

Prof. Dr. Polt Péter: A bírói és alkotmánybírói elmozdíthatatlanság mint a bírói függetlenség garanciája Európában

A bírói és alkotmánybírói függetlenség nem csupán a bíróságok és alkotmánybíróságok működését érintő kérdés, hanem a jogállamiság, a hatalommegosztás és az alapjogvédelem egyik alapvető feltétele. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata, az Európai Unió Bíróságának esetjoga, valamint a Velencei Bizottság állásfoglalásai az elmúlt években egyre koherensebb európai standardrendszeret alakítottak ki e garanciák védelmére.

E standardok közös kiindulópontja, hogy a bírói vagy alkotmánybírói mandátum stabilitása nem az érintett tisztségviselők személyes jogosultsága, hanem a függetlenség egyik legfontosabb intézményi garanciája. Az európai fórumok következetesen abból indulnak ki, hogy a bírói és alkotmánybírói döntéshozatal tartalma nem szolgálhat politikai felelősségre vonás vagy mandátummegszüntetés alapjául, és a függetlenség garanciái nem kerülhetők meg pusztán azáltal, hogy egy beavatkozás alkotmányos vagy más magas szintű jogforrási formában jelenik meg.

Az alábbiak az európai bírói függetlenségi standardok fejlődésének legfontosabb elemeit tekintik át, különös figyelemmel a mandátumbiztonságra, az intézményi reformok korlátaira, az alkotmánybíróságok összetételére és az alkotmánybíráskodás szerepére. Az áttekintett gyakorlat alapján a bírói és alkotmánybírói függetlenség védelme a demokratikus alkotmányos rend működésének és a hatékony alapjogvédelemnek egyaránt alapvető intézményi feltétele.

I. Bevezetés

A hatalommegosztás és a bírói függetlenség a modern európai alkotmányosság alapvető szervezőelvei. Az elmúlt másfél évtized európai jogfejlődése e garanciák jelentőségét tovább erősítette. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata, az Európai Unió Bíróságának (EuB) bírói függetlenségi esetjoga, valamint a Velencei Bizottság és más európai intézmények dokumentumai egyre részletesebb standardrendszeret alakítottak ki a bírói és alkotmánybírói függetlenség védelmére. E standardok közös kiindulópontja, hogy a bírói függetlenség nem kizárólag az igazságszolgáltatás belső szervezeti kérdése, hanem a jogállamiság, a hatalommegosztás és az alapjogvédelem működésének egyik alapvető feltétele.

Az európai standardok több, egymást kiegészítő forrásból épülnek fel. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke a független és pártatlan bírósághoz való jogot, 10. cikke pedig a véleménynyilvánítás szabadságát védi, amelynek védelmét a strasbourgi gyakorlat a bírák szakmai megszólalásaira is kiterjesztette. Az Európai Unió joga ezzel párhuzamosan a jogállamiság elvén, az EUSZ 19. cikkében rögzített hatékony bírói jogvédelem követelményén, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkén keresztül biztosít védelmet a bírói függetlenség számára. E normatív keretet az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásai és a Velencei Bizottság állásfoglalásai egészítik ki.

A strasbourgi és luxemburgi esetjog fejlődése kezdetben elsősorban az egyes bírakat érintő jogsérelemre összpontosított. Az utóbbi években azonban egyre hangsúlyosabbá vált az

intézményi megközelítés: a bírói függetlenség védelme fokozatosan túllépett az egyedi jogsérelemek vizsgálatán, és a bírói intézményrendszer egészének védelmére terjedt ki. Ezzel párhuzamosan a Velencei Bizottság is egyre részletesebb mércéket dolgozott ki; a Jogállami Ellenőrzőlista frissített változata már a fékek és ellensúlyok rendszerét, valamint az alkotmányos felülvizsgálatot is a jogállamiság alapvető intézményi garanciái közé sorolja.

Bár e források eltérő jogi természetűek és eltérő kötelező erővel rendelkeznek, a bírói és alkotmánybírói függetlenség védelme terén közös irányba mutatnak, és egyre koherensebb európai standardrendszert alkotnak. Az alábbiak e fejlődési folyamat legfontosabb elemeit tekintik át, különös figyelemmel a mandátumbiztonságra, a bírói döntéshozatal politikai értékelésének tilalmára, a személyre szabott reformok problémájára, az alkotmánybíróságok összetételének garanciáira, valamint az alkotmánybíráskodás hatalommegosztásban betöltött szerepére.

Az áttekintett gyakorlat egy része rendes bírósági bírák ügyeiben született. A bírói és az alkotmánybírói mandátum védelme azonban az európai joggyakorlatban nem válik el élesen egymástól: az EJEB, az EuB és a Velencei Bizottság gyakorlata egyaránt arra utal, hogy a bírói függetlenséget biztosító garanciák alapvető logikája az alkotmánybírák függetlenségére és mandátumbiztonságára is irányadó. Az alkotmánybíráskodásnak a politikai hatalom feletti kontrollban, az alkotmányos rend védelmében és az alapjogok érvényesülésének biztosításában betöltött szerepe miatt e garanciák az alkotmánybírák esetében nem gyengébbek, hanem még fokozottabb jelentőséggel bírnak.

II. A mandátumbiztonság mint a bírói és alkotmánybírói függetlenség garanciája

A mandátumbiztonság jelentőségét az EJEB, az EuB és a Velencei Bizottság több ügyben és dokumentumban következetesen hangsúlyozta. Az elmúlt évtizedben kialakult ítélkezési gyakorlat és véleményi anyag egységes kiindulópontból indul ki: a bírói vagy alkotmánybírói mandátum stabilitása nem az érintett személy személyes jogosultsága, hanem a függetlenség egyik legfontosabb intézményi garanciája. Célja, hogy a döntéseket ne a leváltástól való félelem, hanem kizárólag a jog tartalma határozza meg.

E fejlődési folyamat egyik fontos mérföldköve a Baka kontra Magyarország ügyben hozott ítélet volt. Az ügy középpontjában a Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma lejárt előtti megszüntetése állt, amelyet az EJEB nem pusztán egyéni jogsérelemként, hanem a bírói függetlenséget érintő intézményi kérdésként vizsgált. Az ügyben a Bíróság nemcsak az érintett személy jogorvoslati lehetőségének hiányát értékelte, hanem azt is, hogy a mandátum idő előtti megszüntetése milyen következményekkel járhat a bírói függetlenség egészére nézve. A Bíróság megállapítása szerint az ilyen intézkedés dermesztő hatással járhat: eltántoríthatja a bírákat attól, hogy a bírói függetlenséget vagy az igazságszolgáltatás működését érintő kérdésekben nyilvánosan megszólaljanak. A dermesztő hatás nem kizárólag az érintett személyt érinti, hanem a bírói kar egészének működésére és ezen keresztül a társadalomra is kihatással lehet.¹

Az ítélet utóélete azt is mutatja, hogy a Baka-ügy nem tekinthető kizárólag egyedi jogvitának. Az EJEB döntésének végrehajtási monitoringja keretében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága még 2025-ben is aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a magyar hatóságok továbbra sem tettek megfelelő intézkedéseket a Kúria elnökének eltávolítására vonatkozó hatékony bírói felülvizsgálat biztosítása érdekében; egyúttal felszólította őket, hogy módosítsák a jogszabályokat a Kúria elnökének eltávolításával kapcsolatos független

¹ Baka v. Hungary [GC], no. 20261/12, 23 June 2016, 100-122., 140-176.

bírói kontroll megteremtése és a Baka-ügy nyomán kialakult dermesztő hatás kezelése érdekében.² Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2025-ös magyar monitoring-jelentése szintén visszautalt a Baka-ügyben hozott ítélet teljes mértékű végrehajtásának kötelezettségére, és a bírák véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlati biztosítását követelte.³

A Baka-ítélet nem maradt önmagában álló precedens: az EJEB, az EuB és a Velencei Bizottság későbbi gyakorlata továbbfejlesztette a bírói és alkotmánybírói függetlenség védelmével kapcsolatos mércéket, és a mandátumbiztonságot egyre inkább a jogállamiság és a hatalommegosztás intézményi garanciájaként értelmezte.

A Grzęda kontra Lengyelország ügyben az EJEB megerősítette, hogy a bírói tisztség idő előtti megszűnésével kapcsolatos jogvita az Egyezmény 6. cikkének hatálya alá tartozhat akkor is, ha nem klasszikus ítélkező bírói, hanem bírói igazgatási pozícióról van szó.⁴ A Grzęda-ítéletből az következik, hogy a bírói tisztség stabilitását és a megbízatás kiszámíthatóságát biztosító garanciák a bírói függetlenség intézményi védelmének lényeges elemei. Ez a megközelítés az alkotmánybírói mandátumok védelme szempontjából is különös jelentőséggel bír. Ha az Egyezmény 6. cikkének garanciái alkalmazhatók egy bírói igazgatási testület tagjának mandátumát érintő jogvitára, akkor azok még inkább relevánsak lehetnek az alkotmánybírói tisztség esetében, amely közvetlen szerepet játszik az alapjogvédelem és az alkotmányossági kontroll biztosításában.

A mandátumbiztonság jelentőségét az Európa Tanács normatív dokumentumai is hangsúlyozzák. A Miniszteri Bizottság a bírákról szóló ajánlásában kimondja, hogy a bírák főszabály szerint nem mozdíthatók el hozzájárulásuk nélkül, és a hivatali idő stabilitásának alkotmányos vagy más, a lehető legmagasabb szintű jogi védelemben kell részesülnie.⁵ A Velencei Bizottság következetes gyakorlata szerint a bírói függetlenség egyik alapvető eleme a bírák hivatali idejének biztonsága és az önkényes elmozdítással szembeni védelem, amelyet a Bizottság a jogállamiság strukturális garanciái közé sorol.⁶

Az általános bírói függetlenségi standardok különös jelentőséget nyernek az alkotmánybíráskodás területén. Mivel az alkotmánybíráskodás feladata a politikai hatalom gyakorlásának alkotmányos kontrollja, a mandátumbiztonság garanciái ezen a területen kiemelt jelentőséget kapnak. E megközelítés különösen világosan jelenik meg a Velencei Bizottság Montenegróval kapcsolatos legutóbbi véleményében.⁷ A Bizottság kifejezetten rögzítette, hogy az alkotmánybírák hivatali idejének biztonsága a bírói függetlenség egyik alapvető garanciája, mivel az alkotmánybíráskodás a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmében kiemelt szerepet töltenek be. A Bizottság szerint elfogadhatatlan lenne olyan rendszer kialakulása, amelyben minden új politikai többség a hivatalban lévő alkotmánybírákat saját jelöltjeire cserélhetné. Egy ilyen modell a határozott idejű mandátum intézményét pusztán formalitássá tenné, és kiüresítené annak alkotmányos garanciális funkcióját.

² Committee of Ministers, CM/Del/Dec(2025)1521/H46-15, 6 March 2025, 4-6.

³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, The honouring of obligations and commitments by Hungary, Doc. 16249, 12 September 2025, 2., 54.

⁴ Grzęda v. Poland [GC], no. 43572/18, 15 March 2022, 271-286., 300-305.

⁵ Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17 November 2010, 7., 49-52.

⁶ Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges, CDL-AD(2010)004, 12-13 March 2010, 39-43.; Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, 11-12 March 2016, 74-82.

⁷ Montenegro – Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of Constitutional Court judges due to age limits, CDL-AD(2025)029, 13-14 June 2025, 38-42., 62.

A bírói és alkotmánybírói mandátumok védelmével összefüggő elvek az Európai Unió Bíróságának esetjogában is megjelentek, jóllehet eltérő dogmatikai kiindulópontból. Az EUSZ 19. cikkére épülő ítélkezési gyakorlat a bírói függetlenséget elsősorban az uniós jog hatékony érvényesülésének előfeltételeként kezeli. Az Associação Sindical dos Juízes Portugueses ügyben (C-64/16) az Európai Unió Bírósága először kapcsolta közvetlenül össze az EUSZ 19. cikkét a bírói függetlenség követelményével. A Commission v Poland ügyben (C-619/18) pedig kimondta, hogy a bírói elmozdíthatatlanság a függetlenség lényegi eleme, és a bírák idő előtti nyugdíjazása sértheti az uniós jogot. A későbbi lengyel ügyek tovább erősítették azt az elvet, hogy sem fegyelmi eszközökkel, sem intézményi nyomásgyakorlással nem korlátozható a bírói döntéshozatal szabadsága.⁸

Az alkotmánybíráskodás szempontjából különös jelentősége van a Commission v Poland ügyben (C-448/23) hozott ítéletnek, amelyben az EuB a lengyel alkotmánybíróság összetételének és működésének kérdéseit közvetlenül az uniós jogállamisági követelményekkel kapcsolta össze. A Bíróság megállapította, hogy az alkotmánybíróság függetlensége és törvényes összetétele nem pusztán belső alkotmányjogi kérdés, hanem az uniós jogrend működése szempontjából is releváns tényező. Az ítélet azt jelzi, hogy az alkotmánybíróságok összetételét és működését érintő beavatkozások meghatározott körben uniós jogi jelentőséggel is bírhatnak.⁹

A mandátumbiztonság célja nem az érintett tisztségviselők személyes védelme, hanem annak biztosítása, hogy az igazságszolgáltatás és az alkotmánybíráskodás a mindenkori politikai többségtől függetlenül működhessen. Az európai standardokból ezért az a következtetés vonható le, hogy a bírói és alkotmánybírói mandátum idő előtti megszüntetése a függetlenség egyik legfontosabb garanciáját érinti, ezért csak konkrét, objektív és megfelelően igazolt okok, valamint megfelelő garanciák mellett igazolható. Az ilyen beavatkozással szemben továbbá hatékony jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia, amely lehetővé teszi annak érdemi és valódi felülvizsgálatát. Ebből következően nem az érintett bírónak vagy alkotmánybíróinak kell igazolnia függetlenségét, hanem annak kell meggyőző és ellenőrizhető indokot adnia, aki a mandátum idő előtti megszüntetését kezdeményezi.

III. A mandátummegszüntetés megítélése: a beavatkozás formája és tényleges hatása

Az európai fórumok következetes gyakorlata szerint a bírói vagy alkotmánybírói mandátum megszüntetésének megítélése során önmagában nem meghatározó, hogy a beavatkozás alkotmánymódosítással, alacsonyabb jogforrási szinten vagy más jogi eszköz útján valósul-e meg. A jogállami értékelés középpontjában az intézkedés tényleges hatása és annak következményei állnak.

A Baka-ítélet különösen szemléletes példája ennek a megközelítésnek. A Legfelsőbb Bíróság elnökének mandátuma az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét érintő alkotmányos és törvényi reform következtében szűnt meg a hivatali idő lejárta előtt. Az EJEB azonban nem abból indult ki, hogy a beavatkozás milyen jogforrási szinten valósult meg, hanem abból, hogy annak milyen következményei voltak a bírói függetlenség szempontjából. Ennek során azt vizsgálta, hogy a mandátum idő előtti megszüntetése milyen hatással volt a függetlenség garanciáira, a jogorvoslatihoz való hozzáférésre és a bírói kar egészének működésére. A döntésből az következik, hogy a bírói függetlenség garanciái nem kerülhetők meg pusztán azáltal, hogy a beavatkozás alkotmányos vagy más magas szintű

⁸ C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117; C-619/18 Commission v Poland, ECLI:EU:C:2019:531, 75-79., 82-88.; C-791/19 Commission v Poland, ECLI:EU:C:2021:596, 50-62.

⁹ C-448/23, Commission v Poland, ECLI:EU:C:2025:975, 260-276., 278-291., 294-296.

jogforrási formában jelenik meg. Az ügy sajátossága az volt, hogy a beavatkozás alkotmányos szinten valósult meg, ami nemcsak a mandátum idő előtti megszüntetését eredményezte, hanem egyúttal kizárta az érintett számára a hazai jogorvoslat lehetőségét is. A Baka-ítélet ezért különösen világosan mutatja, hogy a jogforrási szint önmagában nem képezhet mentességet a bírói függetlenség garanciái alól.

A Velencei Bizottság örmény alkotmánybíróági reformra vonatkozó véleménye ugyanezt az elvet egy átfogó alkotmányos reform összefüggésében alkalmazta. A Bizottság elismerte, hogy az új alkotmányos rendszer kialakítása önmagában legitim cél lehet, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a reform nem vezethet automatikusan a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának idő előtti megszűnéséhez.¹⁰

A fenti gyakorlat alapján a jogállami megítélés szempontjából önmagában az sem döntő, hogy egy beavatkozás milyen jogforrási szinten valósul meg. Az alkotmánybíróági szervezetnek, hatásköreinek vagy személyi összetételének módosítása legitim intézményi cél lehet, de annak megítélése attól függ, hogy a változtatás milyen következményekkel jár a bírói függetlenség garanciáira, a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumbiztonságára és az intézmény független működésére nézve.

IV. A bírói és alkotmánybírói döntéshozatal politikai értékelésének tilalma

Az EJEB és a Velencei Bizottság következetesen abból indul ki, hogy a bírói vagy alkotmánybírói döntéshozatal tartalmának utólagos politikai értékelése nem alakítható mandátummegszüntetés alappá. A bírói függetlenség lényege éppen az, hogy a döntések tartalma nem válhat személyes joghátrány forrásává.

A Baka-ítélet különös hangsúlyt helyezett arra, hogy a panaszos szakmai álláspontjait bírói tisztségével összefüggésben, közérdeklődésre számot tartó igazságügyi kérdésekben fejtette ki, és mandátumának megszüntetése e megszólalások kontextusában történt. Az EJEB nemcsak az egyéni jogsérelmet, hanem az intézkedésnek a bírói kar egészére gyakorolt dermesztő hatását is vizsgálta.¹¹ A Wille kontra Liechtenstein ügy pedig megerősítette, hogy a bíró által képviselt jogi álláspont miatt kilátásba helyezett újrakinevezés-megtagadás önmagában is a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozásnak minősülhet.¹²

A bírói függetlenség garanciái nemcsak a szakmai véleménynyilvánítást, hanem magát a bírói és alkotmánybírói döntéshozatalt is védik. Ezt erősíti meg az Ovcharenko és Kolos kontra Ukrajna ügy is. Az ukrán parlament az alkotmánybíróóság több tagját arra hivatkozva távolította el, hogy egy korábbi alkotmánybíróági döntés meghozatalában való részvételükkel megsértették bírói esküjüket. Az EJEB megállapította, hogy az elmozdítás körülményei nem feleltek meg a bírói függetlenséget védő garanciális követelményeknek. Az ügy jelentősége abban áll, hogy az EJEB nem fogadta el a korábbi alkotmánybíróági döntésben való részvétel utólagos értékelését olyan körülményként, amely önmagában megalapozhatná az alkotmánybírói tisztség megszüntetését.¹³

A Golovin kontra Ukrajna ügy különösen fontos, mert az EJEB elutasította az ukrán legfelsőbb bíróság azon érvelését, amely szerint az alkotmánybíróóság „inkább politikai, mint bírói” szerv, ezért a tagjait kinevező parlament politikai felelősséget érvényesíthet az alkotmánybírákkal szemben. Az EJEB ezzel szemben az ügyet az alkotmánybírói

¹⁰ Armenia – Opinion on three legal questions in the context of draft constitutional amendments concerning the mandate of the judges of the Constitutional Court, CDL-AD(2020)016, 19 June 2020, 45-53.

¹¹ Baka v. Hungary [GC], no. 20261/12, 23 June 2016, 148-151., 167-173.

¹² Wille v. Liechtenstein [GC], no. 28396/95, 28 October 1999, 43-51.

¹³ Ovcharenko and Kolos v. Ukraine, nos. 27276/15 and 33692/15, 12 January 2023, 98-110., 123-127.

függetlenségre vonatkozó általános garanciák alapján vizsgálta.¹⁴ A Markush kontra Ukrajna ügyben az EJEB megerősítette, hogy az alkotmánybírák döntéshozatalban való részvételével összefüggő felelősségre vonás során különös jelentősége van a bírói függetlenséget védő garanciáknak, valamint a funkcionális immunitás megfelelő érvényesülésének.¹⁵

A bemutatott esetek azt bizonyítják, hogy a bírói és alkotmánybírói függetlenség garanciái nemcsak a tisztség formális fennállását, hanem a bíró szakmai autonómiáját is védik. E garanciák kiüresednének, ha a bíró vagy alkotmánybíró korábbi döntései, szavazatai vagy jogi álláspontjai utólag a tisztség megszüntetésének indokául szolgálhatnának.

V. Az intézményi reform és az ad hominem beavatkozások tilalma

Az európai fórumok gyakorlata szerint egy intézményi reform önmagában nem igazolja a hivatalban lévő bírák vagy alkotmánybírák mandátumának idő előtti megszüntetését. Még akkor sem elegendő a reformra való hivatkozás, ha az új szabályozás formálisan általános jellegű és legitim intézményi célokat követ. A jogállami értékelés során ezért azt is vizsgálni kell, hogy a változtatás valódi intézményi átalakítást szolgál-e, illetve tiszteletben tartja-e a bírói függetlenség és a mandátumbiztonság garanciáit. Ebből következően egy formálisan általános szabály sem tekinthető feltétlenül semleges intézkedésnek, ha tényleges célja vagy hatása meghatározott bírák vagy alkotmánybírák eltávolítása.

A Velencei Bizottság a lengyel alkotmánybírói reformra vonatkozó véleményében hangsúlyozta, hogy a „jogállami helyreállításra” történő hivatkozás önmagában nem igazolja a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának megszüntetését. A Bizottság szerint az alkotmánybírói mandátumbiztonság a függetlenség lényegi garanciája, mivel az védi a testületet a mindenkori politikai többség befolyásától. Arra is figyelmeztetett, hogy a testület teljes személyi lecserélése összeegyeztethetetlen lenne a mandátumbiztonság garanciális funkciójával, és olyan precedenst teremthetne, amely a jövőben lehetővé tenné, hogy minden új politikai többség saját jelöltjeire cserélje a hivatalban lévő alkotmánybírákat. A Bizottság ezért nem támogatta a szabályszerűen kinevezett alkotmánybírák mandátumának általános megszüntetését, és a hivatalban lévő bírák megbízásának tiszteletben tartását tekintette a bírói függetlenséggel leginkább összeegyeztethető megoldásnak.¹⁶

A 2026 februárjában kiadott lengyel sürgős vélemény hasonló garanciális logikát követett a rendes bírósági bírák jogállását érintő helyreállítási intézkedésekkel kapcsolatban. A vélemény elismerte, hogy rendszerszintű jogállamisági problémák esetén szükség lehet gyors és jogalkotási úton kialakított megoldásokra. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a jogállamiság helyreállításának célja önmagában nem írhatja felül a bírói függetlenség garanciáit. A Bizottság szerint az elmozdíthatatlanság elvétől való eltérés csak különösen nyomós és kényszerítő szükség esetén merülhet fel, és akkor is előre rögzített kritériumok, arányossági mérlegelés, megfelelő eljárási garanciák és hatékony bírói felülvizsgálat mellett.¹⁷

A két vélemény együttesen azt mutatja, hogy a Velencei Bizottság a „jogállamiság helyreállításának” célját sem tekinti önmagában elegendő indoknak a hivatalban lévő bírák

¹⁴ Golovin v. Ukraine, no. 47052/18, 13 July 2023, 14., 24-30.

¹⁵ Markush v. Ukraine, no. 37358/21, 23 October 2025, 18-22.

¹⁶ Poland – Opinion on the draft constitutional amendments concerning the Constitutional Tribunal and two laws on the Constitutional Tribunal, CDL-AD(2024)035, 6-7 December 2024, 31-35., 71.

¹⁷ Poland – Urgent Joint Opinion on the draft law concerning the status of judges appointed or promoted between 2018 and 2025 and other related matters, CDL-PI(2026)002, 27 February 2026, 25-37., 49., 55-56., 63-66.

vagy alkotmánybírák mandátumának megszüntetésére. Különösen jelentős, hogy erre az álláspontra olyan helyzetben jutott, amelyben az EJEB és az EuB már konkrét kinevezési, összetételi és függetlenségi problémákat állapított meg a lengyel igazságszolgáltatási rendszer működésével kapcsolatban.

A Gyulumyan és mások kontra Örményország ügy azért érdemel figyelmet, mert ez az egyik ritka olyan strasbourgi döntés, amelyben az EJEB alkotmányos reform keretében végrehajtott, alkotmánybírákat érintő mandátummegszüntetést vizsgálta. Az ügy jelentősége abban áll, hogy kijelöli azokat a kivételes körülményeket, amelyek mellett a Bíróság nem tekintette egyezményesértőnek az ilyen beavatkozást.

A 2015-ös örmény alkotmányreform új alkotmánybírói modellt vezetett be: a korábbi, nyugdíjkorhatárig tartó megbízatás helyett tizenkét éves, nem megújítható mandátumot, valamint új kinevezési és elnökválasztási szabályokat állapított meg. Az eredeti átmeneti rendelkezések ugyanakkor tiszteletben tartották a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumát, így az új rendszer alapvetően felmenő rendszerben valósult volna meg. A Velencei Bizottság ezt a megoldást a bírói függetlenség és a mandátumbiztonság szempontjából megfelelőnek tekintette.

Ezt követően azonban a 2020-as alkotmánymódosítás az új mandátumszabályokat a korábban kinevezett bírákra is alkalmazta, aminek következtében több alkotmánybíró idő előtt elvesztette tisztségét. A Velencei Bizottság a módosítás vizsgálata során elismerte, hogy legitim cél lehet a 2015-ben elfogadott alkotmányos modell teljes körű érvényesítése, valamint az alkotmánybírák jogállásának egységesítése, ugyanakkor továbbra is azt hangsúlyozta, hogy a bírói függetlenséggel leginkább összeegyeztethető megoldás a hivatalban lévő bírák mandátumának tiszteletben tartása és az új szabályok fokozatos, rendes személycserék útján történő bevezetése lett volna.¹⁸

Az EJEB a módosítás miatt indult eljárásban benyújtott kérelmet végül elfogadhatatlannak nyilvánította. A Bíróság abból indult ki, hogy a módosítás elsődleges célja a 2015-ben elfogadott alkotmányos modell teljes körű érvényesítése volt, és nem találta kellően bizonyítottnak, hogy e cél mögött önálló politikai szándékként meghatározott alkotmánybírák eltávolítása állt volna.¹⁹

A Gyulumyan ügyből ugyanakkor nem vonható le az a következtetés, hogy a bírói mandátum idő előtti megszüntetése önmagában azért válik elfogadhatóvá, mert azt alkotmányos reformmal indokolják. Az EJEB döntése szorosan kötődött az ügy sajátos körülményeihez, és nem kérdőjelezte meg azt a Velencei Bizottság által is következetesen képviselt elvet, hogy a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának tiszteletben tartása függetlenségük egyik alapvető garanciája. A Bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a 2020-as módosítás egy már 2015-ben elfogadott alkotmányos átalakulás lezárásához kapcsolódott, az ügy sajátossága éppen abban állt, hogy nem egy újonnan kezdeményezett reformról, hanem egy hosszabb ideje folyamatban lévő alkotmányos modell kiteljesítéséről volt szó. Az EJEB ezért nem általános jelleggel fogadta el a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának idő előtti megszüntetését, hanem arra a következtetésre jutott, hogy a konkrét ügy körülményei között nem áll rendelkezésre elegendő bizonyíték annak megállapítására, hogy a beavatkozás célja meghatározott alkotmánybírák eltávolítása volt. Az ítéletből ezért nem következik, hogy egy újonnan kezdeményezett intézményi reform

¹⁸ Armenia – Opinion on Three Legal Questions in the Context of Draft Constitutional Amendments Concerning the Mandate of the Judges of the Constitutional Court, CDL-AD(2020)016, 19 June 2020, 35-39., 47-53., 76-79., 82.

¹⁹ Gyulumyan and Others v. Armenia, no. 25240/20, 21 November 2023, 74-84.

vagy politikai többségváltás önmagában elegendő indokot szolgáltatathatna a hivatalban lévő alkotmánybírák mandátumának megszüntetésére.

A vizsgált gyakorlat alapján az intézményi reform és az ad hominem beavatkozás közötti határvonal megítélésének központi kérdése nem pusztán a reform deklarált célja vagy formális megfogalmazása. Döntő jelentősége annak van, hogy a szabályozás valóban általános és objektív szempontok alapján működik-e, vagy ténylegesen meghatározott bírák vagy alkotmánybírák eltávolítását célozza. Az EJEB és a Velencei Bizottság gyakorlata egyaránt arra utal, hogy még legitim intézményi célok esetén sem fogadható el olyan megoldás, amely a bírói függetlenség garanciáit figyelmen kívül hagyva valójában meghatározott bírák vagy alkotmánybírák eltávolítására irányul. Különösen jelentős, hogy a Velencei Bizottság még olyan helyzetben sem tekintette önmagában elegendőnek a „jogállami helyreállításra” való hivatkozást a hivatalban lévő bírák vagy alkotmánybírák mandátumának megszüntetésére, amelyben az európai bíróságok már konkrét kinevezési, összetételi és függetlenségi problémákat állapítottak meg. A bírói függetlenség garanciái csak akkor érvényesülhetnek, ha a bírák és alkotmánybírák mandátumának hosszát és megszűnési okait nem a politikai erőviszonyok változása, hanem az előre meghatározott jogszabályi feltételek határozzák meg.

VI. A bíróságok és alkotmánybírók összetétele mint a függetlenség garanciája

Az EJEB szerint a bírói és alkotmánybírói függetlenség védelme nem korlátozódik a kinevezés, a mandátum vagy az elmozdítás kérdéseire. Az EJEE szempontjából jelentőséggel bírhat a bírói testület vagy az alkotmánybírók összetételének jogszerűsége, valamint az is, hogy a bírák és alkotmánybírák ténylegesen gyakorolhatják-e feladataikat. A strasbourgi esetjog alapján ugyanis a bírói függetlenséget érintő jogsértések nemcsak az érintett bírák vagy alkotmánybírák helyzetére, hanem a jogkereső felek egyezményes jogaira és a bírósági döntések legitimációjára is kihatással lehetnek. Az e körben kialakított alapelvek jelentős része rendes bíróságokat érintő ügyekben született, az EJEB azonban később azokat az alkotmánybírók működésével kapcsolatos ügyekben is alkalmazta.

Az EJEB a Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ügyben dolgozta ki a „törvény által létrehozott bíróság” követelményének vizsgálatára szolgáló háromlépcsős tesztet olyan esetekre, amikor a bíró kinevezését súlyos jogsértés terheli. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a bírói kinevezésekre vonatkozó szabályok tiszteletben tartása a jogállamiság és a bírói függetlenség alapvető garanciája. Ennek megfelelően a kinevezési eljárás súlyos megsértése nem pusztán az érintett bíró kinevezésének érvényességét érintheti, hanem a bíróság egészének legitimációját és az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat is alááshatja.²⁰

Az Ástráðsson-ügyben kialakított doktrína alkotmánybírók kapcsolatokban történő alkalmazására a Xero Flor w Polsce sp. z o.o. kontra Lengyelország ügyben került sor. Az EJEB megállapította, hogy a lengyel Alkotmánybírók eljárásában olyan személy vett részt alkotmánybíróként, akinek megválasztása a lengyel Alkotmánybírók korábbi határozatai szerint jogellenes volt. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az ügyben eljáró testület nem felelt meg a „törvény által létrehozott bíróság” követelményének az EJEE 6. cikke értelmében.²¹ A döntés jelentősége túlmutat az érintett alkotmánybíró kinevezésének jogszerűségén: egyértelművé teszi, hogy az alkotmánybírók összetételének jogszerűsége önálló egyezményes relevanciával rendelkezhet, ha a testület döntése közvetlenül kihat az előtte eljáró felek jogaira.

²⁰ Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland [GC], no. 26374/18, 1 December 2020, 226-234., 239-252.

²¹ Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland, no. 4907/18, 7 May 2021, 273-291.

Az M.L. kontra Lengyelország ügy a Xero Flor ítéletben kialakított logika további kiterjesztését jelenti. Az EJEB a 8. cikk alapján vizsgálta azt a helyzetet, amikor a kérelmező magánélethez való jogát közvetlenül érintő korlátozás egy alkotmánybírói döntés következménye volt. A Bíróság hangsúlyozta, hogy ilyen esetben nemcsak maga a korlátozás, hanem annak is jelentősége van, hogy az alapjog-korlátozást eredményező alkotmánybírói döntést olyan testület hozta-e meg, amely megfelel a jogállamiság követelményeinek. Mivel a döntést olyan alkotmánybírói testület hozta, amelynek összetételét a Xero Flor ügyben megállapított súlyos kinevezési szabálytalanságok érintették, az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a beavatkozás nem tekinthető a 8. cikk értelmében „törvényben meghatározottnak”.²² Az ügy jelentősége abban áll, hogy a hibás összetételű alkotmánybírói problémáját nem az érintett bírák jogállásának kérdéseként, hanem a testület döntéseivel érintett személyek alapjogi védelmének szempontjából is értelmezte.

Hasonló megközelítés jelent meg a Wałęsa kontra Lengyelország ügyben is, amelyben az EJEB a kérelmező tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét részben arra alapította, hogy ügyében a Legfelsőbb Bíróság 2017-ben felállított Rendkívüli Felülvizsgálati Kamarája – amelynek bírái az EJEB által korábban kifogásolt kinevezési eljárás eredményeként nyertek kinevezést – nem felelt meg a „törvény által létrehozott bíróság” követelményének. Az ítélet ezzel tovább erősítette azt az elvet, hogy a bírói testület összetételének jogszerűsége nem csupán az érintett bírák helyzetét, hanem az előttük eljáró felek egyezményes jogait is érintheti.²³

A funkcionális függetlenség védelme nemcsak a bírói tisztség formális fennállására, hanem a bírói feladatok tényleges gyakorlásának lehetőségére is kiterjed. A Gumenyuk és mások kontra Ukrajna ügy azt mutatja, hogy a bírói feladatok tényleges ellehetetlenítése – formális felmentés hiányában is – önálló egyezményjogi problémát vethet fel. Az EJEB ebben az ügyben a 6. cikk és a 8. cikk sérelmét is megállapította, mert a Legfelsőbb Bíróság bírái a bírósági reform következtében ténylegesen nem gyakorolhatták bírói feladataikat.²⁴

A Dziurda és mások kontra Lengyelország ügyben az EJEB 2026 májusában ideiglenes intézkedést rendelt el, és arra hívta fel a lengyel államot, hogy biztosítsa a kérelmezők számára alkotmánybírói feladataik átvételének és gyakorlásának lehetőségét.²⁵ Mivel az intézkedés nem érdemi döntés, abból önmagában nem következik a jogsértés megállapítása; jelentősége abban áll, hogy az EJEB az alkotmánybírói funkció tényleges gyakorlásának akadályozását is olyan kérdésnek tekintette, amely egyezményi relevanciával bír.

VII. Az alkotmánybíráskodás szerepe a hatalommegosztás rendszerében

Az alkotmánybírói függetlenség védelme nem önmagáért való érték. Az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás rendszerének egyik strukturális eleme: feladata éppen az, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom aktusait alkotmányossági szempontból vizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse azokat. Ha e funkciót ellátó intézmény személyi összetétele politikai beavatkozás útján módosul, a probléma túlmutat az érintett alkotmánybírák mandátumán: a törvényhozó és a végrehajtó hatalom lényegében saját

²² M.L. v. Poland, no. 40119/21, 14 December 2023, 168-176.

²³ Wałęsa v. Poland, no. 50849/21, 23 November 2023, 167-175., 319-331.

²⁴ Gumenyuk and Others v. Ukraine, no. 11423/19, 22 July 2021, 50-56., 60-67., 93-101.

²⁵ Dziurda and Others v. Poland, no. 17392/26, Rule 39 interim measure, 5 May 2026; Interim measures issued in the case of judges elected to the Polish Constitutional Court (Press Release), ECHR 115 (2026), 6 May 2026.

alkotmányos ellensúlyának személyi összetételét alakítaná át – azt az intézményt, amelynek feladata éppen az ő alkotmányos kontrolljuk.

Az alkotmánybíróságok sajátos helyet foglalnak el a demokratikus intézményrendszerben: feladatuk nem a politikai többség akaratának érvényesítése, hanem az alkotmányos korlátok érvényre juttatása akkor is, ha ez a mindenkori többség döntéseivel kerül szembe. Ehhez elengedhetetlen, hogy a testület tagjai megfelelő intézményi garanciák mellett, külső politikai nyomástól mentesen hozhassák meg döntéseiket. Az alkotmánybírói mandátum védelme ezért az alkotmánybíráskodás intézményi függetlenségének alapvető garanciája.

Az alkotmányos kontroll csak akkor töltheti be rendeltetését, ha azt olyan testület gyakorolja, amelynek tagjai megfelelő garanciák révén védettek a politikai befolyással szemben. Az e garanciákat érintő beavatkozások ezért nem pusztán az érintett alkotmánybírók helyzetére, hanem a demokratikus rendszer alkotmányos fékeinek és ellensúlyainak működésére is kihatnak. A Velencei Bizottság következetes gyakorlata szerint a jogállamiság ebből következően nemcsak az alkotmányos szabályok formális tiszteletben tartását, hanem az alkotmányos szervek közötti kölcsönös tiszteletet és az egymás intézményi szerepének megőrzését is megköveteli.²⁶

A Velencei Bizottság fentebb ismertetett véleményeiben hangsúlyozta, hogy az alkotmánybíróságok kiemelt szerepet töltenek be az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmében. Ez a szerep különösen akkor válik jelentőssé, amikor a politikai többség döntései és az egyéni alapjogok között konfliktus keletkezik. Ilyen helyzetekben az alkotmánybíróság feladata nem a többségi akarat érvényesítése, hanem az alkotmány által védett jogok és értékek védelme. Ebből következően az alkotmánybíróság függetlensége és összetételének jogszerűsége közvetlen jelentőséggel bír az alapjogvédelem szempontjából is. A Xero Flor és az M.L. ügyek pedig azt mutatják, hogy az alkotmánybíróság összetételét érintő jogsértések közvetlenül kihatással lehetnek az alkotmánybíróság előtt vagy annak döntései által érintett személyek jogaira is.

A Velencei Bizottság frissített Jogállami Ellenőrzőlistája az alkotmányos felülvizsgálatot és a fékek és ellensúlyok rendszerét a jogállamiság alapvető intézményi garanciái közé sorolja. Ebből következően az alkotmánybíráskodás függetlensége nem pusztán belső alkotmányjogi kérdés, hanem az európai jogállamisági standardok részét képező követelmény.²⁷ Az EuB a C-448/23. sz. ügyben ezzel összhangban hangsúlyozta, hogy az alkotmánybíróság függetlensége és törvényes összetétele nem pusztán az alkotmánybíróság belső szervezetére vagy tagjainak helyzetére vonatkozó kérdés, hanem az uniós jog hatékony érvényesülésének és a hatékony bírói jogvédelem biztosításának feltétele is.²⁸

VIII. Következtetések

Az EJEB ítélkezési gyakorlata, az Európai Unió Bíróságának bírói függetlenségi esetjoga és a Velencei Bizottság állásfoglalásai az elmúlt években egyre szorosabban kapcsolódó európai standardrendszert alakítottak ki. Bár e források eltérő jogi természetűek és eltérő

²⁶ Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law No. 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court, CDL-AD(2012)026, 14-15 December 2012, 72.; megerősítette: Montenegro – Follow-up Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of Constitutional Court judges due to age limits, CDL-AD(2025)051, 12-13 December 2025, 25.

²⁷ The Updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002, 12-13 December 2025, 7., 11., lásd továbbá a Benchmarks fejezet új Checks and balances és Constitutional review részeit.

²⁸ C-448/23, Commission v Poland, ECLI:EU:C:2025:975, 102-108., 273-277., 278-280., 296.

kötelező erővel rendelkeznek, a bírói és alkotmánybírói függetlenség védelme terén közös irányba mutatnak. A fent ismertetett gyakorlatból három alapvető következtetés vonható le összegzésképpen.

1. A bírói és alkotmánybírói mandátum biztonsága a függetlenség intézményi garanciája. Célja nem az érintett bírák és alkotmánybírák személyes védelme, hanem annak biztosítása, hogy döntéseiket ne politikai megfelelési kényszer, hanem a jogi szempontok határozzák meg. Ennek hiányában a mandátumbiztonság elveszítené garanciális funkcióját, mivel a bírák és alkotmánybírák hivatali idejének fennmaradása nem az előre meghatározott jogi feltételektől, hanem a politikai erőviszonyok változásától függne.

2. Az európai fórumok következetesen az intézkedések tényleges célját, gyakorlati következményeit és garanciális környezetét vizsgálják, függetlenül attól, hogy a beavatkozás törvényi vagy akár alkotmányos szinten valósul-e meg. A formálisan általános szabályozás sem tekinthető összeegyeztethetőnek a bírói függetlenség követelményeivel, ha ténylegesen meghatározott bírák vagy alkotmánybírák eltávolítását célozza.

3. Az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás, az alkotmányos kontroll és az alapjogvédelem egyik alapvető intézménye. Az alkotmánybíróóságok függetlenségének védelme ezért nem kizárólag az érintett alkotmánybírák helyzetének kérdése, hanem az alkotmányos rend működésének és az alapjogok hatékony védelmének feltétele.