

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA

NAGYTANÁCS

**BAKA kontra MAGYARORSZÁG ÜGY**

(20261/12. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2016. június 23.

*Ez az ítélet végleges, de szerkesztői változtatás alá eshet.*

## **A Baka kontra Magyarország ügyben**

az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanácsként tartott ülésén, melynek tagjai voltak:

Luis López Guerra, *Elnök*,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Ledi Bianku,

Ganna Yudkivska,

Vincent A. De Gaetano

Angelika Nußberger,

Julia Laffranque,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Linos-Alexandre Sicilianos,

Erik Møse,

Helen Keller,

Paul Lemmens, *bírák*,

Helena Jäderblom, ad hoc *bíró*,

Aleš Pejchal,

Krzysztof Wojtyczek,

Faris Vehabović,

Dmitry Dedov, *bírák*,

és Johan Callewaert, a Nagytanács Hivatalvezető-helyettese,

a 2015. június 17-i és 2016. március 14-i zárt ülésein lefolytatott tanácskozásait követően az utolsóként említett időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

## **ELJÁRÁS**

1. Az ügy alapja egy Magyarország ellen benyújtott kérelem (20261/12 sz.), amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 34. cikke alapján egy magyar állampolgár, Baka András (a továbbiakban: kérelmező) terjesztett a Bíróság elé 2012. március 14-én.

2. A kérelmezőt Cech A., budapesti ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt (a továbbiakban: Kormány) Tallódi Z. képviselő képviselte az Igazságügyi Minisztériumból.

3. A kérelmező különösen azt sérelmezte, hogy megtagadták tőle a bírósághoz fordulás jogát, így nem tudta megtámadni a legfelsőbb bíróság elnöki megbízatásának idő előtti megszüntetését. Azt is sérelmezte, hogy a megbízatását a legfelsőbb bírósági elnöki minőségében a bíróságokat érintő jogalkotási reform nyilvánosság előtt kifejtett véleménye és álláspontja miatt szüntették meg. Az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésére és 10. cikkére hivatkozott.

4. A kérelem a Bíróság Második Szekciója elé került (Bíróság Szabályzat 52. § 21. bekezdése).

5. Sajó A., a Magyarországot képviselő bíró visszavonult az ügyben való részvételtől (28. §). A Kormány ennek megfelelően kinevezte a Svédországot képviselő Helena Jäderblom bírót, hogy az eljárásban helyette részt vegyen (az Egyezmény 26. cikk 4. bekezdése és a Szabályzat mindenkor hatályos 29. § 1 (a) pontja).

6. A 2014. május 27-i ülésen a Guido Raimondi, Elnökből, Işıl Karakaş, Nebojša Vučinić, Helena Jaderblom, Egidijus Küris, Robert Spano and és Fridrik Kjølbro, bírákból, valamint Abel Campos, Szekció Hivatalvezető-helyettesből álló nevezett Szekció Kamarájának az egyhangúan hozott ítéletében megállapította az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésének és 10. cikkének megsértését.

7. 2014. augusztus 27-én a Kormány kérelmezte, hogy az ügyet az Egyezmény 43. cikkével összhangban terjesszék a Nagytanács elé. 2014. december 15-én a Nagytanács kollégiuma elfogadta a kérelmet.

8. A Nagytanács összetételét az Egyezmény 26. cikk 4. és 5. bekezdése, valamint a Bíróság eljárási szabályzatának 24. §-e alapján határozták meg.

9. A kérelmező és a Kormány is nyújtott be további írásbeli észrevételeket (59. § 1. bekezdés) az ügy érdemével kapcsolatban. Az Elnöknek az írásbeli eljárásba történő beavatkozásra vonatkozó engedélye alapján harmadik felek, nevezetesen a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, az Eötvös Károly Intézet, a lengyelországi Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért, és a Jogászok Nemzetközi Bizottsága írásos véleményt nyújtottak be (az Egyezmény 36. cikk 2. bekezdése, és 44. § 3. bekezdés).

10. Az Emberi Jogok Épületében, Strasbourgban került sor a nyilvános tárgyalásra 2015. június 17-én (59. §. 33. bekezdés).

A Bíróság előtt megjelent:

*a) A Kormány nevében*

Tallódi Z., az Igazságügyi Minisztérium képviselője,

WELLER M-né, az Igazságügyi Minisztérium képviselője;

*b) a kérelmező nevében*

CECH A. budapesti ügyvéd, ügyvéd,

LÉTRÁNY E. budapesti ügyvéd, tanácsadó

A Bíróság meghallgatta Cech úr és Tallódi úr előadását.

## A TÉNYEK

### I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

11. A kérelmező 1952-ben született, és Budapesten él.

#### **A. A kérelmező megválasztása a Legfelsőbb Bíróság elnökének és hatáskörei**

12. Magyarország Országgyűlése 2009. június 22-én az 55/2009. (VI.24.) OGY határozattal a kérelmezőt, az Emberi Jogok Európai Bíróságán töltött tizenhét év (1991-2008) bírói szolgálat, valamint a Budapesti Ítéltáblán eltöltött egy év bírói szolgálati jogviszonyt követően a Legfelsőbb Bíróság elnökének választotta hat évre, 2015. június 22-ig szóló megbízással.

13. E hatáskörben a kérelmezőnek vezetői feladatai voltak, valamint bírói szerepet is ellátott, a jogegységi határozatok (a bírósági ügyek jogegységére hozott döntések) és elvi határozatok elfogadására irányuló üléseket vezette. Továbbá az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke volt. Ezt a hatáskört 1997-ben ruházta a Legfelsőbb Bíróság elnökére a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvény (1997. évi LXVI. törvény). Mint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének, a kérelmezőnek törvényben előírt kötelezettsége volt, hogy a különböző bíróságok véleményének az Országos Igazságszolgáltatási Tanácson keresztül történő beszerzését és összegzését követően véleményezze a bíróságokat érintő törvénytervezeteket (lásd a 44. bekezdést).

14. 2011. október 13-án az Európai Unió Legfelső Bírósági Elnökei Hálózatának Közgyűlése megválasztott a kérelmezőt két éves megbízatással (2011-2013) a Közgyűlés elnökének.

#### **B. A kérelmező nyilvános nyilatkozatai és véleménye a bíróságokat érintő jogalkotási reformokról**

15. 2010 áprilisában a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (a továbbiakban: FIDESZ), és a Kereszténydemokrata Néppárt szövetsége (a továbbiakban: KDNP) kétharmados többséget szerzett, és átfogó alkotmányozási és jogalkotási reformokba kezdett. Mint a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke, a kérelmező véleményt nyilvánított a bíróságokat érintő jogalkotási reform bizonyos részeivel, nevezetesen a semmisségi törvényjavaslattal, a bírák nyugdíjkorhatárával, a büntetőeljárás törvény módosításaival, valamint a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvény javaslatával kapcsolatban.

16. 2011. február 12-én a kérelmező szóvivője a Népszabadságnak kifejtette a kérelmezőnek a semmisségi törvénnyel (a későbbi 2011. évi XVI. törvény, amely elrendelte a 2006. őszi tömegoszlattal kapcsolatos jogerős ítéletek hatályon kívül helyezését) kapcsolatos nézőpontját,

*„Aggasztó a 2006-os zavargások idején hozott bírói döntések egy részének semmisségét kimondó törvényjavaslat, mert sérti a bírák szabad mérlegelési jogát. Komoly alkotmányos problémát jelent.... a bírósági szervezet kizárólag szakmai szempontból vizsgálódik, és minden politikai vitától távol tartja magát. Baka András [a kérelmező], az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke bízik abban, hogy az*

*országgyűlés olyan jogtechnikai megoldás mellett dönt, amely kiküszöböli az említett alkotmányossági problémát.”*

17. 2011. március 8-án, aznap, amikor a semmiségi törvényjavaslatot elfogadták, Balsai István (a FIDSZES országgyűlési képviselője, az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság akkori elnöke) a bírósági szervezet által megfogalmazott kritikákra egy sajtótájékoztatón a következő választ adta: "Az alkalmazott jogi megoldást sajnálatosnak nevezték. Én magam sajnálatosan találom, ha a bírói szervezet tagja, bármely pozíciót is töltsön be, megpróbál a jogalkotási folyamatra ilyen módon befolyást gyakorolni."

18. 2011. március 24-én, a Magyarország Alaptörvényével (az új alkotmány) kapcsolatos vitán az Országgyűléshez intézett beszédében a kérelmező elmondta a véleményét a tervezett alkotmányos reformnak bizonyos, a bírósági szervezetet érintő aspektusával, nevezetesen a Legfelsőbb Bíróság új, Kúria elnevezésével, a Kúriának a bírósági esetjog egységének biztosítása érdekében adott hatáskörökkel, a bírósági szervezet vezetésével, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működésével, valamint a bírósági határozat elleni alkotmányjogi panasz bevezetésével kapcsolatban.

19. A bírák kötelező nyugdíjkorhatárának a Magyarország Alaptörvénye 26. cikk (2) bekezdésében történő leszállítására (hetven évről az általános hatvankétes nyugdíjkorhatárra) vonatkozó javaslattal kapcsolatban 2011. április 7-én a kérelmező más bírósági elnökökkel együtt az alkotmányos eljárás több szereplőjének (a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek, a házelnöknek) címzett levélben rámutatott arra, hogy a kérdéses javaslat milyen lehetséges kockázatok rejt magában a bírósági szervezet vonatkozásában. Amiatt aggódtak, hogy annak a lehetőségnek az eltörlésével, hogy a bírák hetven éves korukig hivatalban maradhassanak, a tervezett szabály a magyar bírók egytizedét (274 főt) kényszerítené arra, hogy 2012-ben, korábban, mint eredetileg tervezték, véget vessenek a pályafutásuknak, valamint hatással lenne a bírósági szervezet működésére, valamint az eljárások hosszára.

20. 2011. április 11-én (a bírák nyugdíjkorhatárára vonatkozó javaslat megszavazásának a napján), a kérelmező levélben fordult a miniszterelnökhöz, és kiemelte a javaslat megalázó és szakmailag igazolatlan voltát; a javaslat megsértette a bírói függetlenség, jogállás és elmozdíthatatlanság alapelveit; valamint diszkriminatív is volt, mivel kizárólag a bírói karra vonatkozott. Cáfolta azokat a vádakát, miszerint a bírói karon belül politikai ideológiák szerinti elfogultság lenne, és így folytatta:

„Azonban az elfogadhatatlan, ha egy politikai párt vagy az országgyűlési többség politikai elvárásokat fogalmaz meg a bírói szervezettel szemben, és a bírákat politikai szempontok szerint értékeli”.

A levélben azt kérte a kérelmező a Miniszterelnöktől, hogy befolyását felhasználva akadályozza meg, hogy az Országgyűlés elfogadja a javaslatot. Azonban még ezen a napon az Országgyűlés elfogadta a javaslatot (lásd a releváns hazai jogot).

21. 2011. április 14-én, a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése, a kérelmező az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként, valamint az ítéletábrák és megyei bíróságok elnökei egy közös nyilatkozatot juttatnak el a magyar és az európai uniós közvéleményhez. A bíróságok autonómiája és függetlensége mellett érveltek benne, kritikával illették a bírák kötelező nyugdíjkorhatárát, valamint a bírósági rendszernek az Országos Igazságszolgáltatási

Tanács által megvalósuló önkormányzását érintő módosításokat. A nyilatkozat releváns részeiben a következő olvasható:

*„A módosító javaslat értelmében 2012. január 1-jén nyolc évvel rövidül a nyugdíjkorhatár, amelynek következtében 228 hatvankettedik életévét betöltött bíró – köztük 121 igazgatási és szakmai vezető – szolgálati viszonya szűnik meg minden átmenet nélkül. 2012. december 31-ig pedig további 46 bírónak ér véget a pályafutása. E döntés következményeként jelentősen romlani fognak az időt érintő mutatók (mintegy 40.000 ügyben új bírót kell kijelölni, ami akár több éves késedelmet okoz több tízezer ügyfélnek), illetve komoly fennakadások lesznek a bíróságok működésében, hiszen a távozó bírók tömeges utánpótlása rendkívüli nehézségeket okoz.*

*A magasan kvalifikált, több évtizedes tapasztalattal és gyakorlattal rendelkező, többségében a jogorvoslati hierarchia csúcsán álló bírók valódi indok nélküli, kényszerű nyugdíjazásának tovagyűrűző hatása – az egyelőre kiszámíthatatlan következmények mellett – alapvetően fogja megrendíteni a bíróságok működőképességét. Ráadásul méltánytalan és megalázó azokra az érintettekre nézve, akik a Magyar Köztársaság és az igazság szolgálatára esküdtek fel, és a bírói szolgálatra tették fel az életüket.*

*Érthetetlen az is, miért érdemes a bírák nyugdíjkorhatára arra, hogy az Alaptörvény rendelkezzen róla. Egyetlen válasz kínálkozik, hogy ez a demokratikus jogállam alapelveivel ellentétes jogalkotás ne legyen megtámadható az Alkotmánybíróság előtt.*

*Ez az indokolatlan lépés politikai szándékot sejtet.”*

22. 2011. június 14-én az Országgyűlésnek benyújtották a bírósági eljárásról és a bírósági szervezetrendszeréről szóló törvények (beleértve a büntetőeljárásról szóló törvényt is) módosításáról szóló T/3522. számú törvényjavaslatot. A kérelmező kérésére a Legfelsőbb Bíróság Büntetőjogi Kollégiuma elkészítette a törvényjavaslat elemzését, amelyet az országgyűlési képviselők meg is kaptak. Mivel a törvényjavaslatot érdemi változtatások nélkül iktatta be az Országgyűlés a 2011. július 4-én a 2011. évi LXXXIX. törvénnyel, a kérelmező a törvényt megtámadta az Alkotmánybíróság előtt arra való hivatkozással, hogy az alkotmányellenes és megsérti a nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségeket, és ezzel a magyar törtélemben először élt ezzel a hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság 2011. december 29-i 166/2011 (XII.20.) AB határozatában kimondta a megtámadott rendelkezések alkotmányellenességét, és hatályon kívül helyezte azokat (nevezetesen a legfőbb ügyész arra vonatkozó jogát érintő rendelkezéseket, hogy az általános törvényi szabályoktól eltérve állapítsa meg a bíróságok illetékességét.)

23. Végezetül a kérelmező 2011. október 26-án eljuttatta az Országgyűlésnek két új sarkalatos törvényjavaslatra vonatkozó részletes elemzését: a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényjavaslat (T/4743. számú törvényjavaslat) és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényjavaslat (T/4744. számú törvényjavaslat). A törvényjavaslat arra irányult, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot szüntessék meg, és az Országos Bírósági Hivatal és az Országos Bírói Tanács vegye át a helyét. A javaslat célja az volt, hogy az abban az időben az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöki tisztségét is betöltő Legfelsőbb Bíróság elnökének személyében „egyesült” igazságügyi és irányítási funkciók elkülönüljenek. A javasolt reformmal azt próbálták elérni, hogy a bíróságok igazgatásával

kapcsolatos feladatok az újonnan létrehozott Országos Bírósági Hivatal elnökének a kezében összpontosuljanak, és a Legfelsőbb Bíróság (amelynek nevét történelmi utalással Kúriára változtatták) elnöke legyen felelős az igazságszolgáltatás egységességéért.

A kérelmező úgy döntött, hogy véleményét a házszabályról szóló 46/1994 (IX.30.) OGY határozat 45. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az Országgyűlés előtt közvetlenül is előadja. A 2011. november 3-i beszédében a kérelmező a törvényjavaslattal kapcsolatos aggályairól beszélt. Véleménye szerint a törvényjavaslat nem ad választ a bíróságok szervezeti problémáira, csupán „az Országos Igazságszolgáltatási Tanács helyére lépő, külső igazgatási szerv vezetőjének (a tervezett Országos Bírósági Hivatal elnöke) mérlegelésére bízta őket, akinek kiterjedt és Európában példa nélküli hatásköröket biztosítanának anélkül azonban, hogy elszámoltatható lenne.” A kérelmező ezeket az új hatásköröket (bírák és bírósági vezetők kinevezése, normatív rendelkezések kiadása, és meghatározott ügyekben az az eljáró bíróságok kijelölése) „alkotmányellenesnek” nevezte. E tekintetben azt mondta:

“Ez a korlátozások nélküli, átláthatatlan és ellenőrzést nélkülöző hatáskör a jelenkori Európában példátlan. Az ilyen mértékű és a felelősségre vonást nélkülöző hatáskör példa nélküli, ilyen még azokban az országokban sincs, ahol a bíróságok az igazságügyi minisztérium alá tartoznak, és ha a szocialista diktatúrára gondolunk, amelynek az utolsó éveiben Kulcsár Kálmán, a Magyar Tudományos Akadémia tagja és a bíróságok igazgatását ellátó igazságügyi miniszter kijelentette, hogy kizárólag a bírósági szakmai szervek által javasolt emberek nevez ki.”

Végezetül a kérelmező a felszólalásában kitért a bírák új nyugdíjkorhatárára, és elmondta azzal kapcsolatban, hogy annak súlyos hatásai lennének a Legfelsőbb Bíróság működésére, illetve, hogy még nem megoldott az, hogy a Kúrián elegendő számú bíró legyen. Ezzel kapcsolatban fenntartotta azt a véleményét, hogy a Kúria fő feladata, a következetes bírói jogalkalmazás csak akkor biztosítható, ha a bíróság megfelelő számban és típusú ügyekben tud ítéletet hozni.

### **C. A kérelmező Legfelsőbb Bíróság elnöki megbízatásának megszüntetése**

24. A 2011. április 25-i Alaptörvény megállapította, hogy a legfőbb bírósági szerv a Kúria (a Legfelsőbb Bíróság történelmi megnevezése). Az Alaptörvény hatályba lépésének napjaként a 2012. január 1-et határozták meg.

25. 2011. április 14-én, egy az Alaptörvénnyel kapcsolatos vita során, Gulyás Gergely, fideszes politikus, országgyűlési képviselő kijelentette az Inforádió állomásán, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének személyében nem lesz változás, kizárólag az intézmény elnevezése fog megváltozni. 2011. október 19-én, az ATV csatornán egy interjú során Répássy Róbert, igazságügyi államtitkár kijelentette, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényjavaslat (T/4743. számú törvényjavaslat) alapján a Kúria ugyanazokkal a funkciókkal rendelkezik majd, mint a Legfelsőbb Bíróság, és kizárólag a Legfelsőbb Bíróság elnevezése fog változni. Elmondta, hogy a jogszabály „egészen biztosan nem fog jogalapot nyújtani arra, hogy a legfőbb bíró személyében változás következzen be.”

26. 2011. július 6-án a Magyar Kormány a Magyarország Külügyminisztériuma által továbbított, a Magyarország Kormányának álláspontja a Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén elfogadott Magyarország új alkotmányáról című véleményére (Velence, 2011. június 17-18), CDL-AD(2011)016) című dokumentumban biztosította a Velencei Bizottságot arról,

hogy az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit nem használják majd fel arra, hogy a korábbi jogi szabályozás alatt megválasztott személyeket hivatalukból elmozdítsák.

27. A 2011. november 19. és 23. közötti időszakban országgyűlési képviselők több módosító javaslatot is benyújtottak a kérelmező Legfelsőbb Bíróság elnöki megbízatásának megszüntetésére.

28. 2011. november 19-én Gulyás Gergely benyújtott egy törvényjavaslatot (T/4996. számú törvényjavaslat) az Országgyűlésnek az akkor hatályos 1949. évi Alkotmány módosítására. A módosítás szerint az Országgyűlés legkésőbb 2011. december 31-ig megválasztaná a Kúria elnökét. A törvényjavaslat indoklása így szól:

*„A Javaslat Magyarország Alaptörvényére és az abból fakadó, a bírósági szervezetrendszer érintő változásokra tekintettel, valamint a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló javaslattal összhangban, a Kúria feladatainak 2012. január 1-jétől történő folyamatos ellátása és a gördülékeny átmenet biztosítása érdekében rendelkezik arról, hogy az Országgyűlésnek a Kúria 2012. január 1-jén hivatalba lépő elnökét 2011. december 31-ig – az Alaptörvényben foglalt szabályok szerint – meg kell választania.”*

29. 2011. november 20-án az országgyűlési többség két tagja benyújtotta a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló törvényjavaslatot (T/5005. számú törvényjavaslat). A Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló törvényjavaslat 11. cikke alapján, a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogutódja az ítélkezési tevékenység tekintetében a Kúria, a bíróságok igazgatása tekintetében az Országos Bírósági Hivatal elnöke. A 11. cikk (2) bekezdése alapján, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik. A törvényjavaslat indoklása így szól:

*„A Javaslat a Legfelsőbb Bíróság, valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és elnöke jogutódlásáról egységesen rendelkezik, azzal, hogy a különböző típusú tevékenységek vonatkozásában különböző a jogutód szerv, illetve személy. A bírósági szervezetrendszer érintő változásokra tekintettel a Javaslat úgy rendelkezik, hogy a Legfelsőbb Bíróság hivatalban lévő elnökének, illetve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hivatalban lévő elnökének és tagjainak a megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.”*

30. 2011. november 23-án egy másik országgyűlési képviselő benyújtott egy javaslatot a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényjavaslathoz a 185. § és 187. § módosítása tárgyában. Amíg a Kormány által benyújtott törvényjavaslat-változatok (2011. október 21. és november 17.) alapján a 2012. január 1-je előtt kinevezett bírósági vezetők megbízatása a kinevezésükben megjelölt ideig maradt volna fenn, az említett módosítás ez alól kivételt biztosított. Arra irányult, hogy ex lege meg lehessen szüntetni a Legfelsőbb Bíróság elnökének és elnökhelyettesének megbízatását. A törvényjavaslat indoklása így szól:

*„A zárószavazás előtti módosító javaslat célja a T/4743/116. számú egységes javaslat Alaptörvénnyel való összhangjának biztosítása az átmeneti rendelkezések kiegészítésével, figyelemmel az Országgyűléshez benyújtott, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló T/4996. számú*

*törvényjavaslat, továbbá a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló T/5005. számú törvényjavaslat rendelkezéseire is.”*

31. 2011. november 28-án az Országgyűlés elfogadta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényjavaslatot (CLXI. törvény) és a Magyar Köztársaság Alkotmányának (módosításáról) szóló törvényjavaslatot is (CLIX. törvény) a fenti tartalmakkal.

32. 2011. december 30-án módosítás nélkül elfogadták az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiről szóló törvényjavaslatot<sup>1</sup>. Az Átmeneti Rendelkezések a Magyar Közlöny 2011. december 31-i számában jelentek meg.

33. Az alkotmányos és jogszabályi módosítások hatályba lépésének következményeként a Legfelsőbb Bíróság elnökének megbízatása 2012. január 1-jén, három és fél évvel a várt időpontnál korábban megszűnt.

34. A kérelmező a Kúria Polgári Kollégiumának elnöke maradt.

#### **D. A Kúria új elnökének a megválasztása**

35. Annak érdekében, hogy a Kúria új elnökének megválasztására időben sor kerüljön, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvény (a 2011. november 28-án elfogadott 2011. évi CLIX. törvény, lásd a 31. szakaszt) 2011. december 2-án hatályba lépett. 2011. november 9-én a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényjavaslatot módosították, és bevezettek egy új feltételt a Kúria elnöke megválasztásának vonatkozásában. Ez a rendelkezés kimondta, hogy a Kúria elnökét az Országgyűlés a határozatlan időre kinevezett és legalább 5 éves bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül választja (2011. évi CLXI. törvény 114. § (1) bekezdése - lásd a hazai jogot). 2011. december 9-én a köztársasági elnök Darák Pétert javasolta a Kúria, és Handó Tündét az Országos Bírósági Hivatal elnökének. 2011. december 13-án az Országgyűlés megválasztotta a jelölteket a köztársasági elnök ajánlásának megfelelően.

#### **E. A kérelmező Legfelsőbb Bíróság elnöki megbízatása idő előtti megszüntetésének következményei**

36. Először is, a kérelmező elveszítette a javadalmazását és egyéb juttatásait (társadalombiztosítás, szolgálati lakás, személyi védelem), amelyek a Legfelsőbb Bíróság elnökét a határozott idejű elnöki megbízatása alatt megilletik.

37. Másodszor, a Legfelsőbb Bíróság leköszönő elnökeinek a megbízatásuk megszűnését követő ellátásokkal foglalkozó jogszabályt (a 2000. évi törvény a bírák tiszteletdíjáról és juttatásairól) 2012. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezték. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2001. évi törvény 227. § (1) bekezdése (módosítva 2011. november 28-án, hatályban 2012. január 1-jétől) kiegészítette ezt az eltörlést, és kimondta, hogy az e törvény hatálybalépését megelőzően hivatalba betöltött volt legfelsőbb bírósági elnökekre ezeket a rendelkezéseket annyiban kell alkalmazni, hogy 26. § (1) bekezdése és 22. § (1) bekezdése

---

<sup>1</sup> Az átmeneti rendelkezések 31. cikk (2) bekezdése alapján a rendelkezések az Alaptörvény részét képezték. Az Alaptörvény első módosítása (2012. június 18.) és 1. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény Záró rendelkezések része az 5. ponttal egészül ki, amely alapján az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

szerinti juttatásra (élethosszig tartó nyugdíjkiegészítés) jogosult, ha e törvény hatálybalépéséig az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és a juttatást kérelmezte. Mivel a kérelmező nem érte el a nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-ig, nem igényelhette ezeket a megbízatás megszűnését követő juttatásokat.

## II. RELEVÁNS HAZAI JOG ÉS GYAKORLAT

### A. Az 1949. évi Alkotmány

38. Az Alkotmány (2012. január 1-ig, Magyarország Alaptörvényének hatályba lépéséig hatályos) releváns cikkei kimondták, hogy:

#### 7. cikk

„(1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

#### 47. cikk

„(1) A Legfelsőbb Bíróság a Magyar Köztársaság legfőbb bírósági szerve.

(2) A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek.”

#### 48. cikk

„(1) A Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének a javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

...

(3) A bírákat tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.”

#### 50. cikk

„ ...

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

...”

#### 57. cikk

„(1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

...”

## 61. cikk

„(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

...”

### **B. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (1997. évi LXVI. törvény)**

39. A bírósági jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében a Legfelsőbb Bíróság felhatalmazással rendelkező jogegységi határozatok (a törvény 25. § c) pontja) és elvi bírósági határozatok elfogadására (27. § (2) bekezdés).

40. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény 62. §-a az elnököt az úgynevezett „bírósági vezetők”, a bíróságok és a bírósági szervezeti egységek vezetéséért és igazgatásáért felelős bírák közé sorolta.

41. A törvény 69. § alapján a bírósági vezetőket hat évre választották.

42. A törvény 73. § kimerítő jelleggel tartalmazta a bírósági vezetői megbízatás megszűnésének okait: Kimondta, hogy

*„A bírósági vezetői tisztség megszűnik:*

*a) közös megegyezéssel,*

*b) lemondással,*

*c) felmentéssel,*

*d) a határozott idő elteltével,*

*e) a bírói tisztség megszűnésével.”*

43. A törvény 74/A. § (1) bekezdése alapján, ha a bírósági igazgatási tevékenységének vizsgálata során megállapítják a vezető alkalmatlanságát, a vezetőt vezetői tisztségéből azonnali hatállyal fel kell menteni. A felmentett vezető a felmentést kimondó határozat ellen – a kézbesítéstől számított 15 napon belül – a szolgálati bírósághoz fordulhat jogorvoslatért. (74/A. § (2) bekezdés)

44. A törvény létrehozta az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot, és elrendelte, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke legyen egyidejűleg a Tanács elnöke. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének törvényben előírt kötelezettsége volt, hogy a különböző bíróságok véleményének az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Irodáján keresztül történő beszerzését és összegzését követően véleményezze a bíróságokat érintő törvénytervezeteket (a törvény 46. § q) pontja).

### **C. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény (1997. évi LXVII. törvény)**

45. A törvény 57. § (2) bekezdés ha) és hb) alpontja alapján a bíró az általános nyugdíjkorhatárt betöltését követően hetven éves koráig hivatalban maradhatott.

### **D. A 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat az Országgyűlés Hárszabályáról**

46. A házszabályról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY határozat 45. § (1) bekezdése kimondja, hogy:

„A köztársasági elnök, a Kormány tagja, az Alkotmánybíróság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék elnöke, továbbá az általa benyújtott beszámoló országgyűlési vitája során az Országgyűlés előtt beszámolásra kötelezett, valamint európai integrációs napirend országgyűlési vitája során az Európai Parlament magyarországi képviselője részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésén.”

**E. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló törvény (2011. évi CLIX. törvény), amely 2011. december 2-án lépett hatályba**

47. Magyarország 1949. Alkotmányát a Kúria elnöke megválasztásának tekintetében a következőképpen módosították:

**1. §**

„Az Alkotmány a következő 79. §-szal egészül ki:

„79. § Az Országgyűlés az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdésében meghatározottak szerint 2011. december 31-ig megválasztja a Kúria elnökét.”

**F. Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25., amely 2012. január 1-jén lépett hatályba**

48. Az Alaptörvény 25. és 26. cikkei kimondják, hogy:

**25. cikk**

„(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;
- c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

...

A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg<sup>2</sup>.”

**26. cikk**

---

<sup>2</sup> A sarkalatos törvények elfogadásához vagy módosításához kétharmados többség szükséges.

„(1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(2) A hivatásos bírakat – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a köztársasági elnök nevezi ki. Bíróvá az nevezhető ki, aki a harmincadik életévét betöltötte. A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

(3) A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

## **G. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései, amelyek 2012. január 1-jén léptek hatályba**

49. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseinek releváns részei kimondják, hogy:

### **11. cikk**

„A Legfelsőbb Bíróság, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és elnöke jogutódja az ítélkezési tevékenység tekintetében a Kúria, a bíróságok igazgatása tekintetében - sarkalatos törvényben meghatározott kivétellel - az Országos Bírósági Hivatal elnöke.

(2) A Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik<sup>3</sup>.”

### **12. §**

„(1) Ha a bíró az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, szolgálati jogviszonya 2012. június 30-án szűnik meg. Ha a bíró az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. napja közötti időszakban tölti be, szolgálati jogviszonya 2012. december 31-én szűnik meg.”

### **31. §**

„(2) ... Az Átmeneti rendelkezéseket ..., Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések ... fogadja el.<sup>4</sup>”

## **H. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (2011. évi CLXI. törvény), amely 2012. január 1-jén lépett hatályba**

<sup>3</sup> Az Alaptörvény 2013. március 25-i negyedik kiegészítése az átmeneti rendelkezések 11. cikkének szövegét áthelyezte az Alaptörvény záró rendelkezései közé.

<sup>4</sup> Az Alaptörvény 2012. június 18-i első módosítása és 1. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény Záró rendelkezések része az 5. ponttal egészül ki, amely alapján az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

50. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény releváns rendelkezései kimondják, hogy:

## **II. fejezet**

### **A bírósági szervezet**

#### **6. A Kúria**

##### **24. §**

„A Kúria

- a) elbírálja – törvényben meghatározott ügyekben – a törvényszék, továbbá az ítélőtábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot,
- b) elbírálja a felülvizsgálati kérelmet,
- c) a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz,
- d) joggyakorlat-elemzést folytat a jogerősen befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélkezési gyakorlatát,
- e) elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket tesz közzé,
- f) dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről,
- g) dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, és
- h) eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.”

## **VIII. fejezet**

### **A Kúria elnöke és a bírósági vezetők**

#### **32. A Kúria elnöke**

##### **114. §**

„1) A Kúria elnökét az Országgyűlés a határozatlan időre kinevezett és legalább 5 éves bírói szolgálati viszonnal rendelkező bírák közül választja az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint.”

## **XV. fejezet**

### **Átmeneti rendelkezések**

*58. Az OBH elnökének és a Kúria elnökének első alkalommal történő megválasztása*

##### **177. §**

„(1) A köztársasági elnök az OBH elnökének és a Kúria elnökének személyére első alkalommal legkésőbb 2011. december 15. napjáig tesz javaslatot. A jelöltet az Országgyűlés igazságüggyel foglalkozó bizottsága meghallgatja.

(2) Az OBH elnökét és a Kúria elnökét első alkalommal az Országgyűlés 2011. december 31. napjáig választja meg....”

*60. A megbízatások lejárta, az új megbízatások kezdete időpontjának meghatározása*

### **185. §**

„(1) Az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak (a továbbiakban: OIT) és tagjainak, az OIT elnökének, a Legfelsőbb Bíróság elnökének és elnökhelyettesének, valamint az OIT Hivatala hivatalvezetőjének és hivatalvezető-helyettesének megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

(2) Az OBH elnökének és a Kúria elnökének megbízatási ideje 2012. január 1. napjától kezdődik...”

### **187. §**

„A 2012. január 1. napját megelőzően kinevezett bírósági vezetők megbízatása – a 185. § (1) bekezdésben foglalt kivétellel – a kinevezésben meghatározott időtartamra szól.”

### **188. §**

„(1) A Legfelsőbb Bíróság, az OIT és elnöke jogutódja az ítélkezési tevékenység tekintetében a Kúria, a bíróságok igazgatása tekintetében – sarkalatos törvényben meghatározott kivétellel – az OBH elnöke.”

51. A törvény 173. § alapján a 177. §. a kihirdetésük napján (2011. december 3.), a 185. §, 187. § és a 188. §-ok 2012. január 1-jén léptek hatályba.

## **H. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (2011. évi CLXI. törvény), amely 2012. január 1-jén lépett hatályba**

52. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek az érintett időszakban hatályban lévő releváns rendelkezései kimondják, hogy

### **90. §**

„A bírót fel kell menteni:

...

h) ha a bíró

ha) a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt (a továbbiakban: felső korhatár)

- a Kúria elnöke kivételével - betöltötte...”

### **227. §**

„(1) Az e törvény hatálybalépését megelőzően hivatalt betöltött volt legfelsőbb bírósági elnökre a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény rendelkezéseit annyiban kell alkalmazni, hogy a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az

Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény 26. § (1) bekezdése és 22. § (1) bekezdése szerinti juttatásra jogosult, ha e törvény hatálybalépéséig az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és a juttatást kérte.”

### **230. §**

„(1) E törvény rendelkezéseit a felső korhatárt 2013. január 1-jét megelőzően betöltött bírák esetében a (2) és (3) bekezdésben foglalt eltéréssel kell alkalmazni.

(2) Ha a bíró a felső korhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. január 1., záró időpontja 2012. június 30., és a bírói tisztség 2012. június 30. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozat legkésőbb 2012. június 30-án meghozatalra kerülhessen.

(3) Ha a bíró a felső korhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. közötti időszakban tölti be a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. július 1., záró időpontja 2012. december 31., és a bírói tisztség 2012. december 31. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozatot legkésőbb 2012. december 31-én meg lehessen hozni.”

#### **J. Az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozata, 2012. július 16.**

53. A magyar ombudsman az Alkotmánybírósághoz fordult a bírák nyugdíjkorhatárának visszamenőleges leszállítása miatt. 2012. július 16-i határozatában az Alkotmánybíróság kimondta a bírák kötelező nyugdíjkorhatárára vonatkozó rendelkezések alkotmányellenességét és megsemmisítését (a 2011. évi törvény 90. § ha) alpontja és 230. §-a) 2012. január 1-jei hatállyal (a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény hatályba lépésének a napja). Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az új szabályozás a bírói függetlenséget mind formailag, mind érdemben megsértette. Formailag azért, mert sarkalatos törvényben kellene meghatározni a bírói szolgálat időtartamát és a nyugdíjkorhatárt a bírák elmozdíthatatlanságának biztosítása érdekében. A rendes törvényben foglalt „általános nyugdíjkorhatárra” történő hivatkozás ennek a követelménynek nem tesz eleget. A rendelkezés érdemi alkotmányellenességével kapcsolatban kimondta, hogy az új szabályozás ahhoz vezetett, hogy bírákat rövid, három hónapos időszak alatt mozdítottak el a helyükről. A jogalkotónak a bírói szolgálat maximánának meghatározására vonatkozó relatív szabadsága, és annak a ténynek ellenére, hogy az Alaptörvényben nem vonható le egy meghatározott életkor, az Alkotmánybíróság szerint a bírákra vonatkozó leszállított nyugdíjkorhatárt fokozatosan kellett volna bevezetni, megfelelő átmeneti időszak biztosításával és anélkül, hogy a bírák elmozdíthatatlanságának alapelvét megsértenék. Minél nagyobb a különbség az új nyugdíjkorhatár és a hetven év között, annál hosszabb átmeneti időszakot kellene biztosítani az alacsonyabb nyugdíjkorhatár bevezetésére. Máskülönben a bírói függetlenség lényeges eleme, a bírák elmozdíthatatlansága sérül.

54. Az Alkotmánybíróság 2012. július 6-i határozatát követően az Országgyűlés elfogadta a 2013. évi XX. törvényt, amellyel 2013. április 2-i hatállyal hatályon kívül helyezte a 2011. évi CLXII. törvény 230. §-t, módosította a 91. §-t és kiegészítette a 233/C. §-t. A módosítás alapján a kötelező nyugdíjkorhatárt egységesen 65 évre szállították le 2013. január 1-jei

hatállyal. A 2013. április 2. (a módosítás hatályba lépésének napja) és a 2022. december 31. közötti időszakra átmeneti rendelkezéseket fogadtak el. Ezen időszak alatt a kötelező nyugdíjkorhatár 65 és 70 között váltakozik az érintettek születési idejének függvényében (minél idősebb a bíró, annál hosszabb előkészületi idő áll rendelkezésére a kötelező nyugdíjazás előtt). Azoknak a bírónak, akik a kötelező nyugdíjazás hatálya alá estek, és akiket arra kényszerítettek, hogy nyugdíjba vonuljanak, az új jogszabály választási lehetőséget biztosított, és a módosítás hatályba lépéstől számított három 30 napos határidőn belül három opció közül választhattak. Először is, kérhetik, hogy készenléti jelleggel alkalmazza őket az a bíróság, amelyből nyugdíjba vonultak, amely azt jelenti, hogy jogosultak a nyugdíjellátásuk és a korábbi alapfizetésük (a vezetői pótlékok nélkül kiszámított összege) 80%-a közötti különbözetre, és három évente egyszer legfeljebb két évre előírható számukra bírói vagy vezetői feladatok ellátása. Másodszor, kérhetik a normális bírói szolgálatba történő visszahelyezésüket. Ebben az esetben jogosultak az alkotmányellenes nyugdíjazásukat követően elmaradt fizetésükre. Azonban nem helyezhetők vissza a korábbi vezető beosztásukba, mint például a bíróság elnökének (elnökhelyettesének) vagy csoportvezetőnek (csoportvezető-helyettesnek), kivéve ha a tisztséget nem töltötte be más. Harmadszor, azok, akik nem kérték a visszahelyezésüket vagy a készenléti alkalmazást, jogosultak az egy éves fizetésüknek megfelelő átalány-kártérítésre.

#### **K Az Alkotmánybíróság 3076/2013. (VII. 27.) AB határozata, 2013. március 19.**

55. A Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesét, akit a köztársasági elnök 2009. november 15-én a kérelmező javaslatára nevezett ki hat évre, 2012. január 1-jei hatállyal szintén elmozdítottak a vezető beosztásából a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (2011. évi CLXI. törvény) 185. § (1) bekezdése értelmében, amely kimondta, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének megbízatása a Alaptörvény hatályba lépésével megszűnik (lásd az 50. bekezdést). A korábbi elnökhelyettes az Alkotmánybíróságra benyújtott egy alkotmányjogi panaszt, amelyben azt állította, hogy a kinevezésnek megszüntetése sérti a jogállamiságot, a visszaható jogalkotás tilalmát és a jogorvoslathoz való jogot. A 3076/2013. (III.27.) AB. határozatban az Alkotmánybíróság nyolc hét arányban elutasította az alkotmányjogi panaszt. Kimondta, hogy a panaszos elnökhelyettesi kinevezésének idő előtti megszüntetése nem ütközik az Alaptörvénybe, mivel azt a bírósági rendszer széleskörű átalakítása, valamint a Kúria elnökének feladat-és hatásköreiben bekövetkező fontos változások kielégítően indokolják. Megjegyezte, hogy a Kúria feladat-és hatásköreit bővítették, különös tekintettel az önkormányzati rendeletek törvényességének felülvizsgálata tekintetében. A határozat releváns részeiben a következő olvasható:

„[30] 1. A panaszban kifogásolt törvényi rendelkezés önálló államhatalmi ág, az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerébe tartozó olyan szerv vezető tisztségviselőjének megbízatását szüntette meg, amelynek jogállását az Alaptörvény szabályozza.

[31] A Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese az igazságszolgáltatás egyik vezető tisztségviselője volt, akinek megbízatásáról az Alkotmány 48. § (1) bekezdése rendelkezett. Az Alkotmány e szabálya úgy szólt, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesét a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A régi Bszi. 69. § (1) bekezdése alapján a kinevezés határozott időre, 6 évre szólt. A hatalommegosztás Alkotmányban kialakított rendszerének eleme volt az,

hogy az Alkotmány a legfelső bírói fórum vezetőinek kinevezését kiemelte a bírósági vezetők kinevezésének általános rendjéből és a vezetői megbízatásukról való döntést egy másik hatalmi ág, az elnök esetében az Országgyűlés, az elnökhelyettes tekintetében pedig az államfő, a köztársasági elnök hatáskörébe utalta. Az igazságszolgáltatás, mint az államszervezetben belül elkülönült hatalmi ág önállóságának egyik alkotmányos garanciáját jelentette, hogy a régi Bszi. a bírósági vezetők vezetői megbízatásának időtartamát a törvény a Kormány megbízatásától eltérő, kormányzati cikluson átnyúló határozott időtartamban határozta meg.

[32] Az Alaptörvény és a Bszi. a vezetők kinevezésének ezt a rendjét a Kúria tekintetében is fenntartotta. Az Alaptörvény a Kúria elnökhelyettesének kinevezéséről és felmentéséről nem rendelkezik, de a Bszi. a Kúria elnökhelyetteseinek megbízatásáról is korábbiaknak megfelelő szabályozást tartalmaz. A Bszi. 128. § (1) bekezdése szerint a Kúria elnökhelyetteseit a Kúria elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és megbízatásuk a 127. § (1) bekezdése alapján határozott időre, 6 évre szól. E szabályozásnak megfelelően.

az elnökhelyettesi megbízatás megszűnésének megállapítása, egyoldalú állami aktussal való megszüntetése, a felmentés is államfői hatáskör [ld.: 176/1991. (IX. 4.) KE határozat].

[33] A régi Bszi. 73. §-a, illetőleg az új Bszi. 138. §-a alapján a bírósági vezetői tisztség alapvetően a határozott idő elteltével szűnik meg. De megszűnhet korábban is: lemondással, közös megegyezéssel, a bírói tisztség megszűnésével és abban az esetben, ha a vezetői vizsgálat a vezető alkalmatlanságát állapítja meg, felmentéssel.

[34] 2. Az Alkotmánybíróság korábban kialakult gyakorlatát figyelembe véve megállapítható, hogy a testület bizonyos feltételek fennállása esetén nem tartotta önmagában alkotmányellenesnek azt a törvényhozói megoldást, amely a határozott tartamú vezetői megbízások idejét jogalkotás útján rövidítette le. Így az Alkotmánybíróság az Abh.2.-ben kimondta: “Az állami vezetők határozott tartamú megbízatási jogviszonya idejének lerövidítésére csak a törvényben meghatározott objektív vagy szubjektív okok (lemondás, halál, illetőleg összeférhetetlenség megállapítása, továbbá valamely nevesített felmentési jogcím alkalmazása, valamint a megbízatásra közvetlenül kiható egyéb ok, így például szervezet-átalakítás) alapján kerülhet sor” (ABH 2007, 120, 126.). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szervezet-átalakításon túl még az adott szervezet funkcióinak, azaz feladat- és hatásköreinek jelentősebb megváltozása is megalapozhat, indokoltá tehet törvényhozói beavatkozást, hiszen a hivatalban lévő vezető kiválasztásánál értelemszerűen nem lehettek tekintettel a megváltozott kompetenciákból adódó alkalmassági, megfelelőségi szempontokra, ugyanakkor nem zárható ki, hogy az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel.

[35] Ennek alapján ebben az ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény hatálybalépésének következtében történt-e olyan, a legfőbb bírói fórumot érintő szervezeti, hatásköri változás, amely az elnökhelyettes megbízatásának határidő előtti megszüntetését indokolja.

[36] A Legfelsőbb Bíróság elnevezése Kúriára változott. Az Alaptörvény és a Bszi. gyökeresen átalakította a bírósági rendszer központi igazgatását. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek (a továbbiakban: Aár.) 11. cikke szervezetileg és személyileg elválasztotta egymástól az ítélkezési tevékenység szakmai és a bírósági szervezet szervi igazgatását. Kimondja, hogy a Legfelsőbb Bíróság, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és elnöke jogutódja az ítélkezési tevékenység tekintetében a Kúria, a bíróságok igazgatása tekintetében – sarkalatos törvényben meghatározott kivétellel – az Országos Bírósági Hivatal elnöke. Az igazságszolgáltatási szervezet központi igazgatásának erre az átalakítására tekintettel mondja ki az Aár. 11. cikkének (2) bekezdése, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik. Az Aár.-nak ez a szabálya – annak ellenére, hogy az elnökhelyettes megbízatását az Alkotmány rendezte – nem tartalmaz rendelkezést az elnökhelyettes megbízatásának megszűnéséről.

[37] Az Alaptörvény és a Bszi. hatálybalépésével változott, kiszélesedett a Kúria feladat- és hatásköre. A Kúria új hatásköröket kapott. Közvetlenül az Alaptörvény rendelkezései alapján hatáskörébe került a helyi önkormányzatok rendeletei feletti törvényességi kontroll gyakorlása, valamint az eljárás akkor, ha a helyi önkormányzat törvényben szabályozott jogalkotási kötelezettségét elmulasztja. A Bszi. pedig önálló fejezetben szabályozza a Kúria önkormányzati tanácsára vonatkozó normákat, továbbá az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás részletes szabályait.

[38] Kiszélesedett a Kúria feladat- és hatásköre a jogalkalmazás egységének biztosításában. A jogegységi határozat elfogadása mellett a Kúria feladata az elvi bírósági határozatok és elvi bírósági döntések közzététele és a jogerősen lezárult ügyek alapján a joggyakorlat elemzése.

[39] Azzal, hogy a Kúria egyik fő feladatává vált a joggyakorlat egységének biztosítása, a Kúria elnökének felelősségi körébe került a Kúria belső igazgatása mellett az igazságszolgáltatás egészét érintően, az ítélkezési gyakorlat figyelemmel kísérésének, továbbfejlesztésének, egységesítésének szakmai vezetése is.

[40] A Bszi. az egységes bírósági jogalkalmazás elősegítéséről szóló önálló fejezetében a régi Bszi.-hez képest jóval részletesebben, mélyre hatóbban szabályozza a régi Bszi.-ben részben már meglévő feladatokat és megállapít jelentős új feladat- és hatásköröket mind a bírói szervezet, mind pedig a vezető tisztségviselők számára. Ebben az eljárásban addig, amíg a régi Bszi. két esetben említette a Legfelsőbb Bíróság elnökét, addig a hatályos Bszi. tizenhárom konkrét feladat- és hatáskör címzettjeként jelöli meg a Kúria elnökét vagy elnökhelyettesét. Így az ítélőtábla elnökének a Kúria elnökét kell tájékoztatnia, ha a vezetése vagy felügyelete alatt álló bíróságok valamelyikén elvi jelentőségű döntés született, elvi kérdésben ellentétes gyakorlat alakult ki, vagy ellentétes elvi alapokon nyugvó jogerős határozatokat hoztak, a törvényszék elnökének, kollégiumvezetőjének, a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium kollégiumvezetőjének közigazgatási és munkaügyi ügyekben ugyanilyen tájékoztatási kötelezettsége van közvetlenül a Kúria elnöke részére. Az elvi

bíróági döntés közzétételét a Kúria elnökénél kell javasolni, az OBH elnöke a Kúria elnökénél kezdeményezi jogegységi eljárás lefolytatását.

[41] A Kúria elnöke határozza meg minden évben a joggyakorlat elemző csoport által vizsgálendő tárgyköröket és ő nevezi ki – vizsgálati tárgykörönként – a csoport vezetőjét és tagjait is. Amennyiben a vizsgálat eredményeként jogalkotás kezdeményezése válik szükségessé, ezt a Kúria elnöke kezdeményezheti az OBH elnökénél. A Kúria elnöke kezdeményezi az elvi közzétételi tanácsnál a feltételeknek megfelelő bíróági határozat elvi bíróági döntésként való közzétételét. A Kúria elnökének javaslatára le kell folytatni a jogegységi eljárást, jogegységi tanácsot pedig – az elnökhelyettes, a kollégium vezetője vagy helyettese mellett – a Kúria elnöke vezethet. Olyan jogegységi tanács elnöke, amely több szakágú jogegységi tanács kompetenciáját érintő ügyben dönt, csak a Kúria elnöke vagy elnökhelyettese lehet. Amennyiben a jogegységi eljárás célja valamely korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése, illetve a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében szükséges elvi kérdés eldöntése, az ügyet tárgyaló jogegységi tanács elnöke csak a Kúria elnöke vagy elnökhelyettese lehet.

[42] A felsorolt, jelentősen kibővült feladatkör tekintetében a Bszi. 123. § (2) bekezdése kimondja, hogy “a Kúria elnökhelyettese a Kúria elnökét [...] teljes jogkörrel helyettesíti.” Ebből nyilvánvaló, hogy a bíróági szervezetrendszer átalakítása nem csupán a Kúria elnökének, hanem közvetve az elnökhelyettesnek a feladatkörét is jelentős mértékben érinti. A teljes jogkörű helyettesítésből – amely az elnök bármely okból történő akadályoztatása esetén (ami bármikor előfordulhat), illetőleg ha a tisztség nincs betöltve – az is következik, hogy az elnök és helyettese között állandó és szoros munkakapcsolat kell, hogy legyen. A helyettesítési jogkörön túlmenően a Bszi. 123. § (2) bekezdése értelmében az elnökhelyettes “ellátja a bíróság szervezeti és működési szabályzata szerint hatáskörébe utalt feladatokat.” Ez a törvényi felhatalmazás lehetővé teszi, hogy a Kúria elnökének a törvényben részletezett feladatköre egyes elemeit az elnökhelyettes folyamatosan ellássa, és ezzel az elnököt tehermentesítse.

[43] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bíróági szervezetrendszer teljes körű átalakítása, a Kúria és elnökének feladat és hatásköreit érintő jelentős változások az elnök jogi helyzetét nagymértékben módosították a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének kinevezése idején fennállott helyzethez képest. Mindezek természetszerűleg jártak együtt az elnökhelyettesi funkció, feladat és hatáskör változásaival.

[44] Ezeknek a változásoknak a tükrében fokozott jelentősége van annak a bizalmi viszonynak, melyet az elnökhelyettes kinevezésére vonatkozó korábbi alkotmányi és a jelenlegi törvényi szabályok kifejezésre juttatnak.

[45] Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábbi vezetői megbízatás határidő előtti törvényi megszüntetéséhez ezek a változások kellő indokul szolgálnak.

...”

56. Hét bíró nem értett ezzel egyet, és úgy gondolták, hogy a bírósági szervezetrendszer, a Kúriát és az elnök személyét érintő változások alapvetően nem érintették az elnökhelyettes jogállását. Az elnökhelyettes pozíciója a legfelsőbb bírósági szervezeten belül nem változott. Már a bíróságok működéséről és igazgatásáról szóló 1997. évi törvény alapján is az elnökhelyettes a Legfelsőbb Bíróság elnökét kizárólag az igazgatási feladatok tekintetében helyettesíthette, és nem helyettesíthette az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöki hatásköreinek tekintetében. Az eltérő véleményt képviselő bírák arra a következtetésre jutottak, hogy a kérelmező megbízatásának idő előtti megszüntetése gyengítette a hatalmi ágak szétválasztásának garanciáit, ellentétes volt a visszamenőleges jogalkotás tilalmával, megsértette a jogállamiság alapelvét és a jogorvoslathoz való jogot.

### III. A MAGYARORSZÁGI HELYZETTEL FOGLALKOZÓ ANYAGOK, BELEÉRTVE A KÉRELMEZŐ LEGFELSŐBB BÍRÓSÉGI ELNÖKI MEGBÍZATÁSÁNAK MEGSZÜNTETÉSÉT

#### A. A Velencei Bizottság véleményei

57. A Velencei Bizottság által a 87. plenáris ülésen (Velence, 2011. június 17-18.) elfogadott Magyarország új Alkotmányáról szóló vélemény részei kimondják, hogy

“107. Az új alkotmány 25. cikk (1) bekezdése értelmében a „Kúria” (ez a magyar Legfelsőbb Bíróság történelmi elnevezése) lesz a legfőbb bírósági szerv Magyarországon. Átmeneti rendelkezések hiányában, és annak ellenére, hogy az elnök megválasztásának szabályai az új alkotmány szerint változatlanok maradnak, felmerül a kérdés, hogy a bírói fórum nevében bekövetkező változás azt eredményezi-e majd, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének helyébe a „Kúria” új elnöke lép. Ami a bírákat illeti, őket „–sarkalatos törvényben meghatározottak szerint –a köztársasági elnök nevezi ki” [26. cikk (2) bekezdés]. Ez szintén értelmezési szabadságot hagy a tekintetben, hogy meg kell-e változtatni a legfelsőbb fórum összetételét, vagy sem.

108. Amint a 26. cikk (2) bekezdése kimondja, az általános öregségi nyugdíjkorhatár vonatkozik majd a bírákra is. Míg a Bizottság megérti, hogy a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentése (70 évről 62 évre) a bírósági rendszer tervezett reformjának része, a bírák függetlenségére, jogállására és elmozdíthatatlanságára vonatkozó alapvető elvek és szabályok fényében megkérdőjelezhetőnek találja ezt az intézkedést. Különböző források szerint ez a rendelkezés azt vonja maga után, hogy a legtapasztaltabb bírák közül nagyjából 300 fő lenne köteles egy éven belül nyugdíjba vonulni. Ezzel összhangban 300 bírói helyet kell majd betölteni. Ez alááshatja a bíróságok működőképességét, hatással lehet a folytonosságra és a jogbiztonságra, és utat nyithat a bíróságok összetétele illetéktelen befolyásolásának is. Az e döntéshez vezető indokokra vonatkozó, kellően világos információk hiányában a Bizottság csak bízni tud abban, hogy megfelelő megoldásokat találnak majd a reform során az ezen intézkedés által előidézett nehézségek és kihívások a jogállamiság követelményeinek megfelelő kezelésére.

...

140. Amint azt a Bizottság korábban jelezte, a Záró rendelkezések 2. pontjában foglalt, az 1949-es Alkotmányra való hivatkozás ellentétesnek tűnik a preambulum azon kijelentésével, amely az 1949-es magyar alkotmányt érvénytelennek nyilvánítja. A

Velencei Bizottság hajlik arra, hogy úgy értelmezze ezt a nyilvánvaló ellentmondást, mint annak a ténynek az igazolását, hogy a hivatkozott kijelentésnek nincs jogi következménye. Mindazonáltal javasolt, hogy ezt a magyar hatóságok kifejezetten tisztázzák. Az átmeneti rendelkezések elfogadása (amint azt a Záró rendelkezések 3. pontja megkívánja) – amely különös fontossággal bír annak fényében, hogy az új alkotmány egyes rendelkezései kapcsán esetlegesen eltérő értelmezések létezhetnek – kiváló lehetőség lehet a szükséges tisztázási feladatok elvégzésére. Az átmeneti rendelkezéseket azonban nem szabad arra használni, hogy megszüntessék az előző alkotmány alapján megválasztott vagy kinevezett személyek megbízatását.”

58. 2011. július 6-án a Magyar Kormány a Magyarország Külügyminisztériuma által továbbított, a Magyarország Kormányának álláspontja a Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén elfogadott Magyarország új alkotmányáról című véleményére (Velence, 2011. június 17-18), CDL-AD(2011)016) című dokumentumban biztosította a Velencei Bizottságot arról, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit nem használják majd fel arra, hogy a korábbi jogi szabályozás alatt megválasztott személyeket hivatalukból elmozdítsanak.

59. Részletek a Velencei Bizottság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről (Bszi.) és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről (Bjt.) adott, a 90. plenáris ülésen elfogadott véleményéből:

## **“2. A Kúria elnöke**

111. Az új Alkotmányról kiadott véleményében a Velencei Bizottság azzal fordult a magyar hatóságokhoz, hogy az átmeneti rendelkezések elfogadását nem arra kellene felhasználniuk, hogy megszüntessék a korábbi Alkotmány alapján megválasztott vagy kinevezett személyek kinevezését. A Velencei Bizottságnak adott válaszában a magyar kormány rámutatott, hogy Magyarország teljes egészében elfogadja a javaslatot, és biztosítja a Bizottságot arról, hogy az átmeneti rendelkezéseket nem arra használják majd, hogy megszüntessék a korábbi rezsim alatt megválasztott vagy kinevezett személyek kinevezését.

112. Az Alaptörvény 25. cikke kimondja, hogy a legfőbb bírósági szerv a Kúria. Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 11. cikke szerint a Kúria a Legfelsőbb Bíróság örököse (jogutódja). A Legfelsőbb Bíróság minden bírása hivatalban maradt, csak az elnök nem. A Bszi. (a bíróságok szervezetéről is igazgatásáról szóló törvény)

114. §-a egy új feltételt vezetett be az új elnök megválasztásához, amely alapján a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnöke már nem felelt meg a Kúria elnöki posztjára. A feltétel az volt, hogy legalább öt éves bírói szolgálati jogviszonnyal kell rendelkeznie a jelöltnek Magyarországon, és ebbe az európai bíróságokon töltött időt nem számították be. Többen úgy vélték, hogy ennek az új feltételnek az volt a célja, hogy egy meghatározott személy, a Legfelsőbb Bíróság akkori elnöki ne minősüljön alkalmasnak a Kúria elnöki posztjára. Noha a törvényt általánosan fogalmazták meg, mégis egy meghatározott személy ellen irányult. Az ilyen típusú jogszabályok a joguralom elvét sértik.

113. Más országok elismerik a bírák esetében a külföldön töltött időt. A Bjt. (a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény) 28. § (3) bekezdése kimondja, hogy a tartós külszolgálatban eltöltött idő tartamát a tartós külszolgálat megkezdését

megelőző szolgálati helyen eltöltött időnek kell tekinteni. A jogszabály nem írja elő, hogy a külszolgalat előtt mennyi időt kell Magyarországon tölteni. Ezért a hazai és nemzetközi szolgálat egyenértékűségét szabályozni kellene, különösképpen azokat a követelményeket kellene meghatározni, amelyeknek például a Kúria elnökévé történő kinevezéshez kell megfelelni. Továbbá meglehetősen szokatlan olyan visszaható hatályú szabályozást elfogadni, amely magas tisztséget betöltő személy, mint például a Kúria elnökének az elmozdításához vezet.

114. Nehezen lehet megindokolni a Legfelsőbb Bíróság bírái és az elnöke közötti egyenlőtlen bánásmódot. A magyar hatóságok úgy tűnik, azzal érvelnek, hogy a Kúria elnökének feladatai radikálisan eltérnek a Legfelsőbb Bíróság elnökének feladataitól, és hogy a későbbi sokkal inkább az igazgatási feladatokkal lenne elfoglalva az Országos Bírósági Tanács elnökekét, míg a Kúria elnöke sokkal inkább az anyagi joggal és az esetjog egységességével foglalkozna. Azonban ez az érvelés nem meggyőző. Az Emberi Jogok Európai Bíróságán szerzett tapasztalat különösen hasznos lehet a Kúria elnökének.

115. Mivel az Alaptörvénynek a Kúria elnökére vonatkozó feltételeit egy meghatározott személytől való megszabadulási kísérletként is értelmezhetjük, aki jelöltként indulna az elnöki posztért, és aki a Kúria jogelődjénél szolgált, a jog szankcióként is funkcionálhat a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnöke ellen. Még akkor is, ha nem ez a helyzet, ez a benyomás előnytelen hatással járhat, így a bírói függetlenséget fenyegetheti.”

60. A Velencei Bíróságnak a 92. plenáris ülésén a Magyarország bíróságokra vonatkozó a CDL-AD(2012)001. számú vélemény elfogadását követően módosított sarkalatos törvényeiről kiadott véleményének (Velence, 2012. október 12-13.) releváns részei kimondják, hogy:

“XII. Átmeneti ügyek - bírák nyugdíjazása és a Kúria elnöke

74. A Bjt. (2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról) módosításai nem terjedtek ki a Velencei Bizottság véleményében a nyugdíjazási életkor tekintetében kifejtett kritikákra. A köztársasági elnök 2012. július 7-i határozatával mindazon bírák felmentésre kerültek, akik legkésőbb 2012. december 31-én elérték volna a nyugdíjkorhatárt.

75. A Velencei Bizottság tudomásul veszi az Alkotmánybíróság július 16-i (33/2012. (VII.17.) AB határozatát, amely megállapítja, hogy a bírák felső korhatárának hirtelen csökkentése alkotmányellenes. A Bizottság reménykedik abban, hogy a magyar hatóságok tiszteletben tartják azt a határozatot, és biztosítják annak végrehajtását, vagyis visszahelyezik a felmentett bírákat korábbi pozícióikba. Úgy tűnik, a munkaügyi bíróságok megkezdték a nyugdíjas bírák visszahelyezését. Ugyanakkor a Velencei Bizottság küldöttsége úgy értesült, hogy a határozat alkalmazása jelentős jogbizonytalanságot eredményezett. Míg a korai nyugdíjazás jogalapján ex tunc hatállyal megsemmisítették, a köztársasági elnök egyedi határozatait, amelyek a magyar bírák mintegy 10%-át felmentették továbbra is hatályosnak tekintik, még akkor is, ha a jogalapjuk megszűnt létezni. Magyarország köztársasági elnök ezeket a határozatokat nem vonta vissza. A jogalkotónak olyan rendelkezéseket kellene

elfogadnia, amelyek anélkül helyezik vissza a felmentett bírakat korábbi pozícióikba, hogy azoknak át kellene esnie egy ismételt kinevezési eljárásan.

76. Az OBH (Országos Igazságszolgáltatási Hivatal) elnöke felhívta az érintett bírakat, hogy felmentésük megszüntetése érdekében forduljanak a munkaügyi bírósághoz. Számos bíró már pert nyert a munkaügyi bíróságon, ugyanakkor ezen határozatok ellen az OBH elnöke fellebbezett, mert nem értett egyet az indoklásukkal. Még fontosabb ugyanakkor, hogy még a munkaügyi bíróságok végső határozatai sem eredményeznék a bírák eredeti pozícióikba történő visszahelyezését, hanem újra át kell majd esniük egy kinevezési eljárásan, aminek eredményeként más bíróságra és kerülhetnek, int amihez felmentésüket megelőzően tartoztak.

77. 2012 szeptemberében a magyar kormány benyújtotta a T/8289. számú törvényjavaslatot, amely módosítaná az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit, a bírák és ügyészek számára új, 65 éves nyugdíjkorhatárt bevezetve. A 65 évesnél idősebb bírák (ismételt kinevezésüket követően) egy évig hivatalban maradhatnának, mielőtt nyugdíjba kellene menniük. A törvényjavaslat ugyanakkor hallgat arról, hogy miként kerülhetnének a felmentett bírák visszahelyezésre, ezzel egyedül a munkaügyi bíróságon keresztüli utat hagyva nyitva.

78. A Bizottság küldöttségét úgy tájékoztatták, hogy az automatikus visszahelyezés azért nem lenne lehetséges, mivel időközben már új bírók kerültek kinevezésre, illetve nem minden bíró kívánja visszahelyeztetni magát. A Bizottság azon a véleményen van, hogy lehetségesnek kell lennie olyan jogszabályi megoldást találni, amely a különböző eseteket tekintetbe veszi.

79. Továbbá a törvényjavaslat úgy rendelkezik, hogy azon bírák, akik idősebbek 62 évnél nem tölthetnek be vezető pozíciót bíróságokon. Ez a visszahelyezett bírakat érinti, de a jövőben minden más bírát is, ki töltötte a 63. évet. Elveszítenék vezető pozíciójukat és rendes bíróként kellene befejezniük karrierjüket. Amellett, hogy ezek a bírák a legtapasztaltabbak a bíróságok vezetése terén, egy ilyen korlátozás egyértelmű életkori diszkriminációt is jelent. A küldöttséget úgy tájékoztatták, hogy ezek a tapasztalt bírák a vezetői pozíció betöltése helyett inkább fiatalabb bírák felkészítésében vállalnak szerepet. Ez az érvelés nehezen követhető, mivel a fiatalabb bírák pont akkor tudnak az idősebbektől tanulni, ha látják, hogyan járnak el vezetői beosztásukban.

80. A felmentett bírák helyzete egyáltalán nem kielégítő. A jogalkotónak olyan rendelkezéseket kellene elfogadnia, amely azon felmentett bírakat, akik ezt igénylik, úgy helyezték vissza korábbi pozíciójukba, hogy ne kelljen egy ismételt kinevezési eljárásan átesni.

81. A magyar jogalkotó nem kezelte a Kúria elnökévé történő kiválasztást érintő észrevételeket, amin változtatnia kell.

## **B. Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa**

61. Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa 2012. január 12-én kiadott sajtóközleményének vonatkozó részei így szólnak:

„A Biztos olyan intézkedéseket észlelt Magyarországon, amelyek alááshatják a bíróságok függetlenségét. A bírák nyugdíjkorhatárának leszállításával több mint 200 új bírót kell kinevezni. Jelen intézkedést a kinevezési eljárásban bekövetkezett változás is követte, így a döntés jelenleg egyetlen, politikai alapon kinevezett személy kezében van. Továbbá a Biztos sajnálatosnak tekinti azt, hogy a bíróságokat érintő új jogszabályok azzal a következménnyel jártak, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének megbízatását idő előtt megszüntették. Az a megközelítés, hogy a bírókat Országos Bírósági Hivatalnak a kormány által kilenc évre kinevezett elnöke nevezi ki, komoly fenntartásokra ad okot. A bíróságokat meg kell védeni az illetéktelen politikai beavatkozástól.”

### **C. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése**

62. 2013. június 10-én az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a tagállamok kötelezettségeinek és vállalásainak tiszteletben tartásával foglalkozó bizottság (Monitoring Bizottság) elfogadott egy jelentést Monitoring eljárás iránti kérelem Magyarország ellen címmel. A Monitoring Bizottság monitoring eljárás indítását javasolta Magyarország ellen az amiatti aggályok miatt, hogy az ország milyen mértékben felel meg annak, hogy eleget tegyen a demokrácia, emberi jogok és jogállamiság fenntartására vonatkozó lehető legmagasabb mércének. A jelentés indoklása kitér a kérelmező esetére is:

#### **“4.3.3. A Legfelsőbb Bíróság elnökének felmentése**

113. Az Alaptörvénnyel alapított Kúria Magyarország Legfelsőbb Bíróságának a jogutódja. A bíróságokról szóló sarkalatos törvény kimondja, hogy a Legfelsőbb Bíróság minden bírása kitöltheti a megbízatási idejét. Kivéve a Legfelsőbb Bíróság elnökét, akit újra kellett volna választani. Továbbá egy új feltétellel egészítették ki a Legfelsőbb Bíróság elnökére vonatkozó feltételrendszert. Az új feltétel szerint a jelöltnek legalább öt éves magyarországi bírósági tapasztalattal kell rendelkeznie. A nemzetközi bíróságokon töltött idő nem számít bele.

114. A Legfelsőbb Bíróság elnökének hátrányos megkülönböztetése erősen megkérdőjelezhető. Ezekről a rendelkezésekről feltehető, hogy azért fogadták el őket, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét, Baka urat, aki korábban kritikát fogalmazott meg a bírósági reformmal kapcsolatban, és aki sikeresen támadott meg számos kormányzati döntést és jogszabályt az Alkotmánybíróság előtt, elmozdíthassák a posztjáról. Baka úr az Emberi Jogok Európai Bíróságának Magyarországot képviselő bírása volt 1991-től 2007-ig, és 2009-ben választották meg a Legfelsőbb Bíróság elnökének. Baka úr korábban nem rendelkezett öt év bírói szolgálati jogviszonnyal Magyarországon, azonban az EJEB-nál szerzett 17 éves bírói tapasztalata alapján megfelelt a Kúria elnöki posztjára. Azt a széleskörben elismert nézetet, hogy a jogszabályi rendelkezéseket egy meghatározott személy ellen fogadták el, csak még jobban megerősíti az a tény, hogy 2011 júniusában az országgyűlés döntése alapján a bírói kinevezéseket felfüggesztették 2012. január 1-ig, amikor Baka úr már nem töltötte be a hivatalát. A bírósági reform egyik okaként a hatóságok gyakran az ügyek elhúzódását jelölik meg. A Velencei Bizottság már kimondta, hogy az általánosan megfogalmazott jogszabályi rendelkezések, amelyek a valóságban egy meghatározott személy ellen irányulnak, sértik a joguralom elvét. Továbbá a Legfelsőbb Bíróság

elnökének politikai okokból történő elmozdítása a bíróságok függetlenségét veszélyeztető negatív hatással járhat.

63. 2013. június 25-én a Parlamenti Közgyűlés úgy döntött, hogy nem indít monitoring eljárást Magyarország ellen, de szoros megfigyelés alatt tartja majd az országot. A Parlamenti Közgyűlés felhívta a magyar hatóságot a Velencei Bizottsággal folytatott nyílt és konstruktív párbeszéd folytatására (1941(2013). határozat).

## **D. Az Európai Unió**

### *1. Az Európai Bizottság*

64. 2011. december 12-én, Viviane Reding, az Európai Unió igazságügyi biztosa levélben kereste meg a magyar hatóságokat a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatos aggodalmaival. A levél egyik mellékletében kitért az Országos Bírósági Hivatalra és a Legfelsőbb Bíróság Kúriává történő átalakítására, különös tekintettel a kérelmező, mint a Legfelsőbb Bíróság elnöke mandátumának az idő előtti megszüntetésére. A magyar hatóságok válaszoltak a levélre, és 2012. január 11-én a Bizottság kiadott egy közleményt a magyarországi helyzettel kapcsolatban.

65. 2012. január 17-én a Bizottság úgy döntött, hogy „gyorsított” kötelezettségszegési eljárást indít Magyarország ellen többek között a bírákra, ügyészekre és közjegyzőkre vonatkozó új nyugdíjkorhatár miatt, miszerint 70 évről az általános öregségi nyugdíjkorhatárra, 62 évre szállították le a nyugdíjkorhatárukat<sup>5</sup>. A Bizottság kijelentett, hogy az EU-nak a foglalkoztatás során alkalmazott egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályai (2000/78/EK irányelv) tiltják a életkor szerinti megkülönböztetést. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga alapján, a kormánynak objektív és arányos indoklást kell felmutatnia, ha meghatározott csoportba tartozó személyek vonatkozásában le kívánja szállítani a nyugdíjkorhatárt. A Bizottság nem talált olyan objektív indokot, ami alapján a bírákat és ügyészeket másokhoz képest eltérően lehetne kezelni, különösképpen olyan időkben, amikor a nyugdíjkorhatár Európa szerte fokozatosan emelkedik.

66. A Bíróságok függetlenségét érintő további intézkedések vonatkozásában a Bizottság a bíróságok szervezetéről szóló új törvényekre vonatkozó további információkat kért. Az IP/12/24. sajtóközleményében a Bizottság kimondta, hogy:

"Az új jogszabályok alapján az új Országos Bírósági Hivatal elnökének kezében összpontosulnak a bíróságok működésével, emberi erőforrásaival, költségvetésével és ügyelosztásával kapcsolatos hatáskörök. Továbbá a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének, akit 2009 júniusában hat évre neveztek ki, megbízatását idő előtt megszüntették 2011. végén. A Legfelsőbb Bíróság többi bírása kitölthette megbízatási idejét a Kúria, a Legfelsőbb Bíróság jogutódjának bírájaként.

67. 2012. március 7-én a Bizottság egy indoklással ellátott véleményt küldött Magyarországnak a bírák nyugdíjkorhatárával kapcsolatban, és egy adminisztratív levelet, amelyben további felvilágosítást kért a bíróságok függetlenségével kapcsolatban, különös tekintettel az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatásköreire (amely alapján adott ügyben kijelölheti az eljáró bíróságot) és a bíráknak a hozzájárulásuk nélkül történő áthelyezésére.

---

<sup>5</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 258. cikke alapján a Bizottság, mint a Szerződések őre jogi lépéseket tehet az EU jog alapján fennálló kötelezettségeit tiszteletben nem tartó tagállammal szemben.

68. 2012. április 25-én a Bizottság megjegyezte, hogy párbeszéd zajlik a magyar hatóságok valamint az Európa Tanács és a Velencei Bizottság között, illetve, hogy a magyar országgyűlés előtt van az igazságszolgáltatási törvények módosítása. Úgy döntött, hogy szorosan figyelemmel kíséri az ügyet, és fenntartja magának a jogot, hogy kötelezettségszegési eljárást kezdeményezzen. A bírák kötelező nyugdíjkorhatárával kapcsolatban a Bíróság úgy döntött, hogy az ügyet az Európai Unió Bírósága elé viszi.

## *2. Az Európai Unió Bírósága*

69. 2012. június 7-én az Európai Bizottság eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben a Bíróságon a bírák, ügyészek és közjegyzők kötelező nyugdíjkorhatárának leszállítása miatt. A Bíróság a 2012. november 6-i, Bizottság kontra Magyarország ügyben (C-286/12. számú ügy) kimondta, hogy bírák, ügyészek és közjegyzők kötelező nyugdíjazását előíró nemzeti rendelkezések, amely alapján a hatvankettedik életévük betöltését követően az említett csoportba tartozóknak nyugdíjba kell vonulniuk, életkoron alapuló eltérő bánásmódnak minősül, amely nem állt arányban az elérni kívánt céllal, és ezzel Magyarország nem tett eleget a 2000. november 7-én elfogadott 2000/78/EK Tanácsi Irányelvnek, amely a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteit adja meg. A Bíróság megjegyezte, hogy a rendelkezéssel érintett csoportba tartozó személyek a rendelkezés hatályba lépését megelőzően egy jogszabályi kivétel alapján hetven éves korukig hivatalban maradhattak, és ez alapján az érintettek megalapozottan bízhattak abban, hogy a hetvenedik életévük betöltéséig hivatalban maradhatnak. Azonban ezek a rendelkezések hirtelen és jelentősen leszállították a kötelező nyugdíjkorhatárt anélkül, hogy átmeneti rendelkezésekkel védték volna az érintett személyek jogos elvárásait.

70. A 2014. április 8-i ítéletében (Bizottság kontra Magyarország C-288/12. számú ügy) a Bíróság egy korábbi adatvédelmi biztos ügyét vizsgálta, akinek megbízatása az Alaptörvény hatályba lépésével szűnt meg, jóval a megbízatásának lejárta előtt. Az ügyet az Európai Bizottság indította Magyarország ellen az egyének védelméről és az ilyen, adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti kötelezettségei tárgyában indított kötelezettségszegési eljárás keretében az adatvédelmi felügyeleti hatóság függetlenségére vonatkozó követelmény tárgyában. A ítélet releváns részeiben a következő olvasható:

„57. A jelen ügyben az 1993. évi törvény 15. §-ának (1) bekezdése, amelyet az 1992. évi törvény 23. §-ának (2) bekezdése alapján a biztosra alkalmazni kellett, úgy rendelkezett, hogy a biztos megbízatása csupán a megbízatási időtartam leteltével, halállal, lemondással, az összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel és a tisztségtől való megfosztással szűnhet meg. Az utóbbi három esetben a megszűnéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával meghozott határozat volt szükséges. Egyébként mind a felmentésre, mind a tisztségtől való megfosztásra csak az ugyanezen 15. § (5), illetve (6) bekezdésében részletesen meghatározott, korlátozott körülmények között kerülhetett sor.

58. Márpedig nem vitatott, hogy a biztos megbízatásának megszüntetésére nem e rendelkezések valamelyikének alkalmazásával került sor, és nem vitatott különösen az, hogy a biztos hivatalosan nem mondott le.

59. Ebből következik, hogy Magyarország úgy szüntette meg a biztos megbízását, hogy nem tartotta tiszteletben a megbízás védelme érdekében törvényben létrehozott garanciákat, és ezzel megsértette a biztos 95/46 irányelv 28.cikke(1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett függetlenségét. Az, hogy erre az idő előtti megszüntetésre intézményi modellváltás eredményeként került sor, nem teheti azt összeegyeztethetővé a felügyelő hatóságok vonatkozásában e rendelkezés által megkövetelt függetlenséggel, amint arra a jelen ítélet 54.pontja rámutat.

60. Tény, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg, és módosíthatják azt az intézményi modellt, amelyet a felügyelő hatóságaik tekintetében legalkalmasabbnak vélnék. Ennek során azonban figyelemmel kell lenniük arra, hogy nem sérthetik a felügyelő hatóság függetlenségét, amely a 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből következik, és amely magában foglalja az e hatóság megbízása időtartamának tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséget, összhangban a jelen ítélet 54.pontjában kifejtettekkel.

61. Ezenkívül, miként azt Magyarország állítja, bár a biztos és a Hatóság mind szervezetét, mind felépítését tekintve alapvetően eltér egymástól, e két szervfeladatköre lényegében azonos, azaz a 95/46 irányelv alapján a nemzeti felügyelő hatóságokra ruházott feladatokat látják el, amint az kitűnik feladatkörükből, illetve abból, hogy a 2011.évi törvény 75.§-ának (1) és (2) bekezdése biztosítja köztük a folytonosságot az ügyek intézése tekintetében. Önmagában az intézményi modell megváltoztatása tehát nem igazolhatja objektív módon a biztos tisztség ellátásával megbízott személy megbízásának olyan átmeneti intézkedések nélkül történő megszüntetését, amelyek alapján biztosítható a megbízása időtartamának tiszteletben tartása.

62. A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízását, nem teljesítette a 95/46 irányelvből eredő kötelezettségeit."

### *3. Az Európai Parlament*

71. Az Európai Parlament a közelmúlt magyarországi politikai történéseiről szóló 2012. február 16-i határozatában súlyos aggodalmait fejezte ki a magyarországi helyzettel kapcsolatban többek között a demokrácia, a joguralom, az emberi és szociális jogok, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerének érvényre jutása miatt. A határozatban kitértek arra, hogy az Alaptörvény és annak Átmeneti Rendelkezései alapján a Legfelsőbb Bíróság neve Kúriára változott, és a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének megbízása idő alatt, a kinevezése után két évvel megszűnt. Az Európai Parlament felhívta az Európai Tanácsot, hogy kíséresse szorosan figyelemmel a kritikával illetett jogszabályok lehetséges módosításait és végrehajtásukat, valamint az Európai Unió szerződéseinek való megfelelésüket, továbbá, hogy folytasson le alapos vizsgálatot annak biztosítása érdekében, hogy

„a bíróságok teljesen függetlenek legyenek, különösen annak biztosításával, hogy az Országos Bírósági Hivatal, az ügyészség és a bíróságok irányítása politikai befolyástól mentes legyen, és hogy a függetlenül kinevezett bírák megbízását ne lehessen önkényesen megrövidíteni.”

#### IV. NEMZETKÖZI ÉS EURÓPA TANÁCSI ANYAGOK A BÍRÓSÁGOK FÜGGETLENSÉGÉRŐL ÉS A BÍRÁK ELMOZDÍTHATATLANSÁGÁRÓL

##### A. Egyesült Nemzetek Szervezete

72. Az Alapelvek a Bíróságok Függetlenségéről elnevezésű dokumentumot az Egyesült Nemzeteknek a bűnözés megelőzéséről és a bűnelkövetőkkel való bánásmódról szóló 1985. évi milánói kongresszuson fogadták el. Az alapelveket az ENSZ Közgyűlés 1985. november 29-i 40/32. számú és az 1985. december 13-i 40/146. számú határozatával hagyták jóvá. A releváns pontok kimondják, hogy

„8. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával összhangban a bíróságok tagjait ugyanúgy, mint a többi állampolgárt megilleti a szólásszabadság, a vallásszabadság, a gyülekezés és egyesülés szabadsága; feltéve, hogy ezen jogaik gyakorlása során mindenkor úgy járnak el, hogy megőrizték hivataluk méltóságát, valamint a bíróság pártatlanságát és függetlenségét.

...

12. A bíráknak, akár kinevezték, akár választották őket, biztosítani kell a pozíciójuk állandóságát a kötelező nyugdíjkorhatárig vagy a megbízási idejük lejártáig, amennyiben van ilyen.

...

18. A bírákat kizárólag alkalmatlanság vagy olyan magatartás tanúsítása miatt lehet felfüggeszteni vagy elmozdítani, amely alkalmatlanná teszi őket a feladataik ellátására.

...

20. A fegyelmi, felfüggesztési vagy elmozdítási eljárásokban hozott döntéseket független felülvizsgálatnak kell alávetni. Ez az alapelv nem vonatkozik feltétlenül a legmagasabb szintű bíróság döntéseire, valamint a felelősségre vonási vagy hasonló jogalkotói eljárások során hozott döntésekre.”

73. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikkéhez (bíróságok előtti egyenlőség és tisztességes tárgyaláshoz való jog) tartozó 2007. augusztus 23-án közzétett 32. számú általános megjegyzésben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága kimondja:

„19. A bíróságok megfeleléségére, függetlenségére és pártatlanságára vonatkozó követelmények a 14. cikk (1) bekezdése szerinti értelemben abszolút jognak minősülnek, és nincs alóluk kivétel. A függetlenségre vonatkozó követelmény különösen a bírák kinevezéséhez előírt eljárásokra és képesítésekre, a tisztségüknek a nyugdíjkorhatár eléréséig vagy, - amennyiben van ilyen - a megbízási idejük lejártáig tartó állandóságának biztosítására, az előmenetelüket, áthelyezésüket, felfüggesztésüket és hatásköreik megszüntetését szabályozó feltételekre, valamint a bíróságoknak a végrehajtó és törvényhozó hatalmi ágtól származó politikai befolyástól való függetlenségére vonatkozik. Az államoknak különleges intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy biztosítani tudják a bíróságok függetlenségét, meg tudják védeni a bíróságokat a döntéshozataluk során mindenféle politikai befolyástól az alkotmányon vagy olyan törvények elfogadásán keresztül, amelyben világosan lefektetik a bírók vonatkozásában a kinevezésekre,

javadalmazásra, állandóságra, előmenetelre, felfüggesztésre vagy felmentésre vonatkozó eljárásokat és objektív feltételeket, valamint a bírák ellen alkalmazható fegyelmi szankciókat. Olyan esetben, amikor a bírói és a végrehajtó hatalmi ág feladatai és hatásköri nem különíthetők el tisztán, vagy ahol az utóbbi ellenőrzése vagy irányítása alatt tarthatja az előbbi, nem beszélhetünk független bíróságokról. Fontos a bírókat megvédeni az érdeklődések és megfélemlítés ellen. A függetlenség biztosítása érdekében a bírák jogállását, beleértve a hivatali idejüket, függetlenségüket, biztonságukat, megfelelő javadalmazásukat, szolgálati feltételeiket, és a rájuk vonatkozó nyugdíjkorhatárt jogszabályban megfelelően kell szabályozni.

20. A bírókat kizárólag kötelezettségszegés vagy alkalmatlanság miatt lehet felmenteni alkotmányban vagy törvényben előírt, objektivitást és pártatlanságot biztosító tisztességes eljárás során. Nem egyeztethető össze a bíróság függetlenségével az, ha bírókat a végrehajtó hatalom mozdít el a kinevezési idejük lejártát megelőzően különleges ok nélkül és hatékony bírósági jogvédelem nélkül. Ugyanez igaz például arra is, ha a végrehajtó hatalom korrupció vádjával mozdít el bírót a jogszabályban előírt eljárás lefolytatása nélkül.”

74. A Pastukhov kontra Fehéroroszország ügyben, a 2003. szeptember 17-i közleményében az Emberi Jogi Bizottság kimondta, hogy

„7.3 A Bizottság felhívja a figyelmet a kérelmező állítására, miszerint őt nem lehetett volna elmozdítani a bírói tisztségéből, mivel az akkor hatályos jogszabályok szerint őt 1994. április 28-án tizenegy évre választották meg. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy az 1997. január 24-i 106. számú elnöki rendelet nem azon alapult, hogy az Alkotmánybíróságot felváltották volna egy új bírósággal, hanem a rendelet a kérelmezőre utalt, és az egyetlen indok, amelyre a rendelet hivatkozott a kérelmező felmentése kapcsán, miszerint lejárt a kérelmező alkotmánybírósági megbízatása, nyilvánvalóan nem igaz. Továbbá a kérelmező részére nem állt rendelkezésre megfelelő bírói jogvédelem arra, hogy a végrehajtó hatalom általi elmozdítását megtámadhassa. Ezen körülmények mellett a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a kérelmezőnek, mint az Alkotmánybíróság bírójának az elmozdítása évekkel a megbízatásának lejártá előtt a bíróságok függetlensége ellen indított támadásnak tekinthető, és nem tartotta tiszteletben azt a jogát, hogy az országának az egyenlőség általános feltételei alapján közhivatali tisztséget viseljen. Ennek megfelelően az Egyezségokmányban a bíróságok függetlenségéről szóló 14. cikk (1) bekezdésével együtt olvasott 25. cikk (c) pontját, valamint a 2. cikk rendelkezéseit megsértették.”

75. A Mxindyo Busyo et al. kontra Kongói Demokratikus Köztársaság ügyben, a 2003. szeptember 19-i 933/2000. számú közleményben az Emberi Jogok Bizottsága a következőket mondta ki.

„5.2 A Bizottság megjegyzi, hogy a kérelmező különleges és részletes érvelést adott elő a felmentéséről, amely nem felelt meg a megállapított jogi eljárásoknak és biztosítékoknak. A Bizottság megjegyzi, hogy ebben a tekintetben az Igazságügyi Miniszter az 1999. júniusi nyilatkozatában és a főügyész az Ügyészségi Hivatal 2000. szeptember 19-i jelentésében elismerte, hogy nem tartották tiszteletben a felmentések esetére előírt eljárásokat és biztosítékokat. Továbbá a Bizottság úgy véli, hogy a 144. számú elnöki rendeletben hivatkozott körülményeket nem lehet elfogadni ebben az esetben annak igazolására, hogy a felmentés miért felelt meg a jogszabályoknak,

különösképpen az Egyezségokmány 4. cikkében foglaltaknak. Az elnöki rendelet csak hivatkozik a különleges körülményekre, azonban nem részletezi a hazai jogszabályokban az Egyezségokmányban foglalt jogoktól való eltérés természetét és kiterjedését, valamint nem bizonyítja ezen eltéréseknek a szükségességét, és azt sem mondja meg, hogy mennyi ideig állnak fenn majd. Továbbá a Bizottság megjegyzi, hogy a Kongói Demokratikus Köztársaság nem tájékoztatta a nemzetközi közvéleményt arról, hogy élni kíván az Egyezségokmány 4. cikk (3) bekezdésében foglalt jogával. A Bizottság a joggyakorlatára támaszkodva felidézi, hogy a közhivatalokhoz való egyenlő hozzáférés azt jelenti, hogy az államoknak kötelességük biztosítani, hogy senki nem legyen diszkrimináció áldozata e vonatkozásban. Ez az alapelv különösen alkalmazandó a közsférában dolgozó és onnan elbocsátott emberekre. Az Egyezségokmány 14. cikk (1) bekezdésére tekintettel a Bizottság megjegyzi egyrészt az állam válaszában a hiányát, azt, hogy a kérelmezők nem részesültek az őket mint bírókat megillető azon garanciákból, amelyek alapján a jogszabályokkal összhangban az ügyekben az Igazságszolgáltatási Legfelsőbb Tanács eljárjon, másrészt azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke még azelőtt, hogy az ügyben tárgyalást tartottak volna, támogatta az elbocsátásokat, és így az ügyben sérült a méltányos tárgyaláshoz fűződő jog. Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy az elbocsátások az Egyezségokmány 14. cikk (1) bekezdésben foglalt bírói függetlenség elleni támadásnak minősülnek. A kérelmezőket jogalap alapján bocsátották el, amely a Bizottság szerint nem fogadható el, mivel az egyenlőség tekintetében minden állampolgárt megillető eljárásokat és garanciákat nem tartották tiszteletben. Az állam válaszában hiányában, és mivel a Legfelsőbb Bíróság a 2001. szeptember 26-i határozatában megfosztotta a kérelmezőket a jogorvoslattól azáltal, hogy a 144. számú elnöki rendelet kormányzati aktusnak minősítette, a Bizottság véleménye szerint ebben az ügyben a tények azt mutatják, hogy az Egyezségokmánynak a bíróságok függetlenségéről szóló 14. cikk (1) bekezdésével együtt olvasott 25. cikk (c) pontját, valamint a 2. cikk rendelkezéseit megsértették.

76. A Bandaranayake kontra Sri Lanka ügyben, a 2008- július 24-i 1367/2005. számú közleményében az Emberi Jogi Bizottság a következőket mondta ki.

„7.1 A Bizottság megjegyzi, hogy az Egyezségokmány 25. cikk (c) pontja alapján minden állampolgárnak joga van az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselésére, és a Bizottság joggyakorlata alapján ennek biztosítása az egyenlőség általános feltételei alapján nem csak feltétel, de a „kinevezésre, előmenetelre, felfüggesztésre és elbocsátásra vonatkozó eljárásnak objektívnek és ésszerűnek kell lennie.” Az eljárás nem objektív és ésszerű, ha nem tartja tiszteletben az alapvető tisztességes eljárás követelményét. A Bizottság azt is figyelembe veszi, hogy a közhivatali tisztség viseléséhez való egyenlőségen alapuló hozzáférés magában foglalja azt, hogy senkit ne lehessen a közhivatali tisztségéből önkényesen elmozdítani. A Bizottság figyelemmel van a kérelmező állítására, miszerint az elbocsátáshoz vezető eljárás sem objektív, sem ésszerű nem volt. A kérelmező számos kérése ellenére sem kapta meg az 1998. november 18-i JSC (Bírósági Szolgálati Bizottság) előtti első meghallgatása anyagának másolatát; ezt megerősítette a Legfelsőbb Bíróság 2004. szeptember 6-i határozata is, és ezt maga az állam sem vitatta. Továbbá nem kapta meg a Vizsgálóbizottság azon megállapításait sem, amely alapján elbocsátották őt a JSC-től. A Fellebbviteli Bíróság döntése megerősíti, hogy

ezeket a dokumentumokat nem adták át a kérelmezőnek JSC 18. számú szabályával összhangban.

7.2 ... A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a JSC mulasztása, hogy a kérelmezőnek átadja a tisztességes tárgyaláshoz szükséges iratokat, különösképpen az, hogy nem tájékoztatta a kérelmezőt a Vizsgálóbizottságnak a kérelmezőt bűnösnek kimondandó indoklásáról, amely alapján végül a kérelmezőt elbocsátották, összességében egy olyan elbocsátási eljárást eredményezett, amelyben nem tartották tiszteletben a tisztességes tárgyaláshoz való jogot, és így az eljárás indokolatlannak és önkényesnek minősül. Ezen okokból a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az elbocsátási eljárás nem volt sem objektív, sem ésszerű, és nem tartotta tiszteletben a kérelmezőnek azt a jogát, hogy az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viseljen. Ebből következően az Egyezségokmány 25. cikkét megsértették.

7.3 A Bizottság felidézi a 14. cikkről szóló általános megjegyzését (32. szám), miszerint egy bírónak az Egyezségokmány 25. cikk (c) pontjának megsértésével történő elbocsátása ezen garancia, a bíróságok függetlenségéről szóló 14. cikk (1) bekezdésével együtt olvasott 25. cikk (c) pontja, valamint a 2. cikk rendelkezései megsértésének minősül. A Bizottság felidézi hogy az általános megjegyzésben foglaltak szerint, hogy „a bírókat kizárólag kötelezettségszegés vagy alkalmatlanság miatt lehet felmenteni alkotmányban vagy törvényben előírt objektivitást és pártatlanságot biztosító tisztességes eljárás során”. A 7.2 bekezdésben foglalt okokból az elbocsátási eljárás nem felelt meg a tisztességes tárgyalás követelményeinek, és nem biztosította a kérelmező részére azokat a garanciákat, amelyekre bírói minőségében jogosult volt, ezáltal az intézkedés a bírósági függetlenség elleni támadásnak minősül. Ezért a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezőnek a 14. cikk (1) bekezdéssel együtt olvasott 25. cikk (c) pontja szerinti jogát megsértették.”

## **B. Az Európa Tanács**

77. Az 1998. július 8-10-én elfogadott Bírák Alapokmányáról szóló Európai Charta releváns részei kimondják, hogy<sup>6</sup>

“1.3. Minden, a bírák kiválasztását, felvételét, kinevezését, előmenetelét vagy jogviszonyának megszüntetését érintő döntés tekintetében az alapokmány célul tűzi ki, hogy azokban egy a végrehajtó és törvényalkotó hatalmi ágtól független olyan hatóság vegyen részt, amely tagjainak legalább fele szintén bírák által megválasztott bíró, és így a bíróságok széleskörű képvisellete megvalósuljon.

...

5.1. Bíró által az alapokmányban foglalt valamely kötelezettségét megszegése miatt csak úgy lehet szankciót alkalmazni, ha a döntés előtt egy legalább 50%-ban bírókból álló törvényszék vagy hatóság javaslatát vagy ajánlását meghallgatták, vagy egyetértését megszerezték, és olyan eljárást folytattak le, amelyben minden felet

---

<sup>6</sup> Elfogadták az európai országokból érkező és két nemzetközi bírósági szervezettől érkező résztvevők az 1998. július 8-10-én, Strassbourghban tartott ülésen (az Európa Tanács védnöksége alatt megszervezett ülés), és megerősítették a Közép-és Kelet-Európai Legfelsőbb Bírósági Elnökök Kiívben, 1998. október 12-14. tartott ülésén, majd 25 európai ország igazságügyi miniszterének 1999. április 8-10-én, Lisszabonban tartott ülésén.

teljeskörűen meghallgattak, és amelyben az eljárás alá vont bírát megillette a képviselő. A kiszabható szankciókat az alapokmány tartalmazza, és a kiszabásuknál az arányosság alapelvét tiszteletben kell tartani. A végrehajtó szerv, törvényszék vagy hatóság szankciót kiszabó döntése ellen az itt foglaltaknak megfelelően felsőbb bíróság előtt megtámadható.

...

7.1. A bíró tartósan megszünteti a hivatalának gyakorlását lemondással, fizikai alkalmatlanságát kimondó orvosi igazolással, az életkori határ elérésével, meghatározott idő leteltével vagy a 5.1 bekezdésben előírt eljárás keretében történő elbocsátásával.

7.2. A 7.1 bekezdésben meghatározott okok legalább egyikének a bekövetkeztét az életkori határ elérésének vagy a meghatározott idő lejártának kivételével, az 1.3 bekezdésben hivatkozott hatóságnak igazolnia kell.”

78. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tagállamok részére készített, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és felelősségéről szóló 2010. november 17-én elfogadott (2010)12. számú ajánlása függelékének releváns részei kimondják, hogy

„Állandóság és elmozdíthatatlanság

49. Az állandóság és elmozdíthatatlanság biztosítása kulcsfontosságú elemei a bírói függetlenségnek. Ennek megfelelően a bírák részére biztosítani kell az állandóságot a kötelező nyugdíjkorhatár eléréséig, ahol van ilyen intézmény.

50. A bírói hivatal feltételeit jogszabálynak kell megállapítani. Az állandó kinevezést csak a jogszabály által meghatározott fegyelmi vagy büntetőjogi rendelkezések súlyos megsértése esetén lehet megszüntetni, vagy abban az esetben, ha a bíró a továbbiakban nem tudja a feladatait ellátni. Korai nyugdíjba vonulás kizárólag a bíró saját kérésére vagy orvosi okokból lehetséges.

...

52. Bíró nem kaphat új kinevezést és nem lehet másik bíróságra áthelyezni a hozzájárulása nélkül, kivéve fegyelmi szankciók vagy a bírósági szervezet érintő reformok esetében.”

79. Az Európai Bírák Tanácsadó Bizottságának a bíróság függetlenségéről és a bírák elmozdíthatatlanságáról szóló, 2001. november 23-án elfogadott 1. (2001). számú véleményének releváns részei kimondják, hogy

„Állandóság - elmozdíthatatlanság és fegyelmi ügyek

57. A bírósági függetlenség alapvető elve az állandóság biztosítása a nyugdíjkorhatár betöltéséig illetve a határozott idejű megbízás lejártáig: lásd az ENSZ alapelveit (a bíróságok függetlenségéről), 12. bekezdés; R (94) 12. számú ajánlás (A Miniszteri Bizottság ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről) I(2)(a)(ii) és VI (I) és (2) alapelve. Az Európai Charta (a bírák alapokmányáról) megerősíti, hogy ez az alapelv kiterjed a hozzájárulás nélküli kinevezésre vagy egyéb irodába vagy helyszínre történő áthelyezésre (kivéve a bíróságok átszervezését vagy az ideiglenes

áthelyezést), de az R (94) 12. ajánlás kimondja, hogy az egyéb feladatokra való kijelölés történhet fegyelmi szankcióval.

...

59. Az elmozdíthatatlanság alóli kivételek, különösen a fegyelmi szankciókból eredő eltérések, közvetlenül ahhoz a testülethez és ahhoz a módszerhez vezetnek, amelyik elrendelheti és ami alapján elrendelhető a bírák elleni fegyelmi eljárás elrendelése. A (94) 12. számú ajánlás VI(2) és (3) alapelve kimondja, hogy pontosan meg kell határozni azokat a cselekményeket, amely alapján egy bírót el lehet mozdítani a hivatalából, és amelyekért az Emberi Jogok Egyezményében foglalt tisztességes eljárás követelményének megfelelő fegyelmi eljárás indítható. Emellett azt is kimondja, hogy „Az államoknak meg kellene fontolniuk, hogy jogszabályban olyan különleges testületet hozzanak létre, amelynek a feladatai közé tartozik a fegyelmi szankciók és intézkedések alkalmazása, amennyiben azzal nem bíróság foglalkozik, és amelyeknek a döntéseit egy felsőbb bírósági szerv vizsgálja felül, vagy amely maga egy felsőbb bírósági szerv.” Az Európai Charta ezt a szerepet egy független hatóságra ruházza, amelynek „rész kellene vennie” minden bíró kiválasztásában és pályájának alakulásában.

60. A CCJE úgy véli, hogy

(a) a bírák elmozdíthatatlanságának a legmagasabb nemzeti szinten biztosított függeltenség kifejezett elemének kellene lennie (...);

(b) egy független hatóságnak a fegyelmi ügyekben a védelemhez való jogot teljeskörűen biztosító eljárás mellett részt kellene vennie; és

(c) hasznos lenne meghatározni azoknak a cselekményeket, amelyeket a hivatalból való elmozdításhoz vezethetnek, illetve minden olyan cselekményt, amely alapján fegyelmezi intézkedésekre, a jogállásban bekövetkező változásra kerülhet sor, mint például a másik bírósági területre történő áthelyezés.”

80. A bírók szakmai tevékenységét, különösen az etikai magatartását, összeegyeztethetetlen magatartását és pártatlanságát szabályozó alapelvekről és szabályokról szóló 3. (2002). számú CCJE vélemény vonatkozó részei kimondják, hogy

„b. A bírák pártatlansága és bíróságon kívüli tevékenysége

31. Általánosabban, szükséges a bírának a politikai természetű nyilvános vitákban való részvételére kitérni. A bírósági rendszerbe vetett közbizalom megőrzése érdekében a bírának nem kellene magukat olyan politikai támadásnak kitenniük, amely összeegyeztethetetlen a bíróság által elvárt semlegességgel.

...

33. A CCJE-val folytatott megbeszélések során kirajzolódott annak szükségessége, hogy egyensúlyi helyzetet teremtsünk a bírák véleményhez fűződő szabadsága és a semlegesség követelménye között. Így annak ellenére, hogy nem lehet megtiltani a bírának, hogy valamely politikai párt tagjai legyenek, vagy hogy részt vegyenek a társadalom fő problémáit érintő nyilvános vitákban, tartózkodniuk kell az olyan

politikai tevékenységektől, amelyek kompromittálhatják a függetlenségüket vagy veszélyeztetik a pártatlanságuk látszatát.

34. Azonban a bírák részt vehetnek a bíróságokat érintő szakpolitikákkal kapcsolatos vitákban. Meg kell őket hallgatni, és lehetővé kell tenni, hogy aktív szerepet játszassanak az őket érintő, általánosabban a bírósági szervezet működésével kapcsolatos törvény elfogadásának előkészületeiben.”

81. A Bírák Magna Chartája (Alapelvek), amelyet a CCJE 2010 novemberében fogadott el. A releváns pontok kimondják, hogy

„Joguralom és igazság

1. A bíróságok demokratikus államokban a három hatalmi ág egyikét képezik. Küldetésük a joguralom létének garantálása, és így annak biztosítása, hogy a jogalkalmazás pártatlan, igazságos, tisztességes és hatékony legyen.

### **Bírósági függetlenség**

2. Az igazságszolgáltatás lényegi előfeltétele a bíróságok függetlensége és pártatlansága.

3. A bíróságok működési és pénzügyi függetlenségét jogszabálynak kell garantálnia. Az állam egyéb hatásköreire tekintettel a legmagasabb szintű hazai jogforrásban kell ezt biztosítani az igazságszolgáltatást igénybe vevők, az egyéb bírák és a társadalom egésze részére. Az állam és minden bíró felelős a bíróságok függetlenségének előmozdításáért és védelméért.

4. A bírósági függetlenségét a bíróságok tevékenységével kapcsolatban kell biztosítani, különösen a felvétellel, nyugdíjig tartó jelöléssel, előléptetéssel, elmozdíthatatlansággal, képzések, bírósági immunitással, fegyelemmel, díjazással és finanszírozással kapcsolatban.

### **A függetlenség garanciái**

...

6. A fegyelmi eljárásokat független testületnek kell lefolytatnia, és a bíróság előtti eljárás lehetőségét biztosítani kell.

...

9. A bírósági hatáskörök gyakorlását érintő döntésekbe (bíróságok szervezete, eljárások, egyéb jogalkotás) a bíróságokat be kell vonni.”

82. A Velencei Bizottság a 99. plenáris ülések elfogadott (Velence, 2014. június 13-14.), CDL-AD(2014)021), az örmény bírósági törvény módosításáról szóló (a bírósági elnökök megbízatása) törvényjavaslatáról szóló véleményében a határozatlan időre kinevezett bírósági elnökök megbízatásának tervezett megszüntetésével kapcsolatban a következő megállapításokat tette:

"V. A második kérdés

46. Ami a második kérdést illeti, a határozott időre kinevezett bírósági vezetők megbízatásának az új jogszabállyal (módosítás) történő tervezett megszüntetése felvet bizonyos aggályokat.

47. Ahogyan azt a fenti elméleti megfontolások között említettük, az új szabályozás visszaható jellege általánosságban megkérdőjelezhető. Amennyiben a módosítás hatályba lépését megelőző jogszabályon alapuló törvényes elvárásokon alapuló jogokat érint, valamely kényszerítő oknak kell fennállnia. Továbbá a bíróságok függetlenségének fenntartásához és az igazságszolgáltatás jó igazgatásához fűződő érdek megkívánja, hogy a bíróságok védve legyenek az önkényes elbocsátásoktól és a hatáskörök gyakorlásába történő beavatkozástól.

48. Kétség sem merül fel azt illetően, hogy a törvényjavaslat hátrányosan érinti majd azon bírósági elnököket, akiket nyugdíjba vonulásukig neveztek ki. A törvényjavaslat átmeneti rendelkezéseinek 10.2 cikke alapján az elsőfokú és fellebbviteli bíróságok elnökei, akiket a jogszabály hatályba lépése előtt neveztek ki, 2015. január 1-ig a hivatalukban maradhatnak.

49. Érvelhetnénk azzal, hogy azok a bírósági elnökök, akiket nyugdíjba vonulásukig neveztek ki, jogosan várhatják el, hogy a kinevezésüket nem nyitják meg újra és szüntetik meg addig, amíg el nem érik a nyugdíjkorhatárt. Ezek az elvárások származhatnak magából a bírósági törvényből, nevezetesen a 4. cikkéből (bírósági elnökök és bírák) és a 14.2 cikkéből (A Bírák 65 éves korukig tölthetik be a hivatalukat).

50. Az, hogy ilyen rövid idő alatt bocsátanak el bírákat gyakorlatilag az jelenti, hogy a módosítás hatályba lépését követően a bírósági vezetői posztokra választást kell szervezni, és a választásokat követően a módosítást megelőzően kinevezett vezetők megbízatását meg kell szüntetni (kivéve a Semmitőszék elnökének megbízatását). Ez a radikális változtatás azt a benyomást keltheti, hogy az átmeneti szabályok egyetlen célja az, hogy lehetőséget adjon a bírósági vezetők radikális lecserélésére.

51. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy a jogbiztonság elve a jogos várakozások védelmével és a bírósági függetlenséggel, valamint a igazságszolgáltatás hatékony igazgatásával - amennyiben nem áll fenn kényszerítő ok - sokkal hosszabb időt igényelnek a bírósági elnökök hivatalból történő elmozdítására.

52. Ami az átmeneti szabályok indoklását vagy az arra vonatkozó kényszerítő okokat érinti, a módosítások az örmény bírósági elnökök szerepének lehetséges megítélésével kapcsolatosak, amely szerep önkéntelenül is olyan helyzeteket eredményezhet, hogy a bíróságok elnökei befolyást gyakorolnak a bíróságon dolgozó bírókra. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy a bírósági törvény 25. cikkében foglaltak szerint a bírósági elnökök hatáskörei főleg adminisztratív jellegűek. Noha a tervezett reform azt a törvényes célt szolgálja, hogy a bírósági elnökök ne tudjanak indokolatlan befolyást gyakorolni a bírókra, racionálisan nézve nem tűnik olyan sürgősnek a jelenlegi bírósági elnökök hivatalból történő elmozdítása, hogy az indokolná az elnökök ilyen radikális és hirtelen történő elmozdítását.

53. A Bizottság ezért arra a következtetésre jut, hogy a bírósági elnökök ilyen radikális cseréje a módosítást keretében nem indokolt, és nem következik az Örmény

Köztársaság Alkotmányából. Amint már elmondtuk, a tervezett szabályozás azt a benyomást keltheti, hogy egyetlen célja a bírósági elnökök lecserélése. Egy ilyen látszat szükségszerűen nem egyeztethető össze a bíróságok függetlenségének alapelveivel.

54. Egy enyhébb átmeneti szabályozás, például a megbízatásoknak a módosítás hatályba lépését követő négy éven történő megszüntetése kevésbé lenne zavaró.

83. A Velencei Bizottságnak és az Európa Tanács Jogi és Emberi Jogi Főigazgatósága (DGI) Emberi Jogi Igazgatóságának (DHR) a Grúzia bíróságokról szóló törvényéről szóló együttes véleménye, amelyet a Velencei Bizottság a 100. plenáris ülésén fogadott el (Róma, 2014. október 10-11., CDL-AD(2014)031) a bírósági elnökök megbízatásának megszüntetését a következőképpen vizsgálta meg:

**“3. A módosító törvényjavaslat hatályba lépésével történő bizonyos megbízatások megszüntetése (a módosító törvényjavaslat 2. cikke)**

95. A módosító törvényjavaslat 2. cikk (3) bekezdése alapján a tervezet hatályba lépésével a körzeti és fellebbviteli bírósági elnökök, valamint a fellebbviteli bíróságok elnökhelyetteseinek megbízatása megszűnik. A 2. cikk (4) bekezdése hasonló módon szünteti meg a bírósági kamarák/bírósági bizottságok/nyomozó bizottságok elnökeinek megbízatását, és a 2. cikk (5) bekezdése lehetőséget ad a bírósági vezetők kinevezésére.

96. A módosítás nem ad megfelelő indokot a bírósági megbízatások ilyen kiterjedt megszüntetési hullámára.

97. A Velencei Bizottság és az Igazgatóság úgy véli, hogy a bíróságok függetlenségének fenntartásához és az igazságszolgáltatás jó igazgatásához fűződő érdek megkívánja, hogy a bíróságok védve legyenek az önkényes elbocsátásoktól és a hatáskörök gyakorlásába történő beavatkozástól. Habár jelenleg a bírósági elnökök megbízatása a kinevezésüktől számított öt évre szól, még mindig lehet azzal érvelni, hogy a bírósági elnököknek jogos elvárása az, hogy a kinevezésüket a törvényben foglaltaknak megfelelően nem szüntetik meg öt éven belül. Ez a radikális változtatás azt a benyomást keltheti, hogy az átmeneti szabály egyetlen célja az, hogy lehetőséget adjon a bírósági vezetők radikális lecserélésére.

98. Emiatt a bírósági elnököknek a módosítás hatályba lépésével történő elbocsátása csak a kényszerítő ok felmutatásával igazolható. Azonban a hatóságok által adott magyarázatból, a Tbiliszi tartott ülésekből, valamint magából a módosító törvényjavaslatból sem tűnik úgy, hogy a bírósági elnököknek a hivatalukból történő elmozdítása olyan sürgős lenne, ami indokolná a bírósági megbízatások ilyen kiterjedt megszüntetési hullámát.

99. Ezen okokból azt javasoljuk, hogy a módosító törvényjavaslatból a 2. cikket vegyék ki, és a bírósági vezetők maradjanak hivatalban a megbízatási idejük végéig."

### **C. Az Amerikaközi Emberi Jogi Bíróság**

84. Az Amerikaközi Emberi Jogi Bíróság a bírák elmozdításával kapcsolatos esetjogában az ENSZ bíróságok függetlenségére vonatkozó alapelveire, és az ENSZ Emberi Jogi

Bizottságának 32. szám általános megjegyzésére hivatkozik. A 2013. augusztus 23-i Legfelsőbb Bíróság (Quintana Coello et al.) kontra Ecuador ügyben, amelyben arról volt szó, hogy egy parlamenti határozattal az Ecuadori Legfelsőbb Bíróság 27 bíróját mozdították el, és az Amerikaközi Emberi Jogi Bíróság úgy ítélte meg, hogy az állam a sértettek kárára megsértette az Amerikai Egyezmény 8. cikk (1) bekezdését (tisztességes eljárásról való jog), és az 1. cikk (1) bekezdését (jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség), mivel az elbocsátásról egy hatáskörrel nem rendelkező testület rendelkezett, és nem biztosítottak számukra meghallgatást sem. Továbbá a Bíróság megállapította az Amerikai Egyezmény 8. cikk (1) bekezdésnek a 23. cikk (1) bekezdés (c) pontjával (jog az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztség viselésére) együtt olvasott megsértését a bíróságok állandóságát érintő önkényes hatások miatt, amelyek a bíróságok függetlenségére is kihatással voltak, és amelyek során 27 sértett szenvedett hátrányt. A bírósági függetlenség általános sztenderdjeivel kapcsolatos megjegyzések:

“1(1). A bírósági függetlenség általános sztenderdjei

144. Az esetjogában a Bíróság jelezte, hogy a bírósági garanciák hatályát és a bírák hatékony bírói védelmét a bírói függetlenségre vonatkozó sztenderdek szerint kell megvizsgálni. A Reveron Trujillo kontra Venezuela ügyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a bírák, más közhivatali betöltő személyektől eltérően különleges garanciákat élveznek a bíróságoktól elvárt függetlenség miatt, és ezt a Bíróság „a bíróságok működése szempontjából alapvető fontosságúnak tekintki”. A Bíróság megismétli, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának fő célja a bírák függetlenségének biztosítása. A védelem lényeg annak biztosítása, hogy a bírósági rendszer és annak tagjai ne legyenek kitéve indokolatlan korlátozásoknak a feladataik ellátása során sem a bírósági szervezeten kívüli testületek részéről, sem pedig a felülvizsgálati vagy fellebbezési hatáskört ellátó bírák részéről. Ennek a Bíróságnak és az Emberi Jogok Európai Bíróságának az esetjogával összhangban, valamint az Egyesült Nemzetek bíróságok függetlenségére vonatkozó alapelvei (a továbbiakban: Alapelvek) alapján, a következő garanciák származnak a bírói függetlenségből: megfelelő kinevezési eljárás, biztosított állandóság, és garancia külső nyomás ellen.

145. A jelen esetben releváns, az állandóság biztosításának hatálya vonatkozásában az Alapelvek kimondják, hogy „a bírák megbízási idejét jogszabályban megfelelően biztosítani kell” és hogy „a bírának biztosítani kell az állandóságot, amíg el nem érik a nyugdíjkorhatárt vagy ameddig le ne jár a megbízatásuk, amennyiben ez az intézmény létezik”. Az Emberi Jogi Bizottság felidézi, hogy bírót kizárólag kötelezettségszegés vagy alkalmatlanság miatt lehet felmenteni alkotmányban vagy törvényben előírt objektivitást és pártatlanságot biztosító tisztességes eljárás során. Ez a Bíróság elfogadta ezeket az alapelveket, és megállapította, hogy a bírák elmozdításáért felelős hatóságnak függetlenül és pártatlanul kell eljárnia az e célból megállapított eljárás során, és a védelemhez való jogot biztosítani kell. Ez azért van így, mert a bírák szabad elmozdítása a szemlélőben kétséget ébreszthet a bírák azon lehetőségeit illetően, hogy „bizonyos vitákban félelem vagy megtorlás nélkül részt tudjanak venni.

...

147. Mindazonáltal a bírának nincs a pozíciójuk állandóságára vonatkozó abszolút garanciájuk. A nemzetközi emberi jogok elismerik, hogy a bírakat a nyilvánvalóan elfogadhatatlan magatartásuk miatt el lehet bocsátani. Az Emberi Jogi Bizottság 32. számú általános megjegyzésében megállapította, hogy a bírakat csak súlyos kötelezettségszegés vagy alkalmatlanság miatt lehet elbocsátani....

148. Továbbá egyéb sztenderdek alapján megkülönböztethetőek az alkalmazott szankciók, kihangsúlyozva azt, hogy az elmozdíthatatlanság biztosítása azt jelenti, hogy az elbocsátás súlyos kötelezettségszegés eredménye, míg az egyéb szankciók hanyagságra vagy alkalmatlanságra utalnak.

...

150. Továbbá az Amerikai Egyezmény 23. cikk (1) bekezdés (c) pontja alapján biztosított védelemmel kapcsolatban az Apitz Barbera et al., és Reverón Trujillo ügyekben a Bíróság kimondta, hogy az Egyezmény 23. cikk (1) bekezdés (c) pontja nem állapít meg arra vonatkozó jogot, hogy bíró a kormányzatban részt vegyen, de azt az „egyenlőség általános szabályai alapján”. Ez azt jelenti, hogy ezt a jogot akkor tartják tiszteletben és biztosítják, ha „a kinevezésre, előmenetelre, felfüggesztésre és elbocsátásra nyilvánvaló eljárások és objektív feltételek vonatkoznak” és a jogaik gyakorlása közben „az érintettek nem esnek hátrányos megkülönböztetés alá”. Ebben a tekintetben a Bíróság rámutatott arra, hogy a hivatalhoz való hozzáférésben és állandóságban megnyilvánuló egyenlőség biztosít védelmet a beavatkozások vagy politikai nyomás alól.

151. Valamint a Bíróság megállapította, hogy egy bírónál az állandósághoz fűződő jog az egyenlőség általános feltételei alapján történő közhivatalban maradás jogához kapcsolódik. Valójában a Reverón Trujillo ügyben kimondta, hogy „az egyenlő feltételek melletti hozzáférés önmagában nem elegendő biztosíték, ha nincs mellette a megszerzett hivatali tisztség folytatására vonatkozó hatékony védelem.”

152. Az Emberi Jogok Bizottsága a bírák önkényes elbocsátásával kapcsolatos ügyekben arra jutott, hogy a tisztességes eljárás követelményeinek a hiánya a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a 25. cikk (c) pontja (amelynek megfelelője az Amerikai Egyezmény 23. cikke) szerinti joggal, miszerint mindenkinek joga van arra, hogy az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen, együtt olvasott 14. cikkében foglalt tisztességes eljárás követelmények (amelynek megfelelője az Amerikai Egyezmény 8. cikke) a sérelmével jár.

153. A fenti azt a célt szolgálja, hogy megvilágítsa a Bíróság esetjogának egyes aspektusait. A Reverón Trujillo kontra Venezuela ügyben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény 8. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói meghallgatáshoz fűződő jog csak arra terjed ki, hogy az állampolgároknak joguk van arra, hogy egy független bíró meghallgassa őket. Azonban fontos rámutatnunk, hogy a bírói függetlenség nem csak a bíróság előtti jogérvényesítés vonatkozásában elemezhető, tekintettel arra, hogy a bírónak számos, a bírói függetlenséget biztosító garanciával rendelkezniük kell. A Bíróság szerint fontos annak kimondása, hogy a bírói függetlenség megsértését, amint az a bírói pozíció állandóságához és

stabilitásához kapcsolódik, azon bírának az egyezményből származó jogai fényében is meg kell vizsgálni, akiknek a kinevezését az állam egy önkényes döntésével megszüntette. Ebben az értelemben az bírói függetlenség intézményi garanciája közvetlenül a bíró azon jogához kapcsolódik, hogy a tisztségét megtarthassa a hivatalának állandóságát jelentő garancia következményeként.

154. Végezetül a Bíróság hangsúlyozta, hogy az államnak a bíróság függetlenségét mind intézményi nézőpontból, a bírói hatalmi ág, mint rendszer nézőpontjából garantálnia kell, mind egyéni nézőpontból, amely a bírák személyéhez kapcsolódik. A Bíróság fontosnak tartja, hogy rámutasson arra, hogy az objektív dimenzió a jogállamiság alapvető szempontjaihoz kapcsolódik, mint például a hatalmi ágak szétválasztása, és a bíróságnak a demokráciában betöltött fontos szerepe. Következésképpen ez az objektív dimenzió túlmutat a bíró alakján és társadalmat mint egészet érinti. Így aztán közvetlen kapcsolat áll fenn a bírói függetlenség objektív dimenziója és a bírók azon joga között, hogy az egyenlőség általános feltételei alapján hazájukban közhivatali tisztséget viselhessenek, ami a biztosított állandóság megnyilvánulása.

155. Észben tartva a fenti szttenderdeket a Bíróság úgy véli, hogy i) a bírósági garanciák iránti tisztelet magában foglalja a bírói függetlenség tiszteletben tartását; ii) a bírói függetlenség azt jelenti, hogy a bírónak szubjektív joga, hogy a pozíciójából kizárólag a megengedett okból bocsássák el a bírósági garanciáknak megfelelő eljárás keretében vagy a megbízatásának lejártja miatt; és iii) amikor egy bíró állandósághoz fűződő jogát önkényesen befolyásolják, az Amerikai Egyezmény 8. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói függetlenség, valamint az Amerikai Egyezmény 23. cikk (1) bekezdés (c) pontjában foglalt jog, hogy az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában mindenki viselhet és megtarthat közhivatali tisztséget, megsérül.

85. Az Amerikaiközi Bíróság megismételte az Alkotmánybíróság által kimondott alapelveket és ugyanarra a következtetésre jutott (Camba Campos et al) v. Ecuador, judgment of 28 August 2013, §§ 188-199, and of Lopez Lone et al v. Honduras, judgment of 5 October 2015, §§ 190-202 and 239-240.)

#### **D. Egyéb nemzetközi szövegek**

86. A Bírók Univerzális Chartáját a Bírók Nemzetközi Egyesülete 1999. november 17-én fogadta el. A 8. cikk így szól:

##### **"8. cikk A hivatal biztonsága**

A bírókat nem lehet áthelyezni, felfüggeszteni vagy elmozdítani a tisztségükből, kivéve, ha jogszabály ezt előírja és kizárólag megfelelő fegyelmi eljárás keretében.

A bírókat élethosszig kell kinevezni vagy olyan időtartamra és olyan feltételek mellett, hogy a bírói függetlenség ne sérüljön.

A bírókra vonatkozó kötelező nyugdíjkorhatárban bekövetkező változtatás nem lehet visszaható hatályú.

87. A Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesültnek a bírói függetlenségre vonatkozó minimum előírásainak (1982) a releváns részei kimondják, hogy

“20. (a) A bírói szolgálat feltételeiben változtatást bevezető jogszabályokat nem lehet a jogszabály elfogadásának idejében hivatalban lévő bírókra alkalmazni, kivéve, ha a változtatások a feltételek javulásával járnak.

(b) A bíróságokat újrászervező jogszabályok esetében az érintett bíróságokon szolgáló bírókat a hasonló jogállású másik bíróságra történő áthelyezés kivételével nem alkalmazhatóak.

## A JOG

### I. AZ EGYEZMÉNY 6. CIKKE 1. BEKEZDÉSÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

88. A kérelmező azt állítja, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségéből történő idő előtti felmentésével kapcsolatban jogai védelme érdekében nem fordulhatott bírósághoz. Azt állította, hogy felmentése alkotmányos szintű jogi szabályozás eredménye volt, így még az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetőségétől is megfosztották. Az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdésére hivatkozott, amelynek idevágó rendelkezései így szólnak:

"Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét ... bíróság ... tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában..."

#### A. A Bíróság Tanácsának megállapítása

89. A Bíróság Tanácsa 2014. május 27-i ítéletében megállapította, hogy az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdését megsértették. Megjegyezte, hogy a Bíróság által a Vilho Eskelinen és társai ítéletben bevezetett kritérium ([Nagytanács] 63235/00. sz. ítélet, EJEB 2007-11) a 6. cikknek a köztisztviselőket érintő vitákra történő alkalmazhatóságával kapcsolatban ezen rendelkezés értelmében (bírósághoz való fordulás) nem különbözik a kérelmező panaszától. Ezért az ügy *ratione materiae* hatáskörét az érdemi részekhez csatolta (lásd a Bíróság Tanácsa ítéletének 71. bekezdését). A fent említett ítéletben bevezetett teszt elvégzésekor (a továbbiakban: az Eskelinen teszt) a Bíróság Tanácsa megjegyezte, hogy magyar jog szerint a Legfelsőbb Bíróság bírái, ideértve az elnököt is, nem voltak egyértelműen megfosztva a bírósághoz fordulás jogától. Valójában a hazai jog kifejezetten előírta a bírósághoz való jogot valamely bírósági végrehajtó személy felmentése esetén (lásd az ítélet 74. bekezdését). A kifejezett kizárás helyett a kérelmező bírósági eljáráshoz való jogát azon tény akadályozta, hogy a vitatott intézkedést - a Legfelsőbb Bíróság elnöke mandátumának idő előtti megszüntetését - magába az Alkotmányba foglalták és így az még alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgyát sem képezte. Ilyen körülmények között, "a gyakorlatban" magának a vitatott intézkedés jellege tette lehetetlenné a kérelmező bírósághoz való fordulását (lásd az ítélet 75. bekezdését). Ezért nem állapítható meg, hogy a nemzeti jog a kérelmező panaszával kapcsolatban "a bírósághoz való fordulást kifejezetten kizárta volna". Az Eskelinen teszt első feltétele nem teljesült, és a 6. cikk a polgári kategóriája szerint alkalmazandó (lásd az ítélet 76. bekezdését).

90. Továbbá, még ha feltételezzük is, hogy a nemzeti jogi keretek kifejezetten megvonták a kérelmezőtől a bírósághoz fordulás jogát, a Bíróság Tanácsa úgy véli, hogy a kérelmező ezen jogtól való megfosztása nem volt indokolt. A pusztán tény, hogy a kérelmező olyan ágazatban, illetve szervezeti egységben volt, amely a közjog által biztosított hatalom gyakorlásában közreműködött, önmagában véve nem meghatározó. A kérelmező esetében a Kormány nem hozott fel olyan érveket, amelyek szerint a vita tárgya az állami hatalom gyakorlásához olyan

módon kötődött volna, hogy a 6. cikk garanciáinak kizárása objektív módon igazolható lenne. Ebben a tekintetben a Bíróság Tanácsa figyelemre méltónak találta, hogy a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökhelyettese, a kérelmezőtől eltérően, az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatta mandátumának idő előtti megszüntetését (lásd az ítélet 77. bekezdését).

91. Figyelemmel a fenti megfontolásokra, a Bíróság Tanácsa megállapította, hogy *ratione materiae* illetékes, és hogy megsértették a kérelmezőnek azon jogát, hogy olyan illetékes bírósághoz fordulhasson, amely a Legfelsőbb Bíróság elnökeként mandátumának idő előtti megszüntetését megvizsgálná, mint ahogy azt az Egyezmény 10. cikke biztosítja. A Bíróság Tanácsa ezért a Kormány előzetes kifogását elutasította (lásd az ítélet 79. bekezdését).

## **B. A felek beadványai a Bíróság Nagytanácsához**

### *1. A kérelmező*

92. A kérelmező azt állította, hogy az ügy valós és komoly vitát vet fel a 6. cikk 1. bekezdése értelmében vett "jogról". A kifogásolt beavatkozás következtében de facto elbocsátották a Legfelsőbb Bíróság elnökének hivatalából. A mandátumát megszüntető jogszabályi intézkedések ellentétesek voltak a hazai jogban, és különösen az Alkotmányban, lefektetett azon egyértelmű és feltétlen jogával, hogy mandátumát kitöltse. Amennyiben alacsonyabb besorolású pozícióba helyezték volna át, és fizetését lecsökkentették volna, az ügy tényei munkaügyi vitára korlátozódtak volna.

93. A kérelmező szerint, annak érdekében, hogy jogának polgári jellegét meghatározzák, az Eskelinen teszt az idevágó vizsgálat, amely attól függetlenül alkalmazandó, hogy a 6. cikk 1. bekezdésében levő mely jogok sérültek (a bírósághoz való fordulás joga vagy egyéb garanciák). Úgy vélte, hogy a teszt egyik olyan sem feltétele teljesült, amely a 6. cikket vitája tekintetében alkalmazhatatlanná tenné. Az első feltételt illetően valamely ráutaló korlát nem elegendő; a hazai jognak kifejezetten tartalmaznia kell azt, hogy mely bizonyos pozícióba vagy osztályba tartozó alkalmazott nem fordulhat bírósághoz, és a kizárásnak absztrakt jellegűnek kell lennie, azaz minden tisztségviselőt érintenie kell, nem csak egy bizonyos személyt. A mandátumát megszüntető kifogásolt jogszabály egyedül őt érintette. A magyar törvények ahelyett, hogy a kérdéses alkalmazotti pozícióban vagy kategóriában dolgozó személyek bírósági eljárásához való jogát kizárták volna, kifejezetten biztosították azt, hogy valamely bírósági vezetőnek joga lehessen felmentése esetén a bírósági eljárásához. Továbbá a mandátumát megszüntető vitatott intézkedés nem volt előre látható, és visszaélészerű jellegű volt. Az Eskelinen teszt második feltételére tekintettel, a kérelmező jogi helyzete, amely közel sem volt összehasonlíthatatlan a többi bírósági vezetőjével, nem tartalmazott olyan mértékű állami szuverenitáshoz tartozó mérlegelési jogkör gyakorlását, amely igazolta volna a felmentéséhez kapcsolódóan a bírósági eljárásból történő kirekesztést. Habár az igazságszolgáltatásban ellátott néhány speciális feladatot (koordináció, útmutatás és érdekképviselés, amelynek célja a bíróság folyamatos fejlődése), a hatalommegosztás szemszögéből nézve nem volt erősebb "bizalmi és lojális köteleke" az állammal, mint kollégáinak. Ugyanazon bírói függetlenségben volt része. A tárgyaláson a kérelmező megerősítette, hogy egyéb köztisztviselőktől eltérően, a bírák a bírói hatalomtól elvárt függetlenség miatt egyedi garanciákkal rendelkeznek.

94. Ezért a kérelmező szerint a 6. cikk 1. bekezdése alkalmazandó, és azt megsértették, mivel megfosztották azon jogától, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökeként mandátumának korai megszüntetésének kivizsgálására bírósághoz fordulhasson.

## *2. A Kormány*

95. A Kormány előzetes kifogást emelt az Egyezmény 6. cikke 1. bekezdésének alkalmazhatóságára vonatkozóan. Fenntartották, hogy az Eskelinen tesztet olyan esetekre szánták, amely nem érinti a bírósági felülvizsgálati jogot, hanem a 6. cikk 1. bekezdésében előírt eljárási garanciák alkalmazhatóságát. Mindenesetre azon a véleményen voltak, hogy a teszt két együttes feltétele teljesült, így a 6. cikk alkalmazhatatlanná vált. Először is, a Bírósági Tanács ítéletének következtetéseivel ellentétben (az ítélet 75. pontja), maga a vitatott intézkedés jellege a kérelmező számára nem "a gyakorlatban", hanem "a törvény által" tette lehetetlenné, hogy a bírósághoz forduljon. Indokolatlan lenne elvárni a jogalkotótól, hogy olyan rendelkezést fogadjon el, amely kifejezetten kizárja a bírósághoz történő fordulás lehetőségét olyan intézkedések tekintetében, amelyek egyértelműen és vitathatatlanul semmilyen bírósági felülvizsgálat alá nem tartoznak. Ami a második feltételt illeti, a kérelmező tisztsége annak jellegénél fogva magában foglalta a közjog által ráruházott hatáskörök gyakorlását és az Állam általános érdekeinek biztosítására szolgáló feladatokat (a Kormány hivatkozott a Harabin kontra Szlovákia ügyben 2002. július 9-én hozott 62584/00. sz. ítéletre a Legfelsőbb Bíróság elnökére vonatkozóan; a Serdal Apay kontra Törökország (hat.) ügyben 2007. december 07-én hozott 3964/05. számú ítéletre és a Nazisiz kontra Törökország (hat.) ügyben 2009. május 26-án hozott 22412/05. számú ítéletre, mindkettőre az ügyészekre vonatkozóan). Amennyiben a Bíróság úgy találta, hogy az ügyészek azon köztisztviselők kategóriájába esnek, amelyek az állami szuverenitáshoz tartozó mérlegelési jogkört gyakorolnak, meglepő, hogy a magyar Legfelsőbb Bíróság elnöke, akinek kiváltságait a legmagasabb rangú köztisztviselők körében szabályozták, a Bíróság Tanácsa szerint nem esik ebbe a kategóriába. A Legfelsőbb Bíróság elnökének alkotmányos státuszát figyelembe véve, eléggé önkényesen lehet arra következtetni, hogy mandátumának megszüntetése nem kapcsolódik az államhatalom gyakorlásához legalább olyan mértékben mint az ügyészek munkaviszonyának megszüntetése.

96. A tárgyaláson a kormány hozzászólta, hogy az Eskelinen teszt második feltétele lényegében a Pellegrin teszt átfogalmazása (Pellegrin kontra Franciaország [Nagytanács] ügyben hozott 28541/95. sz. ítélet 66. pontja, EJEB 1999-VIII), amely szerint azon viták, amelyeket olyan köztisztviselők terjesztenek elő, akiknek feladatai a közszolgálat konkrét tevékenységeit jellemzik, amennyiben az utóbbi az állam általános érdekeinek védelméért felelős hatóság letéteményeseként lép fel, az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése hatályán kívül esnek. Közölték azt is, hogy a 6. cikkből nem vezethető le a bírák függetlenséghez való egyéni joga.

97. Összefoglalva, a kormány szerint, mivel a 6. cikk jelen esetben nem alkalmazható, a kérelmező bírósági tárgyaláshoz való joga nem sérült a polgári jogok és kötelességek vonatkozásában.

## **C. A harmadik fél beavatkozók beadványai**

98. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága megjegyezte, hogy a bírói hatalomnak, mint az államhatalom független ágának különleges és alapvető szerepe, a hatalmi ágak szétválasztása és a jogállamiság elveivel összhangban, mind expliciten, mind pedig impliciten szerepel az

Egyezményben. Ezen különleges szerepnek jelentős súlyt kell tehát adni az állam másik ágai által a bírákra alkalmazandó Egyezményes jogokra vonatkozó bármilyen korlátozás értékelésekor. A bírói hatalom különleges szerepének megőrzése érdekében az Egyezményt oly módon kellene értelmezni, amely korlátozza a végrehajtói és törvényhozói ág hatáskörét annak érdekében, hogy igazolja a bírák 6. cikk szerinti jogai korlátozásának munkaügyi perekben jogos érdekből történő bevezetését. Valamely bíró által gyakorolt hatalom, bár tipikusan nyilvános jellegű, mind szerkezetileg, mind természeténél fogva különbözik a végrehajtásban vagy törvényhozásban dolgozó közalkalmazottak által gyakorolt hatalomtól. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága azzal érvelt, hogy az Eskelinen teszt második feltétele alapján a végrehajtói vagy törvényhozói ág közérdekből egyáltalán nem, vagy csak nagyon ritkán tudná objektív módon igazolni, hogy a 6. cikk 1. bekezdésének alkalmazását kizáró intézkedéseket vezet be a bírakat érintő munkaügyi perekben, különösen azokban az esetekben, amelyek a bírói függetlenséget, és ezért a hatalmi ágak szétválasztását és a jogállamiságot érintik. Ez magában foglalná a hivatali idő védelmével és a bírák felmentésével kapcsolatos eseteket.

99. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága hivatkozott a bírák hivatali idejének biztonságát érintő nemzetközi szabványokra, ideértve azokat, amelyek felmentéssel járó eseteket érintő eljárási garanciákhoz kapcsolódnak (lásd fentebb a 72-79., 81. és 84. pontokat a "Nemzetközi és az Európa Tanács anyagai a bírói testület függetlenségére és a bírák elmozdíthatatlanságára vonatkozó szabványokról"). Álláspontja szerint ezen elvek fényében, a bírák foglalkoztatását és hivatali idejük biztonságát érintő esetekben különösen határozottan feltételezhető, hogy az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése alkalmazható. A bírósághoz való hatékony hozzáférés és a bírák munkaidejét, eltávolítását vagy szolgálati feltételeit érintő viták megoldásának tisztességes eljárásai a bírói hatalom függetlenségének fontos védelmi eszközei. Az Államnak a bírák karrierjével és hivatali idejének biztonságával összefüggő bírósági hozzáférésének kizárása esetén bármely indoklás értékelésekor meg kell fontolni, hogy a bírói hatalom szerepének, függetlenségének és integritásának megőrzése erős közérdek a jogállamiság szerint működő bármely demokratikus társadalomban. Bár maga a bíró a 6. cikkben foglalt jogai teljes védelmének közvetlen haszonélvezője, a védelem végső soron minden olyan személy hasznára van, aki a 6. cikk 1. bekezdése szerint jogosan fordul "független és pártatlan bíróság"-hoz.

## **D. A Bíróság értékelése**

### *1. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint felállított alapelvek*

100. A Bíróság emlékeztet arra, ahhoz hogy a 6. cikk 1. bekezdése "polgári" ágában alkalmazható lehessen, valamely "jog"-ról vitának kell fennállnia ("contestation" a francia szövegben), amelyet legalább vitatható okból a hazai jog elismert, függetlenül attól, hogy ez a jog az Egyezmény védelme alatt áll-e. A vitának valósnak és komolynak kell lennie; nemcsak valamely jog tényleges fennállására vonatkozhat, hanem létezésének hatáskörére és gyakorlásának módjára is; és végül, az eljárások eredményének közvetlenül döntőnek kell lennie a kérdéses jog szempontjából, pusztán egy vékony kötelék vagy távoli következmények nem elegendőek ahhoz, hogy a 6. cikk 1. bekezdését be lehessen vonni (lásd, egyéb hatóságok között, a Boulois kontra Luxembourg ügyben [Nagytanács] hozott 37575/04. számú ítélet 90. pontját, EJEK 2012, és a Bochan kontra Ukrajna (2. sz.) ügyben [Nagytanács] hozott 22251/08. számú ítélet 42. pontját, EJEK 2015).

101. A 6. cikk 1. bekezdése nem garantál semmilyen különleges tartalmat a (polgári) "jogok és kötelezettségek" részére a szerződő államok alapvető jogában: a Bíróság a 6. cikk 1. bekezdése értelmezése útján nem hozhat létre olyan alapvető jogot, amelynek nincs jogi alapja az érintett államban (lásd például Roche kontra Egyesült Királyság ügyben [Nagytanács] hozott 32555/96. számú ítélet 119. pontját, EJEB 2015-X, és a fent hivatkozott Boulois ítélet 91. pontját).

102. A jog "polgári" természetét illetően a Bíróság, még a Vilho Eskelinen ügyben hozott ítélete előtt úgy gondolta, hogy azon hatóságok és köztisztviselők közötti munkaügyi viták, amelyeknek feladatait a közszolgálat konkrét tevékenységei jellemzik, amennyiben ez utóbbi az állam általános érdekeinek védelméért felelős állami hatóság letéteményeseként lép fel, nem "polgári" természetűek és ezért nem esnek az Egyezmény 6. cikke 1. bekezdésének hatálya alá (lásd a már hivatkozott Pellegrin ügyben hozott ítélet 66. pontját). A Pellegrin ítéletben elfogadott funkcionális kritériumot követően a bírósági tisztségeket érintő munkahelyi viták ki lettek zárva a 6. cikk 1. bekezdésének hatálya alól, mivel - bár a bíróság nem a rendes polgári szolgálat része - mégis a tipikus közszolgálat részének tekinthető (lásd a Pitkevich kontra Oroszország (hat.) ügyben 2001. február 8-án hozott 47936/99. sz. ítéletet; a Legfelsőbb Bíróság elnökével kapcsolatban lásd a fent hivatkozott Harabin (hat.) ítéletet).

103. A "polgári" fogalom hatáskörének meghatározását továbbgondolva a Vilho Eskelinen ügyben, a Bíróság új feltételeket dolgozott ki a köztisztviselőket érintő munkahelyi vitákkal kapcsolatban a 6. cikk 1. bekezdésének alkalmazhatóságára. Ezeknek a feltételeknek megfelelően, annak érdekében, hogy az alperes állam a Bíróság előtt a kérelmező köztisztviselői státuszára úgy támaszkodhasson, hogy ezzel kizárja a 6. cikkben megfogalmazott védelem alól, két feltételnek kell teljesülnie. Először is, az államnak nemzeti jogszabályaiban kifejezetten ki kellett zárnia a bírósághoz való fordulást a kérdéses hivatalra vagy személyzeti kategóriára tekintetében. Másodszor, a kizárást az állam érdekében objektív alapon kell igazolni. Annak érdekében, hogy a kizárás igazolható legyen, nem elég ha az állam megállapítja, hogy a kérdéses köztisztviselő a közhatalom gyakorlásában vesz részt, vagy hogy létezik - a Bíróság Pellegrin ügyben használt szavaival élve - "a bizalom és a hűség különleges köteléke" a köztisztviselő és az állam, mint munkaadó között. Ugyancsak az államnak kell megmutatnia azt is, hogy a kérdéses vita tárgya az államhatalom gyakorlásához kapcsolódik, vagy hogy megkérdőjelezi a különleges köteléket. Így tehát elvileg nem indokolható a szokásos munkaügyi viták 6. cikkben szereplő garanciáinak köréből történő kizárás, mint például a bérekhez, juttatásokhoz vagy hasonló jogosultságokhoz kapcsolódóan, az adott köztisztviselő és a szóban forgó állam közötti kapcsolat különleges természete alapján. Valójában feltételezhető, hogy a 6. cikk alkalmazható. Az alperes Kormánynak kell bizonyítania először azt, hogy a köztisztviselő kérelmezőnek nemzeti jogszabályok szerint nincs joga bírósághoz fordulni, másrészt hogy a köztisztviselőnek a 6. cikk szerinti jogok alóli kizárása indokolt (lásd a fent hivatkozott Vilho Eskelinen ítélet 62. pontját).

104. Jóllehet a Bíróság a Vilho Eskelinen ítéletben azt állapította meg, hogy indoklása abban az ügyben a köztisztviselők helyzetére szorítkozott (az ítélet 61. pontja), a Bíróság Tanácsa megjegyzi, hogy abban az ítéletben meghatározott feltételt a Bíróság különböző Tanácsai a bírakkal kapcsolatos vitákkal kapcsolatban alkalmazták (lásd a G. kontra Finnország ügyben 2009. január 27-én hozott 33173/05. sz. ítélet; a Oleksandr Volkov kontra Ukrajna ügyben hozott 21722/11. sz. ítélet, EJEB 2013; a Di Giovanni kontra Olaszország ügyben 2013. július 9-én hozott 51160/06. sz. ítélet; és a Tsanova-Gecheva kontra Bulgária ügyben 2015.

szeptember 15-én hozott 43800/12. sz. ítélet), ideértve a Legfelsőbb Bíróság elnökeit (lásd Olujic kontra Horvátország ügyben 2009. február 5-én hozott 22330/05. sz. ítélet, és a Harabin kontra Szlovákia ügyben 2012. november 20-án hozott 58688/11. sz. ítélet). A Nagytanács nem látja indokoltnak az ettől eltérő megközelítést. Bár a bírói hatalom nem a szokásos közszolgálat része, a tipikus közszolgálat részének tekinthető (lásd a fent hivatkozott Pitkevich ítéletet)

105. A Bíróság azt is megállapítja, hogy a Vilho Eskelinen ítéletben meghatározott kritériumokat a köztisztviselőket és bírókat érintő minden fajta vitában alkalmazták, ideértve a munkaerő-felvételt / kinevezést (lásd a Juricic kontra Horvátország ügyben 2011. július 26-án hozott 58222/09. sz. ítéletet), a karriert / előléptetést (lásd a Dzhidzheva-Trendafilova (hat.) ügyben 2012. október 9-én hozott 12628/09. sz. ítéletet), áthelyezést (lásd az Ohneberg kontra Ausztria ügyben 2012. szeptember 18-án hozott 10781/08. sz. ítélet 25. pontját) és a szolgálat megszüntetését (lásd a fent hivatkozott Olujic ítéletet a Legfelsőbb Bíróság elnökének fegyelmi felmentésével kapcsolatban, és a fent hivatkozott Nabsiz ítéletet egy ügyész fegyelmi felmentésével kapcsolatban). A G. kontra Finnország ügyben (lásd a fenti 31-34. pontokat), ahol a Kormány azt állította, hogy bármely bíró hivatalban maradásának joga különleges és nem lehet összehasonlítani a "szokásos munkaügyi vitákkal" a Vilho Eskelinen ítélet értelmében, a Bíróság hallgatólágon elutasította azt az érvet, és a Vilho Eskelinen ügyben lefektetett alapelveket alkalmazta. Konkrétabban, a Bayer kontra Németország ügyben 2009. július 16-án hozott 8453/04. sz. ítéletben egy nyilvánosan alkalmazott törvényszolga fegyelmi eljárást követő hivatalból történő felmentésével kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy a "bérekkel, juttatásokkal vagy hasonló jogosultságokkal" kapcsolatos viták csupán a "szokásos munkaügyi viták" nem kimerítő jellegű példái, amelyre az Eskelinen feltétel alapján a 6. cikknek elvileg vonatkoznia kell. A fent hivatkozott Olujic ítélet 34. pontjában a Bíróság megállapította, hogy az Eskelinen ítélet, amely szerint a 6. cikk alkalmazhatósága vélelmének léteznie kell, elbocsátási ügyeket is tartalmazott.

106. A Bíróság hangsúlyozza továbbá, hogy a Kormány javaslatával ellentétben a 6. cikk 1. bekezdésének alkalmazhatóságát érintő Eskelinen kritériumok a bírósághoz fordulás jogát érintő esetekben helytállóak (lásd például a Nedelcho Popov kontra Bulgária ügyben 2007. november 22-én hozott 61360/00. sz. ítéletet, és a Siikut kontra Törökország (hat.) ügyben 2007. szeptember 11-én hozott 59773/00. sz. ítéletet), éppúgy, mint az ebben a rendelkezésben megtestesülő egyéb garanciákat érintő esetekre vonatkozóan (mint például, a fent hivatkozott Vilho Eskelinen és társai ügyben hozott ítélet, amely a szóbeli meghallgatáshoz való jogot és az ésszerű határidőn belül meghozott döntések jogát érintette). A Nagytanács, amikor a 6. cikk 1. bekezdésének alkalmazhatóságáról nevezett kritérium fényében hoz döntést, nem lát okot arra, hogy a különböző garanciák között különbséget tegyen.

## *2. A fenti alapelvek alkalmazása a jelen esetben*

### **(a) Az Egyezmény 6. cikkének alkalmazhatósága**

#### *(i) A jog létezése*

107. A Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezőt 2009. június 22-én a 55/2009. (VI. 24.) OGY határozattal az 1949. évi Alkotmány 48. §-ának (1) bekezdése alapján hat évre a Legfelsőbb

Bíróság elnökévé választották. A Legfelsőbb Bíróság elnökének szolgálati idejére vonatkozó szabályokat nem az 1949. évi Alkotmány, hanem a 2011. december 31-ig tartó érvényessége alatt az 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szabályozta (lásd a fenti 40-43. pontokat). Nevezett törvény 62. bekezdése az elnököt az úgynevezett "bíróági vezetők", azaz a bíróságok irányításáért és ügyviteléért felelős bírók között említette. Mivel a kérelmezőt az 1949. évi Alkotmány 48. §-ának (1) bekezdése alapján választották a Legfelsőbb Bíróság elnökévé, így "bíróági vezető" lett. Az LXVI. törvény 69.§-a értelmében a bíróági vezetői kinevezés 6 évre szól, amelynek vitathatatlan következménye, hogy a kérelmező mint a Legfelsőbb Bíróság elnöke hivatali idejének elvileg 6 évnek kellett lennie (2009. június 22-től 2015. június 22-ig). A törvény 73.§-a részletes felsorolást tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a bíróági vezetők tisztsége milyen okból szűnhet meg (közös megegyezés, lemondás, felmentés, a határozott idő eltelté és a bírói tisztség megszűnése). Ahogy ez a rendelkezés jelzi, a hivatali idő a határozott idő elteltén vagy valamely személy bírói tisztségének megszűnésén kívül (lásd d) és e) pontok), csak közös megegyezés, lemondás és felmentés okán szűnhetett meg (lásd a), b) és c) pontok). Ezen kívül, az utóbbira tekintettel a 74/A.§ (1) bekezdése értelmében a felmentés egyetlen lehetséges indoka az igazgatási tevékenység ellátásának igazolt alkalmatlansága volt, amely esetben a tisztviselő a Közszolgálati Törvényszék előtt bíróági felülvizsgálatot kezdeményezhetett (lásd a fenti 43. pontot). Így az az említett rendelkezések feltételeiből megismerhető, hogy a tisztségviselőnek joga volt hivatali idejét annak végéig, vagy amíg bírói tisztsége megszűnik, kitölteni. Ezt mutatja továbbá az a tény is, hogy ha a hivatalt a személy beleegyezése ellenére korábban megszüntették volna, azaz felmentés útján, olyan helyzetben lett volna, hogy a döntés bíróági felülvizsgálatát kérje (lásd, mutatis mutandis, a Zander kontra Svédország ügyben 1993. november 25-én hozott ítélet 24. pontja, A széria, 279-B).

108. Emellett a bírói függetlenséggel és a bírák elmozdíthatatlanságával kapcsolatos alkotmányos alapelvek is alátámasztották a kérelmező azon jogosultságának a védelmét, hogy Legfelsőbb Bíróság elnökeként hivatali idejét kitöltse. Az 1949. évi Alkotmány 48.§ (3) bekezdése szerint bírákat tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. Az 1949. évi Alkotmány 50.§ (3) bekezdése garantálja a bírák függetlenségét (lásd a fenti 38. pontot).

109. Ennek megfelelően a megválasztásakor és hivatali ideje során hatályos nemzeti szabályozási háttér fényében a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a kérelmező minden bizonnyal állíthatná azt, hogy a magyar jogszabályok értelmében a Legfelsőbb Bíróság elnökeként ezen időszak alatt jogosult volt hivatalból történő felmentése elleni védelemre. Ebben az összefüggésben jelentőséget ad annak a ténynek, hogy az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökhelyettese tisztségének korai megszűnése miatti alkotmányos panaszát nem utasította el, űmivel annak nem volt jogalapja (lásd a fenti 55. pontot). A panasz elutasítását megelőzően az Alkotmánybíróság azt érdemben megvizsgálta, és eszerint vitát kezdeményezett a korábbi elnökhelyettes hivatali ideje kitöltéséhez kapcsolódó ugyanazon jogáról.

110. Végül a Bíróság úgy véli, hogy az a tény, hogy a kérelmező mandátumát ex lege az új jogszabály 2012. január 01-jei hatályba lépésével szüntették meg (a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 185.§-a és az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 11.§-a) az új Alaptörvény szerint, utólag nem szüntethette meg jogának vitathatóságát a megválasztása idején hatályos vonatkozó szabályok értelmében. Amint az

fentebb megjegyzésre került, ezek a szabályok egyértelműen meghatározták a hat éves elnöki időtartamot és azon különleges okokat, amelyek értelmében az megszüntethető. Mivel ez az új szabályozás helyezte hatályon kívül a korábbi szabályokat, olyan "vitának" a tárgyát képezte, amellyel kapcsolatban a 6. cikk 1. bekezdésében lefektetett tisztességes eljárás garanciái kétségtelenül alkalmazandók. A jelen ügy körülményei között azt a kérdést, miszerint a nemzeti jog szerint létezett-e jog nem lehet ezért az új törvényi szabályozás alapján megválaszolni.

111. Figyelemmel az előzőekre, a Bíróság úgy véli, hogy a jelen esetben valós és komoly vita volt azon "jog"-ról, amelyet a kérelmező a nemzeti jog alapján kétségtelen alapokon követelhet (lásd mutatis mutandis Vilho Eskelinen és társai hivatkozott 41. pontot, és a Savino és társai kontra Olaszország ügyben 2009. április 28-án hozott 17214/05., 20329/05. és 42113/04. számú ítéletek 68-89. pontjait).

*(ii) A jog "polgári" természete: az Eskelinen teszt*

112. A Bíróság feladata most annak megvizsgálása, hogy a kérelmező által hivatkozott jog "polgári"-e a 6.cikk 1. bekezdésének önálló értelmezésében a Vilho Eskelinen ítéletben kidolgozott feltételek figyelembevételével.

113. Az Eskelinen teszt első feltételére tekintettel, azaz hogy a nemzeti jog "kifejezetten kizárta" a kérdéses pozíció vagy személyzeti kategória részére, hogy bírósághoz forduljon, a Bíróság megállapítja, hogy abban a néhány esetben, amikor a feltétel teljesülni látszott, a kérdéses pozíció kizárása a bírósági eljárásból egyértelmű és "kifejezett" volt. Például a fent hivatkozott Sukiit ítéletben, amely egy katonatiszt fegyelmi okokból történő korai nyugdíjazását érintette, a török alkotmányjog világosan meghatározta, hogy a Legfelsőbb Katonai Tanács határozatai bírósági felülvizsgálat tárgyát nem képezik. Ugyanez vonatkozott a Bírák és Ügyészek Legfőbb Tanácsának határozataira (lásd a fent hivatkozott Serdal Apay és Nazsiz ítéleteket, az ügyészek kinevezését, illetve fegyelmi elbocsátását illetően; lásd még az Özptnar kontra Törökország ügyben 2010. október 19-én hozott 20999/04. sz. ítéletet egy bíró fegyelmi okokból történő felmentését illetően). A fent hivatkozott Nedeltcho Popov ítéletben a bolgár munka törvénykönyvének egy rendelkezése egyértelműen leírta, hogy a nemzeti bíróságok a Miniszterek Tanácsában betöltött bizonyos tisztségekből történő felmentéseket érintő vitákat saját jogkörükben nem vizsgálhatják felül, ideértve a kérelmező által betöltött hivatal is (főtanácsos). Bár ezt a korlátozást később alkotmányellenesnek nyilvánították (nem visszamenőleges hatállyal), a Bíróság megállapította, hogy "a kérelmező felmentésének idején" olyan bírósági eljárásról, hogy jogellenes elbocsátása esetén keresetet indítson, a nemzeti jog szerint nem volt joga (lásd a fent hivatkozott Nedeltcho Popov ítélet 38. pontját).

114. A Bíróság úgy véli, hogy a jelen esetet meg kell különböztetni a fent említett esetektől, amelyekben a kérelmező mint a szóban forgó tisztséget viselő személy a vitát megelőző időszakban a bírósághoz fordulás jogától nem volt "kifejezetten" megfosztva. Éppen ellenkezőleg, a nemzeti jog kifejezetten előírta a bírósághoz való jogot azon korlátozott körülmények között, amelyekben a bírósági vezető felmentése megengedhető volt: a felmentett bírósági vezető valóban jogosult volt felmentését a Közzszolgálati Törvényszék előtt megtámadni (lásd a hivatkozott 43. pontot). Ebben a tekintetben a jogi védelem elérhető volt nemzeti jog szerinti felmentési esetekben, ami a nemzetközi és az Európa Tanács bírósági hatalom függetlenségével és a bírák felmentése esetén alkalmazandó eljárási garanciákkal

kapcsolatos előírásaival összhangban van (lásd különösen az Egyesült Nemzeteknek a bírói hatalom függetlenségéről szóló alapelveinek 20. pontját a fenti 72. pontban,

az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 32.sz. általános megjegyzését a fenti 73. pontban, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága vonatkozó ítélkezési gyakorlatát a hivatkozott 74-76. pontokban, a bírák státútumáról szóló Európai Charta 1.3, 5.1 és 7.2 pontjait a fenti 77. pontban, az Európai Bírák Konzultatív Tanácsának 1. számú Állásfoglalását a bírói testület függetlenségére és a bírák elmozdíthatatlanságára vonatkozó szabványokról a hivatkozott 79. pontban, az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa Bírák Magna Chartájának 6. pontját a fenti 81. pontban, és az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatát a hivatkozott 84. pontban).

115. Mindazonáltal, a kérelmező bírósághoz fordulását akadályozta az a tény, hogy a kifogásolt intézkedés, azaz a Legfelsőbb Bíróság elnöke mandátumának korai felfüggesztése, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2012. január 1-jén hatályba lépő átmeneti intézkedésekben szerepelt. Ez meggátolta őt, hogy azt az intézkedést a Szolgálati Törvényszék előtt megtámadja, amelyet felmentése esetén a hatályos jogszabályi keretek alapján megtehetett volna (lásd a hivatkozott 43. pontot). Emellett a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesével ellentétben, akinek mandátumát szintén törvényi szinten, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény átmeneti intézkedéseivel szüntették meg, a kérelmező mandátumának megszüntetését az Alaptörvény átmeneti intézkedései rögzítették, amely szintén 2012. január 1-jén lépett hatályba (lásd a fenti 49. pontot). Azon konkrét körülmények között a kérelmező a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökhelyettesétől eltérően (lásd a fenti 55. pontot) az Alkotmánybírósághoz nem nyújtott be alkotmányos panaszt a megbízatását megszüntető törvényi rendelkezés ellen.

116. A fenti megfontolásokra figyelemmel a Bíróság úgy véli, hogy jelen ügy egyedi körülményei között meg kell határozni, hogy a bírósági eljáráshoz való jogot a nemzeti jogszabályok már korábban kizárták-e, és nem pedig akkor, amikor a kérelmezőre vonatkozó kifogásolt intézkedést elfogadták. Az ettől eltérő álláspont azt jelentené, hogy maga a kifogásolt intézkedés, amely állítólagos beavatkozást jelentett a kérelmező "jog"-ába, egyidőben a kérelmező követelésének bírósághoz való fordulásból történő kizárásának jogalapja lehetett. Ez megnyitná az utat a visszaéléseknek, lehetővé téve a szerződő államoknak, hogy megtiltsák a bírósági eljárás lehetőségét köztisztviselőikkel összefüggő egyéni intézkedésekre tekintettel azáltal, hogy egyszerűen azokat az intézkedéseket olyan ad hoc jogszabályi rendelkezésekbe foglalják bele, amelyek nem tartoznak bírósági felülvizsgálat alá.

117. Csakugyan, a Bíróság hangsúlyozza, annak érdekében, hogy a bírósági eljárást kizáró nemzeti jogszabályok valamely bizonyos esetben a 6. cikk 1. bekezdés szerint hatályosak legyen, annak a jogállamisággal összeegyeztethetőnek kell lennie. Ez az elgondolás, amelyet az Egyezmény preambuluma kifejezetten említ, és amely az Egyezmény minden cikkében megtalálható, többek között megköveteli azt, hogy bármely beavatkozásnak elvileg általánosan alkalmazott eszközön kell alapulnia (lásd mutatis mutandis a Vistins és Perepjolkins kontra Lettország [Nagytanács] ügyben 2012. október 25-én hozott 71243/01. sz. ítélet 99. pontját, lásd még, mutatis mutandis a jogszabályi ütközésekkel és a jogállamisággal összhangban Stran Greek Refineries és Stratis Andreadis kontra Görögország ügyben 1994. december 9-én hozott ítélet 47-50. pontjait, A sorozat, 301-B szám). A Velencei Bizottság a

kérelmező ügyével kapcsolatban azt is megállapította, hogy azon jogszabályok, amelyek egy bizonyos személy ellen irányulnak, ellentétesek a jogállamisággal (lásd a fenti 59. pontot).

118. A fentiek fényében nem lehet arra következtetni, hogy a nemzeti jog "kifejezetten kizárta a bírósághoz való fordulást" a kérelmező mandátumának megszüntetésének állítólagos jogellenességén alapuló követeléssel kapcsolatban. Az Eskelinen teszt első feltétele tehát nem teljesült, és a 6. cikk a polgári része alapján alkalmazandó. Feltéve, hogy a 6. cikk alkalmazásának kizárása érdekében két feltételnek kell teljesülnie, a Bíróság szerint nem szükséges megvizsgálni, hogy az Eskelinen teszt második feltétele teljesülhetett-e (lásd például a Karaduman és Tandoğan kontra Törökország ügyben 2008. június 3-án hozott 41296/04. és 41298/04. sz. ítélet 9. pontját).

119. Ebből következik, hogy a kormány előzetes kifogását az Egyezmény 6. cikke 1. bekezdése alkalmazhatóságára vonatkozóan el kell utasítani.

#### **(b) Megfelelőség az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésével**

120. A Bíróság ismételten emlékeztet arra, hogy a bírósághoz fordulás joga - azaz, polgári ügyekben a bírósági eljárás indításának joga - olyan elemet képvisel, amelyet az Egyezmény 6. cikke 1. bekezdésében, amely lefekteti a garanciákat mind a bíróság szervezetére, mind összetételére, és az eljárások lefolytatására vonatkozóan, meghatározott jogba belefoglaltak. Az egész a 6. cikk 1. bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot kiegészíti (lásd Golder kontra Egyesült Királyság ügyben 1975. február 21-én hozott ítélet 36. pontját, A széria, 18. sz.). Ugyanakkor a bírósághoz fordulás joga nem abszolút és olyan korlátozások tárgya lehet, amelyek az egyén megmaradt hozzáférését nem határolják be vagy csökkentik olyan módon vagy olyan mértékben, hogy ezen jog lényege sérüljön. Továbbá, valamely korlátozás nem egyeztethető össze a 6. cikk 1. bekezdésével, ha nem jogszerű célt követ, és ha nincs ésszerű arányossági kapcsolat az alkalmazott eszközök és a kitűzött cél között (lásd a Markovic és társai kontra Olaszország [Nagytanács] ügyben hozott 1398/03. ítélet 99. pontját, EJEB 2006-XVI, és a Stanev kontra Bulgária [Nagytanács] ügyben hozott 36760/06. sz. ítélet 230. pontját, EJEB 2012).

121. A jelen esetben, a kérelmezőnek a Legfelsőbb Bíróság elnöki mandátumának idő előtti megszüntetését bírói hatáskört gyakorló rendes bíróság vagy más testület nem vizsgálta felül, és nem is volt felülvizsgálható. A bírósági felülvizsgálat hiánya olyan jogi szabályozás eredménye volt, amelynek a jogállamiság követelményeivel való összeegyeztethetősége kétséges (lásd a fenti 117. pontot). Bár az alkalmazhatóság kérdésére tekintettel tett fenti megállapításai nem befolyásolják az összeegyeztethetőség kérdésének megfontolását (lásd a Vilho Eskelinen ítélet 64. pontját és a fent hivatkozott Tsanova-Gecheva ítélet 87. pontját), a Bíróság megjegyzi a növekvő jelentőséget, amelyet a nemzetközi és az Európa Tanács eszközei, valamint a nemzetközi bíróságok ítélkezési gyakorlata és más nemzetközi szervek gyakorlata csatol a méltányos eljáráshoz olyan esetekben, amelyek a bírák elmozdítását vagy felmentését érintik, ideértve a végrehajtó és a törvényhozó hatásköröktől független hatóság beavatkozását minden olyan döntésben, amely a bírói hivatal megszüntetését érinti (lásd a fenti 72-77., 79., 81. és 84. pontokat). Ezt szem előtt tartva, a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az alperes állam hátrányosan befolyásolta a kérelmező bírósághoz fordulás jogának lényegét.

122. Következésképpen a kérelmezőnek az egyezmény 6. cikke 1. bekezdésében biztosított bírósági eljáráshoz való jogát megsértették.

## II. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

123. A kérelmező kifogásolta, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökeként mandátumát azért függesztették fel, mert a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként nyilvánosan hangoztatta a bírói hatalmat érintő jogi reformokkal kapcsolatos nézeteit. Állítása szerint az Egyezmény 10. cikkét megsértették, amely - amennyiben releváns - a következőképpen rendelkezik:

“1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson...

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargások vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés nyilvánosságra hozásának megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

### A. A Bíróság Tanácsának megállapítása

124. A Bíróság Tanácsa ítéletében úgy vélte, hogy a tényállás és az események láncolata azt mutatta, hogy a kérelmező mint a Legfelsőbb Bíróság elnöke mandátumának idő előtti megszüntetése nem a legfelsőbb igazságügyi hatóság szerkezetátalakításának következménye volt, mint ahogy azt a Kormány előadta, hanem hivatásának gyakorlása keretében nyilvánosan kifejezésre juttatott nézeteinek és bírálatainak eredménye. A megbízatása megszüntetésére tett javaslatokat és a Kúria elnöki hivatalához szükséges új jogosultsági kritériumot azután nyújtották be a Parlamentnek, miután a kérelmező számos jogi reformmal kapcsolatban nyilvánosan kifejtette nézeteit, és azt rendkívül rövid időn belül elfogadták (lásd a Bíróság Tanácsa ítéletének 94. pontját). Az a tény, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének feladatait elválasztották az új Kúria elnökének feladataitól, önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy azon feladatok, amelyekre a kérelmezőt megválasztották, az Alaptörvény hatályba lépése után megszűntek. Megbízásának korai megszűnése így a véleménynyilvánítás szabadsága jogának gyakorlásával összeütközésbe került (lásd az ítélet 97. pontját).

125. A Bíróság Tanácsa úgy vélte, hogy a beavatkozás nem "szükségszerű egy demokratikus társadalomban" (lásd az ítélet 98. pontját). A kérelmező vitatott véleménye a bíróságot érintő négy reformra vonatkozott. Az igazságügyi rendszer működésével kapcsolatos kérdések közérdekű kérdések voltak, amelynek vitája az Egyezmény 10. cikkének védelmét élvezte. Nem csupán a kérelmező joga, hanem kötelessége is volt az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként, hogy véleményét az igazságszolgáltatást érintő jogalkotási reformokról kifejtse. A beavatkozás arányosságát illetően, a kérelmezőnek a Legfelsőbb Bíróság elnökeként betöltött hivatali ideje három és fél évvel azt megelőzően szűnt meg, hogy a megválasztásának idején hatályos jogi szabályozás szerinti határozott idő véget ért volna. A

Bíróság Tanácsa megerősítette, hogy a szankcióktól való félelemnek a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlásával kapcsolatban "dermesztő hatása" volt, és különösen az a veszély állt fenn, hogy a bírakat elriasztja attól, hogy a közintézmények vagy irányelvek vonatkozásában kritikus megjegyzéseket tegyenek (lásd az ítélet 101. pontját). Ezen túlmenően, a vitatott intézkedés a hazai bíróságok hatékony bírói felülvizsgálatának tárgyát nem képezte. A Bíróság Tanácsa ezért megállapította, hogy a kérelmezőnek a véleménynyilvánítás szabadságához való jogával történő összeütközés nem szükségszerű egy demokratikus társadalomban (lásd az ítélet 103. pontját).

## **B. A felek előterjesztései**

### *1. A kérelmező*

126. A kérelmező azt kérte, hogy a Nagytanács erősítse meg a Bíróság Tanácsának ítéletét a 10. cikkre vonatkozóan. Mind nemzeti, mind nemzetközi szinten egybehangzóan azt állapították meg, hogy a kérdéses jogi reformokkal kapcsolatos véleményének kinyilvánítása és idő előtti eltávolításával járó jogszabályi intézkedések között okozati összefüggés volt. Az események láncolata és az általa szolgáltatott számottevő mennyiségű bizonyíték ezt az okozati összefüggést támasztotta alá. A parlamenti többség két tagja által adott interjú és a Kormány biztosítékai a Velencei Bizottság felé mind megelőzték a kérelmező 2011. november 3-i parlamenti beszédét, amelyet követően mandátumának megszüntetésére és a hivatali időt követő juttatások eltörlésére nyújtották be javaslatokat. Az egyik oldalon álló, a Legfelsőbb Bíróságot érintő változások, és a másikon álló mandátumának megszüntetése között az állítólagos kapcsolatot a Kormány csak később, ürügyül hozta létre. A kérelmező ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy mandátumának megszüntetésére tett egyik javaslatot sem támasztottak alá magyarázó megjegyzésekkel, amelyek igazolnák a szóban forgó intézkedést a legfelsőbb bírósági hatóság funkcióiban és feladataiban bekövetkező alapvető változásokkal. Csak az Alaptörvény hatályba lépésére hivatkoztak, amely aligha tekinthető kielégítő és elfogadható indoknak a jelen ügy körülményei között. Mindenesetre mind az új Kúria funkciói, mind pedig elnökének szerepe lényegében változatlan maradt. Az a tény, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének pozíciójához kapcsolt vezetői feladatok, amelyek a Legfelsőbb Bíróság elnökével összehasonlítva kiegészítő jellegűek voltak, semmilyen módon nem érintette a legfőbb bírói testület elnökségi megválasztásának érvényességét.

127. A Kúria új feladatai (mint például az önkormányzati rendeletek jogszerűségének felülvizsgálata) nem módosította jelentősen az intézmény jellegét vagy vezetőjének szerepét. Egy ilyen változás önmagában nem indokolhatja egy bírósági elnök határozott idejű megbízatásának megszüntetését. Még ha a Legfelsőbb Bíróság funkciója meg is változott volna, átmeneti intézkedéseket kellett volna biztosítani számára teljes hivatali idejének kitöltésének lehetőségével (ezen a ponton utalt az Európai Unió Bíróságának 2014. április 8-án a korábbi magyar adatvédelmi biztos idő előtti felmentéséről szóló hozott ítéletre, lásd a fenti 70. pontot, amelynek még inkább vonatkozni kellene a Legfelsőbb Bíróság elnökére). Hangsúlyozta, hogy egy jogállamiság által szabályozott demokratikus társadalomban - sem a törvényhozás sem a végrehajtó hatalom által - választott bírósági tisztviselő alkalmasságának újragondolása nem engedélyezhető hivatali idejének vége előtt (törvényesen előírt felmentési vagy visszavonási okok sérelme nélkül). Továbbá, az új jogosultsági kritérium (öt év bírói gyakorlat) bevezetésének egyetlen célja az volt, hogy eltávolítását megindokolják,

mindazonáltal visszamenő hatállyal. Az események saját verziójának alátámasztása érdekében a kérelmező a magyar és a nemzetközi sajtó több nyilatkozatára, valamint a nemzetközi intézmények (nevezetesen a Velencei Bizottság) jelentéseire is hivatkozott.

128. A kérelmező kérte a Nagytanácsot, hogy a Bíróság Tanácsának megközelítését erősítse meg, valamint a tényeket és az események láncolatát "teljes egészében" értékelje. Utalt a Bíróság bizonyíték értékelésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a bizonyítás a kellően erős, világos és egybehangzó következtetések egymás mellett létezéséből következik. A kérelmező által bemutatott meggyőző bizonyítékokra és arra a tényre tekintettel, hogy eltávolítása mögötti okok a Kormány kizárólagos tudásán belül estek, a bizonyítási tehernek a Kormányra kell szállnia. A kérelmező meg volt győződve arról, hogy ő nem csak azt bizonyította, hogy a kormány utólagos magyarázat sem kielégítő, sem pedig meggyőző nem volt, hanem minden kétséget kizáróan bizonyította a véleménynyilvánítás szabadságának súlyos veszélyeztetését bőséges számú, kellően erős, világos és egybehangzó következtetésekkel.

129. A kérelmező azt állította továbbá, hogy egy ilyen beavatkozás nem "törvény által meghatározott", hiszen a kifogásolt törvényi rendelkezések önkényesek, sértőek, visszamenőlegesek és összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével. Azt is nehéz elképzelni, hogyan lehet egyáltalán bármilyen "törvényes cél" valamely büntető jellegű korlátozás kiszabása az állami tisztségviselő, mint például a kérelmező, jogi feladatainak megfelelő ellátására tekintettel, akinek a bírói hatalom fejeként feladata a szóban forgó jogi reformokról véleményt mondani.

130. Végül a kérelmező úgy véli, hogy a beavatkozás nem "szükséges egy demokratikus társadalomban". Nézetei kifejtésének az lett volna a célja, hogy a jogállamiság alapját, a bíróság függetlenségét és megfelelő működését megvédje, amelyek közérdekű kérdések. Az ilyen tevékenységekkel szemben tett állami intézkedések soha nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban. Kritikáira válaszul nemcsak megfosztották funkciójától, hanem visszamenőleges hatállyal megfosztották a távozó elnök előnyeitől és juttatásaitól is bármilyen bírósági felülvizsgálat nélkül. Azt állította, hogy a kifogásolt beavatkozás nem csak megsértette a véleménynyilvánítás szabadságát, hanem szélesebb összefüggésben - hivatali ideje biztonságának megsértése és a dermesztő hatás által, miszerint ezeket az eseményeket más bírakon alkalmazzák - szintén veszélyeztette az igazságszolgáltatás függetlenségét.

## *2. A Kormány*

131. A kormány azon a véleményen volt, hogy a kérelem ezen része nyilvánvalóan alaptalan. Nem akadályozták a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát, hiszen a Legfelsőbb Bíróság elnökeként mandátumának megszüntetése nem állt kapcsolatban az általa kinyilvánított véleménnyel. Az a tény, hogy a nyilvános véleménynyilvánítása megelőzte mandátumának megszüntetését nem elegendő annak bizonyítására, hogy ok-okozati összefüggés volt a kettő között. A kérelmező mandátuma azért szűnt meg, mert a magyarországi legfelsőbb igazságügyi hatóság funkciójában alapvető változások következtek be. Az a tisztség, amelyre megválasztották (közigazgatási és bírósági funkciók elegye) Magyarország Alaptörvényének hatályba lépésével megszűnt létezni. Tevékenysége többnyire összefüggött az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének feladataival, amelyet a Kúria elnökének feladataitól elválasztottak. Ezen túlmenően, maga a Kúria feladatai és hatáskörei is megváltoztak és kibővültek (új hatáskört kapott az önkormányzati rendeletek jogszerűségének

felügyeletére, és új feladatokat a jogállamiság összhangjának biztosítására). Az Alkotmánybíróság 2013. március 19-án kelt, a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökhelyettese mandátumának megszüntetését kimondó ítéletére támaszkodva (lásd a hivatkozott 55. pontot) a Kormány megjegyezte, hogy a Kúria elnökének feladatkörében bekövetkező jelentős változások összehasonlítva a Legfelsőbb Bíróság elnökével igazolták a kérelmező alkalmasságának mérlegelését a Kúria közigazgatási vezetői tisztségére, tekintettel szakmai tudására és korábbi szakmai karrierjére.

132. Ezen túlmenően a kormány azt állította, hogy a Kúria elnökének új megválasztási kritériuma (öt éves Magyarországi bírói gyakorlat) azért került bevezetésre, hogy biztosítsa a bíróságok befolyását a tisztségre jelöltek kiválasztásában, azzal a céllal, hogy depolitizálják a kiválasztási folyamatot és megerősítsék a bírói testület függetlenségét. A tárgyaláson azt állították, hogy valamely nemzetközi bíróságon töltött bírósági szolgálat nem feleltethető meg a nemzeti bírósági szolgálattal a bíróságok függetlenségének szempontjából.

133. Az események menetére tekintettel (lásd a Bírósági Tanács döntésének 96. pontját), a kormány rámutatott arra, hogy a hivatkozott interjúkat azután adták, miután a kérelmező nyilvánosan kifejtette nézeteit az érintett jogi reformokról. Ugyanakkor, ezeket az interjúkat a jogi rendszer szervezeti változásairól szóló törvényjavaslat - amelyben a Kúria új feladatkörét szabályozták részletesen - végleges változatának parlamenti benyújtása előtt adták.

134. A bírósági felülvizsgálat hiányával kapcsolatban a Kormány azt állította, hogy a 10. cikk szerinti esetek jogorvoslati követelményének felvétele a 6. cikk 1. bekezdésének megfogalmazásával és a Bíróság köztisztviselőkkel kapcsolatos vitákat érintő ítélkezési gyakorlatával ellentétes lenne. A szubszidiaritás elvével és a mérlegelési mozgáster tétellel összhangban, kormány azon a véleményen volt, hogy a nemzeti jogalkotónak kell eldöntenie, hogy mely jogosultsági kritériumokat találnak megfelelőnek Magyarország legmagasabb rangú bírói tisztségének betöltésére és az Egyezmény egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy a határozatot bírósági felülvizsgálatnak szükséges alávetni.

135. Amennyiben a Bíróság úgy vélné, hogy beavatkozás történt a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságának jogába, a Kormány úgy véli, hogy a kifogásolt intézkedés szükséges egy demokratikus társadalomban ahhoz, hogy a bíróságok tekintélyét és pártatlanságát fenntartsák a 10. cikk 2. bekezdése értelmében. Tekintettel megválasztásának körülményeire és arra a tényre, hogy feladatköre inkább igazgatási/vezetői mint bírói természetű volt, a kérelmezőnek hivatalából történő elmozdítását a politikai megbízottak felmentését igazgató szabályok fényében, nem pedig a bírák felmentésének szabályozó szabályok fényében. Amikor valamely újrafogalmazott feladatokkal ellátott meghatározott szervezet vezetői pozíciójára a legalkalmasabb jelöltet kiválasztják, a jelöltnek az újonnan átalakított szervezetet érintő nézeteit bármely munkaadó jogszerűen figyelembe veszi. Ráadásul az intézkedés arányos volt, és nem lehetett dermesztő hatása, mivel a kérelmező az új Kúriában bíró maradhatott.

### **C. Harmadik fél beavatkozók beadványai**

136. A Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért és az Eötvös Károly Intézet a Bíróság Tanácsa előtt megjegyezte, hogy jelen ügy kiemelkedő példája annak, hogy az egyén alapvető jogainak megsértése hogyan fonódik egybe a jogállamiságot fenyegető folyamatokkal. Véleményük szerint ez az eset a fékek és ellensúlyok rendszerének

gyengülését mutató általános magatartássorozatának része, amire az utóbbi években Magyarországon sor került. Olyan további jogszabályi lépésekre hivatkoztak, amelyeknek célja az egyes állami tisztviselők, különösen a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese, korai felmentése volt, akinek alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság megvizsgálta. Az említett harmadik felek egyéb olyan jogszabályokra is utaltak, amelyek egyénekre, visszaható hatályú jogszabályokra és a bírói hatalom függetlenségét fenyegető egyéb jogi intézkedésekre vonatkoztak. Azt állították, hogy ezt az esetet a magyarországi események általános keretében, a jogállamiság fontosságát és a bírói hatalom függetlenségét figyelembe véve kell megvizsgálni. Az egyénekre vonatkozó jogszabályok széles körben elterjedt használata a bírósági felülvizsgálatok köréből számos jelentős ügyet távolíthat el. A bíróságnak ezért a "látszat mögött" kell kutakodnia, és ezen jogszabályok valódi okát megvizsgálni, valamint azoknak az egyén Egyezménybe foglalt jogaira gyakorolt hatását.

137. A Lengyelországban levő Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért a Nagytanács előtt kimondta, hogy a bíróságok elnökeire is vonatkoznak a bírói függetlenség és foglalkozási stabilitás garanciái. Ezzel ellentétes következtetés a politikai hatóságokat felruházná azzal a hatalommal, hogy bírósági elnökök önkényes eltávolításával a bíróságokra nyomást gyakoroljanak, ami a demokratikus államokban elfogadhatatlan lenne. Véleményük szerint az egyik legnagyobb hazai bíróság elnökének történő eltávolításának bármely ügyét, amelyek megalapozott aggályokat keltenek a felfüggesztés valódi okára vonatkozóan, a Bíróságnak a lehető legalaposabban meg kell vizsgálnia és különösebben meggyőző indok szükséges annak jogszerűségének igazolására. A harmadik fél a bírói függetlenséggel és a bírák, ideértve a bíróságok elnökeit is, elmozdíthatatlanságával kapcsolatos nemzetközi és összehasonlító joggyakorlat normáira hivatkozott. Ebben a tekintetben, például a Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága a 2006. július 11-én kelt ítéletében a bírói elmozdíthatatlanság elvét úgy értelmezte, mint valamely magas bírói hivatalból történő önkényes eltávolítás védelmét, és megállapította, hogy az Alkotmány megköveteli, hogy a bírósági elnököket és helyettes bírósági elnököket csak törvény által előírt okból és bírósági határozat alapján lehet eltávolítani. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet 2010. október 6-i ítéletében újra kimondta, amelyben kijelentette, hogy "nem lehet valamely bíróság vezetőjének jogi helyzetében kettősséget építeni minthogy egyrészt államigazgatási tisztviselő, másrészt bíró. Ez még mindig egy és ugyanaz a személy, akiben mindkét hivatal intézkedései összekapcsolódnak".

138. A Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért szerint amíg az államoknak meg van a hatalma ahhoz, hogy messzemenő alkotmányos reformokat hozzanak, ezt a hatalmat korlátozni kell a jogállamiság alapelveinek követelményei által. Ahhoz hogy a bírói függetlenség elveinek megsértését elkerüljük, az igazságszolgáltatási rendszerek alapos alkotmányos reformjaival a már hivatalban levő bírákat védő megfelelő átmeneti szabályoknak együtt kell járnia. Végül azt is megjegyezték, hogy az a lehetőség, hogy a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom eltávolítsa a bírákat, nem csak a felmentett bíró szubjektív jogait sérti, hanem az Egyezmény 6. cikkében megadott garanciák hatékonyságát is veszélyezteti.

139. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága úgy vélte, hogy az Egyezményt úgy kell értelmezni, hogy a bírákra alkalmazandó véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban a korlátozásokat kizárják, amely korlátozások gyengítenék a bírák azon jogát és kötelességét, hogy a bírói függetlenség védelmében felszólaljanak. Ezzel kapcsolatban utalt a nemzetközi szabványokra, amelyek elismerik, hogy minden bíró "felelős a bírói függetlenség

előmozdításáért és védelméért" (lásd fent a 81. bekezdést). A köztisztviselők véleménynyilvánítási szabadságának jogával összefüggő korlátozások lehetséges körét, ahogy azt a Vogt kontra Németország (1995. szeptember 26., A széria, 323. sz.) ítéletben megfogalmazták, amennyiben a bírókra alkalmazandó, az igazságszolgáltatás mint az államhatalom független ágának konkrét szerepének fényében kell értelmezni, a hatalmi ágak szétválasztása és a jogállamiság elveivel összhangban. Feltéve, hogy a bírói hivatal méltóságát fenntartotják és a bíróság függetlenségének lényegét és megjelenését, valamint a pártatlanságát nem sértették meg, az államnak tiszteletben kellene tartania és védelem alá helyezni a bírák azon jogát és kötelességét, hogy véleményüket kifejezhessék, különösen olyan ügyekben, amelyek az igazságszolgáltatás működését és a bírói függetlenség tiszteletét és védelmét, valamint a jogállamiságot érintik.

#### **D. A Bíróság értékelése**

##### *1. (a) Beavatkozás megléte*

##### **(a) Az Egyezmény 10. cikkének alkalmazása a bírói hatalom tagjaival szemben**

140. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismerte a 10. cikk alkalmazhatóságát általánosságban a köztisztviselők (lásd a Vogt ítélet hivatkozott 53. pontját, és a Guja kontra Moldova ügyben [Nagytanács] hozott 14277/04. számú ítélet 52. pontját, EJEB 2008), valamint a bíróság tagjai tekintetében (lásd a Wille kontra Liechtenstein ügyben [Nagytanács] hozott 28396/95. számú ítélet 149. pontját, EJEB 1999-VII, és a fent hivatkozott Harabin ügyben hozott ítélet 149. pontját a Szlovák Köztársaság Legfelsőbb Bírósága korábbi elnökével kapcsolatban). Fegyelmi eljárásokat, bírák felmentését vagy kinevezését érintő ügyekben azonban a Bíróságnak először meg kell bizonyosodnia arról, hogy a kifogásolt intézkedés ahhoz vezet-e, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlását zavarja - "alakszerűség, feltétel, korlátozás vagy szankció" formájában – vagy hogy a kifogásolt intézkedés inkább az igazságszolgáltatás működésében betöltött nyilvános tisztséggel összefüggő jog gyakorlását érintette, olyan jogét, amely az Egyezményben nem biztosított. Ezen kérdés megválaszolása érdekében az intézkedés alkalmazási körét meg kell határozni úgy, hogy azt az ügy tényeinek és a vonatkozó jogszabályoknak a keretébe kell helyezni (a vonatkozó ítélkezési gyakorlat összefoglalása, lásd a hivatkozott Wille ítélet 42-43. pontját, a fent hivatkozott Harabin (hat.) ítéletet; a Kayasu kontra Törökország ügyében 2008. november 13-án hozott 64119/00. és 76292/01. számú ítéletek 77-79. pontjait; a Kudeshkina kontra Oroszország ügyben 2009. február 26-án hozott 29492/05. számú ítélet 79. pontját; a Poyraz kontra Törökország ügyben 2010. December 7-én hozott 15966/06. ítélet 55-57. pontjait; és a fent hivatkozott Harabin ítélet 149. pontját).

141. A Wille ügyben a Bíróság megállapította, hogy a liechtensteini hercegnek a kérelmező részére (a Liechtensteini Közigazgatási Bíróság elnöke) küldött levele, amelyben tudomására hozta, hogy nem kívánja újra köztisztviségre jelölni, rendreutasításnak minősült a kérelmező korábbi véleménynyilvánítási szabadsága jogának gyakorlása miatt" (lásd a hivatkozott Wille ítélet 50. pontját). A Bíróság megállapította, hogy ebben a levélben, a herceg bírálta a kérelmezőnek az Alkotmánybíróság hatásköréről tartott nyilvános előadásának tartalmát és bejelentette arra vonatkozó szándékát, hogy az Alkotmánybíróság bizonyos kérdéseiről kifejtett véleménye miatt megbünteti őt. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a 10. cikk alkalmazandó, és a kérelmező véleménynyilvánításának szabadságába beleavatkoztak. Hasonlóan, a Kudeshkina kontra Oroszország (fent hivatkozott) ügyben a

Bíróság megállapította, hogy a döntést, hogy a kérelmezőt meggátolják a bírói tisztség betöltésében, a médiában tett nyilatkozatai meggyorsították. Sem a kérelmező közszolgálati jogosultsága, sem a bírói tisztség betöltésének szakmai képessége nem képezte a hazai hatóságok előtt felsorakoztatott érvek részét. Ennek megfelelően, a kifogásolt intézkedés alapvetően a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódott, és nem pedig valamely bírói köztisztviseléséhez, amely jog az Egyezményben nem biztosított (lásd a Kudeshkina ítélet 79-80. pontjait, lásd még valamely ügyész fegyelmi felmentésével kapcsolatban a fent hivatkozott Kayasu ítélet 77-81. pontjait).

142. Éppen ellenkezőleg, egyéb esetekben a Bíróság megállapította, hogy a kifogásolt intézkedés, mint olyan, az igazságszolgáltatáson belüli köztisztviselésének körén belül esett, és független volt a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásától. A fent hivatkozott Haribin (hat.) ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kormány azon javaslata, hogy a kérelmezőt a Legfelsőbb Bíróság elnöki posztjából felmentsék (az igazságügyi miniszter jelentése alapján) lényegileg a kérelmező feladatainak ellátásával kapcsolatos képességéhez kapcsolódott, azaz szakmai képezéseinek és a személyes tulajdonságainak tevékenységeinek és magatartásának keretein belül történő értékeléséhez a Legfelsőbb Bíróság állami ügyviteléhez kapcsolódóan. Az igazságügyi miniszter által benyújtott jelentés többek között arra hivatkozott, hogy a kérelmező az Igazságügyi Minisztérium egyik tisztviselőjét megtámadó Legfelsőbb Bírósági bíró felmentését nem kérte és állítólagosan elmulasztotta a szakmai kritériumok alkalmazását a Legfelsőbb Bírósági pozíciókat betöltő pályázók tekintetében. Bár hivatkozott a kérelmező által az Alkotmánymódosítás tervezetéről kifejtett véleményre is (agggodalmát fejezte ki a hatalmi ágak szétválasztásával és az a bírói testület függetlenségével kapcsolatban), a Bíróság előtt lévő iratok nem jelezték, hogy a kérelmező felmentését célzó javaslatot „kizárólag vagy túlnyomórészt azok a nézetek sarkallták”. Hasonlóképpen, a Haribin ítéletben (lásd fent), a kérelmezőnek az igazságszolgáltatás működésének keretein belüli szakmai viselkedése volt az, amely az ügy lényeges szempontját képviselte. Az ellene indult fegyelmi eljárás (miután megtagadta a Pénzügyminisztérium munkatársai általi ellenőrzés, mivel úgy vélte, hogy azt a Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatalnak kellett volna elvégeznie) a Legfelsőbb Bíróság elnöki feladatainak az ellátásához kapcsolódott, és ezért közszolgálati munkavégzésének körébe tartozott. Továbbá az a fegyelmi vétség, amelyben bűnösnek találták, nem tartalmazta valamely nyilvános vita keretében nyilvánított kijelentését vagy véleményét. A Bíróság ennek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott intézkedés nem minősül a 10. cikkbe foglalt jogokba történő beavatkozásnak, és a vonatkozó panaszt elfogadhatatlannak nyilvánította, mivel szemmel láthatóan látszólagos. (lásd a fent hivatkozott Haribin ítéletet 150-153. pontjait).

#### **b) Történt-e beavatkozás a jelen ügyben**

143. Amint az a fentiekben szerepel, a Bíróságnak először meg kell bizonyosodnia arról, hogy a kifogásolt intézkedés megsértette a kérelmező véleménynyilvánítási jogának gyakorlását. A kérdés megválaszolásához meg kell határozni az intézkedés hatályát úgy, hogy az ügy tényállása és a vonatkozó jogszabályok összefüggésébe helyezzük (lásd a fent hivatkozott Wille ítélet 43. pontját). Figyelemmel a jelen ügy tényállására és a megfogalmazott vádakra, a Bíróság úgy véli, hogy ezt a kérdést a bizonyítékok értékelésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából következő általános elvek fényében kell vizsgálni. Ezzel összefüggésben emlékeztet arra, hogy a bizonyítékok értékelése során a Bíróság a „minden kétséget kizáró” bizonyítási szintet alkalmazta. Soha nem volt azonban célja, hogy átvegye a nemzeti

jogrendszerek megközelítését, amelyek ezt a mércét alkalmazzák. A Bíróság feladata nem az, hogy a büntetőjogi értelemben vett bűnösséget vagy a polgári jogi felelősséget kimondja, hanem az, hogy az Egyezményben részes államoknak az Egyezmény alapján fennálló felelősségét megállapítsa. Az Egyezmény 19. cikke szerinti sajátos feladata – gondoskodás arról, hogy a részes államok tegyenek eleget az alapjogok érvényesülésének biztosítására irányuló, az Egyezményben meghatározott kötelezettségüknek – kondicionálja a bizonyítással és a bizonyítékokkal kapcsolatos megközelítést (*Nachova és társai kontra Bulgária* [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, § 147, ECHR 2005-VII). A Bíróság elfogadja azokat a következtetéseket, amelyeket megítélése szerint a bizonyítékok összességének szabad értékelése alátámaszt, beleértve azokat is, amelyek a teljes tényállásból és a felek előadásából származnak. A Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlata szerint a bizonyíték származhat olyan valószínűsítő körülmények együtteséből vagy meg nem döntött vélelmekből, amelyek kellően súlyosak, pontosan meghatározottak és egybevágóak (uo.). A Bíróság gyakorlata e tekintetben teret enged a rugalmasságnak, figyelembe véve a szóban forgó jog jellegét és a konkrét bizonyítási nehézségeket. Bizonyos körülmények között csak az alperes Kormány férhet hozzá olyan információkhoz, amelyek alátámaszthatják vagy cáfolhatják a kérelmező vádjait; következésképp az „affirmanti, non neganti, incumbit probatio” elvét nem lehet szigorúan alkalmazni (lásd *Fadeyeva kontra Oroszország*, no. 55723/00, § 79, ECHR 2005-IV). Bár ezeket az elveket főként az Egyezmény 2. és 3. cikkével összefüggésben alkalmazták (lásd *Aktas kontra Törökország*, no. 24351/94, § 79, ECHR 2003-V (extracts), valamint *El-Masri kontra Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság* [GC], no. 39630/09, §§ 151-152, ECHR 2012), a Bíróság megjegyzi, hogy az Egyezményben foglalt más jogok tekintetében való alkalmazásra is akadnak példák (5. cikk: *Creanga kontra Románia* [GC], no. 29226/03, §§ 88-90, 2012. február 23.; 8. cikk: a fent hivatkozott *Fadeyeva* ítélet; 11. cikk: *Makhmudov kontra Oroszország*, no. 35082/04, §§ 68-73, 2007. július 26.; valamint 14. cikk: *D.H. és társai kontra Csehország* [GC], no. 57325/00, §§ 177-179, ECHR 2007-IV).

144. Ezek az elvek különösen relevánsak a jelen ügyben, ahol hazai bíróság egyáltalán nem vizsgálta a kérelmező által megfogalmazott vádat, valamint a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki megbízatása megszüntetésének okait. E háttér alapján a Nagykamara egyetért a Kamara megközelítésével, miszerint a az ügy tényállását és az események sorrendjét „összességében” kell értékelni és mérlegelni (vö. *Ivanova kontra Bulgária*, no. 52435/99, §§ 83-84, 2007. április 12.).

145. A Bíróság szükségesnek tartja, hogy felidézze a jelen ügy eseményeinek sorrendjét. Elöljáróban megjegyzi, hogy a kérelmező mint a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke nyilvánosan hangot adott a bírói kart érintő különféle jogalkotási reformokkal kapcsolatos nézeteinek. 2011. február 12-én a kérelmező szövivője egy napilapnak kifejtette a kérelmező aggályait a bizonyos jogerős ítéletek megsemmisítését elrendelő semmisségi törvény tervezetével kapcsolatban (lásd a fenti 16. pontot). 2011. március 24-én beszédet mondott a Parlamentben Magyarország új Alaptörvénye tervezetének egyes aspektusairól (lásd a fenti 18. pontot). 2011. április 7-én a kérelmező más bírósági elnökökkel együtt levelet intézett a köztársasági elnökhöz és a miniszterelnökhöz, amelyben kritizálta a magyar Alaptörvény tervezetében szereplő, a bírák kötelező nyugdíjkorhatárára vonatkozó rendelkezést (lásd a fenti 19. pontot). 2011. április 11-én levelet írt a miniszterelnöknek, amelyben ismételten kritizálta a bírák nyugdíjkorhatárát, hangsúlyozva, hogy a javaslat megalázó, és sérti a bírák függetlenségének és elmozdíthatatlanságának elvét (lásd a fenti 20. pontot). 2011. április 14-én a kérelmező mint az Országos

Igazságszolgáltatási Tanács elnöke – a Legfelsőbb Bíróság plenáris ülésével és más bírósági elnökökkel együtt – nyilvános közleményt adott ki, amelyben ismételten kritikát fogalmazott meg a bírák új nyugdíjkorhatárával, valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács módosítására irányuló javaslattal kapcsolatban (lásd a fenti 21. pontot). Közleményükben a bírák hangot adtak azon nézetüknek, miszerint az új nyugdíjkorhatárt azért szabályozták az Alaptörvényben, nehogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége legyen a bírósági felülvizsgálatra, és azt sugallták, hogy politikai motívum volt a módszer mögött. 2011. augusztus 4-én a kérelmező a bírósági eljárásokra vonatkozó egyes új jogszabályokat megtámadott az Alkotmánybíróságon (lásd a fenti 22. pontot). 2011. november 3-án a kérelmező újabb beszédet mondott a Parlamentben, amelyben aggályait fejezte ki azzal a javaslattal kapcsolatban, miszerint az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot egy, a bíróságok irányításával megbízott külső adminisztráció (az Országos Bírósági Hivatal) váltaná fel (lásd a fenti 23. pontot). Beszédében a kérelmező erőteljesen kritizálta a javaslatot és kijelentette, hogy az új testület „túlzott”, „alaptörvény-ellenes” és „ellenőrizhetetlen” jogköröket kapna. Ismételten kritizálta a bírák új nyugdíjkorhatárát azt állítva, hogy bevezetése súlyos hatással lenne a Legfelsőbb Bíróságra.

146. A Bíróság megjegyzi továbbá, hogy a parlamenti többséghez tartozó két képviselő, egyikük parlamenti államtitkár volt ekkoriban, 2011. április 14-én és 2011. október 19-én interjút adott, aminek keretében kijelentette, hogy továbbra is a Legfelsőbb Bíróság elnöke marad az új Kúria elnöke, csak az intézmény neve változik (lásd a fenti 25. pontot). 2011. július 6-án a Kormány biztosította a Velencei Bizottságot arról, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szövegezését nem használják fel arra, hogy jogtalanul véget vessenek az előző jogi rendszer alatt megválasztott személyek hivatali idejének (lásd a fenti 26. pontot). A Bíróság nem fogadja el a Kormány érvelését, miszerint a tény, hogy a szóban forgó két interjút azután adták, hogy a kérelmező kritikai észrevételeinek adott hangot, azt bizonyítja, hogy a megtámadott intézkedés végső soron nem a kritizálás következménye volt. A kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumának megszüntetésére vonatkozó javaslatokat minden esetben nyilvánosságra hozták, és 2011. november 19. és 23. között – röviddel a kérelmező 2011. november 3-i beszéde után – benyújtották a Parlamentbe, és feltűnően rövid időn belül elfogadták. A kérelmező mandátumának megszüntetése 2012. január 1-jén lépett hatályba, amikor az Alaptörvény hatályba lépett, és az új Kúria lett a Legfelsőbb Bíróság jogutóda.

147. Ezenfelül a Bíróság megjegyzi, hogy 2011. november 9-én módosították a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tervezetét, és a Kúria elnöki tisztség vonatkozásában egy új alkalmassági kritériumot vezettek be (lásd a fenti 35. és 50. pontot). A jelöltnek határozatlan időre kinevezett bírának kell lennie, aki legalább öt évig bíróként dolgozott Magyarországon. A nemzetközi bíróságon bíróként eltöltött idő a szolgálati időbe nem számít bele, aminek következtében a kérelmező nem alkalmas az új Kúria elnöki tisztségének betöltésére.

148. A Bíróság álláspontja szerint – figyelemmel az események sorrendjére összességében, nem pedig az egyes eseményeket külön-külön szemlélve – meggyőző bizonyíték van az okozati kapcsolatra a kérelmező véleménynyilvánítási jogának gyakorlása és mandátumának megszüntetése között. Ezt a kérelmező által benyújtott számos dokumentum is alátámasztja, amelyek mind arra a széles körben elterjedt meggyőződésre utalnak, hogy a szóban forgó okozati kapcsolat valóban fennállt. E dokumentumok körébe nemcsak a magyar és külföldi

sajtóban megjelent cikkek, hanem az Európa Tanács intézményei által elfogadott szövegek is beletartoznak (lásd az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése monitoringbizottsága állásfoglalásának 62. pontját és a Velencei Bizottság állásfoglalásának 59. pontját).

149. A Bíróság azon a véleményen van, hogy ha meggyőző bizonyíték támasztja alá a kérelmező verzióját az eseményekről és az okozati kapcsolat fennáll, a bizonyítási teher a Kormányra hárul. Ez különösen fontos az aktuális ügyben, mivel a kérelmező mandátumának megszűnése mögött meghúzódó okokat a Kormány ismeri, és ezeket az okokat független bíróság vagy testület soha nem állapította meg és nem is vizsgálta, ellentétben a Legfelsőbb Bíróság korábbi alelnökének ügyével. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező mandátumának megszűnésével kapcsolatos módosításokat bevezető törvénytervezetekben az érintett időben adott magyarázat nem volt túlságosan részletes. A törvénytervezetek általánosságban hivatkoztak Magyarország új Alaptörvényére, a Legfelsőbb Bíróság utódlására és a bírósági rendszernek az említett törvényből következő módosítására – anélkül, hogy magyarázatot adtak volna a változásokra, amelyek a kérelmező elnöki mandátuma idő előtti megszüntetésének alapjául szolgáltak. Ez a jelen ügy körülményei között nem tekinthető elegendőnek, figyelemmel arra, hogy a jogalkotási eljárás folyamán benyújtott korábbi törvénytervezetek nem tettek említést a kérelmező mandátumának megszüntetéséről (lásd a fenti 30. pontot, a 2011. október 21-i és november 17-i változat), továbbá a Kormány és a parlamenti többség korábbi nyilatkozatai éppen ennek ellenkezőjéről szóltak, nevezetesen arról, hogy a kérelmező mandátuma az Alaptörvény hatálybalépését követően sem szűnik meg (lásd a fenti 25–26. pontot). Ezenfelül a belföldi hatóságok sem a kérelmezőnek a legfelsőbb bírói testület elnöki feladatainak ellátására való képességét, sem szakmai hitelességét nem kérdőjelezték meg (lásd ezzel szemben a fent hivatkozott *Harabin* ügyet (hat.) és a *Harabin*-ítélet 151. pontját).

150. Ami a kifogásolt intézkedés indokolására a Kormány által a Bíróságon előadottakat illeti, nem egyértelmű, hogy a legfelső igazságügyi hatóság vagy annak elnöke feladataiban eszközölt változtatások olyan alapvető jellegűek voltak, hogy megalapozhatták vagy kellett volna alapozzák a kérelmező mandátumának idő előtti megszüntetését. A Kormány rámutatott, hogy a feladat, amelyre a kérelmezőt megválasztották, megszűnt, mivel a kérelmező tevékenysége többnyire az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének irányítási feladataival függött össze, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépését követően elkülönítették a Kúria elnökének feladatkörétől. Ezzel kapcsolatban a Bíróság hangsúlyozni kívánja, hogy úgy tűnik, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöki pozíciója a mellékes feladatkör a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségéhez képest, nem pedig fordítva. Ezenfelül, ha a kérelmezőt megválasztásakor megfelelőnek ítélték arra, hogy mindkét tisztséget betöltse, a tény, hogy az egyik tisztségből a későbbiekben elmozdították, elvben nem kellene, hogy érintse a másik feladatkör további betöltésére való alkalmasságát. Ami a legfőbb bírói testület illetékességének állítólagos módosulását illeti, ezek a módosítások nem tűnnek alapvető jellegűnek. A Kúriára ruházott legfőbb új illetékességi terület a helyi önkormányzati rendeletek jogszerűségének felülvizsgálatára és annak megállapítására vonatkozó hatáskör, hogy a helyi önkormányzatok elmulasztottak eleget tenni a törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettségüknek. Az ítélkezési gyakorlat koherens jellegének biztosítására irányuló feladattal kapcsolatban, ami már korábban is létezett (lásd a korábbi Alkotmány 47. cikkének (2) bekezdését, amely említést tett a jogegységi határozatokról), kijelenthető, hogy bár az új jogszabály alapján új eszközöket vezettek be e feladat elvégzésére, részletesebb

szabályozással (az ítélkezési gyakorlatot elemző csoportok létrehozása, az alsóbb bíróságok iránymutató határozatainak közzététele).

151. Következésképp a Bíróság úgy véli, hogy a Kormány nem tudta meggyőzően bemutatni, hogy a kérelmező tisztségének és feladatainak a legfőbb bírói testület reformjával összefüggő megszüntetése megalapozta a kifogásolt intézkedést. Ennek megfelelően egyetért a kérelmezővel abban, hogy a kérelmező mandátumának idő előtti megszüntetése a kérelmező szakmai minőségében nyilvánosan kifejezett nézetei és kritikája miatt következett be.

152. A fentiek fényében a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumának idő előtti megszüntetése a kérelmező – az Egyezmény 10. cikkében biztosított – véleménynyilvánítási jogába való beavatkozásnak minősül (lásd *mutatis mutandis* a fent hivatkozott *Wille*, § 51, és a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 80). Ezért azt kell tehát vizsgálni, hogy a beavatkozás a 10. cikk (2) bekezdése alapján indokolt volt-e.

## *2. Igazolt volt-e a beavatkozás?*

### **a) „Törvényben meghatározott”**

153. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumának megszüntetéséről Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek 11. paragrafusa (2) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény 185. paragrafusának (1) bekezdése rendelkezett; mindkét jogszabály 2012. január 1-jén lépett hatályba. A kérelmező arra hivatkozott, hogy ezek a rendelkezések – tekintetbe véve személyre szabottságukat, visszaható hatályukat és önkényességüket – nem tekinthetők az Egyezmény értelmében vett „jogszabályi rendelkezésnek”.

154. Ami a szóban forgó jogszabályi rendelkezések személyre szabottságát illeti, a Bíróság a fenti 117. és 121. pontban már már kételyének adott hangot azzal kapcsolatban, hogy e jogi rendelkezések megfelelnek-e a jogállamiság követelményeinek. Mindazonáltal a Bíróság azon feltételezés talaján halad tovább, hogy a beavatkozás a 10. cikk (2) bekezdése szerinti értelemben „törvényben meghatározott” volt, mivel a kifogásolt beavatkozás más okokból sérti a 10. cikket (lásd a 175. pontot alább).

### **b) Törvényes cél**

155. A Kormány azzal érvelt, hogy a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátuma megszüntetésének az volt a célja, hogy fenntartsa a bírói kar 10. cikk (2) bekezdése értelmében vett tekintélyét és pártatlanságát. Hivatkozott a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnökké való 2009-es megválasztásának körülményeire és arra a tényre, hogy a kérelmező hivatala javarészt igazgatási és „kormányzati” jellegű volt, ami indokolta mandátumának megszüntetését a bírói kar függetlenségének fokozása érdekében.

156. A Bíróság elfogadja, hogy egy ország legfőbb bírói testülete elnökének megválasztására vonatkozó szabályok olyan célból történő megváltoztatása, hogy erősítsék a szóban forgó tisztséget betöltő személy függetlenségét, a 10. cikk (2) bekezdése értelmében vett „a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása” törvényes céljához köthető. A Bíróság ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedik, hogy egy Szerződő Állam jogszerűen nem hivatkozhat a bírói kar függetlenségére azért, hogy olyan intézkedést indokoljon, mint például egy bíróság elnöke mandátumának – jogszabályban meg nem határozott okokból történő – idő előtti megszüntetése, amihez szakmai alkalmatlanság vagy köteleességszegés

nem társul. A Bíróság úgy véli, hogy ez az intézkedés nem szolgálhatta a bírói kar függetlenségének növelését, mivel a bírói kar legmagasabb tisztségét betöltő kérelmező véleménynyilvánítási jogának gyakorlásával egyidejűleg – és a fent leírt okok miatt (lásd a 151–152. pontot) annak következtében – történt. Ahogyan a 6. cikkel összefüggésben fentebb kifejtettük, az intézkedés egyben a kérelmező hatéves Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumának kitöltéséhez való, a hazai jog által elismert jogát is sértette. Ilyen körülmények között a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumának idő előtti megszüntetése ahelyett, hogy a bírói kar függetlensége fenntartásának célját szolgálta volna, éppen hogy ellentmondott ennek a célnak.

157. Ebből következően a Bíróság nem tudja elfogadni, hogy a kifogásolt beavatkozás a Kormány által hivatkozott, a 10. cikk (2) bekezdése szerinti törvényes célt mozdította elő. Amennyiben bizonyítást nyert, hogy a beavatkozás nem szolgált „törvényes célt”, nem feltétlenül kell vizsgálni, hogy „egy demokratikus társadalomban szükséges” volt-e (lásd *Khuzhin és társai kontra Oroszország*, no. 13470/02, § 117, 2008. október 23.). Az ügy konkrét körülményei között azonban, figyelemmel továbbá a felek által előadottakra, a Bíróság annak vizsgálatát is fontosnak tartja, hogy a kifogásolt beavatkozás „egy demokratikus társadalomban szükséges” volt-e.

### **c) „Szükséges egy demokratikus társadalomban”**

#### *i. A véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó általános elvek*

158. A véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás szükségességével kapcsolatos általános elveket, amelyekre a Bíróság a *Handyside kontra Egyesült Királyság* ügyben hozott ítélete (1976. december 7., Series A no. 24) óta többször emlékeztetett, a közelmúltban a következő ítéletekben újra kifejtette: *Morice kontra Franciaország* [GC], no. 29369/10, § 124, 2015. április 23.; *Delft AS kontra Észtország* [GC], no. 64569/09, §131, ECHR 2015; és *Peringek kontra Svájc* [GC], no. 27510/08, § 196, ECHR 2015 (extracts) – a következők szerint:

„i. A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik nélkülözhetetlen alappillére, fejlődésének és minden egyes személy önkiteljesedésének alapfeltétele. A 10. cikk (2) bekezdésére figyelemmel, a véleménynyilvánítás szabadsága nemcsak az elfogadott, vagy ártalmatlannak, illetve jelentéktelennek tekintett információkra vagy eszmékre vonatkozik, hanem valamennyi olyan információra és eszmére is, amelyek támadóak, sokkolóak vagy zavaróak. Ilyenek a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság, amelyek nélkül nem létezik „demokratikus társadalom”. Ahogyan a 10. cikk kimondja, e szabadság alól vannak kivételek, amelyeket ... azonban szigorúan kell értelmezni, és a korlátozások szükségességét meggyőzően alá kell támasztani...

ii. A 10. cikk (2) bekezdés értelmében vett „szükséges” mint állítmány „kényszerítő társadalmi igény” létezését tételezi fel. Az Egyezményben részes államok bizonyos mozgástérrel rendelkeznek annak megítélésében, fennáll-e ilyen igény, azonban ez európai felügyelettel jár együtt, amely kiterjed mind a jogszabályokra, mind az azokat alkalmazó, akár független bíróság által hozott döntésekre is. A Bíróság felhatalmazással rendelkezik tehát arra, hogy végső fokon eldöntse, hogy valamely

„korlátozás” összeegyeztethető-e a 10. cikkben foglaltak szerint védelemben részesített véleménynyilvánítás szabadságával.

iii Felügyeleti hatáskörének gyakorlása során a Bíróság feladata nem az, hogy átvegye az illetékes nemzeti hatóságok helyét, hanem az, hogy a 10. cikk alapján felülvizsgálja az általuk – mérlegelési jogkörükben – hozott határozatokat. Ez nem jelenti azt, hogy a felülvizsgálat arra korlátozódik, hogy a Bíróság megbizonyosodjon arról, hogy az alperes Állam megfelelően, gondosan és jóhiszeműen gyakorolta mérlegelési jogkörét; a Bíróság dolga az, hogy az ügy egészének fényében áttekintse a kifogásolt beavatkozást és eldöntse, hogy az „arányos volt-e a kitűzött jogi céllal”, és hogy a nemzeti hatóságok által a beavatkozás indokául felhozott okok „relevánsak és elegendők”-e. Ennek eldöntése során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a nemzeti hatóságok olyan normákat alkalmaztak, amelyek összhangban állnak a 10. cikkben foglalt elvekkel, és ezenfelül arról is, hogy a releváns tények elfogadható értékelésére támaszkodtak...”

159. Ezenkívül – ami a védelem szintjét illeti – az Egyezmény 10. cikke (2) bekezdése alapján kevés lehetőség van a politikai megszólalás vagy a közérdekű kérdésekről folytatott vita korlátozására (lásd *Siirek kontra Törökország* (no. 1) [GC], no. 26682/95, § 61, ECHR 1999-1V; *Lindon, Otchakovsky-Laurens és July kontra Franciaország* [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, § 46, ECHR 2007-IV; valamint *Axel Springer AG kontra Németország* [GC], no. 39954/08, § 90, 2012. február 7.). Ennek megfelelően a véleménynyilvánítás szabadságának magas szintű védelme – a hatóságok szűk mérlegelési mozgástere mellett – általában akkor teljesül, ha az észrevételek közérdekű kérdésre irányulnak, amilyen például az igazságszolgáltatás működése (lásd *Roland Dumas kontra Franciaország*, no. 34875/07, § 43, 2010. július 15., és a fent hivatkozott *Morice*, § 125).

160. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a kirótt szankciók jellegét és súlyosságát szintén figyelembe kell venni a beavatkozás arányosságának értékelésekor. Ahogyan a Bíróság korábban rámutatott, a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozásnak dermesztő hatása lehet a szóban forgó jog gyakorlására (lásd a fent hivatkozott *Guja*, § 95, valamint a fent hivatkozott *Morice*, § 127).

161. Végül, a kifogásolt intézkedés indokoltságának értékeléséhez szem előtt kell tartani, hogy a kérelmező számára biztosított tisztességes eljárás és eljárási garanciák olyan tényezők, amelyeket figyelembe kell venni a 10. cikk által biztosított véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás arányosságának értékelésekor (lásd *mutatis mutandis*, *Castells kontra Spanyolország*, 1992. április 23., §§ 47-48, Series A no. 236; *Association Ekin kontra Franciaország*, no. 39288/98, § 61, ECHR 2001-VIII; *Colombani és társai kontra Franciaország*, no. 51279/99, § 66, ECHR 2002-V; *Steel and Morris kontra Egyesült Királyság*, no. 68416/01, § 95, ECHR 2005-11; *Kyprianou kontra Ciprus* [GC], no. 73797/01, §§ 171 and 181, ECHR 2005-XIII; *Mamere kontra Franciaország*, no. 12697/03, §§ 23-24, ECHR 2006-XIII; a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 83; valamint a fent hivatkozott *Morice*, § 155). A Bíróság már megállapította, hogy a hatékony bírósági felülvizsgálat hiánya alátámaszthatja a 10. cikk megsértésének megállapítását (lásd különösen *Lombardi Vallauri kontra Olaszország*, no. 39128/05, §§ 45-56, 2009. október 20.). Valóban, ahogyan a Bíróság már korábban megállapította a 10. cikkel kapcsolatban, „e tekintetben az intézkedés szükségessége ... bírósági felülvizsgálatának – ami a vonatkozó mérlegelési jogkör

működésére is kiterjed – minősége különösen fontos” (lásd *Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 48876/08 § 108, ECHR 2013 (extracts)).

ii. A bírák véleménynyilvánítási szabadságára vonatkozó általános elvek

162. Bár a Bíróság elismeri, hogy az állam titoktartási kötelezettséget írhat elő – jogállásuk miatt – a köztisztviselők számára, a köztisztviselők egyben magánszemélyek is, akiket ekként megillet az Egyezmény 10. cikke szerinti oltalom (lásd a fent hivatkozott *Vogt*, § 53, valamint a fent hivatkozott *Guja*, § 70). A Bíróság dolga tehát az egyes esetek körülményeinek figyelembevételével eldönteni, hogy megteremtették-e a megfelelő egyensúlyt az egyén véleménynyilvánítási szabadsághoz való alapvető joga és a demokratikus állam azon jogos érdeke között, hogy közszolgálatra megfelelően előmozdítja a 10. cikk (2) bekezdésében felsorolt célokat. E felülvizsgálat során a Bíróság szem előtt tartja, hogy amikor egy köztisztviselő véleménynyilvánítási jogáról van szó, a 10. cikk (2) bekezdésében említett „kötelezettségek és felelősség” különös jelentőséggel bír, ami indokolttá teszi bizonyos mérlegelési mozgástér biztosítását a nemzeti hatóságoknak annak eldöntése során, hogy a kifogásolt beavatkozás arányos-e a fenti céllal (lásd a fent hivatkozott *Vogt*, § 53, és *Albayrak kontra Törökország*, no. 38406/97, § 41, 2008. január 31.).

163. Figyelemmel arra, hogy a bírói kar milyen prominens szerepet tölt be az állami szervek között egy demokratikus társadalomban, a Bíróság emlékeztet arra, hogy ez a megközelítés a bíró véleménynyilvánítási szabadságának a feladatainak teljesítésével összefüggő korlátozása esetén is alkalmazandó – annak ellenére is, hogy a bírói kar nem része a közszolgálatnak (lásd a fent hivatkozott *Albayrak*, § 42, valamint a fent hivatkozott *Pitkevich*).

164. A Bíróság elismeri, hogy a bírói karban szolgáló hivatalos személyektől elvárható, hogy véleménynyilvánítási szabadságuk gyakorlása során minden olyan esetben önkorlátozást tanúsítsanak, amikor az igazságszolgáltatás tekintélye és pártatlansága emiatt kétségbevonható (lásd a fent hivatkozott *Wille*, § 64; a fent hivatkozott *Kayasu*, § 92; a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 86; valamint a fent hivatkozott *Di Giovanni*, § 71). A mégoly pontos információk terjesztését is mérsékelten és megfelelő módon kell végrehajtani (lásd a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 93). A Bíróság számos alkalommal hangsúlyozta a bírói karnak a társadalomban betöltött különleges szerepét, amelynek mint a – jogállamban alapértéknek tekintett – igazságszolgáltatást biztosító testületnek élveznie kell a közbizalmat, ha feladatait sikeresen szeretné ellátni (lásd a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 86, valamint a fent hivatkozott *Morice*, § 128). Ezért van az, hogy az igazságügyi hatóságok, amennyiben bíráskodási feladatuk gyakorlásáról van szó, pártatlan bírói tekintélyük megőrzése érdekében a lehető legnagyobb mértékű titoktartásra kötelezettek az általuk tárgyalt ügyekkel kapcsolatban (lásd a fent hivatkozott *Olujic*, §59).

165. A Bíróság ugyanakkor kiemelte, hogy figyelemmel különösen a hatalommegosztás egyre növekvő fontosságára és a bírói kar függetlensége garantálásának jelentőségére, a kérelmezőéhez hasonló helyzetben lévő bíró véleménynyilvánítási szabadságába való bármilyen beavatkozás tüzetes vizsgálatot igényel a Bíróság részéről (lásd a fent hivatkozott *Harabin* (dec.); lásd még a fent hivatkozott *Wille*, § 64). Ezenkívül az igazságszolgáltatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések közérdeklődésre tarthatnak számat, ezek megvitatását a 10. cikk általában magas szintű védelemben részesíti (lásd a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 86, valamint a fent hivatkozott *Morice*, § 128). Még ha egy vitatott kérdésnek politikai vonzatai vannak is, ez még önmagában nem elegendő ahhoz, hogy egy bíró ne

nyilváníthatson véleményt a kérdésről (lásd a fent hivatkozott *Wille*, § 67). A hatalommegosztással kapcsolatos kérdések nagyon fontos ügyeket érinthetnek egy demokratikus társadalomban, amelyekről a nagyközönségnek joga van tájékozódni, és amelyek a politikai vita tárgykörébe tartoznak (lásd a fent hivatkozott *Guja*, § 88).

166. Az Egyezmény 10. cikkével összefüggésben a Bíróságnak számításba kell vennie a körülményeket és az összes előzményt, amelyek közepette a szóban forgó kijelentéseket tették (lásd *mutatis mutandis*, *Morice*, § 162). Az ügy egészének fényében kell áttekintenie a kifogásolt beavatkozást (lásd a fent hivatkozott *Will*, § 63, valamint a fent hivatkozott *Albayrak*, § 40), különös fontosságot tulajdonítva a kérelmező által betöltött hivatalnak, a kérelmező nyilatkozatainak és az összefüggésnek, amelyben a nyilatkozatok elhangzottak.

167. Végül a Bíróság emlékeztet a „dermesztő hatásra”, amit a szankciótól való félelem a véleménynyilvánítás jogának gyakorlásával kapcsolatban különösen abban a többi bíróban kelt, akik szintén részt kívánnak venni a jogalkalmazást és a bírói kart érintő kérdésekről folytatott nyilvános vitában (lásd a fent hivatkozott *Kudeshkina*, §§ 99-100). Ez a hatás, amely a társadalom egésze számára kedvezőtlen, szintén olyan tényező, amely érinti a kiszabott szankció vagy büntető intézkedés arányosságát (lásd a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 99).

### *iii. A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyben*

168. A Bíróság emlékeztet arra a megállapítására (lásd a fenti 151. pontot), hogy a kifogásolt beavatkozás alapjául a kérelmező által a véleménynyilvánítási jogának gyakorlása során nyilvánosan kifejezett nézetek és kritikus megnyilvánulások szolgáltak. E tekintetben megjegyzi, hogy a kérelmező a szóban forgó jogalkotási reformokkal kapcsolatos nézeteit szakmai minőségében – mint a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke – fejezte ki. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként nemcsak joga, hanem kötelessége is volt, hogy véleményt mondjon a bírói kart érintő jogalkotási reformokról, miután összegyűjtötte és összegezte az alsóbb bíróságok véleményét (lásd a fenti 44. pontot). A kérelmező arra is használta jogkörét, hogy egyes érintett jogszabályokat megtámadjon az Alkotmánybíróságon, továbbá két ízben – a parlamenti szabályoknak megfelelően – megragadta az alkalmat, hogy közvetlenül a Parlament előtt fejtse ki véleményét (lásd a fenti 46. pontot). A Bíróság ezért különös fontosságot tulajdonít a kérelmező által betöltött hivatalnak, ezzel ugyanis feladatként és kötelességként is együtt jár a jogalkotási reformokkal kapcsolatos nézetek kifejtése, mely reformok valószínűsíthetően hatással lehetnek a bírói karra és annak függetlenségére. Ezzel kapcsolatban utal az Európa Tanács jogi aktusaira, amelyek elismerik, hogy minden bíró felelős a bírói függetlenség előmozdításáért és védelméért (lásd a bírák Magna Chartájának 3. pontját a 81. pontban), továbbá hogy konzultálni kell a bírakkal és a bírói karral a rájuk vonatkozó szabályzatot, valamint általánosabb megfogalmazás szerint az igazságszolgáltatást érintő jogszabályok előkészítése során, és be kell vonni őket az ilyen jogszabályok előkészítésébe (lásd az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE) 2002/3. sz. véleményének 34. pontját a fenti 80. pontban; és a bírák Magna Chartájának 9. pontját a fenti 81. pontban).

169. E tekintetben a Bíróságot nem győzte meg a Kormány azon érvelése, hogy a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki feladatköre jellegét tekintve inkább igazgatási, mint igazságszolgáltatási volt, és hogy a kérelmező tisztségéből való elmozdítását „a politikai kinevezettek felmentésére vonatkozó szabályok fényében, nem pedig a bírák felmentésére

irányadó szabályok szerint kell értékelni”, mely esetben a hatóságok jogszerűen vehetnék figyelembe a kérelmező igazságügyi reformmal kapcsolatos nézeteit.

170. A jelen ügyet meg kell különböztetni más ügyektől, ahol a bírói karba vetett közbizalom és e bizalom destruktív támadásoktól való megvédésének szükségessége képezte az ügy tárgyát (lásd a fent hivatkozott *Di Giovanni*, § 81, és a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 86). Bár a Kormány támaszkodott a bírói kar tekintélye és pártatlansága fenntartásának szükségességére, a kérelmező által nyilvánosan kifejtett nézetek és az általa tett nyilatkozatok nem tartalmaztak támadást a bírói kar más tagjai ellen (vö. a fent hivatkozott *Di Giovanni* és *Poyraz*); továbbá kritikát sem fogalmaztak meg folyamatban lévő eljárásokkal foglalkozó bírák magatartásával kapcsolatban (lásd a fent hivatkozott *Kudeshkina*, § 94).

171. Ellenkezőleg, a kérelmező a bírói kart érintő alkotmányozási és jogalkotási reformokkal kapcsolatban fejtette ki nézeteit és fogalmazta meg kritikáját – az igazságszolgáltatás működésével és reformjával, a bírói függetlenséggel és a bírák elmozdíthatatlanságával, valamint a bírák nyugdíjkorhatárának leszállításával kapcsolatos kérdésekről, amelyek mindegyike közérdekű kérdés (lásd *mutatis mutandis*, *Kudeshkina*, §§86 and 94). Nyilatkozatai nem mentek túl a – szigorúan szakmai szempontból megfogalmazott – pusztán kritikán. Ennek megfelelően a Bíróság úgy véli, hogy a kérelmező álláspontja és nyilatkozatai, amelyek egyértelműen a nagy közérdeklődésre számot tartó kérdésekről folytatott vita keretében tartoztak, megkövetelték, hogy véleménynyilvánítási szabadságát nagyfokú védelemben részesítsék, és ebbe minden beavatkozást szigorú vizsgálatnak vessenek alá – e tekintetben az alperes Állam hatóságai meglehetősen szűk mérlegelési mozgástérrel rendelkeztek.

172. Ezenfelül, bár a kérelmező továbbra is bíróként dolgozott az új Kúrián, ahol emellett az egyik polgári kollégiumot is vezette, három és fél évvel határozott időtartamú mandátumának lejártá előtt, amit a megválasztásakor hatályos jogszabályok írtak elő, elmozdították a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségéből. Ez aligha egyeztethető össze azzal, hogy kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani az igazságszolgáltatási funkciónak mint önálló államhatalmi ágának és a bírák elmozdíthatatlansága elvének, amely – a Bíróság ítélkezési gyakorlata, valamint nemzetközi és Európa tanácsi jogi aktusok szerint – a bírói függetlenség fenntartásának kulcsfontosságú eleme (a bírák elmozdíthatatlanságára vonatkozó, a Bíróság 6. cikk (1) bekezdése szerinti ítélkezési gyakorlatából következő elvekért lásd: *Fruni kontra Szlovákia*, no. 8014/07, § 145, 2011. június 21.; *Henryk Urban és Ryszard Urban kontra Lengyelország*, no. 23614/08, § 53, 2010. november 30.; lásd a nemzetközi és Európa tanácsi anyagokat a fenti 72–79. és 81–85. pontban; lásd még, *mutatis mutandis*, az Európai Unió Bíróságának a korábbi adatvédelmi biztos hivatalából való idő előtti elmozdítására vonatkozó, *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben hozott, 2014. április 8-i ítéletét a fenti 70. pontban). Ezen előzmények fényében úgy tűnik, hogy a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki tisztségéből való idő előtti elmozdítása – ellentétben a Kormány érvelésével – inkább akadályozta, mintsemhogy szolgálta volna a bírói függetlenség fenntartásának célját.

173. Ezenkívül a kérelmező mandátumának idő előtti megszüntetése kétségtelenül „dermesztő hatással” járt, azaz nemcsak a kérelmezőt, hanem más bírákat és bírósági elnököket is minden bizonnyal eltántorított attól, hogy a jövőben részt vegyenek a bírói kart is érintő jogalkotási reformokkal, valamint általánosságban a bírói függetlenséggel összefüggő kérdésekkel kapcsolatos nyilvános vitában.

174. Végül, a 10. cikk eljárási aspektusára is kellő figyelmet kell fordítani (lásd a fenti 161. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). A megfontolások fényében, amelyek alapján a Bíróság megállapította az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének megsértését, a Bíróság úgy véli, hogy a kérelmező – az Egyezmény 10. cikke szerinti – véleménynyilvánítási jogának gyakorlására vonatkozó, kifogásolt korlátozásokhoz nem kapcsolódtak hatékony és megfelelő biztosítékok a visszaélés ellen.

175. Összességében, még ha fel is tételezzük, hogy az alperes Állam indokai relevánsak voltak, a nemzeti hatóságok mérlegelési mozgásterére ellenére sem tekinthetők elegendőnek annak igazolására, hogy a kifogásolt beavatkozás „egy demokratikus társadalomban szükséges” volt.

176. Ebből következően megvalósult az Egyezmény 10. cikkének megsértése.

### III. A 13. CIKK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

177. A kérelmező – az Egyezmény 10. cikkével együtt értelmezendő 13. cikk alapján – kifogásolta a Kamaránál, hogy a Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumának idő előtti megszüntetése tekintetében megfosztották a hatékony hazai jogorvoslathoz való jogától. A Nagykamara előtt nem hozta fel kifejezetten ezt a panaszt. A 13. cikk szövege a következő:

„Bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

178. A Kormány arra hivatkozott, hogy a 13. cikk nem alkalmazandó a jelen ügyben, mivel a kérelmező a 10. cikk alapján nem tekinthető olyan személynek, akinek érdemi ügye van.

179. A Kamara megítélése szerint – figyelemmel az Egyezmény 6. cikkének megsértését rögzítő megállapítására – nem feltétlenül kell döntenie a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikkével együtt értelmezendő 13. cikk alapján támasztott panaszáról.

180. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a 13. cikk csak olyan jogsérelem tekintetében írja elő kötelezően a hazai jogorvoslatot, amely az Egyezmény értelmében vett „érdemi ügynek” tekinthető (lásd *Boyle és Rice kontra Egyesült Királyság*, 1988. április 27., § 52, Series A no. 131).

181. A Bíróság megjegyzi ugyanakkor, hogy a 6. cikk 13. cikkel összefüggésben „lex specialis”-nak minősül, azaz a 13. cikk követelményei beolvadnak a 6. cikk sokkal szigorúbb követelményeibe (lásd például *Kuznetsov és társai kontra Oroszország*, no. 184/02, § 87, 2007. január 11., valamint *Efendiyeva kontra Azerbajdzsán*, no. 31556/03, § 59, 2007. október 25.). Figyelemmel a Bíróságnak az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése alapján tett megállapításaira (lásd a fenti 122. pontot), a jelen panasz nem nyújt alapot semmiféle külön kérdéshez (lásd például a fent hivatkozott *Oleksandr Volkov*, § 189).

182. Következésképp a Bíróság megállapítja, hogy az Egyezmény 10. cikkével együtt értelmezendő 13. cikk alapján támasztott panaszt nem kell külön vizsgálni.

#### IV. A 14. CIKK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE AZ EGYEZMÉNY 6. CIKKE (1) BEKEZDÉSÉVEL ÉS 10. CIKKÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

183. A kérelmező kifogásolta a Kamaránál, hogy azért bántak vele másképpen, mint hasonló helyzetbe került más tisztségviselőkkel (más bírósági vezetőkkel, az Alkotmánybíróság elnökével), mert politikailag vitatott véleményeket fogalmazott meg. Az ellene irányuló intézkedések tehát „más vélemény” miatt indokolatlanul alkalmazott eltérő bánásmódnak minősülnek. Az Egyezménynek a 6. cikk (1) bekezdésével és a 10. cikkel együtt olvasott 14. cikkére hivatkozott. A Nagykamara előtt nem hozta fel kifejezetten ezt a panaszt. A 14. cikk az alábbiak szerint rendelkezik:

„A [jelen] Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

184. A Kormány azzal érvelt, hogy mivel a 6. cikk nem alkalmazandó a jelen ügyre, a vele együtt olvasott 14. cikk sem alkalmazható. Ami a kérelmezőnek a – 10. cikkel együtt olvasott – 14. cikk szerinti panaszát illeti, a Kormány véleménye szerint ez a panasz alapvetően azonos a 10. cikk alapján benyújtott panasszal. Mindenesetre a Kormány megjegyezte, hogy a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki pozíciója különbözött más bírákétól és a Parlament által választott más, közhivatalt betöltő személyekétől. A kérelmező közjogi státusa inkább a miniszterelnökéhez, a köztársasági elnökéhez és az Alkotmánybíróság elnökéhez hasonlított, akik közül – elmozdítása esetén – egyik sem fordulhat bírósághoz. A Kormány rámutatott, hogy a Legfelsőbb Bíróság más bírának, illetve az alsóbb bíróságok elnökeinek feladatait és funkcióit az igazságszolgáltatási rendszerben végrehajtott szervezeti változások egyáltalán nem vagy nem jelentősen érintették, az említettek nem voltak tehát a kérelmezőhöz hasonló helyzetben.

185. A Kamara úgy vélte, hogy – figyelemmel az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése és 10. cikke alapján tett megállapításaira – a kérelmezőnek az említett két rendelkezéssel együtt olvasott 14. cikk szerinti panaszát nem kell külön vizsgálni.

186. A Nagykamara úgy véli, hogy a kérelmezőnek az Egyezmény 14. cikke alapján tett panasza tartalmilag alapvetően ugyanaz a panasz, amit a Bíróság az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése és 10. cikke alapján már megvizsgált. Tekintettel az említett cikkek megsértésével kapcsolatos megállapításaira (lásd a fenti 122. és 176. pontot), a Nagykamara a Kamarával azonos álláspontra helyezkedve megállapítja, hogy a 14. cikk alapján nem merül fel külön kérdés, ennek megfelelően ez utóbbi cikk alapján nem tesz külön megállapítást (lásd például *Otegi Mondragon kontra Spanyolország*, no. 2034/07, § 65, ECHR 2011).

#### V. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

187. Az Egyezmény 41. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

#### **A. A kár**

188. A kérelmező állítása szerint a Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumának idő előtti megszüntetése és a tisztségével járó díjazással kapcsolatos visszaható hatályú jogszabályok hatálybalépése miatt (lásd a fenti 52. pontot) elveszítette elnöki fizetését, az elnöki pozícióhoz kapcsolódó egyéb juttatásokat és a mandátum lejárta utáni juttatásokat (hat havi végkielégítés és élethosszig tartó nyugdíj-kiegészítés), amelyekre mint korábbi Legfelsőbb Bírósági elnök jogosult lett volna). Vagyoni kártérítés iránti követelésére vonatkozóan a kérelmező részletes számítást nyújtott be; kártérítési követelésének összege 742 520 EUR (euró). Azzal érvelt, hogy egyértelmű okozati kapcsolat áll fenn a követelt vagyoni kártérítés és az Egyezmény 10. cikkének megsértése között.

189. A kérelmező azt is állította, hogy mandátumának idő előtti megszüntetési miatt szakmai karrierje és hírneve kárt szenvedett, őt pedig komoly frusztráció érte. Nem vagyoni kára tekintetében 20 000 EUR összegű igazságos elégtételt kért.

190. Bár a Kormány nem vitatta, hogy a kérelmező fizeteskiesése 59 319 EUR összeget tett ki, a kérelmező igazságos elégtétel címén támasztott teljes követelését túlzottnak tartotta. Emlékeztetett arra, hogy a kérelmező követelései többnyire az 1. sz. Jegyzőkönyv 1. cikke alapján benyújtott panaszával függnék össze, amit a Kamara elfogadhatatlannak nyilvánított.

191. Anélkül, hogy találgatásokba bocsátkozna a fizetés és a juttatások pontos összegével kapcsolatban, amit a kérelmező kapott volna, ha az Egyezmény megsértése nem következett volna be és ő a hivatali idejének végéig megmaradhatott volna a Legfelsőbb Bíróság elnökének posztján, a Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmezőt vagyoni kár érte. Azon álláspontját is közli, hogy a kérelmezőt szükségképpen nem vagyoni kár is érte, amelynek orvoslására nem elegendő, hogy ez az ítélet kimondja az Egyezmény megsértését. A kár méltányos értékelését követően, valamint a rendelkezésére álló valamennyi információ fényében a Bíróság indokoltnak tartja összesen 70 000 EUR összeg plusz az ezen összeg után fizetendő adók megítélését a kérelmező javára az őt ért összes kárért (lásd *mutatis mutandis* a fent hivatkozott *Kayasu*, § 128).

#### **B. Költségek és kiadások**

192. A Kamara előtt lefolytatott eljárás során keletkezett költségekért és kiadásokért a kérelmező 153 532 EUR, a Nagykamara előtt lefolytatott eljárás során keletkezett költségekért és kiadásokért pedig 27 338,70 EUR (a Nagykamara előtt lefolytatott nyilvános meghallgatás költségét is beleértve) összeget követelt. Részletes munkaidő-kimutatásokat nyújtott be, amelyeken feltüntette az ügyvédei által az ügy bírósági előkészítésére fordított munkaórák számát: a Kamara előtt lefolytatott eljárás esetében 669,5 óra jogi munka, óradíja: 190,50 EUR, valamint 406,9 óra jogi előkészítő munka, beleértve a fordításokat, óradíja: 63,50 EUR; a Nagykamara előtt lefolytatott eljárás esetében 135,6 óra jogi munka és 13,4 óra jogi előkészítő munka, a fentiekkel azonos óradíjjal. A kérelmező teljes költségigénye 180 870,70 EUR.

193. A Kormány megtámadta ezeket a követeléseket. Álláspontja szerint a kérelmező 1. sz. Jegyzőkönyv 1. cikke alapján benyújtott panaszához fűződő kártérítési kérelem miatt felmerült költségek nem tekinthetők szükségesnek és indokoltnak. A Kormány arra is rámutatott, hogy a kérelmező Nagykamara előtti meghallgatáshoz fűződő költségigénye túlzott mértékű és felnagyított.

194. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy kérelmező csak annyiban jogosult költségeinek és kiadásainak megtérítésére, ha bebizonyosodott, hogy az adott költségek és kiadások ténylegesen és szükségképpen felmerültek, és nagyságrendjüket tekintve indokoltak.

195. A jelen ügyben a Bíróság – figyelembe véve a birtokában lévő dokumentumokat és a fenti kritériumokat – 30 000 EUR megítélését tartja indokoltnak a kérelmező részére bírósági kiadások címén.

### **C. Késedelmi kamat**

196. A Bíróság azt tartja megfelelőnek, ha a késedelmi kamat mértéke az Európai Központi Bank marginális hitelkamatlába plusz három százalékpont.

### **EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG**

1. Tizenöt szavazattal – két ellenszavazat mellett – *megállapítja*, hogy az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdését megsértették;

2. Tizenöt szavazattal – két ellenszavazat mellett – *megállapítja*, hogy az Egyezmény 10. cikkét megsértették;

3. Egyhangúlag *megállapítja*, hogy az Egyezmény 10. cikkével együtt értelmezendő 13. cikk alapján benyújtott panaszt nem kell külön vizsgálni;

4. Egyhangúlag *megállapítja*, hogy az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésével és 10. cikkével együtt értelmezendő 14. cikk alapján benyújtott panaszt nem kell külön vizsgálni;

5. Tizenöt szavazattal – két ellenszavazat mellett – *megállapítja*, hogy:

a) alperes állam köteles három hónapon belül megfizetni – az alperes állam pénznemére átváltva a pénzügyi rendezés napján érvényes árfolyamon – az alábbi összegeket:

i. 70 000 EUR (hetvenezer euró), valamint az ezen összeget terhelő adók összege vagyoni és nem vagyoni kártérítésként;

ii. 30 000 EUR (harmincezer euró), valamint az ezen összeg után a kérelmező által fizetendő adók összege a költségek és kiadások tekintetében;

b) a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális hitelkamatlábát 3 százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után.

6. A kérelmező igazságos elégtételre vonatkozó követelésének fennmaradó részét *elutasítja*.

Készült angol és francia nyelven, kihirdetésre került 2016. június 23-án Strasbourgban, a Bíróság Emberi Jogi Épületében tartott nyilvános tárgyaláson.

Johan Callewaert

hivatalvezető-helyettes

Luis López Guerra

elnök

Az Egyezmény 45. cikke (2) bekezdésének és a Bíróság Eljárási Szabályzata 74.§ (2) bekezdésének megfelelően az alábbi különvéleményeket csatoljuk az ítélethez:

- a) Pinto de Albuquerque és Dedov bírák közös csatlakozó véleménye;
- b) Sicilianos bíró csatlakozó véleménye;
- c) Pejchal bíró különvéleménye;
- d) Wojtyczek bíró különvéleménye.

L.L.G

J.C.

## PINTO DE ALBUQUERQUE ÉS DEDOV BÍRÁK KÖZÖS CSATLAKOZÓ VÉLEMÉNYE

1. Teljes meggyőződéssel osztjuk az Emberi Jogok Európai Bírósága (a Bíróság) Nagykamarájának a jelen ügyben tett megállapításait, és javarészen indokolását is. Mindazonáltal úgy véljük, hogy az írásbeli ítéletből sok minden kimaradt. Az ügy néhány fontos elemével az ítélet vagy egyáltalán nem foglalkozott, vagy csak közvetetten érintette. Annak fényében, hogy ez az ügy központi jelentőségű a jogállamiság, a bírói függetlenség és a Bíróság mint ezen értékek európai őrzője szerepének meghatározása szempontjából, úgy érezzük, feltétlenül ki kell mondanunk a nagyközönség felé, ami az ítéletben kimondatlan maradt.

Először is, a 2011. december 31-i Alaptörvény átmeneti rendelkezései 11. cikke (2) bekezdésének jellege nem állapítható meg egyértelműen. Másodszor, a Bíróság eleve feltételezi, hogy joghatósággal rendelkezik annak értékelésére, hogy az alaptörvényi rendelkezések összhangban állnak-e az Emberi Jogok Európai Egyezményével (Egyezmény) – anélkül, hogy kifejtené hatáskörének jogalapját és kiterjedését. Mind a kifogásolt rendelkezések tartalmát, mind pedig az elfogadásukra irányuló eljárást azon vélelem alapján értékelték, hogy a Bíróságnak „természetes” vagy „jogos” kompetenciája volt a szóban forgó alkotmányos reformok – köztük a bírák függetlenségével és a jogállamisággal kapcsolatos kérdések – Egyezménynek való megfelelésének ellenőrzésére. Harmadszor, az alkotmányos reform értékelése vonatkozásában a Bíróság – a hazai jog szerint fennálló jogként – elismeri a kérelmező bírósághoz forduláshoz való jogát, bár a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátuma idő előtti megszüntetésének kérdése azzal a céllal szerepelt az Alaptörvény átmeneti rendelkezésében, hogy elejét vegyék annak, hogy a kérelmező munkaügyi bíróságon támadja meg a megszüntető határozatot. A Bíróság adottnak vette a bírósághoz fordulás jogát azáltal, hogy a bírói függetlenségre vonatkozó nemzetközi normákat, amelyek javarészt „soft law” (nem kötelező erejű jog) formáját öltik, beleértette a hazai jogba. Sarkosabban fogalmazva, a Bíróság nemcsak közvetlen hatást tulajdonít a magyar jogrendben a bírói függetlenség és a bírósághoz fordulás 6. cikk szerinti garantálásának; ennél tovább megy és megerősíti az Egyezmény alkotmány feletti hatását annak érdekében, hogy felülírja az ellentétes hazai alaptörvényi rendelkezést. Ennek során a Bíróság önmagát az európai alkotmánybíróságnak tekinti, amelynek hatásköre van arra, hogy belföldi alkotmányi rendelkezéseket megfosszon az érintett hazai jogrendben fennálló jogi hatásuktól.

### **Alkotmánysértő alaptörvényi normák**

2. A kérelmező kifogásolja, hogy nem tudott bírósághoz vagy igazságszolgáltatási feladatot ellátó egyéb, a *Vilho Eskelinen* teszt szerint „bíróságnak” minősíthető testülethez fordulni. Azzal érvel, hogy a törvényhozásban az alkotmányozó többség szándékosan a jogszabályi hierarchiában legmagasabb rendű jogszabályba foglalta bele a rendelkezést, nehogy ő az Alkotmánybírósághoz fordulhasson<sup>1</sup>. Ugyanakkor azt állítja, hogy a *Vilho Eskelinen* teszt első feltétele nem teljesült, azaz a bírósághoz fordulási jogát a hazai jog nem zárta ki. A Kormány rámutat a kérelmező indokolásában rejlő logikai ellentmondásra, amikor azzal érvel, hogy mivel az Alaptörvény a hazai jog része és kizárta a bírósághoz fordulást, ennél fogva a bírósághoz fordulást a hazai jog valójában kizárta. Ezenfelül, tekintettel a Legfelsőbb Bíróság elnökének más bírákhoz és az alsóbb bíróságok adminisztratív vezetőihez képest különleges

---

<sup>1</sup> 2015. április 8-i írásbeli előterjesztésének 22. pontja.

alkotmányos jogállására – mivel egyetlen más bírót vagy bírósági vezetőt sem a Parlament választotta meg, és egyikük sem élvezett a kérelmezőével azonos előjogokat, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnökén kívül egyetlen bírósági vezető sem volt kivéve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felügyelete alól –, a kérelmező Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátuma – ismét csak a Kormány szerint – „kormányzati” jellegű volt, ezért mandátumának megszüntetését indokolhatták „politikai megfontolások”. Ebből következően a *Vilho Eskelinen* teszt első feltétele – ha ez a teszt egyáltalán alkalmazandó – teljesítettnek tekintendő.

3. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, 1989–90-ben módosított 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 2011. december 31-ig volt hatályban. 2011. április 25-én elfogadták Magyarország új Alaptörvényét (Alaptörvény). Az Alaptörvény 2012. január 1-jén lépett hatályba. Q) cikke az alábbiakat mondja ki:

#### Q) cikk

(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

4. A jelen ügyben a Bíróság egy átmeneti alkotmányi rendelkezéssel, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek 11. cikke (2) bekezdésével találja magát szemben, amely önmagában és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 185. paragrafusával együtt olvasva is azzal a joghatással jár, hogy megfoszt egy konkrét személyt – a kérelmezőt – Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátumától anélkül, hogy a kérelmezőnek lehetősége lenne bírósághoz fordulni emiatt.

5. Ezen alkotmányi és alkotmánynál alacsonyabb szintű jogi keret ellenére a Bíróság az ítélet 107. pontjában úgy véli, a hazai jog biztosította a „tiszséget betöltő személy számára a jogot arra, hogy hivatali idejének lejártáig vagy mandátumának végéig kitöltse hivatali idejét”, és e tekintetben hivatkozik az 1949. évi Alkotmány 48. cikke (3) bekezdésére és 50. cikke (3) bekezdésére, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi XLVI. törvény 73. és 74/A paragrafusára. Ez volt ugyanis a hatályos jogi keret a kérelmező megválasztásakor és mandátuma alatt, egészen 2011. december 31-ig. A Bíróság hozzáteszi, hogy a mandátum beleegyezés nélkül, idő előtt történő megszüntetése esetén a tiszséget betöltő személy „a határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó joggal rendelkező”, hivatkozva *mutatis mutandis*, a *Zander kontra Svédország* ítéletre<sup>2</sup>. Ennek megfelelően a 109. pontban a Bíróság megállapítja, hogy megválasztásakor és mandátumának ideje alatt a kérelmezőnek érdemi ügye volt a tekintetben, hogy a magyar jog szerint jogosult volt a védelemre a Legfelsőbb Bírósági elnöki hivatalából való önkényes elmozdítás ellen. Más szóval a Bíróság – ítélezési gyakorlata alapján – beleérti a 2012. január 1-i állapot szerinti

<sup>2</sup> 1993. november 25., A sorozat, 279-B. Lásd az ítélet 107. pontját.

hazai jogi keretbe a Legfelsőbb Bírósági elnöki mandátum megszüntetésére vonatkozó határozat bírósági felülvizsgálatának jogát.

6. A 110. pontban a Bíróság emlékeztet arra, hogy a kérelmező mandátumának *ex lege* megszüntetése „nem szüntethette meg visszamenőleges hatállyal a megválasztásakor hatályban lévő, vonatkozó rendelkezések alapján fennálló jogainak védhetőségét”, kifejezetten elutasítva azon kérdés megválaszolását, hogy a hazai jogban az új alaptörvényi rendelkezések alapján létezett-e ilyen jog. Az ítélet 114. pontja megjelöli a végső jogalapot, amelynek alapján ezt a kérdést megválaszolták. A Bíróság „a bírák függetlenségére vonatkozó nemzetközi és Európa tanácsi normákra, valamint a bírák elmozdítása esetén alkalmazandó eljárási garanciákra” hivatkozik, köztük az az Egyesült Nemzetek Szervezetének az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó Alapelveire, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (EJB) 32. sz. általános észrevételére, az EJB „vonatkozó ítélkezési gyakorlatára”, a bírák alapokmányáról szóló európai chartára, az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE) 1. sz. állásfoglalására, a CCJE Bírák Magna Chartájára, sőt még az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatára is. Világosan fogalmazva: a Bíróság az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek „soft” jogára, valamint egy másik nemzetközi bírósági jogesetre hivatkozik jogalként nemcsak a bírói függetlenség elvének *in abstracto* megőrzésére, hanem a kérelmező elmozdíthatatlansághoz való egyéni polgári joga és e jog védelme érdekében bírósághoz forduláshoz való joga fennállásának *in concreto* megerősítésére is a magyar jogi keretben a 2012. január 1-i állapot szerint.

7. A fent említett nemzetközi jogi háttér által megerősítve a Bíróság a 118. pontban igen innovatív módon megállapítja, hogy az új alaptörvényi rendelkezés, amely egy konkrét bíró elmozdíthatatlanságát befolyásolja és megfosztja őt a bírósághoz fordulás jogától, nem vonta meg a kérelmező arra vonatkozó egyéni polgári jogát, hogy ne bocsáthassák el önkényesen, amelyet az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályok a fent említett új Alaptörvény hatálybalépése előtt biztosítottak. Kétségtelen, hogy a Bíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek 11. cikke (2) bekezdése nemcsak a 2011. december 31-i állapot szerinti rendes jogszabályokkal volt ellentétes, hanem a bírói függetlenségre vonatkozó, az 1949-es Alkotmány 48. cikke (3) bekezdésében említett garanciának is, beleértve a bírák elmozdíthatatlanságának garantálását, amire a Bíróság nyomatékkal utal az ítélet 108. pontjában. A bírói függetlenségre vonatkozó ugyanezen garanciát a 2011-es új Alaptörvény 26. cikke (1) bekezdése is tartalmazza, amelyben a kifogásolt átmeneti rendelkezés az „alkotmányértő alkotmányi rendelkezés” (*verfassungswidrigen Verfassungsnorm*)<sup>3</sup> figyelemreméltó példája.

8. A kérdés nem új Magyarországon<sup>4</sup>. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek alkotmányjogi státusával kapcsolatos vita azt követően alakult ki, hogy a magyar ombudsman arra kérte az

---

<sup>3</sup> Ezt a lehetőséget az alkotmányjogi szakirodalom is tárgyalja (lásd például Németországban: Otto Bachof s seminal *Verfassungswidrige Verfassungsnormen*?, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1951, és Gottfried Dietze: „Unconstitutional Constitutional Norms? Constitutional Development in Postwar Germany”, *Virginia Law Review*, Vol. 42, No. 1 (1956. január), 1–22. o.; valamint Európán kívüli áttekintés céljából: Aharon Barak: „Unconstitutional Constitutional Amendments”, *Israel Law Review*, Vol. 44 (2011): 321–341. o., és Yaniv Roznai: *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, London School of Economics and Political Science, 2014).

<sup>4</sup> A vita összefoglalásáról lásd: „Keeping the guardian under control: The case of Hungary”, Kovács Krisztina beszámolója, 2013. július 25., CDL-JU(2013)006; Halmai Gábor: „Unconstitutional Constitutional Amendments. Constitutional Courts as Guardians of the Constitution?”, *Constellations*, 2 (2012), 182–203. o.; és

Alkotmánybíróságot, hogy teljes egészében nyilvánítsa alaptörvény-ellenesnek az átmeneti rendelkezéseket vagy azok egy részét, mivel álláspontja szerint nem átmeneti intézkedéseket tartalmaznak. Az Alaptörvény 2012. június 18-i Első módosítása

4. egyértelművé tette, hogy az átmeneti rendelkezések azért alkotják az Alaptörvény részét, hogy az Alkotmánybíróság ne tudja őket felülvizsgálni. 2012. december 29-én az Alkotmánybíróság 45/2012. sz. határozatával semmissé nyilvánította a rendelkezéseket azon a címen, hogy nem felelnek meg az átmenetiség követelményének<sup>5</sup>. Elismerve, hogy „az alkotmányozó hatalom ... kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe”, a magyar alkotmánybírák kimondták, hogy „a demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.” Ennélfogva tehát – annak ellenére, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezett és nem módosítható „örökkévalósági záradékot”<sup>6</sup>, az Alkotmánybíróság elismerte, hogy belső hierarchia létezik a nevezett törvényen belül, és az Alaptörvényen belüli lehetséges ütközéseket ennek alapján kell feloldani.

9. Az Alkotmánybíróság mégsem vizsgálta felül érdemben az átmeneti rendelkezéseket. Ez az önkorlátozás a magyar Alkotmánybíróság részéről aligha felel meg az 1949-es Alkotmány és a 2011-es Alaptörvény közötti „alkotmányos kontinuitással”, amelyek megegyeznek többek között a jogállamiság alapelveinek, valamint a bírák függetlensége és elmozdíthatatlansága elvének elfogadásában<sup>7</sup>. Az ilyen kontinuitás magának az Alaptörvénynek a történelmi retorikájában,

---

egy nagyon érdekes kutatási anyag: „Analysis of the Performance of Hungary’s ‘one-party elected’ Constitutional Court Judges between 2011 and 2014”, szerzői az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság, 2014, elérhető online. Kifejezetten az új alaptörvényi rendelkezéseknek a jogállamiság alkotmányos elveinek és a bírói függetlenség elvének való megfeleléséről Magyarországon lásd még: CDL-AD(2011)016-e, a Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén elfogadott véleménye az új magyar Alaptörvényről (Velence, 2011. június 17–18.), 140. pont; CDL-AD(2013)012 A Velencei Bizottság 720/2013. sz. véleménye a magyar Alaptörvény Negyedik módosításáról, Strasbourg, 2013. június 17., 115. pont; és CDL-AD(2012)001, a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén elfogadott véleménye a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről (Velence, 2012. március 16–17.), 118. pont; CDL-AD(2012)020, a Velencei Bizottság 92. plenáris ülésén elfogadott véleménye a bírósági szervezetrendszerrel szóló sarkalatos törvényekről, amelyeket módosítottak a Magyarországról szóló CDL-AD(2012)001 vélemény elfogadását követően (Velence, 2012. október 12–13.), 88. pont.

<sup>5</sup> Magyarország Alkotmánybíróságának 45/2012. (XII. 29.) AB sz. határozata (IV.7. pont), ABK 2013. január, 2, 29), és Magyarország Alkotmánybíróságának 166/2011. (XII. 20.) AB sz. határozata, ABH 2011, 545.

<sup>6</sup> Mint például az 1814-es norvég Alkotmány 112. cikke, az 1947-es olasz Alkotmány 139. cikke, az 1949-es német Alaptörvény 79. cikke (3) bekezdése, az 1958-as francia Alkotmány 89. cikke, az 1976-os portugál Alkotmány 288. cikke és az 1982-es török Alkotmány 4. cikke.

<sup>7</sup> Lásd a magyar Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB sz. határozatát, ABK, 2012. június, 94, 97: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges... Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre,

a Preambulumában a „történeti alkotmányra” vonatkozó számos utalásban, és még egyértelműbben az R) cikk (3) bekezdésében gyökerezik, mely utóbbi kimondja, hogy „az Alaptörvény rendelkezéseit ... történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.

10. A jogállamiság elvei, valamint a bírói függetlenség és a bírák elmozdíthatatlanságának elve „alkotmányos kontinuitására” a legjobb bizonyíték az Alkotmánybíróságon belüli többség kisebbség között a 3076/2013. sz. AB határozatban folytatott, a Legfelsőbb Bíróság alelnöke által benyújtott alkotmányjogi panasszal kapcsolatos vita, akinek mandátuma az Alaptörvény hatálybalépése előtt kezdődött meg<sup>8</sup>. Érdemes megjegyezni, hogy a hét bíróból álló erős kisebbség fő érvei a hatalommegosztás, a visszaható hatályú törvénykezés tilalma, a jogállamiság elve és a jogorvoslathoz való jog garanciáin alapultak<sup>9</sup>. Figyelemmel a fent említett „alkotmányos kontinuitásra”, nincs kétség afelől, hogy ezek a magyar alkotmányos rendben az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után is meglévő, örökérvényű elvek, amelyeket az átmeneti rendelkezések fent említett 11. cikke (2) bekezdése közvetlenül megkérdőjelezett.

11. Ezenfelül, a magyar Alkotmánybíróság akkori ítélkezési gyakorlata szerint az állami hatóságok vezetőinek *ex lege* idő előtti elmozdítása csak rendkívüli körülmények – például az intézmény strukturális átalakítása – esetén alkotmányos<sup>10</sup>. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá a különbséget az Alkotmányban konkrétan említett állami tisztségviselők – mint például a Legfelsőbb Bíróság elnöke – és azon tisztségviselők között, akik a Kormánynak alárendelt állami szerveket vezetnek. Az előbbiek a legmagasabb szintű védelemre jogosultak: az Alkotmánybíróság kimondta, hogy e tisztségviselők „ciklusokon átívelő megbízási időtartama a demokratikus jogállam működésének ... biztosítója”<sup>11</sup>. Arra a következtetésre jutott például, hogy hivatalban lévő, alkotmányos szerepet betöltő állami vezetők tekintetében az új megbízatás-megszüntetési jogcím bevezetése a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába és a jogállamiság elvébe ütközik<sup>12</sup>.

12. A magyar alkotmányozó hatalom – a magyar Parlament kétharmados többséggel – úgy döntött, a Negyedik módosítás 12. cikkének (3) bekezdésével lezárja a folyamatban lévő alkotmányos vitát; az említett cikk a következőképpen módosítja az Alaptörvény 24. cikkének (5) bekezdését: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.” Ezenfelül a Negyedik módosítás 19. cikke bevezeti a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontját, amely kimondja, hogy „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” A nyíltan vállalt jogalkotási cél az volt, hogy az Alkotmánybíróság ne tudja felülvizsgálni az alkotmányi rendelkezések tartalmi alkotmányellenességét, és ne hivatkozhatson az Alkotmánybíróság 1990-ben történt

---

emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.”

<sup>8</sup> Lásd ezen ítélet 55. pontját.

<sup>9</sup> Lásd ezen ítélet 56. pontját.

<sup>10</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletére (7/2004. (III. 24.) AB), a Magyar Energia Hivatalra (5/2007. (II. 27.) AB) és a Gazdasági Versenyhivatalra (183/2010. (X. 28.) AB) vonatkozó határozatok. Például az 5/2007 AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hivatal egyidejű átszervezésére nem került sor, csupán hatásköre változott meg anélkül, hogy az elnöki és elnökhelyettesi tisztség megszűnt volna.

<sup>11</sup> A fent hivatkozott 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

<sup>12</sup> A fent hivatkozott 183/2010. (X. 28.) AB határozat.

létrehozásától az Alaptörvény 2012. január 1-i bevezetéséig hozott korábbi határozatokra. Ez nyilvánvalóan súlyos problémákat vet fel – egyebek között – a jogállamiság elvével és a jogbizonytalansággal kapcsolatban<sup>13</sup>. Miután felhívták e módosítás vizsgálatára, az Alkotmánybíróság 12/2013. sz. határozatában megállapította, hogy rendelkezik joghatósággal a Negyedik módosításban szereplő új rendelkezések vizsgálatára, ha annak részletes szabályairól külön törvények rendelkeznek – annak biztosítása érdekében, hogy „olyan rendszer jöjjön létre, amely nem ütközik európai uniós és nemzetközi jogi kötelezettséggel”<sup>14</sup>. Egyébként az Alkotmánybíróság a Negyedik módosítás hatálybalépése után is – esetenként – hivatkozott az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataira.

13. Mindent összevéve, az alkotmányos rendelkezések alkotmányellenességével kapcsolatos vita nem zárult le Magyarországon<sup>15</sup>. Mindenesetre, függetlenül az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos rendelkezések tartalmi alkotmányellenességének ellenőrzésére való hatáskörétől, az átmeneti rendelkezések 11. cikkének (2) bekezdése alapvetően alkotmányellenes alkotmányos rendelkezés – az új Alaptörvényben és a régi Alkotmányban egyaránt szereplő magyar „történeti alkotmány”, valamint a bírói függetlenség és a bírák elmozdíthatatlansága elvének „alkotmányos kontinuitása” fényében. 2012. január 1-jén a kérelmezőnek még mindig megvolt az egyéni polgári joga arra, hogy

ne mozgítsák el a megbízási időtartama alatt a Legfelsőbb Bírósági elnöki tisztségéből, kivéve szabályos elbocsátással, de még ebben az esetben is Munkaügyi Bírósághoz fordulhat jogorvoslatért; mindkét említett jogot védi ugyanis a hazai jog, amit a vonatkozó nemzetközi jogi normák – többnyire „soft” jogszabályok – értelmeznek és kiegészítenek.

### **Személyre szabott törvényhozás**

14. A Velencei Bizottság nézőpontjából, amit a Bíróság az ítélet 117. pontjában támogat, a kifogásolt jogszabály „egy konkrét személy ellen irányult”, ezért „ellentétes a jogállamiság elvével”. Másként fogalmazva, a jogszabály egy konkrét magánszemélynek hátrányt okozó konkrét eredmény elérésére irányult (*ad hominem, konkret-individuellen Massnahmegesetz*), amit a bírósági felülvizsgálat lehetőségének kizárása érdekében alkotmányozási kerettel biztosítottak. A Bíróság nagyon helyesen visszatáncolt a „konkrét feltételeket rögzítő külön jogszabályok, amelyek egy vagy több megnevezett személyre vonatkoznak” irányában tanúsított korábbi megengedő álláspontjától, csak részben hivatkozva a *Vistiņš és Perepjolkins* ügyben hozott ítéletre<sup>16</sup>, és csatlakozva a Velencei Bizottságnak a szóban forgó jogszabályt ellenző kristálytiszta álláspontjához.

---

<sup>13</sup> E módosítások kritikájával kapcsolatban lásd a fent hivatkozott 720/2013. sz. vélemény 88–108. pontját. A magyar Kormány álláspontja egy német tudós jogi szakvéleményén alapszik, aki a magyar alkotmányos keretben megtalálható összes alkotmányi rendelkezés azonos rangja mellett érvel, ennél fogva tagadja az alkotmányellenes alkotmányos normák létezésének lehetőségét és azt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az alkotmányos rendelkezések tartalmi alkotmányellenességének ellenőrzésére, bár ugyanezt megengedi olyan alkotmánymódosítás esetén, amely veszélybe sodorná az „emberi méltóság védelmének” elvét, Grundsatz vom Schutz der Menschenwürde (Rechtsgutachten zur Verfassungs- und Europarechtskonformität der Vierten Verfassungsnovelle zum ungarischett Grundgesetz vom 11/25. März 2013, Prof. Rupert Scholz, Berlin, 2013. április 18.).

<sup>14</sup> A magyar Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB sz. határozata.

<sup>15</sup> Lásd Kovács Krisztina fent hivatkozott jelentését, amely az indiai Legfelsőbb Bíróság példáját említi.

<sup>16</sup> Lásd *Vistiņš és Perepjolkins* kontra Lettország [GC], no. 71243/01, 2012. október 25.

15. Az Egyezmény 6. cikke vonatkozásában a Bíróság egyértelművé teszi, hogy ahhoz, hogy a Vilho Eskelinen teszt első feltétele teljesüljön, a kizárást általánosságban és absztrakt módon kell megfogalmazni az érintett tisztségre vagy személyzeti kategóriára, illetve az ezekkel kapcsolatos intézkedésekre vonatkozóan, itt pedig nem ez történt. Ebből eredően a kifogásolt hazai jogszabály a kérelmező esetében nem „zárta ki kifejezetten” a bírósághoz fordulás jogát, egyszerűen azért, mert nem rendelkezett a jogállamban érvényes és az Egyezmény értelmében vett „jogszabályi minőség” követelményei szerinti „jogszabály” minimumjellemzőivel. Következésképp a Vilho Eskelinen teszt első feltétele nem teljesült, és az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése alkalmazandó. Csak Radbruch szavait idézhetjük a Fifth Minute of Legal Philosophy c. művéből: “Es gibt also Rechtsgnmdsätze, die starker sind als jede rechtliche Satzung, so daß ein Gesetz, das ihnen widerspricht, der Geltung bar ist (Léteznek tehát jogelvek, amelyek nagyobb horderejűek, mint bármilyen jogi aktus, úgyhogy a velük ellentétes jogszabály érvénytelen)”<sup>17</sup>.

16. Miután erre a következtetésre jutott, a Bíróságnak határozott álláspontot kell képviselnie az Alaptörvény átmeneti rendelkezései 11. paragrafusának (2) bekezdése, valamint – ezzel együtt olvasva – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény 185. paragrafusa céljának törvényteleniségével kapcsolatban, amit az ítélet 156. pontjában meg is tesz. A Bíróság véleménye szerint a fent említett rendelkezések céljának törvénytelenége kirívó. A jogalkotási eljárás elejétől fogva a cél az volt, hogy feláldozzák a kérelmezőt a bírói karra vonatkozó kormánypolitika oltárán. Más szóval, a Bíróság megítélése szerint közvetlen összefüggés áll fenn egyfelől a – jogállamiság elve szerinti normák szempontjából – gyenge „jogszabályi minőség”, másfelől pedig az új jogszabály személyre szabott céljai között.

### **Az Egyezmény közvetlen, Alkotmány feletti hatása**

17. Rendkívül figyelemreméltó és üdvözlendő, hogy a Bíróság a kérelmező helyzetének megítéléséhez közvetlenül a bírói függetlenségre vonatkozó nemzetközi jogi normákra – köztük „soft” jogszabályi forrásokra – hivatkozik mint jogforrásra. A bírák szolgálati ideje és munkavégzési feltételeik biztonsága minden nemzetközi jogi norma – köztük az Európa Tanács normái – szerint a bírói függetlenség fenntartásához feltétlenül szükséges elemek. A Bíróság 6. cikk szerinti ítélezési gyakorlata szerint a bírák elmozdíthatatlansága mindenki számára kedvező, aki a 6. cikk értelmében „független bírósághoz” fordulhat<sup>18</sup>. Ezekben a normákban semmi nem sugallja azt, hogy a bírák elmozdíthatatlanságának elve nem alkalmazható bírósági elnökök megbízási időtartamára – függetlenül attól, hogy bíráskodási feladataikon túl igazgatási vagy vezetési feladatokat is ellátnak-e.

18. Ahogyan a magyar Alkotmánybíróság a 45/2012. sz. döntő fontosságú határozatában maga is kimondta, az európai jogállamok közös értékei nemzetközi szerződésekben – köztük is elsősorban az Egyezményben – rögzítettek<sup>19</sup>. A jelen ügyben a kifogásolt átmeneti rendelkezés kirívóan veszélyezteti az egyik ilyen értéket, a bírói függetlenséget.

<sup>17</sup> Gustave Radbruch: “Fünf Minuten Rechtsphilosophie”, Rhein-Neckar-Zeitung, 1945. szeptember 12., angolul: „Five Minutes of Legal Philosophy” (1945), Oxford Journal of Legal Studies, vol. 26, no. 1, 2006, 13–15. o.

<sup>18</sup> Például: Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság, no. 7819/77 és 7878/77, 1984. június 28., § 80; Cooper kontra Egyesült Királyság, no. 48843/99, 2003. december 16., § 118; valamint Fruni kontra Szlovákia, no. 8014/07, § 145, 2011. június 21.

<sup>19</sup> A fent hivatkozott 45/2012. AB határozat. Lásd még a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatot, ABH 2011, 545. Például a francia Conseil d’Etat már 1949. május 27-i ítéletében elismerte egy bíró személyhez fűződő jogát az elmozdíthatatlansághoz a Viron-Reville ügyben (lásd Gazette du Palais, 1949. június 10., 34–36. o.).

19. A hazai és a nemzetközi jog közötti kapcsolat kérdésében Magyarország által képviselt dualista megközelítés<sup>20</sup> semmiféle szerepet nem játszik a Bíróság indokolásában, amely ismét csak megmutatja – strasbourgi nézőpontból –, hogy a monista és a dualista rendszerek klasszikus megkülönböztetése teljesen idejétmúlt<sup>21</sup>. Ugyanilyen irreleváns a Bíróság számára a bírói kar függetlenségére, a bírák elmozdíthatatlanságára és az elmozdíthatatlanság védelmében az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó elvek felosztása a nemzetközi szokásjog vagy a kógens jog részét képező elvekre. A Bíróság számára elegendő annak megerősítése, hogy ezek az elvek léteznek a nemzetközi jogban, az Európa Tanács jogában és különösen az Egyezményben. A Bíróság nem megy el addig, hogy kifejezetten kimondja, hogy a fent említett elvek a civilizált nemzetek által elismert általános elvek, de hallgatólagosan ezt vallja.

20. Ezzel összefüggésben a Bíróság elutasítja a Kormány azon állítását, hogy „a 6. cikk alapján nem a kérelmezőnek van joga ahhoz, hogy független bíró legyen, hanem [ezzel szemben] a magyar polgároknak és mindenkinek, aki Magyarország joghatósága alá tartozik, van joga egy független bírói karhoz”.<sup>22</sup> A Kormány szerint a 6. cikk szövegéből egyértelmű, hogy a 6. cikk szerinti jogok birtokosai a bírósági eljárásban szereplő felek, nem pedig az ő ügyeikkel foglalkozó bírák. A Kormány tehát azon a véleményen volt, hogy a 6. cikkből nem vezethető le a bírák függetlenségéhez való személyhez fűződő joga, ennél fogva a kérelmező nincs sértetti pozícióban. A Bíróság másként vélekedik, ugyanis közvetlen hatást tulajdonít a hazai jogrendben a bírói kar – 6. cikk alapján garantált – függetlenségének, és e függetlenség védelmében az igazságszolgáltatáshoz való jognak. A Bíróság véleménye szerint a kérelmezőnek nemcsak érdemi ügye volt, hanem – az Egyezmény és más vonatkozó Európa tanácsi instrumentumok és nemzetközi jogi aktusok fényében – érvényesíthető személyhez fűződő polgári joga is a hazai jogban. Ezenfelül annak kimondásával, hogy ez a jog előnyt élvez a vele ellentétes átmeneti alkotmányi rendelkezéssel szemben, amely megakadályozta, hogy a kérelmező bírósághoz forduljon, a Bíróság elismeri a bírói kar Egyezményben

---

<sup>20</sup> Magyarországról mint dualista rendszerről lásd: Report on the implementation of international human-rights treaties in domestic law and the role of courts (Jelentés nemzetközi emberi jogi szerződések hazai jogban való végrehajtásáról és a bíróságok szerepéről), elfogadta a Velencei Bizottság a 100. plenáris ülésén (Róma, 2014. október 10–11.), CDL-AD(2014)036, 22. pont; Chronowski Nóra és Csatlós Erzsébet: „Judicial Dialogue or National Monologue? The International Law and Hungarian Courts”, *ELTE Law Journal*, 2013-1, 7–29. o.; Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea és Emszt Ildikó: „Hungary”, Dinah Shelton (szerk.), *International Law and Domestic Legal Systems, Incorporation, Transformation and Persuasion*, Oxford, OUP, 2011, 259–287. o.; és Anneli Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, CUP, 2005, 82–87. o. De „a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” az Alaptörvény Q) cikkének (3) bekezdése szerint közvetlenül bekerülnek a magyar jogrendbe. Az Alkotmánybíróság szerint „a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” kifejezés, ami az 1949-es Alkotmányban és a 2011-es Alaptörvényben egyaránt szerepel, az egyetemes nemzetközi szokásjogot, a kógens normákat (*ius cogens*) és a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket is magában foglalja (lásd a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot, ABH 1998,220).

<sup>21</sup> Ebből következően, az európai emberi jogi normák perspektívájából nézve a monisztikus és a dualisztikus országok megkülönböztetése „hamis probléma”. Lásd Andrew Drzemczewski kiváló anyagát: „Les faux débats entre monisme et dualisme - droit international et droit français: l'exemple du contentieux des droits de l'homme”, *Boletim da sociedade brasileira de direito internacional*, Ano 51, Nos. 113/118 (1998. jan./dec.), 100. o. A szerző a következő tanulságos megjegyzéseket teszi: „Amikor a Miniszteri Bizottság ... felügyeli az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtását, soha nem foglalkozik azzal, hogy egy állam monisztikus vagy dualista-e, vagy hogy beépítette-e az EJEE rendelkezéseit hazai jogába” (kiemelés a szerzőtől).

<sup>22</sup> Ez a vélemény a Nagykamara előtti előterjesztésben hangzott el.

garantált függetlenségének és e függetlenség védelmében az igazságszolgáltatáshoz való jognak a közvetlen, alkotmány feletti hatását.

21. Tekintettel arra, hogy egy 6. cikk szerinti garancia és jog velejébe történt egyértelmű beavatkozás, a Bíróság nem tehet úgy, mintha nem venné észre. Elvi alapon követelni kell a hazai jogszabályok – köztük az alkotmánytörvények – bírósági felülvizsgálatát az emberi jogok hatékony, nem illuzórikus védelmezése céljából Európában. Függetlenül attól, hogy a kérelmezőt bíróként nem mozdították el hivatalából, és a Legfelsőbb Bíróság bírájaként tovább szolgálhatott, a Legfelsőbb Bíróság elnöki posztjáról való elmozdítása dermesztő hatással volt más bírák szakmai véleménynyilvánítására, a bírói kar függetlenségére és a magyar jogállamiságra. Ebben a politikai és társadalmi összefüggésben a Bíróság súlyos veszélyt érzékel a tekintetben, hogy az Egyezményben biztosított összes jog és szabadság veszélyben van Magyarországon, mivel a mindenkori politikai többség kezébe vannak letéve, amely sakkfiguraként manipulálhatja a bírói kar legmagasabb tisztséget betöltő tagjait<sup>23</sup>. A Bíróság határozottan elutasítja tehát a Kormány azon érvét, hogy a kérelmező hivatalából való elmozdítása mögött valóban politikai megfontolásnak kellene lennie, hiszen a kérelmező pozíciója inkább igazgatási vagy „kormányzási”, semmint igazságszolgáltatási, nézetei pedig sokkal inkább politikai, semmint szakmai jellegűek voltak. Ugyanez a helyzet azzal az érvvel, hogy a bírósági igazgatási rendszerben és a Kúria hatáskörében történt szervezeti és feladatköri változtatásokat, valamint az új alkalmassági kritériumokat a bírói kar függetlensége növelésének igénye indokolta. Ugyanígy alapon utasítja el a Bíróság a Kormány azon álláspontját, miszerint „a bírói kar tényleges, illetve érzékelt függetlensége szempontjából nem lehet egyenlőségjelet tenni a nemzetközi bíróságon történő igazságszolgáltatás és a nemzeti igazságszolgáltatás közé”.<sup>24</sup> Eltekintve a Bíróság bírái iránti felháborító tiszteletlenségtől, a Kormány ezen „álláspontja” kétségbe vonja e Bíróság függetlenségét.

22. Alkotmányos hatáskörét teljes mértékben kijelentve a Bíróság azzal folytatja, hogy alaposan elemzi a kérelmező által kifogásolt alkotmányos és alkotmány alatti rangú jogszabályokat<sup>25</sup> és elfogadási eljárásukat<sup>26</sup>, valamint e jogszabályoknak az Egyezménnyel és a fent hivatkozott nemzetközi normákkal való összhangját. Bár az, ahogyan a Bíróság gondosan megvizsgálta mindkét említett szempontot, megérdemli teljes elismerésünket, egy részletet mégis ki kell emelni, nevezetesen azt, hogy a kifogásolt megszüntetést rendkívüli gyorsasággal léptették életbe, a törvénytervezethez utolsó pillanatban benyújtott egyéni képviselői indítványként „zárószavazás előtti módosítás” formájában, így kerülve meg a szokásos egyeztetési kötelezettségeket és a szabályszerű parlamenti vitát. Ebből a perspektívából nézve a jogalkotási folyamat „kísérletként értelmezhető arra, hogy megszabaduljanak egy konkrét személytől, aki jelölt lenne az elnöki pozícióra”, ahogyan a Velencei Bizottság megállapította<sup>27</sup>.

## **A Bíróság mint az Európai Alkotmánybíróság**

<sup>23</sup> Hogy Dupin főügyészt idézzük a júliusi monarchia alatt: „Un juge qui craint pour sa place ne rend plus la justice” (idézi Marcel Rousselet: Histoire de la magistrature française des origines a nos jours, Vol. 2, Plon, Paris, 174. o.).

<sup>24</sup> Ez az álláspont a Nagykamara előtti előterjesztés során hangzott el.

<sup>25</sup> Lásd az ítélet 150. pontját.

<sup>26</sup> Lásd az ítélet 149. pontját.

<sup>27</sup> Lásd az ítélet 59. pontját.

23. Az Európa Tanács autonóm jogrend, amely gazdasági, társadalmi, kulturális, tudományos, jogi és adminisztratív ügyekben kötött megállapodásokon és közös cselekvésen, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok fenntartásán és érvényesítésén alapszik<sup>28</sup>. E nemzetközi szervezet jogrendjének csúcán – a jogrendet alkotó több, mint 217 szerződés „élén” – az Emberi Jogok Európai Egyezménye áll, amelynek közvetlen, alkotmányok feletti hatása van az Európa Tanács tagállamainak hazai jogrendjére<sup>29</sup>. Az Egyezmény, amely több, mint a Részes Felek viszonyossági alapú kötelezettségeiről szóló többoldalú megállapodás, kötelezettségeket állapít meg a Részes Felek számára a joghatóságukon belüli valamennyi egyénnel és magánjogi szervezettel szemben. Ez azt jelenti, hogy az Egyezmény joga nemcsak deklaratív, hanem konstitutív hatállyal is bír a hazai jogrendre nézve. A Preambulumban nyomatékosan hangsúlyozva átalakító szerepét – mint az európai országok szorosabb unióját építő és az emberi jogokat páneurópai alapon fejlesztő eszköz –, az Egyezmény nem alárendelt sem a hazai alkotmányos szabályoknak, sem az állítólagosan magasabb rendű nemzetközi jogi normáknak, mivel az Egyezmény az európai földrész legfőbb jogszabálya<sup>30</sup>. Európában a tagállamok hazai jogával szemben az Egyezmény elsőbbséget élvez mint az európai közrend alkotmányos eszköze<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Az Európa Tanács 1949-es alapszabálya 1. cikkének b) pontja.

<sup>29</sup> Ezzel kapcsolatban lásd többek között: Greer és Wildhaber: „Revisiting the debate about ‘constitutionalising’ the ECtHR”, *Human Rights Law Review* 12:4 (2012), 655–687. o.; De Londras: „Dual Functionality and the persistent frailty of the European Court of Human Rights”, *European Human Rights Law Review*, issue 1 (2013), 38–46. o.; Arnold: „National and supranational constitutionalism in Europe”, in *New Millennium constitutionalism: paradigms of reality and challenges*, Harutyunyan (szerk.), 2013, 121–134. o.; Sweet: „Sur la constitutionnalisation de la Convention européenne des droits de l’homme: cinquante ans après son installation, la Cour européenne des droits de l’homme conçue comme une Cour constitutionnelle”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme* (2009), 923–944. o.; Levinet: „La Convention européenne des droits de l’homme, socle de la protection des droits de l’homme dans le droit constitutionnel européen”, in *Etudes: le droit constitutionnel européen, quel droit constitutionnel européen?* Gaudin, *Annuaire de droit européen*, vol.6 (2008), 89–123. o.; Costa: „La Cour européenne des droits de l’homme est-elle une cour constitutionnelle?” in *Melanges en l’honneur de Jean Gicquet*, Montchrestien (szerk.), 2007, 1–15. o.; Greer: *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, 2006, 172–173., 195. o.; Wildhaber: „The role of the European Court of Human Rights: an Evaluation”, *Mediterranean Journal of Human Rights*, 8 (2004), 9–29. o.; Alkema: “The European Convention as a constitution and its court as a constitutional court”, in *Protection des droits de l’homme, Melanges a la memoire de Rolv Ryssdal*, Paul Mahoney et al., (szerk.), Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 2000, 541–563. o.; Flauss: „La Cour européenne des droits de l’homme est-elle une cour constitutionnelle?” in *La Convention européenne des droits de l’homme: développements récents et nouveaux défis*, Bruylant, Brussels, 1997, 68–92. o.; és Schokkenbroek: „Judicial review by the European Court of Human Rights: constitutionalism at European level”, in *Judicial control: comparative essays on judicial review*, Bakker et al., Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1995, 153–165. o.

<sup>30</sup> Lásd *Anchugov és Gladkov kontra Oroszország*, nos. 11157/04 and 15162/05, § 50, 2013. július 4.; *Sejdic és Find kontra Bosznia-Hercegovina* [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, §§ 40–41, 54, ECHR 2009; *Dumitru Popescu kontra Románia* (no. 2), no. 71525/01, § 103, 2007. április 26.; és *United Communist Party of Turkey és társai kontra Törökország*, 1998. január 30., § 29, Reports of Judgments and Decisions 1998 I. Hasonló elveket érvényesít az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye alapján, különösen a „The Last Temptation of Christ” (*Olmedo-Bustos et al.*) kontra *Chile, Merits, Reparations, and Costs*, ügyben hozott 2001. február 5-i ítélet óta (lásd Mac-Gregor: „The Constitutionalization of International law in Latin America, Conventionality Control, The New doctrine of the Inter-American Court of Human Rights”, in *AJIL Unbound*, 2015. november 1., és a benne hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>31</sup> *Loizidou kontra Törökország* (előzetes kifogások) no. 15318/89, § 75, 1995. március 23., Series A no. 310. A magyar Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozata (ABH 2011, 290, 321) szerint a *pacta sunt servanda* elvéből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a Bíróság ítélkezési

A jelen ügyben a Bíróság nemcsak arra használta ezt az alkotmányos eszközt, hogy orvosolja a kérelmező által elszenvedett kárt, hanem arra is, hogy helytelenítse az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 11. cikkének (2) bekezdését, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény 185. paragrafusával együtt<sup>32</sup>. Az ítélet emlékeztet 118. pontja – a 110. ponttal együtt olvasva – megállapítja, hogy az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései II. cikke (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 185. paragrafusa nem bírt joghatással a hazai jogrendben. Mivel ezek a rendelkezések *ab initio* semmisek és nem bírnak joghatással a hazai jogrenden belül, az alperes állam köteles úgy eljárni, mintha soha nem léptette volna őket életbe. Ezzel a megállapítással a Bíróság nem ismeretlen vizekre evez, hanem pusztán csak egy régi normát követ, amit a Barrios Altos ügyben már korábban megállapítottak a „block of conventionality” doktrínáját sértő hazai jogszabályokra vonatkozóan<sup>33</sup>.

24. Bár a Bíróság kifejezetten nem mondta ki, a jelen ítélet következményei az Egyezmény 46. cikke alapján egyértelműek: Magyarországnak jóhiszeműen végre kell hajtania a jelen ítéletet, és semmissé kell nyilvánítania minden olyan hazai jogszabályt, rendeletet vagy közigazgatási intézkedést, amely ellentétes az Egyezménnyel, ahogyan a Bíróság a jelen ügyben értelmezte; és ennek következtében félbeszakadt mandátumának teljes időtartamára vissza kell helyeznie a kérelmezőt a Legfelsőbb Bíróság elnöki posztjára<sup>34</sup>.

### Következtetés

25. Ma az Egyezmény képviseli az európai *ius constitutionale commune*-t. Az Egyezmény alapján az Európa Tanács szükség esetén erős európai alkotmányos keresetet nyújthat be bármilyen ellentétes hazai alkotmányos keresettel szemben, függetlenül a támogató politikai többség nagyságától<sup>35</sup>. A jelen ügyben a Bíróság pontosan így tett. És helyesen tette, mindenekelőtt a jogállamiság és a magyar bírói kar intézményi és funkcionális függetlenségének védelme, másodsorban pedig a kérelmező azon személyhez fűződő jogának védelme érdekében, hogy ne menthessék fel önkényesen a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségéből. Az alperes Kormány nem tudott elrejtőzni sem a szubszidiaritás elve, sem a mérlegelési mozgástér doktrínája mögé. Európában nem lehet az annak rendje és módja

---

gyakorlatát, ha az nem következik a saját korábbi precedenseiből. Példa erre a magyar Alkotmánybíróság 4/2013. (II. 21.) AB határozata (ABH 2013, 188-211), amely követte a Bíróság Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott 33629/06. sz., az ötágú vörös csillag használatának büntetendőségével kapcsolatos ítéletét. Az alacsonyabb bíróságok esetében is találunk kiváló példákat erre az attitűdre, köztük a Fővárosi Ítéltábla 5-Pf.20.738/2009/7. sz., a Magyar Gárda ügyében hozott nevezetes ítélete.

<sup>32</sup> Az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság következetesen hangsúlyozta a bírói függetlenségnek mind a személyes-szubjektív, mind pedig az intézményi-objektív vonatkozásait, megállapítva, hogy bensőséges viszony áll fenn az utóbbi és „a jogállamiság és a demokratikus rend alapvető aspektusai” között (Legfelsőbb Bíróság (Quintana Coello et al.) kontra Ecuador, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C.) No, 266, para. 154., 2013. augusztus 23.).

<sup>33</sup> A Barrios Altos ügyben hozott 2001. november 30-i ítélet, Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C) No. 87, para. 44 (2001), amelyet követett többek között az Almonacid Arellano et al kontra Chile ügy, del Rosario Gomez Olivares és társai (Almonacid Arellano oldalán) kontra Chile, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, IACHR Series C No 154, para. 119, (2006).

<sup>34</sup> Lásd *mutatis mutandis*: Oleksandr Volkov kontra Ukrajna, no. 21722/11, § 208, 2013. január 9.

<sup>35</sup> Ahogyan az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság igen helyesen rámutatott, az emberi jogi jogsértéseket a politikai szavazattöbbség nem moshatja tisztára – még akkor sem, ha a szavazás demokratikus és a többség nagy (Gelman kontra Uruguay, Merits, Reparations and Costs, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C.) No. 221, paras, 238-239, 2011. február 24.).

szerint elfogadott nemzetközi emberi jogi kötelezettségek elől a hazai jog – az alkotmánytörvényeket is beleértve – sűrűjébe menekülni. Ez a nagy erőfeszítéseket igénylő emberijog-védelmi norma az Egyezményben Részes valamennyi Félre egyaránt vonatkozik.

## SICILIANOS BÍRÓ CSATLAKOZÓ VÉLEMÉNYE

(Fordítás)

1. A jelen ítéletnek mind a következtetésével, mind az indokolásával egyetértek. Figyelemmel azonban az ügy általános fontosságára az igazságszolgáltatás függetlensége szempontjából, az alábbi észrevételeket kívánom tenni az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt, szóban forgó elv hatályával kapcsolatban.

### **A bírói függetlenség a Bíróság ítélkezési gyakorlatában az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése alapján: a bírósági eljárásban részt vevő személyek független bíróhoz való joga**

2. Ismeretes, hogy a Bíróság már több harminc éve több alkalommal hangsúlyozza, hogy a bíróságnak mind a felektől, mind a végrehajtó hatalomtól függetlennek kell lennie. A *Campbell és Fell* ítélet mára már klasszikussá vált megfogalmazása szerint: „[Annak eldöntése során, hogy egy testület „függetlennek” tekinthető-e – különösen a végrehajtó hatalomtól és az ügyben szereplő felektől (lásd többek között az 1981. június 23-i *Le Compte, Van Leuven és De Meyere* ítéletet, Series A no. 43, § 55) –, a Bíróság figyelembe vette a testület tagjai kinevezésének módját és hivatali idejük időtartamát (uo. § 57), a külső nyomás elleni garanciális rendelkezések meglétét (lásd az 1982. október 1-i *Piersack* ítéletet, Series A no. 53, § 27) és azt a kérdést, hogy a testület függetlennek látszik-e (lásd az 1970. január 17-i *Delcourt* ítéletet, Series A no. 11, § 31)]” (lásd az 1984. június 28-i *Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság* ítéletet, § 78, Series A no. 80). A Bíróság ezzel kapcsolatban hozzáfűzte, hogy itt „a bíróságok által a nagyközönség körében keltett bizalomról” van szó (lásd *Clarke kontra Egyesült Királyság* (dec.), no. 23695/02, ECHR 2005-X).

3. Hasonlóképpen, a Bíróság az igazságszolgáltatásnak a törvényhozástól való, szükséges függetlenségét is kiemelte. A *Stran Greek Refineries és Stratis Andreadis kontra Görögország* ítéletben általánosságban megjegyezte, hogy „a jogállamiság elve és a tisztességes eljárás 6. cikkben említett fogalma ... a törvényhozás részéről az igazságszolgáltatásba való minden olyan beavatkozást kizár, ami mögött a jogvita bírósági eldöntésének befolyásolása húzódik meg szándékként” (lásd *Stran Greek Refineries és Stratis Andreadis kontra Görögország*, 1994. december 9., §49, Series A no. 301-B). Az azóta sokat emlegetett kifejezés (lásd például: *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society kontra Egyesült Királyság*, 1997. október 23., § 112, Reports of Judgments and Decisions 1997-VII; *Zielinski és Pradal és Gonzalez és társai kontra Franciaország* [GC], nos. 24846/94 and 34165/96 to 34173/96, § 57, ECHR 1999-VII; *Scordino kontra Olaszország* (no. I) [GC], no. 36813/97, § 126, ECHR 2006-V; valamint *Tarbuk kontra Horvátország*, no. 31360/10, § 49, 2012. december 11.) a hatalommegosztás gondolatát hordozza.

4. A bírói kar függetlenségének elve nem pusztán a bírának a végrehajtó és a törvényhozó hatalommal való kapcsolatáról szól. Az igazságszolgáltatási függetlenségre is vonatkozik magán a jogalkalmazási rendszeren belül. A bírának mint egyéneknek függetlennek kell lenniük – nemcsak a külső befolyástól, hanem minden „belső” befolyástól is. Ez a „belső bírói függetlenség” azt jelenti, hogy a bírák sem a kollégáiktól, sem a bíróságon igazgatási feladatokat ellátó személyektől – köztük a bíróság elnökétől vagy egy kollégiumi elnöktől –

nem kapnak utasításokat, és az említettek nem gyakorolnak rájuk nyomást (lásd *Parlov-Tkalcic kontra Horvátország*, no. 24810/06, § 86, 2009. december 22., valamint *Agrokompleks kontra Ukrajna*, no. 23465/03, § 137, 2011. október 6.; lásd még *Moiseyev kontra Oroszország*, no. 62936/00, § 182, 2008. október 9.). A megfelelő garanciák hiánya, amelyek biztosítják a bírák függetlenségét az igazságszolgáltatási ágazaton belül – és különösen a bírósági hierarchiában a feletteseikkel szemben – vezethetett a Bíróság azon megállapításához, hogy ha egy kérelmezőnek kételyei vannak valamely bíróság függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatban, az objektíve indokoltnak mondható (lásd a fent hivatkozott *Parlov-Tkalcic*, § 86; a fent hivatkozott *Agrokompleks*, § 137; a fent hivatkozott *Moiseyev*, § 184; valamint a *Daktaras kontra Litvánia*, no. 42095/98, §§ 36 and 38, ECHR 2000-X).

5. A Bíróság ítélkezési gyakorlata a bírói függetlenség elvének számos aspektusával foglalkozott: a felekkel szembeni függetlenséggel, a végrehajtó és törvényhozó hatalommal szembeni függetlenséggel és a bírák belső függetlenségével. A bírói függetlenség mindezen vonatkozásait azonban a „mindenkinek joga van a tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz ... független és pártatlan, törvényen alapuló bíróság előtt” joga szempontjából vizsgálták. Más szóval, az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének szövege nyomán a Bíróság a bírósági eljárásba bevont személyek jogainak szempontjából, nem pedig a bírák saját függetlenségükhöz való, az állam által garantált és tiszteletben tartott jogának perspektívájából elemezte a bírói függetlenség kérdését.

6. Ez az ügy *a priori* alkalmas volt ez utóbbi szempont vizsgálatára. Ugyanakkor a 6. cikk alapján a kérelmező egyedül a tisztességes tárgyaláshoz való jog hagyományosabb aspektusára, nevezetesen az igazságszolgáltatáshoz való jogra hivatkozott. Ilyen körülmények között a Bíróság – igen helyesen – vizsgálatát a hivatkozott jogra korlátozta. Mindazonáltal a bírói függetlenség elve mindenütt jelen van az ítéletben. A „Tényállás” c. részben a Bíróság számos nemzetközi, egyetemes és regionális szöveget idéz, köztük a bírói függetlenséggel és – ezzel összefüggésben – a bírák elmozdíthatatlanságának elvével kapcsolatos példákat az ítélkezési gyakorlatból (lásd az ítélet 72–87. pontját). A „Jog” c. részben a Bíróság kimerítően vizsgálja ezeket az elveket a kérelmező véleménynyilvánításhoz való joga szempontjából.

#### **A nem kötelező erejű nemzetközi szövegek: a bírói függetlenség a bíró függetlenséghez való alanyi jogát is magában foglalja**

7. Az ítéletben idézett nem kötelező erejű szövegek közül számos kiemeli a bíró alanyi jogát a saját függetlenségéhez. Miután tehát a CCJE által 2010 novemberében elfogadott Bírák Magna Chartája kimondja, hogy „a bírói függetlenség és pártatlanság az igazságszolgáltatás működésének elengedhetetlen feltétele”, azt is hozzáteszi, hogy „a bírói függetlenség törvényben meghatározott, funkcionális és anyagi. Garantálni kell a többi államhatalmi ággal, a jogkeresőkkel, más bírakkal és általában a társadalommal szemben – a legmagasabb szintű nemzeti jogszabályokban...” (a szöveget az ítélet 81. pontja idézi, a dőlt betűs kiemelés tőlem). Hasonlóképpen, a Velencei Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy „a bírói kar függetlensége és a hatékony igazságszolgáltatás fenntartásához fűződő érdek megkívánja, hogy védelemben részesítsék a bírói kart a feladatainak ellátása során történő önkényes elbocsátással és beavatkozással szemben” (az ítélet 82. pontjában idézett vélemény; lásd még a Velencei Bizottság és az Európa Tanács Emberi Jogi Főigazgatóságának (DGI) Emberi Jogi Igazgatósága (DHR) közös véleményének 97. pontját, amelyet az ítélet 83. pontja idéz).

## **A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye: a megfogalmazás lényegében azonos az Egyezmény szövegével**

8. A fenti nem kötelező erejű szövegekhez és véleményekhez képest még fontosabb az Egyezmény 6. cikkének a „független bíróságra” vonatkozó szövegrészéhez hasonló, sőt vele azonos megfogalmazást tartalmazó egyezmények és megállapodások értelmezése. Megjegyzendő, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya („ICCPR”) 14. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy (az ellene emelt bármely vádat) ... a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el”. Az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye 8. cikkének (1) bekezdése hasonló rendelkezést tartalmaz: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által felállított független és pártatlan bíróság megfelelő garanciális rendelkezésekkel biztosított tárgyaláson bírálja el...” Más szóval, e két kötelező erejű jogi aktus szövege – az Egyezményben szereplő megfogalmazáshoz hasonlóan – a bírósági eljárásba bevont személyek jogainak szempontjából, nem pedig a bírák saját függetlenségükhöz való, az állam által (akár a bírói karon belül is) garantált és tiszteletben tartott jogának perspektívájából közelíti meg a bírói függetlenség kérdését.

### **Az Emberi Jogi Bizottság ítélkezési gyakorlata: középpontban a bíró függetlenséghez való joga**

9. Az ICCPR 14. cikke (1) bekezdésének fent idézett szövege ellenére az Emberi Jogi Bizottság számos alkalommal maguknak a bíróknak a jogai felől is megközelítette a kérdést – és ezzel összefüggésben az állam azon kötelezettsége felől, hogy biztosítsa a bírák függetlenségét. Itt elsősorban az Egyezségokmány 14. cikkéhez (A bíróság előtti egyenlőséghez és a tisztességes eljáráshoz való jog) fűzött 32. sz. általános észrevételre utalunk. Ez az általános észrevétel a függetlenség garantálásának különböző szempontjait emeli ki maguknak a bíróknak a perspektívájából (kinevezés, szakképesítés, hivatali idő biztonsága, díjazás, előléptetés, áthelyezés, felfüggesztés, elbocsátás, fegyelmi intézkedések stb.), továbbá azokat az intézkedéseket, amelyeket az államoknak meg kell tenniük a bírák tényleges függetlenségének garantálása, a „döntésük meghozatala során mindenfajta politikai befolyásolással”, valamint az összeférhetetlenséggel és megfélemlítéssel szembeni védelmük érdekében (lásd az ítélet 73. pontjában idézett szövegrészeket).

10. Ez az általános észrevétel az Emberi Jogi Bizottságnak a tisztességes eljáráshoz való joggal – az „egyéni közléseket” is beleértve – kapcsolatos gyakorlatát kodifikálja. Ebből következően megjegyezzük, hogy a Bizottsághoz különféle közlések érkeztek maguktól a bíraktól, amelyekben a bírák azt állították, hogy a megállapított eljárások és biztosítékok megsértésével mentették fel őket tisztségükből (vagy a mandátumuk idő előtt véget ért). Ezekben az ügyekben megállapították, hogy „a szóban forgó elbocsátások a bírói karnak – az Egyezségokmány 14. cikke (1) bekezdése által védelemben részesített –függetlensége elleni támadásnak minősülnek” (lásd *Mundyo Busyo et al kontra Kongói Demokratikus Köztársaság*, Communication No. 933/2000, 2003. szeptember 19., lásd az ítélet 75. pontjában idézett szövegrész). Kétségtelen, hogy más ügyekhez hasonlóan az ilyen típusú kommunikációt ebben az ügyben is az Egyezségokmány 14. cikke (1) bekezdésével együtt értelmezett 25. cikk c) pontja alapján vizsgálták; az említett helyek együttesen elismerik, hogy minden polgárnak joga van arra, hogy „az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen”. Az is igaz, hogy a közhivatalokhoz való hozzáférés jogát

ebben a formában nevesítve az Egyezmény nem részesíti oltalomban<sup>36</sup>. Ugyanakkor – ahogyan a *Mundyo Busyo* ítéletben szereplő fent idézett megfogalmazásból egyértelműen kitűnik – a Bizottság abban az ügyben a kifogásolt felmentést nemcsak az Egyezségokmány 14. cikke (1) bekezdésével együtt értelmezett 25. cikk c) pontja alapján vizsgálta, hanem a bírói függetlenség önálló alapon való védelmezése perspektívájából is, amit a 14. cikk nyújt. Ezt a megközelítést a *Bandaranayake kontra Sri Lanka* ügy is megerősítette (Communication No. 1376/2005, 2008. július 24.), amelyben a Bizottság megállapította többek között, hogy „a felmentési eljárás nem tartotta tiszteletben a tisztességes eljáráshoz való jog alapvető követelményeit, továbbá nem biztosította, hogy a szerző megkapja a szükséges garanciákat, amelyekhez bírói minőségében joga volt, ami a bírói kar függetlensége elleni támadásnak minősül” (a jelen ítélet 76. pontjában idézett szövegrész).

### **Az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlata: a független bíróhoz való jogtól a bíró függetlenséghez való jogáig**

11. Hasonlóak a megfigyelések – *mutatis mutandis* – az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság ugyanezen tárgyra vonatkozó, közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata tekintetében is, amelyeket a jelen ítélet 84. és 85. pontja idéz. Ezzel kapcsolatban jelentősége van annak, hogy az Amerika-közi Bíróság az ecuadori Legfelsőbb Bíróság 27 bírójának parlamenti határozattal történt elmozdításáról szóló, 2013. augusztus 23-i, *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) kontra Ecuador* ügyben hozott ítéletében a független bíróhoz való jogra vonatkozó korábbi ítélkezési gyakorlatára épített, mely jogot az amerikai Egyezmény 8. cikke (1) bekezdése – ahogyan láttuk – az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésében foglaltakkal gyakorlatilag azonos feltételekkel garantálja. Az érintett ítéletből származó alábbi kivonat jó tájékoztatást nyújt erről:

„A fentiek a Bíróság ítélkezési gyakorlatának néhány aspektusát kívánják megvilágítani. A Reveron Trujillo kontra Venezuela ügyben a Bíróság valóban megállapította, hogy a független bíróság előtti meghallgatáshoz való jog, amit az Egyezmény 8. cikke (1) bekezdése is tartalmaz, csak arra terjed ki, hogy a polgárnak joga van ahhoz, hogy független bíró ítélkezzen az ügyében. Fontos azonban rámutatni, hogy a bírói függetlenséget nem szabad csak bíraskodással összefüggő kérdésekben elemezni – figyelemmel arra, hogy a bíróra egy sor olyan garanciának kell vonatkoznia, amelyek révén a bírói függetlenség megerősödik. A Bíróság helyénvalónak tartja annak kimondását, hogy a bírói függetlenség garantálásának megsértését – ami a bíró hivatali idejével és tisztségében való stabilitásával van összefüggésben – a kinevezésének idejét önkényesen befolyásoló állami határozattal érintett bíró hagyományos jogainak fényében kell vizsgálni. Ebben az értelemben véve a bírói függetlenség intézményi garanciája közvetlenül összefügg a bírónak a tisztségében való maradására vonatkozó jogával, ami a hivatali idő garantálásának következménye (a *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) kontra Ecuador* ítélet 153. pontja, amelyet a jelen ítélet 84. pontja idéz).

12. Ezt az ítélkezési gyakorlatot a *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) kontra Ecuador* (2013. augusztus 28.) és a *Lopez Lone et al. kontra Honduras* (2015. október 5.) ítéletek is megerősítették. Az Amerika-közi Bíróság álláspontja szerint mára már

---

<sup>36</sup> Ismeretes, hogy az Egyezményhez tartozó 1. sz. Kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke – bár az ítélkezési gyakorlat közvetítésével sok fejtegetést és kiegészítést fűztek hozzá – hatályát tekintve szűkebb, mint az ICCPR 25. cikke.

megállapítotttnak tűnik, hogy az Amerikai Egyezmény 8. cikke (1) bekezdése nemcsak a bíróság előtt megjelenő személyek független bíróhoz való jogát ismeri el, hanem maguknak a bírácoknak a jogát is arra, hogy az állam biztosítsa és tiszteletben tartsa a függetlenségüket.

### **A bírói függetlenséghez való, az Egyezmény által védett alanyi jog felé?**

13. A fenti megfontolások nyomán felvetődik a kérdés, hogy az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy a bírósági eljárásban részt vevő személyek pártatlan bírósághoz való jogával párhuzamosan a bírácoknak is alanyi joguk van ahhoz, hogy egyéni függetlenségüket az állam biztosítsa és tiszteletben tartsa. Ha erre a kérdésre a válasz „igen” lenne, az azt sugallná, hogy a bírác maguk hivatkozhatnának a 6. cikkre anélkül, hogy bizonyítaniuk kellene, hogy függetlenségük megsértése egyben a véleménynyilvánítási joguk vagy az Egyezményben biztosított más joguk gyakorlásába való indokolatlan beavatkozást is jelentett. Más szóval, egy ilyen értelmezés erősítené a bírói függetlenség Egyezmény által biztosított védelmét.

14. Amint ismeretes, a *Golder* ítéletben a Bíróság a 6. cikk (1) bekezdésében szereplő igazságszolgáltatáshoz való jog azonosítása céljából teleologikusan értelmezte az Egyezményt. Miután megjegyezte, hogy a szóban forgó rendelkezés „nem mondja ki kifejezetten a bírósághoz fordulás jogát” (lásd *Golder kontra Egyesült Királyság*, 1975. február 21., § 28, Series A no. 18), a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikkében található értelmező elvek összességére utalt, köztük a preambulum fontosságára, amely „igen hasznos az értelmezendő jogi aktus „tárgyának” és „céljának” meghatározásakor” (uo., 34. pont). Hasonlóképpen felhívta a figyelmet az aláíró kormányoknak a jogállamiság elvébe vetett „mélységes meggyőződésére”, amire a preambulum is utal, és e koncepciónak az Egyezmény rendszerében betöltött kulcsszerepére. E tekintetben arra a következtetésre jutott, hogy „polgári ügyekben a jogállamiság elve aligha képzelhető el a bírósághoz fordulás lehetősége nélkül” (uo.). Emlékeztetett továbbá a Bécsi Egyezmény 31. cikke (1) bekezdésének c) pontjára, amely szerint figyelembe kell venni „a felek közötti kapcsolatokra alkalmazandó valamennyi releváns nemzetközi jogi szabályt”, köztük a Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikke (1) bekezdése c) pontja értelmében vett „a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket”. Megjegyezte, hogy az egyik elv ezek közül tiltja az igazságszolgáltatás megtagadását. Mindezen szempontokat figyelembe véve arra a mindmáig nevezetes következtetésre jutott, hogy „elképzелhetetlen lenne..., hogy a 6. cikk (1) bekezdése részletesen ismertesse egy folyamatban lévő perben a feleknek nyújtott eljárási garanciákat, és mindenekelőtt ne részesítse védelemben azt, ami valójában lehetővé teszi a szóban forgó garanciák igénybevételét, vagyis a bírósághoz fordulást... a bírósághoz fordulás a 6. cikk (1) bekezdésében rögzített jog szerves alkotóeleme” (uo., §§ 35, 36).

15. A Bíróság azóta számos alkalommal emlékeztetett a jogállamiság elvének fontosságára az Egyezmény 6. cikkével összefüggésben (a teljesség igénye nélkül lásd: *Siegle kontra Románia*, no. 23456/04, § 32, 2013. április 16.; *Varniene kontra Litvánia*, no. 42916/04, §37, 2013. november 12.; *Solomun kontra Horvátország*, no. 679/11, §46, 2015. április 2.; *Ustimenko kontra Ukrajna*, no. 32053/13, § 46, 2015. október 29.; és *Amirkhanyan kontra Örményország*, no. 22343/08, § 33, 2015. december 3.), továbbá a nemzetközi jog vonatkozó szabályai figyelembevételének szükségességére az Egyezmény értelmezése és alkalmazása során (mások mellett lásd: *Hassan kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 29750/09, §§ 100, 102, ECHR 2014). Azonban véleményem szerint a jogállamiság elve nehezen képzelhető el

az államnak azon kötelezettsége nélkül, hogy a bírói függetlenség védelmére biztosítékokat nyújtson, valamint – ebből eredően – maguknak a bírának a függetlenséghez való joga nélkül. Ezenfelül – ahogyan a jelen ítéletben idézett nemzetközi jogi szövegek egészéből világosan látszik – ma a bírói függetlenség a nemzetközi jog általános elveinek szerves részét képezi, amit az Egyezmény értelmezése során figyelembe kell venni. Ugyanígy a 6. cikk (1) bekezdésének olyan értelmezése, miszerint e cikk védelemben részesíti a bíró függetlenséghez való alanyi jogát, tökéletes összhangban állna a szóban forgó rendelkezés tárgyával és céljával. Ezzel kapcsolatban osztom a Bírák Magna Chartájában szereplő következő gondolatot: „a bírói függetlenség és pártatlanság az igazságszolgáltatás működésének elengedhetetlen feltétele” (a fenti 7. pontban idézett szöveg). Valóban, hogyan remélhetjük, hogy a bírósági eljárásban részt vevő személyeket megilleti a független bíróhoz való jog, ha maguknak a bírának nem nyújtunk olyan biztosítékokat, amelyek képesek biztosítani ezt a függetlenséget? Véleményem szerint a bírák ilyen alanyi joga benne rejlik a 6. cikk első bekezdésének biztosítókaiban és a tisztességes eljárás fogalmában. Úgy gondolom, ezt a megközelítést az Emberi Jogi Bizottság és az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság fent említett ítélezési gyakorlata is alátámasztja.

## PEJCHAL BÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

Sajnálatomra, egyet nem értésemet kell kifejeznem az Egyezmény megsértésére vonatkozó megállapítással kapcsolatban. Nem tudtam a többséggel együtt szavazni.

Abban egyet tudok érteni a többséggel, hogy ez az ügy a szabadságról szól. De mi a szabadság? Friedrich Hayek a „Law, Legislation and Liberty” című híres művében a következőket mondta a szabadság diszciplínájáról:

„Az ember nem szabadságban fejlődött ki. A kis csoport tagja minden volt, csak szabad nem – a túléléshez a csoporthoz kellett tapadnia. A szabadság a civilizáció terméke, amely kiszabadította az embert a kis csoport korlátaiból; a csoport pillanatnyi hangulatának ugyanis még a vezetőnek is alá kellett vetnie magát. A szabadság a civilizáció diszciplínájának – amely ugyanakkor a szabadság diszciplínája is – fokozatos kifejlődésével vált lehetővé. Személytelen absztrakt szabályokkal védi az embert mások önkényével szemben, és lehetővé teszi, hogy minden egyén próbáljon kiépíteni magának egy védett területet, amely mindenki más számára sérthetetlen, és amelyen belül az egyén a saját tudását a saját céljaira használhatja fel. Szabadságunkat a szabadság korlátainak köszönhetjük.”

Meg vagyok győződve arról, hogy a jelen ügy a szabadság területét érinti. Ha valaki az állam egyik legfőbb képviselője, akkor a szabadság diszciplínájával kapcsolatban a legmagasabb mércének kell megfelelnie. E diszciplína részét képezi, hogy szigorúan el kell különíteni a közösség szolgálatát az egyén saját érdekeitől. Az Egyezmény védi (Hayek megfogalmazása szerint) a közösséget alkotó minden szabad polgárt „mások önkényével szemben, és lehetővé teszi, hogy minden egyén próbáljon kiépíteni magának egy védett területet, amely mindenki más számára sérthetetlen, és amelyen belül az egyén a saját tudását a saját céljaira használhatja fel”.

A jelen ügy meglehetősen egyértelmű. A kérelmező – az államhatalom letéteményese (egy bírói hivatal viselője) – szabadon megválasztotta a magyar bírói kar helyzetére, illetve a magyar bírói kart érintő változásokra vonatkozó észrevételeit közlő „hivatalos beszédeinek” módját (és tartalmát). Vélhetőleg a legjobb tudása és meggyőződése szerint járt el. De ez a vélelem pusztán spekuláció is lehet. Senki nem ismeri a cselekedetei mögött meghúzódó valódi motivációt.

Minden valószínűség szerint „hivatalos beszédei” nem győzték meg sem a köztársasági elnököt, sem az országgyűlési képviselőket, amikor úgy döntöttek, hogy a jövőben az államhatalom egyik letéteményese (egy bírói hivatal viselője) ne a kérelmező, hanem valaki más legyen. Ismételten: ez sem más, mint pusztán spekuláció. A köztársasági elnökség az országgyűlési képviselők döntése mögött teljesen más okok is meghúzódhattak.

Ezenkívül megjegyzendő, hogy a kérelmező eredetileg kritikus attitűdjé a későbbiekben változott: támogatta a köztársasági elnököt, a kormányt és a parlament intézkedéseit. Másképp hogyan magyarázhatnánk azt a tényt, hogy a kérelmező végül elfogadott egy magas bírói tisztséget, a „Kúria polgári kollégiumának elnöki” posztját – egy olyan posztot, amit továbbra is betölt? (Lásd a 2015. április 8-i kormányülésről készült emlékeztető 13. pontját.)

Más szóval, a demokratikus jogállamiság keretében egyetlen bíróság (a nemzetközi bíróságokat is beleértve) sem vizsgálhatja felül a szabad választáson megválasztott

országgyűlési képviselők által leadott szavazatok indokait. Véleményem szerint – anélkül, hogy a Bíróság határozatot hozott volna a szóban forgó választás szabad jellegéről – *de facto* lehetetlen vizsgálni az okokat, hogy miért választottak meg egy konkrét egyént a Kúria elnöki posztjának betöltésére. Az alperes állam mérlegelési jogkörébe tartozik azon feltételek meghatározása, amelyeket egy jelöltnek teljesítenie kell ahhoz, hogy indulhasson a Kúria elnöki posztjáért.

Elképzeltető egy olyan forgatókönyv, amely szerint a magyar Alkotmány módosításainak elfogadását követően a kérelmezőt a köztársasági elnök a tényállás megvalósulásának időpontjában más személyek által betöltött posztokra (a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke) jelölné, az országgyűlési képviselők pedig megválasztanák. E forgatókönyv megvalósulása esetén is megállapítható lenne vajon az Egyezmény megsértése? Nem hiszem.

Véleményem szerint egy nemzetközi szervezethez tartozó tagállamok által létrehozott nemzetközi bíróság *de facto* nem dönthet arról a kérdésről, hogy ki töltheti be vagy ki nem töltheti be egy – a szóban forgó nemzetközi szervezet többi tagállamával azonos rangú – szuverén demokratikus jogállam legmagasabb bírói tisztségét.

Mélységesen meg vagyok győződve arról, hogy a Bíróság a jelen ügyben sem az Egyezmény, sem az ahhoz fűződő Kiegészítő Jegyzőkönyvek egyetlen cikkét sem tudja alkalmazni. E Bíróság bírójának szintén eleget kell tennie azon kötelességének, hogy aláveti magát a szabadság diszciplinájának.

## WOJTYCZEK BÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

1. Teljesen egyetértek a többséggel abban, hogy a bírói függetlenség a jogállam egyik alapvető mércéje. Mindazonáltal, bár véleményem szerint a jelen ügyben indokolatlan beavatkozás történt a bírói függetlenségbe, az alább kifejtett okok miatt a kérelmező Egyezmény szerinti alanyi joga megsértésének megállapítása ellen szavaztam.

2. Az emberi jogok védelmének meglévő rendszere azon alapszik, hogy egyértelmű különbséget teszünk az egyén és a közhatalmi szervezetek között. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és más nemzetközi emberi jogi szerződések célja az egyének alanyi jogainak a közhatalommal szembeni védelme volt. Az emberi jogok védelmének jelenlegi rendszere az európai jogi hagyomány keretében fejlődött ki (lásd az „emberi jogok közös felfogására és tiszteletben tartására”, valamint „a politikai hagyományok közös örökségére” vonatkozó utalást az Egyezmény Preambulumában). Ez a jogi hagyomány felölel bizonyos számú mélyen meggyökerezett alapfogalmat és különbségtételt. Itt kell emlékeztetni különösen a következők közötti különbségtételre: (1) hivatalos és magánjogi keresetek; (2) objektív jog és alanyi jogok; és (3) az Alkotmány és az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályok. A jelen ügyben a többség által elfogadott megközelítés félreterzi ezeket az alapjogi fogalmakat és különbségeket, és lényegében átalakítja az emberi jogok védelmének európai rendszerét.

3. A jelen ügyben a kérelmező a Legfelsőbb Bíróság elnöki és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöki tisztségét töltötte be Magyarországon. A 2011-es alkotmányreform előtt a Legfelsőbb Bíróság elnöke elsősorban igazgatási jogköröket gyakorolt, de az igazságszolgáltatási feladatkörrel összefüggő hatáskörei is voltak. Emellett képviselte a Legfelsőbb Bíróságot, és bizonyos feladatokat is ellátott a Legfelsőbb Bíróság nevében. Konkrétan, a Legfelsőbb Bíróság elnöke felszólalhatott a Legfelsőbb Bíróság nevében a magyar parlamentben.

4. A kérelmező a hivatalos minőségében végrehajtott intézkedésekkel kapcsolatos állami beavatkozást kifogásolja. A magánemberként kifejtett tevékenységével kapcsolatban semmiféle beavatkozást nem kifogásol.

Ha a kérelmező közhivatalt gyakorol, különbséget kell tenni a magánember (a hivatalt betöltő személy) és a szóban forgó állami szerv (a betöltött hivatal) között. A közhivatalt betöltő személy hivatalos vagy magán minőségben is eljárhat. Ezt a különbségtételt testületi állami szervek esetében könnyebb megtenni, ahol a testületi cselekedet vagy megnyilatkozás tipikusan hivatalos cselekmény, bár nem zárható ki a lehetőség, hogy bizonyos alkalmakkor az állami szerv tagjai testületileg is végrehajthatnak magáncselekedeteket. Egyszemélyes állami szervek esetében sokkal nehezebb egyértelmű határt vonni egyfelől az egyén mint magánszemély által magán minőségében végrehajtott cselekmények, másfelől magának az állami szervnek a cselekményei között. A személyes nézetek ilyenkor könnyebben befolyásolják a hivatalos cselekmények tartalmát.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy amikor az egyén magán minőségében jár el, minden olyan cselekményt szabadon megtehet, amit törvény nem tilt, és bármilyen érdeket előmozdíthat, amit kíván – köztük a legönzöbbeket is. Egy állami szervként eljáró egyén csak olyan intézkedéseket tehet, amelyeket jogszabály engedélyez, ezenfelül a törvény által meghatározott érdekek előmozdítására kötelezett.

Ez az első alapvető különbség maga után von egy másodikat: nevezetesen azt, hogy az egyén és az általa képviselt állami szerv jogállása eltérő. Az egyén az állammal fennálló jogviszony keretében rendelkezik jogokkal és kötelezettségekkel. Egy állami szerv nem lehet jogok birtokosa. Jogállását feladatai és jogkörei, valamint más állami szervekkel való interakciói szempontjából kell elemezni. A hivatalos minőségben tett cselekmények nem tartozhatnak a garantált jogok hatálya alá (a Német Alaptörvény alapján lásd például: B. Bleckmann, *Staatsrecht II - Die Grundrechte*, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymans Verlag, 1989, 123. o.).

5. Az emberi jogok megítélése céljából különbséget kell tenni az alanyi (egyéni) jogok és a jogállamiság objektív garanciái között. Az Egyezmény személyhez fűződő jogokat véd. A személyhez fűződő jogok egyének jogi helyzetét jelentik, amelyet jogszabályok állapítanak meg azért, hogy megvédjék az érintett személyek egyéni érdekeit, különösen a méltóságukat, életüket, egészségüket, szabadságukat, személyes önmegvalósításukat és tulajdonukat (vö. az ítélet 158. pontjával). Ez az összefüggés a jog birtokosának személyhez fűződő jogai és egyéni érdekei között a személyhez fűződő jog fogalmának alapvető eleme. A jogállamiság objektív garanciái többé-kevésbé közvetlen hatást gyakorolhatnak az egyén jogállására, de elsődlegesen a közérdek szolgálatára iktatják őket törvénybe.

A többség számos alkalommal hivatkozik a bírák jogállására vonatkozó nemzetközi normákra (lásd különösen az ítélet 114., 121., 168. és 172. pontját). Indokolásuk azt a benyomást kelti, hogy a szóban forgó normák a bírói tisztséget betöltő személyeknek nyújtott emberi jogi védelem terjedelmének megállapítása céljából fontosak. E logika szerint a bírák megszólalásai az Egyezmény értelmében erősebb védelmet élveznének, mint más polgárok megszólalásai, mivel a 10. cikk egyetemes garanciális rendelkezései és a bírói függetlenség garanciái egymás mellé rendelték.

Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni, hogy a bírói tisztség – legyen szó nemzeti vagy nemzetközi bíróról – mindenekelőtt a közösséget szolgáló hivatal, ugyanúgy, mint bármely más, közhatalommal felruházott közhivatal. A bírói függetlenség és a bírák elmozdíthatatlanságának elve az objektív jog területéhez tartozik. Az alkotmányos demokráciák bizonyos autonóm hatáskört biztosítanak a bírói karnak, és a fent említett elvek segítségével védik ezt a mozgásteret a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág beavatkozásaival szemben. A bírói függetlenséget és elmozdíthatatlanságot nem a bírák egyéni érdekeinek védelme vagy személyi önmegvalósításuk előmozdítása céljából, hanem a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő közérdek védelme és az igazságszolgáltatási rendszer szabályszerű működése érdekében rögzítik jogszabályban. Az igazságszolgáltatást igénybe vevő polgárokat védik, nem pedig azokat az egyéneket, akik bírói hatáskörrel rendelkeznek. Ezek a garanciális rendelkezések nem vizsgálhatók a bíró személyhez fűződő jogaiként – még akkor sem, ha (bizonyos egyéb jogi normákkal) együttesen határozzák meg a bírói hivatal viselő személyek jogállását. A jog birtokosa szabadon dönthet arról, hogyan gyakorolja jogait, és milyen mértékben érvényesíti őket jogorvoslatok útján. A bíró nem dönthet arról, hogy hogyan követelje meg a bírói függetlenséget, és milyen mértékben érvényesüljön a bírói függetlenség a többi állami hatóság előtt (lásd alább).

A bírói függetlenség garanciái nem bírói hivatal viselő egyének számára biztosított speciális emberi jogok, ezért nem is növelik a bírói hivatal viselő egyének mint az emberi jogok jogosultjai által élvezett védelem szintjét. Ugyanígy nem szélesítik a szóban forgó egyének

által élvezett emberi jogok terjedelmét. Ellenkezőleg: a bírói feddhetetlenség és függetlenség mélyebb beavatkozást is indokolhat a bírák jogaiba, mint a közönséges polgárok esetében.

Ezek a megjegyzések *a fortiori* a bírósági elnökök – köztük a Legfelsőbb Bíróság elnöke – hivatali idejének stabilitására vonatkoznak. A hivatali idő stabilitását a bírói jogkör szabályszerű gyakorlása érdekében biztosítják a bíróság elnöke számára. A stabilitás biztosítását nem motiválják egyéni érdekek. A bírói hivatal betöltő személynek semmilyen személyhez fűződő (alanyi) joga nincs a hivatalban maradásra.

Ezzel kapcsolatban világosan különbséget kell tenni egyfelől a bírói karnak a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szembeni jogállását meghatározó objektív elvek, másfelől a bírák (mint egyének) állammal szembeni emberi jogainak terjedelmét meghatározó jogi normák között.

6. Ezenfelül az emberi jogok védelme céljából a magán- és a hivatalos megszólalás között is egyértelmű különbséget kell tenni.

A magán-megszólalások közé tartoznak többek között a hivatalos személyek magán minőségükben tett megnyilvánulásai, amikor a személy magánemberi véleményének ad hangot különféle ügyekben, így közéleti kérdésekben is. A magán-megszólaláshoz kapcsolódhat a szokásos felelősségkizáró nyilatkozat, miszerint a megnyilvánulás a beszélő magánvéleményét fejezi ki, ami nem feltétlenül tükrözi az intézmény véleményét. A hivatalos megszólalások körébe a hivatalos minőségben tett megnyilvánulások tartoznak, különösen azok, amelyek az állami szerv hivatalos álláspontját fejezik ki. A beszélő által kifejezett vélemények az általa képviselt intézménynek tulajdoníthatók. Mindenesetre különbséget kell tenni a következő helyzetek között: egyfelől amikor a hivatalos személy közéleti kérdésekben a magánvéleményének kifejezése céljából él szólásszabadságával, másfelől pedig amikor a hivatalos személy a hivatalát felhasználva szól egy hatósági szerv nevében.

A megszólalás – jellegénél fogva – olyan cselekvési eszköz, amely minden egyénnek rendelkezésére áll. A megnyilvánulások olyan tényleges cselekmények, amelyek rendszerint nem járnak joghatással, és amelyeket meg kell különböztetni az államhatalom cselekményeitől, amelyeket csak közhatalommal felruházott állami szervek tehetnek meg. A hivatalos megszólalás ugyanakkor a közhatalom gyakorlásának igen specifikus módja, amely potenciálisan befolyásolhatja az egyének magatartását és más állami szervek állásfoglalását. Ezen eszköz fontosságát nem szabad alábecsülni a diskurzív demokráciában. Ezenkívül fennáll a valós veszélye annak, hogy visszaélnek ezzel az eszközzel, például kioktatás céljából vagy azért, hogy mások jó hírnevét rontsák.

A hivatalos felszólalás funkciója nem magánvélemények kifejezése. A beszélőnek szem előtt kell tartania, hogy a szóban forgó hivatalos szerv hivatalos álláspontját adja elő. Az általa képviselt állami szerv nevében szól, a megszólalás célja konkrét célok elérése. A hivatalos felszólalás egyik célja, hogy más állami szervekkel együttműködjenek – a fékek és ellensúlyok szélesebb keretrendszerében, ami a hatalommegosztást biztosítja. Ezzel összefüggésben a hivatalos megszólalás eszközként használható az állami szerv hatalmának más állami szervekkel szembeni megvédésére és érvényesítésére. Mindenesetre a hivatalos megszólalás nem szabadság kérdése, hanem legfeljebb a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos mérlegelés (vö. a Német Alaptörvény alapján: H. Bethge, *Artikel 5 in: Grundgesetz. Kommentar*, M. Sachs ed., Munich, Verlag C.H. Beck 2014, 300. o.).

7. A harmadik fél beavatkozók helyesen emelik ki a bírák hivatali megszólalásának funkcióit. Az utóbbiak feladatkörébe tartozik, hogy – a bírói függetlenség és a jogállamiság megvédése érdekében – az igazságszolgáltatással kapcsolatos kérdésekben megszólaljanak. A többség azt is elismeri, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének feladata, hogy a bírói kart érintő törvényhozási reformokról véleményt nyilvánítson (lásd az ítélet 168. pontját).

Itt három elem fontos. Először is, a megszólalás kötelesség. Bár e kötelesség jellegét az indokolás nem fejti ki világosan, feltételezhető, hogy nemcsak morális, hanem jogi kötelesség is. Másodszor, a megszólalás konkrét közérdeket szolgál. Harmadszor, a megszólalás olyan eszköz, amely az igazságszolgáltatási ág pozícióját hivatott védelmezni a többi államhatalmi ággal szemben. A fentiek három erős érvet alkotnak az ellen, hogy a hivatalos bírói megszólalást szabad véleménynyilvánításként vizsgáljuk. A bírói megszólalások szférája nem tekinthető a személyes választás területének, hanem inkább olyan területnek, amelyre a köz érdekében előírt és a bíró rendelkezésére álló választási lehetőségeket korlátozó, világos jogszabályi kötelezettségek vonatkoznak. Más szóval, a bírák hivatalos megszólalása nem egyéni szabadság kérdése, hanem továbbra is igen szigorúan körülhatárolt, és a konkrét közérdekek előmozdításának van alárendelve. Az igazságszolgáltatásban viselt közhivatal nem a szabad felszólalás gyakorlására szolgáló szónoki emelvény.

Az Egyezmény 10. cikkében szereplő véleménynyilvánítási jog előre feltételezi annak szabad megválasztását, hogy valaki beszéljen-e, és mit mondjon. Elismerve, hogy a kérelmezőnek feladata volt a felszólamlás a közérdek védelmében, úgy tűnik, a többség ellentmond annak a nézetnek, hogy a vizsgált megnyilvánulásokra vonatkozik az Egyezmény 10. cikke.

8. A jelen ügyben a kérelmező jogszerűen képviselhetette a Legfelsőbb Bíróságot. A többség kifejezetten elismeri, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének feladatai és kötelességei közé tartozik a jogalkotási reformokkal kapcsolatos nézetek kifejtése, mely reformok valószínűsíthetően hatással lehetnek a bírói karra és annak függetlenségére. A kérelmező a tárgyalt megnyilvánulások mindegyikét hivatalos minőségében tette (lásd az indokolás 145. pontját). Ez a többség által egyértelműen megállapított alapvető körülményt a felek nem vitatták.

A kérelmező megnyilvánulásai nem a kérelmező mint polgár álláspontját fejezték ki, hanem a magyar állam egyik szervének hivatalos álláspontját fogalmazták meg. A kérelmező nem hozta – és nem is hozhatta – fel a felelősségkizáró nyilatkozatot, miszerint ő csak a magánvéleményét mondta el, nem az általa képviselt intézményét. Semmi kétség, a kérelmező megnyilvánulásai, amelyek a kérelmező panaszának alapját képezik, a hivatalos megszólalás kategóriájába tartoznak.

A jelen ügyben a döntő kérdés az, hogy a 10. cikk garanciális rendelkezései alkalmazandók-e a hivatalos megszólalásokra. A kérdés megválaszolásához meg kell értenünk a különbséget a magán- és a nyilvános megszólalás között. A magán-megszólalás a véleménynyilvánítás szabadságának kérdése. A beszélőnek nem kell jogalappal rendelkeznie a megszólalásra. Minden megnyilvánulás megengedett, ami nem tilos. Ezzel szemben a hivatalos megszólalás a közhatalom egyik eszköze. A beszélőnek jogalappal kell rendelkeznie ahhoz, hogy hivatalos minőségében beszéljen. Minden hivatalos megnyilvánuláshoz jogalap szükséges. A megszólalás módjának megválasztása nem személyes szabadság kérdése, hanem sokkal inkább a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos mérlegelésé. Egy állami szerv nem léphet túl jogszerű mérlegelési mozgásterén.

A 10. cikkben foglalt garanciális rendelkezések hivatalos megszólalásra való alkalmazása azt jelentené, hogy a mód, ahogyan egy állami szerv megszólal, a személyes szabadság kérdése. Minden közlés megengedett, ami kifejezetten nem tiltott. Nem lenne szükség konkrét jogalapra az állami szervek számára ahhoz, hogy megszólaljanak, és a hivatalos megszólalásra vonatkozó bármilyen korlátozásnak meg kellene felelnie az Egyezmény 10. cikke (2) bekezdésének. Így a hivatalos megszólalás elvben magánvéleményeket is kifejezésre juttathatna, és a jog birtokosának személyes érdekét – akár önmegvalósítását is – szolgálhatná. Egy olyan helyzet, amelyben a hivatalos megszólalás más személy jogait sérti, nem kezelhető az adott személy jogaiba való pusztán állami beavatkozásként, hanem inkább ütközésszerű helyzetként, ahol a hivatalos személy szólásszabadsága ütközik a szóban forgó harmadik személy jogaival. Ilyen esetben az ütköző jogok közötti ellentét feloldása kényes egyensúlyteremtési feladat. A többség által elfogadott megközelítés, miszerint a 10. cikk alkalmazandó a hivatalos megszólalásra, a konkrét közhatalom gyakorlása során használt mérlegelés kérdéséből szabad cselekvést fabrikál, amire az egyéni szabadságra irányadó garanciális rendelkezések vonatkoznak. A 10. cikk hivatalos megszólalásra való kiterjesztése ebből következően rontja az egyén állammal szembeni hatékony védelmét.

Mindezen okok miatt véleményem szerint a 10. cikk nem alkalmazandó a hivatalos megszólalásra (vö. a német Alaptörvény 5. cikke szerint: C. Starck, *Artikel 5 in: Kommentar zum Grundgesetz*, H. von Mangoldt, F. Klein, C. Starck eds., Munich, Verlag Franz Vahlen, 1999, vol. 1, 659. o.; H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Munich, Verlag C.H. Beck, 2004, 195. o., valamint az ott hivatkozott BVerwGE 1004, 323/326).

9. A második kérdés az, hogy a jelen ügyben történt-e beavatkozás a kérelmező jogaiba.

A kérelmezőt megfosztották két közhivataltól (a Legfelsőbb Bíróság elnöki és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöki tisztségétől), ami azt jelenti, hogy megfosztották a közhatalomtól. Ez patrimoniális jogait is érintette, hiszen elvesztett bizonyos, a két szóban forgó közhivatallal járó vagyoni juttatásokat.

Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a közhivatali tisztségből való elbocsátás beavatkozás az elbocsátott személy jogaiba. A kérelmezőt azonban nem bocsátották el közhivatali tisztségből, mivel bírói hivatalát megtartotta.

Egyetértek azzal, hogy ha megfosztanak valakit vagyoni juttatásoktól, az érinti a szóban forgó személy patrimoniális jogait, és beavatkozásnak minősülhet az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke által védett emberi jogokba. A Kamara azonban ezeket a keresetlevélben hivatkozott vagyoni jogsérelmeket az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alapján elfogadhatatlannak nyilvánította, hangsúlyozva, hogy „az Egyezmény alapján nem létezik olyan jog, hogy egy bizonyos összegű fizetést továbbra is folyósítsanak valakinek” (lásd a Kamara ítéletének 105. pontját). Ennek következtében a Nagykamara az ügy ezen aspektusát nem vizsgálhatta. Ebből adódóan a vizsgálat tárgyát képező beavatkozás továbbra is a közhivataltól való megfosztásra korlátozódik.

A többség indokolása azon a gondolaton alapszik, hogy a közhatalomtól való megfosztás a személyhez fűződő jogokba való beavatkozás. Álláspontom szerint a többség által e tekintetben elfogadott megközelítés az emberi jogok szempontjából rendkívül problematikus. A közhatalom soha nem lehet egy természetes személy egyéni státusának része. Bár a

közügyekben való részvétel és a közhivatali tisztség viselése nemzetközileg elismert emberi jog (lásd a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkét), a közhatalom megtartásához való emberi jog nem létezik. A közhatalomtól való megfosztás hátrányosan érintheti egy állami szerv jogi helyzetét, önmagában nem érinti viszont a közhatalom birtokosának emberi jogait. A körülményektől függően érintheti azonban az embereket (a nemzetet), akik egy demokratikus államban a szuverén hatalom végső birtokosai, illetve lehetővé teheti a szuverén emberek számára, hogy hatalmukat képviselőik útján gyakorolják.

A pusztán tény, hogy egy egyént elmozdítottak – a közhatalom gyakorlásával együtt járó – közhivatalából, és ennek következtében elvesztette közhatalmát, önmagában még nem tekinthető az emberi jogok megsértésének. Egy parlamentáris rendszerben a bizalmatlansági szavazás a kormányban (ami kormánytagok lemondását vonja maga után) vajon a szóban forgó kormánytagok emberi jogaiba való beavatkozás?

10. A harmadik kérdés, amit meg kell válaszolni, az, hogy van-e okozati kapcsolat a kérelmező megnyilvánulásai és mandátumának megszüntetése között. A többség azzal próbálja ellensúlyozni az elegendő bizonyítékok hiányát, ami e tekintetben fennáll, hogy a jelen ügy értékelése céljából új szabályokat állapít meg a bizonyítási teher megoszlására vonatkozóan. A többség szerint a kérelmezőnek első látásra elfogadható okozati kapcsolatot kell kimutatnia a saját magatartása és a hatóságok reakciója között. Ha sikerült ezt az első látásra elfogadható kapcsolatot kimutatni, a bizonyítási teher a Kormányra hárul. Véleményem szerint a bizonyítási teher megoszlására vonatkozó szabályokat a jelen ügyben nem teljesen az eljárási szabályoknak megfelelően alkalmazták.

Először is, a többség által alkalmazott szabályokat nem általánosságban fogalmazták meg. Meglepő módon, az indokolás vonatkozó része a következőképpen szól: „A Bíróság azon a véleményen van, hogy ha meggyőző bizonyíték támasztja alá a kérelmező verzióját az eseményekről és az okozati kapcsolat fennáll, a bizonyítási teher a Kormányra hárul” (lásd az ítélet 149. pontját a Bíróság indokolása c. részben). Az indoklás a kérelmező konkrét helyzetére utal, azt a benyomást keltve, hogy a Bíróság olyan eseti szabályt alkalmaz, amelyet egy konkrét személy konkrét esetére terveltek ki. Ezenfelül ez a szabály nem az ügyre alkalmazandó általános elvek között szerepel, hanem az ügy egyedi körülményeinek vizsgálatába illesztették be.

Másodszor, a többség által a bizonyítási teherre alkalmazott szabályokat nem kellően egyértelműen és pontosan határozták meg. Konkrétan, a többség nem mondja ki tételesen, hogy a Kormánynak pontosan mit kellene bizonyítania. Ha egy ilyen kritikus fontosságú ponton hiányzik a precizitás, az nyilvánvalóan érinti az ügy kimenetelét.

Harmadszor, a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok az ügy eldöntése szempontjából központi jelentőségűek. A Bíróság által a jelen ügyben kialakított szabályok túlmutatnak azon általános követelmény pusztán konkretizálásán, hogy a jogokba való beavatkozásnak indokoltnak kell lennie, mi több, meghatározzák a jelen ügyben megítélendő releváns ténybeli elemek terjedelmét. Az Emberi Jogok Európai Bírósága már korábban is szorgalmazta, hogy a bíróság ne lépje meg a feleket azzal, hogy hivatalból olyan jogi vagy ténybeli elemeket hoz fel, amelyeket a felek előzőleg még nem vitattak meg (lásd különösen a következő ügyekben hozott ítéleteket: *Clinique des Acacias és társai kontra Franciaország*, nos. 65399/01, 65406/01, 65405/01 and 65407/01, 2005. október 13.; *Cepek kontra Csehország*, no. 9815/10,

2013. szeptember 5.; *Alexe kontra Románia*, no. 66522/09, 2016. május 3.; és *Liga Portuguesa de Futebol Profissional kontra Portugália*, no. 4687/11, 2016. május 17.). Ezért a Bíróság kontradiktórus eljárással kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával összhangban megfelelőbb lett volna, ha konkrétan felhívják a felek figyelmét a bizonyítási teherre vonatkozó szabályra, és felkérik őket, hogy e szabály fényében ismertessék álláspontjukat. Ennek elmaradása érintette a Kormány pozícióját az eljárásban. Az elfogadott megközelítés eltérni látszik a tisztességes eljárás – egyébként maga a Bíróság által kidolgozott – szigorú előírásaitól.

Negyedszer, a bizonyítási teher megoszlására irányadó bármely szabályt megfelelően indokolni kell. Előfordulhat, hogy egy ilyen szabály nem feltétlenül fejez ki általánosítást a tényállással kapcsolatban (a *praesumptio sumitur de eo quod plerumque fit* elve alapján), de mindenképpen figyelembe kell vennie a ténybeli kontextust, amelyben működik, és erős axiológiai megalapozottsággal kell rendelkeznie. Megjegyzem továbbá, hogy az európai jogi kultúrában széles körben elfogadott az *affirmati non neganti incumbit probatio* elve. Bár a Bíróság a 2. és 3. cikkel összefüggésben megerősíti, hogy „az Egyezmény szerinti eljárások nem minden esetben alkalmazzák szigorúan az *affirmanti incumbit probatio* elvét” (lásd például *Hassan kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 29750/09, § 49, ECHR 2014), az ezen elv alóli kivételekhez nyomós indokra van szükség. Még ha nem is kétséges, hogy a Kormánynak indokolnia kell az olyan reformokat, amelyek az Egyezmény által védett jogokba való beavatkozással járnak, a jelen ügghöz hasonló ügyekben rendkívül nehéz megfelelni (ha egyáltalán lehet) a Bíróság által a bizonyítási teher megoszlására vonatkozó szabályoknak. A többség által alkalmazott szabályok szerint egy közhivatalt viselő konkrét személy (vagy tisztséget betöltő személyek egyértelműen azonosított csoportja) számára, aki korábban kritizálta a Kormányt, hátrányos következményekkel járó alkotmányreform általában elfogadhatatlan beavatkozást jelent a szóban forgó személy szólásszabadságába. Ebből következően a bizonyítási teher megoszlásának kérdését ilyen ügyekben újra meg kell vizsgálni.

Bárhogyan is, nem vagyok meggyőződve arról, hogy a jelen ügyben az okozati kapcsolat fennáll. A kérelmező mandátumának megszüntetéséről nyilván azért döntöttek, mert a magyar parlamenti többség a saját nézeteihez közelebb álló személyeket kívánt kinevezni két kulcsfontosságú bírói posztra. A kifogásolt intézkedés nem tűnik úgy, mintha múltbeli megnyilvánulások szankciója lenne, inkább eszköznek látszik arra, hogy befolyásolják két állami szerv jövőbeli működésének módját. Más szóval, a kérelmezőt minden valószínűség szerint nem azért váltották le, amit korábban mondott vagy nem mondott, hanem azért, mert olyan személynek tartották, aki esetleg a jövőben megpróbálja majd a hatalmát olyan módon felhasználni, ami akadályozná a parlamenti többség politikáját. Nyilvánvaló, hogy egy jogállamban az ilyen megfontolás soha nem indokolhatja a bírói függetlenségbe való beavatkozást.

11. A többség azt az álláspontot képviseli, hogy a kifogásolt beavatkozás nem a 10. cikk (2) bekezdésében felsorolt törvényes célokat mozdította el (lásd a 157. pontot). Ennek ellenére vizsgálja, hogy a beavatkozás „egy demokratikus társadalomban szükséges” volt-e. Ez a megközelítés problematikus, mivel a beavatkozás szükségessége csak törvényes cél fényében értékelhető. A törvényes cél megléte az arányossági teszt logikus előfeltétele. Az intézkedésnek „arányosnak kell lennie az elérni kívánt törvényes céllal” (lásd az indokolás 158. pontját). Törvényes cél nélkül a szükségesség egész kérdése okafigyottá válik.

12. A jelen ügyben a többség – hivatkozva a jelenlegi ítélkezési gyakorlatra – azt állítja, hogy a 6. cikk alkalmazandó, ha az alábbi feltételek teljesülnek: (1) van egy adott, a nemzeti jogszabályok által védett jog; és (2) ez a jog polgári jellegű. Ezenfelül a többség azt állítja, hogy a 6. cikk nem alkalmazható köztisztviselőkkel kapcsolatos jogvitákra, ha: (3) a köztisztviselők hazai bírósághoz fordulási joga általánosságban, absztrakt és előre látható módon ki van zárva, és (4) a kizárás törvényes célt kíván elérni, és arányos. Álláspontom szerint az első két kritérium nem teljesül, míg a 3. és 4. kritérium – kizárva a 6. cikk szerinti védelmet – teljesül.

Először, a kérelmező jogi helyzete, amit a reform érintett, nem vizsgálható alanyi jogként. Kétségtelen, hogy a kérelmező nem mozdítható el bírói tisztségéből. Ha ez mégis megtörtént volna, a közhivatali tisztség viseléséhez való személyhez fűződő jogot kellett volna vizsgálni. Az ügy tárgyát azonban nem egy egyén bírói tisztségéből való felmentése, hanem a bírói karon belüli konkrét igazgatási pozíciók megszüntetése képezi. Való igaz, az alkotmányreform előtt a magyar jogszabályok hatéves mandátumról rendelkeztek, és meghatározták a mandátum megszüntetésének konkrét feltételeit. Azonban – ahogyan fentebb kifejtettük – ezt a rendelkezést nem a hivatalt betöltő személy egyéni érdekei, hanem a bírói függetlenséghez fűződő közérdek védelmére hozták. Nem azért alkották meg, hogy a kérelmező terveket kovácsolhasson a személyes jövőjével kapcsolatban, hanem azért, hogy megfelelő feltételeket biztosítsanak a bírói hatalom gyakorlásához. A közhivatali betöltő, közhatalommal felruházott személynek nincs alanyi joga arra, hogy ne veszítse el a közhatalmat.

Még ha fel is tételezzük, hogy a kérelmező jogi álláspontja alanyi jog, meg kellett volna állapítani e jog pontos jellegét, és meg kellett volna határozni, ki a jog birtokosa, kik a jog kötelezettjei (azaz azok a szervek, amelyek kötelesek a jogot végrehajtani), és mi a jog pontos tartalma. Meg kellett határozni azon állami szervek körét, amelyekkel szemben a jog érvényesíthető. Nem minden, a hazai jogban elismert jog érvényesíthető a parlamenttel mint törvényhozó hatalommal szemben, nem beszélve alkotmányozó jogköréről.

Másodszor, valakinek a Legfelsőbb Bíróság vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöki tisztségéből való felmentése miatt indított per nem polgári per, hanem a közjog területéhez tartozik. Két állami szerv közötti, e szervek helyzetéről és hatáskörük terjedelméről szóló közjogi vita képezi a tárgyat.

Harmadszor, valóban igaz, hogy a szóban forgó alkotmányi rendelkezés egy konkrét személyt érintett. Véleményem szerint azonban a bírósághoz fordulás joga általánosságban, absztrakt és előre látható módon ki volt zárva annál a ténynél fogva, hogy a kifogásolt rendelkezések alkotmányos jellegűek voltak. A rendelkezések alkotmányi rangja már önmagában is egyértelműen kizárta bírósági felülvizsgálatukat. A többség elismeri, hogy a kérelmező valóban nem nyújthatott be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz (lásd a 75. pontot).

Negyedszer, egyetértek azzal, hogy a Magas Szerződő Feleknek az Egyezményből fakadó kötelezettségeikkel összhangban kell gyakorolniuk alkotmányozó jogkörüket. Ugyanakkor a szóban forgó kötelezettségek tartalmának a hatékony jogorvoslatokkal és az igazságszolgáltatáshoz való joggal összefüggésben történő megállapítása során a demokratikus államban fennálló alkotmányozó jogkör sajátosságait is figyelembe kell venni. Az alkotmányos intézkedések bírósági felülvizsgálatból való kizárásának célja a népszuverenitás megőrzése, amelynek egyik kifejeződése az alkotmányozó jogkör

szabadsága. Védi az emberek ahhoz való jogát, hogy szabadon megválasszák a közhatalom gyakorlásának alapját és keretét adó alkotmányos rendszert. Az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke erős alapot nyújt ehhez; ez a cikk védi a törvényhozó szerv megválasztásához való jogot (lásd alább).

Véleményem szerint a 6. cikk nem alkalmazható a jelen ügyben a többség által azonosított „jogra”, ezért a szóban forgó „jogot” nem is lehetett megsérteni.

13. A jelen ügyben az egyik nehézség a jog hierarchikus struktúrájából fakad. Minden alacsonyabb rangú jogszabálynak összhangban kell állnia a magasabb rangú jogszabályokkal, és különösen a rendes jogszabályoknak összhangban kell állniuk az Alkotmánnyal. Ugyanakkor magasabb rangú jogszabály módosíthat alacsonyabb rangút.

A kérelmező – többség által vizsgált – jogi helyzetét a rendes jogszabályok határozzák meg. Állítólagos jogát tehát a rendes jogszabályok védik. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a végrehajtó és a törvényhozó államhatalmi ággal szemben is védelmet élvezett. Az alkotmányozó hatalom részéről nem kapott védelmet. A többség érvelése azt igyekszik igazolni, hogy a kérelmezőnek a rendes jogszabályok értelmében „joga” volt ahhoz, hogy ne mozdítsák el a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségéből. A többség ugyanakkor – anélkül, hogy megvitatná a kérdést – úgy dönt, hogy egy hatalom által bevezetett garanciális rendelkezések ellentétben állhatnak az alkotmányozó hatalommal. A többség által azonosított „jog” és a hazai jogszabályok által védett „jog” tehát eltérnek egymástól. Az utóbbi csak az alkotmányozó hatalommal szemben véd, míg az előbbi az alkotmányozó hatalommal szemben is védelmet nyújt – az Emberi Jogok Európai Bíróságának ellenőrzése alatt.

A többség úgy alakította ki érvelését, mintha a magyar jogrendszer összes jogi normája azonos rangú lenne a hierarchiában. Felmerül azonban a kérdés, hogy a hivatali idő stabilitásának a rendes jogszabályokból levezetett garanciái hogyan kötelezhetnék az emberek szuverén akaratát képviselő szervet, amikor a jogszabályi hierarchiában magasabb rangú jogi normákat alkot. A nemzetközi szerződések által védett jogoktól eltérően a nemzeti jogrendszerekben biztosított jogok – jellegüknél fogva – nem nyújtanak védelmet az alkotmánymódosításokkal szemben. Ha az Emberi Jogok Európai Egyezménye képes az Egyezmény hatályán kívül eső alkotmányos jogokat alkotmány feletti jogokká alakítani, ezt érthetően ki kellett volna fejteni.

Ezenfelül a kifogásolt intézkedéseket nem rendes jogszabály útján, hanem alkotmánytörvényekkel vezették be. A nemzeti Alkotmány a népszuverenitás egyik legalapvetőbb kifejezése. Elfogadása és utólagos módosítása külön eljárást igényel, amihez minősített többség szükséges – ez a fő politikai pártok közötti konszenzuson vagy legalábbis a többségi párt széles körű politikai támogatásán alapuló erős legitimációt biztosít. Sőt ezenfelül a népszuverenitás azt jelenti, hogy elvben a nép rendelkezik felhatalmazással a közhatalom birtokosainak kinevezésére és visszahívására. Az állam alkotmányozási autonómiája a demokratikus kormányzás előfeltétele.

14. A jelen ügyben a többség azért állapítja meg a 6. cikk megsértését, mert a kérelmezőnek nem volt lehetősége arra, hogy a kifogásolt alkotmányi rendelkezéseket hazai bíróság előtt megtámadja. Azért állapít meg tehát jogsértést, mert a szóban forgó rendelkezések bírósági felülvizsgálata nem volt lehetséges Magyarországon.

Megjegyzem, a Bíróság mindeddig soha nem mondta ki, hogy az Egyezmény kötelezően előírja a jogszabályok bírósági felülvizsgálatát. Ellenkezőleg, ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett. Érdemes megjegyezni, hogy a Bíróság a *Paksas kontra Litvánia* ügyben hozott ítéletében ([GC], no. 34932/04, ECHR 2011 (kivonatok)) kifejtette, hogy „az Egyezmény 13. cikke, amely nem megy el odáig, hogy jogorvoslatot biztosítson egy Szerződő Állam jogszabályaival kapcsolatban, azaz lehetővé tegye e jogszabályok nemzeti hatóság előtti megtámadását azon az alapon, hogy az adott jogszabály ellentétes az Egyezménnyel (lásd például *James és társai kontra Egyesült Királyság*, 1986. február 21., § 85, Series A no. 98; *Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 28957/95, § 113, ECHR 2002-VI; *Roche kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 32555/96, § 137, ECHR 2005-X; és *Tsonyo Tsonev kontra Bulgária*, no. 33726/03, § 47, 2009. október 1.), hasonlóképpen nem írhatja elő olyan jogorvoslat biztosítását, amely lehetővé teszi egy törvényerővel bíró alkotmányozási precedens megtámadását” (*Paksas*, § 114). A jelen ügyben a Bíróság eltérni látszik a saját megközelítéstől. Úgy tűnik, jogi normák bírósági felülvizsgálata most már – legalábbis bizonyos körülmények között – követelmény az Egyezmény alapján.

Ezenfelül a többség nemcsak a rendes jogszabályok, hanem az alkotmányi rendelkezések bírósági felülvizsgálatát is igényli. Ugyanakkor számos demokratikus országban nem létezik az alkotmánytörvények bírósági felülvizsgálata. Más országokban a bírósági felülvizsgálat a törvénybeiktatási eljárásra korlátozódhat, míg az alkotmánytörvények tartalma nem vethető alá bírósági felülvizsgálatnak. Kivételes esetben a bíróságok felülvizsgálhatják alkotmánytörvények anyagi jogi rendelkezéseit (lásd például az Indiai Legfelsőbb Bíróságnak az *Őszentsége Kesavananda Bharati Sripadagalvaru és társai kontra Kerala Állam és Anr.* ügyben hozott, 1973. április 24-i ítéletét (1973) 4 SCC 225). Ha a jelen ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága által kidolgozott új megközelítés megerősítést nyer a jövőben, ez az európai alkotmányozás jelentős átalakulásával fog járni.

Az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke védi a polgárok ahhoz való jogát, hogy törvényhozó testületet válasszanak. A törvényhozó testület megválasztásához való jognak akkor van értelme, ha a szóban forgó testület széleskörű törvényhozási jogköröket élvez. Ez a rendelkezés a jogalapja a Magas Szerződő Felek – az Egyezmény értelmében meglévő – széles mérlegelési mozgásterének (lásd a *Firth és társai kontra Egyesült Királyság* ügyben hozott ítélethez fűzött különvéleményemet (47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 és 49036/09, 2014. augusztus 12.). Ez a fortiori vonatkozik az alkotmányozó testületekre, amelyek külön eljárás keretében hozzák meg határozataikat, ami nemzeti szinten széles körű politikai legitimitást biztosít. Ugyanakkor a jelen ügyben elfogadott megközelítés szerint a népszuverenitás legfontosabb kifejeződését, nevezetesen a nemzeti alkotmányt, az Egyezmény értelmében most már nemzetközi bíróság vizsgálhatná. Sőt, ez a vizsgálat az alkotmányreformok aktuális indokaira is kiterjed. A jelen ítélet fontos lépés abba az irányba, hogy jelentősen korlátozzák a Magas Szerződő Felek alkotmányozási autonómiáját.

15. A többség úgy döntött, hogy a kérelmező ne csak vagyoni, hanem nem vagyoni kára tekintetében is kapjon kártérítést. Az ítélet e részével kapcsolatban két kifogás merül fel. Először is, nehezen összeegyeztethető a Kamara azon határozatával, hogy a kérelmet ne az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alapján vizsgálják. A vagyoni kárért fizetendő kártérítés akkor lett volna jogos, ha jogellenes beavatkozás történt volna a kérelmező ingó vagyonába. Másodszor és alapjában nézve, ahogy már fentebb kifejtettem, a vizsgálat tárgyát képező

intézkedés a bírói függetlenségbe, nem pedig a kérelmező személyhez fűződő jogaiba való beavatkozás volt.

16. Szeretnék rámutatni az ítélet egy másik problematikus következményére a jelen ügyben. A szabadság mindig feltételezi a felelősséget. Amikor a bírák hivatali minőségükkel kapcsolatos szólásszabadságának hangsúlyozása azt hordozza magában, hogy cselekményeikért szigorúbb személyes felelősség terheli őket. Ha a hivatalos minőségében eljáró bíró azt állíthatja, hogy emberi jogaival él, sőt még vagyoni kártérítésre is jogosult a hivatalos cselekedeteibe való jogellenes beavatkozás miatt, akkor másrészt az esetleges jogszabálysértésért személyes felelősség terheli. Ez az ítélet érvként használható amellet, hogy általánosságban szélesítsék a bírák hivatali cselekményeikért vállalt személyes felelősségét.

17. Végül megjegyzem, hogy amikor a többség kialakította az indokolásban szereplő érveket, úgy döntött, hogy szándékosan nem vesz tudomást a kisebbség által felvetett jogkérdésekről és érvekről. A nagyközönség fogja megítélni, hogy ez erősíti-e az ítélet meggyőző erejét.

18. Összegezve, szeretném kiemelni, hogy véleményem szerint a jelen ügy egy közjogi vita két magyar állami szerv, a Legfelsőbb Bíróság és a Parlament között, mely utóbbi a jelen esetben alkotmányozó hatalomként jár el. Az ügy általánosságban a jogállamiság és különösen a bírói függetlenség alapvető kérdéseit érinti, de kívül esik az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatóságán. A bírói függetlenség védelmére léteznek más eszközök az Európa Tanács keretrendszerében, valamint az Európai Unión belül.

A többség úgy döntött, hogy az állami szervek jogi helyzetének mérlegelése az Egyezmény rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, kiterjesztve ezzel e rendelkezések alkalmazhatóságát az állami szervekre. Sőt, a bírói függetlenségre vonatkozó jogi normákat olyan módon értelmezi, hogy azok – úgy tűnik – a bírának biztosított speciális emberi jogokká alakultak át. Így a Bíróság kiterjesztette joghatóságát bizonyos, állami szervek közötti közjogi vitákra azzal, hogy a szóban forgó jogvitát emberi jogi vitaként próbálta leírni. Ez jelentős változás az emberi jogok védelmének európai rendszerében, és kihívást jelent az európai jogi tradíció számára. Féltő, hogy ez a megközelítés, amely emberi jogokat ismer el hallgatólagosan állami szervek számára, hosszabb távon rontani fogja az emberi jogok védelmének hatékonyságát Európában.