EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.7.26.
C(2017) 5320 final

A BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA

(2017.7.26.)

a lengyelországi jogállamiságról

valamint az (EU) 2016/1374 és (EU) 2017/146 bizottsági ajánlások kiegészítéséről

A BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA

(2017.7.26.)

a lengyelországi jogállamiságról

valamint az (EU) 2016/1374 és (EU) 2017/146 bizottsági ajánlások kiegészítéséről

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

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

mivel:

(1) A Bizottság 2016. július 27-én ajánlást fogadott el a lengyelországi jogállamiságról[1], amelyben bemutatta az Alkotmánybíróság helyzetével kapcsolatos aggályait és javaslatot tett azoknak a kezelésére. 2016. december 21-én a Bizottság a lengyelországi jogállamiságra vonatkozó kiegészítő ajánlást fogadott el[2].

(2) A Bizottság az ajánlásokat a jogállamisági keret alapján fogadta el[3]. A jogállamisági keret meghatározza, hogy a Bizottság miként reagál, amennyiben egyértelmű jelek utalnak arra, hogy valamely tagállamban veszély fenyegeti a jogállamiságot, valamint kifejti a jogállamiságból fakadó elveket. A jogállamisági keret iránymutatást ad a Bizottság és a tagállam közötti párbeszédre annak megakadályozása érdekében, hogy a jogállamiságot érő, kialakulóban lévő rendszerszintű fenyegetés a „súlyos megsértés egyértelmű veszélyévé" fejlődhessen, ami kiválthatja az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás alkalmazását. Amennyiben egyértelmű jelek utalnak arra, hogy a jogállamiság valamely tagállamban rendszerszintű fenyegetésnek van kitéve, a Bizottság párbeszédet kezdeményezhet az adott tagállammal a jogállamisági keretnek megfelelően.

(3) Az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében foglalt közös értékeken alapul, amelyek közé tartozik a jogállamiság tiszteletben tartása is. A Bizottság az uniós jog védelmének biztosítására irányuló feladatán felül együttes felelősséget visel az Európai Parlamenttel, a tagállamokkal és a Tanáccsal az Unió közös értékeinek garantálásáért is.

(4) Az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács által összeállított, különösen a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) szakismeretére építő dokumentumok nem kimerítő jelleggel felsorolják ezeket az elveket, és ezáltal meghatározzák az EUSZ 2. cikkének megfelelően az Unió közös

---

[1] A Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlása (2016. július 27.) a lengyelországi jogállamiságról; HL L 217., 2016.8.12., 53–68. o.

[2] 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., 65–81. o.

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

értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését. Az említett elvek közé tartozik a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan bíróságok; az alapvető jogok tiszteletben tartására is kiterjedő hatékony bírósági jogorvoslat; valamint a törvény előtti egyenlőség[4]. Ezen elvek és értékek megőrzése mellett a tagállami intézmények kötelesek a lojális együttműködésre is.

(5) A 2016. július 27-i ajánlásában a Bizottság bemutatta azokat a körülményeket, amelyek között 2016. január 13-án ügy döntött, hogy megvizsgálja a helyzetet a jogállamisági keret alapján, és amelyek alapján 2016. június 1-jén véleményt fogadott el a lengyelországi jogállamiságról. Az ajánlás ugyancsak bemutatta, hogy a Bizottság és a lengyel kormány közötti eszmecserék nem tudták eloszlatni a Bizottság aggályait.

(6) A Bizottság az ajánlásában úgy találta, hogy Lengyelországban a jogállamiság rendszerszintű fenyegetés alatt áll, és javasolta, hogy a lengyel hatóságok tegyenek megfelelő és sürgős intézkedéseket e fenyegetés kezelése érdekében.

(7) 2016. december 21-i ajánlásában a Bizottság figyelembe vette a Bizottság 2016. július 27-i ajánlása óta Lengyelországban bekövetkezett legfrissebb fejleményeket. A Bizottság megállapította, hogy jóllehet a legutóbbi ajánlásban felvetett bizonyos kérdésekkel kapcsolatban tettek intézkedéseket, a fontos kérdések továbbra is megoldatlanok, és időközben új aggályok is felmerültek. A Bizottság azt is megállapította, hogy az eljárás, ami az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezéséhez vezetett, a jogállamiság szempontjából súlyos aggályokat vet fel. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jogállamiság Lengyelországban továbbra is rendszerszintű fenyegetésnek van kitéve. A Bizottság 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.

(8) 2017. február 20-án – a két hónapos határidő belül – a lengyel kormány válaszolt a Bizottság kiegészítő ajánlására. A válasz az ajánlásban felvetett egyetlen kérdésben sem ért egyet, és nem jelent be semmilyen új intézkedést a Bizottság által azonosított aggályok kezelésére. A válasz hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság új elnökének 2016. december 21-i kinevezése, valamint az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásairól szóló törvény, az Alkotmánybíróság bíráinak jogállásáról szóló törvény és a szervezeti és eljárási törvény és a bírák jogállásáról szóló törvény végrehajtásáról szóló 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.

(9) 2016. december 21-én Mariusz Muszyńskit, akit a Szejm 8. ciklusa érvényes jogalap nélkül jelölt, és akit az Alkotmánybíróság akkor eljáró elnöke 2016. december 20-án felkért, hogy lépjen bírói hivatalba az Alkotmánybíróságon, az Alkotmánybíróság új elnökének távollétében történő helyettesítésére nevezték ki.

(10) 2017. január 10-én az Alkotmánybíróság elnökhelyettesét az Alkotmánybíróság újonnan kinevezett elnöke a fennmaradó szabadságának felhasználására kötelezte.

[4] Lásd: COM(2014) 158 final, I. melléklet, 2. szakasz.

2017. március 24-én az Alkotmánybíróság elnöke június végéig meghosszabbította az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének szabadságát annak ellenére, hogy az elnökhelyettes kérte alkotmánybírói munkájának 2017. április 1-jétől történő folytatását.

(11) 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.

(12) 2017. január 16-án a Velencei Bizottság elnöke nyilatkozatot adott ki, amelyben aggályát fejezte ki az Alkotmánybíróságon belüli helyzet romlását illetően.

(13) 2017. január 20-án a kormány az igazságszolgáltatás átfogó reformját jelentette be. Az igazságügyi miniszer a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvénytervezetet nyújtott be.

(14) 2017. január 25-én az igazságügyi miniszter az Országos Bírói és Ügyészi Iskoláról szóló törvénytervezetet nyújtott be.

(15) 2017. február 10-én a varsói fellebbviteli bíróság olyan jogkérdést terjesztett a Legfelsőbb Bíróság elé, amely Julia Przyłębska bírónak az Alkotmánybíróság elnökének hivatalára történő kinevezése törvényességének vizsgálatával kapcsolatos. A Legfelsőbb Bíróság még nem hozott ítéletet.

(16) 2017. február 24-én a Szejm új bírót nevezett ki egy olyan bíró helyére, aki lemondott az Alkotmánybíróságon betöltött pozíciójáról, hogy a lengyel Legfelsőbb Bíróságon legyen bíró.

(17) 2017. március 1-jén a Szejm 50 tagjának csoportja kérte az Alkotmánybíróságtól a Legfelsőbb Bíróság első elnöke megválasztásának alapjául szolgált, a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.

(18) 2017. március 13-án a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács az Alkotmánybíróság elnökének határozatát követően az adott tárgyaló testület összetételében bevezetett változtatások miatt visszavont az Alkotmánybíróséghoz benyújtott négy indítványt.

(19) 2017. április 12-én a Szejm 50 tagjának csoportja a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényt módosító törvénytervezetet nyújtott be.

(20) 2017. május 11-én a Szejm elfogadta az Országos Bírói és Ügyészi Iskoláról szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény). A törvényt 2017. június 13-án hirdették ki.

(21) 2017. május 16-án a Bizottság tájékoztatta az Általános Ügyek Tanácsát a jogállamiság lengyelországi helyzetéről. A tárgyalóasztalnál ülők között széles körű egyetértés volt abban, hogy a jogállamiság az uniós intézmények és a tagállamok közös érdeke és közös felelőssége. A tagállamok igen széles köre támogatta Bizottság 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 szükség szerinti tájékoztatást kértek a fejleményekről az Általános Ügyek Tanácsa keretében.

(22) 2017. június 23-án az Európai Tanács a 2017. évi európai szemeszter keretében általánosságban jóváhagyta a tagállamokhoz intézett országspecifikus ajánlásokat. A Lengyelországhoz intézett ajánlás egyik preambulumbekezdése kiemeli, hogy „*[a]*

jogbiztonság, a szabályozási, adóügyi és egyéb szakpolitikák minőségébe és kiszámíthatóságába, valamint az intézményekbe vetett bizalom fontos tényezők, amelyek növelhetik a beruházások mértékét. E tekintetben szintén alapvető a jogállamiság és a független igazságszolgáltatás. A jogállamiság kapcsán megfogalmazott súlyos aggályokra való reagálás hozzá fog járulni a jogbiztonság javulásához". 2017. július 11-én a Gazdasági és Pénzügyi Tanács elfogadta az országspecifikus ajánlásokat[5].

(23) 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.

(24) 2017. július 5-én a Szejm tagjainak egy csoportja kérte az Alkotmánybíróságtól az Alkotmánybíróság elnöke köztársasági elnök általi kinevezése érvényességének Legfelsőbb Bíróság általi megállapítását lehetővé tevő rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását.

(25) 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 elbocsátását és kényszerű visszavonulását.

(26) 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.

(27) 2017. július 15-én a Szenátus jóváhagyta a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény és egyes más törvények módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény), valamint a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény).

(28) 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.

(29) 2017. július 22-én a Szenátus jóváhagyta a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényt.

(30) 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.

(31) 2017. július 25-én a köztársasági elnök aláírta a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvényt.

[5] A Tanács ajánlása (2017. július 13.) Lengyelország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2017. évi konvergenciaprogramját, (14) preambulumbekezdés.

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ AJÁNLÁST:

1. A Lengyel Köztársaságnak figyelembe kell vennie a Bizottság alábbiakban kifejtett elemzését, és meg kell hoznia az ezen ajánlás 5. szakaszában szereplő intézkedéseket ahhoz, hogy a feltárt aggályokat a kitűzött határidőn belül kezeljék.

1. AZ AJÁNLÁS HATÁLYA

2. Ezen ajánlás kiegészíti a 2016. július 27-i és a 2016. december 21-i ajánlást. Megvizsgálja, hogy az említett ajánlásokban szereplő aggályok közül melyekkel foglalkoztak, rögzíti a fennmaradó aggályokat, és felsorolja a Bizottság néhány újabb, azóta felmerült aggályát a jogállamisággal kapcsolatban Lengyelországban. Erre alapozva ajánlásokat tesz a lengyel hatóságoknak ezen aggályok kezelésének módjára. Az aggályok 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 rendszerszerű fenyegetettségét:

(a) 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;

(b) 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; e törvényt 2017. július 24-én visszaküldték a Szejmhez.

(c) a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény), amelyet a Szenátus 2017. július 15-én hagyott jóvá, és amelyet a köztársasági elnök július 25-én írt alá;

(d) a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény, amelyet a Szenátus 2017. július 22-én hagyott jóvá; e törvényt 2017. július 24-én visszaküldték a Szejmhez.

2. A FÜGGETLEN ÉS JOGSZERŰ ALKOTMÁNYOSSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT HIÁNYA

3. 2016. december 21-i ajánlásában a Bizottság azt ajánlotta a lengyel hatóságoknak, hogy tegyék meg a 2016. július 27-i ajánlásban már kért alábbi intézkedéseket:

(a) teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i határozatait, amelyek előírják, hogy a korábbi parlament által 2015 októberében jelölt három bíró hivatalba léphessen az Alkotmánybíróságon, valamint hogy az új parlament által érvényes jogalap nélkül jelölt három bíró ne foglalhassa el a bírói hivatalt anélkül, hogy érvényesen megválasztották volna őket; emiatt a köztársasági elnöknek sürgősen fel kell esketnie a korábbi törvényhozás által megválasztott három bírót;

(b) ki kell hirdetni és végre kell hajtani az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i határozatait és a 2016. július 22-i törvényre vonatkozó 2016. augusztus 11-i határozatát, továbbá az ezen napot követően meghozott és a jövőbeli határozatokat;

(c) gondoskodjanak arról, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény bármely reformja során tartsák tiszteletben az Alkotmánybíróság határozatait, teljes körűen vegyék figyelembe a Velencei Bizottság véleményét, és biztosítsák, hogy nem ássák alá az Alkotmánybíróság mint az alkotmány őrének hatékonyságát;

(d) tartózkodjanak az olyan intézkedésektől és nyilatkozatoktól, amelyek alkalmasak arra, hogy aláássák az Alkotmánybíróság legitimitását és hatékonyságát.

4. A Bizottság különösen a következőket javasolta a lengyel hatóságoknak:

(a) biztosítsák, hogy az Alkotmánybíróság sürgősséggel és hatékonyan felülvizsgálhassa a bírák jogállásáról szóló törvény, a szervezeti és eljárási törvény és a végrehajtási törvény alkotmányosságát, és hogy a vonatkozó határozatokat késedelem nélkül hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre;

(b) biztosítsák, hogy az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezésére ne kerüljön sor addig, amíg az Alkotmánybíróságnak az új törvények alkotmányosságára vonatkozó határozatát nem hirdetik ki és nem hajtják végre teljes körűen, és a Szejm 7. ciklusa által 2015 októberében törvényesen jelölt három bíró nem lép bírói hivatalába az Alkotmánybíróságon;

(c) biztosítsák, hogy amíg az Alkotmánybíróság új elnökét nem nevezik ki jogszerűen, őt az Alkotmánybíróság elnökhelyettese helyettesítse, ne pedig eljáró elnök vagy az Alkotmánybíróság elnökeként 2016. december 21-én kinevezett személy.

5. A Bizottság megjegyzi, hogy az általa meghatározott ajánlott intézkedések egyikét sem hajtották végre:

(a) Az előző törvényhozás által 2015 októberében törvényesen jelölt három bíró még mindig nem léphetett be bíró hivatalba az Alkotmánybíróságon. Ezzel szemben a Szejm 8. ciklusa által érvényes jogalap nélkül jelölt három bírót az Alkotmánybíróság eljáró elnöke felkérte, hogy lépjenek hivatalba.

(b) Az Alkotmánybíróság három fontos – 2016. március 9-i, 2016. augusztus 11-i és 2016. november 7-i – ítéletét még mindig nem tették közzé, és azokat eltávolították az Alkotmánybíróság honlapjáról elérhető nyilvántartásából. Ezzel szemben a 2016. december 21-i ajánlás elfogadásakor még nem közzétett más ítéleteket 2016. december 29-én közzétették a jogi közlönyben;

(c) a bírák jogállásáról szóló törvényt, a szervezeti és eljárási törvényt és a végrehajtási törvényt az Alkotmánybíróság még mindig nem vonta sürgősséggel hatékony alkotmányossági felülvizsgálat alá, és az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezésére azelőtt került sor, hogy ilyen felülvizsgálatra sor kerülhetne;

(d) Az Alkotmánybíróság korábbi elnöke megbízatásának lejártát követően az új elnököt még mindig nem nevezték ki törvényesen. A korábbi elnök helyébe az Alkotmánybíróság elnökhelyettese helyett eljáró elnök, majd ezt követően

2016. december 21-én az Alkotmánybíróság elnökeként kinevezett személy lépett.

6. A Bizottság – ahogyan azt a 2016. december 21-i ajánlásában kifejtette[6] – úgy véli, hogy az eljárás, ami az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezéséhez vezetett, alapvetően törvénytelen a jogállamiság szempontjából. Az eljárást olyan eljáró 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 jogellenesen jelölt három „decemberi bíró" részt vegyen a folyamatban, az egész választási eljárást alkotmányellenessé tett. Ugyanígy: annak a ténynek, hogy a törvényesen megválasztott „októberi bírák" nem vehettek részt az eljárásban, ugyancsak hatása volt az eredményre, és ezért érvénytelenítette az eljárást. Továbbá: a Nagykamara rövid úton történt összehívása és az ülés elhalasztásának 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 alkotmány 194. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az Alkotmánybíróság elnökét azon jelöltek közül köteles kinevezni, akik megkapták a többséget az Alkotmánybíróság Nagykamarájában.

7. 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 főügyész 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 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.

8. E fejlemények ténylegesen az Alkotmánybíróság összetételének a bírák kinevezésére szolgáló rendes alkotmányos eljárás keretein kívüli teljes megváltoztatásához vezettek.

9. A lengyel hatóságok a Bizottság kiegészítő ajánlására adott, 2017. február 20-án érkezett válaszukban nem enyhítik a Bizottság aggályait, és nem jelentenek be a Bizottság által felvetett problémák rendezését célzó semmilyen konkrét intézkedést. A válaszukban azzal érvelnek, hogy az Alkotmánybíróságról szóló új törvények és az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezése az ellenzéki politikusok politikai vitái által előidézett bénultság időszakát követően megteremtették az Alkotmánybíróság működéséhez szükséges megfelelő feltételeket. Az Alkotmánybíróság összetételét illetően a 2016. július 27-i ajánlásra adott válaszhoz hasonlóan a lengyel hatóságok tagadják, hogy ez az Alkotmánybíróság 2015. december 3-i és 9-i ítéleteire hatással

[6] Lásd az ajánlás 5.3. és 5.4. pontját.

lett volna. Az Alkotmánybíróság elnökének kiválasztási eljárását illetően a lengyel hatóságok válaszukban figyelmen kívül hagyják a 2016. november 7-i ítéletet, amely szerint az alkotmány előírja, hogy az Alkotmánybíróság elnökét azon jelöltek közül kell kinevezni, akik megkapták a többséget az Alkotmánybíróság Nagykamarájában. Az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének szerepét illetően a lengyel hatóságok válaszukban nem veszik figyelembe azt, hogy az alkotmány kifejezetten elismeri az elnökhelyettes pozícióját, amelyre az Alkotmánybíróság elnökének kinevezési eljárása vonatkozik. Az Alkotmánybíróság eljáró 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.

10. Összefoglalásképpen a Bizottság úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségét és legitimitását súlyosan aláásták, következésképpen a lengyel törvények alkotmányossága többé nem garantálható[7]. Ez a helyzet a jogállamiság tiszteletben tartása szempontjából különösen aggasztó, mivel – a korábbi ajánlásokban foglaltak szerint – a lengyel parlament több különösen érzékeny jogszabályt fogadott el, köztük az új közszolgálati törvényt[8], a rendőrségről szóló törvényt és egyes más törvényeket módosító törvényt[9], valamint az ügyészségről szóló törvényt[10], az állampolgári jogok biztosáról szóló és egyes más törvényeket módosító törvényt[11], a Nemzeti Médiatanácsról szóló törvényt[12] és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló törvényt[13].

11. 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 2. pont (2) bekezdésében említett és az alábbi 3. szakaszban tovább elemzett új törvények alkotmányosságát már nem ellenőrizheti és nem garantálhatja független alkotmánybíróság.

---

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

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

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

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

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

12 A Nemzeti Médiatanácsról szóló 2016. június 22-i törvény. A törvényt a köztársasági elnök 2016. június 27-én írta alá.

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

3. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG FENYEGETETTSÉGE

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

13. A Bizottság megjegyzi, hogy számos nyilatkozat, illetve vélemény – többek közt a Legfelsőbb Bíróság, az állampolgári jogok biztosa és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács – aggályoknak adott hangot az új törvények Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét illetően.

3.1. A bírósági titkárok

14. Az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény és az ügyészségről szóló törvény, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény és egyes más törvények módosításáról 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.

15. A lengyel jogrendszerben ugyanakkor a bírósági titkárok nem rendelkeznek a bírákéval azonos jogállással[14]. A bírósági titkárokat négy éves 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[15].

16. 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 megfelelnek-e az alkotmánynak és elegendőek-e ahhoz, hogy teljesítsék az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes tárgyalás követelményeit[16]. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a bírósági titkárokat illetően az előző lengyelországi rendszer nem teljesítette ezeket a kritériumokat[17].

---

[14] Noha bírói feladatokat látnak el, a bírósági titkárokat az igazságügyi miniszter közvetlenül, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács minimális bevonásával nevezi ki, mivel ez utóbbi kizárólag kifogást emelhet 30 napon belül.

[15] A bíró függetlenségét jogalkotási szinten meghatározott konkrétabb szabályok keretében az alkotmánynak kell rögzítenie (az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. november 17-én elfogadott, CM/Rec(2010)12. számú ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről [a továbbiakban: 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.

[16] A Legfelsőbb Bíróság 2017. február 3-i véleménye; a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács 2017. február 10-i véleménye.

[17] EJEB, 2011. február 28., Henryk Urban és Ryszard Urban kontra Lengyelország ítélet, 23614/08; EJEB, 2011. szeptember 14., Mirosław Garlicki kontra Lengyelország ítélet, 36921/07; EJEB, 2012. április 10., Pohoska kontra Lengyelország ítélet, 33530/06.

17. A bírósági titkárokat rövid megbízatási idejük különösen sérülékennyé teszi a kívülről, jelesül az igazságügyi miniszter felől érkező befolyással szemben. Az igazságügyi miniszter jelentős befolyással bír a bírósági titkárok előmenetelére, mivel a bírák kiválasztásának és kinevezésének későbbi eljárásában is részt vesz. Azok a bírósági titkárok, akik bíróvá szeretnének válni, teljesen új kiválasztási és kinevezési eljáráson esnek át. A bírósági titkároknak a bírói kinevezés iránti kérelmüket a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácshoz kell benyújtaniuk, amely elvégzi a jelölt teljes körű értékelését és határoz arról, hogy a köztársasági elnöknek javasolja-e a jelöltet a bírói pozícióra. A köztársasági elnök feladata a jelölt bírói tisztségbe történő kinevezése. A bírósági titkárok bíróvá válással kapcsolatos jogos kívánalma és a személyi függetlenségük ezen időszak alatti védelmét szolgáló megfelelő garanciák hiánya együtt a bírósági titkárokat az igazságügyi miniszter felől érkező nyomás alá helyezi és az ügyek elbírálása során kihathat személyes függetlenségükre.

3.2. A bírósági elnökök

18. 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 új törvény aggályokat vet fel a bíróság elnökének személyes függetlenségét illetően az igazságszolgáltatási feladatuk ellátása során, valamint a más bírákra gyakorolt befolyásukat illetően is.

19. A rendes bíróságok szervezetéről szóló új törvény 1. cikkének (6) bekezdése, 17. cikkének (1) bekezdése és 18. cikkének (1) bekezdése a bírósági elnökök elbocsátásával és kinevezésével kapcsolatos szabályokat határoz meg. Az igazságügyi miniszter hat hónapos időszak alatt anélkül nevezheti ki és bocsáthatja el a bíróságok elnökét, hogy ebben konkrét kritériumok kötnék, nem köteles indoklásra, és az igazságszolgáltatás (a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács és az érintett bíróság bírói testülete) e határozatokat nem akadályozhatja meg. Ezenfelül az igazságügyi miniszter elbocsátó határozatával szemben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak. Hat hónapos időszakot követően az igazságügyi miniszter saját belátása szerint kinevezheti a bírósági elnököket; a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács kizárólag bírósági elnök elbocsátása esetén akadályozhatja meg az igazságügyi miniszter határozatát a Tanács tagjainak kétharmados minősített többségével[18].

20. Az igazságügyi miniszer bírósági elnökök önkényes elbocsátásával kapcsolatos jogköre lehetővé tenné az igazságügyi miniszter számára, hogy a bírósági elnökök vonatkozásában olyan befolyást tartson fenn, amely az ügyek elbírálása során sértheti a bírák személyes függetlenségét. Például kényes ügyben az állammal szemben ítélethozatalra felhívott bírósági elnök az igazságügyi miniszter részéről nyomás érezhet arra vonatkozóan, hogy elbocsátásának elkerülése érdekében az állam álláspontját kövesse.

21. A bíróság elnöki tisztségét be nem töltő, de bírósági elnökké válni kívánó bírák is hajlamosak lehetnek arra, hogy a bíróság elnökévé történő kinevezésük esélye csökkenésének elkerülése érdekében ne menjenek szembe az igazságügyi miniszer álláspontjával. Ennek következtében az ügyek elbírálása során személyi függetlenségük ugyanúgy sérülne.

[18] A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény 1. cikkének (7) bekezdése.

22. Azt is meg kell jegyezni, hogy a bírósági elnökök a bíróság vezetőjeként más bírák vonatkozásában jelentős jogkörökkel rendelkeznek, ezért e bírák személyes függetlenségét is befolyásolhatják. Például a bírósági elnökök jogkörrel rendelkeznek arra, hogy a bírákat kollégiumvezetői vagy részlegvezetői funkciójukból leváltsák, hiányosság esetén a kollégiumvezetők és részlegvezetők részére – akár pénzügyi szankciót is tartalmazó – írásbeli értesítést küldjenek, valamint hogy az adott bírósági kerületen belül a bírákat hozzájárulásuk nélkül áthelyezzék.

23. Végül ezek a rendelkezések alkotmányossági aggályokat vetnek fel, ahogyan azt jelesül a Legfelsőbb Bíróság, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács és az állampolgári jogok biztosa véleményeikben kifejtették. Konkrétan a bírósági elnökök igazságügyi miniszter általi elbocsátásának lehetővé tétele figyelmen kívül hagyja a bírói függetlenség és a hatalmi ágak szétválasztásának elvét.

3.3. A bírák kinevezése és előmenetele

24. A lengyel alkotmány szerint a bírák függetlenségének megóvása a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács feladata[19]. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács szerepe a bírák függetlenségére – különösen az előléptetésüket, áthelyezésüket, a fegyelmi eljárást, elbocsátásukat és idő előtti visszavonulásukat illetően – közvetlen hatással van. Például a bírák előléptetése (a kerületi bíróságról a regionális bíróságra) esetén a köztársasági elnöknek a bírót még egyszer ki kell neveznie, ezért a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács részvételével történő bírói értékelési és kinevezési eljárást újból le kell folytatni.

25. 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. 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[20]. Ugyanezen okból kifolyólag a széles körben elfogadott európai normák, közelebbről az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. évi ajánlása rögzíti, hogy „a[z igazságszolgáltatási tanácsok] tagjainak legalább felét olyan bíráknak kell alkotniuk, akiket a szakma képviselői választottak ki a bíróságok minden szintjéről, tiszteletben tartva a bírói karon belüli sokszínűséget”[21]. 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.

26. Ez idáig a lengyel rendszer teljes körűen megfelelt az említett normáknak, mivel a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács többségében bírák által választott bírákból állt.

---

[19] A lengyel alkotmány 186. cikkének (1) bekezdése: „A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács feladata a bíróságok és bírák függetlenségének megóvása”.

[20] EJEB, 2016. június 21., Ramos Nunes de Carvalho E Sá kontra Portugália ítélet, 55391/13, 57728/13 és 74041/13, 77. pont.

[21] 27. pont; lásd még: az Európa Tanács bírói függetlenség és pártatlanság megerősítéséről szóló, 2016. április 13-án elfogadott akcióterve (CM(2016)36 final) C. pontjának ii. alpontja. Az igazságszolgáltatási tanács a társadalom szolgálatában 10. sz. CCJE vélemény, 27. pont; a Velencei Bizottság számos véleménye és ENCJ normák az igazságszolgáltatási tanácsokról szóló 2010–11. évi jelentés 2.3. pontjában.

A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény módosításáról szóló törvény 1. cikkének (1) bekezdése és 7. cikke ezt a rendszert radikálisan megváltoztatná annak előírásával, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács 15 bíró tagját a Szejm nevezheti ki, és e tagok a Szejm által újból kinevezhetők[22], valamint a Tanács keretében új struktúra létrehozásával. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács bíró tagjainak kinevezésére vonatkozó új szabályok jelentősen növelik a parlament Tanács felett gyakorolt befolyását és az európai normákkal ellentétben káros hatást gyakorolnak annak függetlenségére. Az, hogy a bíró tagokat a Szejm 3/5-ös többséggel nevezi ki, nem enyhít ezen az aggodalmon.

27. Az, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény módosításról szóló törvény 5. cikkének (1) bekezdése szerint a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács jelenlegi összes bíró tagjának megbízatása idő előtt megszűnik, tovább súlyosbítja ezeket az aggályokat tekintettel arra, hogy a parlament a bírák befolyásának hátrányára azonnal döntő befolyáshoz jut majd a Tanács összetételét illetően.

28. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács átpolitizálódását az új belső struktúra is súlyosbította. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény módosításáról szóló törvény 1. cikkének (7) bekezdése szerint a Tanács két kamarából állna: az első a parlamenti képviselők által alkotott többségből, míg a második a parlament által kinevezett bírákból. Hivatalosan a Tanács többségben továbbra is bírákból állna, de valójában az új „politikai" kamara megnehezítheti a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács döntéshozatali folyamatát. Amennyiben valamelyik jelölt értékelésében a két kamara eltér, a pozitív véleményt képviselő kamara kérheti a Tanácsot, hogy teljes ülésben, az összes tagjának kétharmados többségével végezze el újra az értékelést. Ezt a küszöböt elég nehéz lenne teljesíteni már csak a Tanács összetételére a jogalkotó hatalom által gyakorolt növekvő befolyás miatt is. Ez az új rendszer közvetlen hatást gyakorolna Lengyelországban a bírák kinevezésére és előmenetelére, mivel előfordulhat, hogy a Tanács második kamarában ülő bíró tagjai bizonyos körülmények között nem mondhatják ki az utolsó szót a bírói tisztségre pályázó jelöltek értékelését érintő kérdésekben[23].

29. 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[24].

30. A Bizottság megjegyzi, hogy a Legfelsőbb Bíróság és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács a törvényjavaslatot érintő véleményeikben az új rendszer alkotmányosságát

---

[22] 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.

[23] Ez ellentétes az Európa Tanács normáival: az Európa Tanács 2010. évi ajánlása (26. pont); az Európa Tanács bírói függetlenség és pártatlanság megerősítéséről szóló, 2016. április 13-án elfogadott akcióterve (CM(2016)36 final), C. pont.

[24] EJEB, 2015. április 23., Morice kontra FranciaországMorice kontra Franciaország ítélet, 29369/10., 78. pont; 2001. május 10., Ciprus kontra Törökország ítélet, 25781/94., 233. pont.

illetően számos aggályt vetettek fel. Konkrétan megjegyezték, hogy az új szabályok a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsot a parlamenti többség politikai döntéseitől tennék függővé. Véleményeikben azt is kiemelték, hogy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács olyan egységes testület, amely nem osztható az alkotmányban nem ismert két szervre, és a törvényjavaslat az alkotmányos rendet változtatná meg azzal, hogy a Szejmnek az igazságszolgáltatás felett uralkodó pozíciót biztosít. Ezenfelül a Tanács bíró tagjai megbízatásának és egy alkotmányos szerv működésének idő előtti megszüntetése sértené a jogállamiság által kormányzott demokratikus állam és a törvényesség elvét. A fentiekben kifejtettek szerint a Bizottság emlékeztet arra, hogy e rendelkezések hatékony alkotmányossági felülvizsgálata jelenleg nem lehetséges.

3. 4. A nyugdíjkorhatár és a bírák megbízatásának meghosszabbítására vonatkozó jogkör

31. A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról 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. A határozat meghozataláig az érintett bírák hivatalban maradnak.

32. Az új nyugdíjrendszer a bírák függetlenségét hátrányosan érintené[25]. Az új szabályok olyan további eszközt hoznak létre, amellyel az igazságügyi miniszter befolyást gyakorolhat az egyes bírókra. Közelebbről a megbízatások meghosszabbításával kapcsolatos tág kritériumok túlzott mozgásteret engednek és ezzel aláássák a bírók elmozdíthatatlanságának elvét[26]. 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, hogy az igazságügyi minisztertől meghosszabbítást kell majd kérniük.

33. 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 visszahívással szemben is védelmet kell élvezniük a végrehajtó hatalom által gyakorolt esetleges jogellenes beavatkozás vagy nyomás ellen nyújtott hatékony biztosíték révén[27]. Az érintett rendelkezések nincsenek összhangban azokkal az európai normákkal sem, amelyek

---

[25] Az Európa Tanács 2010. évi ajánlása, 49. pont.

[26] 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 munkaterhéből adódó szükségleteket” (lásd: a törvény 1. cikke (26) bekezdésének b) pontja).

[27] A Bíróság 2005. május 31-i ítélete, Syfait és társai, C-53/03, 31. pont; A Bíróság 1999. február 4-i ítélete, Köllensperger és Atzwanger, C-103/97, 20. pont.

szerint a bírák hivatali idejét – amennyiben van ilyen – a kötelező nyugdíjkorhatárig biztosítani kell.

34. A Bizottság megjegyzi, hogy az új szabályok is alkotmányossági aggályokat vetnek fel. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja[28] 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.

3.5. A Legfelsőbb Bíróság

3.5.1. A Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák elbocsátása, kényszerű visszavonulása és ismételt kinevezése

35. A Legfelsőbb Bíróságról szóló új törvény 87. cikke szerint a törvény hatálybalépését követő napon a Legfelsőbb Bíróság valamennyi bírájának megszűnik a megbízatása és visszavonul[29].

36. E törvény 88. cikke szerint kizárólag az igazságügyi miniszter által megjelölt bírák maradnak kezdetben aktív státuszban egy átmeneti időszakra, amíg a köztársasági elnök véglegesen nem döntötte el, hogy speciális ellenőrzési eljárást követően mely bírák maradhatnak majd hivatalban. Ezen eljárás keretében a köztársasági elnöknek olyan legfelsőbb bírósági bírák közül kellene kiválasztania a hivatalban maradó bírákat, akiket előzetesen az igazságügyi miniszter választott ki, és akiknek értékelését a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács végezte el. A törvény tág és nem meghatározott kritériumokat tartalmaz annak meghatározására, hogy mely bíráknak kell hivatalban maradniuk. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács e tekintetben hozott határozatai a köztársasági elnököt nem kötik[30]. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 91. cikke szerint, ha a Legfelsőbb Bíróság első elnökének hivatalát betöltő bírót elbocsátják és visszavonul, a köztársasági elnök kiválasztja a Legfelsőbb Bíróság átmeneti első elnökét.

37. A Legfelsőbb Bíróság valamennyi bírájának elbocsátása és kényszerű visszavonulása az esetleges újbóli kinevezésüket lehetővé szabályokat is figyelembe véve sértené a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák függetlenségét. A bírákat a más állami hatalmi tényezők által gyakorolt jogellenes beavatkozás vagy nyomás ellen nyújtott hatékony

---

[28] A Legfelsőbb Bíróság 2017. április 28-i véleménye.

[29] A 89. cikk (1) bekezdése szerint az elbocsátott és visszavonult bírák a Legfelsőbb Bíróságon legutoljára betöltött pozíciójukban kapott díjazásnak megfelelő javadalmazásra jogosultak 65 éves életkorukig. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 89. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a Legfelsőbb Bíróságról elbocsátott bírák jogosultak a visszavonulásukat követő 14 napon belül kérni az igazságügyi minisztertől rendes, katonai vagy közigazgatási bírósághoz történő áthelyezésüket. Az igazságügyi miniszter jogosult ezt a kérést elutasítani.

[30] A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 95. cikke szerint ezt követően az igazságügyi miniszter bejelenti a Legfelsőbb Bíróság adott kamaráiban betöltetlen tisztségeket és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsnak az egyes bejelentett, betöltetlen helyekre egy-egy saját jelöltet javasol. A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács megvizsgálja az összes jelölést és a köztársasági elnöknek javaslatot tesz a legfelsőbb bírósági bíró kinevezésére. Egyes esetekben a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács ezt a javaslatot kizárólag az egyik kamarájában, vagyis a bíró tagokból álló kamara potenciális kizárásával tudja meghozni. Az igazságügyi miniszter a továbbra is betöltetlen tisztségeket illetően további bejelentést tehet. Ezt követően a jelöltek a pályázatukat rendes eljárásban a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsnál nyújthatják be, amely azokat megvizsgálja és kéri a köztársasági elnöktől legfelsőbb bírósági bíróként történő kinevezésüket.

biztosítékokkal kell megóvni a visszahívástól[31]. A Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata és az európai normák szerint a bírói függetlenséghez olyan garanciákra van szükség, amelyek elegendőek a valamely jogvita elbírálásának feladatával rendelkező személy védelméhez[32]. Hivatali idejük alatt a bírák végrehajtó hatalom általi elmozdíthatatlansága a függetlenségükből ered, így szerepel az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt biztosítékok között[33]. Ennek következtében a bírákat kizárólag egyenként lehet elbocsátani, 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 nem bocsáthatók el; a bírák a konkrét magatartásukhoz nem kapcsolódó, általános okokból nem bocsáthatók el.

38. Ezek a garanciák és biztosítékok a jelen esetben hiányoznak, és az érintett rendelkezések a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák függetlensége, valamint a hatalmi ágak szétválasztása[34], következésképpen pedig a jogállamiság kirívó megsértésének minősülnek.

3.5.2. Fegyelmi eljárások

39. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény új fegyelmi tanácsot hoz létre és a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírákkal szemben folytatott fegyelmi eljárást illetően új szabályokat állapít meg[35].

40. A fegyelmi eljárás említett új szabályai hátrányosan érintenék a bírák függetlenségét. Közelebbről az igazságügyi miniszternek a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírákkal szemben folytatott fegyelmi eljárásban betöltött szerepe a bírák függetlenségét veszélyeztetné: az, hogy az igazságügyi miniszter a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírákkal szemben fegyelmi eljárást kezdeményezhet és befolyásolhatja a vizsgálatok lefolytatását, olyan további eszközt biztosítana számára, amely a bírákat jelentős nyomás alá helyezi.

---

31 A Bíróság 2005. május 31-i ítélete, Syfait és társai, C-53/03, 31. pont; A Bíróság 1999. február 4-i ítélete, Köllensperger és Atzwanger, C-103/97, 20. pont.

32 A Bíróság 2014. október 9-i ítélete, TDC, C-222/13, 29–32. pont; A Bíróság 2006. szeptember 19-i ítélete, Wilson, C-506/04, 53. pont; A Bíróság 1999. február 4-i ítélete, Köllensperger és Atzwanger, C-103/97, 20–23. pont; A Bíróság 1997. szeptember 12-i ítélete, Dorsch Consult, C-54/96, 36. pont; A Bíróság 2001. november 29-i ítélete, De Coster, C-17/00, 18–21. pont; EJEB, 2016. június 23., Baka kontra Magyarország ítélet, 20261/12., 121. pont.

33 EJEB, 1984. június 28., Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság ítélet, A80 (1984), 80. pont.

34 A törvény ellentétes az Európa Tanács normáival. Közelebbről az új szabályok ellentétesek a bírák elmozdíthatatlanságának elvével, amely az Európa Tanács 2010. évi ajánlásában rögzített bírói függetlenség központi eleme. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák hivatali idejét biztosítani kell, és megbízatásuk idő előtt nem szüntethető meg. Az Európa Tanács 2010. évi ajánlása szerint 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. A törvény sérti e normákat.

35 A Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírákkal szemben folytatott fegyelmi eljárás a szolgálati szabályok és a hivataluk méltóságának megsértéséért való felelősségre vonatkozik. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 5. cikke kimondja, hogy a fegyelmi tanács a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírákkal szemben folytatott fegyelmi eljárásokkal, a jogi hivatást gyakorlókkal szemben folytatott egyes fegyelmi eljárásokkal és a fegyelmi határozatokkal szemben előterjesztett fellebbezésekkel is foglalkozik. A törvény a Legfelsőbb Bíróságok fegyelmi bíróságainak új összetételét határozza meg: alaphelyzetben az első fokon eljáró fegyelmi bíróság a fegyelmi tanács egy bírájából áll; a másodfokon eljáró fegyelmi bíróság három bíróból áll. A fegyelmi eljárás a fegyelmi megbízott indítványára indulhat (az 56. cikk (1) bekezdése: a Legfelsőbb Bíróság által három évre kinevezett fegyelmi megbízott, és az 54. cikk (4) bekezdése: a miniszter által esetileg kinevezett fegyelmi megbízott).

41. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 56. cikkének (5) bekezdése szerint jelesül az igazságügyi miniszter kifogásolhatja a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi megbízottjának határozatát, amely megbízott a vizsgálat jogalap hiánya miatti megszüntetése érdekében vizsgálatot folytat; ilyen esetben a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi megbízottjának folytatnia kellene a fegyelmi eljárást és kötnék az igazságügyi minisztertől kapott utasítások. Ezenfelül esetileg maga az igazságügyi miniszter is fegyelmi megbízottat nevezhet ki[36]. A fegyelmi megbízott igazságügyi miniszter általi kinevezése az adott ügyből minden más fegyelmi megbízott kizárását eredményezné. Amennyiben az igazságügyi miniszter fegyelmi megbízottat nevez ki, előzetes vizsgálatot kell lefolytatni. Az 57. cikk (2) bekezdése szerint a miniszter által kinevezett fegyelmi megbízottat kötik az egyes ügyekben az igazságügyi miniszter által adott utasítások.

42. A fegyelmi eljárás igazságügyi miniszter utasítására történő kezdeményezése által jelentett puszta fenyegetés közvetlenül érintené a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák függetlenségét. A Bíróság megállapította, hogy a bíróságnak ahhoz, hogy független legyen, funkcióit teljesen autonóm módon, minden más szervnek való alárendeltség nélkül és így olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben védetten kell gyakorolnia, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét az előtte folyamatban levő eljárásban[37]. A jelen esetben ezek a feltételek nem teljesülnek. Ennek következtében a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák az ügyek elbírálása során a végrehajtó hatalom álláspontjának követésére vonatkozó nyomást érezhetnek.

3.5.3. A jogalkotási eljárás

43. A Bizottság megjegyzi, hogy a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény, amely egy több mint 110 cikket tartalmazó és hat meglévő törvényt módosító, önálló új törvény, súlyos hatással lenne a Legfelsőbb Bíróság függetlenségére és általában Lengyelországban a hatalmi ágak szétválasztására és a jogállamiságra. A Bizottság sajnálja, hogy ezt a fontos törvényt nem előzte meg a súlyának megfelelő előkészítés és egyeztetések. Ezzel szemben a tervezetet 2017. július 12-én tárgyalták meg és 2017. július 22-én fogadták el. A Bizottság úgy véli, hogy a két kamara említett gyors jogalkotási eljárása önmagában is aláássa a lengyelországi igazságszolgáltatásba vetett bizalmat és nem felel meg az állami intézmények közötti – a jogállamiság által kormányzott demokratikus államot jellemző – lojális együttműködés szellemének.

3.6. Egyéb rendelkezések

44. A négy törvény számos egyéb, a jogállamiság és a hatalmi ágak szétválasztása szempontjából érzékeny rendelkezést tartalmaz, különösen a bírósági fegyelmi megbízottak megbízatásának idő előtti megszűnésével[38], az igazságügyi miniszter

[36] A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 54. cikkének (1) bekezdése. Az igazságügyi miniszter a főügyész által ajánlott ügyészek közül nevezi ki a fegyelmi megbízottakat.

[37] A Bíróság 2017. február 16-i ítélete, Margarit Panicello, C-503/15, 37. és 38. pont; A Bíróság 2015. október 6-i ítélete, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, 19. pont; A Bíróság 2014. október 9-i ítélete, TDC, C-222/13, 30. pont; A Bíróság 2014. július 17-i egyesített ítélete, Torresi, C-58/13 és C-59/13, 22. pont; A Bíróság 2006. szeptember 19-i ítélete, Wilson, C-506/04, 51. pont.

[38] A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény módosításáról szóló törvény 6. cikke. A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 100. cikkének (1) és (2) bekezdése.

bíróságok teljesítményének értékelésére vonatkozó jogkörével[39], a bírák áthelyezésével[40], az Országos Bírói Iskola felépítésével[41], a bírák vagyonnyilatkozatával[42], valamint a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács és a Legfelsőbb Bíróság személyzetével kapcsolatban[43]. Ezeket a kérdéseket számos – különösen a Legfelsőbb Bíróság és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács által végzett – elemzés olyanként azonosította, mint amelyek aggályokat, így az alkotmánnyal való összhanggal kapcsolatos kérdéseket vetnek fel[44]. Ahogyan azonban az a fentiekben kifejtést nyert, független és jogszerű alkotmányossági felülvizsgálatra jelenleg nincs lehetőség.

4. A JOGÁLLAMISÁG RENDSZERSZERŰ FENYEGETETTSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA

45. A fent rögzített okokból a Bizottság úgy véli, hogy súlyosbodott a jogállamiságot érintő rendszerszerű fenyegetés Lengyelországban, amelyet a 2016. július 27-i és 2016. december 21-i ajánlásában bemutatott. 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 már hatályos, az Országos Bírói Iskoláról szóló 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 aláásná a lengyelországi igazságszolgáltatás függetlenségét és azonnali és konkrét hatást gyakorolna 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 rendszerszerű fenyegetettségét.

---

39 A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvény 1. cikkének (16) bekezdése.

40 A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvény 1. cikke (5) bekezdésének b) pontja.

41 Az Országos Bírói Iskoláról szóló törvény módosításáról szóló törvény 1. cikke.

42 A rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló törvény 1. cikkének (33) bekezdése és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 38. cikke.

43 A Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény módosításáról szóló törvény 10. cikke; a Legfelsőbb Bíróságról szóló, július 20-i törvény 93. és 99. cikke.

44 A bíróságok vezetőire vonatkozó új rendelkezéseket is aggodalomra okot adóként azonosították (a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény módosításáról szóló, 2017. március 23-i törvény 1. cikke).

(3) Közelebbről a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák elbocsátása, esetleges újbóli kinevezésük és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényben foglalt más intézkedések igen jelentősen súlyosbítják a jogállamiság rendszerszerű 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 – nyilatkozat is kiemeli[45]. A fentiekben kifejtettek szerint azonban e törvények hatékony alkotmányossági felülvizsgálata már nem lehetséges.

(5) Végül 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 hangsúlyozza az állami szervek közötti lojális együttműködés elvét, amelyet a Velencei Bizottság is kiemelt, és ami a jogállamiság által vezérelt demokratikus állam alkotmányos előfeltétele.

46. A Bizottság emlékeztet arra, hogy ahol alkotmánybírósági rendszer jött létre, ott annak hatásossága a jogállamiság egyik kulcsfontosságú eleme. 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 megóvásával – valamely tagállam igazságszolgáltatási tanácsot hoz létre, e tanács függetlenségét az európai normákkal összhangban kell biztosítani.

47. Annak ellenére, hogy Európában különböző igazságszolgáltatási rendszerek léteznek, a bírói függetlenség megóvásával kapcsolatban közös európai normák születtek. A Bizottság nagy aggodalommal jegyzi meg, hogy a fent hivatkozott új törvények hatálybalépését követően a lengyel igazságszolgáltatási rendszer már nem lenne összeegyeztethető a szóban forgó európai normákkal.

48. E tekintetben a Bizottság tudomásul veszi a köztársasági elnök 2017. július 24-én meghozott határozatát, amellyel a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényt és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényt visszaküldte a Szejmnek.

49. 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

[45] Pl. a Legfelsőbb Bíróság 2017. január 30-i, február 3-i, április 28-i és július 18-i véleménye; a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács 2017. január 30-i, február 10-i, március 7-i, május 12-i, május 26-i és július 18-i állásfoglalása; az állampolgári jogok biztosának 2017. február 1-jei, április 12-i, május 31-i, június 28-i és július 18-i állásfoglalása; az Országos Bírói és Ügyészi Iskola igazgatójának 2017. február 10-i állásfoglalása; a lublini területeken a fellebbviteli bíróságokon dolgozó bírák 2017. február 6-i kollektív állásfoglalása; a Gdańsk, Krakkó, Białystok, Szczecin, Rzeszów területeken a fellebbviteli bíróságokon dolgozó bírák 2017. február 7-i kollektív állásfoglalása; a Varsó és Poznań területeken a fellebbviteli bíróságokon dolgozó bírák 2017. február 8-i kollektív állásfoglalása; a vezető kamara elnökségének 2017. február 3-i határozata; a „Themis" bírói szövetség 2017. január 29-i állásfoglalása; a „Iustitia" bírói szövetség 2017. február 8-i állásfoglalásai, a bírósági referensek országos szövetségének 2017. február 6-i állásfoglalása; az Országos Bírói és Ügyészi Iskola öregdiákjai és felvételizői szövetségének 2017. február 7-i állásfoglalása; a bírósági titkárok országos szövetségének 2017. február 8-i véleménye.

állampolgárok, a vállalkozások és a nemzeti hatóságok közötti kölcsönös bizalom megteremtésének is előfeltétele az összes többi tagállam jogrendszerében is. Az új törvények bizonyos szempontból az uniós joggal való összeegyeztethetőségüket illetően is aggodalmat keltenek, ezért a Bizottság a jogállamiságról szóló jelen ajánlás mellett úgy határozott, hogy kötelezettségszegési eljárást indít Lengyelországgal szemben a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény kihirdetése vagy a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény aláírása és kihirdetése esetén.

50. A Bizottság kiemeli, hogy a jogállamiság megfelelő érvényesülése a belső piac gördülékeny működése szempontjából is alapvető fontosságú, mivel a gazdasági szereplőknek tudniuk kell, hogy a törvény alapján egyenlő bánásmódban részesülnek. Ez nem biztosítható anélkül, hogy az egyes tagállamokban független igazságszolgáltatás létezne. Ezen okból kifolyólag a Tanács kiemelte annak fontosságát, hogy a lengyel hatóságok kezeljék a 2017. évi európai szemeszter keretében Lengyelországhoz intézett országspecifikus ajánlásokban szereplő, a jogállamisághoz kapcsolódó súlyos aggályokat. Az országspecifikus ajánlásokat az Európai Tanács 2017. június 23-án általánosságban jóváhagyta és azokat a Gazdasági és Pénzügyi Tanács 2017. július 11-én elfogadta[46].

51. A Bizottság megjegyzi, hogy számos európai és nemzetközi szereplő fejezte ki komoly aggodalmát a lengyel igazságszolgáltatási rendszer reformját illetően: Európa-szerte az igazságszolgáltatás képviselői, köztük az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata, a Velencei Bizottság, az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottsága, valamint számos civil társadalmi szervezet, például az Amnesty International és a Human Rights and Democracy Network. Az Európai Parlament is aggodalmát fejezte ki többek között a Bizottság álláspontját támogató két határozat keretében.

5. JAVASOLT INTÉZKEDÉS

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

53. Közelebbről, a Bizottság a következő intézkedéseket ajánlja a lengyel hatóságoknak:

(a) állítsák helyre az Alkotmánybíróság mint a lengyel alkotmány érvényesülését biztosító szervezet függetlenségét és legitimitását annak biztosításával, hogy bíráinak, 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 ítélkezhessen anélkül, hogy érvényesen megválasztották volna őket[47];

---

[46] (14) preambulumbekezdés: „*A jogbiztonság és a szabályozási, adóügyi és egyéb szakpolitikák minőségébe és kiszámíthatóságába, valamint az intézményekbe vetett bizalom fontos tényezők, amelyek növelhetik a beruházások mértékét. E tekintetben szintén alapvető a jogállamiság és a független igazságszolgáltatás. A jogállamiság kapcsán megfogalmazott súlyos aggályokra való reagálás hozzá fog járulni a jogbiztonság javulásához.*” A Tanács ajánlása (2017. július 13.) Lengyelország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2017. évi konvergenciaprogramját.

[47] Lásd: (EU) 2017/146 ajánlás és (EU) 2016/1374 ajánlás.

(b) hirdessék ki és teljes körűen hajtsák végre az Alkotmánybíróság 2016. március 9-i, 2016. augusztus 11-i és 2016. november 7-i határozatait;

(c) 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 visszavonják vagy módosítsák annak biztosítása érdekében, hogy az összhangba kerüljön az alkotmánnyal és a bírói függetlenséggel kapcsolatos európai normákkal;

(d) tartózkodjanak a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák hivatali idejét és feladatát érintő minden intézkedéstől;

(e) gondoskodjanak arról, hogy minden igazságszolgáltatási reform fenntartja a jogállamiságot és megfelel az uniós jognak, valamint a bírói függetlenséggel kapcsolatos európai normáknak, és annak előkészítésére az igazságszolgáltatás és valamennyi érdekelt fél közötti szoros együttműködésben kerül sor;

(f) tartózkodjanak az olyan intézkedésektől és nyilatkozatoktól, amelyek alkalmasak arra, hogy még inkább aláássák – együttesen vagy egyenként – az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróságok, a rendes bíróságok, a bírák, illetve az igazságszolgáltatás egészének legitimitását.

54. A Bizottság hangsúlyozza, hogy létfontosságú a különféle állami intézmények közötti lojális együttműködés a jogállamisághoz kapcsolódó ügyekben ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetre megoldást lehessen találni. A Bizottság arra is bátorítja a lengyel hatóságokat, hogy kérjék ki a Velencei Bizottság véleményét az Országos Bírói Iskoláról szóló törvényről, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvényről, a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvényről és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényről, valamint a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer reformjára irányuló minden új jogalkotási javaslatról.

55. A Bizottság felkéri a lengyel kormányt, hogy ezen ajánlás kézhezvételtől számított egy hónapon belül oldja meg a jelen ajánlásban szereplő problémákat, és tájékoztassa a Bizottságot az e célból foganatosított intézkedésekről.

56. A Bizottság felkéri a lengyel hatóságokat, hogy a lengyel köztársasági elnöknek a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló törvény és a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény Szejmhez történő visszaküldésére vonatkozó határozata által adta lehetőséget használják fel annak biztosítására, hogy a lengyelországi igazságszolgáltatás minden reformja figyelembe vegye a jelen ajánlásban kifejezett aggályokat.

57. A Bizottság emlékeztet arra is, hogy a jogállamisági keret alapján elfogadott ajánlás nem zárja ki az EUSZ 7. cikkének közvetlen beindítását, amennyiben valamely tagállamban a helyzet hirtelen rosszabbodása miatt határozottabb fellépésre van szükség az EU részéről[48].

58. A Bizottság különösen arra kéri a lengyel hatóságokat, hogy ne tegyenek intézkedéseket a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák elbocsátása vagy kényszerű visszavonulása iránt, mivel ezen intézkedések komolyan súlyosbítják a jogállamiság rendszerszerű fenyegetettségét. Amennyiben a lengyel hatóságok mégis tennének

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

ilyen intézkedést, a Bizottság készen áll az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének azonnali alkalmazására.

59. A Bizottság továbbra is készen áll arra, hogy a jelen ajánlás alapján konstruktív párbeszédet folytasson a lengyel kormánnyal.

Kelt Brüsszelben, 2017.7.26.-én.

A Bizottság részéről
Frans TIMMERMANS
első alelnök