

A bírói nyugdíjkorhatár csökkentése kontra bírói függetlenség elve Angyal Zoltán*

Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) egy 2019 júniusában kihirdetett ítéletében¹ – a főtanácsnoki indítvánnyal² megegyezően – megállapította, hogy a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel szabályozás rendelkezései sértik a bírák elmozdíthatatlanságát és a bírói függetlenség elvét, így azok ellentétesek az uniós joggal. A Bíróságnak nem első alkalommal kellett foglalkoznia ehhez hasonló kérdésekkel. Mint ismeretes, néhány évvel ezelőtt a jelen ügghöz sok tekintetben hasonló, ugyanakkor részben különböző magyar jogi szabályozás miatt indított eljárást az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság). A 2012 őszi ítéletében³ a Bíróság kimondta, hogy a magyar bírókra vonatkozó nyugdíjkorhatár radikális leszállítására az életkoron alapuló, nem igazolható hátrányos megkülönböztetésnek minősül, így ütközik a vonatkozó irányelvi rendelkezésekkel. A két eljárás között azonban lényeges különbségeket figyelhetünk meg.

Míg a magyar ügyben a bizottsági kereset az uniós jog foglalkoztatáspolitikai szabályainak megsértésére épült, addig az újabb lengyel eljárás arra kínált lehetőséget a Bíróságnak, hogy kötelezettségszegés megállapítása iránt indított eljárásban először hozzon döntést arról, hogy mennyiben egyeztethetőek össze a jogállamiság uniós jogrendben való tiszteletben tartásának biztosítására meghatározott normákkal a valamely tagállam által az igazságszolgáltatási rendszerének felépítése vonatkozásában hozott egyes rendelkezések. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa és elemezze a lengyel legfelsőbb bíróság bíróira vonatkozó ítéletet, valamint rávilágítson a két ügy közötti jogértelmezési

* Habilitált egyetemi docens, intézeti tanszékvezető, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Intézeti Tanszék.

¹ A Bíróság 2019. június 24-i C-619/18. sz. ügyben hozott ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyelország

² Evgeni Tanchev főtanácsnok 2019. április 11-i indítványa a C-619/18. sz. ügyben, Bizottság kontra Lengyelország

³ A Bíróság 2012. november 6-i C-286/12. sz. ügyben hozott ítélete, Európai Bizottság kontra Magyarország

különbségekre.

2018. április 3-án lépett hatályba a legfelsőbb bíróságról szóló új lengyel törvény (a továbbiakban: legfelsőbb bíróságról szóló törvény). E törvény értelmében a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát 65 évre csökkentették. Az új nyugdíjkorhatár e törvény hatálybalépésétől alkalmazandó, e bíróság azon bíraira is, akiket ezen időpontot megelőzően neveztek ki. Lehetőség volt a legfelsőbb bíróság bírái által teljesített aktív bírói szolgálat 65. életéven túli meghosszabbítására, ehhez azonban be kell nyújtani egy olyan nyilatkozatot, amely kifejezésre juttatja a bírák azon szándékát, hogy továbbra is el kívánják látni a feladataikat, továbbá igazolást arról, hogy egészségi állapotuk lehetővé teszi az ítélezést, a meghosszabbítást pedig a Lengyel Köztársaság elnökének engedélyeznie kell. Ezen engedély megadása során az államfőt nem köti semmilyen szempont, a határozata ellen pedig nincs helye semmilyen bírósági felülvizsgálatnak. Így e törvény szerint a legfelsőbb bíróságon szolgálatot teljesítő azon bírák, akik e törvény hatálybalépése előtt vagy legkésőbb 2018. július 3-án betöltötték a 65. életévüket, kötelesek voltak 2018. július 4-én nyugdíjba vonulni, kivéve, ha legkésőbb 2018. május 3-án benyújtották e nyilatkozatot és ezen igazolást, valamint ha az államfő engedélyezte számukra aktív bírói szolgálatuk meghosszabbítását a legfelsőbb bíróságon.⁴

1. A kereseti kérelmek és az előzetes döntések

A Bizottság 2018. július 2-án felszólító levelet küldött Lengyel Köztársaságnak, mivel úgy vélte, hogy a legfelsőbb bíróságról szóló új törvénynek és az annak módosításáról szóló későbbi törvényeknek elfogadásával e tagállam megsértette az uniós jogból eredő kötelezettségeit. Ez utóbbi 2018. augusztus 2-án levélben válaszolt, amelyben vitatta az uniós jog bármely megsértését. 2018. augusztus 14-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyben azt állította, hogy ez a nemzeti szabályozás sérti az uniós jog rendelkezéseit. A tagállam e véleményre 2018. szeptember 14-i levélben válaszolt, amelyben tagadta az így állított jogsértések fennállását.

Keresetében a Bizottság annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel egyrészt a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentette, és ezt az intézkedést az e bíróságra 2018. április 3. előtt kinevezett, hivatalban lévő bírákra alkalmazta, másrészt az említett bíróság bírái aktív szolgálatának az újonnan megállapított nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítására vonatkozóan a köztársasági elnök számára diszkrecionális jogkört biztosított – nem teljesítette az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit. A Bizottság tehát két kifogást hozott fel a keresetben. Egyfelől azt, hogy a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény

⁴ Lásd a legfelsőbb bíróságról szóló törvény 37., 38. és 111. cikkét

– a bírói függetlenség elvének, és különösen a bírák elmozdíthatatlansága elvének megsértésével – a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedésnek az e bíróságra a törvény hatálybalépése előtt kinevezett, hivatalban lévő bírákra való alkalmazásáról rendelkezett. Másfelől pedig azt, hogy a bírói függetlenség elvének megsértésével diszkrecionális jogkörrel ruházta fel a köztársasági elnököt a tekintetben, hogy az újonnan megállapított nyugdíjkorhatáron túl kétszer három évre meghosszabbíthatja a legfelsőbb bíróság bíráinak aktív szolgálatát.

A keresetlevél benyújtásával egyidejűleg a Bizottság külön iratban ideiglenes intézkedés iránti kérelmet⁵ nyújtott be, amelyben – egyebek mellett - annak elrendelését kérte a Bíróságtól, hogy a Lengyel Köztársaság a Bíróságnak az ügy érdemében történő ítélethozataláig függesse fel a vitatott lengyel törvény rendelkezéseinek, valamint az azok alapján hozott összes intézkedésnek az alkalmazását. A Bizottság az uniós jog alkalmazása keretében a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot érintő súlyos és helyrehozhatatlan sérelem közvetlen kockázata folytán azt is kérte, hogy a Bíróság az előző pontban említett ideiglenes intézkedéseket még azt megelőzően rendelje el, hogy az alperes előterjesztette volna az észrevételeit. A Bíróság helyt adott a legutóbbi kérelemnek.⁶ Meg kell jegyezni, hogy ilyen döntésre rendkívül ritkán kerül sor a Bíróság által tárgyalt ügyekben. Két hónappal később a Bíróság az ügy érdemében történő ítélethozatalig helyt adott a Bizottság ideiglenes intézkedés iránti kérelmének.⁷ Hasonlóan a hét évvel korábbi magyar üggyhez, a Bíróság elnöke a Bizottság kérelmére arról is döntött, hogy az ügyet gyorsított eljárásban bírálja el.⁸ Végül említést érdemel az is, hogy a tagállamok közül egyedül Magyarország jelezte azt a szándékát, hogy beavatkozóként részt kíván venni az eljárásban, amely kérelemnek a Bíróság helyt adott.⁹

Meg kell említeni azt is, hogy a tagállam azt állította, hogy egy 2019. január 1-én hatályba lépett törvénymódosítással a Bizottság által a keresetében vitatott nemzeti rendelkezések összességét hatályon kívül helyezte és valamennyi hatását orvosolta. A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás a Lengyel Köztársaság szerint emiatt tárgytalanná vált. A Bizottság ennek ellenére fenntartotta a keresetét. Ennek magyarázata az, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján a kötelezettségszegés fennállását a szóban forgó tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, és hogy a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe.¹⁰ A Bíróság ennek megfelelően úgy döntött, hogy határozni fog a keresetről. A

⁵ Ehhez lásd az EUMSZ 279. cikkét és a Bíróság eljárási szabályzata 160. cikkének (2) bekezdését

⁶ A Bíróság elnökhelyettesének 2018. október 19-i végzése a C-619/18. sz. ügyben, Bizottság kontra Lengyelország

⁷ A Bíróság 2018. december 17-i végzése a C-619/18. sz. ügyben, Bizottság kontra Lengyelország

⁸ A Bíróság elnökének 2018. november 15-i végzése a C-619/18. sz. ügyben, Bizottság kontra Lengyelország

⁹ A Bíróság elnökének 2019. január 9-i végzése a C-619/18. sz. ügyben, Bizottság kontra Lengyelország

¹⁰ Lásd ebben az értelemben: 2012. november 6-i Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-286/12, 41. pontját.

hivatkozott törvénymódosítás nem vehető figyelembe, mivel az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártát követően következett be.

2. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének alkalmazhatóságáról

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az Európai Unió Bírósága a Bíróságból, a Törvényszékből és különös hatáskörű törvényszékekből áll. Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.

A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.”

A Charta „Igazságszolgáltatás” címet viselő VI. címe magában foglalja „A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog” című 47. cikket, amely szerint:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

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

A Charta 51. cikke értelmében:

„(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.

(2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

A Bizottság azzal érvelt, hogy az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírósági felülvizsgálatot biztosító jogorvoslati rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettség teljesítése érdekében a tagállamoknak különösen azt kell biztosítaniuk, hogy az e jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben esetlegesen döntést hozó nemzeti szervek teljesítsék a bírói függetlenségére vonatkozó követelményt, ez utóbbi pedig a különösen a Charta 47. cikk második bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényeges tartalmába tartozik. Mivel a lengyel legfelsőbb bíróság ilyen szerv, az e bíróság összetételét, szervezeti felépítését és működési módját szabályozó nemzeti rendelkezéseknek biztosítaniuk kell, hogy e bíróság megfeleljen a függetlenség követelményének. A felperes különösen arra hivatkozott, hogy ez a követelmény az

igazságszolgáltatás szervezeti módjára is vonatkozik, mivel ennek hiányában nem lenne többé biztosítva a hatékony bírósági jogorvoslat, többek között, ha e bíróságok az uniós jogot alkalmazzák vagy értelmezik.

A tagállam ezzel szemben azt állította, hogy a vitatott nemzeti rendelkezések nem vizsgálhatók az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése és a Charta 47. cikke szempontjából. Egyrészt azért, mert ezen uniós jogi rendelkezések nem tartalmaznak semmilyen eltérést az Unió hatásköreire vonatkozó hatáskör-átruházás elvétől. A nemzeti igazságszolgáltatás szervezete kizárólagosan a tagállamoknak fenntartott hatáskört képez, így az Unió nem vonhat magához ezzel kapcsolatos hatásköröket. Másrészt a hivatkozott uniós normák az uniós jog olyan általános elveihez hasonlóan, mint a bírói függetlenség elve, csak az uniós jog által szabályozott helyzetekben alkalmazandók. A Lengyel Köztársaság arra is hivatkozott, hogy a Charta 47. cikke azért sem alkalmazható a jelen ügyben, mert nem áll fenn az uniós jog végrehajtását magában foglaló helyzet.

A Bíróság jogi érvelésének kiindulópontja az volt, hogy az Unió olyan államokat foglal magában, amelyek szabadon és önként kötelezték el magukat az EUSZ 2. cikkben említett közös értékek iránt, tiszteletben tartják azokat, és elkötelezték azok érvényesítése mellett. Ebből következik a tagállamok és különösen a bíróságai közötti kölcsönös bizalom fennállása ezen, az Unió alapját képező értékek – köztük a jogállamiság – elismerése, és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében. Az ítélkezési gyakorlat azt is magában foglalja, hogy az Unió olyan jogi unió, amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák. Az EUSZ 19. cikk értelmében a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint annak bírói védelmét, ami a jogalanyokat e jog alapján megilleti.

A Bíróság szerint a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet rögzít a Rómában 1950. november 4-én aláírt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, és amelyet jelenleg a Charta 47. cikke is megerősít. Az EUSZ 19. cikk tárgyi hatályával kapcsolatban az ítélet kimondja, hogy e rendelkezés „az uniós jog által szabályozott területekre” vonatkozik, függetlenül attól a helyzettől, amelyben e jogot a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében végrehajtják. A Bíróság elutasította az alperes tagállam és az őt támogató Magyarország érvelését, arra a szintén korábbi ítéletekben megszilárdult értelmezésre hivatkozva, hogy jöllehet a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket.¹¹ Figyelemre méltó indokolása ennek az a fordulat, amely szerint az Unió annak megkövetelésével, hogy a tagállamok ekképpen tartsák tiszteletben e kötelezettségeket, egyáltalán nem kívánja maga gyakorolni az említett hatáskört, sem pedig – ellentétben a Lengyel Köztársaság állításával –

¹¹ Lásd a 2018. november 13-i Raugevicius ítélet, C-247/17, 45. pontját; valamint a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, 40. pontját.

magához vonni azt. Ennek az érvnek a helytállóságát bizonyítja az is, hogy az Unió, ha „akarná”, akkor se tudná magához vonni az igazságszolgáltatási szervezet kialakítására vonatkozó hatásköröket.

A Bíróság a fenti indokok alapján úgy határozott, hogy a Bizottság által a keresetében vitatott nemzeti szabályok vizsgálhatók az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szempontjából, és így meg kell vizsgálni, hogy az e rendelkezés ezen intézmény által hivatkozott megsértései megvalósultak-e.

3. A bírák elmozdíthatatlanságának elvét érintő első kifogásról

Első kifogásával a Bizottság azt rótta fel a Lengyel Köztársaságnak, hogy megsértette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését amiatt, hogy a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény a legfelsőbb bíróság bírái nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedésnek az e bíróságra a törvény hatálybalépése előtt kinevezett, hivatalban lévő bírákra való alkalmazásáról rendelkezett. Ezzel e tagállam megsértette a bírói függetlenség elvét és különösen a bírák elmozdíthatatlanságának elvét.

A felperes kiemelte, hogy a vitatott rendelkezések a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő 72 bírása közül 27-et, többek között e bíróság első elnökét azonnal érintettek. Ez utóbbival kapcsolatban az említett intézmény rámutatott ezenkívül arra, hogy az érintettet hat évre nevezték ki, amely időszak jelen esetben 2020. április 30-án jár le. A Bizottság úgy vélte, hogy a tagállam a legfelsőbb bíróság hivatalban lévő bírái nyugdíjkorhatárának ilyen csökkentésével, valamint azzal, hogy a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény felhatalmazza a köztársasági elnököt, szabadon döntsön az e bíróság álláshelyeinek számáról, megteremtette a lehetőséget az említett bíróság összetételének átfogó és azonnali megváltoztatására, megsértve a bírák elmozdíthatatlanságának elvét, mint a bírák függetlenségében rejlő garanciát, és így az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését. A Bizottság szerint a bírákat érintő esetleges nyugdíjkorhatár-csökkentés esetén szükségesek megfelelő intézkedések – mint átmeneti időszak vagy szakaszos megközelítés, amelyek lehetővé teszik az ilyen csökkentés azon rejtett célra való használatának megelőzését, hogy módosítsák a bírói szervek összetételét –, többek között azon benyomás elkerülésére, hogy az érintett bírák szolgálati idejének csökkentését valójában az e bírák által e szolgálat aktív ellátása során végzett tevékenységek indokolják.

A tagállam védekezésül előadta, hogy álláspontja szerint az EUSZ 19. cikke alapján nem köteles átmeneti időszakot biztosítani a hivatalban lévő bírának a függetlenségük biztosítása érdekében, mivel általános jelleggel és automatikusan alkalmazandó az érintett bírák összességére, és nem fejt ki az érintetteknek az igazságszolgáltatási feladataik gyakorlása keretében való befolyásolására alkalmas nyomást. Az alperes arra is hivatkozott, hogy a lengyel jogban a bírák felmentése csak a legsúlyosabb fegyelmi vétség esetén vagy jogerős büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet esetén lehetséges. Márpedig a bírák nyugdíjba vonulása nem

minősül felmentésnek, mivel az érintett megtartja bírói címét, és e minőségében továbbra is megilleti a mentelmi jog, a megfelelő javadalmazáshoz való jog, és továbbra is vonatkoznak rájuk az etikai szabályok.

Magyarország továbbá arra hivatkozott, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a lengyel legfelsőbb bíróság bírái nyugdíjkorhatárának csökkentése és e bíróság egyes bírúinak ezen intézkedésből eredő nyugdíjazása érinti az említett bíróság azon képességét, hogy hatékony bírói jogvédelmet biztosítson az uniós jog által szabályozott területeken.

A Bíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy a bíróságok függetlenségére vonatkozó követelmény két szempontot tartalmaz. Az első – külső – szempont azt követeli meg, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.¹² A második – belső – szempont a pártatlanság fogalmával áll összefüggésben, és arra vonatkozik, hogy egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő mindenkori érdekeiktől. E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön.¹³ Az ítélkezési gyakorlatból az is következik, hogy ezek a függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízás időtartamát, valamint az elfoglaltsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását. A bírák ezen, bármely külső beavatkozással vagy nyomással szembeni nélkülözhetetlen szabadsága megkövetel bizonyos olyan megfelelő garanciákat, mint az elmozdíthatatlanság, amelyek az ítélelhozatal feladatával megbízott személyek védelmére szolgálnak.

Az ítélet 76. pontja ennek megfelelően kimondja, hogy az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen nem teljesen abszolút jellegű elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Így általánosan elfogadott, hogy a bírák megfelelő eljárások tiszteletben tartása mellett visszahívhatók, ha nem képesek feladataik folytatására alkalmatlanság vagy súlyos kötelezettségszegés miatt.

A Bíróság szerint megállapítható az, hogy a vitatott lengyel törvénynek a legfelsőbb bíróságon már hivatalban lévő bírákra való alkalmazásának az a következménye, hogy ez utóbbiak igazságszolgáltatási feladatainak ellátása idő előtt megszűnik, és így az jogos aggályokat vethet fel a bírák elmozdíthatatlansága elvének tiszteletben tartása tekintetében. Ez önmagában ugyan nem lenne tilos,

¹² Lásd a 2018. február 27-i Associação Sindicaldos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, 44. pontját.

¹³ Lásd a 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality ítélet, C-216/18, 65. pontját

azonban csak akkor lenne megengedhető, ha jogszerű céllal igazolható és e céllal arányos, valamint ha a jogalanyokban nem vetnek fel jogos kétségeket az érintett bíróság külső tényezők általi befolyásolhatatlanságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegessége tekintetében.

A tagállam azt állította, hogy a legfelsőbb bíróság bírái nyugdíjkorhatárának 65 évre való csökkentése azon szándékból következett, hogy harmonizálják ezen életkort a lengyelországi munkavállalók összességére alkalmazandó általános nyugdíjkorhatárral, és ezzel e bíróság állományának korösszetételét optimalizálják. A Bíróság ezzel kapcsolatban megerősítette, hogy jogszerű foglalkoztatáspolitikai célnak minősül egyrészt a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár közszerzési hivatások tekintetében történő egységesítésének célja, másrészt a fiatal jogászok többek között bíróvá válását megkönnyítő kiegyensúlyozottabb korstruktúra kialakításának elősegítése.¹⁴ A Bíróság azonban ezt követően rendkívül súlyos megállapításokat is tett. Az ítélet 82. pontjában azt olvashatjuk, hogy a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény tervezetének indokolása olyan elemeket tartalmaz, amelyek súlyos aggályokat vethetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a legfelsőbb bíróság hivatalban lévő bírái nyugdíjkorhatárának reformját e célkitűzések vezérelték, és nem az a szándék, hogy e bíróság bíráinak bizonyos csoportját eltávolítsák. Ez ráadásul együtt járt egy olyan mechanizmus megteremtésével, amely lehetővé teszi a köztársasági elnöknek, hogy diszkrecionális jogkörében határozzon a bírói feladatok így lerövidített ellátásának két egymást követő hároméves időszakkal való meghosszabbításáról. A Bíróság szerint e két intézkedés együttes alkalmazása azt a benyomást is megerősítheti, hogy valójában arról lehet szó, hogy a legfelsőbb bíróság bíráinak meghatározott részét úgy távolítsák el, hogy a köztársasági elnök ténylegesen megőrizze az érintettek egy részének hivatalban tartására vonatkozó diszkrecionális jogkörét.

Az ítélet megállapítja azt is, hogy a vitatott lengyel szabályozás azonnal érintette az e bíróság hivatalban lévő tagjainak közel egyharmadát, többek között az első elnököt, akinek az alkotmány által biztosított hatéves megbízatása is megrövidült ezáltal. A Bíróság számára ez elegendő bizonyíték volt arra, hogy a szóban forgó reform minden bizonnyal jelentős hatással van a legfelsőbb bíróság összetételére és működésének folyamatosságára.

További gyenge pontja volt a lengyel törvénynek, hogy a munkavállalók általános nyugdíjkorhatára, amelyhez e tagállam állítása szerint a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát hozzá kívánta igazítani, nem e munkavállalók kötelező nyugdíjazását, hanem mindössze e munkavállalók azon jogát – nem pedig kötelezettségét – foglalja magában, hogy befejezzék szakmai tevékenységüket és ez esetben nyugdíjban részesüljenek. A Bíróság ezekre tekintettel úgy foglalt állást, hogy a tagállam nem bizonyította, hogy a vitatott intézkedés megfelelő eszköz az összes érintett szakma tekintetében a tevékenység kötelező befejezésére vonatkozó korhatárok sokféleségének csökkentésére. A tagállam továbbá nem terjesztett elő olyan objektív okot arra, hogy miért van szükség a 65. évet elért legfelsőbb bírósági bírák kötelező nyugdíjba vonulásának előírására, miközben a

¹⁴ Lásd a 2011. július 21-i Fuchs és Köhler ítélet, C-159/10 és C-160/10. 50. pontját és a 2012. november 6-i Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-286/12, 61. és 62. pontját.

többi munkavállaló esetén az e törvény által e tekintetben meghatározott életkorban való nyugdíjba vonulás nem kötelező.

A szükségesség elvének tiszteletben tartása mellett a tagállami intézkedés arányosságát illetően is kétségek merültek fel. A nyugdíjkorhatár egységesítésének céljáról a Bíróság már a hasonló magyar ügyben kimondta, hogy nem tartják tiszteletben az arányosság elvét azon nemzeti rendelkezések, amelyek hirtelen és jelentősen szállítják le a bírói szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatárt, olyan átmeneti rendelkezések nélkül, amelyek biztosítanák az e rendelkezések hatálybalépésekor hivatalban lévő érintett személyek jogos bizalmának védelmét.¹⁵

Elutasította a Bíróság a tagállam arra vonatkozó hivatkozását is, amely szerint a vitatott reformnak a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény hatálybalépésekor a legfelsőbb bíróságon hivatalban lévő bírásokra való azonnali alkalmazásának célja, hogy elkerülje a bírói feladatok ellátásának időtartamán alapuló e bírák és azon bírák közötti esetleges hátrányos megkülönböztetést, akiket e bíróságra ezen időpontot követően neveznek ki. A Bíróság szerint ugyanis a bírák e két kategóriája nincs hasonló helyzetben, mivel csupán az előbbieket pályafutása rövidül le, miközben a legfelsőbb bíróságon álláshelyet töltenek be, az utóbbiakat pedig e bíróságra a 65 éves törvényes nyugdíjkorhatárt előíró új jogszabály alapján kell kinevezni.

A fentiek alapján a Bíróság úgy döntött, hogy nem igazolható jogszerű céllal a lengyel legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedésnek az e bíróságon már hivatalban lévő bírásokra való alkalmazása. Következésképpen az említett alkalmazás sérti a bírák elmozdíthatatlanságának elvét, amely a függetlenségük szerves részét képezi. Ebből következik, hogy a Bíróság helyt adott az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésének megsértésére alapított első kifogásnak.

4. Az államfő diszkrecionális jogkörét érintő második kifogásról

Második kifogásával a Bizottság azt róta fel a Lengyel Köztársaságnak, hogy megsértette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését azzal, hogy a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény útján diszkrecionális jogkörrel ruházta fel a köztársasági elnököt a tekintetben, hogy az e törvénnyel megállapított új nyugdíjkorhatáron túl kétszer három évre meghosszabbítsa a legfelsőbb bíróság bíráinak aktív szolgálatát.

A Bizottság azzal érvelt, hogy mivel a bírói feladatok ellátásának ilyen meghosszabbítását engedélyező vagy megtagadó határozatokat illetően nincsenek kötelező kritériumok, és az ilyen határozatokat nem is kell indokolni, továbbá a bírósági felülvizsgálat lehetősége is hiányzik, a köztársasági elnök befolyást gyakorolhat a legfelsőbb bíróság bíráira. Egy ilyen eljárás a gyakorlatban ugyanis azzal a következménnyel jár, illetve járhat, hogy a köztársasági elnökhöz kell

¹⁵ Lásd a 2012. november 6-i Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-286/12, 68. és 80. pontját.

fordulni az ilyen hosszabbítás iránti kérelemmel és az ilyen kérelem benyújtását követően meg kell várni annak döntését, az érintett bíróra ahhoz vezető nyomást gyakorolhat, hogy eleget tegyen a köztársasági elnök esetleges kéréseinek az általa elbírálandó ügyekkel kapcsolatban, beleértve azt az esetet, amikor az uniós jogi rendelkezéseket kell értelmeznie és alkalmaznia. A Bizottság különösen problémásnak tartotta azt, hogy a legfelsőbb bíróság azon bírái vonatkozásában, akik 2018. július 3. után töltik be a 65. életévet, nem írtak elő olyan határidőt, ameddig a köztársasági elnöknek kérnie kell a nemzeti igazságszolgáltatási tanács állásfoglalását, ami adott esetben meghosszabbíthatja azon tényleges időszakot, amely alatt az érintett bíró álláshelyének fenntartása a köztársasági elnök diszkrecionális jogkörébe tartozik. A Bizottság szerinte a fentiek miatt a lengyel legfelsőbb bíróság többé nem tekinthető úgy, mint amely biztosítja, hogy minden körülmények között pártatlanul és függetlenül jár el.

A tagállam ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a köztársasági elnökre ruházott azon jogosultság, hogy döntsön a legfelsőbb bíróság nyugdíjkorhatárt elérő bírái feladatai ellátásának esetleges meghosszabbításáról, a bírák kinevezésére vonatkozó, azon előjogból eredő hatáskört képez, amelyet ugyanezen elnöknek az alkotmány biztosít. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a köztársasági elnöknek a valamely jelölt bírói álláshelyre való kinevezését megtagadó határozatai nem közigazgatási tevékenységbe tartozó aktusnak minősülnek, és nem lehet bírósági jogorvoslat tárgya. Az alperes szerint az államfőnek az ilyen döntése előtt ki kell kérnie a nemzeti igazságszolgáltatási tanács állásfoglalását is, amely ugyan nem kötelező rá, mégis „nyilvánvaló”, hogy a gyakorlatban figyelembe veszi ezen állásfoglalásokat. A tagállam egészen innovatívnak tűnő érvelést is alkalmazott arra való hivatkozásával, hogy hasonló, a rendes nyugdíjkorhatáron túli bírói feladatellátást meghosszabbító megoldások léteznek egyébiránt a Lengyel Köztársaságtól eltérő tagállamokban, és az Európai Unió Bírósága bírāja megbízatásának megújítása is a származása szerinti tagállam kormányának mérlegelésétől függ.

A Bíróság a második kifogás elbírálása során annak megállapításával vezette fel a jogi érvelését, hogy vitatott nemzeti jogszabály nem a jelöltek bírósági feladatok ellátására való kinevezésére vonatkozó eljárással, hanem azon lehetőséggel kapcsolatos, hogy a hivatalban lévő és e feladatok ellátásában rejlő garanciákban ekképpen részesülő bírák folytathassák e feladatok ellátását a rendes nyugdíjkorhatáron túl is, és hogy e szabályok ezért e bírák pályafutásának lefolyására és lezárultára vonatkoznak. Az ítélet nem vonja kétségbe a tagállamok azon jogát, hogy dönthessenek arról, hogy engedélyezik-e a bírói feladatok ellátásának a rendes nyugdíjkorhatáron túli meghosszabbítását, azonban, ha ilyen mechanizmus mellett döntenek, gondoskodniuk kell arról, hogy az ilyen meghosszabbításra vonatkozó feltételek és részletes szabályok ne veszélyeztethessék a bírói függetlenség elvét. A meghosszabbítás jogának államfői hatáskörbe adása önmagában nem elegendő az elv sérelme fennállásának megállapításához, azonban a Bíróság szerint biztosítani kell, hogy az ilyen határozatok elfogadására vonatkozó érdemi feltételek és eljárási szabályok olyanok legyenek, hogy az egyéneken ne merüljön fel észszerű kétség az érintett bírák

külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően. Az ítélezési gyakorlat alapján ez praktikusán azt az elvárást hordozza magában, hogy az ilyen eljárási szabályok tegyék lehetővé az utasításokban megnyilvánuló közvetlen befolyás kizárását, és az olyan közvetett befolyás kizárását is, amely hatással lehet az érintett bírák határozataira.¹⁶

A Bíróság megállapította, hogy azon feltételek és eljárási szabályok, amelyeket a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény előír a legfelsőbb bíróság bírása feladatai ellátásának a rendes nyugdíjkorhatáron túli esetleges meghosszabbítása vonatkozásában, nem felelnek meg az ilyen követelményeknek. Egyrészt azért nem, mert az ilyen hosszabbítás immár a köztársasági elnök döntésétől függ, amely diszkrecionális jellegű, amennyiben a meghozatalára nem vonatkozik objektív és ellenőrizhető kritérium, és azt nem kell indokolni. Ráadásul az ilyen döntéssel szemben nincs helye bírósági jogorvoslatnak. Másodszor kétség merült fel az államfői döntést megelőzően a nemzeti igazságszolgáltatási tanács által készített állásfoglalás természetével kapcsolatban is. A lengyel nemzeti igazságszolgáltatási tanács, amikor ilyen állásfoglalást kellett kiadnia a köztársasági elnöknek, általában és indokolási kötelezettségét előíró szabály hiányában olykor indokolás nélküli, olykor egyszerű általános utalást tartalmazó, pusztán formális indokolást tartalmazó – akár kedvező, akár kedvezőtlen – állásfoglalásokat adott ki. A Bíróság szerint ezért az ilyen állásfoglalások nem járulhatnak hozzá ahhoz, hogy a köztársasági elnök objektív tájékoztatást kapjon az annak érdekében ráruházott hatáskör gyakorlása keretében, hogy engedélyezze vagy megtagadja a legfelsőbb bíróság bírása feladatai ellátásának azon túli folytatását, hogy az érintett elérte a rendes nyugdíjkorhatárt. Az ítélet ebből következően kimondja, hogy az államfőre ruházott diszkrecionális jogkör észszerű kétségeket ébreszt a jogalanyokban az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az előtte esetlegesen ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően.

Az Európai Bíróság bírái megbízatásának megújítására vonatkozó állítólagos hasonlóságra vonatkozó lengyel érvet szintén elutasította a nagytanácsban üléselő testület. Egyrészt azzal az indokkal, hogy még ha feltételeznénk is, hogy másik tagállamban lévő eljárás hasonló hibában is szenved, valamely tagállam a saját kötelezettségszegésének igazolására nem hivatkozhat az uniós jog más tagállam általi esetleges megsértésére. Másrészt az ítélet emlékeztet arra, hogy az Európai Bíróság bírának kinevezése 6 év, ami határozott időre szól. A hivatalából távozó bíró ilyen tisztségbe való esetleges újabb kinevezése megköveteli a tagállamok kormányainak az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban EUMSZ) 255. cikk szerinti bizottság véleményét követő közös megegyezését. A Bíróság ezért helyt adott a Bizottság második kifogásának is, azaz megállapította a Lengyel Köztársaság kötelezettségszegését a Bizottság keresetében meghatározott minden pontban.

¹⁶ Lásd 2012. október 16-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-614/10, 43. pont, 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-288/12. 51. pont

5. A lengyel és magyar kötelezettségzegési eljárás vázlatos összevetése

	Lengyel Köztársaság	Magyarország
Az eljárás alapjául szolgáló nemzeti jogszabályok elfogadása	2017. december 8.	2011
Az eljárás alapjául szolgáló nemzeti jogszabályok hatálybalépése	2018. április 3.	2012. január 1.
Az eljárás alapjául szolgáló nemzeti jogszabályok típusa	Törvény	Alaptörvény átmeneti rendelkezései, törvény
Ítélet kihirdetése előtti releváns esemény	A törvényt hatályon kívül helyezték 2019. január 1-én	A magyar Alkotmánybíróság 2012. július 16-án megsemmisítette a vonatkozó törvényi rendelkezéseket.
Az érintett intézmények köre	Legfelsőbb Bíróság	Minden bíróság és ügyészség, közjegyzők
Az érintett bírák száma	27	274
Gyorsított eljárás	Igen	Igen
Ideiglenes intézkedés történt-e?	Igen	Nem
Ideiglenes intézkedés ideiglenes elrendelése	Igen	Nem
Beavatkozó	Magyarország az alperes oldalán	Nincs
A bírósági eljárás időtartama	8 hónap	5 hónap
Bírói tanács	Nagytanács	5 fős tanács
Főtanácsnok részvétele	Igen	Igen
Főtanácsnoki indítvány és az ítélet tartalma	Teljes egyezőség	Teljes egyezőség
Kötelezettségzegés megállapítása	Igen	Igen
Kötelezettségzegéssel érintett uniós jogszabály	EUSZ 2. cikk, EUSZ 19. cikk	2000/78/EK irányelv
Kötelezettségzegés tartalmi oka	Bírói függetlenség, és a bírák elmozdíthatatlansága elvének megsértése	Életkoron alapuló eltérő bánásmód

Főbb bizottsági érvek	<p>A tagállam megsértette a bírói függetlenség elvét, és a bírák elmozdíthatatlanságának elvét.</p> <p>Az államfő diszkrecionális joga sérti az EUMSZ 19. cikkét.</p>	<p>Közvetlenül az életkoron alapuló eltérő bánásmód alkalmazása.</p> <p>Nem szükségesek és nem igazolhatók a rendelkezések.</p>
Főbb tagállami érvek	<p>Az uniós jog alapján nem kötelező átmeneti időszakot biztosítania.</p> <p>A nyugdíjba vonulás nem minősül felmentésnek.</p> <p>Az államfő diszkrecionális joga alkotmány által biztosított előjog, nem lehet jogorvoslat tárgya.</p>	<p>A szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatárnak a közszolgálati hivatások tekintetében történő egységesítése.</p> <p>„Kiegyensúlyozottabb korstruktúra” kialakítása.</p>
Arányosság elvének megsértése	Igen	Igen

Megállapítható, hogy a két kötelezettségzegési eljárás közötti legfontosabb különbség a kereseti kérelmekben megjelölt uniós normákban keresendő. A magyar eljárásban a Bizottság egy uniós szociálpolitika keretébe tartozó másodlagos jogszabály és az általa szabályozott, a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapozta a keresetét. Ezzel szemben a lengyel ügyben ennél továbbment az uniós jog betartása felett őrködni hivatott intézmény. Bár a két alapügy főbb vonalaiban kísértetiesen hasonlít egymásra, itt mégsem az életkori diszkrimináció vált a jogalappá, hanem a bírói függetlenség alapvető részét képező elmozdíthatatlanság elve. A másik jelentős eltérés, hogy bár mindkét eljárás gyorsított formában zajlott, mégis csak a lengyel ügyben érezte szükségét a Bíróság annak, hogy ideiglenes intézkedést alkalmazzon.

6. Következtetések

A Bíróságnak ez a legújabb döntése mérföldkönek tekinthető a bírói függetlenség elvének uniós jogi védelmében. Ahogy az előző pontban már rámutattam, a 2012-es magyar eljárással összehasonlítva több lényeges különbséget is megfigyelhetünk. A két alapügy lényegét tekintve szinte szó szerint megegyezik. A bírákra, illetve azok egy csoportjára vonatkozó, korábban a 70. életévben rögzített maximális életkort hirtelen és minden átmeneti időszak nélkül mindkét tagállami jogalkotó 65 évre módosította azzal, hogy annak elérése egyben automatikusan a bírói jogviszony megszűnésével is együtt járt, illetve járt volna. Utóbbi alól a lengyel törvény ugyan adott felmentési lehetőséget, de olyan módon, amely már önmagában is sértette az uniós jogot.

A legfontosabb különbség mégis az, hogy a Bizottság a lengyel esetben a kötelezettségzegési eljárást egyértelműen az EUSZ 2. cikkében is rögzített jogállamiság elvére, valamint az EUSZ 19. cikkére alapította. A bírói függetlenség elve, valamint az abból fakadó bírák elmozdíthatatlanságának elve közvetlenül sehol nem jelenik meg az elsődleges uniós jogban. A Bizottság és a Bíróság azonban a fenti szerződési rendelkezésekből levezette azokat, mint a tagállamok által feltétlenül érvényesítendő, a jogállamiság elvéből egyébként is fakadó követelményeket. Felmerül a kérdés, hogy a magyar bírákat érintő ügyben korábban miért nem erre épült a bizottsági kereset. A választ illetően több lehetőség is szóba jöhet. A legvalószínűbb mégis az, hogy 2012-ben a Bizottság még maga sem volt biztos abban, hogy a Bíróságon átmenne egy ilyen eljárás, különös tekintettel arra, hogy hasonló tagállami helyzetre lényegében nem volt precedens. A Bizottság így feltehetően igyekezett biztosra menni, ezért került az eljárás centrumába az életkoron alapuló egyenlő bánásmód elvének megsértése. A 2018-ban indult lengyel eljárásban már jóval „magabiztosabb” bizottsági fellépést tapasztalhattunk. Ez arra utal, hogy a Bizottságnak és nyilvánvalóan magának a Bíróságnak is kiemelten fontos az, hogy a bírói függetlenség elvét fenyegető, illetve fenyegetni látszó valamennyi tagállami jogszabályra a lehető legerőteljesebben és leggyorsabban reagáljanak. A gyorsított eljárások alkalmazása, valamint a lengyel ügyben az – egyébként rendkívül ritkán alkalmazott¹⁷ – ideiglenes intézkedés, illetve az utóbbinak lényegében azonnali elrendelése mind ezt bizonyítják.

A Bíróság legújabb döntésének üzenete egyértelmű és világos: az igazságszolgáltatásnak a többi hatalmi ágtól való elválasztását, a bírák függetlenségét és elmozdíthatatlanságának elvét az uniós jog által kiemelten védett értékek. Sem a Bizottság, sem a Bíróság nem fog szemet hunyni a jövőben akkor, ha bármilyen tagállamban is ezen értékek veszélybe kerülnek. A bírák megbízatásának megszűnésére vonatkozó bármilyen változtatás csak rendkívül indokolt esetben, hosszú átmeneti időszak biztosításával, valamint a szükségesség és arányosság elveinek maximális tiszteletben tartása mellett képzelhető el.

¹⁷ Annak ellenére, hogy viszonylag ritkán alkalmazza az ideiglenes intézkedést a Bíróság, éppen egy másik lengyel ügyben 2017-ben is elrendelt ilyet. Lásd: a Bíróság 2017. november 20-i végzését a C-441/17. R. sz. ügyben, Bizottság kontra Lengyelország.