



Határozatok Tára

NICHOLAS EMILIOU
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. február 16.¹

C-216/21. sz. ügy

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
YN
kontra
Consiliul Superior al Magistraturii**

(a Curtea de Apel Ploiești [ploiești ítélőtábla, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 2006/928/EK határozat – A Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus – EUSZ 2. cikk – Jogállamiság – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Bírói függetlenség – Az alsóbb fokú bíróságok bíráinak előléptetésére vonatkozó szabályokat módosító nemzeti intézkedés”

I. Bevezetés

1. „Nem csupán igazságot kell szolgáltatni, hanem nyilvánvalóvá is kell tenni ennek megtörténtét”. Erre a híres mondásra gyakran hivatkoznak, amikor a bírói függetlenséggel kapcsolatos kérdésekről van szó, mivel e kérdések középpontjában a demokratikus társadalomban a bíróságokba vetett közbizalom áll.²

2. 2019-ben a Consiliul Superior al Magistraturii (a magisztratúra legfelsőbb tanácsa, Románia, a továbbiakban: SCM) bírói szekciója jóváhagyott a romániai alsóbb fokú bíróságok bíráinak előléptetésére vonatkozó eljárás reformjáról szóló nemzeti szabályzatot (a továbbiakban: vitatott szabályzat).³ Az alapeljárás felperesei, az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” („romániai bírák fóruma” egyesület, a továbbiakban: romániai bírák fóruma) és YN e határozat részleges megsemmisítését kéri a Curtea de Apel Ploiești (ploiești ítélőtábla, Románia) előtt, amely a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² Lásd többek között: az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), 2010. július 15., Gazeta-Ukraina-Tsentr kontra Ukrajna, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, 32. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; EJEB, 2007. május 3., Bochan kontra Ukrajna, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, 66. §. Lásd még: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, a továbbiakban: A. K. és társai [A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége] ítélet, 127. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³ Az SCM bírói szekciójának a bírák előléptetésére szolgáló versenyvizsga megszervezéséről és lefolytatásáról szóló szabályzatot jóváhagyó 2019. szeptember 17-i 1348. sz. határozata.

3. Azzal érvelnek, hogy a vitatott szabályzattal bevezetett reform problematikus, mivel elmondásuk szerint az alsóbb fokú nemzeti bíróságok bírúira vonatkozó előléptetési eljárást azon ítélőtáblák elnöke és tagjai folytatják le, ahol betöltendő álláshelyek vannak, és az inkább szubjektív és diszkrecionális szempontokon alapul, mintsem az említett eljárásban részt vevő pályázók olyan objektív értékelésén, amely – amint a vitatott szabályzat elfogadását megelőzően is – kizárólag egy írásbeli vizsgán elért teljesítményükön alapul.

4. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy egy ilyen reform összeegyeztethető-e a bírói függetlenség elvével, amely véleménye szerint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkéből (a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog) és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből (a hatékony bírói jogvédelemhez való jog), valamint az EUSZ 2. cikk értelmében vett jogállamiság értékéből következik.

5. Röviden, az alábbiakban kifejtendő okokból úgy vélem, hogy a vitatott szabályzattal bevezetett jogszabályi módosítások nem sértik a bírói függetlenség elvét.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

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

7. A Chartának „A hatékony jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való jog” című 47. cikke a második bekezdésében a következőket mondja ki:

„Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. [...]”

B. A román jog

8. A 2004. június 28-i Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorelor și procurorilor (a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény; újbóli közzététel a *Monitorul Oficial al României, Partea I* 2005. szeptember 13-i 826. számában; a továbbiakban: 303/2004. sz. törvény) módosította és kiegészítette a 2018. október 12-i Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorelor și procurorilor (a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 242/2018. sz. törvény; a *Monitorul Oficial al României, Partea I* 2018. október 15-i 868. száma; a továbbiakban: 242/2018. sz. törvény), amely 2018. október 18-án lépett hatályba.

9. A 242/2018. sz. törvény beiktatta a 303/2004. sz. törvénybe a 46¹–46³. cikk^{et}. E rendelkezések kimondják, hogy a bírák és az ügyészek előléptetésére kizárólag nemzeti szinten szervezett versenyvizsga útján kerülhet sor, amelynek során értékeli a pályázóknak az előléptetési eljárást megelőző három évre vonatkozó munkateljesítményét és magatartását. Az ezen előléptetési eljárások megszervezésére és lefolytatására irányadó konkrét szabályokat az SCM bírói, illetve ügyészi szekciója által elfogadott szabályzat állapítja meg.

10. A vitatott szabályzatot, amely a hivatalban lévő bírák előléptetésére szolgáló versenyvizsga megszervezésére és lefolytatására vonatkozó szabályokat tartalmazza, a 303/2004. sz. törvény 46¹–46³. cikké alapján fogadták el. E szabályzatot az SCM bírói szekciójának 2019. szeptember 17-i 1348. sz. határozata hagyta jóvá.

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. Az alapeljárás felperesei a 2019. november 12-én nyilvántartásba vett keresetükben azt kérték a Curtea de Apel Ploiești-től (ploiești ítélőtábla), hogy részlegesen semmisítse meg az SCM bírói szekciójának a vitatott szabályzatot jóváhagyó 2019. szeptember 17-i 1348. sz. határozatát. Azt állítják, hogy e szabályzat sérti a bírói függetlenség elvét, és azt a Románia Európai Unióhoz történő csatlakozása keretében létrehozott „együttműködési és ellenőrzési mechanizmus” (a továbbiakban: MCV) alapján az Európai Bizottság által kidolgozott különböző jelentésekben szereplő ajánlások figyelmen kívül hagyásával fogadták el.

12. Először is arra hivatkoznak, hogy a vitatott szabályzat túl nagy hatalmat biztosít az ítélőtáblák elnökei számára, mivel az előléptetési eljárás lefolytatásával megbízott bírálóbizottság az érintett ítélőtábla elnökéből és e bíróság más tagjaiból áll, akiket az ítélőtábla vezető testülete (amelynek az elnök szintén tagja) javaslatára neveznek ki a bírálóbizottságba. A gyakorlatban a bírálóbizottság tagjai felelősek továbbá a pályázók által az alsóbb fokú bíróságok bíráiként hozott ítéletek elleni fellebbezések elbírálásáért, valamint a pályázók ítélőtáblára történő előléptetését (amennyiben erre sor kerül) követően ők folytatják le a bíróként nyújtott munkateljesítményük időszakos értékelését.⁴

13. Másodszor arra hivatkoznak, hogy az említett szabályzattal bevezetett előléptetési eljárás túl nagy súlyt helyez a pályázók említett eljárásban való részvételét megelőző három évre vonatkozó tevékenységének és magatartásának a *szubjektív* értékelésére. Ezen értékelés részeként a bírálóbizottság csupán az egyes pályázók által megszövegezett néhány határozatot ellenőriz. Ezenkívül a pályázók által az előléptetési eljárásban elért siker a bírálóbizottságnak a pályázókról alkotott szubjektív véleményétől és a pályázók kollégáinak a pályázók magatartásáról kifejtett véleményétől függ, nem pedig a pályázók érdemeitől.

14. Az alapeljárás felperesei szerint a vitatott szabályzattal bevezetett módosítások az ítélőtáblák tagjaival szembeni hierarchikus alárendeltség jellemezte viselkedés megjelenéséhez vezethetnek, mivel a pályázók arra lennének ösztönözve, hogy az előléptetés érdekében az ítélőtáblák bírálóbizottságban üléselő elnökeivel és más tagjaival szemben alávett magatartást tanúsítsanak.

⁴ A bírák időszakos értékeléséért felelős bizottságok összetételére vonatkozó további részleteket illetően lásd a 303/2004. sz. törvény 39. cikkének (2) bekezdését.

15. Mivel kétségei támadtak a vitatott szabállyal bevezetett reform uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, a Curtea de Apel Ploiești (ploiești ítélőtábla, Románia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) A[z MCV-t] valamely európai uniós intézmény EUMSZ 267. cikk értelmében vett jogi aktusának kell-e tekinteni, amely az Európai Unió Bírósága által értelmezhető? A[z MCV] tartalma, jellege és időbeli hatálya a Bolgár Köztársaságnak és Romániának az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló [...] szerződés⁵ hatálya alá tartozik-e? Az MCV keretében készült jelentésekben előírt követelmények kötelezőek-e [Romániára] nézve?
- 2) Értelmezhető-e úgy a bírói függetlenségnek az [EUSZ 19. cikk] (1) [bekezdésének] második [albekezdésében] és [a] Charta 47. cikkében foglalt, valamint a [Bíróság] ítélkezési gyakorlatában kidolgozott elve az EUSZ 2. cikkre tekintettel, hogy az a hivatalban lévő bírák előléptetésével kapcsolatos eljárásokra is vonatkozik?
- 3) Sérül-e ezen elv egy olyan, magasabb szintű bíróságra történő előléptetési rendszer létrehozása révén, amely kizárólag az ellátott tevékenységnek és a tanúsított magatartásnak a fellebbviteli bíróság elnökéből és bíráiból álló bizottság általi összefoglaló értékelésén alapul, amely bizottság a bírák időszakos értékelése mellett elkülönülten végzi mind a bírák előléptetési célú értékelését, mind az általuk hozott ítéletek bírósági felülvizsgálatát?
- 4) Sérül-e a bírói függetlenségnek az [EUSZ 19. cikk] (1) [bekezdésének] második [albekezdésében] és [a] Chart[a] 47. cikkében foglalt, valamint [a Bíróság] ítélkezési gyakorlatában kidolgozott elve az EUSZ 2. cikkre tekintettel, ha [Románia] nem tartja tiszteletben az uniós jogot illetően a kiszámíthatóság és a jogbiztonság elvét azáltal, hogy elfogadja az MCV-t és annak jelentéseit, és nagyjából 10 éven át betartja azokat, majd ezt követően előzetes bejelentés nélkül módosítja a nem vezetői beosztásban lévő bírák előléptetésének eljárását, megsértve az MCV ajánlásait?”

16. A 2021. február 16-i előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2021. április 6-án vették nyilvántartásba. A romániai bírák fóruma, az SCM, a lengyel kormány és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. Az ügyben nem tartottak tárgyalást.

IV. Elemzés

17. A jelen ügy lehetőséget nyújt a Bíróságnak arra, hogy első alkalommal vizsgálja meg a bírói függetlenségére vonatkozó ítélkezési gyakorlatának a bírákra vonatkozó előléptetési eljárásokra történő alkalmazását, valamint azt, hogy egy olyan reform, mint amelyet Romániában a vitatott szabályzat vezetett be, összeegyeztethető-e az ezen ítélkezési gyakorlatban megállapított követelményekkel.

18. Mielőtt rátérnék az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre, röviden vázolom a jelen ügy szempontjából releváns összefüggésbeli elemeket.

⁵ Románia által 2005. április 25-én Luxembourgban aláírt szerződés (HL 2005. L 157., 11. o..)

A. Az ügy háttere és előzetes megjegyzések

19. A Románia Európai Unióhoz történő, 2007. évi csatlakozásához vezető tárgyalások során aggodalmak merültek fel ezen államban az igazságszolgáltatási rendszer súlyos hiányosságaival és a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatban.⁶ Ezen aggályok eloszlatása érdekében a Bizottság – amint arra a Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló okmány⁷ 37. és 38. cikke felhatalmazta – határozatot⁸ fogadott el, amelyben hangsúlyozta a jogállamiság fontosságát, amely előfeltételt jelent az Unióhoz csatlakozó bármely állam számára,⁹ és emlékeztetett annak szükségességére, hogy minden tagállam pártatlan és független igazságszolgáltatási rendszerrel rendelkezzen.¹⁰ E határozat létrehozta az MCV-t, egy átmeneti intézkedést, amelynek célja, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozását követő években elősegítse Romániának az igazságszolgáltatás reformjára és a korrupció elleni küzdelem fokozására irányuló további erőfeszítéseit.

20. Konkrétan az MCV-határozat előírja, hogy a Bizottság rendszeresen jelentéseket fogad el. E jelentések célja, hogy bizonyos értékelési kritériumokra (a továbbiakban: MCV-kritériumok) tekintettel¹¹ – amelyek a Románia által a csatlakozási tárgyalások lezárásakor vállalt, többek között a területén a bírói függetlenség biztosítására és javítására vonatkozó egyedi kötelezettségeket és az általa elfogadott követelményeket pontosítják¹² – rendszeresen értékeljék az e tagállam által az igazságszolgáltatási rendszerének reformja terén elért haladást.

21. Ebben az összefüggésben különös figyelmet fordítottak mind nemzeti, mind uniós szinten arra, hogy a romániai igazságszolgáltatási rendszer közelmúltbeli reformjai megfelelően védik-e a nemzeti bírák függetlenségét. Már 2019-ben több olyan ügy került a Bíróság elé, amelyek a Romániában 2018 és 2019 között elfogadott, a román bírákra vonatkozó büntetőeljárásokkal és fegyelmi eljárásokkal, valamint a rájuk alkalmazandó polgári jogi felelősségi rendszerrel kapcsolatos módosításokra vonatkoztak.

22. A Bíróság e módosításoknak a bírói függetlenség elvével való összeegyeztethetőségét az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítéletben¹³ vizsgálta. Ebben az ítéletben a Bíróság egyértelművé tette továbbá, hogy az MCV-határozat és a Bizottság által e határozat alapján készített jelentések uniós intézmény által hozott olyan aktusoknak minősülnek, amelyeket a Bíróság értelmezhet. Ezenkívül megállapította, hogy az MCV-határozat minden elemében kötelező Romániára nézve, az MCV-kritériumokkal együtt, amelyek célja annak biztosítása, hogy ez a tagállam tartsa tiszteletben a jogállamiság elve tiszteletben tartásának az EUSZ 2. cikkben

⁶ Ezek az aggályok megjelennek a Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló okmány IX. mellékletében (lásd különösen: e mellékletnek az igazságszolgáltatás reformjáról szóló cselekvési terv és stratégia kidolgozására és végrehajtására vonatkozó 3. pontja).

⁷ HL 2005. L 157., 203. o.

⁸ A Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i 2006/928/EK határozat (HL 2006. L 354., 56. o.; a továbbiakban: MCV-határozat).

⁹ Lásd: az MCV-határozat (2), (4) és (6) preambulumbekzdése.

¹⁰ Lásd: az MCV-határozat (3) preambulumbekzdése.

¹¹ Lásd: 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, a továbbiakban: Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet, 175. pont).

¹² Ugyanott, 170. pont.

¹³ Mindezen ügyekben csupán egy ítélet született, azonban Bobek főtanácsnok két indítványt készített (az egyiket a Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice ügyben [C-397/19, EU:C:2020:747], a másikat pedig az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyben [C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746]).

kimondott értékét. Azt is jelezte, hogy Románia köteles megtenni az e kritériumok teljesítéséhez megfelelő intézkedéseket, megfelelően figyelembe véve a Bizottság által az MCV-határozat alapján készített jelentéseket, és különösen az e jelentésekben megfogalmazott ajánlásokat.¹⁴

23. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet csupán néhány héttel az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet meghozatala után vették nyilvántartásba.¹⁵ Ugyanakkor megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével ismét az MCV-határozat, valamint az annak alapján elfogadott jelentések jellegéről és joghatásairól kér felvilágosítást.

24. Mivel a Bíróság e korábbi ítéletben szereplő megállapításai már eldöntik ezt a kérdést, a jelen indítvány a Bíróság kérésének megfelelően csupán az előzetes döntéshozatalra előterjesztett utolsó három kérdésre vonatkozik.

25. Elemzésem a következőképpen épül fel. Először megfogalmazok néhány megjegyzést a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében hivatkozott különböző uniós jogi rendelkezések hatályával és relevanciájával kapcsolatban (B). A Bíróság hatáskörének hiányára vonatkozó, az SCM és a lengyel kormány által előterjesztett kifogásokra is kitérek (C). Ezt követően felvázolom a Bíróságnak a bírói függetlenségre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát (amint az az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítéletből és más ügyekből következik) és kifejtem, hogy véleményem szerint miért kell a bírói függetlenség megfelelő biztosítékait a hivatalban lévő bírák előléptetési eljárásaival összefüggésben is fenntartani (a második kérdés) (D). Ezen ítélkezési gyakorlat fényében bemutatom azokat az okokat, amelyek miatt – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel – úgy vélem, hogy egy olyan reform, mint amelyet a vitatott szabályzat vezetett be, *nem* sérti a bírói függetlenség elvét (a harmadik kérdés) (E). Végül a kérdést előterjesztő bíróság azon aggályaira fogok válaszolni, amelyek szerint az ilyen reform ellentétes lehet a Bizottság által az MCV alapján készített egyes jelentésekben szereplő ajánlásokkal (a negyedik kérdés).

B. Az uniós jog releváns rendelkezései: az EUSZ 2. cikk és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és/vagy a Charta 47. cikke

26. Az előterjesztett kérdések az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, a Charta 47. cikkét és az EUSZ 2. cikket azonosítják az uniós jog azon releváns rendelkezéseiként, amelyekre tekintettel a vitatott szabályzat összeegyeztethetőségét értékelni kell. Az e különböző rendelkezések közötti kapcsolat egyértelműen kitűnik a Bíróság ítélkezési gyakorlatából. A Bíróság ugyanis kimondta, hogy a bíróságok függetlenségére vonatkozó követelmény mind a hatékony bírói jogvédelemhez való jog (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése), mind a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog (a Charta 47. cikkének második bekezdése) lényegéből következik, amely döntő jelentőségű többek között a tagállamok EUSZ 2. cikkben felsorolt közös értékeinek, különösen pedig a jogállamiság értékének a megőrzése

¹⁴ Lásd: Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (a rendelkező rész 1. és 2. pontja).

¹⁵ A teljesség kedvéért megemlítem, hogy az igazságszolgáltatási rendszer romániai szervezetére, és közelebbről az arra a kérdésre vonatkozó ügyek egy másik csoportjával is a Bírósághoz fordultak, hogy a bírói függetlenség elvével ellentétes-e az, hogy egy nemzeti alkotmánybíróság alkotmányos hatásköreit gyakorolva döntsön a nemzeti legfelsőbb bíróság ítélkező testületi összetételének jogszerűségéről (lásd: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet [C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034; a továbbiakban: Euro Box Promotion és társai ítélet]).

szempontjából.¹⁶ Így egyértelmű, hogy az uniós jogrendben a bírói függetlenség egyetlen elve létezik, és hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének tartalma a bírói függetlenség tekintetében gyakorlatilag megegyezik.¹⁷

27. Mindazonáltal e különböző jogalapok léte, valamint az EUSZ 19. cikk és a Charta 47. cikke által betöltött eltérő funkciók azt jelentik, hogy a Bíróság különböző típusú vizsgálatokat folytathat le a bírói függetlenség elve tiszteletben tartásának ellenőrzése céljából.

28. E tekintetben Bobek főtanácsnok kifejtette,¹⁸ hogy az EUSZ 19. cikk tág hatállyal rendelkezik. Megköveteli a tagállamoktól többek között, hogy „megteremt[sék] azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek [...] a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”, tehát elsősorban a nemzeti jogi keretek strukturális és rendszerszintű elemeire vonatkozik, nem pedig konkrét ügyekkel vagy az egyes ügyiratokkal kapcsolatos elemekre. Ugyanakkor az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése megsértésének küszöbe viszonylag magas. E rendelkezés célja nem az, hogy a nemzeti igazságszolgáltatással kapcsolatban felmerülő minden lehetséges problémát megragadjon, hanem csak azokat a bizonyos súlyosságú és/vagy rendszerszintű problémákat, amelyek veszélyeztetik a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer megfelelő működését, és veszélyeztetik a szóban forgó tagállam azon képességét, hogy megfelelő jogorvoslati lehetőségeket biztosítson a jogalanyok számára.

29. A Charta 47. cikkének célja ezzel szemben az, hogy védelemben részesítse az eljárásban részt vevő minden félnek „a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság” előtti hatékony jogorvoslati és tisztességes eljáráshoz való alanyi jogát. Valamely bíróság „függetlenségének” vizsgálata ebben az összefüggésben a releváns körülmények részletes és esetspecifikus értékelését igényli, míg a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer valamely strukturális vagy rendszerszintű jellemzőjéhez kapcsolódó kérdések csak annyiban jutnak szerephez, amennyiben hatással lehetnek az egyedi eljárásokra.¹⁹ Meghatározott feltételeknek kell azonban fennállniuk ahhoz, hogy a Charta 47. cikkére hivatkozni lehessen. Ahhoz ugyanis, hogy a Charta teljes egészében alkalmazható legyen, a szóban forgó helyzetnek az uniós jog alkalmazási körébe kell tartoznia.²⁰ Ezenkívül a Charta 47. cikkének megsértését eredményező potenciális probléma főszabály szerint csak az uniós jog által garantált alanyi joggal összefüggésben vethető fel.

30. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke hatálya és célja, valamint az e rendelkezések alkalmazhatósági feltételei közötti különbség azt jelenti, hogy összességében véve a nemzeti rendelkezéseknek a bírói függetlenség elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozó két ügýtípussal lehet a Bírósághoz fordulni.²¹ Egyrészt vannak olyan ügyek, amelyekben a bírói

¹⁶ Lásd: 2021. október 6-i W. Ž. (A legfelsőbb bíróság rendkívüli felülvizsgálati és közjogi tanácsa – Kinevezés) ítélet (C-487/19, EU:C:2021:798, 108. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁷ Lásd többek között: Bobek főtanácsnok Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 162. o.); Bobek főtanácsnok Getin Noble Bank ügyre vonatkozó indítványa (C-132/20, EU:C:2021:557, 36. pont). Lásd még: Hogan főtanácsnok Republika ügyre vonatkozó indítványa (C-896/19, EU:C:2020:1055, 45. és 46. pont); Tanchev főtanácsnok A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:551, 85. pont).

¹⁸ Lásd: Bobek főtanácsnok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 183–225. pont); Bobek főtanácsnok Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 162–169. pont); Bobek főtanácsnok Getin Noble Bank ügyre vonatkozó indítványa (C-132/20, EU:C:2021:557, 36–41. pont).

¹⁹ Ugyanott.

²⁰ Lásd: a Charta 51. cikkének (1) bekezdése.

²¹ Lásd: Bobek főtanácsnok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 236. és 237. pont).

függetlenséggel összefüggő kérdést valamely egyén veti fel járulékos kérdésként egy olyan helyzetben, amelyben az uniós jog által védett jogai egyedi ügyben történő megsértésére hivatkozik. Az ilyen ügyekben a bírói függetlenséget tipikusan a Charta 47. cikkére tekintettel vizsgálják. Másrészt vannak olyan ügyek, amelyek a tagállamokban alkalmazott bizonyos jogalkotási eszközöknek vagy strukturális elemeknek az uniós jog követelményeivel való összeegyeztethetőségének absztrakt vizsgálatára vonatkoznak, és amelyek nem kapcsolódnak a tisztességes eljáráshoz való egyéni jog megsértésének konkrét esetéhez. Ebben az összefüggésben a Bíróság általában az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését alkalmazza fő vagy egyedüli kritériumként.²²

31. A jelen ügy némileg szokatlan jellegű. Egyrészt ugyanis az ügy irataiból kitűnik, hogy az alapeljárás felperesei nem az uniós jog által védett egyéni jogaik megsértésére hivatkoznak, hanem arra, hogy a vitatott szabályzattal bevezetett reform rendszerszintű, transzverzális jellegű problémát vet fel. E reform bírói függetlenség elvével való összeegyeztethetőségének absztrakt értékelését kérik. Másrészt nehezen tekinthető úgy, hogy ezen értékelés szempontjából a fő vagy egyedüli kritériumot az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése jelenti, és hogy ebben az értelemben a Charta 47. cikke a jelen ügyben nem bír jelentőséggel. Amint arra Bobek főtanácsnok az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványában²³ rámutatott, az olyan nemzeti rendelkezéseknek, mint amelyekről az alapügyben szó van, az a sajátossága, hogy – amint azt a fenti A. szakaszban kifejtettem – azokat Románia az MCV-határozat és a csatlakozási okmány „nemzeti végrehajtásaként” fogadta el. Egy tagállam (a jelen esetben Románia) olyan helyzetben tanúsított magatartásáról van tehát szó, amelyben az az uniós jogi kötelezettségeit hajtja végre és ennél fogva az uniós jog alkalmazási körében jár el, és amelyben következőképpen sor kerül a Charta alkalmazására.

32. Egyetértek Bobek főtanácsnok azon álláspontjával, amely szerint ez a saját kontextus megnyitja az utat egy második, a fenti 29. pontban vázolttól eltérő forgatókönyv előtt, amelyben a Bíróság támaszkodhat a Charta – a Szerződések rendelkezéseivel azonos kötőerővel bíró²⁴ – rendelkezéseire (annak 47. cikkét is beleértve), nem az egyéni jogok valamely megsértésével összefüggésben (amint az megállapítottam, itt nem állítják, hogy ilyen jogok sérültek volna), hanem objektív mérceként vagy kritériumként az uniós jogi követelmények Románia általi végrehajtása összeegyeztethetőségének értékelése érdekében.

33. Ebből véleményem szerint az következik, hogy a jelen ügy a fenti 30. pontban leírt ügyek második kategóriájába tartozik, mivel az a vitatott szabályzattal bevezetett reform összeegyeztethetőségének a bírói függetlenség elve szempontjából történő absztrakt felülvizsgálatát teszi szükségessé, nem pedig egyéni jogok állítólagos megsértésére vonatkozó *in concreto* felülvizsgálatot. Mindazonáltal, figyelembe véve azt a sajátos kontextust, amelybe a jelen ügy illeszkedik (mivel Románia az MCV hatálya alá tartozik, és ennek következtében a Charta árnyékként jelen van a Románia által ennek eredményeként eszközölt nemzeti jogalkotási

²² A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy a Bíróság függetlenül attól, hogy e két rendelkezés közül (EUSZ 19. cikk vagy a Charta 47. cikke) melyikre támaszkodik, általában nem végez külön elemzést az EUSZ 2. cikk (jogállamiság) tekintetében, noha e rendelkezés természetesen szerepet játszik és releváns a Bíróság értékelése szempontjából (és azt valójában gyakran veszik figyelembe az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével és/vagy a Charta 47. cikkével összefüggésben). Ugyanis mindkét rendelkezés az EUSZ 2. cikk konkrét megnyilvánulásának tekinthető, mivel a jogállamiság mint az Európai Unió alapját képező egyik alapvető érték megőrzésére a hatékony bírói jogvédelemhez való jog (EUSZ 19. cikk) és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog (a Charta 47. cikke) biztosítása révén kerül sor (lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország [A legfelsőbb bíróság függetlensége] ítélet [C-619/18, EU:C:2019:531, a továbbiakban: Bizottság kontra Lengyelország {A legfelsőbb bíróság függetlensége} ítélet, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]; 2021. március 2-i A. B. és társai [A legfelsőbb bíróság bírójának kinevezése – Jogorvoslatok] ítélet [C-824/18, EU:C:2021:153, 108. pont]). Lásd még: Bobek főtanácsnok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 225. pont).

²³ Bobek főtanácsnok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746t, 198–200. pont).

²⁴ Lásd: az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése.

választások mögött), úgy vélem, hogy nem kizárólag az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése, hanem az – EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezve – mind a Charta 47. cikke, mind pedig az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése releváns kritériumnak tekinthető e felülvizsgálat elvégzése szempontjából.²⁵

C. A Bíróság hatásköre

34. Az SCM és a lengyel kormány több kifogást is emelt, amelyekkel lényegében arra hivatkoznak, hogy a Bíróság elé terjesztett kérdések elfogadhatatlanok, mivel a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel azok elbírálására. E felek szerint az igazságszolgáltatás szervezete, ideértve az olyan kérdéseket is, mint a nemzeti bírák előléptetésére vonatkozó eljárások, a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak, és az uniós jog hatályán kívül esnek. Így véleményük szerint ez a terület nem tartozik a Bíróság hatáskörébe.

35. Álláspontom szerint ezek az érvek nem fogadhatók el és azok könnyen elutasíthatóak. Amint azt a fenti 31. pontban jeleztem, a vitatott szabályzatot Románia olyan időpontban fogadta el, amikor az MCV hatálya alá tartozott. A szabályzatot tehát azon kötelezettségek „végrehajtásának” kell tekinteni, amelyeket az MCV mint uniós intézmény által hozott, teljes egészében kötelező aktus e tagállam számára előír.²⁶ E körülmények között téves lenne úgy tekinteni, hogy a jelen ügy nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

36. Ezenfelül az SCM és a lengyel kormány által megfogalmazott kifogások semmiképpen sem újak, azokra ugyanis korábban már hivatkoztak – többek között e kormány is- számos más, szintén a bírói függetlenségre vonatkozó ügyben.²⁷

37. E korábbi ügyekben a Bíróság e kifogásokat következetesen kezelte, hangsúlyozva, hogy bár a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete továbbra is ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogból eredő kötelezettségeiket, az EUSZ 2. cikkből és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből eredőket is beleértve.²⁸

38. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya ismét pontosan a tagállamok említett rendelkezésekből, valamint a Charta 47. cikkéből és az MCV-határozatból eredő kötelezettségeire, valamint arra vonatkozik, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések ténylegesen megfelelnek-e ezeknek a kötelezettségeknek. Ezenkívül az SCM és a lengyel kormány által megfogalmazott kifogások lényegében magára az – EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett – EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében és a Charta 47. cikkében meghatározott bírói függetlenség elvének hatályára, és következésképpen e rendelkezések értelmezésére vonatkoznak. Márpedig amint azt a Bíróság megállapította, az ilyen értelmezés az EUSZ 267. cikk alapján nyilvánvalóan a hatáskörébe tartozik.²⁹

²⁵ Bobek főtanácsnok az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 226. pont) hasonló megoldást fogadott el. Lásd még: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügyre vonatkozó indítványa (C-64/16, EU:C:2017:395, 42. és 53. pont).

²⁶ Lásd: fenti 22. pont.

²⁷ Lásd többek között: Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet. Lásd még: 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234); 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslatok) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ Lásd ebben az értelemben: 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslatok) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁹ Ugyanott, 69. pont.

D. A bírói függetlenség és a hivatalban lévő bírák előléptetésével kapcsolatos eljárások (a második kérdés)

39. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében annak pontosítását kéri a Bíróságtól, hogy a bírói függetlenség elvét úgy kell-e értelmezni, hogy az a hivatalban lévő bírák előléptetésével kapcsolatos eljárásokra is vonatkozik.

40. Megjegyzem, hogy az SCM úgy véli, hogy a második kérdés elfogadhatatlan, mivel az e kérdésre adandó válasz annyira egyértelműen kitűnik a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, hogy az minden észszerű kétséget kizár. E tekintetben mindössze arra kívánok rámutatni, hogy bár e körülmény – amennyiben megállapítást nyer – arra vezetheti a Bíróságot, hogy a Bíróság eljárási szabályzatának 99. cikke alapján végzéssel határozzon, ugyanezen körülmény nem akadályozhatja meg a nemzeti bíróságot abban, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdést terjesszen elő, és nem teheti az így előterjesztett kérdést elfogadhatatlanná.³⁰ Ezért nem látok okot a második kérdés elfogadhatatlanságának megállapítására, amint azt az SCM kéri.

41. E kérdés megválaszolása érdekében először is felvázolom a Bíróságnak a nemzeti bírák függetlenségére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát az – EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett – EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésére és a Charta 47. cikkére tekintettel (1), mielőtt kifejteném, hogy véleményem szerint miért alkalmazandó a bírói függetlenség elve a bírák előléptetési eljárásaira (2).

1. A bírói függetlenségre vonatkozó ítélkezési gyakorlat

42. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy sem az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, sem a Charta 47. cikke nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy igazságszolgáltatási rendszereik szervezetét illetően valamely meghatározott modellt fogadjanak el. E rendelkezések inkább arra irányulnak, hogy kizárják az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó olyan nemzeti rendelkezéseket, amelyek az érintett tagállamokban sértik az EUSZ 2. cikk szerinti jogállamiság elvének védelmét.³¹ Így a Bíróság által a bírói függetlenség elvével kapcsolatban kialakított ítélkezési gyakorlat azon minimumkövetelményekre összpontosít, amelyeknek a nemzeti rendszereknek meg kell felelniük. E minimumkövetelmények különösen nem sérthetik az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkében rögzített és az Emberi Jogok Európai Bírósága által értelmezett védelmi szintet.³²

43. Ebben az összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy a bírói függetlenség fogalma két szempontot foglal magában. Az első – külső – szempont azt követeli meg, hogy az érintett bíróság vagy szerv teljesen autonóm módon gyakorolja bírósági feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és befolyásolhatja határozataikat. A második – belső – szempont a pártatlanság fogalmával áll összefüggésben, és arra vonatkozik, hogy egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve a feleknek a jogvita tárgyához fűződő mindenkori érdekeitől. E szempont megköveteli az

³⁰ Lásd: Euro Box Promotion és társai ítélet (138. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³¹ Lásd ebben az értelemben: Asociația „Forumul Judecătorelor din România” és társai ítélet (189. pont). Lásd még e tekintetben: 2022. november 7-i FX és társai (Alkotmánybírói ítéletek hatása III) végzés (C-859/19, C-926/19 és C-929/19, EU:C:2022:878, 109. pont).

³² Lásd: A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (118. pont).

objektivitás tiszteletben tartását, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön.³³ E két szempont természetesen szorosan összefügg.³⁴

44. E tekintetben a Bíróság kialakított egy egységes vizsgálatot, amely lényegében olyan szabályok meglétét igényli – különösen, ami a bíróság vagy bírósági feladatkört ellátó fórum összetételét vagy az oda történő kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfoglaltsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását.³⁵ A Bíróság kimondta továbbá, hogy a bírácoknak menteseknek kell lenniük minden esetleges késztetéstől, nem csak az utasításokban megnyilvánuló közvetlen befolyás, hanem az olyan közvetett befolyás tekintetében is, amely hatással lehet az érintett bírák határozataira.³⁶

45. A Bíróság több egymást követő ítéletben megerősítette, hogy a bírói függetlenség elvének tág a terjedelme. Vonatkozik a bírák kinevezésével kapcsolatos szabályokra,³⁷ a pályafutásuk lefolyásával és lezárulásával kapcsolatos feltételekre (beleértve az illetményük módosítását,³⁸ a felmentést³⁹ és a fegyelmi felelősségi rendszert⁴⁰ vagy a velük szemben indítható büntetőeljárást⁴¹ is), valamint a bírák azon lehetőségére, hogy engedélyezzék számukra a bírói feladatok ellátásának a rendes nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítását.⁴² Ezenkívül ez az elv a bírák igazságügyminiszter által valamely magasabb szintű bírósághoz történő kirendelésére vonatkozó szabályokra is alkalmazandó. Az ilyen szabályoknak megfelelő garanciákat kell biztosítaniuk különösen azon veszély elkerülése érdekében, hogy ezt a kirendelést a bírósági határozatok tartalmának politikai ellenőrzésére használják fel.⁴³

³³ Lásd többek között: 2019. november 5-i Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ítélet (C-192/18, EU:C:2019:924; a továbbiakban: Bizottság kontra Lengyelország [A rendes bíróságok függetlensége] ítélet, 108–110. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁴ Lásd többek között: EJEB, 2011. május 3., Sutyagin kontra Oroszország, CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, 183. §.

³⁵ Lásd többek között: Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁶ Ugyanott, 112. pont. Lásd még többek között: Euro Box Promotion és társai ítélet (225. és 226. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁷ Lásd: 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslatok) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 121. pont); 2021. október 6-i W. Ž. (A legfelsőbb bíróság rendkívüli felülvizsgálati és közjogi tanácsa – Kinevezés) ítélet (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Lásd: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ Lásd különösen: 2006. szeptember 19-i Wilson ítélet (C-506/04, EU:C:2006:587, 51. pont). Lásd még: Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (75. pont); Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ítélet (112. és 113. pont).

⁴⁰ Lásd: 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67. pont). Lásd még: Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (199. pont), amelyben a Bíróság megjegyezte, hogy elengedhetetlen, hogy a vizsgálatok lefolytatására és a fegyelmi eljárás megindítására hatáskörrel rendelkező szerv objektív módon és pártatlanul járjon el feladatainak teljesítése során, valamint hogy e célból semmiféle külső befolyás ne érje.

⁴¹ Lásd: Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (213. pont).

⁴² Lengyelország legfelsőbb bírósága bíráinak nyugdíjba vonulását illetően lásd: Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet. A lengyel rendes bíróságok bíráinak nyugdíjba vonulását illetően lásd: Bizottság kontra Lengyelország (A rendes bíróságok függetlensége) ítélet.

⁴³ Lásd: 2021. november 16-i Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ítélet (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 73. pont).

2. A hivatalban lévő bírák előléptetési eljárásaira történő alkalmazás

46. Az imént felidézett ítélkezési gyakorlatra tekintettel nincs kétségem afelől, és az alapeljárásban részt vevő felek sem vitatják, hogy a bírói függetlenség elve alkalmazandó a bírák előléptetési eljárásaira. A fenti 5. pontban felsorolt példákban kiténik, hogy a Bíróság ezt az elvet már a nemzeti bíróságok szervezeti felépítése szempontjainak és összetevőinek széles körére alkalmazta, és azt úgy kell értelmezni, hogy tág hatállyal bír. Közelebbről, a Bíróság már kimondta, hogy a bírói függetlenség megfelelő garanciáit kell biztosítani a bírák kinevezésére irányadó szabályokat, a magasabb szintű bíróságokhoz való kirendelésüket, valamint általában véve a pályafutásuk lefolyásával és lezárulásával kapcsolatos feltételeket illetően. A különböző szintű bíróságok közötti előléptetésre irányuló eljárások ugyanis éppen arra vonatkoznak, hogy miként választják ki az alsóbb fokú bíróságok bíráit abból a célból, hogy őket kinevezzék vagy kirendeljék a magasabb szintű bíróságokhoz.⁴⁴ Ezek az eljárások ezenkívül a bírák pályafutásának lefolyásával és lezárulásával kapcsolatos feltételek közé tartoznak. Ezért meg kell követelni, hogy tiszteletben tartsák a bírói függetlenség elvét.⁴⁵

47. E tényezőkre figyelemmel véleményem szerint a Charta 47. cikkét és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését az EUSZ 2. cikkel összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy a bírói függetlenség elve a hivatalban lévő bírák előléptetésével kapcsolatos eljárásokra is vonatkozik.

E. Sérti-e a bírói függetlenség elvét az olyan reform, mint amelyet Románia bevezetett? (A harmadik és a negyedik kérdés)

48. Harmadik és negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra a kérdésre vár választ, hogy összeegyeztethető-e a bírói függetlenség elvével az olyan reform, mint amelyet Romániában a vitatott szabályzat vezetett be. A kérdést előterjesztő bíróság arra is keresi a választ, hogy az ilyen reform ellentétes-e a Bizottság által az MCV alapján készített jelentésekben szereplő ajánlásokkal.

49. Mielőtt rátérnék ezekre a kérdésekre, három előzetes észrevételt fogalmazok meg.

50. Először is, az SCM arra hivatkozik, hogy a harmadik és a negyedik kérdés elfogadhatatlan, mivel az alapeljárásban szóban forgó előléptetési eljárás téves bemutatásán alapul. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti bíróság által egy adott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amely helytállóságának vizsgálata nem a Bíróság feladata – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell.⁴⁶ Ezenkívül megjegyzem, hogy az SCM-nek a harmadik és negyedik kérdés

⁴⁴ Az előléptetési eljárások és a kinevezési határozatok eltérő kezelése véleményem szerint egyszerűen abszurd lenne. A tagállamoknak ugyanis a bírák alsóbb fokú bíróságokra történő eredeti kinevezését illetően biztosítaniuk kellene a bírói függetlenség megfelelő garanciáit, e bírák magasabb szintű bíróságokra történő későbbi kiválasztásának módját illetően azonban nem, anélkül hogy ennek az eltérésnek bármilyen érvényes alapja lenne.

⁴⁵ Megjegyzem, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy a bírák előléptetésével kapcsolatos eljárások hatással vannak az igazságszolgáltatás függetlenségére, és ezzel hallgatólagosan elismerte, hogy a bírói függetlenség elve alkalmazandó az ilyen eljárásokra (lásd: EJE, 2015. szeptember 15., Tsanova-Gecheva kontra Bulgária, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, 104. §). Lásd még: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2010. november 17-én elfogadott, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló CM/Rec(2010)12. sz. ajánlás és indokolás (elérhető: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), 49. pont: „a bírák függetlenségét nemcsak a kinevezésük időpontjában, hanem a teljes pályafutásuk során biztosítani kell. A »pályafutás« kifejezés magában foglalja az előléptetést is [...]”.

⁴⁶ Lásd: Euro Box Promotion és társai ítélet (139. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

elfogadhatatlanságára vonatkozó érvei valójában e kérdések érdemére és a Bíróság által e tekintetben adandó válaszra vonatkoznak. Ebből következik, hogy a harmadik és a negyedik kérdés véleményem szerint elfogadható.

51. Másodszor, az, hogy a jelen ügy – amint arra a fenti B. szakaszban rámutattam – a vitatott szabállyal bevezetett reform összeegyeztethetőségének absztrakt értékelését⁴⁷ teszi szükségessé, nem jelenti azt, hogy az e reformmal bevezetett eljárással való visszaélés pusztán lehetősége elegendő lesz ezen eljárás egészének elvetéséhez. Amint arra Bobek főtanácsnok rámutatott,⁴⁸ a Bíróság elé kell terjeszteni valamilyen meggyőző érvet arra vonatkozóan, hogy egy bizonyos – például az alapeljárásban szóban forgó – eljárás pontosan és konkrétan hogyan veszélyeztetheti a bírói függetlenséget.

52. Közelebbről – az általam a jelen indítvány 44. pontjában kifejtett vizsgálatnak megfelelően – az ebben az összefüggésben konkrétan felmerülő kérdéseknek jogos kétséget kell ébreszteniük a jogalanyokban az érintett bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően; ellenkező esetben nem állhat fenn a bírói függetlenséget érintő strukturális probléma. Amint arra a Bíróság az Emberi Jogok Európai Bírósága ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát felidézve rámutatott, a „függetlenség” elemének megállapításához figyelembe veendő egyik releváns tényező az a kérdés, hogy az érintett szerv a „függetlenség látszatát” kelti-e, mivel pontosan maga a bizalom forog kockán, ugyanis egy demokratikus társadalomban minden bíróságnak bizalmat kell keltenie a jogalanyokban. Más szóval, a döntő elemet az jelenti, hogy a nyilvánosság – joggal – hogyan tekinthet a szóban forgó szabályokra.⁴⁹ E szabályokat összességükben kell figyelembe venni, mivel a szóban forgó eljárás vagy rendszer egyes olyan szempontjait, amelyek első ránézésre problematikusnak tűnhetnek, más szempontok ellensúlyozhatnak.⁵⁰

53. Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróságnak kell majd végső soron határozatot hoznia arról, hogy a jelen ügyben a bírói függetlenséget érintő strukturális probléma áll-e fenn, az e célból szükséges értékelések elvégzését követően. E célból fontos emlékeztetni arra, hogy az EUMSZ 267. cikk keretében a Bíróság csak arra jogosult, hogy a Szerződések és az uniós intézmények által hozott aktusok értelmezéséről döntsön, arra viszont nem, hogy az uniós jog szabályait egy meghatározott ügyre alkalmazza. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azonban a Bíróság az EUMSZ 267. cikkel bevezetett igazságügyi együttműködés keretében – az iratokban fellelhető tényekből kiindulva – megadhatja a nemzeti bíróságnak az uniós jog értelmezésének azokat az elemeit, amelyek valamely uniós jogi rendelkezés hatásainak értékelése során részére hasznosak lehetnek.⁵¹

54. E pontosításokat követően megjegyzem, hogy a romániai alsóbb fokú bíróságokhoz beosztott bírák előléptetési eljárása a jelek szerint – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejti – két szakaszból áll. Az első szakaszt, amelyre a vitatott szabályzat II. fejezete irányadó, az „adott pozícióban történő előléptetésnek” nevezik. Ez a pályázók elméleti ismereteinek és gyakorlati

⁴⁷ Lásd a fenti 31. és 32. pontot.

⁴⁸ Lásd: Bobek főtanácsnok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 és C-355/19, EU:C:2020:746, 247. és 248. pont).

⁴⁹ Lásd: A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (127. pont), amely e tekintetben az EJEB 2018. november 6-i Ramos Nunes de Carvalho e Sá kontra Portugália ítéletére (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) és az EJEB 2011. június 21-i Fruni kontra Szlovákia ítéletére (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, 141. §) hivatkozik.

⁵⁰ Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a vitatott szabállyal bevezetett reform bírói függetlenség elvével való összeegyeztethetőségének értékelése szempontjából e reform különböző elemeinek együttes hatása számít.

⁵¹ Lásd: Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (201. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

készségeinek felmérésére irányuló írásbeli versenyvizsgán alapul. A sikeres pályázókat ezt követően magasabb szakmai besorolási fokozatba léptetik elő, de ténylegesen továbbra is ugyanazt a pozíciót töltik be.⁵²

55. A második szakaszra, amelyet „tényleges előléptetésnek” neveznek, e szabályzat III. fejezete irányadó. Ez lehetővé teszi, hogy az „adott pozícióban” már előléptetett és a szükséges szakmai besorolási fokozattal rendelkező pályázókat ténylegesen megyei törvényszékre vagy ítélőtáblára osszák be.⁵³

56. Az alapeljárás felperesei nem kifogásolják az előléptetési eljárás első szakaszát, vagyis az „adott pozícióban történő” előléptetést. Kizárólag ezen eljárás második szakaszának (a „tényleges előléptetési” eljárásnak) a részletes szabályait kívánják vitatni, amely szakasz során a bírálóbizottságnak értékelnie kell a pályázóknak az e második szakaszban való részvételüket megelőző három évre vonatkozó munkáját és magatartását.⁵⁴ Ezen eljárás két szempontból tűnik számukra különösen problematikusnak: i. a bírálóbizottság „tényleges előléptetési” eljárásban részt vevő tagjai kijelölésének módja és e bírálóbizottság összetétele, valamint ii. a bírálóbizottság tagjai által az előléptetendő pályázók kiválasztása érdekében alkalmazott kritériumok.⁵⁵

1. Az első szempont: a bírálóbizottság kijelölése és összetétele

57. A vitatott szabályzat úgy rendelkezik, hogy a pályázóknak a „tényleges előléptetés” céljából történő értékelését bírálóbizottság végzi el, amelynek tagjait az SCM bírói szekciója jelöli ki.⁵⁶ E bizottság az egyes ítélőtáblák szintjén e bíróság elnökéből és négy olyan tagjából áll, akiknek a szakterülete meg kell, hogy feleljen a megüresedett álláshelyekének. E négy tagot az ítélőtábla vezető testületének (amelynek e bíróság elnöke is a tagja) javaslata alapján az SCM bírói szekciója választja ki.⁵⁷

58. Az alapeljárás felperesei azt állítják, hogy a vitatott szabályzat túl nagy hatalmat biztosít az ítélőtáblák elnökeinek. Ezenkívül a reform véleményük szerint azzal a veszéllyel jár, hogy a „tényleges előléptetési” eljárásra jelentkező pályázók „alárendelt szerepet” játszanak az ítélőtáblák elnökeivel és tagjaival szemben, és lekötelezettnek érzik magukat velük szemben. E tekintetben rámutatnak, hogy a bírálóbizottságban részt vevő személyek felelősek továbbá a pályázók által az

⁵² A reformot megelőzően Romániában a hivatalban lévő bírák előléptetési eljárása – értelmezésem szerint – kizárólag a pályázók elméleti ismereteinek és gyakorlati készségeinek felmérésére irányuló írásbeli vizsgák sorozatán alapult. Az előléptetési eljárást az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) bírái, az ítélőtáblák bírái és az Institutul national al Magistraturii (nemzeti bíróképző intézet, Románia) oktatói felügyelték.

⁵³ Azoknak a pályázóknak, akik részt kívánnak venni a „tényleges előléptetési” eljárásban (a második szakaszban), nyilvántartásba kell vetetniük magukat az SCM-nél, és meg kell jelölniük azt a bíróságot (megyei törvényszéket vagy ítélőtáblát), valamint e bíróságon belül azt a szekciót, amely iránt érdeklődnek. Az SCM bírói szekciójának a feladata, hogy meghatározza azon álláshelyeket, amelyek tekintetében „tényleges előléptetésre” irányuló versenyvizsgát kell szervezni, továbbá a versenyvizsga időpontját és helyét, a versenyvizsga részletes szabályait és az alkalmazandó ütemezést (lásd: a vitatott szabályzat 30. cikkének (1) bekezdése és 32. cikkének (1) bekezdése). Azokat a feltételeket, amelyeknek a pályázóknak az eljárásban való részvétel érdekében meg kell felelniük, a 303/2004. sz. törvény (242/2018. sz. törvénnyel módosított) 46² cikké és a vitatott szabályzat 31. cikkének (1) bekezdése sorolja fel.

⁵⁴ A 303/2004. sz. törvény 46³ cikké értelmében. Lásd még: a vitatott szabályzat 36. cikkének (6) bekezdése és 38. cikke.

⁵⁵ A Bizottság által az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett, a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladásról szóló, 2022. november 22-i jelentésből (COM(2022) 664 final) számomra az tűnik ki, hogy a versenyalapú „adott pozícióban történő előléptetésekre” vonatkozó rendelkezések alkalmazását 2025. decemberig felfüggesztik, és ebben az időszakban csupán tényleges előléptetésekre lesz lehetőség. 2025-től előreláthatóan 20%-ban maximálják az adott pozícióban történő előléptetéssel betölthető üres álláshelyek teljes számát.

⁵⁶ Lásd: a vitatott szabályzat 36. cikkének (1), (2) és (5) bekezdése.

⁵⁷ Lásd: a vitatott szabályzat 36. cikkének (1) és (2) bekezdése. Az egyes ítélőtáblák illetékességi területén található megyei törvényszékekre történő kinevezésekhez (szükség esetén) eltérő bírálóbizottság hozható létre, amely az ítélőtábla elnökéből és az ezen ítélőtábla illetékességi területén belüli megyei törvényszékeknek a vonatkozó területre szakosodott négy tagjából áll (lásd: e szabályzat 36. cikkének (3) bekezdése).

alsóbb fokú bíróságok bíráiként hozott ítéletek fellebbezés keretében történő felülvizsgálataért, valamint a pályázók ítélőtáblára történő előléptetését követően – amennyiben arra sor kerül – a bíróként nyújtott munkateljesítményük időszakos értékelése. Azzal érvelnek, hogy a bírói függetlenség nemcsak olyan körülmények között foroghat veszélyben, amikor a bírák politikai nyomásnak vannak kitéve, hanem akkor is, ha a bírói karon belül bátorítják az elfogultságot és a nepotizmust.

59. Véleményem szerint – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat fenntartásával – az alapeljárás felperesei által előadott tényezők önmagukban véve nem kelthetnek jogos kétséget a jogalanyokban a „tényleges előléptetési” eljárásban részt vevő pályázók külső tényezők általi befolyásolhatóságát illetően, az általam a fenti 43. pontban bemutatott vizsgálatnak megfelelően.

60. Két ok alapján jutottam erre a következtetésre.

61. Először is megjegyzem, hogy bár a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában kifejezetten hangsúlyozta, hogy a bíróságok függetlenségét biztosítani kell többek között a jogalkotó és a végrehajtó hatalommal szemben,⁵⁸ mindeddig nem helyezett különösebb hangsúlyt arra, hogy a különböző bíróságok közötti alárendeltségi vagy ellenőrzési viszonyok (amelyeknek a végrehajtó vagy a jogalkotó hatalom nem részese) a bírói függetlenséggel kapcsolatos problémákhoz vezethetnek.⁵⁹

62. Véleményem szerint erre az eltérő kezelésre nyilvánvaló magyarázat van. Az igazságszolgáltatásnak a más hatalmi ágaktól való függetlenségére vonatkozó ügyek (például valamely bírói szerv tagjainak miniszter általi kinevezésére vonatkozó ügyek) gyakrabban jutnak el a Bíróság elé, mivel – amint arra a Bíróság rámutatott⁶⁰ – a „hatalmi ágak szétválasztása” elvének lényegét érintik. Emiatt ezeket könnyebb észlelni és potenciálisan problematikusként azonosítani. A bírói kar egyes tagjai által más bírák fölött gyakorolt befolyással kapcsolatos ügyek árnyaltabbak. Ezek is felvethetnek a bírói függetlenséggel kapcsolatos kérdéseket. Kétségtől lehetséges és egyáltalán nem nehéz elképzelni ugyanis, hogy a bírói önkormányzás bizonyos formái a „függő bírák rendszerét” hozhatják létre egy „független igazságszolgáltatási rendszeren belül”, és hogy a bírósági tisztviselők – például a bírósági elnökök vagy a bírói öngazgatási testületek tisztviselői – jogtalan befolyást gyakorolnak az igazságszolgáltatási rendszeren belül.⁶¹ A bírói függetlenséggel kapcsolatos kérdések ennyiben nem korlátozódnak a más hatalmi ágakat vagy harmadik feleket érintő helyzetekre, hanem magán az igazságszolgáltatási rendszeren belül is felmerülhetnek olyan esetekben, amikor fennállhat a veszélye annak, hogy a bírákat a kollégáik

⁵⁸ Lásd: Euro Box Promotion és társai ítélet (228. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2021. november 16-i Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ítélet (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 68. pont).

⁵⁹ Számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság valójában összességében kevésbé találja problematikusnak azt, ha a bírákat bizonyos szerepek vagy funkciók (például fegyelmi funkciók) betöltésére a *többi bíró* választhatja meg vagy jelölheti ki, mint azt, amikor e funkciók betöltésére más hatalmi ágak választják vagy jelölik ki őket (lásd: A. K. és társai [A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége] ítélet [143. pont]; 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország [Fegyelmi felelősségi rendszer] ítélet [C-791/19, EU:C:2021:596, 104. pont]). Lásd még: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2010. november 17-én elfogadott, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló CM/Rec(2010)12. sz. ajánlás és indokolás (elérhető: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), 46. pont: „a bírák kiválasztására és pályafutására vonatkozó döntéseket hozó hatóságnak függetlennek kell lennie a végrehajtó és a törvényhozói hatalmi ágtól. Függetlenségének szavatolása érdekében a hatóság tagjainak legalább felét a bírói kar által választott bíráknak kell kitennie”.

⁶⁰ Lásd többek között: 2021. november 16-i Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ítélet (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 68. pont).

⁶¹ Lásd: Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 407. o. Lásd még: Bobek főtanácsnok Euro Box Promotion és társai ügyre vonatkozó indítvány (C-357/19 és C-547/19, EU:C:2021:170, 152. pont).

nem helyénvaló módon befolyásolhatják.⁶² Ugyanakkor, míg a végrehajtó vagy a jogalkotó hatalomnak a bíróságokat érintő döntésekben való pusztán részvétele elegendő ahhoz, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának elvére tekintettel esetleges figyelmeztető jelzést jelentsen, az, hogy bizonyos bírák ellenőrzést gyakorolnak más bírák fölött, önmagában véve (hacsak a végrehajtó vagy a jogalkotó hatalom nem avatkozik be e tekintetben)⁶³ nem utal a bírói függetlenséggel kapcsolatos potenciális probléma fennállására.⁶⁴

63. Mindezzel együtt egyetérték az alapeljárás felpereseivel abban, hogy egy demokratikus rendszerben soha nem jó (az érintett hatalmi ágtól függetlenül) egyetlen személy vagy szerv számára túl nagy hatalmat biztosítani. Ha túl nagy hatalom összpontosul túl kevés kézben, az kevesebb elszámoltathatóságot és az önkényes döntéshozatalra, a részrehajlásra, a nepotizmusra és a visszaélésre való több lehetőséget jelent.⁶⁵ A jelen esetben igaz, hogy a bírálóbizottság tagjai több olyan szerepet töltenek be, amelyek hatással lehetnek az alsóbb fokú bíróságok bíráinak szakmai életére és pályafutására. Ők felelősek az alsóbb fokú bíróságok bíráinak előléptetésére vonatkozó eljárás lefolytatásáért, az e bírák által hozott ítéletek fellebbezés nyomán történő felülvizsgálatáért és e bírák munkájának időszakos értékeléséért, ha és amikor előléptetik és kinevezik őket az ítélőtáblára (és az ítélőtáblák elnökeinek feladata továbbá az arra vonatkozó ajánlások megtevétele, hogy ki vegyen részt a bírálóbizottságban).

64. Azonban elegendő-e ez ahhoz, hogy a jogalanyokban jogos kétség merüljön fel az alsóbb fokú bíróságok bíráinak a külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát illetően? Véleményem szerint ennél többre van szükség. Arra utaló jelnek kell fennállnia, hogy a hatalom ilyen koncentrálódása ténylegesen olyan külső beavatkozást vagy nyomást okozhat, amely veszélyeztetheti az alsóbb fokú bíróságok bírái határozathozatalának függetlenségét és befolyásolhatja határozataikat, például azáltal, hogy arra vonatkozó ösztönzőket teremt, hogy az előttük folyamatban lévő eljárásokban az egyik helyett a másik félnek kedvező vagy az őket kinevező vagy előléptető személyeknek

⁶² Lásd: EJEB, 2010. július 15., *Gazeta-Ukraina-Tsentr kontra Ukrajna*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, 33. §. Lásd még: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2010. november 17-én elfogadott, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló CM/Rec(2010)12. sz. ajánlás és indoklás (elérhető: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), 30. pont: „a bírói függetlenség nem csupán a nem helyénvaló külső befolyás alóli mentességet, hanem az igazságszolgáltatási rendszeren belül, más bíraktól vagy bírói szervektől származó nem helyénvaló befolyástól való mentességet is jelent”.

⁶³ Az ilyen beavatkozás példaként lásd: A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet, amely a lengyelországi nemzeti igazságszolgáltatási tanács (a továbbiakban: KRS) politikai hatalomtól való függetlenségére vonatkozott (143. pont). A Bíróság megállapította, hogy „miközben a KRS-nek a bírák közül megválasztott tizenöt tagját korábban maguk a bírák választották, azokat immár a jogalkotó hatalom egy ága választja azon jelöltek közül, akiket többek között kétezer polgár vagy huszonöt bíró csoportja javasolhat, és az ilyen reform olyan kinevezésekhez vezet, amelyek alapján a KRS-nek a közvetlenül a politikai hatalomból vagy az utóbbi által választottakból származó tagjai számát – az e szervet alkotó huszonöt tagból – huszonháromra növelte”.

⁶⁴ Lásd: Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 408. o.: „míg a bírák függetlenségére és a bírósági tanácsokra vonatkozó legújabb dokumentumok többsége elismeri, hogy a bíróra gyakorolt, nem helyénvaló nyomás a bírói karon belülről is származhat, általánosan elfogadott – talán történelmi okokból –, hogy a belső nyomás valamiképpen kevésbé veszélyes”.

⁶⁵ E tekintetben megjegyzem, hogy az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE) a bírák munkájának értékeléséről, az igazságszolgáltatás minőségéről és a bírói függetlenség tiszteletben tartásáról szóló 17(2014). sz. véleményében jelezte, hogy „amennyiben egy egyedi értékelés következményekkel jár egy bíró előmenetelére, illetményére és nyugdíjára, vagy akár a felmentéséhez is vezethet, fennáll a kockázata annak, hogy az értékelt bíró az ügyeket nem a tények és a jog általa történő objektív értelmezése alapján fogja eldönteni, hanem olyan módon, ami esetleg véleménye szerint elnyeri az értékelők tetszését [...] a bírói függetlenséget érintő kockázat teljesen nem kerülhető el még akkor sem, ha az értékelést más bírák végzik” (lásd: a vélemény 6. pontja; az online változat elérhető a következő címen: <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

tetsző módon határozzanak.⁶⁶ Számomra úgy tűnik, hogy pusztán az, hogy az előmeneteli esélyeik javítása érdekében az alsóbb fokú bíróságok bíráit arra ösztönzik (anélkül, hogy más megfontolások befolyásolnák őket, így például az, hogy egy adott személy, például az ítéletábla elnöke egyetért-e majd az általuk hozott ítéletekkel), hogy a tőlük telhető legtöbbet tegyék meg annak biztosítása érdekében, hogy ezek az ítéletek minél magasabb minőségűek legyenek, ezáltal a legkisebbre szorítva annak kockázatát, hogy fellebbezés nyomán hatályon kívül helyezik azokat, viszonylag ártalmatlan állapot egy olyan rendszerben, amelyben az alsóbb fokú bíróságoknak – az ellenkezője mellett szóló nyomós érvek hiányában⁶⁷ – követniük kell a magasabb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatát.

65. Ezenkívül – az alapeljárás felperesei által festett meglehetősen negatív képpel ellentétben – felhozható az az érv, hogy mivel a tagállamok fellebbviteli bíróságainak tagjai az uniós jog alapján maguk is kötelesek tiszteletben tartani a bírói függetlenség elvét és külső befolyástól vagy nyomástól mentesnek kell lenniük, főszabály szerint megfelelő helyzetben vannak a pályázók munkájának értékeléséhez és annak meghatározásához, hogy a pályázók közül ki érdemel előléptetést. Az, hogy adott esetben ők felelősek a pályázók által az alsóbb fokú bíróságok bíráiként hozott ítéletek felülvizsgálataért, továbbá hogy ismerik a bíróságok működését és jártasak a bírósági határozatok megszüvegezésében, véleményem szerint csak megerősíti az ezen értékelés elvégzésére való alkalmasságukat egy olyan helyzetben, mint amely az alapeljárásban fennáll, amelyben függetlenségük nem kérdőjeleződött meg.

66. Másrészt pusztán az, hogy a bírák kinevezésére (vagy – mint a jelen ügyben – az előléptetésére) vonatkozó döntéseket bizonyos személyekre vagy személyek csoportjaira bízák más személyekkel vagy csoportokkal szemben, véleményem szerint *nem* elegendő a bírói függetlenség megfelelő biztosítékai hiányának alátámasztására. Valakinek felelősnek kell lennie ezekért a kinevezésekért, legyen e személy a végrehajtó vagy a jogalkotó hatalom tagja vagy a bírói kar más tagja, e három kombinációja vagy akár egy teljesen különböző szerv, és gyakran nem egyszerű megtalálni az ideális jelöltet erre a feladatra. Amint azt az imént kifejtettem, a bírói kar tagjai főszabály szerint megfelelő helyzetben vannak e feladatok ellátására. Ugyanakkor úgy tűnik, még ha a bírákat ténylegesen a végrehajtó hatalom nevezi is ki vagy lépteti is elő, ez önmagában véve nem problematikus a bírói függetlenség szempontjából.⁶⁸

67. A Bíróság ezt a megközelítést többek között az A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslatok) ítéletben⁶⁹ és a Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ítéletben⁷⁰ is megerősítette. Ez utóbbi ítélet azokra a feltételekre vonatkozott, amelyek mellett az igazságügyi miniszter bírákat rendelhet ki magasabb szintű bíróságokhoz és az ilyen kirendeléseket megszüntetheti. Ebben az ügyben a Bíróság lényegében hangsúlyozta, hogy az

⁶⁶ Lásd például: Bobek főtanácsnok Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403). Ez az ügy egy olyan nemzeti jogszabályra vonatkozott, amely szerint az igazságügyi miniszter/a legfőbb ügyész (aki a végrehajtó hatalom tagja) nem nyilvános szempontok alapján határozatlan időre magasabb szintű bíróságokhoz rendelhet ki bírákat, és saját mérlegelése alapján bármikor megszüntethette e kirendeléseket. Bobek főtanácsnok az indítványában igen egyértelműen jelezte, hogy az ilyen szabályozás a bírákat arra ösztönözheti, hogy az ügyész javára vagy – általánosabban szólva – az igazságügyi miniszter/legfőbb ügyész kedvére döntsenek, tehát részrehajlóak legyenek. Kifejtette, hogy egyes bírák hajlamosak lennének azt gondolni, hogy az ekként történő döntés növeli annak lehetőségét, hogy magasabb szintű bírósághoz való kirendeléssel, és így esetleg jobb előmeneteli esélyekkel és magasabb fizetéssel jutalmazzák őket.

⁶⁷ Az ilyen nyomós érdekek között szerepel különösen az a helyzet, amikor az alsóbb fokú bíróságoknak akkor is követniük kellene a felsőbb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatát, ha az ellentétes az uniós joggal, és ezáltal ténylegesen megfosztanák őket azon szabadságuktól, hogy kérdéseket terjesszenek a Bíróság elé és figyelmen kívül hagyják az említett ítélkezési gyakorlatot.

⁶⁸ Egyébiránt az a körülmény, hogy a bírákat a tagállamok jelentős részében az állam- vagy kormányfő, vagyis a végrehajtó hatalom nevezi ki, automatikusan azt is jelentené, hogy e bírák egyike sem független (lásd e tekintetben: Bobek főtanácsnok Euro Box Promotion és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa [C-357/19 és C-547/19, EU:C:2021:170, 217. pont]).

⁶⁹ Lásd: 2021. március 2-i ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 122. és 123. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁰ Lásd: 2021. november 16-i ítélet (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931).

önkényesség és a manipuláció veszélyének elkerülése érdekében nem annyira az fontos, hogy „ki” a felelős a döntések meghozataláért, hanem az, hogy e döntéseket előzetesen ismert kritériumok alapján hozzák meg és megfelelően megindokolják.⁷¹ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a bírák kinevezéséért vagy előléptetéséért felelős személy kiléte irreleváns: minél inkább úgy tűnik, hogy e személy kiléte problematikus például a hatalmi ágak szétválasztása szempontjából vagy a kinevezésért felelős szerv és a kinevezésben részesülő bírák között fennálló alárendeltség mértékére tekintettel, annál több anyagi jogi és eljárási biztosítékra van szükség véleményem szerint a nem megfelelő jelleg látszatának ellensúlyozására, amely ebből egyébként következhet. E tekintetben tehát ezek a biztosítékok a meghatározóak.

68. E megállapítások véleményem szerint a jelen ügyre is átültethetők. Valamennyi ügyben – azokat is beleértve, amelyekben a nemzeti bírák kinevezéséért vagy előléptetéséért felelős szerv a jelek szerint megfelelő helyzetben van e feladatok elvégzéséhez –, a bírói függetlenség szempontjából nem az a döntő, hogy a vitatott szabállyal kialakított, hasonló előléptetési eljárást ki folytatja le, hanem az, hogy az ilyen eljárás lefolytatásáért felelős szerv által alkalmazott kritériumok kellően egyértelműek, objektívek és ellenőrizhetőek-e,⁷² valamint hogy e szerv köteles-e megindokolni a döntéseit. Az is releváns továbbá, hogy a döntésekkel szemben van-e helye bírósági jogorvoslatnak.⁷³

69. Mindezek után megvizsgálom, hogy egy olyan helyzetben, mint amely az alapügy tárgyát képezi, a bírálóbizottság által alkalmazandó kritériumok megfelelnek-e ezeknek a követelményeknek.

2. A második szempont: a bírálóbizottság által alkalmazott kritériumok

70. A jelen ügyben, amint azt már hangsúlyoztam, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a bírálóbizottság által a „tényleges előléptetési” eljárás részeként alkalmazott szempontok megfelelnek-e az általam a fenti 68. pontban kifejtett követelményeknek, vagy ellenkezőleg, azok „jogosulatlan mérlegelési jogkör” biztosíthatnak e bizottság tagjai számára, ezáltal jogos kétséget ébresztve a jogalanyokban az alsóbb fokú bíróságok említett eljárással érintett bírúinak függetlenségét illetően. Jogosulatlan mérlegelési jogkör áll fenn többek között akkor, ha egy adott eljárás módozatait, illetve az ezen eljárás lefolytatása során alkalmazott kritériumokat a törvény nem írja elő (és ennél fogva nem ellenőrizhető), azok homályosak vagy irrelevánsak, illetve találgatásokat indíthatnak meg az egyes politikai vagy más érdekcsoportok befolyását illetően (például, ha az alkalmazott kritériumok nem kellően objektívek).⁷⁴

71. Ebben az összefüggésben számomra úgy tűnik, hogy az ügy iratainak több eleme külön említést érdemel.

72. Először is, az úgynevezett „tényleges előléptetési” eljárásban a kritériumok két különálló és egyértelműen meghatározott csoportját kell alkalmazni. A vitatott szabályzat értelmében ugyanis a pályázók munkájának értékelése céljából három kritériumot kell figyelembe venni: i. az

⁷¹ Ugyanott, 79. pont.

⁷² Úgy tűnik, hogy a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában lényegében úgy ítéli meg, hogy a hivatalban lévő bírák pályafutásának lefolyásával és lezárulásával kapcsolatos feltételeket érintő döntések akkor ébreszthetnek a jogalanyokban jogos kétséget az érintett bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően, amennyiben e döntésekre túl homályos, szubjektív vagy nem ellenőrizhető szempontok vonatkoznak (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Lengyelország [A rendes bíróságok függetlensége] ítélet, 122. pont).

⁷³ Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (114. pont). Lásd még: Euro Box Promotion és társai ítélet (240. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁴ Lásd ebben az értelemben: EJE, 2016. január 12., Miracle Europe Kft. kontra Magyarország, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, 58. §.

elemzésre és az összegzésre való képességet; a megfogalmazásbeli koherenciát; ii. az érvelés egyértelműségét és logikáját; a felek beadványaiban és védekezésében szereplő érvek elemzését; az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék) és az ítélőtáblák ítélkezési gyakorlatának tiszteletben tartását; és iii. az ügyek kezelésére és a határozatok megszüvegezésére vonatkozó észszerű határidők betartását.⁷⁵ Ezenkívül a pályázók magatartásának értékelése céljából két kritériumra támaszkodnak: i. a tárgyalások és más szakmai tevékenységek során a pályázó felekkel, ügyvédekkel, szakértőkkel és tolmácsokkal szembeni hozzáállásának vagy magatartásának megfelelőségére, valamint a tárgyalóteremben felmerülő helyzetek kezelésére való képességére, és ii. a pályázónak a tanács többimás tagjaival való együttműködésre és a többi bírával és alkalmazottal történő kommunikációra való képességére.⁷⁶ Ezeket a kritériumokat a vitatott szabályzat egyértelműen felsorolja, azok tehát ellenőrizhetők. Emellett e kritériumok mindegyike releváns a pályázók bírói tevékenységéről és érdeméről való véleményalkotás szempontjából.⁷⁷

73. Másodsor, azt illetően, hogy ezek a kritériumok kellően objektívek-e, megjegyzem, hogy annak ellenőrzése érdekében, hogy az első két kritérium teljesül-e, a bírálóbizottság a pályázók által a megelőző három évben hozott 10 határozatból álló mintát használ.⁷⁸ Ezeket a határozatokat véletlenszerűen, számítógépes szoftver segítségével, és – ismét csak – egységes szempontok alapján választják ki.⁷⁹ Ezenkívül a pályázók alkalmasságának a pályázók magatartására vonatkozó különböző szempontokra tekintettel történő értékelése érdekében a bírálóbizottság az egyes pályázók elnöklésével tartott tárgyalásokról készült felvételekből álló mintát vizsgál meg.⁸⁰ A bírálóbizottság figyelembe veszi továbbá a pályázók szakmai aktájában szereplő információkat, az Inspectoria Judiciară (igazságügyi felügyelet, Románia) által az érintett időszakra vonatkozó esetleges fegyelmi vétségekkel és etikai kötelességszegésekkel kapcsolatban rendelkezésre bocsátott információkat, valamint a pályázókra vonatkozó bármely egyéb ellenőrizhető információt.⁸¹

74. Természetesen nem zárható ki, sőt elkerülhetetlen, hogy bizonyos fokú szubjektivitás szerepet játszik akkor, amikor a bírálóbizottság értelmezni ezeket a különböző elemeket annak érdekében, hogy véleményt alkosson a pályázók munkájáról és magatartásáról. Mindazonáltal véleményem szerint ez nem változtat azon, hogy a bírálóbizottság tagjainak az egyes pályázókkal kapcsolatos döntésüket viszonylag nagy számú és változatos információforrásra és bizonyítékra kell alapítaniuk. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a „tényleges előléptetési” eljárás összességében eleve inkább objektív, és nem diszkrecionális értékelésen alapulónak tűnik.

⁷⁵ Lásd: a vitatott szabályzat 43. cikkének (1) bekezdése.

⁷⁶ Lásd: a vitatott szabályzat 45. cikkének (1) bekezdése.

⁷⁷ Feltéve természetesen, hogy az ügyek kezelésére és a határozatok megszüvegezésére vonatkozó észszerű határidők tiszteletben tartásával kapcsolatos kritérium nem érinti az alsóbb fokú bíróságok bíráinak azon szabadságát, hogy kérdéseket terjesszenek a Bíróság elé és figyelmen kívül hagyják a magasabb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatát, amennyiben az ellentétes az uniós joggal (lásd: fenti 68. lábjegyzet).

⁷⁸ Lásd: a vitatott szabályzat 39. cikkének (1) bekezdése. Ami a határidők betartására vonatkozó harmadik kritériumot illeti, az értékelés statisztikai adatokon és az azon bíróság által szolgáltatott más dokumentumokon alapul, ahol a pályázók üléseznek. Ezek az információk a pályázók munkájára (például a számukra a határozathozatalhoz átlagosan szükséges időtartamra), valamint azon bíróság tevékenységére vonatkoznak, ahol a pályázók üléseznek.

⁷⁹ Lásd: a vitatott szabályzat 39. cikkének (6) bekezdése. Az alapeljárás felperesei azt állítják, hogy a 10 határozat, amelyre a bírálóbizottság az értékelését alapítja, nem kellően reprezentatív a pályázók munkáját illetően. E tekintetben ugyanakkor megjegyzem, hogy a vitatott szabályzat 39. cikkének (2) bekezdése megköveteli, hogy a határozatok „relevánsak” legyenek, és hogy e szabályzat 39. cikkének (7) bekezdése kifejezetten kizár az értékelésből bizonyos típusú határozatokat (például az eljárás megszüntetését eredményező határozatokat). Ezenkívül arra hivatkoznak, hogy e határozatokat nem közlik a pályázókkal, és így a pályázók nem vitathatják azokat. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok fenntartásával számomra úgy tűnik, hogy valójában van lehetőség vitatni azokat (lásd: alábbi 76. pont). A vitatott szabályzat 39. cikkének (12) bekezdése értelmében a pályázóknak továbbá lehetőségük van arra, hogy határozatokat közöljenek a bírálóbizottsággal.

⁸⁰ Lásd: a vitatott szabályzat 44. cikkének (1) és (3) bekezdése.

⁸¹ Lásd: a vitatott szabályzat 44. cikkének (1) bekezdése.

75. Harmadszor megjegyzem, hogy – amint az az iratokból kitűnik – a vitatott szabályzat arról is rendelkezik, hogy a bírálóbizottság azon döntés meghozatala érdekében, hogy mely pályázók előléptetésére kerüljön sor, figyelembe veszi annak a szekciónak az indokolással ellátott véleményét, amelyben az egyes pályázók az előléptetési eljárás lefolytatásának idején üléseznek,⁸² valamint azon szekcióét, amely a hierarchiában magasabb szintű bíróságon a szakterületének megfelel.⁸³ E tekintetben a Bíróság jelezte, hogy az ilyen döntések meghozatalához vezető eljárásban egy másik szerv beavatkozása főszabály szerint olyannak bizonyulhat, hogy hozzájárul ezen eljárás objektív tételéhez. Ez természetesen csak akkor történhet meg, ha az említett szerv maga független a jogalkotó és végrehajtó hatalomtól, továbbá azon hatóságtól vagy szervtől, amelynek állásfoglalást ad ki, valamint az ilyen állásfoglalást egyszerre objektív és releváns kritériumok alapján adják ki, és az megfelelő indokolást tartalmaz, így alkalmas arra, hogy objektív felvilágosítást adjon e hatóság vagy szerv döntéshozatalához.⁸⁴ Kétségtelen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy ez a helyzet áll-e fenn.

76. Végül, a bírálóbizottság indokolási kötelezettségét és a bírálóbizottság által hozott döntésekkel szembeni bírósági jogorvoslat lehetőségét illetően megjegyzem, hogy az eljárás befejeződését követően a bírálóbizottságnak indokolással ellátott jelentést kell készítenie, amelyben feltünteti a fent említett öt kritérium tekintetében adott pontszámokat, valamint a pályázó összpontszámát.⁸⁵ Ezenkívül, ha a pályázónak kifogásai vannak az említett jelentéssel szemben, azokat felvetheti a bírálóbizottsággal folytatott megbeszélés során, amelyre minden esetben sor kerül, valamint írásban.⁸⁶ A pályázó ezenkívül az eredmények közzétételétől számítva 48 órával rendelkezik arra, hogy az elért pontszámot az SCM bírói szekciója előtt vitassa, amely szekció megvizsgálja, hogy új értékelésre van-e szükség, és adott esetben ő maga lefolytatja az új értékelést.⁸⁷

77. Véleményem szerint mindezek az elemek együttevén megerősíteni látszanak a – jogalanyokban az érintett bírák függetlenségét illetően jogos kétséget ébresztő – „jogosulatlan mérlegelési jogkör” valós veszélyének hiányát. A kérdést előterjesztő bíróság feladata azonban annak vizsgálata, hogy ez valóban így van-e. A kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálat fenntartásával ezért nem osztom a bírálóbizottság által alkalmazott kritériumok objektivitásának hiányát illetően az alapeljárás felperesei által kifejezett aggodalmakat.

78. Ezért úgy vélem, hogy a bírói függetlenségnek az – EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett – EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében és a Charta 47. cikkében foglalt elve nem sérül a nemzeti bírácoknak a felsőbb szintű bíróságokra történő előléptetésével kapcsolatos olyan eljárás létrehozása révén, amely e bírák munkájának és magatartásának az ilyen felsőbb szintű bíróság elnökéből és bíráiból álló bizottság általi értékelésén alapul, amely bizottság ezen értékelés mellett fellebbezés nyomán elvégzi az alsóbb fokú bíróságok bírái által hozott ítéletek felülvizsgálatát, és az érintett felsőbb szintű bíróságra történő előléptetés esetén e bírák időszakos értékelését. Ugyanakkor még abban az esetben is, ha e bizottság tagjai maguk függetlenek, az általuk alkalmazott kritériumoknak kellően objektíveknek, relevánsoknak és ellenőrizhetőeknek kell lenniük ahhoz, hogy ne keltsenek jogos kétséget a jogalanyokban az alsóbb fokú bíróságok bíráinak az olyan külső beavatkozás vagy nyomás általi befolyásolhatatlanságát illetően, amely veszélyeztetheti a határozathozataluk függetlenségét és határozataikat

⁸² Lásd: a vitatott szabályzat 44. cikkének (1), (2) és (4) bekezdése.

⁸³ Lásd: a vitatott szabályzat 42. cikkének (1) bekezdése.

⁸⁴ Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (115. és 116. pont).

⁸⁵ Lásd: a vitatott szabályzat 46. cikke.

⁸⁶ Lásd: a vitatott szabályzat 47. cikke.

⁸⁷ Lásd: a vitatott szabályzat 49. cikke.

befolyásolhatja, továbbá a bizottság köteles indokolással ellátni a határozatait. E tekintetben további releváns tényezőt jelent e bírák arra való lehetősége, hogy az előléptetésüket érintő határozatokkal szemben bírósági jogorvoslatot vehessenek igénybe.⁸⁸

3. Az MCV-határozat hatása az összeegyeztethetőség értékelésére

79. Már csak azt kell megvizsgálni, hogy a vitatott szabályzattal bevezetett reform sérti-e az MCV-határozat valamely rendelkezését, vagy figyelmen kívül hagyja-e a Bizottság által az annak alapján készített jelentésekben szereplő ajánlásokat (a negyedik kérdés).

80. E tekintetben megjegyzem, hogy az MCV-határozat semmilyen más konkrét kötelezettséget nem ír elő Románia számára azon a kötelezettségen kívül, hogy tegyen jelentést az MCV-kritériumok végrehajtása terén elért haladásról, és e kritériumokkal összhangban végezze el az igazságszolgáltatási rendszerének reformját. Egyébiránt, amint azt maga a Bizottság kifejti, az általa az MCV alapján – akár a vitatott szabályzat elfogadását megelőzően, akár azt követően – készített egyik jelentés sem tartalmaz konkrét ajánlásokat a romániai alsóbb fokú bíróságok bírúinak előléptetésével kapcsolatos eljárásra vonatkozóan.

81. A Bizottság ugyanis az MCV alapján készült utolsó jelentését⁸⁹ 2022. november 22-én fogadta el. Ebben a jelentésben elismerte, hogy egyes igazságügyi szövetségek és civil társadalmi szervezetek bírálták az előléptetési eljárás vitatott szabályzat általi módosítását, amely szerintük csorbítja az eljárás érdemeken és versenyen alapuló jellegét. Ugyanakkor nem mutatott rá egyetlen konkrét problémára sem és nem fogalmazott meg ajánlást a bírák előléptetési eljárására vonatkozóan.

82. Mindemellett úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett negyedik kérdés mögöttes kérdésként arra keresi a választ, hogy éppen amiatt, hogy a vitatott szabályzat elfogadását megelőzően közzétett MCV-jelentések nem tartalmaznak ilyen ajánlásokat, úgy kell-e érteni, hogy Románia nem módosíthatta az előléptetési eljárást. Másként fogalmazva, azt, hogy a jelentések nem térnek ki erre a kérdésre, Románia arra vonatkozó kötelezettségeként kell értelmezni, hogy ne változtassa meg a *status quoté*.

83. Nem hiszem, hogy ez a megközelítés helyes lenne. Véleményem szerint Románia az MCV alkalmazása keretében továbbra is belátása szerint, szabadon szervezheti az igazságszolgáltatási rendszerét, amíg figyelembe veszi a Bizottság e mechanizmus alapján elfogadott jelentéseiben szereplő ajánlásokat, és biztosítja, hogy az általa ennek keretében elfogadott valamennyi reform megfelel az MCV-kritériumok és általában véve az uniós jog egyéb követelményeinek. A fenti 42. pontban kifejtettekhez hasonlóan itt sem az a cél, hogy Románia számára az

⁸⁸ Hozzáteszem, hogy az alapeljárás felpereseinek állításával ellentétben a Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) Romániáról szóló, 2018. március 23-i *ad hoc* jelentéséből (34. szabály) (angol nyelven elérhető a következő címen: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-pleinary-/16807b7717>) nem következik más értelmezés, mint amelyet a Bíróságnak a jelen ügyben elfogadásra javasolok, és e jelentés valójában nem von le egyértelmű következtetést. E jelentésben a GRECO csupán azt állapította meg, hogy a vitatott szabályzat elfogadását megelőzően „félelmeket” fogalmaztak meg a tekintetben, hogy a két szakaszból álló romániai előléptetési eljárás (amelyet a 242/2018. sz. törvény iktatott be a 303/2004. sz. törvény 46¹–46³. cikkébe) „nagyobb teret hagy az előmenettel kapcsolatos döntésekre gyakorolt személyes vagy politikai befolyásnak, ami befolyásolhatja az igazságszolgáltatási rendszer selegességét és integritását” (31. pont). A 2019. június 21-i nyomkövetési jelentésében (angol nyelven elérhető a következő címen: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) a GRECO ezt követően megállapította, hogy Romániában „előkészítő munka” van „folyamatban” a bírák és ügyészek magasabb pozíciókba történő kinevezését illetően (e munka vezetett végül a vitatott szabályzat elfogadásához). E két jelentésben, amelyek közül időben mindkettő megelőzi a vitatott szabályzat elfogadását, semmi nem vonatkozik kifejezetten a szabályzat által bevezetett változásokra.

⁸⁹ A Bizottság által az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett, a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladásról szóló, 2022. november 22-i jelentés (COM(2022) 664 final), 5. o.

igazságszolgáltatása szervezetének egy meghatározott modelljét írják elő, hanem annak biztosítása, hogy az általa elfogadni kívánt modellen belül kialakítsanak bizonyos garanciákat. E tekintetben véleményem szerint ezért nincs jelentősége annak, hogy a korábbi előléptetési eljárás több mint 10 éven keresztül változatlan maradt: Románia módosíthatta azt.⁹⁰

V. Végkövetkeztetés

84. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Curtea de Apel Ploiești (ploiești ítélőtábla, Románia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkét és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését az EUSZ 2. cikkel összefüggésben

úgy kell értelmezni, hogy a bírói függetlenség elve a bírák előléptetésével kapcsolatos eljárásokra is alkalmazandó. Ez az elv nem sérül a nemzeti bírának a felsőbb szintű bíróságokra történő előléptetésével kapcsolatos olyan eljárás létrehozása révén, amely e bírák munkájának és magatartásának az ilyen felsőbb szintű bíróság elnökéből és bíráiból álló bizottság általi értékelésén alapul, amely bizottság ezen értékelés mellett fellebbezés nyomán elvégzi az alsóbb fokú bíróságok bírái által hozott ítéletek felülvizsgálatát, és az érintett felsőbb szintű bíróságra történő előléptetés esetén e bírák időszakos értékelését. Ugyanakkor még abban az esetben is, ha e bizottság tagjai maguk függetlenek, az általuk alkalmazott kritériumoknak kellően objektíveknek, relevánsoknak és ellenőrizhetőeknek kell lenniük ahhoz, hogy ne keltsenek jogos kétséget a jogalanyokban az alsóbb fokú bíróságok bíráinak az olyan külső beavatkozás vagy nyomás általi befolyásolhatatlanságát illetően, amely veszélyeztetheti a határozathozataluk függetlenségét és határozataikat befolyásolhatja, továbbá a bizottság köteles indokolással ellátni a határozatait. E tekintetben releváns további tényezőt jelent e bírák arra való lehetősége, hogy az előléptetésüket érintő határozatokkal szemben bírósági jogorvoslatot vehessenek igénybe vitathassák.

2) Az Alapjogi Charta 47. cikkét és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését az EUSZ 2. cikkel és a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i 2006/928/EK bizottsági határozattal összefüggésben

úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az igazságügyi reformok oly módon történő bevezetése Romániában, hogy az ilyen reformok megfelelnek az uniós jogból eredő követelményeknek, és az ilyen reformok bevezetését kizáró egyedüli ok az lenne, hogy a Bizottság a 2006/928 határozat alapján készített jelentéseiben nem fogalmazott meg konkrét ajánlást az említett reformok konkrét tárgyát illetően.

⁹⁰ Megjegyzem, hogy az alapeljárás felperesei arra hivatkoznak, hogy a reformot a bírói kar tagjaival való megfelelő konzultáció nélkül, hirtelen vezették be. Egyetértek azzal, hogy az igazságszolgáltatási rendszer reformja elfogadásának módja bizonyos (korlátozott) esetekben a bírói függetlenséggel kapcsolatos rendszerszintű probléma fennállására utalhat. Ez a helyzet azonban véleményem szerint igen szélsőséges esetekre korlátozódik, például arra az esetre, ha a reformot sürgősségi utasítással vagy rendelettel vezetik be, és ha egyértelmű, hogy ez az eljárási mód a rendes jogalkotási eljárások olyan módon történő megkerülésére irányul, amely összeegyeztethetetlen a jogállamiság követelményeivel.