



EURÓPAI  
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.12.20.  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS 7. CIKKÉNEK (1) BEKEZDÉSE  
SZERINTI INDOKOLÁSSAL ELLÁTOTT JAVASLAT A LENGYELORSZÁGI  
JOGÁLLAMISÁGRÓL**

Javaslat

**A TANÁCS HATÁROZATA**

**a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének  
megállapításáról**

## **INDOKOLÁS**

### **1. BEVEZETÉS**

- (1) Az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkében foglalt közös értékeken alapul, amelyek közé tartozik a jogállamiság tiszteletben tartása is. A Bizottság az uniós jog védelmének biztosítására irányuló feladatán felül együttes felelősséget visel az Európai Parlamenttel, a tagállamokkal és a Tanáccsal az Unió közös értékeinek garantálásáért is.
- (2) 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 a jogállamiság lényegi jelentését. Az említett elvek közé tartozik a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; a hatalmi ágak szétválasztása; 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<sup>1</sup>. Ezen elvek és értékek megőrzése mellett a tagállami intézmények kötelesek a lojális együttműködésre is.
- (3) Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése értelmében a Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.
- (4) Ez az indokolással ellátott javaslat az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően ismerteti a Bizottságnak a lengyelországi jogállamiságot illető aggályait. Ugyanezen rendelkezés alapján felkéri a Tanácsot annak meghatározására, hogy fennáll-e az egyértelmű veszélye annak, hogy a Lengyel Köztársaság súlyosan megsérti a jogállamiságot, amely az EUSZ 2. cikkében említett értékek egyike.
- (5) A Bizottság aggályai a következő kérdésekre vonatkoznak:
  - (1) a független és jogszerű alkotmányossági felülvizsgálat hiánya;
  - (2) a lengyel igazságszolgáltatással kapcsolatos olyan új jogi szabályozás lengyel parlament általi elfogadása, amely komoly aggályokat vet fel a bírói függetlenséget illetően és jelentősen növeli Lengyelországban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetettségét:
    - a) a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény, amelyet a Szenátus 2017. december 15-én hagyott jóvá;
    - b) a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény), amelyet a lengyel Hivatalos Lapban 2017. július 28-án hirdettek ki, és amely 2017. augusztus 12-én lépett hatályba;

<sup>1</sup> Lásd az „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: »A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret« című, 2014. március 11-i közlemény (COM(2014) 158 final) I. mellékletének 2. szakaszát.

- c) a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény), amelyet a Szenátus 2017. december 15-én hagyott jóvá;
- d) az Országos Bírói és Ügyészi Iskoláról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény), amelyet a lengyel Hivatalos Lapban 2017. június 13-án hirdettek ki, és amely 2017. június 20-án lépett hatályba.

## 2. TÉNYBELI ÉS ELJÁRÁSI HÁTTÉR

- (6) 2015 novembere óta a Bizottság szoros figyelemmel kísérte a lengyelországi jogállamisággal kapcsolatos fejleményeket, és lépéseket tett. A lengyelországi jogállamisággal összefüggő fejleményeket, valamint a Bizottság és a lengyel kormány között a jogállamisági keret<sup>2</sup> égisze alatt folyó párbeszédet az (EU) 2016/1374<sup>3</sup>, az (EU) 2017/146<sup>4</sup> és az (EU) 2017/1520 bizottsági ajánlások<sup>5</sup> ismertetik teljes körűen. A főbb fejlemények áttekintése az alábbiakban olvasható.
- (7) A jogállamisági keret útmutatóul szolgál a Bizottság és az érintett tagállam közötti párbeszédhez a jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetés súlyosbodásának elkerülése érdekében. 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. 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 biztosítékul szolgáló mechanizmusok (a továbbiakban: a jogállamiság nemzeti biztosítékai) sértetlenségét, stabilitását vagy megfelelő működését<sup>6</sup>. 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 második szakaszban („Jogállamiságra vonatkozó ajánlás”) amennyiben nem született megnyugtató megoldás az ügyben, a Bizottság az érintett tagállamnak szóló, „jogállamiságra vonatkozó ajánlást” bocsáthat ki. A Bizottság

<sup>2</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret”, 2014. március 11. (COM(2014) 158 final).

<sup>3</sup> A Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlása (2016. július 27.) a lengyelországi jogállamiságról (HL L 217., 2016.8.12., 53. o.).

<sup>4</sup> A Bizottság (EU) 2017/146 ajánlása (2016. december 21.) a lengyelországi jogállamiságról a Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlásának kiegészítésére (HL L 22., 2017.1.27., 65. o.).

<sup>5</sup> A Bizottság (EU) 2017/1520 ajánlása (2017. július 26.) a lengyelországi jogállamiságról valamint az (EU) 2016/1374 és az (EU) 2017/146 ajánlás kiegészítéséről (HL L 228., 2017.9.2., 19. o.).

<sup>6</sup> A Bizottság COM(2014) 158 final közleménye, 4.1. pont.

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.

- (8) Az elmúlt két évben a Bizottság széleskörűen kihasználta a jogállamisági keret biztosította lehetőségeket a lengyel hatóságokkal folytatott konstruktív párbeszéd érdekében. A Bizottság a teljes folyamat során mindig tárgyilagosan és alaposan megindokolta aggályait. Egy véleményt és három ajánlást adott ki a jogállamiságra vonatkozóan. Több mint 25 levelet váltott a lengyel hatóságokkal ezzel a kérdéssel kapcsolatban. A Bizottság és a lengyel hatóságok képviselői számos alkalommal találkoztak és léptek kapcsolatba egymással Varsóban és Brüsszelben egyaránt, főként az első jogállamiságra vonatkozó ajánlás kiadását megelőzően. A Bizottság mindig egyértelművé tette, hogy kész konstruktív párbeszédet folytatni, és ennek érdekében több alkalommal további találkozókra hívta a lengyel hatóságokat.

## **2.1. A JOGÁLLAMISÁGI KERET AKTIVÁLÁSA**

- (9) A 2015. október 25-i általános parlamenti választások előtt a leköszönő Szejm 2015. 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 töltötte volna be. Az általános választásokat követően 2015. november 19-én a Szejm gyorsított eljárásban módosította az Alkotmánybírárságról 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.
- (10) A korábbi és az újonnan alakult parlament határozatai tekintetében egyaránt az Alkotmánybírársághoz fordultak. Az Alkotmánybírárság ennek megfelelően 2015. december 3-án és 9-én két határozatot hozott. 2015. december 3-i határozatában<sup>7</sup> az Alkotmánybírárság többek között kimondta, hogy a korábbi Szejm jogosult volt a 2015. november 6-án lejárt hivatali idejű bírakat felváltó három bíró jelölésére. Az Alkotmánybírárság ugyanakkor tisztázta, hogy a Szejm nem volt jogosult annak a két bírónak a megválasztására, akik a decemberben lejárt hivatali idejű bírakat váltják fel. A határozat továbbá kifejezetten említést tett a köztársasági elnök azon kötelezettségéről, miszerint azonnal fel kell esketnie a Szejm által megválasztott bírót. 2015. december 9-én<sup>8</sup> az Alkotmánybírárság 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 bírakat.

---

<sup>7</sup> K 34/15.

<sup>8</sup> K 35/15.

- (11) 2015. december 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításáról szóló törvényt, amely az Alkotmánybíróság működésére, valamint az alkotmánybírák függetlenségére vonatkozott<sup>9</sup>.
- (12) 2015. december 23-án a Bizottság levelet küldött a lengyel kormánynak, amelyben az Alkotmánybíróság fent említett két határozatával összefüggésben tervezett lépésekre vonatkozó kérdéseket tett fel. A Bizottság kíváncsún tartotta, hogy a 2015. december 22-én elfogadott törvényt 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 a lengyel hatóságoknak, hogy folytassanak szoros együttműködést a Velencei Bizottsággal. A Bizottság január 11-én kapta meg a lengyel kormány választát, amely nem oszlatta el a fennálló aggályokat.
- (13) A lengyel kormány 2015. december 23-án kérte a Velencei Bizottság véleményét a 2015. december 22-én elfogadott törvényről. A lengyel parlament azonban nem várta meg ezt a véleményt, mielőtt további lépéseket tett volna: a törvényt kihírdették a lengyel Hivatalos Lapban, és az 2015. december 28-án hatályba lépett.
- (14) 2015 decemberében és 2016 januárjában a Szejm több különösen érzékeny új jogszabályt fogadott el, gyakran gyorsított eljárásban; többek között különösen a médiáról szóló törvényt<sup>10</sup>, az új közszolgálati törvényt<sup>11</sup>, a rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvényt<sup>12</sup>, valamint az ügyészségről szóló törvényt<sup>13</sup>.
- (15) 2016. január 13-án a Bizottság 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. Ugyanezen a napon megfelelően tájékoztatta a lengyel kormányt.
- (16) 2016. január 19-i levelében a Bizottság felajánlotta a lengyel kormánynak, hogy szakértelmet biztosít és eszmecserét folytat az új médiatörvénnyel kapcsolatos kérdések rendezése érdekében. A lengyel kormány 2016. január 19-i válaszlevelében ismertette a Bizottsággal a bírák kinevezésével kapcsolatos vitára vonatkozó álláspontját, többek között a bírák kinevezésével kapcsolatos alkotmányos szokásjogra hivatkozva.
- (17) 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. A kormány döntése hivatalos indoklásaként azt állítja, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesnek nyilvánított törvényben előírt határozatképesség biztosítása

<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i törvényt módosító 2015. december 22-i törvény, amelyet 2015. december 28-án hirdettek ki a Hivatalos Lapban 2217. számon.

<sup>10</sup> A távközlésről szóló törvényt módosító, 2015. december 30-i törvény, amelyet 2016. január 7-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 25. számon.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 177. számon; az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvényt végrehajtó rendelkezésekről szóló törvény – , amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 178. számon.

mellett kellett volna határozatot hoznia. Az Alkotmánybíróság azonban csak 12 törvényesen kinevezett bíróból állt, és a Szejm által 2015 októberében kinevezett további három bíró arra várt, hogy a köztársasági elnök feleskesse.

- (18) 2016. március 16-án a Velencei Bizottság véleményt fogadott el „az Alkotmánybíróságról szóló 2015. június 25-i törvény módosításairól”<sup>14</sup>. 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 ellehetetlenítő 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.
- (19) A 2016. március 9-i határozatot követően az Alkotmánybíróság újraindította az ügyek elbírálását. A lengyel kormány nem vett részt ezekben az eljárásokban, továbbá megtagadta az Alkotmánybíróság által ezt követően hozott határozatok kihirdetését.
- (20) 2016. április 13-án az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a lengyelországi helyzetről, amelyben 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<sup>15</sup> maradéktalan végrehajtására.
- (21) 2016. április 26-án a lengyel Legfelsőbb 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.

## **2.2. A JOGÁLLAMISÁGRA VONATKOZÓ VÉLEMÉNY**

- (22) 2016 februárja és 2016 júliusa között a Bizottság és a lengyel kormány számos levelet váltott és több alkalommal találkozott<sup>16</sup>.
- (23) A Bizottság és a lengyel kormány eszmecseréi 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 2016. január 13-a 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 aggályait – arra szolgált, hogy a megoldás megtalálására irányítsa a lengyel hatóságokkal folyamatban lévő párbeszédet.
- (24) 2016. június 24-én a lengyel kormány írásban értesítette a Bizottságot a jogállamiságról szóló, 2016. június 1-jei bizottsági vélemény kézhezvételéről. A levélben tájékoztatták a Bizottságot a lengyelországi parlamenti munka állásáról,

<sup>14</sup> 833/2015, CDL-AD(2016)001. vélemény (a továbbiakban: CDL-AD(2016)001).

<sup>15</sup> Az Európai Parlament 2016. április 13-i állásfoglalása a lengyelországi helyzetről (2015/3031(RSP)).

<sup>16</sup> A Bizottság 2016. február 1-jei és 2016. március 3-i levelei; a lengyel kormány 2016. február 29-i, 2016. március 21-i, 2016. március 31-i és 2016. június 24-i levelei; a Bizottság és a lengyel kormány 2016. április 5-i, 2016. május 24-i és 2016. május 26-i találkozói.

ideértve az Alkotmánybíróságról szóló új törvényt is, és annak a meggyőződésüknek adtak hangot, hogy a Parlament által az Alkotmánybíróságról szóló új törvénnyel kapcsolatban végzett munka a helyes irányba halad ahhoz, hogy konstruktív megoldást találjanak.

- (25) 2016. július 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróságról szóló új törvényt, amelyet 2016. augusztus 1-jén hirdettek ki a lengyel Hivatalos Lapban. A Bizottság a jogalkotási eljárás több szakaszában is észrevételeket tett és megvitatta a jogszabálytervezet tartalmát a lengyel hatóságokkal.

### **2.3. A jogállamiságra vonatkozó (EU) 2016/1374 ajánlás (1. ajánlás)**

- (26) 2016. július 27-én a Bizottság a lengyelországi jogállamiságra vonatkozó ajánlást fogadott el. Ajánlásában a Bizottság bemutatta azokat a körülményeket, amelyek fennállása mellett 2016. január 13-án úgy döntött, hogy megvizsgálja a helyzetet a jogállamisági keret alapján, és amelyek alapján 2016. június 1-jén véleményt fogadott el a lengyelországi jogállamiságról. Az ajánlás ugyancsak bemutatta, hogy a Bizottság és a lengyel kormány közötti eszmecserék nem tudták eloszlatni a Bizottság aggályait. A Bizottság az ajánlásában úgy találta, hogy Lengyelországban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetés alatt áll, és javasolta, hogy a lengyel hatóságok tegyenek megfelelő és sürgős intézkedéseket e fenyegetés kezelése érdekében. A Bizottság különösen az alábbi lépéseket ajánlotta a lengyel hatóságoknak: a) teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait, amelyek előírják, hogy a Szejm 7. ciklusa során 2015. októberben törvényesen jelölt három bírót hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy a Szejm 8. ciklusa által a már betöltött hivatali helyekre érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót ne foglalhassa el a bírói hivatalát; b) hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatait, és gondoskodjanak arról, hogy a jövőben a határozatok kihirdetése automatikusan történjen, és ne függjön a végrehajtó hatalom vagy a törvényhozás bármely döntésétől; c) gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény bármely reformja során tartsák tiszteletben az Alkotmánybíróság határozatait, ideértve a 2015. december 3-i és 9-i határozatokat, valamint a 2016. március 9-i határozatot, és teljes körűen vegyék figyelembe a Velencei Bizottság véleményét; valamint gondoskodjanak arról is, hogy az Alkotmánybíróság mint az alkotmány őrének hatékonyságát ne ássák alá a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető követelmények; d) gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhassa az Alkotmánybíróságról szóló, 2016. július 22-én elfogadott törvényt annak hatálybalépése előtt, továbbá hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott határozatát; e) tartózkodjanak az olyan intézkedésektől és nyilatkozatoktól, amelyek alkalmasak arra, hogy aláássák az Alkotmánybíróság legitimitását és hatékonyságát.
- (27) A Bizottság felkérte a lengyel kormányt, hogy három hónapon belül oldja meg az ajánlásban szereplő problémákat, és tájékoztassa a Bizottságot az e célból végrehajtott intézkedésekről. A Bizottság megjegyezte, hogy továbbra is kész konstruktív párbeszédet folytatni a lengyel kormánnyal. A lengyel kormány 2016. október 27-én kelt válasza egyetlen pontban sem értett egyet az ajánlásban kifejtett állásponttal, és nem jelentett be semmilyen új intézkedést a Bizottság által felvetett alkotmányossági aggályok enyhítésére.

- (28) 2016. július 30-án a köztársasági elnök aláírta a 2016. július 22-i törvényt, amelyet 2016. augusztus 1-jén hirdettek ki a Hivatalos Lapban.
- (29) 2016. augusztus 11-én az Alkotmánybíróság határozatot hozott a 2016. július 22-i törvényről<sup>17</sup>. A határozat kimondta, hogy a törvény számos rendelkezése, amelyek mindegyikével kapcsolatban a Bizottság 2016. július 27-i ajánlása aggályt fogalmazott meg, alkotmányellenes<sup>18</sup>. A lengyel kormány nem ismerte el a határozat érvényességét, és nem hirdette ki a Hivatalos Lapban.
- (30) 2016. augusztus 16-án a lengyel kormány kihirdette az Alkotmánybíróság 21 határozatát, amelyeket az a 2016. április 6. és 2016. július 19. közötti időszakban hozott. A 2016. március 9-i és 2016. augusztus 11-i határozatot azonban a kormány nem hirdette ki.
- (31) 2016. szeptember 14-én az Európai Parlament állásfoglalást<sup>19</sup> fogadott el a lengyelországi helyzetről, és többek között felszólította a lengyel kormányt, hogy működjön együtt a Bizottsággal a Szerződésben megfogalmazott őszinte együttműködés elve szerint.
- (32) 2016. október 14-én a Velencei Bizottság véleményt fogadott el az Alkotmánybíróságról szóló 2016. július 22-i törvényről<sup>20</sup>. A 2015. december 22-i törvényhez képest elért javulás ellenére a vélemény megjegyezte, az Alkotmánybíróságról szóló elfogadott új törvény egyéb rendelkezései jelentősen késleltetnék és akadályoznák az Alkotmánybíróság munkáját, akár még hatástalanná is tennék azt, valamint aláásnák a függetlenségét azáltal, hogy túlzott törvényhozási és végrehajtói ellenőrzést gyakorolnak a működése felett. A vélemény kritizálta azt a rendszert is, amely szerint az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére jelöltek javasolnak a köztársasági elnöknek, ami olyan helyzethez vezethet, ahol olyan jelöltet állítanak, aki nem élvezi a bírák jelentős részének támogatását. A vélemény hangsúlyozta továbbá, hogy a bírák kinevezésének problémáját nem oldották meg a javaslatoknak megfelelően, és hogy a 2016. július 22-i törvény azon rendelkezésének a végrehajtása, amely előírja az Alkotmánybíróság elnöke számára, hogy ügyeket szignáljon a három decemberben jelölt bíróra, ellentétes lenne az Alkotmánybíróság határozataival. A vélemény következtetései szerint a törvény elfogadásával a lengyel parlament olyan alkotmányos felülvizsgálati jogokat vont magához, amelyekkel nem rendelkezett, amikor rendes törvényhozóként járt el. Úgy vélte, hogy a lengyel parlament és a kormány továbbra is megkérdőjelezte az Alkotmánybíróság mint az alkotmányos ügyek legfőbb döntőbírájának jogállását, és ezt a hatáskört maguknak tulajdonították: újabb akadályokat emeltek az Alkotmánybíróság hatékony működése elé, és folytatták függetlenségének aláásását. A vélemény szerint az alkotmányos válság elnyújtásával obstruálták az Alkotmánybíróságot, amely nem tudja betölteni alkotmányos szerepét mint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelmezője. A lengyel kormány úgy döntött, hogy nem vesz részt a Velencei Bizottság 2016. október 14-i ülésén, mert úgy vélte, hogy a Velencei Bizottság véleménye egyoldalú és nem veszi figyelembe a kormány álláspontját.

<sup>17</sup> K 39/16.

<sup>18</sup> Az alkotmányellenesség alapja jellemzően a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve, a bíróságok és törvényszékek más hatalmi ágaktól való függetlensége, a bírák függetlensége és a közhatalok tisztességének és hatékonyságának elve volt.

<sup>19</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása (2016. szeptember 14.) a legutóbbi lengyelországi fejleményekről és az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített alapvető jogokra gyakorolt hatásokról (2016/2774(RSP)).

<sup>20</sup> 860/2016, CDL-AD(2016)026. vélemény (a továbbiakban: CDL-AD(2016)026).



- (33) 2016. október 31-én az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága aggályokat<sup>21</sup> fogalmazott meg a törvénykezési reform negatív hatásairól, többek között az Alkotmánybíróságról szóló törvény 2015. novemberi, decemberi és 2016. júliusi módosításaival, továbbá az Alkotmánybíróság határozatainak figyelmen kívül hagyásával, az Alkotmánybíróság működésével és függetlenségével, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának végrehajtásával kapcsolatban. A Bizottság sürgette Lengyelországot, hogy haladéktalanul hirdesse ki hivatalosan az Alkotmánybíróság összes határozatát, tartózkodjon az olyan intézkedésektől, amelyek akadályozzák a hatékony működését, és biztosítson átlátható és pártatlan eljárást a tagjai kinevezésére és hivatali idejük biztosítására, ami a nemzeti és nemzetközi jog alapján is megfelel a törvényesség követelményeinek.
- (34) 2016. november 7-én az Alkotmánybíróság határozatot<sup>22</sup> hozott a 2016. július 22-i törvény rendelkezéseinek alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság elnökének és alelnökének kiválasztását illetően, amely szerint az alkotmány 194. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy köztársasági elnök az Alkotmánybíróság elnökét azon jelöltek közül köteles kinevezni, akik megkapták a többséget az Alkotmánybíróság Nagykamarájában.
- (35) 2016. december 1-jén és 2-án a Szenátus elfogadta a 2016. november 30-i törvényt az alkotmánybírák jogállásáról (a továbbiakban: a bírák jogállásáról szóló törvény), valamint a 2016. november 30-i törvényt az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásairól (a továbbiakban: szervezeti és eljárási törvény).
- (36) 2016. december 14-én az Európai Parlament vitát tartott a jogállamiság helyzetéről Lengyelországban. A vita során a Bizottság sürgősséggel felhívta a lengyel hatóságokat, hogy ne léptessék hatályba az új törvényeket azelőtt, hogy az Alkotmánybíróság lehetőséget kapna alkotmányosságuk vizsgálatára.
- (37) 2016. december 15-én a Szenátus elfogadta a 2016. december 13-i törvényt a szervezeti és eljárási törvény és a bírák jogállásáról szóló törvény végrehajtásáról (a továbbiakban: végrehajtási törvény).
- (38) 2016. december 19-én a köztársasági elnök aláírta az Alkotmánybíróság működéséről szóló mindhárom új törvényt, és a törvényeket kihirdették a Hivatalos Lapban. Ugyanezen a napon a köztársasági elnök kinevezte Julia Przyłębskát az új Szejm által választott bírót, az Alkotmánybíróság megbízott elnöki tisztségére.
- (39) 2016. december 20-án Julia Przyłębska bíró felkérte a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót, hogy lépjenek hivatalba az Alkotmánybíróságon, és ugyanarra a napra összehívta a Nagykamara ülését. Az értesítés és az ülés időpontja között rendelkezésre álló idő rövidsége miatt egy bíró nem tudott részt venni, és kérte az ülésnek a következő napra való elhalasztását, ezt azonban Julia Przyłębska megtagadta. Az ülésen jelen lévő 14 bíró közül csak a három jogellenesen kinevezett bíró és három, a jelenlegi kormányzó többség által kinevezett bíró szavazott<sup>23</sup>. Megválasztottak két jelöltet, Julia Przyłębskát és Mariusz Muszyńskit, akiket

<sup>21</sup> Záró megjegyzések Lengyelország hetedik időközi jelentéséről.

<sup>22</sup> K 44/16. Mivel megtagadták az Alkotmánybíróság három bírájának részvételét az ügyben, és figyelemmel arra a tényre, hogy a Szejm 7. ciklusa által 2015. októberében jogszerűen jelölt három bíró nem foglalta el a hivatalát az Alkotmánybíróságnál, az Alkotmánybíróságnak meg kellett változtatnia az összetételét teljes ülésről öt bíróból álló tanácsra (lásd az Alkotmánybíróság elnökének 2016. november 7-i leiratát).

<sup>23</sup> Az Alkotmánybíróság Nagykamarájának 2016. december 20-i tanácskozásán készült jegyzőkönyv.

jelöltként mutattak be a köztársasági elnöknek. 2016. december 21-én a köztársasági elnök kinevezte Julia Przyłębskát az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére.

#### **2.4. A JOGÁLLAMISÁGRA VONATKOZÓ (EU) 2016/146 AJÁNLÁS (2. AJÁNLÁS)**

- (40) 2016. december 21-én a Bizottság elfogadott egy második ajánlást a lengyelországi jogállamiságra vonatkozóan. A Bizottság megállapította, hogy annak ellenére, hogy az első ajánlásban felvetett bizonyos kérdésekkel kapcsolatban történtek intézkedések, fontos kérdések továbbra is megoldatlanok maradtak, és időközben új aggályok is felmerültek. A Bizottság azt is megállapította, hogy az eljárás, amely az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezéséhez vezetett, a jogállamiság szempontjából súlyos aggályokat vet fel. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Lengyelországban a jogállamiság továbbra is rendszerszintű fenyegetés alatt áll, valamint felkérte a lengyel kormányt, hogy az azonosított problémákat sürgősséggel két hónapon belül oldja meg, és tájékoztassa a Bizottságot az e célból foganatosított intézkedésekről. A Bizottság megjegyezte, hogy az ajánlás alapján továbbra is kész konstruktív párbeszédet folytatni a lengyel kormánnyal.
- (41) 2017. február 20-án a lengyel kormány válaszolt a Bizottság fent említett ajánlására. A válasz szerint a kormány nem értett egyet az ajánlásban foglalt értékeléssel, és nem jelentett be semmilyen új intézkedést a Bizottság által azonosított aggályok kezelésére. A válasz hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság új elnökének 2016. december 21-i kinevezése, valamint az Alkotmánybíróság működéséről szóló három új törvény rendelkezéseinek hatálybalépése az ellenzéki politikusok – az Alkotmánybíróság korábbi elnökének részvételével zajló – politikai vitái által előidézett bénultság időszakát követően megteremtették az Alkotmánybíróság működéséhez szükséges megfelelő feltételeket.
- (42) 2017. január 10-én az Alkotmánybíróság elnökhelyettesét az Alkotmánybíróság újonnan kinevezett elnöke a fennmaradó szabadságának kivételére kötelezte. 2017. március 24-én a kötelező szabadságot 2017. június végéig meghosszabbították, annak ellenére, hogy az elnökhelyettes kérte alkotmánybírói munkájának 2017. április 1-jétől történő folytatását. 2017. január 12-én az igazságügyi miniszter eljárást indított az Alkotmánybíróság előtt három alkotmánybíró 2010-ben történt megválasztása alkotmányosságának felülvizsgálata céljából. Ezen eljárást követően a szóban forgó három bíróra már nem szignáltak ügyeket. 2017. január 16-án a Velencei Bizottság elnöke nyilatkozatot adott ki, amelyben aggályát fejezte ki az Alkotmánybíróságon belüli helyzet romlását illetően.
- (43) 2017. január 20-án a lengyel kormány bejelentette az igazságszolgáltatás átfogó reformját, amely több törvényt foglalt magába, többek között a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról és a rendes bíróságok szervezeteről szóló, a 2017-es év folyamán benyújtandó törvénytervezeteket.
- (44) 2017. március 1-jén a Szejm 50 tagjának csoportja annak megállapítására kérte az Alkotmánybíróságot, hogy a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény rendelkezései – amelyek a Legfelsőbb Bíróság első elnöke megválasztásának alapjául szolgáltak – alkotmányellenesek.
- (45) 2017. május 11-én a Szejm elfogadta az Országos Bírói és Ügyészi Iskoláról szóló törvényt, amelyet 2017. június 13-án hirdettek ki.
- (46) 2017. május 16-án a Bizottság tájékoztatta a Tanácsot a jogállamiság lengyelországi helyzetéről. A Tanácson belül széles körű egyetértés volt abban, hogy a jogállamiság

az uniós intézmények és a tagállamok közös érdeke és közös felelőssége. A tagállamok nagyon nagy többsége támogatta a Bizottságnak e kérdés kezelése körében betöltött szerepét és az általa tett erőfeszítéseket. A tagállamok felhívták a lengyel kormányt arra, hogy folytassa a Bizottsággal a párbeszédet a függőben lévő kérdések megoldása érdekében, és megfelelő tájékoztatást kértek a fejleményekről az Általános Ügyek Tanácsa keretében.

- (47) 2017. június 23-án az Európai Tanács a 2017. évi európai szemeszter keretében általánosságban jóváhagyta a tagállamokhoz intézett országspecifikus ajánlásokat. A Lengyelországhoz intézett ajánlások egyik preambulumbekszámlázása kiemeli, hogy „[a] jogbiztonság, a szabályozási, adóügyi és egyéb szakpolitikák minőségébe és kiszámíthatóságába, valamint az intézményekben vetett bizalom fontos tényezők, amelyek növelhetik a beruházások mértékét. E tekintetben alapvető fontosságú a jogállamiság és a független igazságszolgáltatás is. A jogállamiság kapcsán megfogalmazott súlyos aggályokra való reagálás hozzá fog járulni a jogbiztonság javulásához.” 2017. július 11-én a Tanács elfogadta az országspecifikus ajánlásokat<sup>24</sup>.
- (48) 2017. július 5-én, az Alkotmánybíróság korábbi elnökhelyettese megbízatásának lejártát követően a köztársasági elnök Mariusz Muszyńskit nevezte ki az Alkotmánybíróság új elnökhelyettesének annak ellenére, hogy ő volt a törvényellenesen kinevezett három alkotmánybíró egyike.
- (49) 2017. július 12-én a Szejm tagjainak egy csoportja a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvénytervezetet nyújtott be, amely többek között kimondta – az igazságügyi miniszter által megjelöltek kivételével – az összes legfelsőbb bírósági bíró felmentését és kötelező nyugállományba helyezését.
- (50) 2017. július 13-án a Bizottság a lengyel kormánynak írt levelében kifejezte az igazságszolgáltatási rendszerrel és a Legfelsőbb Bírósággal kapcsolatos közelmúltbeli törvényjavaslatokkal kapcsolatos aggályait, kiemelte e javaslatok elfogadása mellőzésének az értelmes párbeszéd lehetővé tétele szempontjából betöltött fontosságát, és a lengyel külügyminisztert, valamint a lengyel igazságügyi minisztert e célból mielőbbi találkozóra hívta. A lengyel kormány 2017. július 14-i levelében megismételte az Alkotmánybíróság helyzetével kapcsolatban a Bizottságnak korábban adott magyarázatot.
- (51) 2017. július 15-én a Szenátus jóváhagyta a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényt, valamint a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényt.
- (52) 2017. július 19-én a lengyel kormány válaszolt a Bizottság 2017. július 13-i levelére, hivatkozva a lengyel igazságszolgáltatási rendszer jelenlegi jogszabályi reformjára, és kérte a Bizottságot, hogy további egyeztetés céljából adja elő az új törvényekkel kapcsolatos konkrét aggályait. A Bizottság 2017. július 28-án levélben válaszolt a lengyel kormánynak 2017. július 14-én és 19-én kelt leveleire.
- (53) 2017. július 22-én a Szenátus jóváhagyta a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényt, amelyet a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvénnyel és a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvénnyel együtt megküldtek a köztársasági elnöknek aláírásra.

---

<sup>24</sup> A Tanács ajánlása (2017. július 13.) Lengyelország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2017. évi konvergenciaprogramját.

- (54) 2017. július 24-én a köztársasági elnök nyilatkozatot adott ki a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény Szejmnek történő visszaküldésére vonatkozó határozatáról.
- (55) 2017. július 25-én a köztársasági elnök aláírta a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényt.

## **2.5. A jogállamiságra vonatkozó (EU) 2017/1520 ajánlás (3. ajánlás)**

- (56) 2017. július 26-án a Bizottság elfogadott egy harmadik ajánlást a lengyelországi jogállamiságra vonatkozóan, amely kiegészítette a 2016. július 27-i és december 21-i bizottsági ajánlásokat. 2016. december 21-i ajánlásában a Bizottság figyelembe vette a Bizottság 2016. december 21-i ajánlása óta Lengyelországban bekövetkezett fejleményeket. A Bizottság aggályai a következő kérdésekre vonatkoztak:

- (1) a független és jogszerű alkotmányossági felülvizsgálat hiánya;
- (2) a lengyel igazságszolgáltatással kapcsolatos olyan új jogi szabályozás lengyel parlament általi elfogadása, amely komoly aggályokat vet fel a bírói függetlenséget illetően és jelentősen növeli Lengyelországban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetettségét:
  - a) a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény), amelyet a lengyel Hivatalos Lapban 2017. július 28-án hirdettek ki, és amely 2017. augusztus 12-én lépett hatályba;
  - b) az Országos Bírói és Ügyészi Iskoláról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény), amelyet a lengyel Hivatalos Lapban 2017. június 13-án hirdettek ki, és amely 2017. június 20-án lépett hatályba;
  - c) a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény), amelyet a Szenátus 2017. július 15-én hagyott jóvá; ezt a törvényt 2017. július 24-én visszaküldték a Szejmhez, és nem lépett hatályba;
  - d) a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény, amelyet a Szenátus 2017. július 22-én hagyott jóvá; ezt a törvényt 2017. július 24-én visszaküldték a Szejmhez, és nem lépett hatályba.

- (57) A Bizottság harmadik ajánlásában úgy vélte, hogy jelentősen súlyosbodott a 2016. július 27-i és 2016. december 21-i ajánlásában bemutatott, a jogállamiságot érintő rendszerszintű fenyegetés Lengyelországban. Különösen az alábbiak tekintetében:

- (1) Az Alkotmánybíróság elnökének törvényellenes kinevezése, a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró felkérése, az a tény, hogy e bírák egyikét az Alkotmánybíróság elnökhelyettesévé nevezték ki, az a tény, hogy az előző törvényhozás által 2015 októberében törvényesen kinevezett három bíró az Alkotmánybíróságon ténylegesen nem léphetett bírói hivatalba, valamint az Alkotmánybíróságon belüli, fent bemutatott későbbi fejlemények ténylegesen az Alkotmánybíróság összetételének a bírák kinevezésére szolgáló rendes alkotmányos eljárás keretein kívüli teljes megváltoztatásához vezettek. Ezen okból kifolyólag a Bizottság úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségét és legitimitását súlyosan aláásták, következésképpen a lengyel

törvények alkotmányossága többé nem garantálható. Az Alkotmánybíróság által e körülmények között meghozott ítéletek már nem tekinthetők hatékony alkotmányossági felülvizsgálatot biztosítóknak.

- (2) Az Országos Bírói Iskoláról szóló, már hatályos törvény és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény – feltéve, hogy azok hatályba lépnek – szerkezetileg aláásnák a lengyelországi igazságszolgáltatás függetlenségét és azonnali és konkrét hatást gyakorolnának az igazságszolgáltatás egészének független működésére. Tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme, ezek az új törvények jelentősen növelik a jogállamiság előző ajánlásokban azonosított rendszerszintű fenyegetettségét.
  - (3) Különösen a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák felmentése, esetleges újbóli kinevezésük és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényben foglalt más intézkedések súlyosbítják igen jelentősen a jogállamiság rendszerszintű fenyegetettségét.
  - (4) Az új törvények súlyos aggályokat vetnek fel a lengyel alkotmánnyal való összeegyeztethetőségüket illetően, ahogyan azt számos – különösen a Legfelsőbb Bíróságtól, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácstól, az állampolgári jogok lengyel biztosától, a bírói és ügyvédi kamarától és szövetségektől, valamint más releváns érdekelt felektől származó – nyilatkozatok is kiemelik. A fentiekben kifejtettek szerint azonban e törvények hatékony alkotmányossági felülvizsgálata már nem lehetséges.
  - (5) Végezetül, a lengyel kormány és a parlament kormánypárti képviselői által Lengyelországban a bírákkal és bíróságokkal szemben megtett intézkedések és nyilvános nyilatkozatok az igazságszolgáltatási rendszer egészébe vetett bizalmat rontják. A Bizottság nagy hangsúlyt fektetett az állami szervek közötti lojális együttműködés elvére, amelyet a Velencei Bizottság is kiemelt, és ami a jogállamiság által vezérelt demokratikus állam alkotmányos előfeltétele.
- (58) A Bizottság felkérte a lengyel kormányt, hogy az ajánlás kézhezvételétől számított egy hónapon belül oldja meg a jelen ajánlásban szereplő problémákat, és tájékoztassa a Bizottságot az e célból fogantatott intézkedésekről. A Bizottság különösen a következőket ajánlotta a lengyel hatóságoknak:
- (1) állítsák helyre az Alkotmánybíróság mint a lengyel alkotmány érvényesülését biztosító szervezet függetlenségét és legitimitását;
  - (2) hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i, 2016. augusztus 11-i és 2016. november 7-i határozatait;
  - (3) gondoskodjanak arról, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény ne lépjen hatályba, és hogy az Országos Bírói Iskoláról szóló törvényt vonják vissza vagy módosítsák annak biztosítása érdekében, hogy az összhangba kerüljön az alkotmánnyal és a bírói függetlenséggel kapcsolatos európai normákkal;
  - (4) tartózkodjanak a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák hivatali idejét és feladatát érintő minden intézkedéstől;

- (5) gondoskodjanak arról, hogy minden igazságszolgáltatási reform tartsa fenn a jogállamiságot és feleljen meg az uniós jognak, valamint a bírói függetlenséggel kapcsolatos európai normáknak, és annak előkészítésére az igazságszolgáltatás és valamennyi érdekelt fél közötti szoros együttműködésben kerüljön sor;
- (6) tartózkodjanak az olyan intézkedésektől és nyilatkozatoktól, amelyek alkalmasak arra, hogy még inkább aláássák – együttesen vagy egyenként – az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, a rendes bíróságok, a bírák, illetve az igazságszolgáltatás egészének legitimitását.
- (59) A Bizottság arra is kérte a lengyel hatóságokat, hogy ne tegyenek a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák felmentésére vagy kötelező nyugállományba helyezésére irányuló intézkedéseket, mivel az ilyen intézkedések jelentősen súlyosbítják a jogállamiság rendszerszerű fenyegetettségét. A Bizottság jelezte, hogy amennyiben a lengyel hatóságok mégis tennének ilyen intézkedést, akkor kész azonnal alkalmazni az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdését.
- (60) 2017. július 31-én a Szejm hivatalos értesítést kapott a köztársasági elnöknek a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényt módosító törvény, valamint a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényt módosító törvény vétőjára vonatkozó döntéséről.
- (61) 2017. augusztus 4-én és augusztus 16-án a lengyel kormány levélben kérte a Bizottságot, hogy pontosítsa a 2017. július 26-i ajánlását, amelyre a Bizottság 2017. augusztus 8-i, illetve 2017. augusztus 21-i leveleiben válaszolt.
- (62) 2017. augusztus 28-án a lengyel kormány válaszolt a 2017. július 26-i ajánlásra. A válasz szerint a kormány nem értett egyet az ajánlásban foglalt egyetlen értékeléssel sem, és nem jelentett be semmilyen új intézkedést a Bizottság által azonosított aggályok kezelésére.
- (63) 2017. augusztus 30-án az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala arra a következtetésre jutott, hogy a Legfelsőbb Bíróságról szóló felfüggesztett törvény nem felel meg az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó nemzetközi normáknak<sup>25</sup>.
- (64) 2017. szeptember 11-én a lengyel kormány „Igazságos bíróságokat” címmel kampányt indított, melynek az volt a célja, hogy növelje a folyamatban lévő igazságszolgáltatási reform társadalmi támogatottságát. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács és a rendes bíróságok számos nyilatkozatban cáfolták a bíróságok, a bírák, és a Tanács ellen a kampány során tett állításokat.
- (65) 2017. szeptember 11-én az Alkotmánybíróság öt bíróból álló testülete alkotmányellenesnek nyilvánította a polgári perrendtartásról szóló törvény egyes rendelkezéseit, amelyek lehetővé tették, hogy a rendes bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság értékelje az Alkotmánybíróság elnöke és alelnöke kinevezésének törvényességét<sup>26</sup>.
- (66) 2017. szeptember 13-án az igazságügyi miniszter gyakorolni kezdte a bíróságok elnökeinek és alelnökeinek felmentésére vonatkozó hatáskörét a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvénynek megfelelően.

<sup>25</sup> EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, 2017. augusztus 30., Vélemény a Lengyelország Legfelsőbb Bíróságáról szóló törvénytervezet egyes rendelkezéseiről.

<sup>26</sup> K 10/17.

- (67) 2017. szeptember 15-én és október 18-án a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács kritikával illette az igazságügyi miniszternek a bírósági elnökök felmentésére vonatkozó döntéseit. A Tanács jelezte, hogy az igazságügyi miniszter ilyen önkényes jogköre sérti a bíróságok függetlenségének alkotmányos elvét és kedvezőtlenül befolyásolhatja a bírói függetlenséget.
- (68) 2017. szeptember 15-én a Szejm egy, már elfoglalt alkotmánybírói helyre nevezett ki egy személyt, akit a köztársasági elnök 2017. szeptember 18-án felesketett.
- (69) 2017. szeptember 15-én a Szejm elfogadta a civil társadalom fejlesztésével foglalkozó „Szabadság Nemzeti Intézete – Civiltársadalom-fejlesztési Központ” elnevezésű intézményről szóló törvényt, amely központosítja a források elosztását többek között a társadalmi szervezetek tekintetében is.
- (70) 2017. szeptember 22-én az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa vitát folytatott a harmadik időszakos felülvizsgálat keretében benyújtott, Lengyelországról szóló jelentésekről, amelyek az igazságszolgáltatás függetlenségére és a jogállamiságra vonatkozó ajánlásokat tartalmazzak.
- (71) 2017. szeptember 25-én a Bizottság tájékoztatta a Tanácsot a jogállamiság lengyelországi helyzetéről. Széles körű egyetértés alakult ki arról, hogy a jogállamiság biztosítása közös érdek és közös felelősség, valamint arról, hogy Lengyelországnak és a Bizottságnak párbeszédet kell folytatnia a helyzet megoldása érdekében.
- (72) 2017. szeptember 26-án a köztársasági elnök két új, a Legfelsőbb Bíróságról és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvénytervezetet továbbított a Szejmnek.
- (73) 2017. október 3-án a Szejm a Legfelsőbb Bíróságról és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló két elnöki törvénytervezetet elküldte a releváns érdekelteknek, köztük az állampolgári jogok biztosának, a Legfelsőbb Bíróságnak és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsnak.
- (74) 2017. október 6-án és 25-én a Legfelsőbb Bíróság közzétette a Legfelsőbb Bíróságról és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló két új törvénytervezetre vonatkozó véleményét. E vélemények szerint a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvénytervezet jelentősen csökkentené a bíróság függetlenségét, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvénytervezet pedig nem összeegyeztethető a jogállam fogalmával.
- (75) 2017. október 11-én az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése állásfoglalást fogadott el az Európa Tanács tagállamaiban a jogállamiságot érő új fenyegetésekről, és ebben aggályoknak adott hangot azon lengyelországi fejleményekkel kapcsolatban is, amelyek veszélyeztetik a jogállamiság tiszteletben tartását, valamint különösen az igazságszolgáltatás függetlenségét és a hatalmi ágak szétválasztását<sup>27</sup>.
- (76) 2017. október 13-án az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (a továbbiakban: ENCJ) véleményt<sup>28</sup> bocsátott ki a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló új törvénytervezetről, amelyben kiemelte annak az Igazságszolgáltatási Tanácsokra vonatkozó európai normákkal való összeegyeztethetlenségét.

<sup>27</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2188 (2017). számú állásfoglalása, 2017. október 11., Az Európa Tanács tagállamaiban a jogállamiságot érő új fenyegetések: válogatott példák.

<sup>28</sup> ENCJ, 2017. október 13., Az ENCJ felügyelőtestületének véleménye a lengyel Krajowa Rada Sądownictwa (Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács) kérelméről.

- (77) 2017. október 23-án, a Lengyelországról szóló időszakos egyetemes emberi jogi helyzetértékelés harmadik ciklusát követően az Egyesült Nemzetek Szervezetének emberi jogi főbiztosa felkérte a lengyel hatóságokat, hogy fogadják el az igazságszolgáltatás függetlenségének fenntartására irányuló ENSZ-ajánlásokat.
- (78) 2017. október 24-én az Alkotmánybíróság – két törvényellenesen kinevezett bírót is magában foglaló – testülete alkotmányellenesnek nyilvánította a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek alapján többek között a Legfelsőbb Bíróság jelenlegi első elnökét kinevezték.
- (79) 2017. október 24-én az Alkotmánybíróság – két törvényellenesen jelölt bírót is magában foglaló – testülete alkotmányosnak nyilvánította az Alkotmánybíróságról szóló három 2016. decemberi törvény rendelkezéseit, ideértve azon rendelkezéseket is, amelyek az ügyben eljáró két törvényellenesen jelölt bíró számára lehetővé tették, hogy az Alkotmánybíróságon belül ítélkezzenek. Az Alkotmánybíróság elutasította a állampolgári jogok lengyel biztosának azon indítványát, miszerint a két törvényellenesen jelölt bírót ki kell zárni ebből az ügyből.
- (80) 2017. október 27-én Diego García-Sayán, a bírák és az ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges ENSZ-előadó előterjesztette előzetes észrevételeit<sup>29</sup>, amelyek értelmében az Alkotmánybíróságról és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló két törvénytervezet számos aggályt vet fel az igazságszolgáltatás függetlenségét illetően.
- (81) 2017. október 31-én a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács véleményt fogadott el a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsra vonatkozóan a köztársasági elnök által előterjesztett törvénytervezetről. A Tanács megjegyzi, hogy a törvénytervezet alapvetően összeegyeztethetetlen a lengyel alkotmánnyal azáltal, hogy a Szejmet hatáskörrel ruházza fel a Tanács bíró tagjainak kinevezésére, valamint hogy a Tanács jelenlegi bíró tagjainak alkotmányban rögzített hivatali idejét idő előtt megszünteti.
- (82) 2017. november 10-én az európai bírák konzultatív tanácsa (CCJE) állásfoglalást fogadott el, amelyben megfogalmazza aggályait a lengyelországi igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatban<sup>30</sup>.
- (83) 2017. november 11-én az állampolgári jogok biztosa levelet küldött a köztársasági elnök részére, amelyben értékelte a Legfelsőbb Bíróságról és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló két új törvénytervezetet, valamint javasolta, hogy a szóban forgó törvénytervezeteket ne fogadják el, mivel azok nem garantálják, hogy az igazságszolgáltatás a jövőben is független marad a végrehajtó ágtól, és hogy a polgárok ezután is gyakorolhatják arra irányuló alkotmányos jogukat, hogy független bírósághoz forduljanak.
- (84) 2017. november 13-án az EBESZ-ODIHR véleményt fogadott el a Legfelsőbb Bíróságról szóló új törvénytervezetről, amely szerint a felülvizsgált rendelkezések nem összeegyeztethetőek az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos nemzetközi normákkal<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> A bírák és az ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges ENSZ-előadó, 2017. október 27., Előzetes észrevételek a 2017. október 23–27-i lengyelországi hivatalos látogatásról.

<sup>30</sup> CCJE (2017), 2017. november 10., Állásfoglalás az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos lengyelországi helyzetről.

<sup>31</sup> EBESZ-ODIHR, 2017. november 13., Vélemény a Lengyelország Legfelsőbb Bíróságáról szóló (2017. szeptember 26-i) törvénytervezet egyes rendelkezéseiről.



- (85) 2017. november 15-én az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a lengyelországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről, amelyben kifejezte támogatását a Bizottság által kiadott ajánlások és a kötelezettségszegési eljárások iránt, továbbá úgy ítélte meg, hogy a jelenlegi lengyelországi helyzet az EUSZ 2. cikkében<sup>32</sup> hivatkozott értékek súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát hordozza magában.
- (86) 2017. november 24-én az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (CCBE) felszólította a lengyel hatóságokat, hogy ne fogadják el a Legfelsőbb Bíróságról és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló két új törvénytervezetet, mivel azok veszélyeztethetik a hatalmi ágaknak a lengyel alkotmány által biztosított szétválasztását<sup>33</sup>. 2017. november 29-én a „Iustitia” bírói szervezet, a Helsinki Emberi Jogi Alapítvány és az Amnesty International közös állásfoglalást bocsátott ki, amelyben bírálták a két elnöki törvénytervezetre vonatkozó jogalkotási eljárást.
- (87) 2017. december 5-én az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ) újabb véleményt fogadott el, amelyben kifogásolta a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvénytervezetet, mivel az nem tartja tiszteletben az ENCJ normáit<sup>34</sup>.
- (88) 2017. december 8-án a Velencei Bizottság az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének kérésére elfogadta a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvénytervezetre, a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvénytervezetre és a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényre vonatkozó véleményt, továbbá az ügyészségről szóló törvényre vonatkozó véleményt<sup>35</sup>. A Velencei Bizottság megvizsgálta a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényt, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvénytervezetet és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvénytervezetet, amelyekre a köztársasági elnök nyújtott be javaslatot. Arra a következtetésre jutott, hogy a törvény és a két törvénytervezet – különösen amennyiben azokat együttesen és az ügyészségről szóló 2016. évi törvény kontextusában vizsgáljuk – lehetővé teszik, hogy a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök súlyos és kiterjedt mértékben beavatkozzanak az igazságszolgáltatás működésébe, és ezáltal komoly fenyegetést jelentenek az igazságszolgáltatás függetlenségére, amely a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme. Felszólította a köztársasági elnököt, hogy vonja vissza javaslatait és indítson párbeszédet, mielőtt a jogalkotási eljárás folytatódna. Továbbá arra sürgette a lengyel parlamentet, hogy vizsgálja felül a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény közelmúltban végrehajtott módosításait.
- (89) 2017. december 8-án az Európa Tanács emberi jogi biztosa állásfoglalást tett közzé, amelyben sajnálatát fejezte ki a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény Szejm általi elfogadása miatt, ami még inkább aláássa az igazságszolgáltatás függetlenségét.

<sup>32</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása (2017. november 15.) a jogállamiság és demokrácia helyzetéről Lengyelországban (2017/2931(RSP)).

<sup>33</sup> CCBE, 2017. november 24., Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (CCBE) plenáris ülésének állásfoglalása.

<sup>34</sup> ENCJ, 2017. december 5., Az ENCJ felügyelőtestületének véleménye a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény módosításainak elfogadásáról.

<sup>35</sup> A Velencei Bizottság 904/2017 CDL(2017)035 véleménye a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény köztársasági elnök által javasolt módosításáról szóló törvénytervezetéről és a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényről (CDL(2017)035), valamint a Velencei Bizottság 892/2017 CDL(2017)037 véleménye az ügyészségről szóló módosított törvényről (CDL(2017)037).

- (90) 2017. december 8-án a Szejm elfogadta a két törvénytervezetet. 2017. december 15-én a Szenátus jóváhagyta a két törvényt.

### **3. A FÜGGETLEN ÉS JOGSZERŰ ALKOTMÁNYOSSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT HIÁNYA**

- (91) Egy év alatt hat egymást követő jogszabályt fogadtak el a lengyel Alkotmánybírósággal kapcsolatban. Ezek az új törvények számos aggályt vetettek fel a jogállamiságot illetően; a felmerült aggályokat az alábbiakban a lengyelországi jogállamiságra vonatkozó három bizottsági ajánlás részletesen ismerteti. A Bizottság e tekintetben kiemeli, hogy ahol alkotmánybírói rendszer jött létre, ott annak hatékonysága a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme.

#### **3.1. Az Alkotmánybíróság összetétele**

- (92) A fenti (10) preambulumbekkezdésben 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 az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró letette esküjét a köztársasági elnök előtt, és 2016. december 20-án, miután az Alkotmánybíróság előző elnökének megbízatása lejárt, az Alkotmánybíróság megbízott elnöke felkérte őket, hogy foglalják el bírói hivatalukat (lásd alább).
- (93) A Bizottság három ajánlásában azt ajánlotta, hogy a lengyel hatóságok teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait, amelyek előírják, hogy a korábbi parlament által 2015 októberében jogszerűen jelölt három bíró hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne ítélkezessen anélkül, hogy érvényesen megválasztották volna őket.
- (94) A lengyel kormány a 2016. október 27-i válaszában úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatai nem határozták meg, hogy mely bírónak kell hivatalba lépniük, és úgy gondolta, hogy az újonnan alakult Szejm törvényesen jelölt öt bírót 2015. decemberben. Ez az érvelés súlyos jogállamisági aggályokat vet fel, mivel megvonja a két decemberi határozat bármilyen joghatását, és ellentmond az Alkotmánybíróság által következetesen, többek között a 2016. augusztus 11-i határozatában alkalmazott érvelésének; ebben a határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta az Alkotmánybíróságról szóló 2016. július 22-i törvény egyik rendelkezését, amely lehetővé tette, hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró hivatalba lépjen, betöltve azokat az üres tisztségeket, amelyekre a Szejm korábbi ciklusa már jogszerűen jelölt három bírót<sup>36</sup>. A válasz szerint a 2015. december 3-i határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság említést tett a köztársasági elnök azon kötelezettségéről, miszerint azonnal fel kell esketnie a Szejm által az Alkotmánybíróságba megválasztott bírót. Ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedik, miszerint ez a határozat nem kötelezhet más hatóságokat arra, hogy egy adott ügyben meghatározott módon alkalmazzanak rendelkezéseket. Az értelmezés a 2015. december 3-i és 9-i határozatok hatását egyszerűen a kormány azon kötelezettségére korlátozza, hogy azokat hirdesse ki, de megvon tőlük bármilyen további jogi vagy operatív hatást, különösen a köztársasági elnök azon kötelezettsége tekintetében, hogy feleskesse a szóban forgó bírákat. Ez az értelmezés szembemegy

<sup>36</sup> A Velencei Bizottság 2016. október 14-i véleményében továbbá úgy vélte, hogy fenti rendelkezés nem jelent olyan megoldást, amely a jogállamiság elvével összhangban áll (CDL-AD(2016)026, 106. pont.).

az állami szervek közötti lojális együttműködés elvével, ami a Velencei Bizottság véleményével alátámasztottan is a jogállamiság által kormányzott demokratikus állam alkotmányos előfeltétele.

- (95) Továbbá 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”<sup>37</sup>.
- (96) Összegezve, az előző törvényhozás által 2015 októberében törvényesen jelölt három bíró még mindig nem foglalhatta el bírói hivatalát az Alkotmánybíróságon. Ezzel szemben a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót az Alkotmánybíróság eljáró elnöke felkérte, hogy lépjenek hivatalba. Következésképpen a lengyel hatóságok még mindig nem hajtották végre teljes körűen az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait.

### 3.2. Az Alkotmánybíróság határozatainak kihirdetése

- (97) A lengyel kormány megtagadja az Alkotmánybíróság egyes határozatainak kihirdetését, és különösen a 2016. március 9-i határozatát, amely alkotmányellenesnek nyilvánította az Alkotmánybíróságról szóló törvényt módosító, 2015. december 22-én elfogadott törvényt<sup>38</sup>.
- (98) A lengyel kormány vitatta e határozat törvényességét, mivel az Alkotmánybíróság nem alkalmazta a 2015. december 22-én elfogadott törvényben előírt eljárást. Mindazonáltal maga a 2015. december 22-i törvény is alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezte, melyet az Alkotmánybíróság folytatott le. Ezért a Bizottság 2016. július 27-i ajánlásában megállapította, hogy az Alkotmánybíróság helyesen járt el, amikor nem alkalmazta a 2015. december 22-én elfogadott törvényben előírt eljárást<sup>39</sup>. Ezt a következtetést a Velencei Bizottság is osztja<sup>40</sup>. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 2016. március 9-i határozat jogilag kötelező és azt tiszteletben kell tartani.
- (99) Emellett a lengyel kormány megtagadta más határozatok – nevezetesen az Alkotmánybíróságról szóló 2016. július 22-i törvényre vonatkozó 2016. augusztus 11-i határozat és az Alkotmánybíróság elnöki tisztségére történő jelöltállításról szóló 2016. július 22-i törvény rendelkezéseit érintő 2016. november 7-i határozat – kihirdetését is. Ez a két határozat különös jelentőséggel bír az Alkotmánybíróság legitimitását és működését illetően: az első határozat megerősíti azt az érvelést, miszerint az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró nem léphet hivatalba, a második határozat pedig az Alkotmánybíróság elnökének kinevezésére

<sup>37</sup> CDL-AD(2016)001 vélemény, 136. pont.

<sup>38</sup> 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. A módosítások következtében többek között nőtt tárgyalások esetén a határozatképességhez szükséges bírói létszám, emelkedett a határozatok meghozatalához szükséges többség a teljes létszámban eljáró Alkotmánybíróság esetén, követelménnyé vált az ügyek időrendi sorrendben történő kezelése, és bevezetésre került egy minimális haladék a tárgyalások esetén.

<sup>39</sup> Lásd az ajánlás 3. szakaszát.

<sup>40</sup> A Velencei Bizottság 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”. CDL-AD(2016)001 vélemény, 41. bekezdés.

vonatkozó eljárási követelményt érinti, amelynek a jelenlegi elnök kinevezése során nem tettek eleget.

- (100) Az a tény, miszerint a kormány elutasította az Alkotmánybíróság határozatainak 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 végezzen a határozat jogszerűsége tekintetében. A határozat kihirdetésének megtagadása megakadályozza a jogilag kötelező és jogerős határozat automatikus jogi és operatív hatását, és sérti a törvényesség és a hatalmi ágak szétválasztásának jogállamiságon alapuló elveit.
- (101) A Bizottság három ajánlásában javasolta, hogy a lengyel hatóságok hirdessék ki és maradéktalanul hajtsák végre az Alkotmánybíróság határozatait, és gondoskodjanak arról, hogy a jövőben a határozatok kihirdetése automatikusan történjen, és ne függjön a végrehajtó hatalom vagy a törvényhozás bármely döntésétől. Mindazonáltal a fent említett három fontos határozatot továbbra sem hirdették ki.

### **3.3. Az Alkotmánybíróság elnökének kinevezése és az azt követő fejlemények**

- (102) 2016-ban három olyan törvényt fogadtak el, amelyek jelentősen módosították az Alkotmánybíróság elnökének kinevezésére irányuló eljárásokat. Ezeket a törvényeket azzal a céllal fogadták el, hogy 2016 decemberében megszűnjön az Alkotmánybíróság előző elnökének megbízatása. A törvények különleges átmeneti rendszert vezettek be egy új tisztség, az Alkotmánybíróság megbízott elnökének tisztsége létrehozásával, aki az új elnök kinevezéséig tölti be hivatalát. A megbízott elnök feladata lenne az új elnök kinevezésére irányuló új kiválasztási eljárás vezetése. Az (akkor még hivatalban lévő) alelnök szerepe számos jogszabályi változás következtében csökkent<sup>41</sup>.
- (103) Az új megbízott elnök a kinevezését követően azonnal számos fontos döntést hozott, és különösen lehetővé tette, hogy a Szejm új ciklusa által 2015 decemberében jogellenesen jelölt három bíró hivatalba lépjen és részt vegyen az eljárásban, ami a teljes kiválasztási eljárást alkotmányellenessé tette.
- (104) A Bizottság – ahogyan azt a 2016. december 21-i ajánlásában kifejtette<sup>42</sup> – úgy véli, hogy az eljárás, ami az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezéséhez vezetett, alapvetően törvénytelen a jogállamiság szempontjából. Az eljárást olyan megbízott elnök kezdeményezte, akinek a kinevezése súlyos aggályokat vetett fel a hatalmi ágak szétválasztásának elve és a bíróságnak a lengyel alkotmány által is védett függetlensége tekintetében. Továbbá az a tény, hogy az eljárás során lehetővé tették, hogy a Szejm új ciklusa által 2015 decemberében jogellenesen jelölt három bíró részt vegyen az eljárásban, az egész kiválasztási eljárást alkotmányellenessé tette. Hasonlóképpen, annak a ténynek, hogy a 2015 októberében törvényesen megválasztott bírák nem vehettek részt az eljárásban, ugyancsak hatása volt az eredményre, és ezért érvénytelenítette az eljárást. Ezen túlmenően a Nagykamara rövid úton történt összehívása és az ülés elhalasztásának megtagadása is súlyos aggályokat vetett fel. Végül, a jelöltek mindössze hat bíró általi megválasztása összeegyeztethetetlen volt a 2016. november 7-i határozattal, amely szerint az

<sup>41</sup> Lásd az (EU) 2017/146 ajánlás 5.2. szakaszát.

<sup>42</sup> Lásd az (EU) 2017/146 ajánlás 5.3. és 5.4. szakaszát.

alkotmány 194. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az Alkotmánybíróság elnökét azon jelöltek közül köteles kinevezni, akik megkapták a többséget az Alkotmánybíróság Nagykamarájában.

- (105) A Bizottság azt is megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróság elnökének kinevezését követően az Alkotmánybíróság legitimitását számos fejlemény még inkább aláásta. Különösen a következőket kell megemlíteni: az Alkotmánybíróság elnökhelyettesét, akinek pozícióját az alkotmány rögzíti, az Alkotmánybíróság újonnan kinevezett elnöke arra kötelezte, hogy a fennmaradó szabadságát használja fel megbízatásának lejártáig; három alkotmánybíró 2010. évi megválasztása érvényességének megtámadása érdekében a legfőbb ügyész által indított kereset következményeként a szóban forgó bírákat utóbb kizárták az Alkotmánybíróság igazságszolgáltatási tevékenységéből; az Alkotmánybíróság új elnöke megváltoztatta az ügyeket tárgyaló tanácsok összetételét, és az ügyeket részben a törvényellenesen kinevezett bírákból álló tanácsokra szignálta át; a törvényellenesen kinevezett bírák ügyeket elbíráló tanácsokból történő eltávolítása céljából – főként az állampolgári jogok biztosa által – előterjesztett kérelmeket elutasították; a törvényellenesen kinevezett bírákat tartalmazó tanácsok jelentős számú ítéletet hoztak; végül az elnökhelyettes megbízatásának lejártát követően egy törvényellenesen kinevezett bírót neveztek ki az Alkotmánybíróság új elnökhelyettesévé.
- (106) E fejlemények ténylegesen az Alkotmánybíróság összetételének a bírák kinevezésére szolgáló rendes alkotmányos eljárás keretein kívüli teljes megváltoztatásához vezettek.
- (107) A lengyel hatóságok a Bizottság 2016. december 16-i kiegészítő ajánlására adott válaszukkal nem oszlatták el a Bizottság aggályait, és nem jelentettek be a felmerült problémák rendezését célzó semmilyen konkrét intézkedést. A lengyel hatóságok válasza figyelmen kívül hagyják a 2016. november 7-i határozatot, amely szerint az alkotmány előírja, hogy az Alkotmánybíróság elnökét azon jelöltek közül kell kinevezni, akik megkapták a többséget az Alkotmánybíróság Nagykamarájában. A válasz továbbá nem veszi figyelembe azt a tényt, miszerint az alkotmány kifejezetten elismeri az elnökhelyettes tisztségét, amelyre az Alkotmánybíróság elnökének kinevezési eljárása vonatkozik. Az Alkotmánybíróság megbízott elnökének kinevezését illetően a lengyel hatóságok a válaszban nem határoznak meg az alkotmányban szereplő jogalapot, és úgy vélik, hogy az rendkívüli körülmények által megkövetelt kivételes kiigazítási mechanizmus volt. A lengyel hatóságoknak a Bizottság 2017. július 26-i kiegészítő ajánlására adott válasza sem oszlatta el a Bizottság aggályait.
- (108) A Bizottság ebben az ajánlásában más aggályainak is hangot adott a 2016 decemberében elfogadott három törvénnyel kapcsolatban. A törvények számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek figyelmen kívül hagyják az Alkotmánybíróság korábbi határozatait, és újabb aggályokat vet fel különösen a fegyelmi eljárásokat, a korhatár előtti nyugállományba helyezés lehetőségét, az Alkotmánybíróság bíráira vonatkozó új követelményeket, valamint az Alkotmánybíróság belső felépítését érintő jelentős változásokat illetően.

### **3.4. Az Alkotmánybíróság függetlenségére és legitimitására gyakorolt együttes hatás**

- (109) A Bizottság úgy véli, hogy a 2016-ban elfogadott törvények és a megbízott elnök kinevezését követő fejlemények eredményeképpen az Alkotmánybíróság

függetlenségét és legitimitását súlyosan aláásták, következésképpen a lengyel törvények alkotmányossága többé nem garantálható<sup>43</sup>.

(110) 2017. július 26-i ajánlásában a Bizottság a következő intézkedéseket ajánlotta a lengyel hatóságoknak:

- állítsák helyre az Alkotmánybíróság mint a lengyel alkotmány érvényesülését biztosító szervezet függetlenségét és legitimitását annak biztosításával, hogy bírának, elnökének és elnökhelyettesének megválasztására és kinevezésére törvényesen kerül sor, valamint az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatainak teljes körű végrehajtásával, mely határozatok előírják, hogy a korábbi parlament által jelölt három bíró hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne ítélkezessen anélkül, hogy érvényesen megválasztották volna őket<sup>44</sup>;
- hirdessék ki és teljeskörűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság határozatait.

(111) A Bizottság által meghatározott ajánlott intézkedések egyikét sem hajtották végre:

- (1) Az előző törvényhozás által 2015 októberében törvényesen jelölt három bíró még mindig nem foglalhatta el bírói hivatalát az Alkotmánybíróságon. Ezzel szemben a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót az Alkotmánybíróság eljáró elnöke felkérte, hogy lépjenek hivatalba;
- (2) Az Alkotmánybíróság három fontos – 2016. március 9-i, 2016. augusztus 11-i és 2016. november 7-i – határozatát még mindig nem tették közzé;
- (3) Az Alkotmánybíróság korábbi elnöke megbízatásának lejártát követően az új elnököt még mindig nem nevezték ki törvényesen. A korábbi elnök helyébe az Alkotmánybíróság elnökhelyettese helyett megbízott elnök, majd ezt követően 2016. december 21-én az Alkotmánybíróság elnökeként kinevezett személy lépett. Az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezésére azelőtt került sor, hogy elvégezték volna a bírák jogállásáról szóló törvény, a szervezeti és eljárási törvény és a végrehajtási törvény tényleges felülvizsgálatát.

(112) Az a tény, miszerint a lengyel törvények alkotmányossága többé nem garantálható, a jogállamiság tiszteletben tartása szempontjából különösen aggasztó, mivel – a 2016. július 27-i és december 21-i ajánlásokban foglaltak szerint – a lengyel parlament több különösen érzékeny jogszabályt fogadott el, köztük az új közszolgálati törvényt<sup>45</sup>, a rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvényt<sup>46</sup>, valamint az ügyészségről szóló törvényt<sup>47</sup>, az állampolgári jogok

<sup>43</sup> Az alkotmány 188. cikke szerint az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel a jogszabályok és nemzetközi szerződések alkotmánnyal való összhangjáról, a jogszabályok olyan nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos megfeleléséről, amelyek ratifikálása jogszabály által megadott előzetes hozzájárulást igényel, a központi állami szervek által kibocsátott jogszabályok alkotmánynak, ratifikált nemzetközi szerződéseknek és jogszabályoknak való megfeleléséről, a politikai pártok céljainak vagy tevékenységének az alkotmánnyal való összhangjáról, továbbá az alkotmányos jogsértésekre vonatkozó panaszokról szóló döntések meghozatalára. Az alkotmány 189. cikke kimondja, hogy az Alkotmánybíróság dönt az állam központi alkotmányos szervei közötti hatásköri vitákban is.

<sup>44</sup> Lásd: (EU) 2017/146 ajánlás és (EU) 2016/1374 ajánlás.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 177. számon; az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvényt végrehajtó rendelkezésekről szóló törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 178. számon.

biztosáról szóló és egyes más törvényeket módosító törvényt<sup>48</sup>, a Nemzeti Média tanácsról szóló törvényt<sup>49</sup> és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló törvényt<sup>50</sup>.

- (113) Ezenfelül Lengyelországban a független és jogszerű alkotmányossági felülvizsgálat hiánya által a jogállamiságra gyakorolt káros hatást jelenleg jelentősen súlyosbítja az, hogy a lengyel igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos, a fenti (5) preambulumbekzdés (2) bekezdésében említett és a 4. szakaszban tovább elemzett új törvények alkotmányosságát már nem ellenőrizheti és nem garantálhatja független alkotmánybíróság.

#### **4. A RENDES BÍRÓSÁGOK FÜGGETLENSÉGÉT FENYEGETŐ VESZÉLYEK**

- (114) A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek a bírói függetlenség és a hatalmi ágak szétválasztásának elvét illetően súlyos aggályokat vetnek fel.

##### **4.1. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény**

###### *4.1.1. A Legfelsőbb Bíróság jelenlegi bírának felmentése és kötelező nyugdíjba helyezése*

- (115) A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 70-ről 65 évre csökkenti a Legfelsőbb Bíróság bírának általános nyugdíjkorhatárát<sup>51</sup>. Ez az intézkedés valamennyi jelenleg hivatalban lévő bíróra alkalmazandó. Azokat a bírakat, akik már betöltötték 65. életévüket, vagy ezt az életkort a törvény hatálybalépésétől számított három hónapon belül betöltik, nyugdíjba helyezik<sup>52</sup>.
- (116) A nyugdíjkorhatár csökkentése és a Legfelsőbb Bíróság jelenlegi bíraira való alkalmazása következtében a Legfelsőbb Bíróság számos jelenlegi bírása fejezi be megbízatását és vonul várhatóan nyugdíjba: a Legfelsőbb Bíróság szerint a 83 bíró közül 31 (37 %). A csökkentett nyugdíjkorhatárnak a Legfelsőbb Bíróság jelenlegi bíraira történő alkalmazása különösen erős negatív hatást fejt ki erre a Bíróságra, amely a jellegénél fogva a pályafutásuk végéhez közeledő bírákból áll. A Legfelsőbb Bíróság jelentős számú jelenlegi bírójának fentiek szerinti kötelező nyugdíjba helyezése a Legfelsőbb Bíróság messzemenő következményekkel jár, azonnali átalakulásához vezet. Ez az eshetőség különös aggályokat vet fel a hatalmi ágak szétválasztását illetően, és különösen a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács ezzel párhuzamos reformjával együttesen szemlélve. Ennek a magyarázata a következő: a nyugdíjkorhatár csökkentése miatt valamennyi új bírót a köztársasági elnök nevezi ki az újonnan alakult – igen jelentős arányban politikai kinevezettek

<sup>48</sup> Az állampolgári jogok biztosáról szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító, 2016. március 18-i törvény, amelyet 2016. május 17-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 677. számon.

<sup>49</sup> A Nemzeti Média tanácsról szóló, 2016. június 22-i törvény, amelyet 2016. június 29-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 929. számon.

<sup>50</sup> A terrorizmus elleni fellépésekről szóló, 2016. június 10-i törvény, amelyet 2016. június 24-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 904. számon.

<sup>51</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 37. cikkének (1) bekezdése. E rendelkezés a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság bírái esetében is alkalmazandó, mivel a közigazgatási bírósági szervezet felépítéséről szóló 2002. július 25-i törvény 49. cikke kimondja, hogy a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot érintő azon kérdésekben, amelyeket az említett törvény nem szabályoz (ilyen a nyugdíjrendszer kérdése is), értelemszerűen a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény rendelkezései alkalmazandók.

<sup>52</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 111. cikkének (1) bekezdése. Ezen túlmenően, a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 111. cikkének (3) bekezdése értelmében a katonai tanács valamennyi bíróját (az életkoruktól függetlenül) felmentik és nyugdíjba helyezik, azon lehetőség nélkül, hogy a köztársasági elnöknel kérelmezhessek az aktív megbízatásuk meghosszabbítását.

álló – Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács ajánlása nyomán. A Legfelsőbb Bíróság jelenlegi bíráinak kötelező nyugállományba helyezése szintén aggályokat vet fel a bírák elmozdíthatatlansága tekintetében, ami a bírák függetlenségének egyik kulcsfontosságú eleme az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata<sup>53</sup>, valamint az európai normák<sup>54</sup> értelmében. A Velencei Bizottság a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényjavaslatról kiadott véleményében kiemelte, hogy a jelenleg hivatalban lévő bírák korhatár előtti nyugállományba helyezése aláássa a hivatali idő biztonságát és általában véve az Legfelsőbb Bíróság függetlenségét egyaránt<sup>55</sup>.

- (117) A bírákat a más állami hatalmi tényezők által gyakorolt jogellenes beavatkozás vagy nyomás ellen nyújtott hatékony biztosítékokkal kell megóvni a felmentéstől<sup>56</sup>. A bírói függetlenséghez olyan garanciákra van szükség, amelyek elegendőek a valamely jogvita elbírálásának feladatával rendelkező személy védelméhez<sup>57</sup>. Hivatali idejük alatt a bírák elmozdíthatatlansága a függetlenségükből ered, így szerepel az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt biztosítékok között<sup>58</sup>. Ennek következtében a bírákat kizárólag egyenként lehet felmenteni, amennyiben ez az adott bíró tevékenységével kapcsolatos és egy demokratikus társadalomban a védelem szempontjából valamennyi garanciát magában foglaló fegyelmi eljárás alapján indokolt. A bírák csoportosan, illetve a konkrét magatartásukhoz nem kapcsolódó, általános okokból nem menthetőek fel. Az említett garanciák és biztosítékok a jelen esetben hiányoznak, és az érintett rendelkezések a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák függetlensége, valamint a hatalmi ágak szétválasztása<sup>59</sup>, következésképpen pedig a jogállamiság kirívó megsértésének minősülnek.
- (118) Ezen túlmenően a jelenlegi első elnök alkotmányban foglalt hatéves megbízatása (amely alkotmányos értelemben 2020-ban érne véget) idő előtt megszűnik. Amennyiben az első elnök megbízatása megszűnik, a köztársasági elnök a szokásos eljáráson kívül „megbízott első elnököt” nevez ki<sup>60</sup>: az alkotmány értelmében a

<sup>53</sup> Az EJEB Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság ügyben hozott 1984. június 28-i ítéletének 80. pontja; a Henryk Urban és Ryszard Urban kontra Lengyelország ügyben hozott 2011. november 30-i ítéletének 45. pontja; a Fruni kontra Szlovákia ügyben hozott 2011. június 21-i ítéletének 145. pontja; és a Brudnicka és társai kontra Lengyelország ügyben hozott 2005. március 3-i ítéletének 41. pontja.

<sup>54</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. november 17-én elfogadott, CM/Rec(2010)12. számú, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlásának (a továbbiakban: az Európa Tanács 2010. évi ajánlása) 49. és 50. pontja.

<sup>55</sup> CDL(2017)035, 48. pont.

<sup>56</sup> A Bíróság C-53/03. sz., Syfait és társai ügyben hozott 2005. május 31-i ítéletének 31. pontja; A Bíróság C-103/97. sz., Köllensperger és Atzwanger ügyben hozott 1999. február 4-i ítéletének, 20. pontja.

<sup>57</sup> A Bíróság C-222/13. sz., TDC-ügyben hozott 2014. október 9-i ítéletének 29–32. pontja; A Bíróság C-506/04. sz., Wilson-ügyben hozott 2006. szeptember 19-i ítéletének, 53. pontja; A Bíróság C-103/97. sz., Köllensperger és Atzwanger ügyben hozott 1999. február 4-i ítéletének 20–23. pontja; A Bíróság C-54/96. sz., Dorsch Consult ügyben hozott 1997. szeptember 12-i ítéletének, 36. pontja; A Bíróság C-17/00. sz., De Coster ügyben hozott 2001. november 29-i ítéletének 18–21. pontja; A Bíróság C-403/16. sz. Hassani-ügyben hozott 2017. december 13-i ítéletének 40. pontja; Az EJEB 20261/12. sz., Baka kontra Magyarország ügyben hozott 2016. június 23-i ítéletének 121. pontja.

<sup>58</sup> Az EJEB A80 (1984) sz., Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság ügyben hozott 1984. június 28-i ítéletének 80. pontja.

<sup>59</sup> Az új szabályok ellentétesek a bírák elmozdíthatatlanságának elvével, amely az Európa Tanács 2010. évi ajánlásában (49. pont) rögzített bírói függetlenség központi eleme. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák hivatali idejét biztosítani kell, és megbízatásuk idő előtt nem szüntethető meg. Továbbá a bírák kiválasztására és előmenetelére vonatkozó döntéseket jogszabály által vagy az illetékes hatóságok által előre megállapított objektív kritériumok alapján kell meghozni, és amennyiben a kormány vagy a jogalkotó hatalom hozza meg a bírák kiválasztását és előmenetelét érintő döntéseket, jelentős részében az igazságszolgáltatás keretében létrehozott független és hatáskörrel rendelkező hatóság rendelkezik felhatalmazással olyan ajánlások tételére és vélemények kifejezésére, amelyeket a kinevező hatóság a gyakorlatban betart (44–48. pont).

<sup>60</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 111. cikkének (4) bekezdése értelmében a köztársasági elnök a Legfelsőbb Bíróság vezetésével a Legfelsőbb Bíróság valamely, saját választása szerinti bíróját bízta meg. Ez a „megbízott első



köztársasági elnöknek az első elnököt a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése által javasolt jelöltek közül kell kineveznie<sup>61</sup>. Az alkotmányban rögzített megbízatás ilyen idő előtti megszüntetése az elmozdíthatatlanság és a hivatali idő biztonságának elve súlyos megsértésének minősül. A megbízott első alelnök ad hoc eljárásban, a bírói kar bevonása nélkül történő kinevezése komoly aggályokat vet fel a hatalmi ágak szétválasztásának elvét illetően.

- (119) A törvény indoklása szerint a Legfelsőbb Bíróság összetételének megváltoztatása elengedhetetlen amiatt, ahogyan a Legfelsőbb Bíróság 1989-et követően a „dekommunizációs” ügyeket kezelte, továbbá azért, mert a Legfelsőbb Bíróságban még mindig vannak olyan bírák, kik az előző rendszer számára dolgoztak vagy ítéleztek<sup>62</sup>. Az Emberi Jogok Európai Bírósága egyértelműen rámutatott, hogy a lusztrációs folyamatot egyéniesíteni kell (azaz különbséget kell tenni aszerint, hogy az egyes személyek milyen mértékben vettek részt az előző rendszer tevékenységeiben), valamint úgy vélte, hogy a hosszú idővel a kommunista rendszer megszűnését követően végrehajtott lusztrációs intézkedések kevésbé lehetnek indokoltak az újonnan létrejött demokráciákat fenyegető kockázatok csökkentése szempontjából<sup>63</sup>. Léteznek olyan egyéb arányos intézkedések, amelyeket az állam foganatosíthat az egyes, kommunista háttérrel rendelkező bírák ügyének rendezésére (ideértve az egyéni esetekre alkalmazott, előre megállapított objektív kritériumok alapján eljáró pártatlan szervek előtt lefolytatott átlátható eljárásokat)<sup>64</sup>.
- (120) A Velencei Bizottság a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvénytervezetre vonatkozó véleményében úgy vélte, nehezen érthető, hogy egy olyan személyt, akit korábban éveken keresztül alkalmasnak találtak a hivatali feladatai elvégzésére, egyszerre miért nyilvánítanak alkalmatlannak ugyanezen feladatok ellátására. A törvény indoklása úgy értelmezhető, hogy a reform eredményeképpen a legtöbb vezető bírónak – akik közül sokan az előző rendszerben is dolgoztak – nyugdíjba kell vonulnia. Amennyiben ez az értelmezés helytálló, az ilyen megközelítés elfogadhatatlan: ha a hatóságoknak kétségeik merülnek fel az egyes bírák lojalitását illetően, a meglévő fegyelmi vagy lusztrációs eljárásokat kell alkalmazniuk a nyugdíjkorhatár megváltoztatása helyett.
- (121) A Velencei Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Legfelsőbb Bíróság számos bírāja (köztük az első elnök) hivatali idejének idő előtti megszüntetése – amelyet az alacsonyabb nyugdíjkorhatárnak az érintettek tekintetében történő azonnali hatályú alkalmazásával érnek el – sérti e személyek egyéni jogait és veszélybe sodorja az igazságszolgáltatás egészének függetlenségét; az érintett bírák számára lehetővé kellene tenni, hogy a jelenleg hatályos nyugdíjkorhatár eléréséig hivatalban maradjanak<sup>65</sup>. A Velencei Bizottság különösen kiemelte, hogy a jelenleg hivatalban lévő bírák korhatár előtti nyugállományba helyezése aláássa a hivatali idő biztonságát és általában véve az Alkotmánybíróság függetlenségét egyaránt<sup>66</sup>.

---

elnök” addig látja el hivatalát, ameddig a bírák közgyűlése nem terjeszt elő 5 jelöltet a Legfelsőbb Bíróság első elnökének tisztségére (12. cikk). A Legfelsőbb Bíróság bíráinak közgyűlése legkorábban akkor terjesztheti elő az említett jelöltek névsorát, amikor a Legfelsőbb Bíróság bírái közül már legalább 110-et kineveztek.

<sup>61</sup> A lengyel alkotmány 183. cikkének (3) bekezdése értelmében „a Legfelsőbb Bíróság első elnökét a köztársasági elnök hatéves hivatali időre nevezi ki a Legfelsőbb Bíróság bíráinak közgyűlése által javasolt jelöltek közül”.

<sup>62</sup> A törvény indoklása, 2. oldal.

<sup>63</sup> Az EJEK Söro kontra Észtország ügyben hozott 2015. szeptember 3-i ítéletének 60–62. pontja.

<sup>64</sup> Az Európa Tanács 2010. évi ajánlásának 44–47. és 50. pontja.

<sup>65</sup> CDL(2017)035 vélemény, 130. pont.

<sup>66</sup> CDL(2017)035 vélemény, 48. pont.

- (122) Végül ezek a rendelkezések alkotmányossági aggályokat is felvetnek. Amint arra a Legfelsőbb Bíróság és az állampolgári jogok biztosa is rámutatott, a Legfelsőbb Bíróság jelenlegi bírának felmentése és kötelező nyugállományba helyezése sérti az igazságszolgáltatás függetlenségének elvét, valamint közvetlenül érinti a független bírósághoz való jogot. Az állampolgári jogok biztosa szerint a Legfelsőbb Bíróság megbízott első elnöke tisztségének létrehozása sérti a jogállamiságot azáltal, hogy megsérti az állami hatáskör-átruházás tilalmának elvét, a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elvét és a bírói függetlenség elvét.

#### 4.1.2. Hatáskör a Legfelsőbb Bíróság bírái megbízatásának meghosszabbítására

- (123) A törvény értelmében a Legfelsőbb Bíróság azon bírái, akiket érint a nyugdíjkorhatár csökkentésével kapcsolatos rendelkezés és meg kívánják hosszabbítani aktív megbízatásukat, ezt a köztársasági elnöknel kérelmezhetik<sup>67</sup>.
- (124) A köztársasági elnök azon hatáskörét illetően, miszerint döntést hozhat a Legfelsőbb Bíróság bírái megbízatásának meghosszabbításáról, a törvény nem állapít meg sem kritériumokat, sem időkeretet az ilyen döntések meghozatala tekintetében, és bírósági felülvizsgálati eljárást sem irányoz elő. A megbízatásuk meghosszabbítását kérelmező bírák „ki vannak szolgáltatva” a köztársasági elnök döntésének. Ezen túlmenően a köztársasági elnök *két alkalommal* dönthet a meghosszabbításról (mindkét alkalommal 3 évre). Ezen elemek kihatnak a hivatali idő biztonságára, és lehetővé teszik a köztársasági elnök számára, hogy befolyást gyakoroljon a Legfelsőbb Bíróság aktív bírái felett. Ez a rendszer ellentétes az Európa Tanács 2010. évi ajánlásával, amely előírja, hogy a bírák kiválasztására és előmenetelére vonatkozó döntéseket jogszabály által előre megállapított objektív kritériumok alapján kell meghozni, és egy jelentős részében a bírói kar tagjaiból létrehozott független és hatáskörrel rendelkező hatóságot kell felhatalmazni olyan ajánlások tételére és vélemények kifejezésére, amelyeket a kinevező hatóság a gyakorlatban betart<sup>68</sup>. Továbbá az ajánlás értelmében az érintett bírának jogot kell biztosítani arra, hogy a pályafutásukkal kapcsolatos döntéseket megtámadják<sup>69</sup>.
- (125) Az új nyugdíjrendszer a bírák függetlenségét hátrányosan érintené<sup>70</sup>. Az új szabályok olyan további eszközt hoznak létre, amellyel a köztársasági elnök befolyást gyakorolhat az egyes bírókra. Nevezetesen a megbízatások meghosszabbításával kapcsolatos kritériumok hiánya indokolatlan mozgásteret enged, és ezzel aláássa a bírók elmozdíthatatlanságának elvét. A nyugdíjkorhatár leszállításával egyidejűleg a törvény lehetővé teszi, hogy a köztársasági elnök a bírák megbízatását legfeljebb hat évvel meghosszabbítsa. A megbízatás meghosszabbítására vonatkozó döntés köztársasági elnök általi meghozatalára nem áll rendelkezésre határidő sem, ami lehetővé teszi, hogy a köztársasági elnök az érintett bírák felett befolyást gyakoroljon a megbízatásuk hátralevő ideje alatt. Az érintett bírákat már a nyugdíjkorhatár elérése

<sup>67</sup> A kérelmet a Legfelsőbb Bíróság első elnökéhez kell benyújtaniuk, aki véleményt ad ki a bíró kérelméről. Amennyiben az első elnök megbízatásának meghosszabbításáról van szó, az első elnöknek a Legfelsőbb Bíróság kollégiumának véleményét kell benyújtania a köztársasági elnök felé. A döntés meghozatala során a köztársasági elnök nem kötelező jogi erejű véleményt kérhet a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácstól (ld. a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 37. cikkének (2)–(4) bekezdését, összefüggésben a 111. cikkének (1) bekezdésével.) Meg kell jegyezni, hogy a Legfelsőbb Bíróság véleménye szerint a köztársasági elnök által hozott ilyen döntésekhez az alkotmány értelmében a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges, a lengyel alkotmány 144. cikke (1) és (2) bekezdésének megfelelően.

<sup>68</sup> 47. és 47. pont. Ez a rendszer aggályos továbbá az Európa Tanács bírói függetlenség és pártatlanság megerősítéséről szóló akcióterve (CM(2016)36 final) (C. pontjának ii. alpontja; a továbbiakban: az Európa Tanács 2016. évi cselekvési terve) és az európai bírákat tömörítő konzultatív tanács (CCJE) referenciaértékeinek (1. sz. vélemény az igazságszolgáltatás függetlenségére és a bírák elmozdíthatatlanságára vonatkozó standardokról, 25. pont) szempontjából is.

<sup>69</sup> Az Európa Tanács 2010. évi ajánlásának 48. pontja.

<sup>70</sup> Az Európa Tanács 2010. évi ajánlásának 49. pontja.

előtt is nyomás alá helyezheti pusztán az a tény, hogy a köztársasági elnöktől meghosszabbítást kell majd kérniük.

- (126) A Velencei Bizottság a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvénytervezetről kiadott véleményében kiemeli, hogy a köztársasági elnök e hatásköre révén túlzott befolyást gyakorol a Legfelsőbb Bíróság nyugdíjkorhatárhoz *közeledő* bírái felett. Ezen okokból a Velencei Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy a köztársasági elnöknek mint megválasztott politikusnak nem kellene mérlegelési jogkört biztosítani a Legfelsőbb Bíróság bírái megbízatásának nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítására<sup>71</sup>.
- (127) Az új szabályok alkotmányossági aggályokat is felvetnek. A Legfelsőbb Bíróság és az állampolgári jogok biztosa véleménye szerint a bírói megbízatások meghosszabbításának új mechanizmusa nem tartja tiszteletben a jogszerűség és a hatalmi ágak szétválasztásának elveit.

#### 4.1.3. A rendkívüli jogorvoslat

- (128) A törvény bevezeti a jogerős és kötelező erejű ítéletek és határozatok bírósági felülvizsgálatának új formáját, a rendkívüli jogorvoslatot<sup>72</sup>. A törvény hatálybalépésétől számított három éven belül<sup>73</sup> a Legfelsőbb Bíróságnak módjában áll, hogy a lengyel bíróságok által az utóbbi 20 évben hozott jogerős ítéleteket teljes egészében vagy részben<sup>74</sup> felülbírálja<sup>75</sup>, ideértve – néhány kivétellel<sup>76</sup> – a Legfelsőbb Bíróság által hozott ítéleteket is. A jogorvoslat benyújtására többek között a legfőbb ügyész és az állampolgári jogok biztosa rendelkezik hatáskörrel<sup>77</sup>. A jogorvoslat széles körű indokokon alapulhat: rendkívüli jogorvoslat iránti kérelem abban az esetben nyújtható be, ha a jogállamiság és a társadalmi igazságosság biztosítására van szükség, és az ítélet más rendkívüli jogorvoslat alkalmazásával nem helyezhető hatályon kívül vagy nem módosítható, továbbá az vagy 1) sérti a személyek és polgárok alkotmányban rögzített jogait és szabadságait; vagy 2) téves értelmezés vagy helytelen alkalmazás útján nyilvánvalóan sérti a törvényt; vagy 3) nyilvánvaló ellentmondás áll fenn a bíróság megállapításai és az összegyűjtött bizonyítékok között<sup>78</sup>.

<sup>71</sup> CDL(2017)035 vélemény, 51. és 130. pont.

<sup>72</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 89. cikkének (1) bekezdése.

<sup>73</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 115. cikke. A hároméves időszak lejárta után a jogorvoslatot attól az időponttól számított öt éven belül kell benyújtani, amikor az érintett ítélet jogerőssé és törvényessé vált, illetve egy éven belül abban az esetben, ha megsemmisítés iránti keresetet nyújtottak be, feltéve, hogy nem nyújtottak be rendkívüli jogorvoslat iránti kérelmet az alperes kárára – ebben az esetben a jogorvoslat az ítélet jogerőssé válásától számítva legfeljebb egy éven belül (vagy amennyiben megsemmisítés iránti keresetet nyújtottak be, legkésőbb hat hónappal a megsemmisítés iránti kereset vizsgálatát követően) nyújtható be. Ld. a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 89. cikkének (4) bekezdését.

<sup>74</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 91. cikkének (1) bekezdése.

<sup>75</sup> Amennyiben öt év telt el a vitatott ítélet jogerőssé válása óta és az ítéletnek visszafordíthatatlan joghatása van, vagy az elvek és a személyek és polgárok alkotmányban rögzített jogainak és szabadságainak biztosítása érdekében indokolt, a Legfelsőbb Bíróság annak megerősítésére szorítkozhat, hogy a vitatott ítélet sérti a törvényt, ismertetve mindazon körülményeket, amelyek ilyen értelmű határozat kibocsátásához vezettek (ld. a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 89. cikkének (4) bekezdését és 115. cikkének (2) bekezdését).

<sup>76</sup> Büntetőügyek esetében nem nyújtható be rendkívüli jogorvoslat iránti kérelem az alperes kárára az ítélet jogerőssé válásától számított egy éven túl (vagy amennyiben megsemmisítés iránti keresetet nyújtottak be, ilyen kérelem legkésőbb hat hónappal a megsemmisítés iránti kereset vizsgálatát követően nyújtható be); továbbá nincs lehetőség fellebbezésre a házasság érvénytelenségét kimondó, a házasságot érvénytelenítő vagy a válást kimondó ítéletekkel szemben (kizárólag annyiban, amennyiben az egyik vagy mindkét fél az ítélet jogerőssé válását követően újra házasságot kötött) vagy az örökbefogadásról szóló határozatok esetében. A rendkívüli jogorvoslat nem vonatkozhat szabálysértésekre vagy kisebb súlyú adóbűncselekményekre; ld. a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 90. cikkének (3) és (4) bekezdését.

<sup>77</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 89. cikkének (2) bekezdése.

<sup>78</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 89. cikke (1) bekezdésének 1–3. pontja.

- (129) Ez az új rendkívüli jogorvoslati eljárás aggályokat vet fel a jogbiztonság elvét illetően, amely a jogállamiság egyik központi eleme<sup>79</sup>. Amint azt a Bíróság megjegyezte, figyelmet kell fordítani a *res judicata* elv fontosságára, mind az uniós jogrend, mind pedig a nemzeti jogrendszerek tekintetében: „mind a jog és a jogviszonyok stabilitásának, mind az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításához fontos, hogy ne lehessen vita tárgyává tenni azokat a bírósági határozatokat, amelyek a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerülését, illetve az azok előterjesztésére nyitva álló határidők elteltét követően jogerőre emelkedtek”<sup>80</sup>. Az Emberi Jogok Európai Bírósága rámutatott, hogy a rendkívüli jogorvoslat nem lehet „bújtatott fellebbezés”, és „az a pusztán lehetőség, hogy a kérdésben két álláspont alakulhat ki, nem képezhet alapot az újbóli vizsgálatra”<sup>81</sup>.
- (130) A Velencei Bizottság a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvénytervezetről kiadott véleményében kiemelte, hogy a rendkívüli jogorvoslati eljárás veszélyes a lengyel jogrend stabilitása szempontjából. A vélemény emlékeztet arra, hogy az új eljárás szerint lehetőség nyílik minden olyan ügy újraindítására gyakorlatilag bármilyen indokból, amely tekintetében az elmúlt 20 év során az országban határozatot hoztak, és hogy a rendszer alkalmazásával egy olyan helyzet állhat elő, amikor az ítéletek immár sohasem számítanak majd véglegesnek<sup>82</sup>.
- (131) Az új rendkívüli jogorvoslati eljárás alkotmányossági aggályokat is felvet. A Legfelsőbb Bíróság és az állampolgári jogok biztosa szerint a törvény hatást gyakorol a joggyakorlat stabilitásának és az ítéletek véglegességének elvére<sup>83</sup>, a jogállamiságba vetett bizalom védelmének elvére, valamint az ügyek észszerű időn belül történő elbírálására vonatkozó jogra<sup>84</sup>.

#### 4.1.4. Egyéb rendelkezések

- (132) Amint az a Velencei Bizottság és más szervek véleményeiben<sup>85</sup> is szerepel, a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény számos egyéb rendelkezése is aggályokat vet fel az igazságszolgáltatás függetlenségének és a hatalmi ágak szétválasztásának elveit tekintve.
- (133) Az új törvény új fegyelmi rendszert vezet be a Legfelsőbb Bíróság bíraira vonatkozóan. A fegyelmi megbízottak két típusra oszthatók: *a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi megbízottját* a Legfelsőbb Bíróság kollégiuma nevezi ki négyéves hivatali időre<sup>86</sup>, *a rendkívüli fegyelmi megbízottat* pedig *a köztársasági elnök nevezi ki eseti alapon* a Legfelsőbb Bíróság bírái, a rendes bíróságok bírái, a katonai bíróságok bírái és az ügyészek közül<sup>87</sup>. A lengyel törvények értelmében kizárólag a fegyelmi

<sup>79</sup> Az EJB Brumărescu kontra Románia ügyben hozott 1999. október 28-i ítéletének 61. pontja; a Ryabikh kontra Oroszország ügyben hozott 2003. március 3-i ítéletének 54. és 57. pontja; a Miragall Escolano és társai kontra Spanyolország ügyben hozott 2000. január 25-i ítéletének 33. pontja; valamint a Phinikaridou kontra Ciprus ügyben hozott 2007. december 20-i ítéletének 52. pontja.

<sup>80</sup> A Bíróság C-224/01. sz., Köbler-ügyben hozott 2003. szeptember 30-i ítéletének 38. pontja.

<sup>81</sup> A (2. sz.) Moreira Ferreira kontra Portugália ügyben hozott 2017. július 11-i (jogerős) ítéletének 62. pontja.

<sup>82</sup> CDL(2017)035 vélemény, 58., 63. és 130. pont.

<sup>83</sup> Az Alkotmánybíróság úgy tekinti, hogy mindkét elv a jogállamiság részét képezi; ld. az Alkotmánybíróság 2007. október 24-i SK 7/06 és 2008. április 1-jei SK 77/06 ítéletét.

<sup>84</sup> SK 19/05 ítélet, 2006. november 28.; SK 16/05 ítélet, 2007. november 14.

<sup>85</sup> Ideértve nevezetesen a Legfelsőbb Bíróság 2017. október 6-i és 23-i, valamint november 30-i véleményét, az állampolgári jogok biztosa 2017. november 11-i véleményét, továbbá az EBESZ-ODIHR 2017. november 13-i véleményét.

<sup>86</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 74. cikke.

<sup>87</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 76. cikkének (8) bekezdése; a köztársasági elnök rendkívüli fegyelmi megbízottat nevezhet ki az államügyész által javasolt ügyészek közül, amennyiben egy fegyelmi ügy olyan fegyelmi kötelességszegést érint, amely megvalósítja a közvérdre üldözendő szándékos bűncselekmények vagy a szándékos adóbűncselekmények kritériumait.

megbízottak határozhatnak a bírakkal szembeni fegyelmi eljárások megindításáról. A rendkívüli fegyelmi megbízott köztársasági elnök által történő kinevezésére az igazságügyi szervek bevonása nélkül kerül sor, és az megfelel az előzetes vizsgálat megindítása iránti kérelemnek. Amennyiben valamely folyamatban lévő fegyelmi eljárásban rendkívüli fegyelmi megbízottat neveznek ki, azzal a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi megbízottját kizárják az adott eljárásból<sup>88</sup>. Az a tény, miszerint a köztársasági elnök (és bizonyos esetekben az igazságügyi miniszter is<sup>89</sup>) a hatáskörénél fogva befolyást gyakorolhat a Legfelsőbb Bíróság bírái ellen indított fegyelmi eljárásokra azáltal, hogy az ügyben vizsgálatot folytató fegyelmi megbízottat (rendkívüli fegyelmi megbízottat) nevez ki, ami kizárja a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi megbízottját a folyamatban lévő eljárásból, aggályokat vet fel a hatalmi ágak szétválasztását illetően, és sértheti az igazságszolgáltatás függetlenségét. Ezen aggályokra az EBESZ-ODIHR és a Legfelsőbb Bíróság is rámutatott véleményében<sup>90</sup>.

- (134) A törvény emellett számos eljárási biztosítékot is megszüntet a rendes bíróságok bíráival<sup>91</sup> és a Legfelsőbb Bíróság bíráival<sup>92</sup> szemben indított fegyelmi eljárások során, ideértve a következőket: a jogsértő módon összegyűjtött bizonyítékok felhasználhatók a bírák ellen<sup>93</sup>; bizonyos feltételekkel az érintett bíró által benyújtott bizonyíték figyelmen kívül hagyható<sup>94</sup>; a fegyelmi ügyek elévülési idejét felfüggesztenék a fegyelmi eljárás lefolytatásának időszakára, ami azt jelenti, hogy egy bírót határozatlan időre eljárás alá vonhatnak<sup>95</sup>; végül a fegyelmi eljárások az érintett bíró távollétében is folytathatók (még igazolt távollét esetében is)<sup>96</sup>. Az új fegyelmi rendszer aggályokat vet fel az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a jogszerű eljárásra vonatkozó követelmények tekintetében is, amelyek a bírakkal szemben indított fegyelmi eljárások esetében alkalmazandók<sup>97</sup>.

<sup>88</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 76. cikkének (8) bekezdése.

<sup>89</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 76. cikkének (9) bekezdése értelmében az igazságügyi miniszter értesítheti a köztársasági elnököt arról, hogy rendkívüli fegyelmi megbízott kinevezésére van szükség, amennyiben valamely ügy olyan fegyelmi köteleességszegést érint, amely megvalósítja a közvérdre üldözendő szándékos bűncselekmények vagy a szándékos adóbűncselekmények kritériumait. Úgy tűnik, azt, hogy egy ügy megvalósítja-e az említett kritériumokat, az igazságügyi miniszter és a köztársasági elnök autonóm módon dönti el, mivel a rendkívüli fegyelmi megbízott kinevezésére vonatkozó határozatuk nem fellebbezhető meg.

<sup>90</sup> Az EBESZ-ODIHR 2017. november 13-i véleményének 119–121. pontja; a Legfelsőbb Bíróság október 6-i véleménye, 34. oldal.

<sup>91</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 108. cikkének (17)–(19) bekezdésével összhangban az igazságügyi miniszter hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a fegyelmi eljárást lefolytató bírák számát megállapítsa és azokat kinevezze a rendes bíróságok bírái tekintetében, anélkül, hogy a bírói karral konzultálna. Ezen túlmenően az igazságügyi miniszternek módjában állna, hogy a rendes bíróságok bírái ellen indított fegyelmi ügyeket személyesen felügyelje az igazságügyi minisztérium (illetve egyes esetekben az ügyészek közül) általa kinevezett fegyelmi megbízottjain és rendkívüli fegyelmi megbízottján keresztül. Az igazságügyi miniszter által kinevezett fegyelmi megbízottaknak módjukban állna, hogy az igazságügyi miniszter kérésére a lezárt ügyeket újraindítsák.

<sup>92</sup> A törvény értelmében a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényben rögzített rendelkezések – ideértve a fegyelmi eljárások eljárási szempontjaira vonatkozó rendelkezéseket is – értelemszerűen a Legfelsőbb Bíróság bíráira is alkalmazandók; ld. a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 72. cikkének (1) bekezdését és 108. cikkét, összefüggésben annak 10. cikke (1) bekezdésével. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 108. cikke módosítja a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényt.

<sup>93</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 108. cikkének (23) bekezdése a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvénybe illesztett 115c. cikk értelmében.

<sup>94</sup> Amennyiben a bizonyítékot az előírt határidőn túl nyújtják be, ld. a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 108. cikkének (22) bekezdését.

<sup>95</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 108. cikke (13) bekezdésének b) pontja.

<sup>96</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 108. cikkének (23) bekezdése.

<sup>97</sup> Az EJEB Vilho Eskelinen és társai kontra Finnország ügyben hozott 2007. április 19-i ítéletének 62. pontja; az Olujić kontra Horvátország ügyben hozott 2009. február 5-i ítéletének 34–43. pontja; a Harabin kontra Szlovákia ügyben hozott 2012. november 20-i ítéletének 118–124. pontja; és a Baka kontra Magyarország ügyben hozott 2016. június 23-i ítéletének 100–119. pontja.

- (135) A törvény módosítja a Legfelső Bíróság belső felépítését, két új tanáccsal egészítve ki azt. A rendkívüli ellenőrzéssel és közügyekkel foglalkozó egyik új tanács az új rendkívüli jogorvoslati eljárás keretében indított ügyeket értékeli<sup>98</sup>. Úgy tűnik, hogy ez az új tanács túlnyomórészt új bírákból<sup>99</sup> áll majd, és feladata a parlamenti és helyhatósági választások érvényességének megállapítása, valamint a választási jogviták kivizsgálása lesz, többek között az európai parlamenti választásokkal<sup>100</sup> összefüggésben is. Ezenfelül egy kizárólag új bírákból<sup>101</sup> álló új autonóm<sup>102</sup> fegyelmi tanács is létrejön, melynek feladata a Legfelsőbb Bíróság bírái ellen indított fegyelmi ügyek<sup>103</sup> első- és másodfokú felülvizsgálata lesz. Ez a jelentős autonómiával rendelkező, új bírákból álló két új tanács aggályokat vet fel a hatalmi ágak szétválasztását tekintve. Amint azt a Velencei Bizottság megjegyzi, jóllehet mindkét tanács a Legfelsőbb Bíróság részét képezi, a gyakorlatban azok az összes többi tanács fölött állnak, így fennáll a veszélye, hogy a teljes igazságügyi rendszert ez a két – a kormányzó többség meghatározó befolyásával választott új bírákból álló – tanács uralja majd<sup>104</sup>. A Velencei Bizottság kiemeli továbbá, hogy a törvény miatt a választási jogviták bírósági felülvizsgálata során rendkívüli mértékben fennáll a politikai befolyás kockázata, ami komolyan fenyegeti a lengyel demokrácia működését<sup>105</sup>.
- (136) A törvény bírósági ülnököket vezet be, akiket a Lengyel Köztársaság Szenátusa nevez ki<sup>106</sup>, és akik a Legfelsőbb Bíróság elé vitt, rendkívüli jogorvoslattal kapcsolatos ügyekben, valamint a Legfelsőbb Bíróság által vizsgált fegyelmi ügyekben járnak el. Amit arra a Velencei Bizottság rámutatott, az a tény, hogy a Legfelsőbb Bíróság két új tanácsában bírósági ülnökök tevékenykednek majd, veszélyezteti az igazságszolgáltatás hatékonyságát és minőségét<sup>107</sup>.

#### 4.2. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács szóló törvény

- (137) A lengyel alkotmány szerint a bírák függetlenségének megóvása a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács feladata<sup>108</sup>. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács szerepe közvetlen hatással van a bírák függetlenségére – különösen az előléptetésükre, áthelyezésükre, a fegyelmi eljárásra, felmentésükre és idő előtti visszavonulásukra. Például a bírák előléptetése (a kerületi bíróságról a regionális bíróságra) esetén a köztársasági elnöknek a bírót még egyszer ki kell neveznie, ezért

<sup>98</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 26. és 94. cikke.

<sup>99</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 134. cikke; a munkaügyekkel, szociális biztonsággal és közügyekkel foglalkozó korábbi tanácsot két külön tanácsra osztották: a munkaügyekkel és a szociális biztonsággal foglalkozó tanácsra, valamint a rendkívüli ellenőrzéssel és a közügyekkel foglalkozó új tanácsra; ezt az új tanácsot új bírák alkotják, mivel valamennyi jelenlegi bírát a munkaügyekkel és a szociális biztonsággal foglalkozó tanácshoz helyezik át; a Legfelsőbb Bíróság jelenlegi bírái kérhetik az új tanácshoz történő áthelyezésüket.

<sup>100</sup> Az e tanács hatáskörébe tartozó feladatok teljes listáját a 26. cikk tartalmazza.

<sup>101</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 131. cikke értelmében, mindaddig, amíg nem történt meg a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsban eljáró összes bírójának kinevezése, a Legfelsőbb Bíróság más bíráit nem lehet áthelyezni ennek a tanácsnak a tisztségeibe.

<sup>102</sup> A fegyelmi tanács elnöke autonómiával rendelkezik a Legfelsőbb Bíróság első elnökével szemben, és e tanács költségvetése jelentősen megemelhető a Legfelsőbb Bíróság általános költségvetéséhez képest (ld. a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 7. cikkének (2) és (4) bekezdését és 20. cikkét).

<sup>103</sup> A fegyelmi tanács hatáskörébe tartozó feladatok teljes listáját a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 27. cikke tartalmazza.

<sup>104</sup> CDL(2017)035 vélemény, 92. pont.

<sup>105</sup> CDL(2017)035 vélemény, 43. pont.

<sup>106</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 61. cikkének (2) bekezdése.

<sup>107</sup> CDL(2017)035 vélemény, 67. pont.

<sup>108</sup> A lengyel alkotmány 186. cikkének (1) bekezdése: „A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács feladata a bíróságok és bírák függetlenségének megóvása”.

a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács részvételével történő bírói értékelési és kinevezési eljárást újból le kell folytatni. Azokat a bírósági titkárokat, akik már bírói feladatokat látnak el, szintén értékelnie kell a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsnak, mielőtt a köztársasági elnök bíróvá nevezné ki őket.

- (138) Ezért az igazságszolgáltatási tanácsot létrehozó tagállamokban a tanács függetlensége a bírák függetlenségére a kormány vagy a parlament részéről gyakorolt tisztességtelen befolyás elkerülése szempontjából különös jelentőséggel bír<sup>109</sup>.
- (139) A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény fokozza az igazságszolgáltatás általános függetlenségével kapcsolatos aggályokat azáltal, hogy előírja a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács összes bíró tagja megbízatásának idő előtt megszűnését, és teljesen új rendszert hoz létre a bíró tagok kinevezésére, amely nagy fokú politikai befolyásolást tesz lehetővé.
- (140) A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény 6. cikke szerint a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács jelenlegi összes bíró tagjának megbízatása idő előtt megszűnik. A jogalkotó hatalom döntésével történő megszüntetés aggályokat támaszt a Tanács függetlensége és a hatalmi ágak szétválasztása tekintetében. A parlament a bírák befolyásának hátrányára döntő befolyáshoz jut majd a Tanács összetételét illetően. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács összetételének megváltoztatása már a törvény kihirdetését követő másfél hónapon belül bekövetkezhet<sup>110</sup>. A jogviszony idő előtti megszüntetése alkotmányossági aggályokat is felvet, amint a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács, a Legfelsőbb Bíróság és az állampolgári jogok biztosának véleményében kiemelték.
- (141) A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács bíró tagjainak kinevezésére vonatkozó új rendszer szintén súlyos aggályokat okoz. Széles körben elfogadott európai normák, közelebbről az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. évi ajánlása rögzíti, hogy „a[z igazságszolgáltatási tanácsok] tagjainak legalább felét olyan bírácoknak kell alkotniuk, akiket a szakma képviselői választottak ki a bíróságok minden szintjéről, tiszteletben tartva a bírói karon belüli sokszínűséget”<sup>111</sup>. A tagállamoktól függ, hogy igazságszolgáltatásukat igazságszolgáltatási tanáccsal vagy anélkül szervezik-e meg. Amennyiben azonban – Lengyelország esetéhez hasonlóan – igazságszolgáltatási tanács létesül, annak függetlenségét az európai normákkal összhangban kell biztosítani.

<sup>109</sup> Például a bírákkal szemben valamely tanács által folytatott fegyelmi eljárás kontextusában az Emberi Jogok Európai Bírósága megkérdőjelezte a jogalkotó, illetve a végrehajtó hatalom befolyásának mértékét tekintettel arra, hogy a tanács többségében közvetlenül e hatalmi ágak által kinevezett tagokból áll; az EJEB 55391/13, 57728/13 és 74041/13 sz., Ramos Nunes de Carvalho E Sá kontra Portugália ügyben hozott 2016. június 21-i ítéletének 77. pontja.

<sup>110</sup> A jelenlegi bíró tagok megbízatása a Tanács új bíró tagjai közös hivatali idejének kezdete előtti napon, és legkésőbb 90 nappal a törvény hatálybalépése után járna le. Az ütemezés a következő: a törvény kihirdetését követő három napon belül a Szejm elnöke bejelenti a kinevezési eljárás kezdetét. E bejelentéstől számított 21 napon belül a jogosult csoportok (legalább 25 bíróból vagy 2000 állampolgárból álló csoportok) a Szejm elnöke elé terjesztik a Tanács bíró tagjainak tisztségére pályázó jelölteket. E 21 napos határidő letelte után az elnök továbbítja a jelöltek listáját a parlamentti képviselőcsoportoknak, amelyeknek hét nap áll a rendelkezésére ahhoz, hogy legfeljebb kilenc jelöltet javasoljanak erről a listáról. Ezt követően a rendes előírások szerinti kinevezési eljárásra kerül sor (lásd alább); vö. a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényt módosító törvény 6. és 7. cikkével, valamint 1. cikkének (1) és (3) bekezdésével, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényt módosító törvény által beiktatott 11a. és 11d. cikk tekintetében.

<sup>111</sup> 27. pont; lásd továbbá az Európa Tanács 2016. évi akcióterve C. pontjának ii. alpontját; az igazságszolgáltatási tanács a társadalom szolgálatában 10. sz. CCJE vélemény 27. pontját; továbbá az ENCJ az igazságszolgáltatási tanácsokról szóló 2010–11. évi jelentésének 2.3. pontját.

- (142) A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény elfogadásáig a lengyel rendszer teljeskörűen megfelelt az említett normáknak, mivel a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács többségében bírák által választott bírákból állt. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény módosításáról szóló törvény 1. cikkének (1) bekezdése és 7. cikke radikálisan megváltoztatná ezt a rendszert annak előírásával, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács 15 bíró tagját a Szejm<sup>112</sup> nevezheti ki, és e tagok a Szejm által újból kinevezhetők. Ezen túlmenően nincs garancia arra, hogy az új törvény alapján a Szejm a bírói kar által támogatott bíró tagokat fog kinevezni a Tanácsba, mivel nem csupán 25 bíróból álló csoportok, hanem legalább 2000 állampolgárból álló csoportok is előterjeszthetnek jelölteket ezekre a tisztségekre<sup>113</sup>. Továbbá a Szejm egyik bizottsága előre megállapítja a jelöltek végleges listáját, amelyet a Szejm egyszerre fog jóváhagyni<sup>114</sup>. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács bíró tagjainak kinevezésére vonatkozó új szabályok jelentősen növelik a parlamentnek a Tanács felett gyakorolt befolyását és az európai normákkal ellentétben káros hatást gyakorolnak annak függetlenségére. Az, hogy a bíró tagokat a Szejm háromötödös többséggel nevezi ki, nem enyhít ezen az aggodalmon, mivel a bíró tagokat továbbra sem a szakma képviselői választják ki. Ezen túlmenően, abban az esetben, ha nem érik el ezt a háromötödös többséget, a Szejm a szavazatok abszolút többségével nevezi ki a Tanács bíró tagjait.
- (143) Ez a helyzet aggályokat kelt az igazságszolgáltatás függetlensége szempontjából. Például egy ugyanabban az időben regionális bíróvá történő előléptetésre váró kerületi bíró, akinek politikailag kényes ügyben kell ítéletet hoznia, előléptetési esélyei veszélyeztetésének elkerülése érdekében hajlamos lehet a politikai többség által támogatott álláspontot követni. Még ha ez a kockázat nem merül is fel, az új rendszer nem nyújt kellő garanciát a függetlenség látszatának biztosítására, amely kulcsfontosságú annak a bizalomnak a fenntartása érdekében, amelyet egy demokratikus társadalomban a bíróságoknak kell kelteniük a nyilvánosságban<sup>115</sup>. A politikai befolyás alatt álló Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsnak a bírósági titkárokat is értékelni kell majd bíróvá való kinevezésük előtt.
- (144) A Velencei Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács 15 bíró tagjának a parlament általi kinevezése, a jelenleg hivatalban lévő tagok azonnali felváltásával együtt messzemenően átpolitizálná ezt a szervet. A Velencei Bizottság ehelyett azt ajánlja, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács bíró tagjait a jelenlegi törvényben foglaltakhoz hasonlóan a szakma képviselői válasszák meg<sup>116</sup>. Az is kifejti, hogy a törvény gyengíti a Tanács függetlenségét a

<sup>112</sup> Az alkotmány rögzíti, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács hivatalból kinevezett tagokból (a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, az igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke és az elnöki megbízott) és választott tagokból áll. A választott tagság a „Szejm által választott” négy képviselőből, a „Szenátus által választott” két szenátorból és (a rendes, közigazgatási, katonai bíróságokról és a Legfelsőbb Bíróságról „kiválasztott”) 15 bíróból áll.

<sup>113</sup> A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény 1. cikkének (3) bekezdése a 11a. cikk (2) és (3) bekezdésével egészíti ki a szöveget: meg kell jegyezni, hogy mindegyik (bírákból és állampolgárokból álló) csoport több jelölést nyújthat be a Tanács bíró tagjaira.

<sup>114</sup> Ha a parlamenti képviselőcsoportok nem terjesztenek elő összesen 15 jelöltet, a Szejm elnöksége választja ki őket egy 15 jelöltet tartalmazó lista összeállítására érdekében, amelyet ezt követően továbbít a Szejm bizottságának (vö. az 1. cikk (3) bekezdésével, amely a 11c. cikkel és a 11d. cikk (1)–(4) bekezdésével egészíti ki a szöveget).

<sup>115</sup> Az EJEB 29369/10. sz., Morice kontra Franciaország ügyben hozott 2015. április 23-i ítéletének 78. pontja; a 25781/94. sz., Ciprus kontra Törökország ügyben hozott 2001. május 10-i ítéletének 233. pontja.

<sup>116</sup> CDL(2017)035 vélemény, 130. pont.



parlamenti többséggel szemben, valamint hozzájárul az egész igazságszolgáltatás függetlenségének gyengítéséhez<sup>117</sup>.

- (145) A törvényjavaslatra vonatkozó véleményükben a Legfelsőbb Bíróság, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács és az állampolgári jogok biztosa az új rendszer alkotmányosságát illetően számos aggályt vetettek fel. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács mindenekelőtt megállapítja, hogy a lengyel alkotmány szerint a Tanács ellensúlyként szolgál a parlamenttel szemben, amely alkotmányos jogosultsággal rendelkezik a jog tartalmának meghatározására. Ezért a bíró tagok politikai kinevezése és a Tanács jelenlegi bíró tagjai megbízatásának idő előtti megszüntetése sérti a hatalmi ágak szétválasztásának és az igazságszolgáltatás függetlenségének elvét. A korábbi ajánlásokban kifejtettek szerint e rendelkezések hatékony alkotmányossági felülvizsgálata jelenleg nem lehetséges.

#### **4.3. A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény**

##### *4.3.1. A nyugdíjkorhatár és a bírák megbízatásának meghosszabbítására vonatkozó jogkör*

- (146) A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 1. cikke (26) bekezdésének b)–c) pontja és 13. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy a rendes bírákra vonatkozó nyugdíjkorhatár nők esetében 67-ről 60 évre, míg férfiak esetében 67-ről 65 évre csökken, és az igazságügyi miniszter jogosult a bírák megbízatásának (70 éves korig történő) meghosszabbításáról tág kritériumok alapján dönteni. E határozat meghozataláig az érintett bírák hivatalban maradnak.
- (147) Az új nyugdíjrendszer a bírák függetlenségét hátrányosan érintené<sup>118</sup>. Az új szabályok olyan további eszközt hoznak létre, amellyel az igazságügyi miniszter befolyást gyakorolhat az egyes bírákra. Közelebbről a megbízatások meghosszabbításával kapcsolatos tág kritériumok túlzott mozgásteret engednek és ezzel aláássák a bírók elmozdíthatatlanságának elvét<sup>119</sup>. A nyugdíjkorhatár leszállításával egyidejűleg a törvény lehetővé teszi, hogy az igazságügyi miniszter a bírák megbízatását – az adott bíró kérelmére – nők esetében legfeljebb tíz évvel, míg férfiak esetében legfeljebb öt évvel meghosszabbítsa. A megbízatás meghosszabbítására vonatkozó döntés igazságügyi miniszter általi meghozatalára nem áll rendelkezésre határidő sem, ami lehetővé teszi, hogy az igazságügyi miniszter az érintett bírák felett befolyást gyakoroljon a megbízatásuk hátralevő ideje alatt. Az érintett bírákat már a nyugdíjkorhatár elérése előtt is nyomás alá helyezheti pusztán az a kilátás, hogy az igazságügyi minisztertől meghosszabbítást kell majd kérniük.
- (148) A bírák nyugdíjkorhatárának leszállításával és ezzel egyidejűleg a bírák megbízatása meghosszabbításának az igazságügyi miniszter döntésétől való függővé tételével az új szabályok aláássák a bírák elmozdíthatatlanságának elvét, amely a Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint a bírák függetlenségének központi eleme. A független bírósággal kapcsolatos követelmények körében a Bíróság megállapította, hogy a bírák személyi és szervezeti függetlenséget élveznek kötelezettségeik ellátása során, és a felmentéssel szemben is védelmet kell élvezniük a végrehajtó hatalom által gyakorolt esetleges jogellenes

<sup>117</sup> CDL(2017)035 vélemény, 31. pont.

<sup>118</sup> Az Európa Tanács 2010. évi ajánlása, 49. pont.

<sup>119</sup> A törvény szerint az igazságügyi miniszter határoz a bíró megbízatásának meghosszabbításáról, minek során „figyelembe veszi a rendes bíróságok személyzetének észszerű használatát és az egyes bíróságok munkateréből adódó szükségleteket” (lásd: a törvény 1. cikke (26) bekezdésének b) pontja).

beavatkozás vagy nyomás ellen nyújtott hatékony biztosíték révén<sup>120</sup>. Az érintett rendelkezések nincsenek összhangban azokkal az európai normákkal sem, amelyek szerint a bírák hivatali idejét – amennyiben van ilyen – a kötelező nyugdíjkorhatárig biztosítani kell. A Velencei Bizottság osztja a Bizottság aggályait<sup>121</sup>.

- (149) A Bizottság megjegyzi, hogy az új szabályok alkotmányossági aggályokat is felvetnek. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja<sup>122</sup> szerint annak lehetővé tétele, hogy az igazságügyi miniszter döntsön valamely bíró megbízatásának meghosszabbításáról, valamint a bírák nyugdíjkorhatárának leszállítása együttesen sértik a bírák elmozdíthatatlanságának elvét (az alkotmány 180. cikkének (1) bekezdése). A fentiekben kifejtettek szerint a Bizottság emlékeztet arra, hogy e rendelkezések hatékony alkotmányossági felülvizsgálata jelenleg nem lehetséges.
- (150) A lengyel hatóságok a Bizottság 2017. július 26-i ajánlására adott válaszukban nem enyhítik a Bizottság aggályait, és nem jelentenek be a Bizottság által felvetett problémák rendezését célzó semmilyen konkrét intézkedést. A válasz nem tér ki arra, hogy az igazságügyi miniszter befolyást gyakorolhat az egyes bírákra, mielőtt döntést hozna arról, hogy hozzájárulását adja az érintett bírák hivatalban maradásához azt követően, hogy azok elérték a nyugdíjkorhatárt.

#### 4.3.2. A bírósági elnökök

- (151) A lengyel jogrendszerben a bírósági elnökök kettős szerepet töltenek be: nem pusztán a bíróság irányításáért felelnek, hanem igazságszolgáltatási feladatokat is ellátnak. A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény aggályokat vet fel a bírósági elnökök személyes függetlenségét illetően az igazságszolgáltatási feladatuk ellátása során.

##### *Felmentési jogkör*

- (152) A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 17. cikkének (1) bekezdése és 18. cikkének (1) bekezdése foglalja magába a bírósági elnökök és alelnökök felmentésével kapcsolatos szabályokat. A törvény hatálybalépését követő hat hónapos időszak alatt az igazságügyi miniszter anélkül mentheti fel a bíróságok elnökét, hogy ebben konkrét kritériumok kötnék, nem köteles indokolásra, és az igazságszolgáltatás e határozatokat nem akadályozhatja meg. Ezenfelül az igazságügyi miniszter felmentő határozatával szemben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak.
- (153) A Bizottság aggálya az igazságügyi minisztert e hat hónapos időszakban megillető jogkörre vonatkozik. E hat hónapos időszakot követően az 1. cikk (7) bekezdése szerint az igazságügyi miniszter továbbra is felmentheti a bíróságok elnökét, konzultálnia kell azonban a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanáccsal, amely kétharmados többségi szavazással elfogadott állásfoglalással megakadályozhatja a tervezett felmentést<sup>123</sup>.

##### *Kinevezési jogkör*

<sup>120</sup> A Bíróság C53/03. sz., Syfait és társai ügyben hozott 2005. május 31-i ítéletének 31. pontja; a Bíróság C-103/97. sz., Köllensperger és Atzwanger ügyben hozott 1999. február 4-i ítéletének 20. pontja.

<sup>121</sup> CDL(2017)035 vélemény, 100–109. pont.

<sup>122</sup> A Legfelsőbb Bíróság 2017. április 28-i véleménye.

<sup>123</sup> A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 1. cikkének (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács nem nyilvánít véleményt az attól a naptól számított 30 napon belül, amikor az igazságügyi miniszter előterjeszti a tervezett felmentést, ez nem jelenthet akadályt az felmentés előtt.

- (154) A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 1. cikkének (6) bekezdése szerint az igazságügyi miniszter jogosult kinevezni a bírósági elnököket. Egyedül azt a kritériumot kell alkalmazni, hogy a bírósági elnököt fellebbviteli bíróság elnöki tisztsége esetén a fellebbviteli bíróság vagy regionális bíróság bírái; regionális bíróság elnöki tisztsége esetén a fellebbviteli bíróság, a regionális bíróság vagy a kerületi bíróság bírái; kerületi bíróság elnöki tisztsége esetén a regionális bíróság vagy a kerületi bíróság bírái közül kell kinevezni. Az igazságügyi miniszter nem köteles konzultálni a bírói karral erről a döntésről. A miniszter csupán az új bírósági elnök kinevezése után mutatja be az új elnököt az érintett bíróság bírói közgyűlésének. Az igazságügyi miniszter bírósági elnök kinevezésére vonatkozó említett jogköre nem változik a hat hónapos időszak lejárta után.

*A felmentési és kinevezési jogkör hatásai*

- (155) Mivel a bírósági elnökök aktív bírák, a bírósági elnökök – hat hónapos időszak folyamán történő önkényes – felmentésére és kinevezésére vonatkozó jogkör lehetővé teszi, hogy az igazságügyi miniszter befolyást gyakoroljon a bírósági elnökök felett, ami érintheti azok személyes függetlenségét az igazságszolgáltatási feladatok ellátása során. Például kényes ügyben az állammal szemben ítélethozatalra felhívott bírósági elnök az igazságügyi miniszter részéről nyomást érezhet arra vonatkozóan, hogy felmentésének elkerülése érdekében a kormány álláspontját kövesse ahelyett, hogy annak érdemi tartalma alapján függetlenül bírálná el az ügyet. Az igazságszolgáltatás függetlenségéhez az szükséges, hogy a bírák funkcióikat teljesen autonóm módon, minden más szervnek való alárendeltség nélkül és így olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben védetten gyakorolhassák, amely veszélyeztetheti határozathozataluk függetlenségét az előttük folyamatban levő eljárásokban<sup>124</sup>.
- (156) Az igazságügyi miniszter ilyen mérlegelési jogkörre a bírósági elnöki tisztségre pályázó bírák esetében is befolyásolhatja az ügyek elbírálásának mikéntjét – különösen politikailag érzékeny ügyekben –, mivel e bírák nem szeretnék csökkenteni bírósági elnöki kinevezésük esélyeit. Ennek következtében az ügyek elbírálása során személyi függetlenségük ugyanúgy sérülne.
- (157) Ezen túlmenően meg kell jegyezni, hogy a bírósági elnökök a bíróság vezetőjeként más bírák vonatkozásában jelentős jogkörökkel rendelkeznek. Az igazságügyi miniszter bírósági elnökök felmentésével és kinevezésével kapcsolatos mérlegelési jogköre azt is befolyásolhatja, hogy a bírósági elnökök miként alkalmazzák a bíróság vezetőjeként más bírák vonatkozásában őket megillető, említett jogköröket. Ennek következtében a szóban forgó bírák személyes függetlenségét is befolyásolhatják. Ennélfogva az igazságügyi miniszter jogköre közvetett hatást gyakorolhatnak az igazságügyi miniszter befolyása alá kerülő bírósági elnökök irányítása alatt dolgozó bírák függetlenségére is. Például a bírósági elnökök jogkörrel rendelkeznek arra, hogy a bírákat kollégiumvezetői vagy csoportvezetői funkciójukból leváltsák<sup>125</sup>, hiányosság esetén a kollégiumvezetők és csoportvezetők részére írásbeli értesítést

<sup>124</sup> A Bíróság C-503/15. sz., Margarit Panicello ügyben hozott 2017. február 16-i ítéletének 37. és 38. pontja; a Bíróság C-203/14. sz., Consorci Sanitari del Maresme ügyben hozott 2015. október 6-i ítéletének 19. pontja; a Bíróság C222/13. sz., TDC ügyben hozott 2014. október 9-i ítéletének 30. pontja; a Bíróság C-58/13. és C-59/13. sz., Torresi egyesített ügyekben hozott 2014. július 17-i ítéletének 22. pontja; a Bíróság C-506/04. sz., Wilson ügyben hozott 2006. szeptember 19-i ítéletének 51. pontja.

<sup>125</sup> A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 17. cikkének (2) bekezdése és 18. cikkének (2) bekezdése értelmében a törvény hatálybalépése után hat hónapig biztosítják a fellebbviteli és a regionális bíróságok elnökei számára azt a jogkört, hogy bírákat kollégiumvezetői, kollégiumvezető-helyettesi, csoportvezetői és felügyelő bírói funkciójukból leváltsanak.

küldjenek, egyidejűleg csökkentve e kollégiumvezetők és csoportvezetők illetményét<sup>126</sup>, valamint hogy az elnökségük alá tartozó bírósági szervezeten belül (ami kiterjed az adott bíróság illetékességébe tartozó bírósági kerületre, és kiterjedhet más városokban található munkahelyekre is) a bírákat hozzájárulásuk nélkül áthelyezzék<sup>127</sup>.

- (158) A Velencei Bizottság véleményében<sup>128</sup> azt hangsúlyozta, hogy a törvény lehetővé teszi, hogy a végrehajtó hatalom komoly mértékben és széles körben beavatkozzon az igazságszolgáltatás működésébe, és súlyosan veszélyeztesse az igazságszolgáltatás függetlenségét, ami a jogállamiság egyik alapvető elemét képezi. A törvény nem nyújt megfelelő védelmet a bírósági elnököknek az önkényes felmentéssel szemben, továbbá az igazságügyi miniszter bírósági elnök kinevezésére/felmentésére vonatkozó döntését a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács jóváhagyásától vagy az érintett bíróság bírói közgyűlésének a szavazatok egyszerű többségével adott jóváhagyástól kellene függővé tenni. Emellett az eljárási szabályzat szerint az igazságügyi miniszter hatáskörrel rendelkezik „az ügyek szignálására vonatkozó részletes szabályok” és „az ügyek véletlenszerű elosztásával kapcsolatos módszer” megállapítására, valamint különös szabályokat is meghatározhat, ha az ügyek véletlenszerű elosztása nem lehetséges vagy nem hatékony. Amint a Velencei Bizottság kiemelte, ez a jogkör felhasználható az ügyek véletlenszerű elosztási rendszerébe való beavatkozásra; az ügyek elosztására vonatkozó módszer megállapítása nem tartozhat az igazságügyi miniszter mérlegelési jogkörébe<sup>129</sup>.
- (159) Továbbá Legfelsőbb Bíróság, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács és az állampolgári jogok biztosa véleményeikben rámutattak, hogy a rendelkezések alkotmányossági aggályokat vetnek fel. Konkrétan a bírósági elnökök igazságügyi miniszter általi felmentésének lehetővé tétele figyelmen kívül hagyja a bírói függetlenség és a hatalmi ágak szétválasztásának elvét. A jelen körülmények között azonban e rendelkezések alkotmányosságát már nem ellenőrizheti és nem garantálhatja független alkotmánybíróság.
- (160) Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy egyértelmű kapcsolat van a bírósági elnök tisztségéből való felmentése és az igazságszolgáltatási függetlensége között. A Baka-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy a kérelmezőnek a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségéből való idő előtti felmentése – noha a kérelmező nem vesztette el bírói tisztségét – megghiúsította magát az igazságszolgáltatás függetlenségének megőrzésére vonatkozó célkitűzést, ahelyett hogy azt szolgáltatta volna<sup>130</sup>.
- (161) A rendelkezésre álló információk szerint az igazságügyi miniszter mostanáig 24 bírósági elnököt mentett fel és legalább 32 bírósági elnököt nevezett ki (ezek a számok a rendes üres álláshelyekre történő kinevezéseket tartalmazzák).
- (162) A lengyel hatóságok a Bizottság 2017. július 26-i ajánlására adott válaszukban nem enyhítik a Bizottság aggályait, és nem jelentenek be a Bizottság által felvetett problémák rendezését célzó semmilyen konkrét intézkedést. A válasz tagadja, hogy az igazságügyi miniszter jogköre beavatkozna az ügyeket elbíráló bíróként

<sup>126</sup> A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 1. cikke (13) bekezdésének b) pontja.

<sup>127</sup> A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 1. cikke (5) bekezdésének b) pontja.

<sup>128</sup> CDL-AD(2017)035. vélemény, 125. pont.

<sup>129</sup> CDL-AD(2017)035 vélemény, 120. pont.

<sup>130</sup> Az EJEB 20261/12. sz., Baka kontra Magyarország ügyben hozott 2016. június 23-i ítéletének 172. pontja.

tevékenykedő bírósági elnökök függetlenségébe, és azt hangsúlyozza, hogy a miniszter jogköre kizárólag a bírósági elnökök adminisztratív tevékenységeit érinti. A válasz nem tér ki azonban arra, hogy a bírósági elnökök hat hónapos időszak folyamán történő önkényes felmentésére vonatkozó jogkör lehetővé teszi, hogy a miniszter befolyást gyakoroljon a bírósági elnökök felett, ami érintheti azok személyes függetlenségét az ügyek elbírálása során.

#### 4.3.2. Egyéb aggályok

- (163) Az igazságügyi miniszter „írásbeli észrevételeket” intézhet egy adott alacsonyabb fokú bíróság elnökéhez annak kapcsán, hogy az utóbbi állítólagosan helytelenül irányítja ezt a bíróságot. Az ilyen „írásbeli észrevételek” következtében az alacsonyabb fokú bíróság elnökének illetménye legfeljebb hat hónapig akár 50 %-kal is csökkenhet<sup>131</sup>. Maga a miniszter a fellebbviteli bíróság elnökéhez vagy alelnökéhez címzett „írásbeli felszólítást” adhat ki, és ennek megfelelően csökkentheti az illetményt. Mivel a bírói javadalmazásnak a bíró magatartása következtében történő csökkentése fegyelmi szankciónak tekinthető<sup>132</sup>, nem célszerű, hogy az igazságügyi miniszter egyoldalúan – bármilyen alátámasztó bírósági határozat nélkül – döntsön egy ilyen csökkentésről.

### 4.4. Más jogi aktusok

#### 4.4.1. Az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény

- (164) Az új törvényhozás által elfogadott más jogszabályok is aggályokat vetnek fel az igazságszolgáltatás függetlensége és a hatalmi ágak szétválasztása tekintetében.
- (165) Az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény 2. cikkének (1) bekezdése és 2. cikkének (36) bekezdése alapján a bírósági titkárok négy évig a kerületi bíróságokon bírói feladatokat látnak el. Konkrétan a bírósági titkárok a kerületi bíróságokon egyesbíróként járhatnak el.
- (166) A lengyel jogrendszerben ugyanakkor a bírósági titkárok nem rendelkeznek a bírákéval azonos jogállással<sup>133</sup>. A bírósági titkárokat négyéves korlátozott időszakra nevezik ki, és 36 hónap után elkezdhetnek bírói pozícióra pályázni. A bírósági titkárokra nem vonatkoznak a bírákra vonatkozó, a bírák függetlenségének védelmét szolgáló garanciák – például a kinevezést illetően, amely nem a bírák kinevezésével azonos eljárásban történik. A bírói pozícióval ellentétben az igazságszolgáltatási feladatokat ellátó bírósági titkárok pozícióját az alkotmány nem rögzíti. Ebből az következik, hogy jogállásuk, valamint a függetlenségüket szolgáló garanciák rendes törvénnyel, az alkotmány megváltoztatása nélkül módosíthatók<sup>134</sup>. Az, hogy a bírósági titkárok egyesbíróként járhatnak el a kerületi bíróságokon, még fontosabbá teszi a függetlenségük kérdését.
- (167) Az Országos Bírói Iskoláról szóló törvénnyel kapcsolatos jogalkotási eljárás során a Legfelsőbb Bíróság és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács aggályát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a bírósági titkárok függetlenségét szolgáló garanciák

<sup>131</sup> Az igazságügyi miniszter a teljesítményértékelés révén befolyást gyakorolhat a fellebbviteli bíróságok elnökeire; a negatív értékelés következtében pénzbüntetést szabhat ki a bíróságok elnökeire, a pozitív értékelés eredményeként pedig emelheti az elnökök illetményét; A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 1. cikkének (13)–(15) bekezdése.

<sup>132</sup> CDL(2017)035 vélemény, 114–117. pont.

<sup>133</sup> A bírósági titkárokat – noha bírói feladatokat látnak el – az igazságügyi miniszter közvetlenül, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács minimális bevonásával nevezi ki.

<sup>134</sup> A bíró függetlenségét jogalkotási szinten meghatározott konkrétabb szabályok keretében az alkotmánynak kell rögzítenie (lásd az Európa Tanács 2010. évi ajánlása, 7. pont). Azt is meg kell jegyezni, hogy véleményükben a Legfelsőbb Bíróság és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács e törvény alkotmányosságát illetően kérdéseket vetettek fel.

megfelelnek-e az alkotmánynak és elegendőek-e ahhoz, hogy teljesítsék az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes tárgyalás követelményeit<sup>135</sup>. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a bírósági titkárokat illetően az előző lengyelországi rendszer nem teljesítette ezeket a kritériumokat<sup>136</sup>.

- (168) A lengyel hatóságok a Bizottság 2017. július 26-i ajánlására adott, 2017. augusztus 28-án érkezett válaszukban nem enyhítik a Bizottság aggályait, és nem jelentenek be a Bizottság által felvetett problémák rendezését célzó semmilyen konkrét intézkedést.

#### 4.4.2. Egyéb jogszabályok

- (169) Az ügyészségről szóló törvény<sup>137</sup> egyesítette az igazságügyi miniszter és a legfőbb ügyész tisztségét, valamint jelentősen bővítette a legfőbb ügyész jogkörét az ügyészségi rendszer irányítása terén, beleértve azokat az új hatásköröket, amelyek lehetővé teszik az igazságügyi miniszter számára, hogy egyedi ügyekben közvetlenül beavatkozzon.
- (170) Amint a Velencei Bizottság hangsúlyozta<sup>138</sup>, hogy bár az ügyészi hivatal függetlenségének és autonómiájának elismerése nem annyira kategorikus jellegű, mint a bíróságok esetében, az igazságügyi miniszter és a legfőbb ügyész tisztségének egyesítése, a legfőbb ügyész ügyészségi rendszerrel kapcsolatos kibővített jogköre, az igazságügyi miniszternek az igazságszolgáltatás tekintetében a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény alapján kibővített jogköre, valamint e jogkörök ellenőrzésének gyengesége együttesen túl sok jogkört összpontosít egyetlen személy kezében. Ez nem csupán az ügyészségi rendszernek a politikai szférától való függetlenségére nézve jár közvetlen hátrányos következményekkel, hanem az igazságszolgáltatás függetlensége tekintetében is, tehát a hatalmi ágak szétválasztását és a jogállamiságot is befolyásolja Lengyelországban.

### 5. ANNAK MEGÁLLAPÍTÁSA, HOGY FENNÁLL AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS 2. CIKKÉBEN HIVATKOZOTT ÉRTÉKEK SÚLYOS MEGSÉRTÉSÉNEK EGYÉRTELMŰ VESZÉLYE

- (171) Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése értelmében a Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében hivatkozott értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki<sup>139</sup>.
- (172) A Bizottság véleménye szerint a fenti szakaszokban leírt helyzet annak egyértelmű veszélyét hordozza, hogy a Lengyel Köztársaság súlyosan megsérti az EUSZ 2.

<sup>135</sup> A Legfelsőbb Bíróság 2017. február 3-i véleménye; a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács 2017. február 10-i véleménye.

<sup>136</sup> Az EJEB 23614/08. sz., Henryk Urban és Ryszard Urban kontra Lengyelország ügyben hozott 2011. február 28-i ítélete; az EJEB 36921/07. sz., Mirosław Garlicki kontra Lengyelország ügyben hozott 2011. szeptember 14-i ítélete; az EJEB 33530/06. sz., Pohoska kontra Lengyelország ügyben hozott 2012. április 10-i ítélete.

<sup>137</sup> Az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 177. számon; az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvényt végrehajtó rendelkezésekről szóló törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 178. számon.

<sup>138</sup> CDL-AD(2017)037 vélemény, 28. és 115. pont.

<sup>139</sup> Lásd még: a Bizottság 2003. október 15-i közleménye: Az Unió alapját képező értékek tisztelete és előmozdítása – COM(2003) 606 végleges.

cikkében említett jogállamiságot. A Bizottság a fent ismertetett tények mérlegelése után jutott erre a megállapításra.

- (173) A Bizottság megjegyzi, hogy a két év alatt egymást követően elfogadott több mint 13 törvény érinti a lengyelországi igazságszolgáltatás teljes szerkezetét: az Alkotmánybíróságot, a Legfelsőbb Bíróságot, a rendes bíróságokat, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsot, az ügyészséget, és az Országos Bírói Iskolát. Mindezen jogalkotási módosítások közös jellemzője, hogy szisztematikusan lehetővé teszik a végrehajtó vagy a jogalkotó hatalom jelentős beavatkozását e hatóságok és szervek összetételébe, jogköreibe, irányításába és működésébe. A jogalkotási változtatások és azok együttes hatása súlyosan veszélyezteti az igazságszolgáltatás függetlenségét és a hatalmi ágak szétválasztását, vagyis a jogállamiság alapvető elemeit Lengyelországban. A Bizottság megállapítja továbbá, hogy erre az intenzív jogalkotási tevékenységre az érdekeltekkel való megfelelő konzultáció nélkül, az állami hatóságok közötti lojális együttműködés szellemének elhanyagolásával, valamint az európai és nemzetközi szervezetek széles skálájából érkező vélemények figyelembevételének mellőzésével került sor.
- (174) A Bizottság 2016. január óta széles körű párbeszédet folytatott a lengyel hatóságokkal annak érdekében, hogy megoldásokat találjanak a felvetett aggályokra. A Bizottság a teljes folyamat során mindig tárgyilagosan és alaposan megindokolta aggályait. A jogállamisági keretnek megfelelően, a Bizottság véleményt adott ki, amit a lengyelországi jogállamiságra vonatkozó három ajánlás követett. Számos levélváltásra és találkozóra került sor a lengyel hatóságokkal. A Bizottság mindig egyértelművé tette, hogy kész konstruktív párbeszédet folytatni, és ennek érdekében több alkalommal további találkozókra hívta a lengyel hatóságokat. Azonban ezen erőfeszítések ellenére a párbeszéd nem oszlatta el a Bizottság aggályait.
- (175) A Bizottság által kibocsátott három ajánlás ellenére folyamatosan romlott a helyzet, Különösen a következőket kell megemlíteni:
- (1) Az Alkotmánybíróság elnökének törvényellenes kinevezése, a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró felkérése, az a tény, hogy e bírák egyikét az Alkotmánybíróság elnökhelyettesévé nevezték ki, az a tény, hogy az előző törvényhozás által 2015 októberében törvényesen kinevezett három bíró az Alkotmánybíróságon ténylegesen nem léphetett bírói hivatalba, valamint az Alkotmánybíróságon belüli, fent bemutatott későbbi fejlemények ténylegesen az Alkotmánybíróság összetételének a bírák kinevezésére szolgáló rendes alkotmányos eljárás keretein kívüli teljes megváltoztatásához vezettek. Ezen okból kifolyólag a Bizottság úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségét és legitimitását súlyosan aláásták, következésképpen a lengyel törvények alkotmányossága többé nem garantálható. Az Alkotmánybíróság által e körülmények között meghozott ítéletek már nem tekinthetők hatékony alkotmányossági felülvizsgálatot biztosítóknak.
  - (2) A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény, az Országos Bírói Iskoláról szóló törvénnyel és a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvénnyel együttesen jelentősen növeli a jogállamiság előző ajánlásokban azonosított rendszerszintű fenyegetettségét. A főbb aggályok a következőképpen foglalhatók össze:
    - a) A Legfelsőbb Bíróság tekintetében,

- A jelenlegi Legfelsőbb Bíróság jelentős számú bírójának kötelező nyugállományba küldése és aktív bírói megbízatásuk meghosszabbításának lehetősége, valamint a Legfelsőbb Bíróság bíraira vonatkozó új fegyelmi felelősségi rendszer egyúttvéve strukturálisan aláassa a Legfelsőbb Bíróság bírójának függetlenségét, jóllehet az igazságszolgáltatás függetlensége a jogállamiság egyik alapvető eleme;
  - a jelenlegi Legfelsőbb Bíróság jelentős számú bírójának kötelező nyugállományba küldése lehetővé teszi továbbá a Legfelsőbb Bíróság összetételének mélyreható és azonnali megváltoztatását. Ez a lehetőség aggályokat vett fel a hatalmi ágak szétválasztása tekintetében, különösen a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács egyidejű reformjával együtt szemlélve. A köztársasági elnök ugyanis az új összetételű – nagyrészt politikai kinevezettekből álló – Igazságszolgáltatási Tanács ajánlása alapján fogja kinevezni a Legfelsőbb Bíróság összes új bíróját. Ennek eredményeként a jelenlegi parlamenti többség – legalábbis közvetve – sokkal nagyobb mértékben meghatározhatja a Legfelsőbb Bíróság összetételét annál, mint ami egy olyan rendszerben volna lehetséges, amelyben a bírói megbízatások időtartalmára vonatkozó jelenlegi szabályok szokásosan működnek – bármekkora legyen is ez az időtartam, és bármely állami szerv hatáskörébe tartozzon is a bírósági kinevezésekre vonatkozó döntéshozatal;
  - az új rendkívüli jogorvoslati eljárás a jogbiztonsággal kapcsolatos aggályokat vet fel, és a Legfelsőbb Bíróság összetételének mélyreható és azonnali megváltoztatására vonatkozó lehetőséggel együtt szemlélve a hatalmi ágak szétválasztása szempontjából is aggályos.
- b) A rendes bíróságok tekintetében;
- a bírák nyugdíjkorhatárának leszállításával és ezzel egyidejűleg a bírák megbízatása meghosszabbításának az igazságügyi miniszter mérlegelési jogkörében hozott döntésétől való függővé tételével az új szabályok aláássák a bírák elmozdíthatatlanságának elvét, amely a bírák függetlenségének központi eleme;
  - az igazságügyi miniszter mérlegelési jogköre – amelynek alapján anélkül nevezheti ki és mentheti fel a bíróságok elnökeit, hogy ebben konkrét kritériumok kötnék, nem köteles indokolásra, továbbá az igazságszolgáltatás e határozatokat nem akadályozhatja meg és nincs helye bírósági felülvizsgálatnak – érintheti a bírósági elnökök és más bírák személyes függetlenségét.
- c) A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács tekintetében;
- az igazságszolgáltatás általános függetlenségével kapcsolatos aggályokat tovább fokozza a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács összes bíró tagja megbízatásának idő előtt megszüntetése, valamint a bíró tagok újbóli kinevezése olyan eljárás szerint, amely nagy fokú politikai befolyásolást tesz lehetővé.



- (176) Az új törvények súlyos aggályokat vetnek fel a lengyel alkotmánnyal való összeegyeztethetőségüket illetően, ahogyan azt számos – különösen a Legfelsőbb Bíróságtól, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácstól és az állampolgári jogok lengyel biztosától származó – vélemény is kiemeli. A 2017. július 26-i jogállamisági ajánlásban kifejtettek szerint azonban e törvények hatékony alkotmányossági felülvizsgálata már nem lehetséges.
- (177) A lengyel kormány és a parlament kormánypárti képviselői által Lengyelországban a bírakkal és bíróságokkal szemben megtett intézkedések és nyilvános nyilatkozatok az igazságszolgáltatási rendszer egészébe vetett bizalmat rontják. A Bizottság hangsúlyozza az állami szervek közötti lojális együttműködés elvét, amelyet a Velencei Bizottság is kiemelt, és ami a jogállamiság által vezérelt demokratikus állam alkotmányos előfeltétele.
- (178) Tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme, ezek az új törvények, különösen azok együttes hatása jelentősen növeli a jogállamiság előző ajánlásokban azonosított rendszerszintű fenyegetettségét. E tekintetben a Velencei Bizottság kiemelte, hogy a javasolt változtatások együttes hatása olyan mértékben felerősíti az egyes módosítások negatív hatását, hogy az súlyosan veszélyezteti a lengyelországi igazságszolgáltatás valamennyi elemének függetlenségét<sup>140</sup>.
- (179) Az, hogy a lengyel hatóságok nem használták ki a Legfelsőbb Bíróságról szóló és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácstról szóló, 2017. júliusban elfogadott törvények felfüggesztését követő alkalmat arra, hogy figyelembe vegyék a Bizottság harmadik ajánlásában megfogalmazott és más szereplők, különösen a Velencei Bizottság által kifejtett aggályokat, egyértelműen azt mutatja, hogy a lengyel hatóságok nem hajlandóak foglalkozni az aggályokkal.
- (180) A helyzet különösen súlyos következményekkel jár:
- (1) Mivel az Alkotmánybíróság függetlenségét és legitimitását súlyosan aláásták, a lengyel törvények alkotmányossága többé nem garantálható. Ez a helyzet a jogállamiság tiszteletben tartása szempontjából különösen aggasztó, mivel – a Bizottság ajánlásaiban foglaltak szerint – a lengyel parlament több különösen érzékeny új jogalkotási aktust fogadott el, köztük az új közszolgálati törvényt<sup>141</sup>, a rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvényt<sup>142</sup>, az ügyészségről szóló törvényt<sup>143</sup>, az állampolgári jogok biztosáról szóló és egyes más törvényeket módosító törvényt<sup>144</sup>, a Nemzeti Média tanácsról szóló törvényt<sup>145</sup> és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló törvényt<sup>146</sup>.

<sup>140</sup> CDL-AD(2017)035 vélemény, 131. pont.

<sup>141</sup> 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.

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> Az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 177. számon; az ügyészségről szóló, 2016. január 28-i törvényt végrehajtó rendelkezésekről szóló törvény, amelyet 2016. február 15-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 178. számon.

<sup>144</sup> Az állampolgári jogok biztosáról szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító, 2016. március 18-i törvény, amelyet 2016. május 17-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 677. számon.

<sup>145</sup> A Nemzeti Média tanácsról szóló, 2016. június 22-i törvény, amelyet 2016. június 29-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 929. számon.

<sup>146</sup> A terrorizmus elleni fellépésekről szóló, 2016. június 10-i törvény, amelyet 2016. június 24-én hirdettek ki a Hivatalos Lapban 904. számon.

- (2) A jogállamiság tiszteletben tartása nem csupán annak az előfeltétele, hogy az EUSZ 2. cikkében meghatározott valamennyi alapvető értéket védelemben részesítsék. Ez egyben a Szerződésekből eredő jogok és kötelezettségek betartásának, valamint az állampolgárok, a vállalkozások és a nemzeti hatóságok közötti kölcsönös bizalom megeremtésének is előfeltétele az összes többi tagállam jogrendszerében is.
- (3) A Bizottság kiemeli, hogy a jogállamiság megfelelő érvényesülése, különösen a belső piac gördülékeny működése és a befektetésbarát környezet<sup>147</sup> szempontjából is alapvető fontosságú, mivel a gazdasági szereplőknek tudniuk kell, hogy a törvény alapján egyenlő bánásmódban részesülnek. A jogállamiság tiszteletben tartása lényeges továbbá a bel- és igazságügy terén kialakítandó kölcsönös bizalom, különösen a kölcsönös elismerésre épülő, polgári és büntetőügyekben folytatott hatékony igazságügyi együttműködés szempontjából. Ez nem biztosítható anélkül, hogy az egyes tagállamokban független igazságszolgáltatás létezne.
- (181) A Bizottság emlékeztet arra, hogy ahol alkotmánybírói rendszer jött létre, ott annak hatékonysága a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme.
- (182) A Bizottság kiemeli továbbá, hogy az igazságszolgáltatási rendszer választott modelljétől függetlenül az igazságszolgáltatás függetlenségét uniós jogkérdésként meg kell óvni. A tagállamoktól függ, hogy igazságszolgáltatásukat a bírói függetlenség megőrzését szolgáló igazságszolgáltatási tanáccsal vagy anélkül szervezik-e meg. Amennyiben azonban – Lengyelország esetéhez hasonlóan, amelyben a lengyel alkotmány kifejezetten a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsot bízta meg a bírói függetlenség megővésével – valamely tagállam igazságszolgáltatási tanácsot hoz létre, e tanács függetlenségét az európai normákkal összhangban kell biztosítani.
- (183) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy európai és nemzetközi szintű szereplők széles köre mélyszéles aggodalmának adott hangot a jogállamiság lengyelországi helyzetével kapcsolatban<sup>148</sup>, továbbá az Európai Parlament kimondta, hogy a jelenlegi lengyelországi helyzet az EUSZ 2. cikkében hivatkozott értékek súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát hordozza magában<sup>149</sup>.
- (184) A lengyel hatóságokkal folytatott két évi párbeszéd után, ami nem vezetett eredményre és nem akadályozta meg a helyzet további romlását, szükséges és arányos intézkedés, hogy a párbeszéd az Európai Parlament és a Tanács bevonásával új szakasza lépjen.
- (185) A fentiek alapján és az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésével összhangban, a Bizottság benyújtja ezt az indokolással ellátott javaslatot a Tanácshoz, felkérve a Tanácsot arra, hogy állapítsa annak egyértelmű veszélyét, hogy a Lengyel Köztársaság súlyosan

<sup>147</sup> A Tanács ajánlása (2017. július 11.) Lengyelország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben a véleményezi Lengyelország 2017. évi konvergenciaprogramját; (14) preambulumbekkezdés; HL L 261., 2017.8.9., 88. o.

<sup>148</sup> A Velencei Bizottság, az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa, az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága, az ENSZ bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges előadója, az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata, az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata, az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa, valamint számos civil társadalmi szervezet, például az Amnesty International és a Human Rights and Democracy Network.

<sup>149</sup> A jogállamiság és demokrácia lengyelországi helyzetéről szóló 2017. november 15-i állásfoglalás 16. pontja; az állásfoglalás előírta az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak, hogy készítsen különjelentést annak érdekében, hogy a plenáris ülés szavazzon a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedésre felhívó, indokolással ellátott javaslatról.

megsérti a jogállamiságot, amely az EUSZ 2. cikkében hivatkozott értékek egyike, valamint, hogy tegyen megfelelő ajánlásokat Lengyelországnak e tekintetben. Az ennek megállapítására vonatkozó tanácsi határozati javaslat szövegét csatolták ehhez az indokolással ellátott javaslatához.

- (186) Ez az indokolással ellátott javaslat az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően a lengyelországi jogállamiságról szóló 2017. december 20-i bizottsági ajánlással egyidejűleg kerül kibocsátásra. A Bizottság kész arra, hogy az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal szorosan egyeztetve felülvizsgálja ezt az indokolással ellátott javaslatot, ha a lengyel hatóságok az abban előírt határidőn belül végrehajtják az ezen ajánlásban foglalt, ajánlott intézkedéseket.

## Javaslat

**A TANÁCS HATÁROZATA****a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról**

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unióról szóló szerződésre és különösen annak 7. cikke (1) bekezdésére,  
tekintettel az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslatára<sup>1</sup>,  
tekintettel az Európai Parlament egyetértésére<sup>2</sup>,

mivel:

- (1) Az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikkében hivatkozott értékeken alapul, amelyek a tagállamok közös értékei és amelyek közé tartozik a jogállamiság tiszteletben tartása is.
- (2) Indokolással ellátott javaslatában a Bizottság előterjeszti aggályait a független és legitim alkotmányossági felülvizsgálat hiánya miatt, valamint abban a tekintetben, hogy a lengyel parlament elfogadta a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényt<sup>3</sup>, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényt<sup>4</sup>, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényt<sup>5</sup>, és az Országos Bírói Iskoláról szóló törvényt<sup>6</sup>, amelyek az igazságszolgáltatási függetlensége, a hatalmi ágak szétválasztása és a jogbiztonság tekintetében súlyos aggályokat felvető rendelkezéseket tartalmaznak. A legfontosabb aggályok elsősorban a Legfelsőbb Bíróság bíráinak és a rendes bíróságok bíráinak új nyugdíjazási rendszereire, a Legfelsőbb Bíróságon bevezetett új rendkívüli jogorvoslati eljárásra, a rendes bíróságok elnökeinek felmentésére és kinevezésére, valamint a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács bíró tagjai megbízatásának megszüntetésére és kinevezési eljárására vonatkoznak.
- (3) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a lengyel hatóságok nem hozták meg 2016. július 27-i ajánlásában<sup>7</sup>, valamint a 2016. december 21-i<sup>8</sup> és 2017. július 26-i<sup>9</sup>

<sup>1</sup> [INSERT Reference]

<sup>2</sup> HL C [...], [...], [...] o.

<sup>3</sup> A Legfelsőbb Bíróságról szóló, a Szejm által 2017. december 8-án elfogadott, és a Szenátus által [...] -án/-én jóváhagyott törvény.

<sup>4</sup> A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló, a Szejm által 2017. július 12-én elfogadott, és a Hivatalos Lapban 2017. július 28-án kihirdetett törvény.

<sup>5</sup> A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló, a Szejm által 2017. december 8-án elfogadott, és a Szenátus által [...] -án/-én jóváhagyott törvény.

<sup>6</sup> Az Országos Bírói és Ügyészi Iskoláról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló, a Szejm által 2017. május 11-én elfogadott, és a Hivatalos Lapban 2017. június 13-án kihirdetett törvény.

<sup>7</sup> A Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlása (2016. július 27.) a lengyelországi jogállamiságról; HL L 217., 2016.12.8., 53. o.

<sup>8</sup> A Bizottság (EU) 2017/146 ajánlása (2016. december 21.) a lengyelországi jogállamiságról a Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlásának kiegészítésére; HL L 22., 2017.1.27., 65. o.

kiegészítő ajánlásaiban ajánlott intézkedéseket az említett ajánlásokban meghatározott, a jogállamiságot érő rendszerszintű fenyegetés kezelése érdekében.

- (4) 2017. december 20-án, az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésén alapuló indokolással ellátott javaslatával egyidejűleg a Bizottság további ajánlást fogadott el a lengyelországi jogállamiságról. Lengyelország nem hajtotta végre az ajánlott intézkedéseket az ajánlásban meghatározott időn belül.
- (5) Tehát a fent említett aggályokat nem enyhítette a párbeszéd, amit a Bizottság a jogállamisági keret alapján 2016. január 13. óta folytatott a lengyel hatóságokkal.
- (6) 2017. november 15-én az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben kimondta, hogy a jelenlegi lengyelországi helyzet az EUSZ 2. cikkében hivatkozott értékek súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát hordozza magában.
- (7) Európai és nemzetközi szintű szereplők széles köre – többek között az alábbiak – mélyszéles aggodalmának adott hangot a jogállamiság lengyelországi helyzetével kapcsolatosan: a Velencei Bizottság, az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa, az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága, az ENSZ bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges előadója, az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata, az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata, az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa, valamint számos civil társadalmi szervezet.
- (8) [...] -án/-én 2018, a Tanács az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint meghallgatta a Lengyel Köztársaságot.
- (9) Bármilyen igazságszolgáltatási modellt választanak is egy tagállamban, az EUSZ 2. cikkébe foglalt jogállamiság az igazságszolgáltatás függetlenségével, a hatalmi ágak szétválasztásával és a jogbiztonsággal kapcsolatos követelményeket jelent.
- (10) Súlyos aggodalmat kelt, hogy a fent említett törvények közelmúltbeli elfogadása következtében a lengyelországi jogrendszer már nem felel meg ezeknek a követelményeknek.
- (11) A jogállamiság tiszteletben tartása nem csupán annak az előfeltétele, hogy az EUSZ 2. cikkében meghatározott valamennyi alapvető értéket védelemben részesítsék. Ez egyben a Szerződésekből eredő jogok és kötelezettségek betartásának, valamint az állampolgárok, a vállalkozások és a nemzeti hatóságok közötti kölcsönös bizalom megteremtésének is előfeltétele az összes többi tagállam jogrendszerében is.
- (12) A jogállamiság megfelelő érvényesülése a belső piac gördülékeny működése szempontjából is alapvető fontosságú, mivel a gazdasági szereplőknek biztosnak kell lenniük abban, hogy a törvény alapján egyenlő bánásmódban részesülnek.
- (13) A jogállamiság tiszteletben tartása lényeges a bel- és igazságügy terén kialakítandó kölcsönös bizalom, különösen a kölcsönös elismerésre épülő, polgári és büntetőügyekben folytatott hatékony igazságügyi együttműködés szempontjából.
- (14) Az állami szervek közötti lojális együttműködés elve a jogállamiság által vezérelt demokratikus állam alkotmányos előfeltétele.
- (15) Ezen okokból az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően meg kell állapítani, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy a Lengyel Köztársaság súlyosan megsérti a jogállamiságot, amely az EUSZ 2. cikkében hivatkozott értékek egyike.

<sup>9</sup> A Bizottság (EU) 2017/1520 ajánlása (2017. július 26.) a lengyelországi jogállamiságról, valamint az (EU) 2016/1374 és az (EU) 2017/146 ajánlás kiegészítéséről; HL L 228., 2017.9.2., 19. o.

## ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

### *1. cikk*

Fennáll annak az egyértelmű veszélye, hogy a Lengyel Köztársaság súlyosan megsérti a jogállamiságot.

### *2. cikk*

A Tanács azt ajánlja, hogy a Lengyel Köztársaság az e határozatról szóló értesítést követő három hónapon belül hozza meg a következő intézkedéseket:

- a) állítsa helyre az Alkotmánybíróság mint a lengyel alkotmány érvényesülését biztosító szervezet függetlenségét és legitimitását annak biztosításával, hogy bírának, elnökének és elnökhelyettesének megválasztására és kinevezésére törvényesen kerül sor, az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatainak teljes körű végrehajtásával, mely határozatok előírják, hogy a korábbi parlament által 2015 októberében jelölt három bíró hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne ítélkezessen anélkül, hogy érvényesen megválasztották volna őket;
- b) hirdesse ki és teljes körűen hajtsa végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i, 2016. augusztus 11-i és 2016. november 7-i határozatait;
- c) gondoskodjon arról, hogy módosítsák a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényt, a rendes bíróságok szervezetről szóló törvényt, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényt, és az Országos Bírói Iskoláról szóló törvényt annak biztosítása érdekében, hogy azok összhangba kerüljenek az igazságszolgáltatás függetlenségére, a hatalmi ágak szétválasztására és a jogbiztonságra vonatkozó követelményekkel;
- d) gondoskodjon arról, hogy minden igazságszolgáltatási reformot a bírói karral és minden érdekelt féllel, köztük a Velencei Bizottsággal szoros együttműködésben alakítsanak ki;
- e) tartózkodjon az olyan intézkedésektől és nyilatkozatoktól, amelyek alkalmasak arra, hogy még inkább aláássák – együttesen vagy egyenként – az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, a rendes bíróságok, a bírák, illetve az igazságszolgáltatás egészének legitimitását.

Ennek a határozatnak a Lengyel Köztársaság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről  
az elnök*