

Lengyelország esete a fegyelmi kamarával és a feljogosító feltételekkel

Annak ellenére, hogy néhány hónappal ezelőtt az Európai Bizottság jóváhagyta a lengyel helyreállítási tervet, Lengyelország egyetlen eurócentet sem látott még az uniós helyreállítási alapból. Az Európai Bizottság az Európai Unió Alapjogi Chartájára való hivatkozással a többéves pénzügyi kerethez sem engedne hozzáférést Lengyelország számára, ha az nem visz végbe bizonyos igazságügyi reformokat. Varsó azonban úgy véli, hogy ezeknek a feltételeknek már hónapokkal ezelőtt eleget tett.

„Az Európai Bizottság nem téríthet meg semmilyen, Lengyelország által az uniós források terhére benyújtott kiadást, mert az nem teljesíti a feljogosító feltételeket. Amennyiben a Lengyelország év végéig nem tesz eleget a feljogosító feltételeknek, a Bizottság az éves elszámolás során visszaigényelheti a korábban folyósított előlegeket” – így fogalmazott néhány nappal ezelőtt újságírói kérdésre Stefan De Keersmaecker, az Európai Bizottság szóvivője.

„Az Európai Bizottság megszegte a lengyel helyreállítási tervre vonatkozó megállapodást, politikai ügyként kezeli Lengyelország uniós forrásokhoz való hozzáférését” – jelentette ki a napokban a lengyel elnök, Andrzej Duda.¹

2022. május végén a lengyel szejm jogszabálysomagot fogadott el a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi kamarájával kapcsolatban az uniós intézmények által megfogalmazott kifogások rendezése érdekében.² A csomag elfogadásának eredményeként lehetővé vált a 35,4 milliárd eurós lengyel helyreállítási terv brüsszeli jóváhagyása,³ miközben a Bizottság egyértelművé tette:⁴ a lengyel kormánynak számos mérőkövet kell teljesítenie az uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében, mielőtt az ország bármilyen kifizetésben részesülhetne.

Varsó szerint a Brüsszel által előzetesen elvárt módosításoknak a lengyel kormány teljes mértékben eleget tett, hiszen július 15-én hatályba lépett

¹ ŐRY 2022.

² A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését 2022.

³ Az Európai Unió Tanácsa 2022a.

⁴ BAYER 2022.



Lengyelországban a fenti reformtörvény.⁵ Az új jogszabály értelmében megszűnt az EU által kifogásolt legfelsőbb bírósági fegyelmi kamara, és megkezdte munkáját az új, a szakmai felelősség ügyeivel foglalkozó kamara. A lengyel kormány pedig olyannyira bizakodó volt a helyzettel kapcsolatban, hogy előfinanszírozás útján már el is kezdte a helyreállítási tervben foglalt projektek megvalósítását.

Lengyelország részére azonban azóta sem történt semmilyen kifizetés. Ezzel szemben pár héttel ezelőtt a *The Good Lobby Profs* lobbicsoport támogatása mellett négy jogászszervezet keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz a helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozattal szemben, annak megsemmisítését kérve.⁶ A keresetben felsorolt érvek pedig kísértetiesen hasonlítanak azokra a kifogásokra, amelyekre tekintettel a Bizottság nem kívánja megtéríteni a Lengyelország által előfinanszírozott kiadásokat az uniós alapok terhére.

A kérelemben felvázolt álláspont szerint a Bizottság által meghatározott és a kifizetések feltételévé tett mérföldkövek megkerülik az Európai Bíróság számos, a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével kapcsolatban meghatározott előírását.⁷ A mérföldkövek a bírák fegyelmi rendszerének reformját, és a kamara helyett egy új testület felállítását, továbbá a fegyelmi kamara határozataival érintett bírák ügyeinek áttekintését írják elő. A keresetet előterjesztő szervezetek szerint azonban a fegyelmi tanács határozatainak szükségszerűen semmisnek kell lenniük, a fegyelmi intézkedések hatálya alá tartozó lengyel bírákkal kapcsolatos ügyeket pedig nem áttekinteni kellene, hanem ezeket a bírókat azonnali hatállyal vissza kellene helyezni korábbi pozíciójukba, mivel az Európai Bíróság korábbi ítéletei ezt írták elő.

Az Európai Bizottság most a fentiekkel azonos kifogásokat támasztva, egy teljesen más jogalapra, az úgynevezett feljogosító feltételekre hivatkozva lép fel a lengyel ügyben, ami veszélyezteti Lengyelország hozzáférését egy jelentős, 73 milliárd eurós összeghez.⁸

De mik azok a feljogosító feltételek? Az úgynevezett horizontális feljogosító feltételek definíció szerint az uniós programokhoz kapcsolt egyedi célkitűzések

⁵ TÓTH 2022.

⁶ PETRI 2022.

⁷ Európai Bizottság 2022.

⁸ SKOLIMOWSKI 2022.

hatékony és eredményes végrehajtásához szükséges előzetes feltételek.⁹ Az Európai Unió Közös rendelkezésekről szóló rendelete a 2021–2027 közötti időszakra nézve első ízben tartalmaz az EU és a tagállamok közös irányítása alá tartozó alapok vonatkozásában meghatározott feljogosító feltételeket.

E feltételek egyike – olyan egyéb előírások mellett, mint a közbeszerzési piac működése vagy a fogyatékkal élő személyekkel kapcsolatos elvárások – az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelés biztosítása az uniós programok végrehajtása során. Az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó elvárást az uniós programok szabályozása a Chartának való megfelelés egyik részeként határozza meg.

Az uniós intézmények értelmezése szerint a feljogosító feltételek vizsgálatakor a Bizottságnak ugyan figyelembe kell vennie az igazságszolgáltatás függetlenségéhez kapcsolódó RRF-mérőldöke kapcsán tett tagállami vállalásokat, az értékelés során azonban nem kell – sőt, jogi értelemben nem is lehetséges – a mérőldökök hatókörére korlátoznia magát. Ennek oka, hogy a Bizottság hivatkozása szerint a feljogosító feltételek jogalapja lényegesen szélesebb körű, mint az RRF-rendeletben foglalt követelmények.

A helyreállítási és rezilienciaépítési rendelet¹⁰ szerint a helyreállítási terveknek az európai szemeszter keretében meghatározott releváns, ország-specifikus ajánlásokkal kell összhangban lenniük, míg a többéves pénzügyi keretből a Charta előírásainak betartása és a jogállamisági kritériumoknak való megfelelés esetében lehet részesülni.

A helyreállítási alap esetében tehát szó sincs széles körű vizsgálati lehetőségekről. Az RRF-rendeletet ugyanis az Európai Bizottság valójában soha nem szánta a jogállamiság védelmét szolgáló eszköznek. Az európai szemeszter pedig – amelynek ajánlásaival a helyreállítási terveknek összhangban kell állniuk – szintén távol áll a *rule of law* eljárások világától. A 2010-ben, a két évvel korábbi gazdasági válságra adott válaszként bevezetett szemeszter eljárások eredeti célja a tagállamok gazdasági, foglalkoztatási és költségvetési politikáinak összehangolása volt, és ugyan számos szakpolitika koordinációja a hatálya

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

alá tartozik ma már, alapvetően mégis a gazdasági kormányzás keretrendszerének részét képezi.

A fentiekből adódóan nem meglepő, hogy a júniusban elfogadott 2022-es lengyel országjelentés leíró része pár sorban említi ugyan a bírósági rendszerrel kapcsolatos kifogásokat, az ajánlások azonban egyetlen ponton sem érintik a lengyel igazságszolgáltatást.¹¹ Jogi értelemben tehát a szemeszter ajánlások alapján nem lehet számonkérni az igazságszolgáltatási reformokat a lengyel kormányon a helyreállítási alaphoz való hozzáféréssel összefüggésben, tekintettel arra, hogy nem született az uniós intézmények részéről erre vonatkozó ajánlás.

A lengyel helyreállítási terv ennek megfelelően tehát nem is a szemeszter ajánlásokra, hanem az unió pénzügyi érdekeinek védelmére való hivatkozással tartalmaz vállalásokat, a tagállami belső ellenőrzési mechanizmus hatékonyságának fokozása érdekében. Ezek a lengyel helyreállítási tervben tett vállalások a lengyel bírósági fegyelmi rendszerrel kapcsolatban elsősorban arra irányulnak, hogy a bírák fegyelmi felelősségének körét jogszabály tisztázza, előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése vagy egyébként a bírói határozatok tartalma ne szolgáltatthasson okot a fegyelmi jellegű fellépésre, azonban szakmai okokból az eljárás elindítható legyen. Ezenfelül pedig a korábbi fegyelmi határozatok által érintett bírák számára felülvizsgálati lehetőséget kell biztosítani. Ennél többet Lengyelország nem vállalt, és e vállalásának a júliusban hatályba lépett jogszabályokkal eleget is tett. A lengyel helyreállítási terv európai bizottsági jóváhagyása e tartalommal annyit jelent, hogy ezek az igazságügyi reformintézkedések elegendőek ahhoz, hogy az unió pénzügyi érdekeit ne fenyegetse veszély.

Más a helyzet a többéves pénzügyi kerethez való hozzáféréssel. A nemzeti bíróságok függetlenségével kapcsolatos jogállamisági jellegű elvárások azon alapulnak, hogy amennyiben az uniós bíróságoknak a függetlensége sérül, azok elveszítik azon képességüket, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt értékek közül a jogállamiság fenntartásában elfoglalt szerepüket betöltsék. Mindezt pedig az Alapjogi Charta 47. cikke is rögzíti, amikor előírja a független és pártatlan bírói eljáráshoz fűződő jogot minden olyan jogalany számára, aki egy adott ügyben az uniós jog alapján őt megillető jogra hivatkozik. Arra nézve pedig, hogy egy tagállam megfelel-e a Charta szabályainak, a Bizottság – a horizontális feljogosító feltételekről szóló saját értelmezése szerint – a jogsértési eljárásoktól kezdve az EUB ítéletein át és az Alapjogi Ügynökség jelentésein keresztül

¹¹ Az Európai Unió Tanácsa 2022b.

bármit figyelembe vehet, így más uniós eljárásokban – jogállamisági eljárás, kondicionalitási eljárás, európai szemeszter – megállapított tényeket is, de akár egyéni panaszokra is hagyatkozhat. A tagállami igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségének megítélése ráadásul igen széles skálán mozog, említést érdemel e tekintetben az EUB 2022. februári ítélete egy máltai ügyben,¹² amely szerint nem ellentétes a bíróságok függetlenségének elvével, ha egy tagállam miniszterelnöke maga dönt a bírói kinevezésekről, mivel a kérdéses esetben egy független szerv véleményezi a pályázókat a miniszterelnök számára...

Az így kialakult helyzetből számos bizonytalanság következik. Először is a helyreállítási alaphoz és a többéves pénzügyi keretből való tagállami részesezés összekapcsolása az Európai Bizottság részéről egy politikai döntés, hiszen a két instrumentum jogalapja és az abban meghatározott célok, valamint előfeltételek egyaránt különböznek egymástól. Ami elégséges a helyreállítási forrásokhoz, az lehet kevés az európai strukturális és beruházási alapokhoz való hozzáféréshez. Ebből adódóan azonban a horizontális feljogosító feltételekre való hivatkozással nyilvánvalóan nem tartható vissza a helyreállítási alaphoz való kifizetés.

Másrészt, ha a jogállamiság elveinek megsértése – ilyen az igazságügyi függetlenséggel kapcsolatos kifogás – közvetlenül érinti az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét, a magyar részről már jól ismert kondicionalitási eljárás indításának van helye. Lengyelországgal szemben azonban ilyen eljárás soha nem indult. A helyreállítási terv szerinti mérföldköveknek való megfeleléssel és a feljogosító feltételek fennállásával kapcsolatos kifogásoknak és az uniós alapokból kifizetések ilyen módon való visszatartásának egyetlen közös pontja van: ezeket az intézkedéseket az Európai Bizottság egyoldalúan, a Tanács nélkül is megteheti.

Annak megítélése, hogy a Bizottság milyen okból kerüli a lengyel ügyben a tanács eljárást, meghaladja ennek az elemzésnek a kereteit. Tovább fokozza a zavart azonban, hogy a lengyel helyreállítási terv jóváhagyása és a vállalt feltételek teljesítése ellenére az Európai Bizottság továbbra is napi egymillió eurós pénzbírságot szab ki Lengyelországra, arra hivatkozva, hogy az nem teljesítette az Európai Bíróság tavalyi ítéletét a fegyelmi kamarával kapcsolatban. Ennek összege tavaly óta összesen 325 millió eurót tesz ki.¹³

A lengyel ügyben kialakult helyzet igen tanulságos példaként szolgálhat Magyarország számára is, hiszen a hírek szerint a helyreállítási alapról szóló

¹² Európai Unió Bírósága 2020.

¹³ EU Fines Poland €1 Million per Day over Judicial Reforms 2021.

Lengyelország esete a fegyelmi kamarával és a feljogosító feltételekkel

tárgyalások során is felmerültek újabb, igazságügyireform-elvárások. A jogállamisági kondicionalitási eljárás lezárása tehát semmire nem garancia, s még ha az Európai Bizottság jóvá is hagyja a magyar helyreállítási tervet, a horizontális feljogosító feltételek kérdése a magyar ügyben is bizonytalanságot okozhat.

2022. október 24.

Felhasznált irodalom

- A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését. *Hvg.hu*, 2022. május 26. Online: https://hvg.hu/vilag/20220526_Lengyelország_szejm_fegyelmi_kamara_megszuntetes
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- Az Európai Unió Tanácsa (2022a): *NextGenerationEU: Ministers Approve the Assessment of Poland's National Plan by the European Commission*. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/
- Az Európai Unió Tanácsa (2022b): *Javaslat a Tanács (EU) javaslatára Lengyelország 2022-es Nemzeti Reform Programjáról és a Tanács (EU) Lengyelország 2022-es Konvergencia Programjáról való véleményének meghozataláról*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9769-2022-INIT/en/pdf>
- BAYER, Lili (2022): Amid Commission Rebellion, von der Leyen Defends Polish Recovery Cash Plan. *Politico*, 2022. június 2. Online: www.politico.eu/article/amid-commission-rebellion-von-der-leyen-defends-polish-recovery-cash-plan/
- EU Fines Poland €1 Million per Day over Judicial Reforms. *Deutsche Welle*, 2021. október 27. Online: www.dw.com/en/eu-fines-poland-1-million-per-day-over-judicial-reforms/a-59635269
- Európai Bizottság (2022): *Questions and Answers on Poland's Recovery and Resilience Plan*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3376

- Európai Unió Bírósága (2020): *Gerard Hogan főtanácsnok indítványa a C-896/19. sz. Republika v. Il-Prim Ministru, WY ügyben*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62019CC0896>
- ŐRY, Mariann (2022): European Commission Withholds Poland's Cohesion Funds. *Hungary Today*, 2022. október 18. Online: <https://hungarytoday.hu/the-european-commission-withholds-polands-cohesion-funds/>
- PETRI Bernadett (2022): Jogállamisági számonkérés vagy hatalmi játszma? *Ludovika.hu*, 2022. szeptember 5. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/09/05/jogallamisagi-szamonkeres-vagy-hatalmi-jatszma/
- SKOLIMOWSKI, Piotr (2022): Polish Row With EU Worsens With \$73 Billion in Aid At Risk. *Bloomberg*, 2022. október 17. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-17/poland-s-row-with-eu-worsens-threatening-73-billion-in-new-aid
- TÓTH Loretta (2022): Brüsszel továbbra is követel Varsótól. *Magyar Nemzet*, 2022. augusztus 11. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/08/brusszel-tovabbra-is-kovetelo-zik-varsotol>