá: a bírák jogállásáról szóló törvényben, a szervezeti és eljárási törvényben és a végrehajtási törvényben foglalt, hasonló eredmény elérését célzó rendelkezések ⁽²⁾ szintén összeegyeztethetetlenek ezekkel a határozatokkal, és azokat nem szabad alkalmazni.

3. A 2016. MÁRCIUS 9-I ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT ÉS A 2016. MÁRCIUS 9. ÓTA HOZOTT HATÁROZATOK KIHIRDETÉSÉNEK ÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK ELMULASZTÁSA

12. A 2016. július 27-i ajánlásában a Bizottság javasolta, hogy a lengyel hatóságok hirdessék ki és maradéktalanul hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatát és azt követő határozatait, és gondoskodjanak arról, hogy a jövőben a határozatok kihirdetése automatikusan történjen, és ne függjön a végrehajtó hatalom vagy a törvényhozás bármely döntésétől;
13. 2016. augusztus 16-án a lengyel kormány – a 2016. július 22-i törvény 89. cikke alapján – kihirdette az Alkotmánybíróság 21 határozatát, amiket az a 2016. április 6. és 2016. július 19. közötti időszakban hozott. Ugyanakkor a lengyel kormány – a Bizottság ajánlásában foglalt kérés ellenére – továbbra sem hirdette ki a 2016. március 9-i és augusztus 11-i két határozatot. Szintén nem hirdették ki a mai napig az Alkotmánybíróság által 2016. augusztus 11. után hozott 16 határozat egyikét sem.
14. A 2016. július 22-i törvény 89. cikkét az Alkotmánybíróság a 2016. augusztus 11-i határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította, mert az összeegyeztethetetlen a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elvével és a bíróságok és törvényszékek más hatalmi ágaktól való függetlenségének elvével.
15. A lengyel kormány az október 27-i válaszában megerősítette, hogy a kormány úgy tekinti, hogy továbbra is rendelkezik azzal a joggal, hogy ellenőrizze az Alkotmánybíróság határozatainak jogszerűségét, és hogy nem biztosítható a határozatok automatikus kihirdetése.
16. A szervezeti és eljárási törvény 114. cikkének (1) és (2) bekezdései kimondják, hogy „A döntéseket a megfelelő hivatalos lapban hirdetik ki az alkotmányban és a normatív aktusok és bizonyos egyéb jogszabályok [...]” kihirdetéséről szóló 2000. július 20-i törvényben írt elveknek és módszereknek megfelelően. Emellett kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság elnöke elrendeli a döntések kihirdetését.” Ez a rendelkezés önmagában a helyes irányba tett lépés.

⁽¹⁾ 833/2015, CDL-AD(2016)001. sz. vélemény 136. bekezdés.

⁽²⁾ Lásd: a lábjegyzetek 7. bekezdését.

17. Ugyanakkor a végrehajtási törvény 19. cikke kimondja, hogy „Az Alkotmánybíróság által a 2015. június 25-i alkotmánybírósági törvény [...] vagy a 2016. július 22-i alkotmánybírósági törvény megsértésével meghozott és az 1. cikkben hivatkozott törvény hatálybalépésének napja előtt kiadott határozatokat ki kell hirdetni a megfelelő hivatalos lapokban azt követően, hogy a kihirdetésüket az Alkotmánybíróság eljáró elnöke elrendelte, a megsemmisített normatív aktusokra vonatkozó határozatok kivételével.” Egy hasonló rendelkezést az Alkotmánybíróság a 2016. augusztus 11-i határozatában már alkotmányellenesnek nyilvánított. A Bizottság ajánlása kiemelte, hogy annak szerepeltetése, hogy határozatokat jogellenesnek minősítettek, ellentétes a hatalmi ágak szétválasztásának elvével, mivel a *Szejm* nem jogosult dönteni a határozatok jogszerűségéről ⁽¹⁾. Ugyanezt a Velencei Bizottság is megerősítette két véleményében ⁽²⁾. Továbbá: a megsemmisített normatív aktusokra vonatkozó határozatok kihirdetésének kizárása, ahogy azt a végrehajtási törvény 19. cikke előírja, kizárja különösen a 2016. március 9-i, augusztus 11-i és november 7-i határozatok kihirdetését. Az Alkotmánybíróság elnökének kinevezéséig ez a rendelkezés kizárja az összes határozat maradéktalan kihirdetését. Ezen túlmenően nincs garancia arra, hogy a szervezeti és eljárási törvény 114. cikkének (2) bekezdése biztosítani fogja, hogy az Alkotmánybíróság leendő elnöke kihirdet minden olyan határozatot, amit a hivatali idejét megelőzően hoztak.
18. Következésképpen az a tény, hogy a lengyel kormány mostanáig nem volt hajlandó kihirdetni az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i és augusztus 11-i, az Alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos határozatait, valamint az Alkotmánybíróság által 2016. augusztus 11. óta hozott határozatokat, bizonytalanságot teremt az Alkotmánybíróság bírósági tevékenységének jogalapja és a határozatok joghatása tekintetében. Ez a bizonytalanság aláássa az alkotmányossági felülvizsgálat hatásosságát, és komoly aggodalmakat támaszt a jogállamiság tekintetében. A jogerős bírósági határozatok teljesítése a jogállamiság szerves részét alkotó, lényegi követelmény. Egy jogerős és kötelező határozat kihirdetésének elutasítása megakadályozza annak automatikus jogi és operatív hatását, és sérti a törvényesség és a hatalmi ágak szétválasztásának elveit.

4. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY FELÜLVIZSGÁLATA ÉS AZ ÚJ JOGSZABÁLYOK ALKOTMÁNYOSSÁGI FELÜLVIZSGÁLATÁNAK HATÁSOSASÁGA

19. A Bizottság a 2016. július 27-i határozatában részletesen foglalkozott a 2016. július 22-i törvénnyel és annak hatásával, figyelembe véve mind az egyes rendelkezések hatását, mind az összesített hatásukat, valamint az Alkotmánybíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát és a Velencei Bizottság véleményét is. A Bizottság azt javasolta, hogy a lengyel hatóságok gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény bármely reformja során tartsák tiszteletben az Alkotmánybíróság határozatait, ideértve a 2015. december 3-i és 9-i határozatokat, valamint teljes körűen vegyék figyelembe a Velencei Bizottság 2016. március 11-i véleményét. A Bizottság különösen azt javasolta a lengyel hatóságoknak, hogy gondoskodjanak arról, hogy az olyan követelményeket, mint amelyek például a határozatképességhez szükséges létszámra, az ügyek időrendi sorrendben történő tárgyalására, a legfőbb ügyész ügyek kivizsgálásának megakadályozásával kapcsolatos lehetőségére, a tárgyalások vagy a folyamatban levő ügyeket érintő és az ügyeket felfüggesztő átmeneti intézkedésekre vonatkoznak, sem külön-külön, sem az együttes hatásukat tekintve ne ássák alá az Alkotmánybíróság mint az Alkotmány legfőbb őrének hatásosságát.
20. A 2016. október 27-i válaszában a lengyel kormány nem ismerte el, hogy a Bizottság és a Velencei Bizottság által kifejezett aggályok többségét nem vették figyelembe a 2016. július 22-i törvényben. A válasz vitatja, hogy az Alkotmánybíróság nem gyakorolhat hatékony felügyeletet, és arra a tényre utalnak, hogy az Alkotmánybíróság képes volt határozatokat hozni az úgynevezett alkotmányos válság idején. Azonban ez az érv irreleváns, mert az Alkotmánybíróság erre pont úgy volt képes, hogy nem alkalmazta a tárgyi eljárási követelményeket (2016. augusztus 11-i határozat) és a kormány megtagadja az Alkotmánybíróság ugyanezen határozatainak a kihirdetését annak megakadályozására, hogy azoknak joghatása legyen.
21. A válasz emellett rövid magyarázatot ad arról, hogy a fent említett jogszabály miként felel meg az alapvető jogoknak. A Bizottság megjegyzi, hogy a kormány ezen magyarázatai nem szüntetik meg az Alkotmánybíróság általi valóban hatékony alkotmányos felülvizsgálat szükségességét.

⁽¹⁾ Lásd az ajánlás 23. bekezdését.

⁽²⁾ 860/2016 sz. vélemény 101. bekezdés. 833/2015 sz. vélemény 43., 142. és 143. bekezdés.

22. A válasz ugyancsak tagadja, hogy az Alkotmánybíróságnak alapvető szerepe van a jogállamiság biztosításában Lengyelországban. A Bizottság vitatja ezt a kijelentést. Az Alkotmánybíróság valóban a jogállamiság egyik legfőbb biztosítója Lengyelországban, különösen mivel rá ruházták a feladatot, hogy döntsön a lengyel jogszabályok alkotmányosságáról. A lengyel alkotmányból egyértelműen kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel a jogszabályok és nemzetközi szerződések alkotmánnyal való összhangjáról, a jogszabály olyan nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos megfeleléséről, amelyek ratifikálása jogszabály által megadott előzetes hozzájárulást igényel, a központi állami szervek által kibocsátott jogszabályok alkotmánynak, ratifikált nemzetközi szerződéseknek és jogszabályoknak való megfeleléséről, a politikai pártok céljainak vagy tevékenységének az alkotmánnyal való összhangjáról, továbbá az alkotmányos jogsértésekre vonatkozó panaszokról ⁽¹⁾ szóló döntések meghozatalára. Az Alkotmánybíróság dönt az állam központi alkotmányos szervei közötti hatásköri vitákban is ⁽²⁾. Az a tény, hogy az alkotmány szerint az Állami Ítéletbizottság vizsgálja az alkotmány vagy a törvény bizonyos személyek által megsértését ⁽³⁾, és hogy a köztársasági elnök biztosítja az alkotmány megtartását ⁽⁴⁾, nem érinti az Alkotmánybíróság ezen alapvető szerepét.
23. A Bizottság megjegyzi, hogy a szervezeti és eljárási törvény már nem tartalmazza a 2016. július 22-i törvény alábbi rendelkezéseit, amiket az ajánlás aggályosnak minősített: 26. cikk (1) bekezdés (1 g) pont az ügyek teljes ülés elé utalásáról ⁽⁵⁾, 38. cikk (3) bekezdés az ügyek időrendi sorrendben való tárgyalásáról ⁽⁶⁾, 68. cikk (5)–(8) bekezdés a tárgyalások elhalasztásáról ⁽⁷⁾, 61. (6) bekezdés a legfőbb ügyész azon lehetőségéről, hogy megakadályozza ügyek kivizsgálását ⁽⁸⁾, és 83–86. cikkek a függő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezésekről ⁽⁹⁾. A Bizottság megjegyzi, hogy önmagában az Alkotmánybíróság 2016. augusztus 11-i határozatának a kihirdetése, amely e rendelkezéseket már alkotmányellenesnek nyilvánította, elegendő lett volna ezen kérdések rendezésére anélkül, hogy újabb törvényre lett volna szükség.
24. Ezen fejlemények ellenére a Bizottság megjegyzi, hogy bizonyos aggályok továbbra is fennállnak. Különösen az, hogy a teljes üléshez szükséges bírák száma tizenegy marad, jöllehet azt az 1997-es alkotmánybírósági törvény és a 2015. június 25-i törvény is kilencben állapította meg. Az ajánlás rámutatott arra ⁽¹⁰⁾, hogy ez az Alkotmánybíróság döntéshozatali folyamatának korlátozását jelenti, különösen a jelenlegi körülmények között, amikor az Alkotmánybíróságnak csak 12 bírása van (mivel az a három bíró, akiket *Szejm* 7. ciklusa 2015. októberében törvényesen jelölt, nem lépett hivatalba). Az ajánlásban azonosított kockázat, azaz, hogy a teljes ülésen a határozatképességhez szükséges létszámot esetenként nem éri el, máris bekövetkezett ⁽¹¹⁾.
25. Emellett a szervezeti és eljárási törvény, a bírák jogállásáról szóló törvény és a végrehajtási törvény olyan egyéb rendelkezéseket tartalmaz, amelyek súlyosbították az ajánlásban azonosított aggályokat (lásd a 2. szakaszt a bírák kinevezéséről és a 3. szakaszt a határozatok kihirdetéséről), vagy új aggályokat alapoztak meg a bírák helyzetével (lásd a 4.1. szakaszt) és az Alkotmánybíróság elnöke és elnökhelyettese, továbbá eljáró elnöke kinevezésével (lásd az 5. szakaszt) kapcsolatban.

4.1. A bírák helyzetére vonatkozó aggályok

4.1.1. Fegyelmi eljárások

26. A bírák jogállásáról szóló törvény 26. cikke kimondja: „A 24. cikk (1) bekezdésében hivatkozott kötelességszegésnek az Alkotmánybíróság bírása általi elkövetését az Alkotmánybíróság elnökének bejelentheti [...] a Lengyel

⁽¹⁾ Az alkotmány 188. cikke.

⁽²⁾ Az alkotmány 189. cikke.

⁽³⁾ Az alkotmány 198. cikke a következők személyekre utal: köztársasági elnök, miniszterelnök és a kormány tagjai, a Lengyel Nemzeti Bank elnöke, a Legfőbb Számvevőszék elnöke, a Nemzeti Rádió és Televízió Műsorszórás Tanács tagjai, azon személyek, akiknek a miniszterelnök megbízást adott egy minisztérium vezetésére, továbbá a fegyveres erők főparancsnoka.

⁽⁴⁾ Az alkotmány 126. cikke.

⁽⁵⁾ Lásd az ajánlás 4.2.1. szakaszát.

⁽⁶⁾ Lásd az ajánlás 4.2.3. szakaszát.

⁽⁷⁾ Lásd az ajánlás 4.2.7. szakaszát.

⁽⁸⁾ Lásd az ajánlás 4.2.6. szakaszát.

⁽⁹⁾ Lásd az ajánlás 4.2.8. szakaszát.

⁽¹⁰⁾ Lásd az ajánlás 43. bekezdését.

⁽¹¹⁾ Lásd a fenti (19) preambulumbekkezdést.

Köztársaság elnöke a főügyész javaslata alapján, miután egyeztetett a Legfelsőbb Bíróság első elnökével.”⁽¹⁾ A 27. cikk (5) bekezdése így rendelkezik: „Ha a fegyelmi tisztségviselő az arra jogosult szerv megkeresése alapján nem talál alapot a fegyelmi eljárás megindítására, végzést hoz az eljárás megindításának megtagadásáról. A 26. cikk szerinti bejelentést benyújtó hatóság az ilyen végzés kézbesítésétől számított hét napon belül panasszal élhet az első fokú fegyelmi bíróságnál.” A 27. cikk (6) bekezdés alapján ez a bíróság a benyújtástól számított legfeljebb 14 napon belül megvizsgálja a panaszt. Ha a fegyelmi eljárás megindításának megtagadására vonatkozó végzést hatályon kívül helyezi, a fegyelmi bíróságnak a további eljárásra vonatkozó utasításai kötelezőek a fegyelmi tisztségviselőre.

27. A Bizottság a jogállamisági ajánlásában a 2015. december 22-i törvénnyel kapcsolatban aláhúzta, hogy a köztársasági elnöknek nem szabadna olyan joggal rendelkeznie, hogy fegyelmi eljárást kezdeményez, és megjegyezte, hogy ennek a rendelkezésnek az eltávolítása a 2016. július 22-i törvényben előrelépés volt. A Bizottság szintén emlékeztet arra, hogy a 2015. december 22-i törvény azon rendelkezését, amely más állami intézményeket is bevont az Alkotmánybíróság bíráit érintő fegyelmi eljárásba, az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozata alkotmányellenesnek nyilvánította és a Velencei Bizottság is kritizálta a 2016. március 11-i véleményében. A Bizottságot ezért aggasztja egy olyan rendelkezés ismételt bevezetése, amely jogot ad a köztársasági elnöknek fegyelmi eljárás kezdeményezésére. Az a tény, hogy ilyen eljárást a bíróságon kívüli intézmények is kezdeményezhetnek, továbbá az a tény, hogy az ilyen intézmények panaszt nyújthatnak be az első fokú fegyelmi bírósághoz, ha a fegyelmi tisztségviselő a fegyelmi eljárást nem találja megalapozottnak, hatással lehet az Alkotmánybíróság függetlenségére.

4.1.2. Idő előtti visszavonulás lehetősége

28. A végrehajtási törvény 10. cikke kimondja: „1. Az Alkotmánybíróság azon bírái, akik hivatali ideje a [bírák jogállásáról szóló törvény] hatálybalépésének napja előtt kezdődött, a hatálybalépéstől számított egy hónapon belül nyilatkozatot nyújthatnak be az Alkotmánybíróság elnökének, amelyben visszavonulnak a hivatali idejük során bevezetett azon új szabályok következtében, amelyek az Alkotmánybíróság bírái e törvény 11. cikk (3) bekezdésében és 13. és 14. cikkében írt kötelezettségeinek teljesítésére vonatkoznak.”⁽²⁾ 2. A bíró 1. bekezdés szerinti visszavonulása azt a hónapot követő hónap első napján lép hatályba, amelyben a nyilatkozatot benyújtotta. A visszavonulás tényét az Alkotmánybíróság elnöke erősíti meg.”
29. Úgy tűnik, hogy ez a rendelkezés azért ösztönzi az idő előtti visszavonulást, mert – kivételként – lehetővé tenné az Alkotmánybíróság bírái számára, hogy teljes körűen kihasználják a visszavonult bíró jogállásához kapcsolódó előnyöket, beleértve a visszavonulási nyugdíjat, anélkül, hogy kitöltötték volna a hivatali idejüket. Egy olyan bíró számára, aki nem akar tovább dolgozni az új szabályok szerint, az ilyen idő előtt visszavonulási lehetőség előnyösebb lenne, mint az egyszerű lemondás. Az ilyen előnyös rendszer felajánlása a törvényhozás beavatkozását jelenti az Alkotmánybíróság függetlenségébe, mivel az a célja, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi bíráit a hivatali idejük vége előtti visszavonulásra bátorítsa és befolyásolja a döntésüket ebben a tekintetben.

4.1.3. Egyéb rendelkezések

30. A bírák jogállásáról szóló törvény új előírásokat vezet be az Alkotmánybíróság bíráinak cégekben való pénzügyi részesedésével⁽³⁾, a vagyonnyilatkozattal⁽⁴⁾ és a házastárs tevékenységére vonatkozó nyilatkozattal kapcsolatban⁽⁵⁾. Emellett a megfelelés hiánya esetén a törvény messzire nyúló következményeket határoz meg: a vonatkozó kötelezettségek teljesítésének hiánya egyenértékű az Alkotmánybíróság bírája hivataláról való lemondással. Ezek a rendelkezések felvetik az arányosság kérdését, és – ahogy a Legfelsőbb Bíróság megjegyezte – az alkotmányosság kérdését⁽⁶⁾. Ezen okok miatt különösen fontos ezeknek a rendelkezéseknek a hatékony alkotmányos felülvizsgálata.

⁽¹⁾ A 24. cikk (1) bekezdés szerint: „Az Alkotmánybíróság bíráival szemben az Alkotmánybíróság fegyelmi eljárást folytat le a törvény megsértése, az Alkotmánybíróság bírája hivatala tisztességének megsértése, az Alkotmánybíróság bírái Etikai kódexének megsértése vagy olyan más etikátlan magatartás alapján, ami alássa a pártatlanságukat vagy a függetlenségüket”.

⁽²⁾ A bírák jogállásáról szóló törvény 11. cikkének (3) bekezdése utal az Alkotmánybíróság bíráinak cégekben való pénzügyi részvételére; A 13. cikk az Alkotmánybíróság bíráinak azon kötelezettségére vonatkozik, hogy nyilatkozatot kötelesek benyújtani a házastársuk tevékenységéről; A 14. cikk az Alkotmánybíróság bíráinak vagyonnyilatkozat benyújtási kötelezettségére vonatkozik.

⁽³⁾ 11. cikk (3) bekezdés.

⁽⁴⁾ 14. cikk.

⁽⁵⁾ 13. cikk.

⁽⁶⁾ Lásd a Legfelsőbb Bíróság véleményét a bírák jogállásáról szóló törvény tervezetéről (2016. október 12.).

31. A Bizottság megjegyzi azt is, hogy a szervezeti és eljárási törvény jelentősen megváltoztatja az Alkotmánybíróság belső szervezetét, és az Alkotmánybíróság Hivatalát két új szervvel váltja fel: a Nyilvántartással és az Alkotmánybíróság Jogi Szolgálati Irodájával ⁽¹⁾. A végrehajtási törvény kimondja, hogy az Alkotmánybíróság Hivatala 2017. december 31-én megszűnik ⁽²⁾, de nem ad semmilyen biztosítékot arra, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi alkalmazottait ezen napot követően tovább alkalmazzák ⁽³⁾. Az Alkotmánybíróságot övező jelenlegi viták közepette, valamint figyelemmel az ezen ajánlás 5. szakaszában az Alkotmánybíróság új elnökének és eljáró elnökének kinevezésével kapcsolatban felvetett aggályokat, az ilyen átszervezés az Alkotmánybíróság további instabilitásához vezethet, és befolyással lehet az alkotmányos felülvizsgálat hatékonyságára.

4.2. Átmeneti idő

32. A végrehajtási törvény fő rendelkezései átmeneti idő ⁽⁴⁾ nélkül hatályba lépnek a törvény kihirdetését követő napon. Ugyancsak átmeneti idő nélkül, a kihirdetés napját követő napon lépnek hatályba a szervezeti és eljárási törvény és a bírák jogállásáról szóló törvény fő rendelkezései, köztük azok a rendelkezések, amelyek lehetővé teszik a törvénytelenül kinevezett „decemberi bírák” számára a hivataluk elfoglalását ⁽⁵⁾. Az Alkotmánybíróságról szóló 2016. július 22-i törvény rendelkezései hatályukat veszik a végrehajtási törvény kihirdetésének napját követő napon ⁽⁶⁾.
33. Az Alkotmánybíróság ennek következtében nem lesz képes vizsgálni ezen alapvető rendelkezések alkotmányosságát azok hatálybalépése előtt. Ilyen körülmények között az alkotmányos felülvizsgálat nem tekinthető hatékonynak. E tekintetben fel kell idézni, hogy a Velencei Bizottság a 2016. március 11-i véleményében hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége kell, hogy legyen felülvizsgálnia a saját működését befolyásoló törvényeket azok hatálybalépése előtt.

4.3. Az új jogszabályok eredményes alkotmányossági felülvizsgálata hiányának következményei

34. A Szejm több különösen érzékeny jogszabályt fogadott el, gyakran gyorsított törvényalkotási eljárásban; ilyenek a médiáról szóló törvény ⁽⁷⁾, az új közszolgálati törvény ⁽⁸⁾, a rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvény ⁽⁹⁾, az ügyészségről szóló törvény ⁽¹⁰⁾, valamint az állampolgári jogok biztosáról szóló és egyes más törvényeket módosító törvény ⁽¹¹⁾. A Bizottság a lengyel kormányhoz intézett 2016. február 1-jei és 2016. március 3-i leveleiben tájékoztatást kért ezen jogi reformok állásáról és tartalmáról, ám mostanáig nem kapott válaszokat. A Szejm továbbá más érzékeny törvénytervezeteket is elfogadott, ilyenek a Nemzeti Média tanácsról szóló törvény ⁽¹²⁾ és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló új törvény ⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ A 16-32. cikkek részletes rendelkezéseket tartalmaznak a Nyilvántartásról és az Alkotmánybíróság Jogi Szolgálatáról.

⁽²⁾ 11. cikk.

⁽³⁾ 13. cikk.

⁽⁴⁾ A 23. cikk rögzíti, hogy a következő cikkek a kihirdetés napját követő napon lépnek hatályba. 1–3., 12. és 16–22. cikkek. A következő cikkek 2018. január 1-jén lépnek hatályba: 4–5. és 8. cikkek. A törvényjavaslat további cikkei a kihirdetés napját követően 14 nappal lépnek hatályba. Azok a cikkek, amelyek a kihirdetés napját követő napon lépnek hatályba, többek között „az Alkotmánybíróság eljáró elnökének” kinevezését, a törvényellenesen megválasztott három „decemberi bíró” hivatalba lépését és az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére vonatkozó új jelöltállítási folyamatot érintik.

⁽⁵⁾ Lásd a végrehajtási törvény 1. és 2. cikkét. A két törvény további rendelkezései a kihirdetésének napját követő 14 nappal lépnek hatályba. A szervezeti és eljárási törvény 16–32. cikkei 2018. január 1-jén lépnek hatályba.

⁽⁶⁾ Lásd: 3. és 23. cikkek. Az Alkotmánybíróság szervezeti és adminisztratív munkafeltételeiről és az Alkotmánybíróság Hivataláról szóló július 22-i törvénynek csak 18. cikk (1), (4) és (5) bekezdései maradnak hatályban 2018. január 1-ig.

⁽⁷⁾ A távközlésről szóló törvényt módosító, 2015. december 30-i törvény, amelyet 2016. január 7-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 25. számon.

⁽⁸⁾ A közszolgálatról szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító, 2015. december 30-i törvény, amelyet 2016. január 8-án hirdettek ki a Hivatalos Lapban 34. számon.

⁽⁹⁾ A rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító 2016. január 15-i törvény, amelyet 2016. február 4-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 147. számon.

⁽¹⁰⁾ Az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 177. számon; 2016. január 28-i törvény – a törvényt módosító rendelkezések – az ügyészségről szóló törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 178. számon.

⁽¹¹⁾ Az állampolgári jogok biztosáról szóló és egyes más törvényeket módosító 2016. március 18-i törvény. A törvényt a köztársasági elnök 2016. május 4-én írta alá.

⁽¹²⁾ A Nemzeti Média tanácsról szóló 2016. június 22-i törvény. A törvényt a köztársasági elnök 2016. június 27-én írta alá.

⁽¹³⁾ A terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2016. június 10-i törvény. A törvényt a köztársasági elnök 2016. június 22-én írta alá. A Bizottságnak továbbá tudomása van arról, hogy 2016. május 5-én az igazságügyi miniszter benyújtott a Nemzeti Jogalkotási Központhoz egy, a Nemzeti Igazságügyi Tanácsról szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító új törvényt.

35. A Bizottság úgy véli, hogy addig nem lesz lehetséges az Alkotmánnyal – ideértve az alapvető jogokat is – való összeegyeztethetőség tényleges vizsgálata a fentiekhez hasonló jogalkotási aktusok esetében, ameddig az Alkotmánybíróságot akadályozzák a teljes körű, eredményes alkotmányossági felülvizsgálatban.
36. A Bizottság megjegyzi, hogy az új jogszabályok (konkrétan az új médiatörvény ⁽¹⁾) aggodalmakra ad okot a tömegtájékoztatás szabadsága és sokszínűsége tekintetében. Konkrétan, az új médiatörvény módosítja a közszolgálati műsorszolgáltatók vezetésének és felügyelő bizottsági tagjainak kinevezésére vonatkozó szabályokat, és ezt a hatáskört a kormányhoz (azon belül a pénzügyminiszterhez) utalja, nem pedig egy független testülethez. Az új jogszabály rendelkezik a jelenlegi vezetés és felügyelő bizottságok azonnal hatályú felmentéséről is. E tekintetben a Bizottság megkérdőjelezi a törvény által érintett személyek hatékony jogorvoslatra való lehetőségeit. 2016. december 13-án az Alkotmánybíróság öttagú tanácsban ⁽²⁾ eljárva határozatot hozott, amelyben a jogszabály egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánította.
37. Az olyan jogszabályok, mint a közszolgálatról szóló új törvény ⁽³⁾, hasonlóan fontosak a jogállamiság és az alapvető jogok szempontjából. E tekintetben a Bizottság 2016. február 1-jei és március 3-i leveleiben tájékoztatást kért a lengyel kormánytól az érintett személyek bírósági jogorvoslati lehetőségeivel kapcsolatban ⁽⁴⁾. A lengyel kormány mindaddig nem adott választ a Bizottságnak erre a kérdésre.
38. A rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvény ⁽⁵⁾ is kérdéseket vethet fel az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében, ideértve a magánélethez való jogot és az adatvédelmet. 2016. április 28–29-én a Velencei Bizottság küldöttsége Varsóba látogatott, hogy megvitassa rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvényt, majd 2016. június 10–11-i ülésén közzétette a véleményét ⁽⁶⁾. A vélemény többek között megállapítja, hogy a törvényben szereplő eljárásjogi biztosítékok és anyagi jogi feltételek továbbra sem elegendők a visszaélészszerű alkalmazás és a magánélet sérthetlensége indokolatlan megzavarásának megelőzéséhez.
39. Továbbá a terrorizmus elleni küzdelemről szóló új törvény is kérdéseket vethet fel az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőség szempontjából ⁽⁷⁾, és alkotmányossági felülvizsgálat alatt áll.
40. Továbbá: a gyülekezési törvényt módosító december 13-i törvény ⁽⁸⁾ is kérdéseket vet fel annak az alapvető jogokkal való összeegyeztethetősége szempontjából, különösen az emberi jogok európai egyezménye által védett gyülekezési szabadság tekintetében ⁽⁹⁾.
41. 2016. december 14-én a Szejm Kancelláriájának Sajtóirodája nyilatkozatot adott ki azon körülmények változásairól, amelyek között a sajtó a Szejmben és a Szenátusban működhet, és amivel kapcsolatban aggodalmat fejeztek ki a véleménynyilvánítás és az információ szabadsága tekintetében. 2016. december 16-án a Szejm ellentmondó körülmények között megszavazta a 2017. évi költségvetési törvényt; különösen azt állították, hogy nem volt meg a határozathozatalhoz szükséges többség, a Szejm egy tagját kizárták a szavazásból és a sajtó számára megtiltották a szavazás rögzítését. Valóban szükség van ezen intézkedések és az elfogadásuk körülményeinek hatékony bírósági és ahol alkalmazható, alkotmánybírósági felülvizsgálatára.
42. Következésképp a Bizottság úgy véli, hogy nem lehetséges az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőség tényleges vizsgálata a jogalkotási aktusok esetében, ameddig az Alkotmánybíróságot akadályozzák a teljes körű, eredményes alkotmányossági felülvizsgálatban. Ez komoly aggodalmakra ad okot a jogállamiság tekintetében, különös tekintettel a Szejm által a közelmúltban elfogadott több különösen érzékeny jogszabályra, amelyek esetében szükség lenne az alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségére.

⁽¹⁾ A távközlésről szóló törvényt módosító, 2015. december 30-i törvény, amelyet 2016. január 7-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 25. számon és a Nemzeti Média tanácsról szóló 2016. június 22-i törvény. A törvényt a köztársasági elnök 2016. június 27-én írta alá.

⁽²⁾ K13/16.

⁽³⁾ A közszolgálatról szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító, 2015. december 30-i törvény, amelyet 2016. január 8-án hirdettek ki a Hivatalos Lapban 34. számon.

⁽⁴⁾ Timmermans első alelnök 2016. február 1-jei levele Ziobro igazságügyi miniszterhez; Timmermans első alelnök 2016. március 3-i levele Waszczykowski külügyminiszterhez.

⁽⁵⁾ A rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító 2016. január 15-i törvény, amelyet 2016. február 4-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 147. számon.

⁽⁶⁾ 839/2016. sz. vélemény. CDL-AD(2016)012.

⁽⁷⁾ A terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2016. június 10-i törvény. A törvényt a köztársasági elnök 2016. június 22-én írta alá.

⁽⁸⁾ A gyülekezési törvényt módosító 2016. december 13-i törvényt a köztársasági elnök még nem írta alá.

⁽⁹⁾ 11. cikk.

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK, ELNÖKHELYETTESÉNEK ÉS ELJÁRÓ ELNÖKÉNEK KINEVEZÉSE

43. Az új szervezeti és eljárási törvény új rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmánybíróság elnökének és elnökhelyettesének tisztségére történő jelöltállításra, akiket a Nagykamara mutat be a köztársasági elnöknek. Az új végrehajtási törvény is tartalmaz rendelkezéseket az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére vonatkozó jelöltállításról, továbbá olyan rendelkezéseket, melyek szerint a köztársasági elnök megbízhat egy bírót azzal, hogy ideiglenesen ellássa az Alkotmánybíróság elnökének feladatait („az Alkotmánybíróság eljáró elnöke”).
44. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az alkotmány 194. cikkének (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság elnökét és elnökhelyettesét a köztársasági elnök nevezi ki „az Alkotmánybíróság bíráinak Nagykamarája által javasolt jelöltek közül”. Az Alkotmánybíróság elnökének hivatali ideje 2016. december 19-én lejárt. Az Alkotmánybíróság jelenlegi elnökhelyettesének hivatali ideje 2017. június 26-án jár le. Az előző bekezdésben említett két törvényt már elfogadták, és azokat a köztársasági elnök aláírta. Ezeket nagy gyorsasággal (a végrehajtási törvényt 2016. november 24-én nyújtották be a *Szejm*nek) és átmeneti idő nélkül fogadták el, ami lehetővé tette volna a hatékony alkotmányos felülvizsgálatot. Az elfogadásuk időpontjában az Alkotmánybíróság már megkezdte az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére a köztársasági elnöknek bemutatandó jelöltek kiválasztását, ahogy azt a 2016. július 22-i törvény előírta ⁽¹⁾. Azonban a Nagykamara nem tudott döntést hozni az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére a köztársasági elnöknek bemutatandó jelöltekről, mert a törvény által előírt határozatképességi többséget nem érték el ⁽²⁾.

5.1. Az Alkotmánybíróság elnökének kiválasztási eljárása

45. A végrehajtási törvény és a szervezeti és eljárási törvény új rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmánybíróság elnökének és elnökhelyettesének tisztségére történő jelöltállításra. A végrehajtási törvény ⁽³⁾ szerinti eljárást kifejezetten az Alkotmánybíróság elnökének ezen választási eljárására alakították ki, és a 16. cikk (1) bekezdésében leírt helyzetekre vonatkozik (lásd a lenti 5.3. szakaszt). A szervezeti és eljárási törvény ⁽⁴⁾ olyan eljárást tartalmaz, amit általában alkalmazni kell az Alkotmánybíróság elnöke és elnökhelyettese jövőbeli megválasztásának eljárásaira, és amelyek nagyrészt hasonlóak a végrehajtási törvényben rögzített eljáráshoz.
46. Az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére való jelöltállítás új eljárása megköveteli, hogy a *Szejm* törvényhozása által törvényellenesen jelölt három „decemberi bíró” is részt vegyen az eljárásban ⁽⁵⁾. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a rendelkezés az egész választási eljárást alkotmányellenessé teszi (lásd a lenti 2. szakaszt). Ugyanígy: annak a ténynek, hogy a törvényesen megválasztott „októberi bírák” nem vehetnek részt az eljárásban, ugyancsak hatása lehet az eredményre, és ezért érvényteleníti az eljárást.
47. Emellett az új eljárás nem biztosítja, hogy csak olyan jelölteket javasoljanak a köztársasági elnöknek, akik bírák az Alkotmánybíróság Nagykamarája többségének támogatását ⁽⁶⁾. Az Alkotmánybíróság 2016. november 7-i határozata szerint az alkotmány 194. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság elnökét azon jelöltek közül köteles kinevezni, akik megkapták a többséget az Alkotmánybíróság Nagykamájában. Ez az új eljárást összeegyeztethetlenné teszi az Alkotmánybíróság 2016. november 7-i határozatával. A Velencei Bizottság a 2016. október 14-i véleményében is aláhúzta annak fontosságát, hogy a jelölési folyamatnak biztosítania kell, hogy csak az Alkotmánybíróság jelentős támogatását élvező jelölteket válasszanak olyan jelöltné, akiket a köztársasági elnök elé terjesztenek ⁽⁷⁾.
48. Ugyanez vonatkozik az Alkotmánybíróság elnökhelyettesi tisztségére történő jelöltállítás folyamatára is ⁽⁸⁾; ez az eljárás azonos az elnöki tisztségre való jelöltállítás folyamatával, ahogy azt a szervezeti és eljárási törvény szabályozza.

⁽¹⁾ Az Alkotmánybíróság a 2016. november 7-i határozatában vizsgálta a 2016. július 22-i törvény azon rendelkezéseit, amelyek az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére történő jelöltállításra vonatkoztak. Lásd a 46. bekezdést.

⁽²⁾ Lásd a (19) preambulumbekendést.

⁽³⁾ 21. cikk.

⁽⁴⁾ 11. cikk.

⁽⁵⁾ Végrehajtási törvény 21. cikk (2) bekezdés; Szervezeti és eljárási törvény 11. cikk (5) bekezdés.

⁽⁶⁾ Végrehajtási törvény 21. cikk (7)-(12) bekezdések és 22. cikk. Szervezeti és eljárási törvény 11. cikk (7)-(15) bekezdések.

⁽⁷⁾ CDL-AD(2016)026 sz. vélemény 30. és 124. bekezdés.

⁽⁸⁾ Szervezeti és eljárási törvény 11. cikk (15) bekezdés.

5.2. Az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének szerepe

49. A Bizottság megjegyzi azt is, hogy a végrehajtási törvény és a szervezeti és eljárási törvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek tagadják az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének funkcióját. A szervezeti és eljárási törvény 12. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság elnöke számára, hogy az elnökhelyettes mellett egy másik bírót hatalmazzon fel az Alkotmánybíróság munkaszervezésével kapcsolatos bizonyos hatáskörök gyakorlására. A 37. cikk kimondja, hogy az Alkotmánybíróság elnöke egy másik bírót jelölhet ki, hogy őt a teljes üléseken helyettesítse (az elnökhelyettest nem említi). Továbbá, ha az Alkotmánybíróság elnökének mandátuma lejár, bizonyos alapvető feladatokat az a bíró vesz át, aki az „összesítés alapján a rangidős” (11. cikk (2) bekezdés) vagy a „rangsorban legfiatalabb” bíró (11. cikk (4) bekezdés), és nem az elnökhelyettes. Továbbá a 8. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság elnökének jelen kell lennie a Nagykamara ülésén ahhoz, hogy az érvényes határozatokat hozhasson (kivéve az Alkotmánybíróság új elnökének választása esetén; lásd fentebb), miközben a 2016. július 22-i törvény szerint a Nagykamara ülésén az elnöknek vagy az elnökhelyettesnek kell jelen lennie. Emellett a törvény – a 2016. július 22-i törvénnyel ellentétben – már nem teszi lehetővé az elnökhelyettes számára, hogy elnököljön a Nagykamarában. A végrehajtási törvény 17. cikkének (1) bekezdése szerint a törvény kihirdetésétől az Alkotmánybíróság új elnökének hivatalos kinevezéséig terjedő időszak alatt az Alkotmánybíróság elnöke a köztársasági elnök által az Alkotmánybíróság elnöke feladatainak ellátásával megbízott bíró lesz (lásd lentebb az 5.3. szakaszt).
50. Ezen rendelkezések együttes hatása tagadja az elnökhelyettes mint az Alkotmánybíróság elnöke helyettesének konkrét tisztségét. Az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének tisztségét az alkotmány ismeri el. Még akkor is, ha az alkotmány nem határozza meg az elnökhelyettes szerepét, az előző bekezdésben hivatkozott rendelkezések aláássák az elnökhelyettes tisztségét és potenciálisan felvetik az alkotmányosság kérdését, ami hatékony alkotmányos felülvizsgálatot követel.

5.3. Az Alkotmánybíróság „eljáró elnökének” kinevezése

51. A végrehajtási törvény 17. cikk (1) bekezdése szerint: „Amennyiben a 21. cikk szerinti, az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére való jelöltállítási folyamatot le kell folytatni, az e törvény kihirdetésének napját követő nap és az Alkotmánybíróság elnökének kinevezése közötti időszak alatt az Alkotmánybíróságot az Alkotmánybíróság azon bírója vezeti, akit a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság elnöki feladatainak ellátására határozattal megbíz.” A 21. cikk külön eljárást vezet be az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére történő jelöltállításra, akiket a Nagykamara terjeszt a köztársasági elnök elé (lásd fentebb).
52. A 17. cikk (2) bekezdés szerint: „A köztársasági elnök az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság elnök feladatait ellátó bíróját az Alkotmánybíróság azon bírái közül választja ki, akik a leghosszabb szolgálati időt töltötték rendes bíróságokon vagy jogalkalmazássaljáró központi kormányzati tisztségben.” A 17. cikk (3) bekezdése szerint a szervezeti és eljárási törvényben az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére való jelöltállításra meghatározott új eljárás ebben az esetben nem alkalmazható.
53. A végrehajtási törvény 16. cikk (1) bekezdése szerint: „Ha e törvény kihirdetésének napján a Nagykamara 1) nem került összehívásra az Alkotmánybíróság elnöke által, vagy 2) az Alkotmánybíróság elnöke által a 3. cikkben hivatkozott törvény előírásaival nem összeegyeztethető módon került összehívásra, vagy 3) nem terjesztett jelölteket az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére a köztársasági elnök elé, vagy 4) előterjesztett az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére jelölteket a köztársasági elnöknek, de a köztársasági elnök nem nevezte ki az Alkotmánybíróság elnökét, vagy 5) a 3. cikkben hivatkozott törvény megsértésével választott jelölteket az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére; az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére való jelöltállítási eljárást az e törvény 21. cikkében írt szabályok szerint kell lefolytatni.”
54. A 16. cikk (2) bekezdés szerint: „Az 1. cikk (1)–(5) pontjaiban hivatkozott esetekben hatályon kívül kell helyezni az összes cselekményt és intézkedést, amelyeket az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére a köztársasági elnök felé történő jelöltállítási eljárás során hoztak.”

55. Az Alkotmánybíróság eljáró elnökének széles a hatásköre mindaddig, amíg az Alkotmánybíróságnak nincs új elnöke. Különösen, végrehajtási törvény 18. cikke szerint az eljáró elnök felhatalmazza a törvényellenesen megválasztott „decemberi bírakat” a bírói feladataik ellátására (lásd a 2. szakaszt fentebb), és vezeti az új választási folyamatot, valamint gyakorolja az Alkotmánybíróság elnökének teljes jogkörét mindaddig, amíg az új elnököt hivatalosan kinevezik. ⁽¹⁾
56. Azok a rendelkezések, amelyek lehetővé teszik a köztársasági elnök számára az eljáró elnök kinevezését, súlyos aggályokat vetnek fel a hatalmi ágak szétválasztásának elve és a bíróságnak a lengyel alkotmány által is védett függetlensége tekintetében. Ki kell emelni, hogy az alkotmány nem rendelkezik az Alkotmánybíróság eljáró elnökének tisztségéről. Emellett a köztársasági elnökének az Alkotmánybíróság eljáró elnökének kinevezésére való joga ellentétesnek tűnik az alkotmány 194. cikk (2) bekezdésével, amely szerint az Alkotmánybíróság elnökét és elnökhelyettesét a köztársasági elnök „az Alkotmánybíróság bíráinak Nagykamarája által javasolt jelöltek közül” nevezi ki, ugyanakkor a végrehajtási törvényben írt eljárás tagadja a Nagykamara ezen szerepét. A 2016. november 7-i határozat megerősíti, hogy az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére a jelölteket a Nagykamarának kell állítania.
57. Emellett azok a szempontok, amelyek alapján a köztársasági elnök az eljáró elnököt kinevezi, önkényesnek tűnnek. Az Alkotmánybíróság azon bírái köréből kell választania, akik a leghosszabb szolgálati időt töltötték rendes bíróságokon vagy központi kormányzati tisztségben. Ezek a szempontok azért tűnnek önkényesnek, mert megválasztható olyan személy, akinek nincs jelentős bírósági gyakorlata, hanem csak központi kormányzati gyakorlata van, miközben az Alkotmánybíróságon hosszú gyakorlattal bíró, de rendes bírósági gyakorlattal nem rendelkező személy nem választható meg.

Ezek a rendelkezések szintén figyelmen kívül hagyják az Alkotmánybíróság által az új törvény hatálybalépése előtt a kiválasztási folyamatban tett lépéseket. A 2016. július 22-i törvény 16. cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alkotmánybíróság a tisztséget betöltő személy hivatali idejének lejártát megelőző 30. és 15. nap között kezdeményezze a jelöltállítási eljárást. A végrehajtási törvény 16. cikkének (2) bekezdése hatályon kívül helyezi az Alkotmánybíróság e kötelezettsége teljesítése érdekében hozott minden intézkedését. A törvényhozó hatalom ilyen beavatkozása az Alkotmánybíróság által korábban meghozott bármilyen döntésbe aggályokat vet fel a bíróságok függetlenségével és az állami szervek közötti lojális együttműködés elvével kapcsolatban.

5.4. Az Alkotmánybíróság elnökének kinevezése 2016. december 21-én

58. 2016. december 19-én a köztársasági elnök Julia Przyłębskát nevezte ki az Alkotmánybíróság eljáró elnökének tisztségére. 2016. december 20-án Julia Przyłębska bíró felkérte a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót, hogy lépjenek hivatalba az Alkotmánybíróságon, és ugyanarra a napra összehívta a Nagykamara ülését. A rövid úton történt értesítés miatt egy bíró nem tudott részt venni, és kérte az ülésnek a következő napra való elhalasztását. Julia Przyłębska bíró ezt visszautasította, de hét másik bíró sem tudott részt venni az ülésen. Csak hat bíró, köztük a törvényellenesen jelölt három bíró vett részt az ülésen, ahol megválasztottak két jelöltet, Julia Przyłębskát és Mariusz Muszyńskit, akiket jelöltként mutattak be a köztársasági elnöknek. 2016. december 21-én a köztársasági elnök kinevezte Julia Przyłębskát az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére.
59. A Bizottság úgy véli, hogy ez az eljárás, ami az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezéséhez vezetett, alapvetően törvénytelen a jogállamiság szempontjából. A fent kifejtettek szerint az eljárást olyan eljáró elnök folytatta le, akinek a kinevezése súlyos aggályokat vet fel a hatalmi ágak szétválasztásának elve és a bíróságnak a lengyel alkotmány által is védett függetlensége tekintetében. Továbbá: az a tény, hogy az eljárás során lehetővé tették, hogy a Szejm új ciklusa által jogellenesen jelölt három „decemberi bíró” részt vegyen a folyamatban, az egész választási eljárást alkotmányellenessé tett (lásd a lenti 2. szakaszt). Ugyanígy: annak a ténynek, hogy a törvényesen megválasztott „októberi bírák” nem vehettek részt az eljárásban, ugyancsak hatása volt az eredményre, és ezért érvénytelenítette az eljárást. Továbbá: a Nagykamara rövid úton történt összehívása és az ülés elhalasztásának

⁽¹⁾ A végrehajtási törvény 18. cikke rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság eljáró elnöke irányítja az Alkotmánybíróság munkáját, képviseli az Alkotmánybíróságot külső viszonyokban, ügyeket szignál az Alkotmánybíróság esküt tett bíráira, intézkedéseket hoz az Alkotmánybíróság Hivatala alkalmazottainak munkajogi ügyeiben, és gyakorolja a végrehajtási törvény által az Alkotmánybíróság eljáró elnökére ráruházott jogokat és kötelezettségeket.

megtagadása is súlyos aggályokat vet fel. Végül: a jelöltek mindössze hat bíró általi megválasztása összeegyeztethetetlen a 2016. november 7-i határozattal, amely szerint az alkotmány 194. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az Alkotmánybíróság elnökét azon jelöltek közül köteles kinevezni, akik megkapták a többséget az Alkotmánybíróság Nagykamarájában.

60. Ezen ok miatt a Bizottság úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság eljáró elnökének és az Alkotmánybíróság elnökének kinevezésére vonatkozó ezen rendelkezések, és azok végrehajtása 2016. december 19-én, 20-án és 21-én súlyosan fenyegeti az Alkotmánybíróság legitimációját és következésképp az alkotmányos felülvizsgálat hatékonyságát.

6. A JOGÁLLAMISÁG RENDSZERSZERŰ FENYEGETETTSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA

61. A fenti okok miatt a Bizottság úgy véli, hogy jöllehet a 2016. július 27-i ajánlásában megfogalmazott bizonyos kérdésekkel kapcsolatban tettek intézkedéseket, a fontos kérdések továbbra is megoldatlanok, és időközben új aggályok is felmerültek. A Bizottságnak ezért az az álláspontja, hogy továbbra is fennáll a jogállamiságot érintő rendszerszerű fenyegetés Lengyelországban, amit a 2016. július 27-i ajánlásában bemutatott. Különös tekintettel az alábbiakra:

- (1) Az Alkotmánybíróság összetétele tekintetében: a 2015. december 3-i és 9-i határozatait még mindig nem hajtották végre; ennek következtében az a három bíró, akiket *Szejm* 7. ciklusa 2015. októberében törvényesen jelölt, nem léphetett hivatalba az Alkotmánybíróságon. A megoldás minden, csak nem küszöbönálló, mivel 2016. novemberben és decemberben ⁽¹⁾ elfogadott három új törvény előírja, hogy a *Szejm* 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót lépjen hivatalba. Emellett a *Szejm* 7. ciklusa 2015. októberében törvényesen jelölt három bíró hiánya, együtt a továbbra is magas részvételi követelményekkel, több alkalommal fenyegette az Alkotmánybíróság hatékonyságát, mert hiányzott a határozatképességhez szükséges többség a Nagykamara vagy a bírák teljes ülése általi határozathozatal során.
- (2) A határozatok kihirdetése tekintetében: az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatát még mindig nem hirdették ki a Hivatalos Lapban. Emellett a lengyel kormány megtagadja az Alkotmánybíróságról szóló 2016. július 22-i törvényre vonatkozó 2016. augusztus 11-i határozat és az ezen napot követően meghozott valamennyi más határozat kihirdetését, köztük az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére történő jelöltállításról szóló 2016. július 22-i törvény rendelkezéseit érintő 2016. november 7-i határozatot. Ennek következtében továbbra is fennáll a bizonytalanság, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen jogi alapon kell eljárnia és mi a határozatai joghatása. A Bizottság megjegyzi, hogy a szervezeti és eljárási törvény tartalmaz egy rendelkezést, amely jogot ad az Alkotmánybíróság elnökének a határozatok kihirdetésének elrendelésére ⁽²⁾. Ugyanakkor a végrehajtási törvény mégis kizárja az Alkotmánybíróság által meghozott bizonyos határozatok kihirdetését, beleértve a fent hivatkozott határozatokat ⁽³⁾.
- (3) Ami az alkotmányos felülvizsgálat hatékonyságát illeti, a Bizottság szerint még akkor is, ha megállapíthatók bizonyos javulások a 2016. július 22-i törvényhez képest, a 2016. decemberben elfogadott három új törvény több olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek nem tartják tiszteletben az Alkotmánybíróság korábbi határozatait, és további aggályokat vetettek fel azokon kívül, amiket a 2016. július 27-i ajánlás már azonosított.
- (4) Ezek az új aggályok különösen a fegyelmi eljárásra, az idő előtti visszavonulásra, az Alkotmánybíróság bíráival szembeni újkövetelményekre, az Alkotmánybíróság belső szervezetének jelentős megváltoztatására, az Alkotmánybíróság elnöki és elnökhelyettes tisztségére történő jelöltállítási folyamatra, továbbá az Alkotmánybíróság eljáró elnökének kinevezésére vonatkoznak.
- (5) A Bizottság úgy véli, hogy különösen az Alkotmánybíróság eljáró elnökének kinevezésére és az elnöki tisztségre történő jelölési folyamatra vonatkozó rendelkezések, továbbá a *Szejm* 7. ciklusa által megválasztott bírák

⁽¹⁾ A bírák jogállásáról szóló törvény 5. cikke, a szervezeti és eljárási törvény 6. cikk (1) bekezdése és 11. cikk (5) bekezdése, és a végrehajtási törvény 18. cikk (2) bekezdése és 21. cikk (2) bekezdése.

⁽²⁾ 114. cikk (2) bekezdés.

⁽³⁾ 19. cikk.

feleskötésének megtagadása, miközben lehetővé teszik a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró hivatalba lépését, együttese hatása súlyosan fenyegeti az Alkotmánybíróság legitimitását és ebből következően az alkotmányos felülvizsgálat hatékonyságát. Ezen túlmenően, mindaddig, amíg a Szejm 7. ciklusa által 2015. októberében törvényesen jelölt három bíró nem léphet a bírói hivatalába az Alkotmánybíróságon, a Bizottság úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság új elnökének választási folyamata alapvetően jogellenes,

- (6) A Bizottság megjegyzi azt is, hogy e három törvény elfogadásának az időzítése és számos kulcsfontosságú rendelkezés tekintetében a megfelelő átmeneti idő hiánya megvonja az Alkotmánybíróságtól a lehetőséget, hogy felülvizsgálja azok alkotmányosságát a hatálybalépésük előtt.
- (7) Ezen túlmenően: továbbra is előfordulnak a lengyel hatóságoknak az Alkotmánybíróság legitimitását aláásó cselekményei és nyilatkozatai, beleértve az Alkotmánybíróság elnöke elleni bünyogi nyomozás megindítását. A Bizottság emlékeztet az állami szervek közötti lojális együttműködés elvére, amit a Velencei Bizottság is kiemelt, és ami a jogállamiság által vezérelt demokratikus állam alkotmányos előfeltétele.

62. A Bizottság különösen aggódik a jogállamiság ilyen rendszerszerű fenyegetettségének következményei miatt:

- (1) Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság akadályozva van az eredményes alkotmányossági felülvizsgálat teljes körű biztosításában, káros hatással van az Alkotmánybíróság integritására, stabilitására és megfelelő működésére, ami a jogállamiság egyik alapvető biztosítója Lengyelországban. Ahol alkotmánybírósági rendszer jött létre, ott annak hatásossága a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme. A jelenlegi körülmények között a lengyel törvények ⁽¹⁾ alkotmányossága többé nem garantálható.
- (2) A lengyel jogrendszerbe és annak tisztességébe és következetességébe vetett bizalmat súlyosan károsítja az, hogy a lengyel kormány megtagadja az Alkotmánybíróság határozatainak kihirdetését. Ezt erősíti az a tény, hogy a Legfelsőbb Bíróság szükséges tartotta, hogy döntést hozzon ⁽²⁾, amely kimondja, hogy az Alkotmánybíróság határozatai akkor is kötelezőek, ha azokat nem hirdették ki. Hasonló nyilatkozatokat tett a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság Főtanácsa ⁽³⁾ és más hatóságok, különösen a Lengyel Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács, ⁽⁴⁾ az Országos Ügyvédi Kamara, ⁽⁵⁾ és az Országos Jogtanácsosi Szövetség ⁽⁶⁾.
- (3) A jogállamiság tiszteletben tartása nem csupán annak az előfeltétele, hogy az EUSZ 2. cikkében meghatározott valamennyi alapvető értéket védelemben részesítsék. Ez egyben a Szerződésekből és a nemzetközi jogból eredő jogok és kötelezettségek betartásának, valamint az állampolgárok, a vállalkozások és a nemzeti hatóságok közötti kölcsönös bizalom megeremtésének is előfeltétele az összes többi tagállam jogrendszerében is.

63. A Bizottság megjegyzi, hogy egy év időtartam alatt hat egymást követő jogszabályt léptettek hatályba az Alkotmánybírósággal kapcsolatban. Az összes érdekelt féllel folytatott megfelelő konzultáció és az állami hatóságok közötti megkövetelt lojális együttműködés szelleme nélküli ilyen jogalkotási aktivizmus hátrányos az Alkotmánybíróság stabilitására, integritására és megfelelő működésére.

7. JAVASOLT INTÉZKEDÉS

64. A Bizottság javasolja, hogy a lengyel hatóságok hozzanak sürgős és megfelelő intézkedéseket a jogállamiság elvét érintő ezen rendszerszerű fenyegetés kezelése érdekében.

⁽¹⁾ Az alkotmány 188. cikke szerint az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel a jogszabályok és nemzetközi szerződések alkotmánnyal való összhangjáról, a jogszabály olyan nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos megfeleléséről, amelyek ratifikálása jogszabály által megadott előzetes hozzájárulást igényel, a központi állami szervek által kibocsátott jogszabályok alkotmánynak, ratifikált nemzetközi szerződéseknek és jogszabályoknak való megfeleléséről, a politikai pártok céljainak vagy tevékenységének az alkotmánnyal való összhangjáról, továbbá az alkotmányos jogsértésekre vonatkozó panaszokról szóló döntések meghozatalára. Az alkotmány 189. cikke kimondja, hogy az Alkotmánybíróság dönt az állam központi alkotmányos szervei közötti hatásköri vitákban is.

⁽²⁾ A lengyel Legfelsőbb Bíróság teljes ülésének 2016. április 26-i állásfoglalása.

⁽³⁾ A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság Főtanácsának 2016. április 27-i állásfoglalása.

⁽⁴⁾ A Lengyel Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács 2016. április 7-i nyilatkozata.

⁽⁵⁾ Az Országos Ügyvédi Kamara 2016. március 12. állásfoglalása.

⁽⁶⁾ Az Országos Jogtanácsosi Szövetség 2016. március 12. nyilatkozata.

65. Közelebbről, a Bizottság azt ajánlja a lengyel hatóságoknak, hogy tegyék meg a 2016. július 27-i ajánlásban már kért alábbi intézkedéseket:
- a) teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait, amelyek előírják, hogy a korábbi parlament által jelölt három bíró hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne foglalhassa el a bírói hivatalt anélkül, hogy érvényesen megválasztották volna őket; emiatt a köztársasági elnöknek sürgősen fel kell esketnie a korábbi törvényhozás által megválasztott három bírót;
 - b) ki kell hirdetni és végre kell hajtani Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatait és a 2016. július 22-i törvényre vonatkozó 2016. augusztus 11-i határozatát, továbbá az ezen napot követően meghozott és a jövőbeli határozatokat;
 - c) gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény bármely reformja során tartsák tiszteltben az Alkotmánybíróság határozatait, teljes körűen vegyék figyelembe a Velencei Bizottság véleményét, és biztosítsák, hogy nem ássák alá az Alkotmánybíróság mint az alkotmány őrének hatékonyságát;
 - d) tartózkodjanak az olyan intézkedésektől és nyilatkozatoktól, amelyek alkalmasak arra, hogy aláássák az Alkotmánybíróság legitimitását és hatékonyságát.
66. A Bizottság különösen a következőket javasolta a lengyel hatóságoknak:
- e) biztosítsák, hogy az Alkotmánybíróság sürgősséggel és hatékonyan felülvizsgálhassa a bírák jogállásáról szóló törvény, a szervezeti és eljárási törvény és a végrehajtási törvény alkotmányosságát, és hogy a vonatkozó határozatokat késedelem nélkül hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre;
 - f) biztosítsák, hogy az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezésére ne kerüljön sor addig, amíg az Alkotmánybíróságnak az új törvények alkotmányosságára vonatkozó határozatát nem hirdetik ki és nem hajtják végre teljes körűen, és a *Szejm* 7. ciklusa által 2015. októberében törvényesen jelölt három bíró nem lép bírói hivatalába az Alkotmánybíróságon;
 - g) biztosítsák, hogy amíg az Alkotmánybíróság új elnökét nem nevezik ki jogszerűen, őt az Alkotmánybíróság elnökhelyettese helyettesítse, ne pedig eljáró elnök vagy az Alkotmánybíróság elnökeként 2016. december 21-én kinevezett személy.
67. A Bizottság hangsúlyozza, hogy létfontosságú a különféle állami intézmények közötti lojális együttműködés a jogállamisághoz kapcsolódó ügyekben ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetre megoldást lehessen találni.
68. A Bizottság felkéri a lengyel hatóságokat, hogy ezen ajánlás kézhezvételétől számított kettő hónapon belül oldják meg a jelen ajánlásban szereplő problémákat, és tájékoztassák a Bizottságot az e célból fogantatosított intézkedésekről.
69. A Bizottság emlékeztet arra is, hogy a jogállamisági keret alapján elfogadott ajánlás nem zárja ki az EUSZ 7. cikke szerint mechanizmusok közvetlen beindítását, amennyiben valamely tagállamban a helyzet hirtelen rosszabbodása miatt határozottabb fellépésre van szükség az EU részéről ⁽¹⁾.
70. A Bizottság készen áll arra, hogy a jelen ajánlás alapján konstruktív párbeszédet folytasson a lengyel kormánnyal.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 21-én.

a Bizottság részéről

Frans TIMMERMANS

első alelnök

⁽¹⁾ A Bizottság közleménye – A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final, 4.1. szakasz.