



---

Pázmány Law Working Papers  
2011/5

# **Kelemen Katalin: Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és hivatalviselési ideje**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University  
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

# Kelemen Katalin:<sup>1</sup> Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és hivatalviselési ideje

1. Nemzetközi ajánlások és nemzetközi bíróságok. – 1.1. A Velencei Bizottság ajánlásai. – 1.2. A Strasbourg-i Bíróság példája. – 1.3. Az Európai Unió Bíróságának esete. – 2. Összehasonlító módszertani kérdések. – 3. Az alkotmánybírák hivatalviselési ideje: európai kitekintés. – 4. Újraválaszthatóság. – 4.1. Európai körkép és a szabályozás szintje. – 4.2. Érvek és ellenérvek. – 4.3. A megbízatás meghosszabbítása az új alkotmánybíró kinevezéséig. – 4.4. Az újraválaszthatóság és a kinevezési mód összefüggései. – 5. Életre szóló kinevezés? Az amerikai Legfelső Bíróság esete. – 6. Alkotmányozási javaslat a magyar alkotmánybírák hivatalviselési idejére. – 6.1. Újraválaszthatóság és hivatalviselési idő. – 6.2. Szövegjavaslat.

A magyar Alkotmánybírósági törvény az egyetlen Európában, mely kifejezetten lehetővé teszi az alkotmánybírák újraválasztását.<sup>2</sup> Ehhez a bevezető állításhoz viszont rögtön hozzá kell tenni, hogy Magyarország azonban nem az egyetlen ország, mely lehetővé teszi az újbóli alkotmánybírói kinevezést. A cseh Alkotmánybírósági törvény hallgat ezügyben, és volt rá példa, hogy a cseh államfő ezt kihasználva újra jelölt egy alkotmánybíró hivatali idejének lejártá után.<sup>3</sup> A cseh alkotmányjogászok többsége ezt alkotmányozási hibának tekinti.<sup>4</sup> Az alkotmánybírák újraválasztásának lehetősége 1997-ig Lengyelországban is fennállt. Itt az új Alkotmány tiltotta meg az újraválasztást, együtt az Alkotmánybíróság hatásköreinek bővítésével és az alkotmányellenes törvény alkotmánybírósági megsemmisítésének bevezetésével.

## 1. Nemzetközi ajánlások és nemzetközi bíróságok

Az összehasonlító jogi elemzés előtt érdemes kitekinteni a nemzetközi szabályozásra, és megnézni, hogy áll-e fenn az alkotmánybírák újraválasztásával, illetve hivatalviselési kötelezettségével kapcsolatban nemzetközi kötelezettség, melyhez Magyarországnak tartania kell magát. Erre a kérdésre a válasz egyszerű: nincs ilyen irányú nemzetközi kötelezettsége Magyarországnak. Az Európa Tanács egyik tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság azonban érintőlegesen (az alkotmánybíráskodásról folyó viták keretében) foglalkozott a témával, és arról véleményt is alkotott. A Velencei Bizottság ajánlása után érdemes röviden kitekinteni a két európai bíróság (a Strasbourg-i és a Luxemburgi Bíróságok) gyakorlatára is.

### 1.1. A Velencei Bizottság ajánlásai

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 2007-ben kiadott *Vademecuma* az alkotmánybíráskodásról<sup>5</sup> az alkotmánybírák újraválasztásának kérdésével is foglalkozik, és a 4.4.2. pontban kimondja: „The option of re-election may undermine the independence of a

<sup>1</sup> Egyetemi oktató (Senior Lecturer), Örebro Universitet (Svédország). PhD, Università degli Studi di Firenze (Olaszország). E-mail: [katalin.kelemen@oru.se](mailto:katalin.kelemen@oru.se).

<sup>2</sup> Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 8. §-ának (3) bekezdését.

<sup>3</sup> A cseh Alkotmánybíróság jelenlegi tizenöt tagja közül hárman második mandátumukat töltik: Vojen Güttler, Ivana Janu (volt elnökhelyettes) és az egyik jelenlegi elnökhelyettes, Pavel Holländer.

<sup>4</sup> Lásd W. SADURSKI, *Rights Before Courts*, Dordrecht, Springer, 2005, 14. Wojciech Sadurski ezt az állítását egy Vojtech Cepl akkori (2002) cseh alkotmánybíróval készült interjújára alapozza.

<sup>5</sup> *Vademecum on Constitutional Justice*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 11 May 2007, CDL-JU(2007)012, elérhető a Bizottság honlapján: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-JU%282007%29012-e.asp> (utolsó hozzáférés: 2011. január 24.).

judge. Nevertheless, the possibility of only one further appointment following a long term also appears favourable in order to allow for the continuing service of excellent judges.” Vagyis az újraválaszthatóság alááshatja a bírák függetlenségét, ugyanakkor az egyszeri újraválasztás megengedése lehetővé teszi, hogy a kiválónak ítélt bírák folytathassák munkájukat. A meglehetősen szűkszavú állásfoglalás arról azonban nem ejt szót, hogy mely alkotmánybírákat lehet “kiválónak” tekinteni. Az ajánlás szinte a magyar helyzetre szabottnak tűnhet, ugyanis a magyar Abtv. kifejezetten csak egyszeri újraválasztást tesz lehetővé.

A Velencei Bizottság ajánlása egy tíz évvel korábbi tanulmányára épít, melyben az alkotmánybírók összetételét elemezte.<sup>6</sup> A tanulmány 4.2. pontjának C) alpontja foglalkozik az újraválaszthatóság kérdésével, és arra két példát említ: Magyarországot és Azerbajdzsánt. Úgy tűnik, hogy Azerbajdzsán követte a Velencei Bizottság ajánlását, ugyanis a jelenleg hatályos Alkotmánybírói törvény már kifejezetten megtiltja az újraválasztást.<sup>7</sup> A cseh példát tehát az ajánlás nem veszi figyelembe, annak ellenére, hogy a kiküldött kérdőívekre adott válaszokból egyértelműen kiderül, hogy a cseh Alkotmánybíróság 10 évre választott tagjai újraválaszthatók.<sup>8</sup> A tanulmány Magyarországgal kapcsolatban azt is megemlíti, hogy viták folynak az újraválaszthatóság eltörléséről, és hogy az erre irányuló javaslat része a megbízási idő 9 évről 12 évre történő emelése. Ezzel kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy az intézményi stabilitás (institutional stability) érdekében nem ajánlatos az újraválaszthatóság bevezetése végett a megbízási időt csökkenteni.

## 1.2. A Strasbourgi Bíróság példája

Ahogy említettem, a Velencei Bizottság ajánlása a magyar törvényi szabályozásra szabottnak tűnhet, azonban azt is figyelembe kell vennünk, hogy tavalyig az Európa Tanács saját bíróságának, a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróságnak (a továbbiakban: Strasbourgi Bíróság) tagjai is újraválaszthatóak voltak. A 2010. június 1-jén hatályba lépett 14. sz. Jegyzőkönyv<sup>9</sup> azonban – a hivatalviselés idejének hat évről kilenc évre emelésével egyidejűleg – ezt a lehetőséget eltörölte. Így a az Európai Emberi Jogok Egyezményének ma hatályos 23. Cikkének 1. pontja értelmében a bírák nem választhatók újra.

A Jegyzőkönyvhöz csatolt Értelmező Jelentés (Explanatory Report)<sup>10</sup> a módosítást a Parlamenti Közgyűlésnek egy 2004-ben elfogadott Ajánlására<sup>11</sup> alapozza. Az Ajánlás 13. pontja értelmében a Közgyűlés meggyőződése szerint a hivatalviselés idejének kilenc évre

<sup>6</sup> *The Composition of Constitutional Courts*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, December 1997, CDL-STD(1997)020, elérhető a Bizottság honlapján: <http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-STD%281997%29020-e.asp> (utolsó hozzáférés: 2011. február 18.). A tanulmány 40 bíróságot vont be vizsgálata körébe, és nem korlátozódik Európára, valamint címével ellentétben nem korlátozódik az alkotmánybírók körére. Az olyan országok esetében melyek nem rendelkeznek alkotmánybíróval a Bizottság a Legfelsőbb Bíróságot vette figyelembe (így például Ciprus, Finnország, Hollandia, Japán és Kanada esetében).

<sup>7</sup> Lásd az 2003. december 23-án elfogadott azerbajdzsáni Alkotmánybírói törvény 14. §-ának (2) bekezdését. A törvény angol fordítása megtalálható az azerbajdzsáni Alkotmánybíróság honlapján: [http://www.constcourt.gov.az/en/download/legislation/law\\_on\\_constitutional\\_court.pdf](http://www.constcourt.gov.az/en/download/legislation/law_on_constitutional_court.pdf) (utolsó hozzáférés: 2010. január 25.).

<sup>8</sup> “Dix ans renouvelables.” Lásd a francia nyelven íródott dokumentumot (CDL-JU(1996)008), mely szintén elérhető a Velencei Bizottság honlapján: <http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-JU%281996%29008-f.asp> (utolsó hozzáférés: 2010. január 25.).

<sup>9</sup> A 14. sz. Jegyzőkönyv átfogó elemzéséért lásd például A. MOWBRAY, *Protocol 14 to the European Convention on Human Rights and Recent Strasbourg Cases*, in 4 *Human Rights Law Review* (2010), No. 2, 331-354.

<sup>10</sup> A Jelentés elérhető az Európa Tanács honlapján: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> (utolsó hozzáférés: 2010. január 25.).

<sup>11</sup> A Parlamenti Közgyűlés 2004. január 30-i 1649(2004)-es számú ajánlása elérhető az Európa Tanács honlapján: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1649.htm> (utolsó hozzáférés: 2010. január 25.).

emelése növeli a Strasbourgi Bíróság hatékonyságát, és a folytonosság biztosítása által a bírák függetlenségét erősíti. Ugyanezen megfontolásból a hivatalviselési idő növelésével egyidejűleg a 14. sz. Jegyzőkönyv eltörölte a Bíróság felének háromévenkénti megújítását. Továbbá az sem lehetséges már, hogy a megbízási idejének lejárta előtt hivatalát elhagyó bíró helyére csak a fennmaradó időre nevezzenek ki egy új bírót.

### 1.3. Az Európai Unió Bíróságának esete

Az Európai Unió Bíróságának huszonzét bírója az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 253. cikkének (4) bekezdése értelmében újraválasztható. Őket az Európai Unió Tanácsa nevezi ki hat évre,<sup>12</sup> a tagállamok kormányainak jelölése alapján. Minden tagállam egy-egy bírót jelölhet, így a Bíróságon huszonzét különböző nemzetiségű bíró dolgozik.

Több szempontból is kérdéses azonban, hogy érdemes-e a Luxembourgai Bíróságot összehasonlítani az alkotmánybíróságokkal, hiszen mind az összetétel, mind a funkció tekintetében komoly eltérések vannak.<sup>13</sup> Ami az összetételt illeti, az hogy a bírák különböző nemzetiségűek nem elhanyagolandó szempont, mivel ennek következtében a testület függetlenségét elsősorban nem pártpolitikai szempontból, hanem a bíró hazájával szembeni elfogultság összefüggésében érdemes vizsgálni. A Strasbourgi Bírósággal kapcsolatban készültek ilyen tanulmányok,<sup>14</sup> a Luxembourgai Bíróság esetében azonban nehezíti az ilyen irányú elemzéseket az, hogy a testület zárt ajtók mögött végzi a munkáját, és az ítéleteket látszólag egyhangúlag hozza, ugyanis különvélemények nyilvánosságra hozására nincs lehetőség, így nehéz megítélni az egyes bírók véleményét a különböző ügyekben.<sup>15</sup>

## 2. Összehasonlító módszertani kérdések

Az összehasonlítás folyamán a Velencei Bizottság Vademecumával ellentétben én csak alkotmánybíróságokat veszek figyelembe, rendes legfelső bíróságokat nem. Ennek egészen egyszerűen az az oka, hogy a kinevezési eljárás és a hivatalviselés ideje szempontjából a kettő nem összehasonlítható. A kontinentális európai államokban a rendes legfelső bíróságok tagjainak kiválasztása nem politikai döntés, hanem belső igazgatási kérdés. Ez azt jelenti, hogy a Legfelsőbb Bíróság tagjait a köztársasági elnök az országos bírói tanács (Magyarországon az Országos Igazságszolgáltatási Tanács) javaslatára nevezi ki a másodfokon ítélkező bírák közül, és a felsőbb szintre való kinevezés az eltöltött hivatali idő és az eldöntött ügyek száma alapján történik.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> A huszonzét tag felét háromévente választják (felváltva tizenhárom, illetve tizennégy tagot háromévente). E szabály célja, hogy biztosítsa a bírák folyamatos cserélődését, és hogy ne fordulhasson elő, hogy mind a huszonzét tagot ugyanabban az évben kelljen kinevezni.

<sup>13</sup> Ezzel a problémával foglalkozik Michel Rosenfeld is egy 2006-os tanulmányában, bár ő az amerikai Legfelsőbb Bírósággal való összehasonlítás megalapozottságának kérdésére összpontosít. Lásd M. ROSENFELD, *Comparing Constitutional Review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court*, in 4 *International Journal of Constitutional Law*, 2006, 618-651. A tanulmány letölthető az internetről a [http://www.ecln.net/elements/conferences/book\\_berlin/rosenfeld.pdf](http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/rosenfeld.pdf) címen (utolsó hozzáférés: 2011. február 18.).

<sup>14</sup> Lásd például két írást FRED J. BRUINSMA tollából: *Judicial Identities in the European Court of Human Rights*, in A. VAN HOEK et al. (eds.), *Multilevel Governance in Enforcement and Adjudication*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 203, és M. DE BLOIS-val, *Rules of Law from Westport to Wladiwostok. Separate Opinions in the European Court of Human Rights*, in 15 *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1997, No. 2, 175-186.

<sup>15</sup> Lásd J. LAFFRANQUE, *Dissenting Opinion in the European Court of Justice*, in 9 *Juridica International*, 2004, 14-23. A tanulmány az interneten is hozzáférhető a [http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji\\_2004\\_1\\_14.pdf](http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2004_1_14.pdf) címen (utolsó hozzáférés: 2011. február 18.).

<sup>16</sup> A rendes bírósági rendszer összehasonlító elemzését magyar nyelven lásd FLECK Z., *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*, Budapest, Pallas Páholly–Gondolat Kiadó, 2008.

Az alkotmánybíróságok és a rendes felsőbbbíróságok létszámát tekintve is jelentős a különbség. A magyar példát véve, míg az Alkotmánybíróságnak mindössze tizenegy tagja van, a Legfelsőbb Bíróságon 88 bíró dolgozik az ügyeken, de más európai államokban ennél jóval nagyobb a felsőbbbírák száma (a francia Semmítőszéknek például közel 200 tagja van<sup>17</sup>). Ez a két bíróság döntéshozatali mechanizmusában jelentős eltérésekhez vezet. Egy legfelsőbb bíróság sosem tanácskozik teljes ülési formában, míg egy alkotmánybíróság a törvényi szintű jogszabályok alkotmányosságáról teljes ülésen határoz. A magyar Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsa legfeljebb 7 tagból áll,<sup>18</sup> míg a francia Semmítőszék *Assemblée plénière*-je 25 bíróból is állhat, de – érthető módon – sosem dönt az összes felsőbbbíró együttesen.

Az amerikai Legfelső Bíróság több szempontból sem sorolható a klasszikus felsőbbbíróságok közé, és számos tekintetben még a többi angolszász felsőbbbíróságtól is különbözik. Az amerikai államszervezet fékek és egyensúlyok (*checks and balances*) rendszerében igen fontos szerepet betöltő *U.S. Supreme Court* tagjait az Egyesült Államok Elnöke, azaz a végrehajtó hatalom nevezi ki, a törvényhozó szerv felsőházának (a Szenátus) jóváhagyásával. A kinevezési eljárás köztudottan politikai procedúra, de a Szenátus kontrollja biztosítja, hogy az Elnök ne választhasson a bírói pozícióra nem alkalmas személyeket. Ennél a sajátosságánál azonban talán még jelentősebb az amerikai Legfelső Bíróság azon jogosítványa, hogy a kérelmek között válogasson, és csak azokról hozzon döntést, amelyeket fontosnak tart.<sup>19</sup> Többnyire azért szokták az Egyesült Államok felsőbbbíróságát az európai alkotmánybíróságokkal összehasonlítani,<sup>20</sup> mert az esetek nagy részében azon ügyeket választja ki, amelyekben valamilyen alkotmányossági problémát kell megoldani. És mivel az amerikai jogrendszerben a rendesbíróságoknak joga van a törvények alkotmányosságáról dönteni, a *Supreme Court* egyben alkotmánybírósági funkciót is betölt.<sup>21</sup>

Az európai alkotmánybíróságok közül is csak azokat veszem továbbá figyelembe, melyek a kelsen-i modellből nőttek ki, vagy azt legalább részben követik. Így nem veszem figyelembe a francia Alkotmánytanácsot, mely az alkotmánybíráskodási modellek között egy külön kategóriát képez, és sokáig politikai alkotmánybíráskodási modellnek definiálták.<sup>22</sup> Bár a 2008-as alkotmányreform a rendes bírák által kezdeményezett utólagos normakontroll (az *exception d'inconstitutionnalité*) bevezetésével alapvetően módosította a francia alkotmánybíráskodás struktúráját,<sup>23</sup> még nem telt el elegendő idő ahhoz, hogy annak alkalmazását és hatásait elemezni tudjunk.

### 3. Az alkotmánybírák hivatalviselési ideje: európai kitekintés

Bár az európai országok túlnyomó többsége rendelkezik alkotmánybírással, ami a hatásköreiket, az összetételüket és a munkamódszerüket illeti, nagyon széles a skála. Azt is

<sup>17</sup> Lásd J. BELL, *Judiciaries within Europe. A Comparative Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 47.

<sup>18</sup> 1997. évi LXVI. Törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 30. § (2) bek.

<sup>19</sup> És a Bíróság igencsak megválogatja, mely ügyekben hozzon döntést. A statisztikai adatok szerint éves szinten átlagosan 8 ezer kérelemből kb. 70-et dönt el. Lásd bővebben H.J. ABRAHAM, *The judicial process*, 7th ed., New York-Oxford, Oxford University Press, 1998, 190-202.

<sup>20</sup> Lásd többek között M. TUSHNET, *Comparative constitutional law*, in M. REIMANN-R. ZIMMERMANN (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 1225-1257.

<sup>21</sup> RICHARD A. POSNER a *Supreme Court* 2004. évi munkájáról szóló értékelésében felhívja azonban a figyelmet arra, hogy az utóbbi időben alkotmányossági ügyek már nem haladják meg az összes ügy 50 százalékát. Lásd *Supreme Court, 2004 Term*, in 119 *Harvard Law Review*, 2005, No. 1, 28-102, 37-38.

<sup>22</sup> Az ezzel kapcsolatos vitáról lásd A. STONE SWEET, *The politics of constitutional review in France and Europe*, in 5 *International Journal of Constitutional Law*, 2007, No. 1., p. 69-92.

<sup>23</sup> A francia reformról bővebben lásd F. FABBRINI, *Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation*, in 9 *German Law Journal*, 2008, No. 10, p. 1297-1312.

lehet mondani, hogy nincs két egyforma alkotmánybíróság Európában. Ez az általános megállapítás az alkotmánybírák választásának módjára és hivatalviselési idejére is vonatkozik. Az alábbi táblázat összefoglalja néhány európai alkotmánybíróság tagjainak a hivatalviselési idejére vonatkozó adatait:

1. sz. táblázat

Ország	Kinevezés időtartama	Alsó korhatár	Felső korhatár
Ausztria	70 éves korig	nincs	70 év
Bulgária	9 év	nincs	nincs
Csehország	10 év	nincs	nincs
Lengyelország	9 év	nincs	nincs
Lettország	10 év	40 év	70 év
<b>Magyarország</b>	<b>9 év</b>	<b>45 év</b>	<b>70 év</b>
Németország	12 év	40 év	68 év
Olaszország	9 év	nincs	nincs
Románia	9 év	nincs	nincs
Spanyolország	9 év	nincs	nincs
Szlovákia	12 év	40 év	nincs
Szlovénia	9 év	40 év	nincs

A táblázatból kiderül, hogy a legelterjedtebb hivatalviselési idő a kilenc év, és ez egyben a legrövidebb alkotmánybírói megbízatási idő. Találhatunk viszont példát hosszabb időre szóló kinevezésekre is (10-12 év), és ami még érdekesebb, nyugdíjazásig, azaz határozatlan időre szóló kinevezésre is. Ez utóbbi csak az osztrák alkotmánybírákra érvényes. Az osztrák Alkotmánybíróság példája viszont nem elhanyagolandó, az alkotmánybíróságok prototípusáról lévén szó. Az osztrák Alkotmány 147. Cikkének (6) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tagjai annak az év december 31-éig maradnak hivatalban, amikor 70. életévüket betöltik. Ez tehát nem határozatlan időtartam abban az értelemben, hogy nem tudni, mikor fejeződik be, hanem határozatlan abban az értelemben, hogy a hossza igen változó lehet. Mivel az osztrák Alkotmány nem határoz meg alsó korhatárt, egy fiatalon kinevezett bíró akár 30 évig is hivatalban maradhat. Így például a jelenlegi tizennégy tag közül a legrégebb óta hivatalban levő bíró már 1987 óta, azaz 24 éve tagja a testületnek.<sup>24</sup>

Érdemes tanulmányozni a törvényben megszabott alsó és felső korhatárokat is, hiszen ezek jelentős mértékben befolyásolhatják a hivatalviselési időt. Természetesen ebből a szempontból elsősorban a felső korhatárnak van jelentősége, de azon alkotmánybíróságok esetében, ahol a tagok újraválaszthatók (Magyarország és Csehország), az alsó korhatárnak is van ebben némi szerepe, hiszen egy fiatalon megválasztott alkotmánybírónak nagyobb az esélye egy második kinevezésre. A táblázatra tekintve megállapíthatjuk, hogy az országok többsége nem szab meg sem alsó, sem felső korhatárt. A korhatárt előíró országok között

<sup>24</sup> Peter Oberndorfer bíró, aki jövőre fogja betölteni 70. életévét. A jelenlegi legfiatalabb alkotmánybíró (Cristoph Grabenwarter, egyetemi oktató) pedig 45 éves, akit 39 éves korában neveztek ki, így 31 évig maradhat hivatalban. A helyettes tagok között azonban még fiatalabb bíróval is találkozhatunk: Barbara Leitl-Staudinger mindössze 37 éves. Lásd az osztrák Alkotmánybíróság hivatalos honlapját: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/justices1.html> (utolsó hozzáférés: 2010. január 25.).

pedig van amely csak felső korhatárt állapít meg (Ausztria), van amely csak alsót (Szlovákia és Szlovénia), és van amely mindkettőt (Lettország, Magyarország, és részben Németország). Németország esete annyiban speciális, hogy a tizenhat alkotmánybíróból csak tízzel szemben van jelentősége a 40 éves korhatárnak,<sup>25</sup> hiszen a szövetségi felsőbíróságokról érkező tagoktól megkövetelt minimum három éves tapasztalat önmagában biztosítja azt, hogy fiatal bírák nem kerülhetnek a testületbe.

## 4. Újra-választhatóság

### 4.1. Európai körkép és a szabályozás szintje

Ahogy a bevezetőben említettem, a magyar Alkotmánybíróság nem az egyetlen, mely lehetővé teszi tagjai újra-választását. Ez lehetséges Csehországban is, ahol az Alkotmány és az Alkotmánybírói törvény hallgatnak e tekintetben. Mind a magyar, mind a cseh Alkotmánybírósnak jelenleg három olyan tagja van, aki második mandátumát tölti.<sup>26</sup> Ennek ellenére mind Magyarországon, mind Csehországban sok kritika éri ezt a gyakorlatot, és az alkotmánybírók felállítása óta többször szóba került az újra-választás lehetőségének eltörlése. Erre mindkét ország esetében törvénymódosításra van szükség. Elviekben alkotmánymódosítás nem szükséges, hiszen a magyar szabályozásban az Abtv. tartalmazza az újra-választás lehetővé tevő passzust (8. § (3) bek.), míg a cseh törvényi szabályozásban, ahogy már említettem, nincs erre vonatkozó szabály, így elegendő lenne törvényi szinten megtiltani a hivatali idejüket kitöltő alkotmánybírók újbóli jelölését.

A jelen történelmi pillanatban, amikor is új Alkotmányon dolgozik a magyar Országgyűlés, fontos szempont az is, hogy mely szabályok kerüljenek be az Alkotmányba, és melyek maradjanak törvényi szinten. Éppen ezért érdemes áttekinteni, hogy a többi európai ország a jogforrási hierarchiában milyen szinten helyezi el a vonatkozó szabályt. A magyar Abtv. a hatályos Alkotmány 32/A. § (7) bekezdésének megfelelően kétharmados törvény, így köztes helyett foglal el az alkotmányi és a rendes törvényi szint között. Míg az Alkotmány módosításához az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazata szükséges, az Abtv. módosításához elegendő a jelenlévő képviselők kétharmadának beleegyezése. A többi ország jogrendszerét figyelembe véve azt állapíthatjuk meg, hogy az újra-választást tiltó norma általában a lehető legmagasabb szinten, az alkotmányban kerül rögzítésre: így Bulgáriában (147. Cikk 2. bekezdés), Lengyelországban (194. Cikk), Olaszországban (135. Cikk 2. bekezdés), Romániában (142. Cikk 2. bekezdés), Szlovákiában (134. Cikk 3. bekezdés) és Szlovéniában (165. Cikk 1. bekezdés).

Van azonban példa törvényi szintű szabályozásra is (legyen az rendes törvény vagy minősített többséget igénylő törvény), és a törvényekben érdekes részletszabályokkal is találkozhatunk. A spanyol Alkotmánybírósról szóló törvény<sup>27</sup> például egy *ley orgánica*, mely szintén a rendes törvénynél magasabb szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában, és a 16. § (4) bekezdés az újra-választás kizárása alól meghatároz egy kivételt: amennyiben a szóban forgó alkotmánybíró nem töltött el három évnél többet az Alkotmánybírószágon, újra jelölhető. A gyakorlatban azonban ilyen helyzetet nehéz elképzelni, mivel az alkotmánybírói tagság a magyar Abtv. által is ismert okokból szűnhet meg,<sup>28</sup> de

<sup>25</sup> Lásd a német Alkotmánybírói törvény (BVerfGG) 3. §-ának (1) bekezdését.

<sup>26</sup> A magyar Alkotmánybírószágon Bihari Mihály, Holló András és Kiss László. A cseh alkotmánybírókat már említettem a 2. sz. lábjegyzetben.

<sup>27</sup> Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. A törvény szövege (spanyolul) elérhető a spanyol Alkotmánybírószágon honlapján: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Pages/NormasReguladoras.aspx> (utolsó hozzáférés: 2011. január 28.).

<sup>28</sup> Magyar Abtv. 15. § (1) bek.

előfordulhat például, hogy összeférhetetlenség merül fel valamelyik alkotmánybírónál, és annak megszűnése után őt újra jelölik.

Törvényi szintű szabályozással találkozhatunk Lettorszáiban is, ahol az Alkotmánybírósági törvény 7. §-ának (3) bekezdésének precíz megfogalmazása alapján senki sem lehet több mint 10 évig megszakítás nélkül az Alkotmánybíróság tagja.<sup>29</sup> A lett törvény is megfogalmaz azonban egy kivételt, mely teljesen más természetű, mint a spanyol kivétel. Az alkotmánybírák kinevezési eljárásáról szóló 11. szakasz 3. bekezdése értelmében, ha a parlament nem választ új alkotmánybíró, a mandátuma lejárt vagy a felső korhatár elérése miatt távozó bíró addig hivatalban marad, amíg az új alkotmánybíró ki nem nevezik. Ezentúl általános szabály, hogy a távozó alkotmánybíró még végigviszi a folyó ügyeket, melyeknek a tárgyalásában részt vett.<sup>30</sup> Hasonló szabály található a szlovén rendszerben is, ahol maga az Alkotmány rögzíti, hogy az új alkotmánybíró hivatalba lépéséig a távozó bíró a testület tagja marad (165. Cikk 2. bekezdés).

Németországban a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló 1951. március 12-ei szövetségi törvény 4. § (2) bekezdése tartalmazza az újraválasztás tilalmát.

#### 4.2. Érvék és ellenérvék

Az alkotmánybírák újraválasztása elleni legsúlyosabb és leggyakrabban felhozott érv, hogy annak merő lehetősége sérti az alkotmánybíróság függetlenségét. Ennek magyarázata kézenfekvő: megfelelési kényszernek teszi ki azon alkotmánybírókat, akik megbízatásuk lejártja után is aspirálnak újabb alkotmánybírói kinevezésre.<sup>31</sup> Ez a veszély annál inkább fennáll, ha a bírácoknak lehetőségük van különvéleményük nyilvánosságra hozatalára, melyben esetlegesen bizonyíthatják egyet nem értésüket a testület többségével. Ha nincs lehetőség az eltérő vélemény kinyilvánítására, a mindenkori Kormány is nehezen tudja „kontrollálni” az egyes bírácok pozícióját. De mivel Európában Ausztria és Olaszország kivételével mindegyik alkotmánybírósági törvény lehetővé teszi a külön- és párhuzamos véleményeknek az alkotmánybírósági határozattal egyidejű közzétételét, azt a következtetést kell levonnunk, hogy az alkotmánybírák egyéni álláspontjának és esetlegesen politikai hovatartozásának figyelemmel kísérése lehetséges.

Ahogy azt Wojciech Sadurski is megjegyezte, azok az alkotmánybírák, akiknek hivatalviselési ideje a nyugdíjazási kor elérése előtt jár le, tudatában lehetnek annak, hogy jövőjük a politikusoktól függ.<sup>32</sup> Ez a tudat pedig hozzájárulhat egyfajta politikai függőséghez, mely az éppen hatalmon levő kormányhoz köti a bírót. Ez a veszély azonban csak azokra az alkotmánybírókra vonatkozóan áll fenn, akiknek nincs biztosítva karrierjük folytatása az alkotmánybírói megbízatás után, tehát tipikusan nem érvényes az egyetemi tanárból alkotmánybíróvá kinevezett tagokra, akik problémamentesen visszatérhetnek katedrájukhoz a megbízatási idő lejártja után. Annál inkább problémamentes ez a visszatérés, hogy az európai alkotmányok főszabály szerint lehetővé teszik a tanítási-kutatási tevékenység folytatását az alkotmánybírói munka mellett is. Nem összeférhetetlen tehát az egyetemi katedra az alkotmánybírói kinevezéssel. Az egyetemi munka azonban az egyetlen, amit az alkotmánybíróság tagjai végezhetnek, így ez bármilyen más jogász (illetve esetlegesen nem jogász) szférából érkező alkotmánybíróra nem mondható el. A bolgár Alkotmánybírósággal

---

<sup>29</sup> Az 1996-ban elfogadott lett Alkotmánybírósági törvény szövege (angolul) elérhető a lett Parlament honlapján: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=9> (utolsó hozzáférés: 2011. január 28.).

<sup>30</sup> Lett Abtv. 11. § (4) bek.

<sup>31</sup> Lásd W. SADURSKI, *op. cit.*, 15.

<sup>32</sup> Lásd W. SADURSKI, *op. cit.*, 15.



kapcsolatban például felmerült ez a kritika, mivel ott az alkotmánybíróknak csak egy kis hányada érkezik egyetemi berkekből.<sup>33</sup>

Ez a veszély elsősorban a fiatal bírakkal kapcsolatban áll fenn, hiszen nekik a legfontosabb az alkotmánybírói tagság megszűnte utáni karrier kérdése. Azt gondolhatjuk tehát, hogy alsó korhatár létesítésével vagy annak felemelésével a probléma kiküszöbölhető. Valóban az a cél vajon, hogy fiatal jogászok, bármilyen elismertek is a szakmájukban, ne kerülhessenek alkotmánybírói székbe? Ez lenne a megoldás? A magyar Abtv. által megszabott alsó korhatár (45 év) a legmagasabb Európában, más országok egyáltalán nem határoznak meg alsó korhatárt vagy azt 40 évben határozzák meg.<sup>34</sup> Ez nem jelenti azonban azt, hogy frissen végzett jogászok kerülhetnének a testületbe. Az alsó korhatár hiányát tökéletesen ellensúlyozza a 10, 15 vagy 20 évnyi szakmai tapasztalat, amit az alkotmány vagy az alkotmánybírói törvény megkövetel a jelöltektől.<sup>35</sup> A szakmai tapasztalat években meghatározott követelménye azonban sokszor csak a gyakorló jogászokra vonatkozik, és nem terjed ki a rendes bíróságokról érkező tagokra, illetve az egyetemi professzorokra. E követelmények tekintetében is széles tehát az európai skála, általánosságban azonban elmondható, hogy minden ország igyekszik a legelismertebb és legtapasztaltabb jogászi közül kiválasztani alkotmánybíróit.

Az újraválasztás mellett is felhozható azonban racionális érv, mégpedig a folytonosság biztosítása. Eszerint a „jól bevált” alkotmánybíró miért ne folytathatná pályafutását a határozott idejű kinevezés lejárta után is. Tapasztalata és rutinja csak hasznára válhat a testületnek. Valószínűleg ez volt az újraválaszthatóságot megengedő szabály rációja a magyar Abtv.-ben. Ahogy azt egy interjúban Holló András is említette,<sup>36</sup> az újonnan kinevezett alkotmánybírók tanulási ideje egy-két év. Általában ennyi időbe telik, mire az új bíró felveszi a bíróság munkamódszerét és elolvassa a korábbi határozatokat. Erre a tanulási időre az újraválasztott bírónak értelemszerűen nincs szüksége. Azonban elég erős ellenérv-e ez az újraválasztás lehetőségének eltörlésével szemben?

#### **4.3. A megbízatás meghosszabbítása az új alkotmánybíró kinevezéséig**

Amint azt korábban említettem, Lettországból és Szlovéniából az alkotmánybírói megbízatás valójában az új alkotmánybíró kinevezésének pillanatában ér csak véget. Nyilvánvaló, hogy ennek a szabálynak az a célja, hogy egyrészt ösztönözze az országgyűlést új bíró kinevezésére, másrészt hogy ne fordulhasson az elő az, hogy az alkotmánybírók a betöltetlen pozíciók miatt működésképtelenné válnak. Ez a megoldás azonban problematikus lehet, és amennyiben törvényi szinten kerül rögzítésre, alkotmányossági aggályok merülhetnek fel vele kapcsolatban. Szlovéniában viszont az Alkotmány írja elő, hogy az új bíró hivatalba lépéséig a távozó alkotmánybíró a testület tagja marad (165. cikk 2. bekezdése). Ebben az esetben tehát alkotmányossági aggályok nem merülhetnek fel, viszont kérdéses a szabály hatékonysága, illetve fennáll az azzal való visszaélés veszélye.

Alkotmányossági aggályok felmerülhetnek abban az esetben, ha az alkotmánybírói törvény szabályozza ezt a lehetőséget, amennyiben az Alkotmány rögzíti a hivatalviselési idő

---

<sup>33</sup> Todor Todorov bolgár egyetemi professzor és alkotmánybíró Wojciech Sadurskinak 2001. május 11-én adott interjújában elmondta, hogy több bolgár alkotmánybíróra is jellemző – szerinte érthető módon –, hogy megpróbálják kiszolgáltatni a politikai hatalmat, hogy ezzel jó pozíciót biztosítsanak maguknak a megbízatás lejárta után is. Lásd W. SADURSKI, *op. cit.*, 15.

<sup>34</sup> Lásd az 1. sz. táblázatot. Az azerbajdzsáni Alkotmánybírói törvény az alsó korhatárt 30 évben határozza meg (11. Cikk 1. bekezdés).

<sup>35</sup> Az alkotmánybíráktól megkövetelt szakmai tapasztalat időtartama 5 évtől (Spanyolország) 20 évig terjed (Olaszország és Magyarország). Ausztriában, Csehországban és Lettországból 10 év, Bulgáriában és Szlovákiában 15 év, Romániában 18 év.

<sup>36</sup> Lásd SEREG A., *Alkotmánybírák talár nélkül*, Budapest, KJK Kerszöv, 2005, 91.



Románia	9	3-3 tagot a parlament két háza, 3 tagot az államfő
Spanyolország	12	4-4 tagot a parlament két háza, 2 tagot a kormány, 2 tagot a Bírói Főtanács javasol → a király nevezi ki őket
Szlovákia	13	a parlament javaslatára az államfő nevezi ki őket
Szlovénia	9	az államfő javaslata → a Nemzetgyűlés (alsóház) abszolút többséggel titkos szavazással

A táblázatot tanulmányozva elsősorban az tűnik fel, hogy nincs két egyforma kinevezési módszer a felhozott példák között. Minden ország a maga útját járja, és kidolgozta a saját kinevezési technikáját. A különböző kinevezési módokat azonban mégis három csoportba sorolhatjuk:<sup>38</sup>

#### A) A megosztott kinevezés modellje (*split model*)

A megosztott kinevezési módszer szerint különböző szervek osztoznak az alkotmánybírák kinevezésén. Ez azt jelenti hogy különböző szervek bizonyos számú bírót nevezhetnek ki, vagy jelölhetnek, ha a végső döntés a parlamenté (Lettország) vagy az államfőé (Spanyolország). Ebbe a kategóriába tartoznak: Bulgária, Lettország, Olaszország, Spanyolország és Románia. A kinevezés joga az államhatalom mindhárom ágát megilleti: a végrehajtó és a törvényhozó hatalmon kívül a legfelső bíróság(ok)at is megilleti, mely természetesen a bírói karból választhat jelölteket. Ebben a modellben tehát kvóták vannak. Bizonyos számú alkotmánybíró a parlament választ, bizonyos számút a kormány, és bizonyos számút a legfelső bíróság(ok). Az alkotmánybírák száma következőképpen hárommal osztható, bár ez alól is van kivétel. Lettországban a parlament (a lett Abtv. értelmében minimum 10 parlamenti képviselő) 3 személyt javasolhat az alkotmánybírói tisztségre, míg a kormány és a Legfelső Bíróság csak kettőt-kettőt.<sup>39</sup>

#### B) Az együttműködő kinevezés modellje (*collaborative model*)

A kollaboratív modell a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, vagyis a kormány és a parlament együttműködésére utal. Ennek több variációja lehetséges. A klasszikus amerikai modellt, melyben az államfő nevezi ki a bírákat a parlament felsőházának jóváhagyásával, csak Csehország követte.<sup>40</sup> A csehek által választott kinevezési eljárás, mely az Egyesült Államok példáját követi, annál is érdekesebb hogy Csehország kormányformája nem prezidenciális, de mégcsak nem is félprezidenciális, hanem parlamentáris kormányforma, mint Magyarorszáké. A cseh megoldástól részben eltér a szlovén rendszer, melyben az államfő javasolja ugyan a jelölteket, de a megüresedett alkotmánybírói pozíció meghirdetésre kerül a Hivatalos Közlönyben, és arra bárki, aki a törvényben meghatározott feltételeknek megfelel, jelentkezhet.<sup>41</sup> A köztársasági elnök ezentúl saját jelölteket is bemutathat a

<sup>38</sup> Lásd Wojciech Sadurski osztályozását, melyet a közép-kelet-európai alkotmánybíróóságokkal kapcsolatban állított össze, azonban ebbe a csoportosításba a nyugat-európai alkotmánybíróóságok is problémamentesen besorolhatók. Lásd W. SADURSKI, *op.cit.*, 15-16, illetve W. SADURSKI-K. LACH, *Constitutional Courts of Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity*, in 3 *Journal of Comparative Law*, 1998, No. 2, 212-233.

<sup>39</sup> Lásd a lett Abtv. 4. §-át (21. sz. lábjegyzet).

<sup>40</sup> Lásd a cseh Abtv. 6. §-át. A törvény szövege angolul elérhető a cseh Alkotmánybíróság honlapján: [http://www.concourt.cz/view/const\\_court\\_act](http://www.concourt.cz/view/const_court_act) (utolsó hozzáférés: 2011. január 31.).

<sup>41</sup> Szlovén Abtv. 12. §. A törvény szövege angolul elérhető a szlovén Alkotmánybíróság honlapján: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitutional-court-act/> (utolsó hozzáférés: 2011. január 31.).

parlamentnek, és ami még fontosabb, a parlament általában több jelöltről fog szavazni, mint ahány megüresedett hely van. A jelölés és a szavazás menetét az Abtv. részletesen szabályozza.<sup>42</sup> Ezek közül megemlíteném, hogy az új alkotmánybíró megválasztásához elegendő a parlamenti képviselők abszolút többsége, viszont a szavazás titkosan zajlik.<sup>43</sup> A cseh és a szlovén procedúra formailag is különbözik, hiszen bár mindkettőben van parlamenti szavazás, Csehországban az államfőt, míg Szlovéniában az országgyűlést illeti meg a kinevezés joga.

Ausztriában is az államfő nevezi ki az alkotmánybírákat, mint Csehországban, de a jelölteket a parlament és a kormány határozza meg. Az osztrák Alkotmánybíróság rendes tagjainak száma 14, és ebből nyolcra a Szövetségi Kormányt, három-három tagra pedig a parlament két házát illeti meg a javaslati jog.<sup>44</sup> A legfontosabb különbség az amerikai-cseh rendszertől, hogy az osztrák kinevezési eljárásban a parlament és a kormány választja ki az alkotmánybírói posztra érdemesnek ítélt személyeket, míg az Egyesült Államokban és Csehországban az államfőé a jelölés lehetősége, melyre a parlament felsőházának rá kell bólintania.

### C) Parlamenti kinevezési modell (*parliamentary model*)

Magyarország nem az egyetlen, ahol a törvényhozó hatalom kizárólagos hatásköre az alkotmánybíróság tagjainak kinevezése. Ebbe a kategóriába tartoznak Lengyelország és Németország is, mégis jelentős eltérések vannak a három kinevezési eljárás között. A magyar megoldás többpárti konszenzus elérését tűzi ki legfontosabb céljának, míg a lengyel szabályozás erre semmilyen erőfeszítést nem tesz. Mind a magyar, mind a kétkamarás német parlament kétharmados többséggel választja meg az alkotmánybírókat (bár a Bundestagban ez közvetett módon történik, ugyanis ott a képviselők 12 nagyelektort választanak, akik kétharmados többséggel választják meg az alkotmánybírákat<sup>45</sup>). A magyar alkotmánybíró-jelöltek személyére a parlamenti frakciók által jelölt (legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló) jelölőbizottság tesz javaslatot. Ez elviekben biztosítja az ellenzék bevonását a jelöltek kiválasztásába. A parlamenti szavazás előtt a jelölőbizottság által javasolt személyeket az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága is meghallgatja.<sup>46</sup>

Ezzel szemben a lengyel kinevezési eljárásban a jelöltállítás joga legalább 50 parlamenti képviselőt és a Presidiumot illeti meg, és a döntő szavazás kizárólag az alsóház (*Sejm*) hatásköre.<sup>47</sup> Tekintettel arra, hogy a lengyel parlament alsóházának összesen 460 tagja van, ez meglehetősen csekély számnak tűnik, bár ez egyidejűleg az ellenzéknek is biztosítja a jelöltállítás lehetőségét. Az ellenzék jelöltjeinek megválasztására azonban a gyakorlatban szinte sosem kerül sor, hiszen az alkotmánybírák megválasztásához elegendő a képviselők abszolút többségének szavazata. Az 1989 és 2002 között kinevezett 27 alkotmánybíró közül csak kettő volt egy ellenzéki párt jelöltje.<sup>48</sup> Egyértelmű, hogy ez a kinevezési eljárás teszi ki leginkább pártpolitikai befolyásnak az alkotmánybírák választását.

---

<sup>42</sup> Szlovén Abtv. 14. §.

<sup>43</sup> Szlovén Abtv. 14. § (1) bek.

<sup>44</sup> Osztrák Alkotmány 147. Cikk 2. bekezdés. A rendes tagok mellett az osztrák Alkotmánybíróságnak póttagjai is vannak, akik abban az esetben vesznek részt a döntéshozatalban, ha valamely rendes tag egészségügyi vagy összeférhetetlenségi okok miatt az adott ügy eldöntésében nem tud részt venni.

<sup>45</sup> Lásd a német Alaptörvény 94. cikkének 1. bekezdését.

<sup>46</sup> Magyar Abtv. 6-7. §§.

<sup>47</sup> Lásd a lengyel Abtv. 5. § (4) bekezdését. A törvény szövege angolul elérhető a lengyel Alkotmánybíróság honlapján: <http://www.trybunal.gov.pl/eng/index.htm> (utolsó hozzáférés: 2011. január 31.).

<sup>48</sup> Lásd L.L. GARLICKI, *The Experience of the Polish Constitutional Court*, in W. SADURSKI (ed.), *Constitutional Justice: East and West*, The Hague-[etc.], Kluwer Law International, 2002, 265-282, 268.

A német kinevezési eljárással kapcsolatban annyit még mindenképpen meg kell jegyezni, hogy bár a parlament két háza választja a Szövetségi Alkotmánybíróság 16 tagját, abból hatot valamely szövetségi felsőbíróság bírái közül kell választania.<sup>49</sup> A német megoldás tehát a megosztott modellből is tartalmaz elemet, oda azonban mégsem sorolható, hiszen a döntés a parlament, és nem a felsőbíróságok hatásköre.

A különböző kinevezési módszerek áttekintése után azt állapíthatjuk meg, hogy az jelentős mértékben függ az adott ország politikai berendezkedésétől és kormányformájától, mégsem találhatunk pontos összefüggéseket. Nem lehet tehát azt mondani, hogy a félprezidenciális rendszerek ilyen, a parlamentáris rendszerek pedig olyan megoldást preferálnak. Minden állam különböző megfontolások alapján dolgozta ki az alkotmánybírák választására vonatkozó szabályozást, és az újraválasztás lehetőségével nincs semmilyen összefüggés, hiszen az egyértelműen kivételesnek tekinthető, és két különböző kinevezési modellt követő országra jellemző: Magyarországra, mely a parlamenti kinevezési modellt alkalmazza, és Csehországra, mely viszont a kollaboratív megoldását választotta.<sup>50</sup>

## 5. Életre szóló kinevezés? Az amerikai Legfelső Bíróság esete

Külön kategóriát alkot az amerikai szövetségi bíróságok esete, melyek tagjait az Egyesült Államok Elnöke nevez ki a Kongresszus felsőházának, a Szenátusnak a jóváhagyásával, és akiknek a megbízatása életük végéig szól. Az amerikai rendszer különlegessége, hogy nincs kötelező nyugdíjazási korhatár meghatározva, ezért a bírói megbízatás többnyire ténylegesen a bíró halálával ér véget. Ezen kívül kizárólag két másik módon érhet véget a bírói megbízatás: a bíró önszántából történő lemondásával vagy az ellene lefolytatott ún. *impeachment* eljárás eredményeképpen, amennyiben az Alkotmányban meghatározott bűncselekmények valamelyikét elkövetik.<sup>51</sup>

Az amerikai Alkotmány III. cikkelyében meghatározott életre szóló kinevezés az összes szövetségi bíróra érvényes, jelen tanulmány azonban csak a Legfelső Bíróság gyakorlatát veszi figyelembe, mivel az európai alkotmánybíróságokkal való összehasonlítás szempontjából csak a Legfelső Bíróság jöhet szóba.<sup>52</sup> Az amerikai Alkotmány szövege valójában szó szerint nem életre szóló kinevezésről beszél, hanem úgy rendelkezik, hogy a bírák „jó magaviseletük alatt” (*during good behavior*) maradnak hivatalban, ezzel is utalva arra, hogy *impeachment* eljárás keretében elmozdíthatók. A szabályozás a gyakorlatban életre szóló bírói megbízatásokat eredményezett. Míg több alkalommal is előfordult, hogy egy bíró még halála előtt visszavonult hivatalából,<sup>53</sup> az *impeachment* eszközt eredményesen még sosem alkalmazták Legfelső Bírósági bíró ellen a Bíróság kétszáz éves történetében.<sup>54</sup>

Az életre szóló kinevezést hagyományosan az amerikai Legfelső Bíróság legfontosabb függetlenségi garanciájának tekintik, az utóbbi időben azonban mégis merültek fel kritikák vele kapcsolatban, és egyes szerzők a határozott időtartamra való kinevezés bevezetését

<sup>49</sup> Lásd a német Abtv. 2. § (3) bekezdését.

<sup>50</sup> Az alkotmánybírák választásának összehasonlító elemzésére egy a közeljövőben megjelenő külön tanulmány keretében kerül sor.

<sup>51</sup> Lásd az amerikai Alkotmány II. Cikkelyének 4. szakaszát.

<sup>52</sup> Amint azt az összehasonlító módszertani kérdésekről szóló 2. pontban kifejtettem, az amerikai Legfelsőbb Bíróság a jogrendszerben betöltött szerepe alapján sok tekintetben hasonlítható egy kelsen-i típusú alkotmánybírósághoz.

<sup>53</sup> Így 2006-ban visszavonult Sandra Day O'Connor bíró, hogy idős beteg férjét ápolhassa, és 2010-ben John Paul Stevens bíró 90 évesen idős korára és egészségügyi állapotára tekintettel.

<sup>54</sup> Egyetlen egyszer folytattak le ilyen eljárást Legfelsőbb Bírósági bíróval szemben, Samuel Chase ellen 1804-ben, de az a bíró felmentésével végződött. Lásd bővebben H.J. ABRAHAM, *op. cit.*, 46.

javasolják.<sup>55</sup> A kritikák elsősorban az elmúlt évtizedben merültek fel, miután 1994 és 2005 között nem volt megüresedés a Legfelső Bíróságon. Ezt a problémát jól szemlélteti az amerikai alkotmányjogászok között már szállóigévé vált mondás, miszerint egy Legfelső Bírósági bíró „sosem öregszik meg, és csak ritkán hal meg”.<sup>56</sup> A múlt évtized közepén a Bíróság kilenc tagja közel tizenegy éve ítélkezett együtt, és az Elnök, William Rehnquist 2005 szeptemberében bekövetkezett halála előtt közülük öten már több mint tizenhét éve voltak hivatalban.<sup>57</sup> Míg a Bíróság történetének első 180 évében a bírák átlagos hivatalviselési ideje 14,9 év volt, ez 1970 után átlag 26,1 évre ugrott.<sup>58</sup> A jelentős mértékben hosszabb hivatalviselési idő legfontosabb és leginkább bírált következménye, hogy kiszámíthatatlanná tette és szabálytalanná tette a kinevezések között eltelt időt, valamint a bírói kinevezés lehetőségének egyenlőtlen elosztását eredményezte a különböző államfők között. Az amerikai rendszerben ugyanis a végrehajtó hatalom, azaz az Elnök hatásköre a szövetségi bírák kinevezése (a törvényhozó hatalom bevonásával, ugyanis a kinevezéshez a Szenátus jóváhagyása is szükséges). Míg a 70-es évek előtt csak egyetlen egyszer fordult elő, hogy egy elnöki mandátum éve alatt ne legyen megüresedés a Legfelső Bíróságon (Franklin D. Roosevelttel első mandátuma alatt a 30-as években), azóta ez három alkalommal is megesett. Jimmy Carternek egyáltalán nem volt lehetősége új Legfelső Bírósági bíró kinevezésre, míg Bill Clintonnak és George W. Bushnak csak azért, mert kétszer kerültek megválasztásra.<sup>59</sup>

A megnőtt hivatalviselési időnek a demokratikus kontroll csökkenésén túl további hátrányai is vannak. Calabresi és Lindgren szerint az egyre ritkábban előforduló megüresedések következtében a kinevezési eljárás még nagyobb politikai jelentőséget nyer, hiszen az Elnök tisztában van a ritkán adódó alkalomban rejlő lehetőséggel. A kinevezés ugyanis gyakorlatilag az egyetlen lehetősége az Elnöknek a bírói hatalom befolyásolására.<sup>60</sup> A szerzők a hosszú hivatalviselési időnek egy másik aspektusával is foglalkoznak: a bírák előrehaladott korának a Bíróság tevékenységére gyakorolt veszélyeivel. Az idős bírák „szellemi leépülése” (*mental decrepitude* a szerzők szóhasználatában) többször is gondot okozott a testület munkájában, és erre tekintettel az amerikai ügyvédi kamara (American Bar Association) már a múlt század közepén javaslatot tett a kötelező nyugdíjazási korhatár bevezetésére.<sup>61</sup>

Az Egyesült Államok nagy presztízsű Legfelső Bíróságának példáját ebben az esetben tehát csak a megfelelő körülményekkel lehet irányadónak tekinteni. Annál inkább, hogy a nemzetközi panorámában az teljes mértékben kivételesnek számít. Nincs még egy legfelső bíróság, még az angolszász jogrendszerek között sem, melynek tagjai életük végéig tölthetik be a bírói pozíciót. Bár az amerikai Legfelső Bíróság létrehozásakor, 1789-ben, Angliában

---

<sup>55</sup> Lásd STEVEN G. CALABRESI és JAMES LINDGREN tanulmányát, *Term limits for the Supreme Court: Life tenure reconsidered*, in 29 *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2006, 769-877. A tanulmány az interneten is hozzáférhető a <http://ssrn.com/abstract=701121> címen (utolsó hozzáférés: 2011. február 17.).

<sup>56</sup> A szállóigévé vált mondás Thomas Jefferson egy gondolatának humoros átköltése, mely szerint „the trouble with the Supreme Court is that they never retire and they rarely die”.

<sup>57</sup> A kilenc bíró közül három pedig már több mint 23 éve volt akkor hivatalban (William Rehnquist 1972 óta, John Paul Stevens 1975 óta és Sandra Day O'Connor 1981 óta).

<sup>58</sup> Lásd S.G. CALABRESI-J. LINDGREN, *op. cit.*, 771.

<sup>59</sup> Bill Clinton második mandátuma és George W. Bush első mandátuma alatt nem volt megüresedés a Bíróságon. Lásd S.G. CALABRESI-J. LINDGREN, *op. cit.*, 787.

<sup>60</sup> Mint említettem, a Bíróság története során még egyszer sem mozdítottak el bírót a hivatalából. A másik lehetőség a bírói hatalom döntéseinek befolyásolására az alkotmánymódosítás, ami az amerikai jogrendszerben igencsak rendkívül ritkán fordul elő, az Alkotmány által meghatározott különösen szigorú követelményeknek köszönhetően (az elmúlt 200 év folyamán a Bill of Rights elfogadása után az amerikai Alkotmányt összesen mindössze tizenhétszer módosították). Lásd S.G. CALABRESI-J. LINDGREN, *op. cit.*, 809.

<sup>61</sup> Lásd S.G. CALABRESI-J. LINDGREN, *op. cit.*, 815-816.

még ez volt a gyakorlat, és az amerikai rendszer többek között azt vette mintául. Azóta (1959-ben) azonban Anglia is bevezette a kötelező nyugdíjazási korhatárt.<sup>62</sup>

## **6. Alkotmányozási javaslat a magyar alkotmánybírák hivatalviselési idejére**

A részletes összehasonlító elemzés célja a lehetséges alternatívák felvázolása volt. Egy adott megoldás kiválasztása, vagy új megoldás kidolgozása érdekében figyelembe kell venni az országspecifikus tényezőket. Az alkotmányozó hatalomnak természetesen nincs megkötve a keze az erre irányuló döntésben, bármelyik megoldást választhatja, mely megfelel egy demokratikus állam követelményeinek. Az alkotmánybíróság függetlensége ilyen alapvető követelmény. Anélkül a testület nem tudja megfelelően ellátni a neki szánt fő funkciót, a törvényhozás alkotmányosságának ellenőrzését.

### **6.1. Újraavaszthatóság és hivatalviselési idő**

Javaslatom első pontja az újraavaszthatás lehetőségének eltörlése. Azonban nem az újraavaszthatóság az egyetlen függetlenséget veszélyeztető tényező. Az alkotmánybírói megbízatásukat még viszonylag fiatalon befejező bírák jövője akkor is részben a politikusoktól függ, ha az újbóli alkotmánybírói kinevezésre nincs lehetőség. Számos olyan közéleti pozíció van még, amelynek betöltését a parlament dönti el egyszerű vagy kétharmados többséggel, és melyekre a jelöltek kiválasztása gyakran pártok közötti alkudozás eredménye. Példaként hozható fel az olasz Antonio Baldassarre esete, akit – miután 55 évesen távozott az Alkotmánybíróságról (melynek az utolsó fél évben elnöke is volt) – a Berlusconi-kormány más fontos pozíciókra jelölt.<sup>63</sup> Ezzel kapcsolatban az a kritika is felmerült, hogy őt túl fiatalon nevezték ki alkotmánybírónak. Valójában ez az olasz rendszerre egyáltalán nem jellemző, mert bár a törvény nem szab meg alsó korhatárt,<sup>64</sup> az olasz Alkotmánybíróság 73,5 éves átlagéletkorával mégis Európa legidősebb bírósága.<sup>65</sup>

Ugyanez nem mondható el a magyar Alkotmánybíróságra, mely 58,9 éves átlagéletkorával kifejezetten fiatal alkotmánybíróságnak tekinthető. Ez általánosságban elmondható a volt szocialista országok alkotmánybíróságaira: fiatal bíróságok fiatal tagokkal. Talán a magyarázat éppen a rendszerváltásban keresendő, hiszen az idősebb jogászoknak nagyobb nehézségeik voltak az új rendszer „megtanulásában”, és ez az alkotmányjog területén – ahol a változások alapvetőek voltak – még inkább igaz. A magyar Alkotmánybíróságra jellemző továbbá, hogy tagjainak túlnyomó többsége egyetemi berkekből érkezik. Az egyetemi katedrájukat megőrző alkotmánybírók pedig, mint már említettem, kevésbé vannak kitéve politikai kísértéseknek.

Meglátásom szerint az alkotmánybírók kinevezését a határozatlan időre szóló kinevezés szolgálja legjobban. Ez az egyetlen biztos módja annak, hogy az alkotmánybíráknak semmi gondjuk ne legyen a jövőjükkel kapcsolatban, és teljes mértékben kivonhassák magukat a politikai befolyás, azaz a mindenkori kormány befolyása alól. Ésszerűnek tartom azonban egy felső korhatár, azaz egy kötelező nyugdíjazási korhatár bevezetését. Mindezt mind az amerikai tapasztalatok és elemzések fényében, mind az európai hagyományokra tekintettel javaslom. Nincs olyan határozatlan időre szóló közjogi pozíció, melynek ne lenne nyugdíjazási korhatára, így ez alól az Alkotmánybíróság esetében sem indokolt kivételt tenni.

<sup>62</sup> Az. 1959. évi Judicial Pensions Act 72 évben állapította meg a kötelező nyugdíjazási korhatárt, és további három év hosszabbításra adott lehetőséget (a Lord Chancellor engedélyével). Lásd H.J. ABRAHAM, *op.cit.*, 52.

<sup>63</sup> Így például volt az olasz Szerencsejáték Rt. (SISAL S.p.A.) elnöke, majd az olasz állami televízió (RAI) elnöke.

<sup>64</sup> Az ügyvédekkel szemben követelmény viszont legalább 20 év szakmai tapasztalat. Lásd az olasz Alkotmány 135. Cikkének 2. bekezdését.

<sup>65</sup> A legfiatalabb olasz alkotmánybíró jelenleg 67 éves, míg a legidősebb 79. A jelenlegi 15 tag közül tizenegyen vannak 70 éves kor felett.

Ezzel egyidejűleg az alsó korhatár eltörlését javaslom, és az alkotmánybírói kinevezést legfeljebb tizenöt, de inkább tíz éves szakmai tapasztalathoz kötném a gyakorlati jogászok esetében. Az egyetemről és a Legfelső Bíróságról érkező tagok esetében ilyen plusz követelményre nincs szükség, hiszen azt maga az egyetemi és bírói karrier rendszere biztosítja. Nem zárnam ki tehát *a priori* 45 évesnél fiatalabb jogászok alkotmánybíróvá kinevezését, bár a gyakorlatban ez valószínűleg ritkán fordulna elő.

A határozatlan idejű kinevezés egyetlen hátrulatója, hogy az alkotmánybírák különböző ideig maradnak tagjai a testületnek, ezért különböző számú alkotmánybíró kinevezésére van lehetőség az egyes parlamenti ciklusokban. Ezzel kapcsolatban egyfelől azt jegyezném meg, hogy egy konszenzusra törekvő rendszerben ennek a ténynek elviekben nincs jelentősége, másfelől pedig ez a helyzet akkor is ugyanúgy előfordulhat (és a gyakorlatban előfordul), ha az alkotmánybírák kinevezése határozott időre történik, hiszen különböző okokból (lemondás, felmentés, kizárás, összeférhetetlenség, halál) a megbízási idő letelte előtt is megszűnhet az alkotmánybírói tagság. Minél régebb óta áll fenn egy alkotmánybírói tag, annál rendszertelenebb időközönként következik be megüresedés. Ez a helyzet tehát akkor is, ha az alkotmánybírákat határozott időtartamra nevezik ki (erre jó példa a magyar Alkotmánybírói Tanács, mely 21 évvel ezelőtt kezdte meg működését).

Végül ehhez hozzátenném, hogy ha az alkotmánybírói megbízási időt a jogászkarrier csúcspontjának tekintjük, a nyugdíjazásig történő kinevezés már nem tűnik olyan aggasztónak, sőt szinte magától értetődőnek mutatkozik.

## 6.2. Szövegjavaslat

A fentiek alapján szövegjavaslatom az Alkotmány erre vonatkozó szakaszára a következő:

- (1) Az Országgyűlés az Alkotmánybírói Tanács tagjait kiemelkedő tudású elméleti jogászok (egyetemi tanárok, illetőleg az állam- és jogtudomány doktorai), [az Ítéletábrák és] a Legfelső Bíróság bírái vagy legalább tíz évi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja.
- (2) Az Alkotmánybírói Tanácsnak nem lehet tagja az, aki a választást megelőző négy évben a kormány tagja vagy valamely párt alkalmazottja volt, valamint az sem, aki vezető államigazgatási tisztséget töltött be.
- (3) Az Alkotmánybírói Tanács tagjai az év december 31-éig töltik be tisztségüket, melyben 70. [75.] életévüket betöltik.

A hivatalviselési idő tekintetében javaslom tehát a határozatlan időre szóló kinevezés bevezetését, osztrák mintára. A (3) bekezdésben meghatározott szabályjavaslat abban a tekintetben is az osztrák mintát követi, hogy az alkotmánybírói megbízási idő nem a bíró születésnapján érne véget, hanem azon év utolsó napján, melyben betöltik az adott kort. Ennek a szabálynak az az előnye is lenne, hogy ha egy évben több alkotmánybíró éri el a kötelező nyugdíjazási korhatárt, az új tagok kinevezését egy eljárás keretében lehetne lebonyolítani.

Megfontolandónak tartom a 70 éves korhatár 75 évre emelését. A probléma Angliában is felmerült a Legfelső Bíróság tagjaival kapcsolatban, amikor az eredetileg 75 éves nyugdíjazási korhatárt egy 1993-as törvény 70 évre szállította le.<sup>66</sup> Ezt a reformot, mely az összes angol bíróra kiterjedt, az a kritika érte, hogy a Legfelső Bíróság (a volt Appellate Committee of the House of Lords, jelenleg U.K. Supreme Court) esetében indokolatlan ilyen

<sup>66</sup> Judicial Pensions and Retirement Act 1993.



alacsony korhatárt megállapítani, hiszen a bírák eleve idős korban érkeznek a felsőbb bíróságra, miután a legtapasztaltabb bírák közül kerülnek kiválasztásra. David Pannick írása szerint sok korábbi Law Lord 70 éves kora után írta meg a legkiválóbb ítéleteket.<sup>67</sup> Más oldalról viszont az idősebb bírókkal szemben az amerikai Legfelső Bíróság neves bíróját, Oliver Wendell Holmes-ot lehet idézni, aki egy 1899-ben megjelent cikkében azt írta, hogy az idős bírák „hajlamosabbak utálni minden olyan eszmefuttatást, amihez nincsenek hozzászokva, és amely megdolgoztatja az elmét, mintsem hogy beleszeretnének újdonságokba”<sup>68</sup>. A megoldás tehát abban rejlik, hogy az alkotmányozó megtalálja az egyensúlyt az újító szellem igénye és a tapasztalat követelménye között.

---

<sup>67</sup> Lásd D. PANNICK, *Seventy is far too early for a Supreme Court judge to retire*, in *The Times Online*, 2009. március 26., mely elérhető a <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/columnists/article5969902.ece> címen (utolsó hozzáférés: 2011. február 17.).

<sup>68</sup> „Judges commonly are elderly men, and are more likely to hate at sight any analysis to which they are not accustomed, and which disturbs repose of mind, than to fall in love with novelties.” Lásd O.W. HOLMES, *Law in Science and Science in Law*, in 12 *Harvard Law Review*, 1899, No. 7, 443-463, 455. Holmes ezen írása három évvel azelőtt jelent meg, hogy (61 évesen) kinevezték a Legfelsőbb Bíróságra, melynek aztán további harminc évén át tagja maradt, és 90 évével a Supreme Court több mint kétszáz éves történetében a bírói karriertől legelőrehaladottabb korban visszavonuló bíró lett.