

AJÁNLÁSOK

A BIZOTTSÁG (EU) 2016/1374 AJÁNLÁSA

(2016. július 27.)

a lengyelországi jogállamiságról

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

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

mivel:

- (1) Az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés 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.
- (2) Ezért a Bizottság a Szerződésekben foglalt felelősségi körét szem előtt tartva 2014. március 11-én közleményt fogadott el „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” ⁽¹⁾ címmel. E jogállamisági keret meghatározza, hogy a Bizottság miként reagál, amennyiben egyértelmű jelek utalnak arra, hogy valamely tagállamban veszély fenyegeti a jogállamiságot, valamint a keret kifejti a jogállamiságból fakadó elveket.
- (3) A jogállamisági keret útmutatóul szolgál a Bizottság és az érintett tagállam közötti párbeszédhez a jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetés súlyosbodásának elkerülése érdekében.
- (4) E párbeszéd célja lehetővé tenni a Bizottság számára, hogy az érintett tagállammal együtt megoldást találjon 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.
- (5) 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 Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkének megfelelően az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését. Az említett elvek közé tartozik a törvényesség, az átlátható, számon kérhető és demokratikus jogalkotási folyamatot is beleértve; a jobbiztonság; 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 ⁽²⁾. Ezen elvek és értékek megőrzése mellett a tagállami intézmények kötelesek a lojális együttműködésre is.
- (6) A keret aktiválására azokban a helyzetekben kerül sor, amikor a tagállami hatóságok olyan intézkedéseket hoznak vagy olyan helyzeteket tűrnek el, amelyek valószínűleg rendszeresen és hátrányosan befolyásolják a jogállamiság garantálása céljából létrehozott nemzeti szintű intézmények és biztosítékok szolgáló mechanizmusok sértetlenségét, stabilitását vagy megfelelő működését ⁽³⁾. A cél a jogállamisággal szembeni rendszerszintű fenyegetések kiküszöbölése ⁽⁴⁾. Magát a tagállami politikai, intézmény- és/vagy jogrendszert, alkotmányos szerkezetet, a hatalmi ágak szétválasztását, a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát, illetve bírósági felülvizsgálati rendszert – így, amennyiben létezik, az alkotmánybíráskodást – érő fenyegetésnek kell jelentkeznie ⁽⁵⁾. A keret aktiválására olyan helyzetekben kerül sor, amikor a nemzeti „jogállami biztosítékok” nem látszanak alkalmasnak a szóban forgó fenyegetések hatékony kezelésére.

⁽¹⁾ COM(2014) 158 final, a továbbiakban: a közlemény.

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

⁽³⁾ Lásd a közlemény 4.1. pontját.

⁽⁴⁾ Ugyanott.

⁽⁵⁾ Ugyanott.

- (7) A jogállamisági keret három szakaszból áll. Az első szakaszban („A Bizottság értékelése”) a Bizottság összegyűjt és megvizsgál valamennyi vonatkozó információt, és értékeli, hogy egyértelmű jelei vannak-e a jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetésnek. Ha ezen előzetes értékelés eredményeként a Bizottság úgy véli, hogy a jogállamiság rendszerszintű fenyegetését jelentő helyzet áll fenn, párbeszédet kezdeményez a tagállammal azáltal, hogy eljuttatja hozzá a „jogállamiságra vonatkozó véleményét”, és megindokolja az aggodalmait, lehetőséget adva az érintett tagállamnak a válaszadásra. A vélemény az érintett hatóságokkal való levélváltások és találkozók eredményeként születhet meg, és további eszmecsere követheti. A második szakaszban („A Bizottság ajánlása”) amennyiben nem született megnyugtató megoldás az ügyben, a Bizottság az érintett tagállamnak szóló, „jogállamiságra vonatkozó ajánlást” bocsáthat ki. A Bizottság ebben az esetben világosan megjelöli aggodalmainak indokait, és azt ajánlja, hogy a tagállam meghatározott határidőn belül oldja meg a körvonalazott problémákat és tájékoztassa a Bizottságot az ennek érdekében megtett lépésekről. A harmadik szakaszban („A Bizottság ajánlásának nyomon követése”) a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az érintett tagállam miként követi nyomon a hozzá intézett ajánlást. Az egész eljárás a Bizottság és az érintett tagállam közötti folyamatos párbeszédre alapul. Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a Bizottság az EUSZ 7. cikke szerinti eljáráshoz folyamodhat; az eljárást a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság indokollással ellátott javaslatban kezdeményezheti.
- (8) 2015 novemberében a Bizottság tudomást szerzett arról a Lengyelországban folyó vitáról, amelynek tárgya különösen az Alkotmánybíróság összetétele, valamint az Alkotmánybíróság jelenlegi elnöke és alelnöke megbízásának lerövidítése volt. Az Alkotmánybíróság ez ügyben két határozatot hozott, 2015. december 3-án és 9-én.
- (9) 2015. december 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításáról szóló törvényt, amely az Alkotmánybíróság működésére, valamint az bírái függetlenségére terjedt ki ⁽¹⁾.
- (10) A Bizottság a lengyel kormányhoz címzett 2015. december 23-i levelében ⁽²⁾ tájékoztatást kért a lengyelországi alkotmányos helyzetről, ideértve azokat a lépéseket, amelyeket a lengyel hatóságok az Alkotmánybíróság két fent említett határozata nyomán szándékoznak megtenni. Ami az Alkotmánybíróságról szóló 2015. december 22-én elfogadott törvényben foglalt módosításokat illeti, a Bizottság kíváncsún tartotta, hogy ezt a törvényt ne fogadják el vagy legalábbis ne léptessék hatályba mindaddig, amíg a törvénynek az Alkotmánybíróság függetlenségére és működésére gyakorolt hatásával kapcsolatos valamennyi kérdés teljes körű és megfelelő értékelését nem végezték el. A Bizottság javasolta továbbá a lengyel hatóságoknak, hogy folytassanak szoros együttműködést az Európa Tanács Velencei Bizottságával.
- (11) A lengyel kormány 2015. december 23-án kérte a Velencei Bizottság véleményét a 2015. december 22-én elfogadott törvényről. Mindazonáltal a lengyel parlament nem várta meg ezt a véleményt, mielőtt további lépéseket tett volna: a törvényt kihirdették a lengyel Hivatalos Lapban, és az 2015. december 28-án hatályba lépett.
- (12) 2015. december 30-án a Bizottság írásban fordult a lengyel kormányhoz ⁽³⁾, további információkat kérve a lengyel közszolgálati műsorszolgáltatók irányítására vonatkozó javasolt reformokról. 2015. december 31-én a lengyel szenátus elfogadta a lengyel közszolgálati televízió és közszolgálati rádió felső vezetéséről és felügyelőbizottságairól szóló „kis médiatörvényt”. A Bizottság 2016. január 7-én vette kézhez a lengyel kormány válaszát ⁽⁴⁾ a médiatörvénnyel kapcsolatos levelére, amelyben Lengyelország tagadja, hogy az új törvénynek bármilyen káros hatása lenne a média sokszínűségére. Január 11-én a Bizottsághoz megérkezett a lengyel kormánynak az Alkotmánybíróság reformjára vonatkozó válaszlevele ⁽⁵⁾ is. Ezek a válaszok nem oszlatták el a fennálló aggályokat.
- (13) 2016. január 13-án a biztosi testület megtartotta első irányadó vitáját a lengyelországi helyzet értékelése céljából. A Bizottság úgy határozott, hogy megvizsgálja a helyzetet a jogállamisági keret tükrében, és felkérte Timmermans első alelnököt, hogy kezdjen párbeszédet a Lengyel Köztársaság intézményeivel a szóban forgó kérdések tisztázása és a lehetséges megoldások azonosítása érdekében. A Bizottság ugyanezen a napon levelet intézett a lengyel kormányhoz ⁽⁶⁾, amelyben utóbbit tájékoztatta a fennálló helyzet jogállamisági kerettel való összhangjának vizsgálatáról, valamint arról, hogy párbeszédet kíván kezdeni a Lengyel Köztársaság intézményeivel a szóban forgó

⁽¹⁾ Az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i törvény módosításáról szóló, 2015. december 22-én elfogadott törvény. A módosító törvényt december 28-án hirdették ki a lengyel Hivatalos Lapban 2217. számon.

⁽²⁾ Timmermans első alelnök 2015. december 23-i levele Waszczykowski külügyminiszterhez és Ziobro igazságügyi miniszterhez.

⁽³⁾ Timmermans első alelnök 2015. december 30-i levele Waszczykowski külügyminiszterhez és Ziobro igazságügyi miniszterhez.

⁽⁴⁾ Stepkowski államtitkár-helyettes 2016. január 7-i levele Timmermans első alelnökhöz.

⁽⁵⁾ Ziobro igazságügyi miniszter 2016. január 11-i levele Timmermans első alelnökhöz.

⁽⁶⁾ Timmermans első alelnök 2016. január 13-i levele Ziobro igazságügyi miniszterhez.

kérdések tisztázása és a lehetséges megoldások azonosítása érdekében. 2016. január 19-i levelében ⁽¹⁾ a Bizottság felajánlotta a lengyel kormánynak, hogy szakértelmet biztosít és eszmecserét folytat az új médiatörvénnyel kapcsolatos kérdések rendezése érdekében.

- (14) A lengyel kormány 2016. január 19-i válaszlevelében ⁽²⁾ ismertette a Bizottsággal a bírák kinevezésével kapcsolatos vitára vonatkozó álláspontját, többek között a bírák kinevezésével kapcsolatos alkotmányos szokásjogra hivatkozva. A lengyel kormány számos olyan pozitív hatást sorolt fel, amelyek véleménye szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításából fakadnak.
- (15) Az Európai Parlament ugyanezen a napon plenáris vitát tartott a lengyelországi helyzetről.
- (16) 2016. február 1-én a Bizottság levélben emlékeztette a lengyel kormányt ⁽³⁾ arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a bírák kinevezéséről hozott határozatait még nem hajtották végre. A Bizottság a levélben hangsúlyozta azt is, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítása további vizsgálatot tesz szükségessé, különösen ami a különböző változtatások „együttes hatását” illeti, amely részletesebb magyarázatra szorul. A Bizottság emellett tájékoztatást kért a közelmúltban elfogadott más törvényekről – ideértve nevezetesen a közszolgálati törvényt, a rendőrségi törvényt és egyes más törvények módosításáról szóló törvényt, valamint az ügyészségről szóló törvényt – és a tervezett jogalkotási reformokról is, különös tekintettel a médiatörvény további reformjaira.
- (17) A lengyel kormány 2016. február 29-i levelében ⁽⁴⁾ további magyarázattal szolgált a Bizottság számára az Alkotmánybíróság elnökének megbízatásáról. Levelében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság 2015. december 9-i határozata értelmében a módosító törvény azon átmeneti rendelkezéseit, amelyek az elnök megbízatásának visszavonására vonatkoztak, alkotmányellenesnek nyilvánították, így azok joghatásukat elveszítették. Következésképpen az Alkotmánybíróság jelenlegi elnöke a régi jogi rendelkezéseknek megfelelően továbbra is hivatalában marad a megbízatása 2016. december 19-i lejártáig. A levél ismertette továbbá, hogy a következő elnök megbízatása 3 évre szól majd. Ezenkívül arra kérte a Bizottságot, hogy pontosítsa, mit ért az alatt, hogy Lengyelország még mindig nem hajtotta végre az Alkotmánybíróság jogilag kötelező és jogerős határozatot, valamint hogy a Bizottság szerint az Alkotmánybíróság három bírájának 2015. december 2-i megválasztásáról szóló határozatok miért állnak ellentétben az Alkotmánybíróság későbbi határozatával.
- (18) 2016. március 3-án a Bizottság írásban pontosítást küldött a lengyel kormány ⁽⁵⁾ részére a bírák kinevezésével kapcsolatos kérdésben, ahogyan azt a lengyel kormány 2016. február 29-i levelében kérte. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítását illetően a Bizottság a levélben megjegyezte, hogy az előzetes értékelés alapján bizonyos módosítások – egyenként és együttesen egyaránt – megnehezítették azokat a feltételeket, amelyek szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az újonnan elfogadott törvények alkotmányosságát, és részletesebb magyarázatot kért erre vonatkozóan. Ezen túlmenően tájékoztatást kért egyes közelmúltban elfogadott más törvényekről és a tervezett további jogalkotási reformokról is.
- (19) 2016. március 9-én az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a 2015. december 22-én elfogadott törvényt. Ezt az ítéletet a kormány mindeddig nem hirdette ki a Hivatalos Lapban, következésképpen az nem vált ki joghatást.
- (20) 2016. március 11-én a Velencei Bizottság elfogadta véleményét „az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i törvény módosításairól” ⁽⁶⁾. A bírák kinevezése tekintetében a Velencei Bizottság véleményében felszólította a lengyel parlamentet, hogy a kérdést a jogállamiság alapján, az Alkotmánybíróság határozatainak tiszteletben tartásával oldja meg. Ezenfelül rámutatott többek között arra is, hogy a határozatképességhez szükséges magas létszám, a határozatok elfogadásához szükséges kétharmados többség és a sürgős ügyek kezelését ellehetlenítő szigorú szabály – különösen ezek együttes hatásaként – akadályozná az Alkotmánybíróság hatékony működését. Végül a Velencei Bizottság úgy ítélte meg, hogy a 2016. március 9-i határozat kihirdetésének megtagadása tovább mélyíti az alkotmányos válságot Lengyelországban.

⁽¹⁾ Oettinger biztos 2016. január 19-i levele Ziobro igazságügyi miniszterhez.

⁽²⁾ Ziobro igazságügyi miniszter 2016. január 19-i levele Timmermans első alelnökhöz.

⁽³⁾ Timmermans első alelnök 2016. február 1-jei levele Ziobro igazságügyi miniszterhez.

⁽⁴⁾ Waszczykowski külügyminiszter 2016. február 29-i levele Timmermans első alelnökhöz.

⁽⁵⁾ Timmermans első alelnök 2016. március 3-i levele Waszczykowski külügyminiszterhez.

⁽⁶⁾ 833/2015, CDL-AD(2016)001. sz. vélemény.

- (21) 2016. március 21-én a lengyel kormány a Bizottsághoz intézett levelével találkozóra hívta meg Timmermans első alelnököt Lengyelországba, a lengyel kormány és a Bizottság közötti addigi párbeszéd értékelésére, valamint annak meghatározása céljából, hogy miként folytathatják egymással a párbeszédet pártatlan, tényeken alapuló és együttműködő módon.
- (22) 2016. március 31-én a lengyel kormány írásban tájékoztatta a Bizottságot a legfrissebb fejleményekről és az Alkotmánybíróság működése körül Lengyelországban kialakult vita jogi értékeléséről. 2016. április 5-én Varsóban találkozóra került sor Timmermans első alelnök, illetve Lengyelország külügyminisztere, igazságügyi minisztere, miniszterelnök-helyettese, valamint az Alkotmánybíróság elnöke és alelnöke között. E találkozókat követően több más találkozóra is sor került a lengyel kormányt képviselő igazságügyi minisztérium és a Bizottság között.
- (23) A 2016. március 9-i határozatot követően az Alkotmánybíróság újraindította az ügyek elbírálását. A lengyel kormány nem vett részt ezen eljárásokban, és az Alkotmánybíróság 2016. március 9-én hozott határozatait mindeddig nem hirdették ki a kormány Hivatalos Lapjában ⁽¹⁾.
- (24) 2016. április 13-án az Európai Bizottság állásfoglalást fogadott el a lengyelországi helyzetről, amelyben többek között arra sürgette a lengyel kormányt, hogy tartsa tiszteletben, hirdesse ki, és haladéktalanul és teljes körűen hajtsa végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatát, a 2015. december 3-i és 9-i határozatokat pedig hajtsa végre. Ezenkívül felszólította a lengyel kormányt a Velencei Bizottság ajánlásainak maradéktalan végrehajtására.
- (25) 2016. április 20-án találkozóra került sor a Bizottság, illetve az az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata és az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciájának képviselői között a lengyelországi helyzet áttekintése céljából.
- (26) 2016. április 26-án a lengyel Legfelső Bíróság teljes ülése állásfoglalást fogadott el, amelyben érvényesnek nyilvánította az Alkotmánybíróság határozatait, még akkor is, ha a lengyel kormány elzárkózik azoknak a Hivatalos Lapban való kihirdetésétől.
- (27) 2016. április 29-én a Szejm képviselőinek egy csoportja új Alkotmánybírósági Törvényre vonatkozó jogalkotási javaslatot nyújtott be a Szejmhez a hatályos törvény felváltása céljából. A javaslat több olyan rendelkezést tartalmazott, amelyeket a Velencei Bizottság 2016. március 11-i véleményében már bírált, és az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatában alkotmányellenesnek nyilvánított. Ez kiterjedt arra a követelményre, amely kétharmados többséget írt elő az újonnan elfogadott törvények „absztrakt” alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó határozatok elfogadásához. Április folyamán szakértői csoport jött létre a Szejmben, az Alkotmánybíróságról szóló új törvény kidolgozásának elősegítése céljából.
- (28) 2016. május 24-én Timmermans első alelnök Varsóban találkozott a lengyel miniszterelnökkel, az Alkotmánybíróság elnökével és alelnökével, az állampolgári jogok biztosával, Varsó polgármesterével, és a Szejmben jelen lévő ellenzéki pártok képviselőivel. 2016. május 26-án Timmermans első alelnök Brüsszelben megbeszélést folytatott Lengyelország miniszterelnök-helyettesével. Ez követően további eszmecserekre és találkozókra került sor a Bizottság és a lengyel kormány között.
- (29) A Bizottság és a lengyel kormány eszmecserei azonban – részletes és konstruktív jellegük ellenére – nem tudták eloszlatni a Bizottság aggályait. 2016. június 1-jén a Bizottság a lengyelországi jogállamiságra vonatkozó véleményt fogadott el. A lengyel hatóságokkal január 13. óta folyamatban lévő párbeszédet követően a Bizottság szükségesnek tartotta, hogy e véleményben hivatalos formába öntse a jelenlegi helyzetre vonatkozó értékelését. A vélemény – amely ismertette a Bizottság aggodalmait – arra szolgált, hogy a megoldás megtalálására irányítsa a lengyel hatóságokkal folyamatban lévő párbeszédet.
- (30) 2016. június 24-én a lengyel kormány írásban értesítette a Bizottságot a jogállamiságról szóló június 1-jei bizottsági vélemény kézhezvételéről ⁽²⁾. A levélben tájékoztatták a Bizottságot a lengyelországi parlamenti munka állásáról, ideértve az Alkotmánybíróságról szóló új törvényt is, és annak a meggyőződésüknek adtak hangot, hogy a Parlament által végzett munka a helyes irányba halad ahhoz, hogy konstruktív megoldást találjanak. Ezt követően folytatódott a párbeszéd a Bizottság és a lengyel kormány között.

⁽¹⁾ Az Alkotmánybíróság által 2016. március 9. óta hozott húsz határozatot nem hirdették ki.

⁽²⁾ Waszczykowski külügyminiszter 2016. június 24-i levele Timmermans első alelnöknek.

- (31) 2016. július 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróságról szóló új törvényt, amely felváltja az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i törvényt. Az első olvasatra 2016. június 10-én került sor, a második olvasat 2016. július 5-én kezdődött, a harmadik olvasat pedig július 7-én fejeződött be. A Szenátus 2016. július 21-én módosításokat fogadott el. A Szejm 2016. július 22-én elfogadta a Szenátus által módosított törvényt. A törvényt a hatálybalépése előtt alá kell írnia a köztársasági elnöknek, és ki kell hirdetni azt a Hivatalos Lapban. A Bizottság a jogalkotási eljárás különböző szakaszaiban észrevételeket tett, és megvitatta a törvénytervezet tartalmát a lengyel hatóságokkal,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ AJÁNLÁST:

1. Lengyelországnak megfelelően figyelembe kell vennie a Bizottság alábbiakban kifejtett elemzését, és meg kell hoznia az ezen ajánlás 6. szakaszában szereplő intézkedéseket ahhoz, hogy a feltárt problémák a kitűzött határidőn belül megoldást nyerjenek.

1. AZ AJÁNLÁS HATÁLYA

2. A jelen ajánlás ismerteti a Bizottságnak a lengyelországi jogállamisággal kapcsolatos aggályait, valamint ajánlásokat fogalmaz meg a lengyel hatóságok számára arról, hogy hogyan oszlassák el a szóban forgó aggályokat. Az említett aggályok a következő kérdésekre vonatkoznak:

- (1) az Alkotmánybíróság bíráinak kinevezése, és az e tárgyban hozott 2015. december 3-i és 9-i alkotmánybírósági határozatok végrehajtásának elmulasztása;
- (2) az a tény, miszerint nem hirdették ki a Hivatalos Lapban és nem hajtották végre a 2016. március 9-i határozatot, valamint az Alkotmánybíróság által 2016. március 9. óta hozott határozatokat;
- (3) az Alkotmánybíróság hatékony működése és az új jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának hatékonysága, különös tekintettel az Alkotmánybíróságról szóló, a Szejm által 2016. július 22-én elfogadott törvényre.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG BÍRÁINAK KINEVEZÉSE

3. A 2015. október 25-i általános parlamenti választások előtt a leköszönő Szejm október 8-án öt olyan személyt jelölt ki, akiket a köztársasági elnöknek alkotmánybíróvá kellett kineveznie. Három bíró a leköszönő parlament megbízatása folyamán megüresedett helyeket, kettő pedig a soron következő – 2015. november 12-én kezdődött – parlamenti ciklus folyamán megüresedő helyeket tölti be.
4. 2015. november 19-én a Szejm gyorsított eljárásban módosította az Alkotmánybíróságról szóló törvényt, bevezetve annak lehetőségét, hogy megsemmisítsék az előző parlament általi bírói jelöléseket, és öt új bírót jelöljenek. 2015. november 25-én a Szejm elfogadta az előző parlament öt jelölésének megsemmisítésére vonatkozó indítványt, és december 2-án öt új bírót jelölt.
5. A korábbi és az újonnan alakult parlament határozatai tekintetében egyaránt az Alkotmánybírósághoz fordultak. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően 2015. december 3-án és 9-én két határozatot hozott.
6. December 3-i határozatában ⁽¹⁾ az Alkotmánybíróság többek között kimondta, hogy a korábbi Szejm jogosult volt azon három bíró jelölésére, akik a 2015. november 6-án lejárt hivatali idejű bírót váltják fel. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor tisztázta, hogy a Szejm nem volt jogosult annak a két bírónak a megválasztására, akik a decemberben lejárt hivatali idejű bírót helyettesítik. A határozat továbbá kifejezetten említést tett a köztársasági elnök azon kötelezettségéről, miszerint azonnal fel kell esketnie a Szejm által megválasztott bírót.

⁽¹⁾ K 34/15.

7. December 9-én ⁽¹⁾ az Alkotmánybíróság többek között érvénytelenítette a jogalapot, amelyre támaszkodva az új Szejm három bírót jelölt a 2015. november 6-án megürült álláshelyekre, amelyekre a korábbi parlament már jogszerűen jelölt bírót.
8. Az említett határozatok ellenére a korábbi parlament által jelölt három bíró nem foglalta el alkotmánybírói hivatalát, és a köztársasági elnök még mindig nem eskette fel őket. Ezzel szemben a köztársasági elnök feleskette az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót.
9. Időközben elfoglalta alkotmánybírói hivatalát az a két bíró, akiket az új parlament a 2015 decemberében távozó két bíró helyettesítésére választott meg.
10. 2016. április 28-án a köztársasági elnök feleskett egy új alkotmánybíró, akit a Szejm a hónap folyamán keletkezett üres álláshely betöltésére jelölt annak az alkotmánybíró, a helyettesítésére, akinek lejárt a hivatali ideje.
11. 2016. július 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróságról szóló új törvényt. E törvény 90. cikke kimondja, hogy „[e] törvény hatálybalépésétől kezdve az Alkotmánybíróság elnöke azokat az alkotmánybírákat is felveszi az ügyeket elbíráló bírói tanácsokba, és azokra is ügyeket szignál, akik letették az esküt a köztársasági elnök előtt, azonban e törvény hatálybalépéséig még nem léptek bírói hivatalba.” Az új törvény 6. cikkének (7) bekezdése előírja, hogy „[a]z eskütételt követően a bírácnak meg kell jelenniük az Alkotmánybíróságon, hogy átvegyék hivatalukat, majd az Alkotmánybíróság elnöke ügyeket szignál rájuk, és kialakítja azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik hivatali teendőik ellátását”.
12. A Bizottság szerint a bírác kinevezése tekintetében még mindig nem hajtották végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i jogilag kötelező és jogerős határozatait, amelyek előírják, hogy a lengyel állami intézmények lojálisan működjenek együtt annak biztosítása érdekében, hogy – a jogállamiság elvének megfelelően – a korábbi Szejm által jelölt három bírói hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne léphessen hivatalba. Az a tény, hogy nem hajtották végre a szóban forgó határozatokat, súlyos aggodalmakat vet fel a jogállamiság tekintetében, mivel a jogerős bírósági határozatok teljesítése a jogállamiság szerves részét alkotó, lényegi követelmény.
13. A lengyel kormány egyik levelében a bírác jelölésével kapcsolatos, meglévő lengyel alkotmányos szokásjogra hivatkozott, amely indokolja az új Szejm által képviselt álláspontot. A Bizottság azonban – a Velencei Bizottsághoz hasonlóan ⁽²⁾ – megállapítja, hogy a nemzeti alkotmányjog és alkotmányos szokásjog értelmezése és alkalmazása az Alkotmánybíróság feladata, és az Alkotmánybíróság a határozataiban nem hivatkozott ilyen szokásjogra. Az Alkotmánybíróság által el nem ismert, feltételezett alkotmányos szokásjogra hivatkozva nem lehet megsemmisíteni az Alkotmánybíróság december 3-i határozatát, amely érvényesítette azt a jogalapot, amelyre támaszkodva a korábbi Szejm három bírót jelölt a november 6-án megüresedett álláshelyekre.
14. Továbbá, ha a lengyel hatóságok előterjesztésének megfelelően pusztán arra korlátoznák a szóban forgó határozatok hatását, hogy a kormány köteles közzétenni azokat, akkor minden jogi és operatív hatást megvonnanak a december 3-i és 9-i határozatoktól. Mindenekelőtt megtagdnák a köztársasági elnök azon – az Alkotmánybíróság által is megerősített – kötelezettségének teljesítését, hogy fel kell esketnie a szóban forgó bírácokat.
15. 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” ⁽³⁾.
16. Végezetül, ami az Alkotmánybíróságról szóló, 2016. július 22-én elfogadott törvényt illeti, a Bizottság megállapítja, hogy ez a törvény nem egyeztethető össze a december 3-i és 9-i határozatokkal. A 90. cikk és a 6. cikk (7) bekezdése arra kötelezi az Alkotmánybíróság elnökét, hogy szignáljon ügyeket minden olyan bíróra,

⁽¹⁾ K 35/15.

⁽²⁾ Vélemény, 112. pont.

⁽³⁾ Vélemény, 136. pont.

aki letette az esküt a köztársasági elnök előtt, azonban még nem lépett bírói hivatalába. Ez a rendelkezés láthatólag annak a három bírónak a helyzetét kívánja rendezni, akiket az új Szejm 2015. decemberében jogellenesen jelölt. A jogszabály lehetővé tenné, hogy ez a három bíró hivatalba lépjen, betöltve azokat az üres álláshelyeket, amelyekre a korábbi Szejm már jogszerűen jelölt három bírót. Ezért az említett rendelkezések ellentétesek az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozataival, valamint a Velencei Bizottság véleményével.

17. 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, amelyek előírják, hogy az állami intézmények lojálisan működjenek együtt annak biztosítása érdekében, hogy – a jogállamiság elvének megfelelően – a korábbi parlament által jelölt három bírói hivatalba léphessen az Alkotmánybírószágon, valamint hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne foglalhassa el a bírói hivatalt anélkül, hogy érvényesen megválasztották volna őket. Az Alkotmánybíróságról szóló, 2016. július 22-én elfogadott törvény vonatkozó rendelkezései ellentétesek az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozataival és a Velencei Bizottság véleményével, valamint súlyos aggályokat vetnek fel a jogállamiság tiszteletben tartása tekintetében.

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

18. 2015. december 22-én a Szejm gyorsított eljárást követően módosította az Alkotmánybíróságról szóló törvényt ⁽¹⁾. A módosítások részletesebb ismertetése az alábbi 4.1. szakaszban található. 2016. március 9-i határozatában az Alkotmánybíróság teljes egészében alkotmányellenessé nyilvánította a 2015. december 22-én elfogadott törvényt és annak különös rendelkezéseit. A lengyel hatóságok mostanáig nem hirdették ki a határozatot a Hivatalos Lapban. A lengyel kormány vitatja a határozat törvényességét, mivel az Alkotmánybíróság nem alkalmazta a 2015. december 22-én elfogadott törvényben előírt eljárást. A kormány hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság 2016. március 9. után hozott határozatait tekintetében.
19. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 2016. március 9-i határozat jogilag kötelező és azt tiszteletben kell tartani. Az Alkotmánybíróság helyesen járt el, amikor nem alkalmazta a 2015. december 22-én elfogadott törvényben előírt eljárást. A Bizottság e tekintetben egyetért a Velencei Bizottsággal, amely e kérdésről kijelenti, hogy „magát az alkotmányos ellenőrzés megszüntetésével fenyegető egyszerű jogalkotási aktust is alkotmányjogi értékelésnek kell alávetni, mielőtt az Alkotmánybíróság alkalmazhatná azt. [...] Pontosán az Alkotmány elsődlegességének elvéből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak ellenőriznie kell – és szükség esetén meg kell semmisítenie – az alkotmányos igazságszolgáltatást állítólagosan veszélyeztető ilyen törvényt, mielőtt az hatályba lépne” ⁽²⁾. A Bizottság hangsúlyozta továbbá, hogy – mivel a 2015. december 22-én elfogadott törvény előírása szerint a 13 bíróból álló teljes ülés határozatképes, és az Alkotmánybíróságot mindössze 12 bíró alkotta, másként nem lehetett volna felülvizsgálni a 2015. december 22-i módosítások alkotmányosságát, amit a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, az állampolgári jogok biztosa és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács kérelmezett. Ez ellentétessé lett volna a lengyel alkotmánnyal, amely az Alkotmánybíróságot bízta meg az alkotmányossági felülvizsgálat feladatának ellátásával. Az Alkotmánybíróság hasonlóan nem dönthetett volna a minősített többségre vonatkozó előírás alkotmányosságáról, amennyiben éppen azon alkotmányossági követelménynek megfelelően szavaz, amelyet vizsgált.
20. Az a tény, miszerint a kormány elutasította az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatának kihirdetését, súlyos aggodalmakat vet fel a jogállamiság tekintetében, mivel a jogerős bírósági határozatok teljesítése a jogállamiság szerves részét alkotó, lényegi követelmény. Mindenekelőtt, amennyiben a határozat hatálybalépésének a kihirdetés az előfeltétele, és e kihirdetés a határozatot meghozó bíróságtól eltérő állami hatóság feladata, összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével, hogy ez az állami hatóság utólagos ellenőrzést végez a határozat törvényessége tekintetében. A határozat kihirdetésének elutasítása megakadályozza a jogilag kötelező és jogerős határozat automatikus jogi és operatív hatását, és sérti a törvényesség és a hatalmi ágak szétválasztásának elveit.
21. A március 9-i határozat kihirdetésének elutasítása olyan mértékű bizonytalanságot és jogvitát eredményez, amely nem csupán ezt a határozatot érinti hátrányosan, hanem az Alkotmánybíróság minden ezt követő jövőbeni határozatát is. Mivel e határozatokat – a 2016. március 9-i határozatot követve – a 2015. december 22. előtt alkalmazandó szabályoknak megfelelően hozták, az összes jövőbeni határozat folyamatos vitatásának kockázata

⁽¹⁾ Az Alkotmánybíróságról szóló, 2015. június 25-i módosított törvény, amelyet 2015. július 30-án hirdettek ki a Hivatalos Lapban 1064. számon. A 2015. december 22-én elfogadott törvényt december 28-án hirdették ki a Hivatalos Lapban 2217. számon.

⁽²⁾ Vélemény, 41. pont.

veszélyezteteti a lengyel alkotmányos igazságszolgáltatás megfelelő működését. Ez a kockázat már valósággá vált, mivel az Alkotmánybíróság 2016. március 9. óta 20 határozatot hozott, és e határozatok egyikét sem hirdették ki a Hivatalos Lapban.

22. A Bizottság megállapítja, hogy az Alkotmánybíróságról szóló, 2016. július 22-én elfogadott új törvény nem oszlatja el a fenti aggályokat. A törvény 80. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság elnöke „kérelmezi” a határozatok kihirdetését a miniszterelnöktől. Ez a jelek szerint arra utal, hogy a határozatok kihirdetése a miniszterelnök döntésétől függ, tehát komoly aggályokat vet fel az Alkotmánybíróság függetlensége tekintetében.
23. Továbbá a 89. cikk szerint „[ezen] aktus hatálybalépésétől számított 30 napon belül az Alkotmánybíróság 2016. július 20-a előtt hozott, az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i törvénynek ellentmondó határozatait ki kell hirdetni a megsemmisített normatív aktusokra vonatkozó határozatok kivételével”. Ez a rendelkezés aggodalomra ad okot, mivel a határozatok kihirdetése nem függhet a jogalkotó döntésétől. Ezenfelül ellentétes a hatalmi ágak szétválasztásának elvével arra utalni, hogy jogellenesen hoztak határozatokat, mivel nem a Szejm hatásköre az alkotmánnyal való összeegyeztethetőség megállapítása. A rendelkezés továbbá ellentétes a 2016. március 9-i határozattal és a Velencei Bizottság megállapításaival.
24. Következtetésképp az, hogy a lengyel kormány mostanáig nem volt hajlandó kihirdetni az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatát, valamint az azt követő határozatokat a Hivatalos Lapban, bizonytalanságot teremt az Alkotmánybíróság eljárásának jogalapja és a határozatok joghatása tekintetében. Ez a bizonytalanság aláássa az alkotmányossági felülvizsgálat hatásosságát, és komoly aggodalmakat támaszt a jogállamiság tekintetében. A 2016. július 22-én elfogadott törvény nem oszlatja el ezeket az aggodalmakat.

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

25. A Bizottság tudomásul veszi, hogy 2016. július 22-én a Szejm elfogadott egy, az Alkotmánybíróság működéséhez kapcsolódó új törvényt, amely hatályon kívül helyezi az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i törvényt. Ez a törvény a 2015. december 22-én elfogadott törvényt követi, amelyet az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánított. Ezért vizsgálni kell, hogy ez a törvény összeegyeztethető-e a jogállamiság elvével, figyelembe véve az alkotmányossági felülvizsgálat hatásosságára gyakorolt hatását, ideértve a közelmúltban elfogadott törvényeket, és hogy erre tekintettel megfelelő intézkedés-e a Bizottságnak a jogállamiság elvéről szóló, június 1-jei véleményében szereplő, a jogállamiság elvéhez kapcsolódó aggodalmak orvoslására. Lentebb részletesen elemezzük az érintett jogszabályt és hatását, figyelembe véve mind az egyes rendelkezések hatását, mind az összesített hatásukat, valamint az Alkotmánybíróság korábbi ítélezési gyakorlatát és a Velencei Bizottság véleményét is.

4.1. Az Alkotmánybíróságról szóló, 2015. december 22-i törvény módosítása

26. 2015. december 22-én a Szejm gyorsított eljárást követően módosította az Alkotmánybíróságról szóló törvényt⁽¹⁾. A módosítások következtében többek között nőtt tárgyalások esetén a határozatképességhez szükséges bírói létszám⁽²⁾, emelkedett a határozatok meghozatalához szükséges többség a teljes létszámban eljáró Alkotmánybíróság esetén⁽³⁾, követelménnyé vált az ügyek időrendi sorrendben történő kezelése⁽⁴⁾, és bevezetésre került egy minimális haladék a tárgyalások esetén⁽⁵⁾. Bizonyos módosítások⁽⁶⁾ növelték más állami intézmények szerepét az Alkotmánybíróság bírái elleni fegyelmi eljárásokban.
27. 2016. március 9-i határozatában az Alkotmánybíróság teljes egészében alkotmányellenessé nyilvánította a 2015. december 22-én elfogadott törvényt és annak egyes rendelkezéseit, különösen a fentebb említetteket. A lengyel hatóságok mostanáig nem hirdették ki a határozatot a Hivatalos Lapban (lásd a fenti 3. részt).

⁽¹⁾ Az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i módosított törvény, amelyet 2015. július 30-án hirdettek ki a Hivatalos Lapban 1064 számon. A 2015. december 22-én elfogadott törvényt december 28-án hirdették ki a Hivatalos Lapban 2217. számon.

⁽²⁾ Lásd a 44. cikk (1)–(3) bekezdése helyébe lépő új 1. cikk (9) bekezdését.

⁽³⁾ Lásd a 99. cikk (1) bekezdése helyébe lépő új 1. cikk (14) bekezdését.

⁽⁴⁾ Lásd a 80. cikk (2) bekezdése helyébe lépő új 1. cikk (10) bekezdését.

⁽⁵⁾ Lásd a 87. cikk (2) bekezdése helyébe lépő új 1. cikk (12) bekezdését.

⁽⁶⁾ Lásd az új 28a. cikket beillesztő új 1. cikk (5) bekezdését, valamint az új 31a. cikket beillesztő 1. cikk (7) bekezdését.

28. Amint azt már 2016. június 1-jei véleményében kifejtette, a Bizottság azon az állásponton van, hogy a határozatképességhez szükséges létszámra, a többségi szavazásra, az ügyek időrendi sorrendben történő tárgyalására és a tárgyalások esetén a minimális haladéokra vonatkozó módosítások hatása és különösen összesített hatásuk aláásta az Alkotmánybíróság, mint az Alkotmány őrének hatásosságát. Ezt a következtetést a Velencei Bizottság is osztja. Mivel ezek a megállapítások fontosak a 2016. július 22-én elfogadott törvény elemzése szempontjából, a fő következtetéseket lentebb felidézzük.

4.1.1. Határozatképességhez szükséges létszám

29. A módosított 44. cikk (3) bekezdése szerint „A teljes ülésben való határozathozatalhoz a bíróság legalább 13 bírójának kell jelen lennie”. ⁽¹⁾ A módosított 44. cikk (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a törvényben meghatározott esetek kivételével teljes ülésben hozza határozatait. Ez vonatkozott különösen az újonnan elfogadott jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatára, mint „absztrakt ügyekre”. A módosított 44. cikk (1) bekezdése kivételeket is megállapít, így az egyéni panaszokat vagy a rendes bíróságok által kezdeményezett ügyeket. A törvény korábbi változata szerint a teljes ülésen történő határozathozatalhoz legalább *kilenc* bírónak kellett jelen lennie (a módosítás előtti törvény 44. cikkének (3) bekezdése, 3. pont).
30. A Bizottság úgy vélte, hogy az határozatképességre vonatkozó azon feltétel, miszerint a 15 bíróból 13-nak jelen kell lennie a teljes üléshez (amely az újonnan elfogadott törvények „absztrakt” alkotmányossági felülvizsgálatát végzi) az Alkotmánybíróság határozathozatali eljárásának komoly akadályát képezi, és fennáll annak veszélye, hogy ellehetetleníti azt. A Bizottság megjegyezte, hogy – amint azt a Velencei Bizottság is megerősítette – a határozatképességre vonatkozó azon feltétel, miszerint a 15 bíróból 13-nak jelen kell lennie, szokatlanul magas a más tagállamokban alkalmazott követelményekhez képest. Könnyen előfordulhat, hogy egyes esetekben különféle okokból nem teljesül ez a jelenléti feltétel, aminek következtében legalábbis ideiglenesen határozatképtelenné válhat az Alkotmánybíróság. Valójában ez a helyzet állna fenn a mostani körülmények között, mivel jelenleg csak 12 alkotmánybíró van.

4.1.2. Többségi szavazás

31. A módosított 99. cikk (1) bekezdése értelmében a teljes ülésben (az „absztrakt ügyekben”) eljáró Alkotmánybíróság a jelen levő bírák kétharmadának szavazatával hozza határozatait. Tekintettel az új (magasabb) határozatképességhez szükséges létszámra (lásd fentebb) ez azt jelenti, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság teljes ülésben jár el, a határozatot legalább *kilenc* bírónak kell jóváhagynia ⁽²⁾. Egyszerű többséggel csak azokban az esetekben lehet határozatot hozni, ha az Alkotmánybíróság hét vagy három fős tanácsban (egyéni panaszok és a rendes bíróságok által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek) jár el. A törvény korábbi változata szerint a teljes ülésben történő határozathozatalhoz egyszerű többség kellett (a módosítás előtti törvény 99. cikkének (1) bekezdése).
32. A határozatképességhez szükséges megemelt létszám mellett a kétharmados határozathozatal (az újonnan elfogadott törvények „absztrakt” alkotmányossági felülvizsgálata esetében) az Alkotmánybíróság határozathozatali eljárásának komoly akadályát képezi. A Bizottság megjegyezte, hogy az európai jogrendszerek túlnyomó többségében csak egyszerű többségre van szükség a határozathozatalhoz, ezt a Velencei Bizottság is megerősítette. Mindenesetre az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lengyel Alkotmány egyszerű többségi szavazásról rendelkezik, ezért a minősített többségre vonatkozó követelmény alkotmányellenes.

4.1.3. Az ügyek időrendi sorrendben történő tárgyalása

33. A módosított 80. cikk (2) bekezdése ⁽³⁾ szerint a kamarában folytatott tárgyalások vagy eljárások – ahol az absztrakt alkotmányos felülvizsgálatra vonatkozó kérelmekkel kapcsolatos eljárások folynak – időpontját „abban a sorrendben kell kitűzni, amelyben az ügyeket benyújtották az Alkotmánybírósághoz”. E szabály alól nem biztosítottak kivételeket, és egy módosítás értelmében a szabályt azokra a folyamatban levő ügyekre is alkalmazni kell, amelyekben még nem tűzték ki a tárgyalás időpontját ⁽⁴⁾. A törvény korábbi változata nem tartalmazott ilyen szabályt.

⁽¹⁾ Ez a határozatképességre vonatkozó új feltétel a nagykamara határozataira is vonatkozik, amennyiben a törvény eltérően nem rendelkezik, lásd a 10. cikk (1) bekezdését módosító új 1. cikk (3) bekezdését.

⁽²⁾ A módosítás értelmében ugyanezek a szabályok – a határozatképességhez szükséges létszám és a szavazatok kétharmada – vonatkoznak az Alkotmánybíróság nagykamarájára is.

⁽³⁾ Lásd a 80. cikk (2) bekezdése helyébe lépő új 1. cikk (10) bekezdését.

⁽⁴⁾ Lásd az új 2. cikket.

34. Ez a „sorrendiségi szabály”, amelynek értelmében az Alkotmánybíróságnak a nyilvántartásba vétel sorrendjében kell tárgyalnia az ügyeket, megnehezítette az Alkotmánybíróság számára, hogy gyorsan hozzon döntéseket új jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatban, figyelembe véve különösen a folyamatban levő ügyek számát. Az, hogy az Alkotmánybíróság nem vehette volna figyelembe az ügy jellegét (különösen mikor az ügy alapjogi kérdéseket vet fel), fontosságát és a benyújtás körülményeit, lehetetlenné tette volna az Alkotmánybíróság számára, hogy eleget tegyen az eljárás ésszerű időben történő befejezésére vonatkozó követelményeknek, amint azok az emberi jogok európai egyezményének 6. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében szerepelnek. Amint azt a Velencei Bizottság is megjegyezte, a sorrendiségi szabály elbátortalanító hatással is lehet előzetes döntéshozatal iránti kérdések benyújtására, különösen ha tárgyalásra van szükség az előzetes döntés után.

4.1.4. Minimális haladék tárgyalások esetén

35. A módosított 87. cikk (2) bekezdése ⁽¹⁾ szerint „[t]árgyalásra nem kerülhet sor az eljárás résztvevőinek a tárgyalás időpontjáról történő értesítésének napjától számított három hónaponál, teljes ülésben tárgyaló ügyek esetében pedig hat hónaponál hamarabb”. A törvény korábbi változata szerint a tárgyalásra nem kerülhetett sor az eljárás résztvevőinek a tárgyalás időpontjáról történő értesítésének napjától számított tizennegyedik naponál korábban.
36. Végezetül ezt a követelményt az ügyek sorrendiségére vonatkozó követelménnyel együtt kell vizsgálni. Különösen a tárgyalásokra vonatkozó minimális haladék (az eljárás résztvevőit legalább három – fontos ügyekben legalább hat – hónappal a tárgyalás előtt értesíteni kell az Alkotmánybíróság előtti tárgyalásról) az eljárások lassításának kockázatával járt. Amint az fentebb szerepel, az olyan általános rendelkezés hiánya, amely lehetővé tenné az Alkotmánybíróság számára, hogy a sürgős ügyekben csökkentse ezeket az időtartamokat, nem egyeztethető össze az eljárás ésszerű időn történő befejezésére vonatkozó követelményekkel, amint azok az emberi jogok európai egyezményének 6. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében szerepelnek.

4.1.5. Fegyelmi eljárások

37. A módosított 28a. cikk szerint ⁽²⁾, [f]egyelmi eljárás indítható a Lengyel Köztársaság elnökének vagy az igazságügy miniszter kérelmét követően legkésőbb a kérelem kézhezvételét követő három hét elteltével, kivéve, ha az Alkotmánybíróság elnöke úgy határoz, hogy a kérelem megalapozatlan.” Továbbá a törvény módosított 31a. cikkének (1) bekezdése ⁽³⁾ szerint „[i] különösen súlyos esetekben a nagykamara a Szejmhez fordul, hogy az mozdítsa el az alkotmánybíró”. A nagykamara ilyen intézkedése a módosított 31a. cikk (2) bekezdése értelmében történhet a köztársasági elnök vagy az igazságügy miniszter kezdeményezésére, noha az Alkotmánybíróság továbbra is szabadon határozhat. A végső határozatot a Szejm hozta volna meg. A törvény korábbi változata értelmében a végrehajtó hatalom nem kezdeményezhetett fegyelmi eljárást és a Szejm nem rendelkezett hatáskörrel alkotmánybíró elmozdítására. Maga az Alkotmánybíróság mozdíthatott el alkotmánybíró.
38. A Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy bizonyos módosítások növelték más állami intézmények szerepét az Alkotmánybíróság bírái elleni fegyelmi eljárásokban. Különösen a köztársasági elnök és az igazságügy miniszter kapott felhatalmazást arra, hogy fegyelmi eljárást kezdeményezzen alkotmánybíró ellen ⁽⁴⁾, és különösen súlyos esetekben a Szejm vált jogosulttá arra, hogy végleges határozatot a bíró menesztéséről az Alkotmánybíróság ilyen tárgyú megkeresését követően ⁽⁵⁾.
39. A Bizottság úgy látta, hogy az a tény, hogy egy politikai testület határoz egy, az Alkotmánybíróság által javasolt fegyelmi intézkedésről (és ezáltal elutasíthatja annak kiszabását) problémát okozhat a bírák függetlensége tekintetében, mivel a parlament (mint politikai testület) feltehetően politikai megfontolások alapján fog határozni. Hasonlóképpen nem egyértelmű, hogy olyan politikai intézmények, mint a köztársasági elnök vagy az igazságügy miniszter, miért kell, hogy hatáskörrel rendelkezzenek fegyelmi eljárás kezdeményezésére. Még abban az esetben is, ha az eljáráshoz szükség van az Alkotmánybíróság vagy annak elnökének jóváhagyására, az a tény, hogy az

⁽¹⁾ Lásd az új 1. cikk (12) bekezdését.

⁽²⁾ Lásd az új 1. cikk (5) bekezdését.

⁽³⁾ Lásd az új 1. cikk (7) bekezdését.

⁽⁴⁾ Lásd az új 28a. cikket beillesztő új 1. cikk (5) bekezdését.

⁽⁵⁾ Lásd az új 31a. cikket beillesztő új 1. cikk (7) bekezdését.

eljárást politikai intézmények kezdeményezhetik, kihathat az Alkotmánybíróság függetlenségére. Ez aggodalomra ad okot a hatalmi ágak szétválasztása és az Alkotmánybíróság függetlensége tekintetében, mivel az Alkotmánybíróság valamely bíró elmozdítására irányuló javaslatát a Szejm elutasíthatja.

4.2. Az Alkotmánybíróságról szóló 2016. július 22-i törvény

40. Az alkotmánybírák kinevezésére és az Alkotmánybíróság határozatainak kihirdetésére vonatkozó rendelkezéseken (lásd a 2. és 3. részt) túl a 2016. július 22-én elfogadott törvény további rendelkezéseket is tartalmaz az Alkotmánybíróság működésével kapcsolatban. A törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1997. augusztus 1-jei törvényen alapul, ám új rendelkezéseket is tartalmaz többek között a határozatképességhez szükséges bírói létszámmal, a teljes ülésben eljáró Alkotmánybíróság esetén a határozatok meghozatalához szükséges többséggel, az ügyek időrendi sorrendben történő kezelésével, a tárgyalásokra vonatkozó minimális haladékkal, a legfőbb ügyész szerepével, a tanácskozással elhalasztásával, a folyamatban levő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezésekkel és a hatálybalépési haladékkal kapcsolatban.
41. A Bizottság úgy véli, hogy noha észlelhető bizonyos javulás a 2015. december 22-i módosító törvényhez képest, és az alább foglaltak szerint bizonyos aggályokra megfelelő válasz született, a 2015. december 22-én elfogadott törvény tekintetében több más aggodalom továbbra is fennáll, és több új rendelkezés is problematikus. Összességében a 2016. július 22-én elfogadott törvény egyes rendelkezéseinek hatása külön-külön vagy összesítve kétségeket támaszt az alkotmányossági felülvizsgálat eredményességével és a jogállamisággal kapcsolatban.

4.2.1. Határozatképességhez szükséges létszám

42. A 26. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „Az ügy teljes ülésen történő vizsgálatához az Alkotmánybíróság legalább tizenegy bírójának részvételére van szükség”. Továbbá a 26. cikk (1) bekezdésének g) pontja úgy rendelkezik, hogy „Az Alkotmánybíróság (...) teljes ülésen hoz határozatot (...) azokban az ügyekben, amelyekben az alkotmányos panasz vagy a 38. cikk (1) bekezdése szerinti kérelem vagy jogi kérdés kézhezvételét követő 14 napon belül három alkotmánybíró ilyen tárgyú kérelmet nyújt be”.
43. A 26. cikk (2) bekezdése kilencről (amely az Alkotmánybíróságról szóló 1997. évi törvény és a 2015. június 25-i törvényben előírt létszám volt) tizenegyre emeli a teljes üléshez szükséges bírák számát. Ez akadályozza az Alkotmánybíróság határozathozatali eljárását. A létszámot csökkentették a 2015. december 22-i módosító törvényben foglalt tizenháromhoz képest. Ugyanakkor különösen arra tekintettel, hogy az Alkotmánybíróságnak jelenleg csak tizenkét bírója van, előfordulhat, hogy bizonyos esetekben nem lesz meg a határozatképességhez szükséges létszám, aminek következtében legalábbis ideiglenesen határozatképtelenné válhat az Alkotmánybíróság.
44. Továbbá a 26. cikk (1) bekezdésének g) pontja úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülésben hoz határozatot többek között azokban az ügyekben, amelyekben három alkotmánybíró ilyen tárgyú kérelmet nyújt be. Ezeknek a bírónak nem kell a szóban forgó ügy tárgyalására kijelölt bírónak lenniük. A törvény nem írja elő a kérelem indokláshoz kötöttségét vagy bármely egyéb feltételt. Egy ilyen rendelkezés előre nem látható számú ügy teljes ülésen történő tárgyalását teszi lehetővé, ezáltal akadályozva az Alkotmánybíróság hatékony működését és ennek következtében az alkotmányos felülvizsgálat eredményességét.

4.2.2. Többségi szavazás

45. A 69. cikk a következőképpen rendelkezik: „A határozatokat a szavazatok egyszerű többségével fogadják el”. Ez előrelépés a 2015. december 22-i módosításhoz képest annyiban, hogy nem tartalmazza a határozatok elfogadásához szükséges kétharmados szavazattöbbség alkotmányellenes követelményét, ezáltal megfelelő választ ad erre a Bizottság által korábban felvetett problémára.

4.2.3. Az ügyek időrendi sorrendben történő tárgyalása

46. A 38. cikk (3) bekezdése szerint „A kérelmek vizsgálata olyan tárgyalási sorrendben történik, amilyenben az ügyek az Alkotmánybírósághoz érkeznek.” A 38. cikk (4) bekezdése felsorol néhány ügyet, amelyek esetében a kérelem beérkezési sorrendje nem meghatározó. A 38. cikk (5) bekezdése szerint „az Alkotmánybíróság elnöke a [fenti] (3) bekezdésben meghatározott követelményre tekintet nélkül kitzúzheti a tárgyalás időpontját azokban az ügyekben, amikor ez az állampolgárok jogai és szabadsága, az állam biztonsága vagy az alkotmányos rend érdekében szükséges. 5 alkotmánybíró kérelmére az Alkotmánybíróság elnöke felülvizsgálhatja a tárgyalás kitzúzására vonatkozó saját döntését.”
47. A „sorrendiségi szabályt”, amelynek értelmében az Alkotmánybíróságnak a kérelmek nyilvántartásba vételi sorrendje szerint kell tárgyalnia az ügyeket, a 2015. december 22-i módosító törvény vezette be, és az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy többek között alkotmányellenes, mivel sérti az igazságszolgáltatás függetlenségét és a többi hatalmi ágtól való elkülönülését.
48. A 38. cikk (3) bekezdése szerint a sorrendiségi szabály a „kérelmekre” vonatkozik, és nem terjed ki az „alkotmányjogi panaszokra”. Még abban az esetben is, ha a sorrendiségi szabály csak a kérelmekre vonatkozik, befolyásolja az Alkotmánybíróság azon képességét, hogy az intézményi szereplők kérelmére gyorsan hozzon határozatokat törvények alkotmányosságáról.
49. A 38. cikk (5) bekezdése megteremti annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság elnöke eltérjen a sorrendiségi szabálytól. Azonban ez a lehetőség csak meghatározott ügyekre terjed ki és késésekhez vezethet, tekintettel arra, hogy őt bíró kérelemmel fordulhat az Alkotmánybíróság elnökéhez, hogy az vizsgálja felül a tárgyalás kitzúzására vonatkozó döntését. Nem egyértelmű továbbá, hogy a jogszabályi feltételek értelmében az Alkotmánybíróság elnöke valamennyi sürgős döntést igénylő ügyben eltérhetne-e a sorrendiségi szabálytól.
50. Ezért, noha a 2016. július 22-én elfogadott törvény előrelépést jelent a 2015. december 22-i törvényhez képest, a sorrendiségi szabály az Alkotmánybíróság eredményességére gyakorolt hatása továbbra is bizonyos aggodalmakra ad okot.

4.2.4. Minimális haladék tárgyalások esetén

51. A 61. cikk (1) bekezdése szerint „A tárgyalásra leghamarabb a tárgyalásról szóló értesítést követő 30. napon kerülhet sor”. A 61. cikk (3) bekezdése szerint „Jogkérdéseket, alkotmányjogi panaszokat és az állam központi alkotmányos hatóságai között hatásköri vitákat érintő ügyekben az Alkotmánybíróság elrendelheti az (1) bekezdésben szereplő haladék felére csökkentését, kivéve, ha a panasz benyújtója, a jogkérdést benyújtó bíróság vagy a kérelmet benyújtó érintett az Alkotmánybíróság elnöke végzésének kézbesítését követő hét napon belül tiltakozik a döntés ellen.” Az, hogy az Alkotmánybíróság elnöke a felére csökkentheti a 30 napos haladékot, előrelépés a 2015. december 22-i törvényben foglaltakhoz képest akkor is, ha a panaszos, a jogi kérdéssel az Alkotmánybírósághoz forduló bíróság vagy a kérelmező tiltakozhat a haladék lerövidítése ellen.

4.2.5. Fegyelmi eljárások

52. A 2016. július 22-én elfogadott törvény nem rendelkezik más állami intézmények szerepéről az Alkotmánybíróság bírái elleni fegyelmi eljárásokban. Ez előrelépés a 2015. december 22-i törvényhez képest ezért ez a kérdés többé nem ad okot aggodalomra.

4.2.6. A legfőbb ügyész lehetősége arra, hogy megakadályozza ügyek vizsgálatát

53. A 61. cikk (6) bekezdése szerint „A legfőbb ügyész vagy képviselőjének – aki erről megfelelő értesítést kapott – távolmaradása a tárgyalásról nem akadályozza az ügy tárgyalását, kivéve, ha ezen törvény rendelkezik a kötelező részvételtől a tárgyaláson.” A 30. cikk (5) bekezdése szerint „A legfőbb ügyész vagy helyettese részt vesz azon ügyekben, amelyeket Alkotmánybíróság teljes ülésben tárgyal vizsgál.”

54. Úgy tűnik, hogy a gyakorlatban a 61. cikk (6) bekezdése és a 30. cikk (5) bekezdése együttesen lehetővé teszik a legfőbb ügyész számára – aki egyben az igazságügy miniszter is –, hogy késleltesse vagy akár meg is akadályozza egyes ügyek – ideértve a teljes ülésben tárgyalta ügyeket – vizsgálatát azáltal, hogy nem vesz részt a tárgyaláson. Ez lehetővé tenné az Alkotmánybíróság működésébe való indokolatlan beavatkozást, továbbá sértené az igazságszolgáltatás függetlenségét és a hatalmi ágak szétválasztásának elvét.

4.2.7. A tanácskozások elhalasztása

55. A 68. cikk (5) bekezdése szerint „A teljes Alkotmánybíróság általi tanácskozás esetén legalább négy alkotmánybíró tiltakozhat a javasolt megoldás ellen, ha úgy vélik, hogy az ügy kiemelten fontos államszervezési vagy közrendi okokból, és nem értenek egyet e megoldás jellegével.” A 68. cikk (6) bekezdése szerint „Az (5) bekezdés szerinti tiltakozás esetén a tanácskozást három hónappal elhalasztják, és ezen időszak leteltét követő tanácskozások során az ellentmondást benyújtó bírák közös rendezési javaslatot tesznek.” A 68. cikk (7) bekezdése előírja, hogy „Amennyiben a (6) bekezdés szerinti tanácskozás során legalább négy bíró ismét tiltakozik, a tárgyalást további három hónappal elhalasztják. Ezen időszak lejártát követően új tanácskozásra és szavazásra kerül sor.”
56. A teljes ülésben tárgyalta ügyek esetében – ilyenekből meglehetősen sok lehet (lásd fentebb) – a 2016. július 22-én elfogadott törvény lehetővé teszi, hogy legalább négy alkotmánybíró ellentmondjon a határozattervezetnek. Ennek következtében az ügy tárgyalása elhalasztható legalább három hónappal és bizonyos esetekben hat hónappal azután, hogy az Alkotmánybíróság eljut a tanácskozás fázisáig. A törvény nem rendelkezik olyan kivétellel, amelynek alapján a sürgős ügyeket gyorsabban lehetne tárgyalni.
57. Ezen rendelkezéseknek az alkotmányossági felülvizsgálat eredményességére gyakorolt hatása aggodalomra ad okot a jogállamiság elvének tekintetében, mivel gátolja az Alkotmánybíróságot abban, hogy eredményesen végezze az alkotmányossági felülvizsgálatot, és minden esetben gondoskodjon a hatékony és időszerű jogorvoslatról.

4.2.8. A folyamatban levő ügyekre vonatkozó átmeneti intézkedések

58. A 83. cikk (1) bekezdése így rendelkezik: „E törvény rendelkezései alkalmazandók az e törvény hatálybalépése előtt megkezdett, de be nem fejezett ügyekre. A 83. cikk (2) bekezdése szerint” Az Alkotmánybíróságnak az e törvény hatálybalépéstől számított egy éven belül le kell zárnia az (1) bekezdés szerinti ügyeket. Az egy éves határidő nem vonatkozik a 84. cikkben meghatározott ügyekre. Az 84. cikk (1) bekezdése szerint: „Az Alkotmány 191. cikke (1) bekezdésének 1–5. albekezdésében említett szervezetek által benyújtott azon kérelmek esetében, amelyek alapján az eljárás e törvény hatálybalépése előtt megkezdődött, de nem fejeződött be, az Alkotmánybíróság hat hónapra felfüggeszti az eljárást, és felhívja a kérelmezőket, hogy egészítsék ki a kérelmüket a 33. cikk (2)–(5) bekezdésében foglalt követelmények szerint.” Az 84. cikk (2) bekezdése így rendelkezik: „Amennyiben az (1) bekezdés szerinti kérelmet a 33. cikk (2)–(5) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően kiegészítik, az Alkotmánybíróság elrendeli a felfüggesztett eljárás folytatását az (1) bekezdés szerinti határidő lejártakor. Ellenkező esetben az eljárás nem folytatódik.”
59. Az 85. cikk (1) bekezdése szerint: „Amennyiben a tárgyalás időpontját e törvény hatálybalépése előtt tűzték ki, a tárgyalást elhalasztják és ki kell jelölni a hatáskörrel rendelkező tanácsot e törvény rendelkezéseivel összhangban.” A 85. cikk (2) bekezdése így rendelkezik: „A tárgyalásra új időpontot kell kijelölni. A tárgyalásra e törvénynek megfelelően kerül sor.” A 86. cikk a következőképpen rendelkezik: „Amennyiben a határozat kihirdetésének időpontját e törvény hatálybalépése előtt tűzték ki, a kihirdetés halasztásra kerül, és gondoskodni kell arról, hogy teljesüljenek e törvény rendelkezései a hatáskörrel rendelkező tanács és a határozatra vonatkozó követelmények vonatkozásában.”
60. Egyrészről a 83. cikk (2) bekezdése meghatároz egy, a törvény hatálybalépésétől számított egy éves határidőt a folyamatban levő ügyek befejezésére. Másrészről a 84. cikk a 83. cikk (2) bekezdésétől eltérve úgy rendelkezik, hogy a folyamatban levő kérelmek (vagyis az intézményi szereplő jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló kérelmei) hat hónapra szünetelnek. Az Alkotmánybíróság felkérné a kérelmezőket, hogy egészítsék ki a kérelmeiket úgy, hogy azok eleget tegyenek az új eljárási követelményeknek, és csak a hat hónapos időszak elteltével folytathatná az ezekkel a kérelmekkel kapcsolatos munkát (akkor is, ha a kérelmezők hamarabb gondoskodnak a kiegészítésről). A törvény nem rendelkezik olyan kivétellel, amelynek alapján a sürgős ügyeket gyorsabban lehetne tárgyalni.

61. A 85. és a 86. cikkek is a folyamatban levő ügyek, különösen a már előrehaladott állapotban levők törvényhozás általi befolyásolását jelentik, és hátráltathatják az Alkotmánybíróság működését.
62. Ezek az átmeneti rendelkezések együttesen komoly aggodalmakra adnak okot, mivel jelentősen lelassítják az Alkotmánybíróság kérelmekkel kapcsolatos munkáját, és megakadályozzák az Alkotmánybíróságot abban, hogy teljes körűen biztosítsa az eredményes alkotmányossági felülvizsgálatot. Ez különösen fontos az érzékeny új jogi aktusok kontextusában, amint arra a Bizottság véleménye is utal (lásd lentebb a 4.3. részt).

4.2.9. Hatálybalépési haladék

63. A 2016. július 22-én elfogadott törvény 92. cikke szerint „Ez a törvény a kihirdetését követő 14. napon lép hatályba.” A 14. napos hatálybalépési haladék túl rövid a törvény eredményes alkotmányossági felülvizsgálatához, kivéve, ha a törvény preventív alkotmányossági felülvizsgálatára kerül sor. A jogbiztonság szempontjából fontos, hogy az Alkotmánybíróságnak legyen elég ideje a törvény alkotmányossági felülvizsgálatára annak hatálybalépése előtt.
64. E tekintetben fel kell idézni, hogy a Velencei Bizottság 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

65. A Szejm több különösen érzékeny jogszabályt fogadott el, gyakran gyorsított eljárásban; ilyenek a médiáról szóló törvény ⁽¹⁾, az új közszolgálati törvény ⁽²⁾, a rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvény ⁽³⁾, az ügyészségről szóló törvény ⁽⁴⁾, valamint az állampolgári jogok biztosáról szóló és egyes más törvényeket módosító törvény ⁽⁵⁾. 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 ⁽⁶⁾ és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló új törvény ⁽⁷⁾.
66. 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.
67. A Bizottság megjegyzi, hogy az új jogszabályok (konkrétan az új médiatörvény ⁽⁸⁾) aggodalmakra ad okot a tömeg tájékoztatás szabadsága és sokszínűsége tekintetében. Konkrétabban, az új médiatörvény módosítja a közszolgálati műsorszolgáltatók vezetésének és felügyelőbizottsági 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 felügyelőbizottságok azonnal hatályú felmentéséről is. E tekintetben a Bizottság megkérdőjelezi a törvény által érintett személyek hatékony jogorvoslatra való lehetőségét.

⁽¹⁾ A távközlésről szóló törvényt módosító, 2015. december 30-i törvény, amelyet 2016. január 7-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 25. számon.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 177. számon; a 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.

⁽⁵⁾ Az állampolgári jogok biztosáról szóló és egyes más törvényeket módosító, 2016. március 18-i törvény. A törvényt 2016. május 4-én írta alá a köztársasági elnök.

⁽⁶⁾ A Nemzeti Média tanácsról szóló, 2016. június 22-i törvény. A törvényt 2016. június 27-én írta alá a köztársasági elnök.

⁽⁷⁾ A terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2016. június 10-i törvény. A törvényt 2016. június 22-én írta alá a köztársasági elnök. A Bizottságnak továbbá tudomása van arról, hogy 2016. május 5-én az igazságügy miniszter benyújtott a Nemzeti Jogalkotási Központnak egy, a Nemzeti Igazságügyi Tanácsról szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító új törvényt.

⁽⁸⁾ 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 2016. június 27-én írta alá a köztársasági elnök.

68. Az olyan jogszabályok, mint a közszolgálatról szóló új törvény ⁽¹⁾ ugyanolyan fontosak a jogállamiság és az alapvető jogok szempontjából. E tekintetben a Bizottság 2016. február 1-jei és március 3-i leveleiben ⁽²⁾ tájékoztatást kért a lengyel kormánytól az érintett személyek bírósági jogorvoslati lehetőségeivel kapcsolatban. A lengyel kormány mostanáig nem adott választ a Bizottságnak.
69. A rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvény ⁽³⁾ 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 véleményét. ⁽⁴⁾ A vélemény többek között megállapítja, hogy a törvényben szereplő eljárásjogi biztosítékok és anyagi jogi feltételek továbbra se elegendőek a visszaélészerű alkalmazás és a magánélet sérthetatlensége indokolatlan megzavarásának megelőzéséhez.
70. Továbbá a terrorizmus elleni küzdelemről szóló új törvény is kérdéseket vethet fel az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőség szempontjából ⁽⁵⁾, és alkotmányossági felülvizsgálat alatt áll.
71. 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. Ezeket az aggodalmakat tovább súlyosbítja az a fentebb kifejtett tény, hogy a 2016. július 22-én elfogadott törvény több folyamatban levő ügyet felfüggeszt.

5. A JOGÁLLAMISÁG RENDSZERSZERŰ FENYEGETETTSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA

72. A fent kifejtett okokból a Bizottság álláspontja szerint a jogállamiságot rendszerszerű fenyegetés éri Lengyelországban. Az, 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 hatáskörűsége a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme.
73. A jogállamiság elvének tiszteletben tartása nem pusztán az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében felsorolt valamennyi alapvető érték védelmének előfeltétele. 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 megteremtésének előfeltétele az összes többi tagállam jogrendszerében is.

6. JAVASOLT INTÉZKEDÉS

74. A Bizottság javasolja, hogy a lengyel hatóságok hozzanak sürgős és megfelelő intézkedéseket a jogállamiság elvét érintő ezen rendszerszerű fenyegetés kezelése érdekében. Közelebbről, a Bizottság az alábbi lépéseket ajánlja a lengyel hatóságoknak:
- a) teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait, amelyek előírják, hogy a korábbi parlament által jelölt három bírói 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;
- b) hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i 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;

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Timmermans első alelnök 2016. február 1-jei levele Ziobro igazságügy miniszternek; Timmermans első alelnök 2016. március 3-i levele Waszczykowski külügyminiszternek.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 839/2016. sz. vélemény.

⁽⁵⁾ A terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2016. június 10-i törvény. A törvényt 2016. június 22-én írta alá a köztársasági elnök.

- c) gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény bármely reformja során tartsák tiszteltben az Alkotmánybíróság határozatait – ideértve a 2015. december 3-i és 9-i határozatokat, valamint a 2016. március 9-i határozatot – és vegyék figyelembe a Velencei Bizottság véleményét; biztosítsák, hogy Alkotmánybíróság, mint az Alkotmány őrének hatékonyságát ne ássák alá akár önállóan, akár együttes hatásukat tekintve olyan követelmények, mint a fentiekben említett, a határozatképességhez szükséges létszámról, az ügyek időrendi sorrendben történő tárgyalására, a legfőbb ügyész az ügyek kivizsgálásának megakadályozásával kapcsolatos lehetőségére, a tárgyalások között minimális haladékra, vagy a folyamatban levő ügyeket érintő és az ügyeket felfüggesztő átmeneti intézkedésekre vonatkozóak;
- 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.
75. A Bizottság hangsúlyozza, hogy létfontosságú a különféle állami intézmények közötti lojális együttműködés a jogállamisághoz kapcsolódó ügyekben ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetre megoldást lehessen találni. A Bizottság bátorítja továbbá a lengyel hatóságokat, hogy kérjék ki a Velencei Bizottság véleményét az Alkotmánybíróságról szóló, 2016. július 22-én elfogadott új törvényről.
76. A Bizottság felkéri a lengyel hatóságokat, hogy ezen ajánlás kézhezvételtől számított három hónapon belül oldják meg a jelen ajánlásban szereplő problémákat, és tájékoztassák a Bizottságot az e célból fogantatott intézkedésekről.
77. A Bizottság készen áll arra, hogy a jelen ajánlás alapján konstruktív párbeszédet folytasson a lengyel kormánnyal.

Kelt Brüsszelben, 2016. július 27-én.

a Bizottság részéről
Frans TIMMERMANS
alelnök