

Csink Lóránt

Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól*

Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma

Hivatalos hivatkozás: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABK 2012/3. 242.

Tárgyszavak: az alkotmány zárttsága • bírói függetlenség • nyugdíjkorhatár

Értelmezett jogszabályhelyek: Alaptörvény B) cikk, XV. cikk és 26. cikk • Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (Aár.) 12. cikk • 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (Tny.) 18. § • 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) 90. és 230. §

1. Az indítványok
2. A döntés érvelése
 - 2.1 A többségi határozat
 - 2.1.1 Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata
 - 2.1.2 A többségi határozat érvelése
 - 2.2 A különvélemények
3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. A határozat értékelése
 - 4.1 A különvélemények száma
 - 4.2 Az indítványok befogadhatósága, a közvetlen alkotmányjogi panasz természeté
 - 4.3 A bírói függetlenség
 - 4.4 A sarkalatoság követelménye
 - 4.5 A történeti alkotmány szerepe
 - 4.6 Az Alaptörvény zárttsága
 - 4.7 Az objektív és a szubjektív teleologikus értelmezés
 - 4.8 Az Aár. szerepe a többségi határozatban
5. A határozat utóhatása
 - 5.1 A határozatot követő jogalkotói és jogalkalmazói lépések
 - 5.2 A határozat kihatása az érintett bírákra
 - 5.3 A határozat kihatása későbbi ügyekre

1. Az indítványok

Az Alkotmánybírósághoz számos olyan alkotmányjogi panasz érkezett, amely a Bjt.-nek a bírói hivatás gyakorlása felső korhatárát meghatározó szabályok alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését célozta. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt az új Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtották be, amely kivételesen lehetővé teszi az Alkotmánybírósághoz fordulást abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a Bjt. támadott rendelkezése, amely kimondja, hogy a bírákat a rájuk irányadó

öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor fel kell menteni, ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített, a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályával. Az indítványozók szerint a szabályozás a – homogén csoportba tartozó – bírák között tesz különbséget életkoruk szerint úgy, hogy a megkülönböztetés önkényes, annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka. Az egyik indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Bjt. a közhivatal viseléséhez való jog szempontjából tesz alkotmányos indok nélkül különbséget az érintett bírák között.

Egyes indítványok szerint a Bjt. vonatkozó rendelkezése a bírák emberi méltóságát, magán- és családi életét, jó hírnevét is sérti, tekintettel arra, hogy a nyugdíjazás következtében „a bírók gyökeresen megváltozott életkörülmények közé, kiszolgáltatott élethelyzetbe kerültek”. Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmét abban látták, hogy a felső korhatár bevezetése „megfelelő felkészülési idő nélkül fosztotta meg a bírakat többéves tulajdoni várományuktól”.

Az indítványozók álláspontja szerint a vitatott szabályozás sérti az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdését is, amely szerint – a Kúria elnökének kivételével – a bírói szolgálati viszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. „Az Alaptörvénynek ez a szabálya a bírák szolgálati jogviszonyának megszűnését minden bíróra egyaránt irányadó, egységes korhatár, az általános öregségi nyugdíjkorhatár és nem az egyes bírákra irányadó nyugdíjkorhatár eléréséhez köti.” Az indítványozók álláspontja szerint ez az általános öregségi nyugdíjkorhatár a betöltött 65. életév.

Az indítványozók szerint a támadott szabályok sértik a bírói függetlenség elvét. Hivatkoztak arra, hogy „a bírói függetlenséghez tartozó elmozdíthatatlanság elvével ellentétes a Bjt., mert rendelkezései lehetővé teszik az érintett bírák gyors, három hónapon belüli leváltását”. Ellentétesnek tartották az elmozdíthatatlanság követelményével, hogy a Bjt. jelentős mértékben és hirtelen csökkentette a bírák szolgálati viszonyának nyugalomba vonulási korhatárát.

* Szakmai lektor: VARGA Zs. András.

Köszönettel tartozom HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó észrevételeiért.

2. A döntés érvelése

2.1 A többségi határozat

2.1.1 Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata

Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a panaszok – az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján – közvetlenül jogszabály ellen irányulnak, egyéni érdekelttség és érintettség állítása mellett. Mivel tehát az eljárás tárgya maga a Bjt. vonatkozó rendelkezése (és nem az egyes egyedi döntések), „a jogszabály érdemi elbírálásához elég, ha akár egyetlen panasz megfelel a feltételeknek”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott 180 napos határidőn belül nyújtották be, és az indítványozók pontosan megjelölték, hogy a Bjt. mely rendelkezését milyen okból és az Alaptörvény mely cikkeivel vélik ellentétesnek.

A befogadhatóság szempontjából fontos volt annak vizsgálata is, hogy volt-e a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Bjt. támadott szabálya „a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák felmentésében, egyedi ügyben közvetlenül, munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik. A felmentésről szóló határozatnak a felmentési döntésre vonatkozó része ebben az esetben formális, mert a törvény szabálya kógens, kivételt nem engedő szabály”. Bár a Bjt. nem zárja ki azt, hogy az érintett bíró szolgálati jogvitát kezdeményezzen, a szolgálati bíróság eljárása „ebben a részben csak formális – csak azt vizsgálhatja, hogy az érintett bíró betöltötte-e a nyugdíjkorhatárt, illetőleg felmentése során betartották-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat –, így az nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak”.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdéséből az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság érintettnek tekintette azokat az indítványozókat, akiknek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött, illetve a köztársasági elnöki határozatban foglalt felmentéssel teljesült.

Végül a befogadhatósággal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy teljesültek az Abtv. 29. §-ában foglalt követelmények, mely szerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványok alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálására irányulnak.

Összegezve tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy (a) a panaszok (vagy legalábbis azok egy része) határidőn belül érkeztek; (b) az indítványok tartalmi kellékei (támadott jogszabályi rendelkezés, alaptörvényi hivatkozás, okozati összefüggés) adottak; (c) az indítványozók közvetlenül érintettek; (d) érdemi jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésükre; továbbá (e) az indítványok alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálására irányulnak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a panaszokat befogadta és érdemben bírálta el.

2.1.2 A többségi határozat érvelése

(I) Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján – a bírák nyugdíjkorhatárának megállapítása során figyelembe vette a *történeti alkotmány vívmányait*. Megállapította:

Azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. [...] Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyöker nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.

Ilyen releváns forrásként értékelte a konkrét ügy kapcsán a *bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. és a bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazása körüli eljárás szabályozásáról szóló 1871. évi IX. törvénycikket*. E törvénycikkekből nem csupán az következik, hogy a 70. életév (ami az ember akkori aktív szellemi teljesítőképességének tapasztalati felső határa volt) a bírói hivatás ellátásának a felső határa, hanem „kiteszik e törvényből is az a jogalkotói alázat, amely a bírói hivatal viselői, 1869 óta immár egy önálló »álladalmi« státusz betöltői iránt megnyilvánult. Ez a törvényhozói attitűd is biztosan történeti alkotmányunk vívmányaként értékelhető.”

Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan *értelmezési alapelv* az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkre kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell.

(II) Ezt követően a többségi határozat amellel érvelt, hogy az elmozdíthatatlanság követelménye a bírói függetlenség egyik részeleme. Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentőséget tulajdonított a *szervezeti és státusbeli biztosítékoknak*. A többségi határozat a személyi függetlenség körében kiemelte, hogy a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem mozdítható el, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. Erre tekintettel a „bírák Alaptörvény által garantált elmozdítha-

tatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje". Az érvelés kiemelte, hogy a személyes függetlenség egyúttal az eljárás alanyainak biztosított alapjoga is; a bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben. A tisztségéből való elmozdíthatatlanság tehát „nemcsak a bírói jogállásnak, hanem a bírói függetlenségnek is eleme".

Ezt az elvi álláspontot vallotta a többségi határozat a bírói hivatás gyakorlásának rögzített felső korhatára alkotmányossági megítélésénél; leszögezte, hogy a bírók nyugalomba helyezésének életkori vonzata *elsősorban jogállási és nem nyugdíjszakmai kérdés*. Ha tehát „a korhatár változik, ennek alkotmányjogi jelentősége nem önmagában a korhatár mértékének meghatározásában, hanem az új korhatár bevezetésének módjában és határidejében, a bírakra gyakorolt hatásában lehet".

A pártatlan bíróhoz való jog oldaláról pedig ez azt jelenti, hogy „jóllehet a bíró kijelölésében nem érvényesül feltétlen automatizmus, és az ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, illetőleg igazgatási úton a bíróság működését érintő fontos okból el lehet térni, a törvényes bíró garanciáját egyértelműen sérti az olyan törvény, amely viszonylag rövid időn belül eredményezi a bírói tisztség időtartamának a lerövidülését, vagyis a bíró gyors eltávolítását a tisztségéből".

(III) Az indítványok elbírálása kapcsán a többségi határozatnak értelmeznie kellett az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés harmadik mondatát is, illetve e fordulat és a bírói függetlenség egymáshoz való viszonyát. Az Alkotmánybíróság rámutatott:

Az értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni. Az általános korhatárt ezért úgy szabad értelmezni, hogy ennek eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemei sérelmére.

A két alkotmányi szabályt az Alkotmánybíróság úgy harmonizálta, hogy önmagában nem sérti a bírói függetlenséget, ha a törvényhozó általános öregségi nyugdíjkorhatárt állapít meg (amely adott esetben lehetne akár 62, akár 65 év is), az viszont igen, ha ezt megfelelő átmenet nélkül alkalmazza. Az általános öregségi nyugdíjkorhatárt az Alaptörvény nem határozza meg tételesen. Ennek mértékét nem rögzíti az Aár. sem, csak azt, hogy mennyi időn belül kell érvényesíteni az Alaptörvény rendelkezését.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Aár. 12. cikk (1) bekezdése (amely rögzíti, hogy a korhatárt elért bírónak mikor *szűnik meg* a megbízatása) „nem közvetlenül érvényesülő előírás, hanem csak a Bjt. felmentési szabályain keresztül fejt ki hatását". Azonban maga a Bjt. sem határozza meg az általános öregségi nyugdíjkorhatárt, csupán a „rá irányadó" korhatárt. Az

érvelés szerint az Alaptörvény és a Bjt. rendelkezése nem azonos, a Bjt. egy szubjektív korhatárra utal, amely számos egyéni körülménytől függ. Az „általános" korhatár az Alaptörvényben ezzel szemben objektív abban az értelemben, hogy „mindenkire" irányadó kell legyen, mert általános. Továbbá a „rá irányadó" korhatárt nem a Bjt., hanem a Tny. állapítja meg. Végül soron tehát a Tny. állapítja meg, hogy az egyedi esetekben mi a bírói hivatás gyakorlásának felső korhatára, ténylegesen a Tny. határozza meg, hogy az adott bíró mikor mozdítható el a tisztségéből. Ez viszont formai okból is sérti a bírói függetlenséget, mert az arra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvénynek kell megállapítania, a Tny. pedig nem sarkalatos törvény.

A többségi határozat rögzítette azt is, hogy „az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati viszonya nem áll helyre az alkotmánybíróági döntés erejénél fogva, hanem további jogi helyzetüket a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni".

2.2 A különvélemények

(K1) Balsai István a többségi határozat következtetéseivel ellentétesen ítélte meg (1) az általános öregségi nyugdíjkorhatár fogalmának értelmezési kereteit, (2) azt, hogy a bírói szolgálati viszony megszűnéséhez vezető okokat milyen részletességgel kell sarkalatos törvénynek tartalmaznia, végül pedig, hogy (3) közvetlen összefüggésben áll-e a bírói függetlenség elvével és a törvényes bíró garanciájával, ha a törvényalkotó a bírói szolgálati viszony betöltésének korhatárát csökkenti. Elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy az Alaptörvény Nemzeti hitvallása szerint „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk."

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséből kiindulva arra a következtetésre jutott, hogy „az Alkotmánybíróság [...] az értelmezési keretek meghatározásakor egyik alaptörvényi szabályt sem értelmezheti céljával ellentétesen, nem ronthatja le értelmét azért, hogy a szabadon választott Országgyűlés által alkotott törvényhozási koncepciót alaptörvény-ellenessé nyilvánítsa". Álláspontja szerint a többségi határozat kiüresítette az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének vonatkozó tartalmát, ami biztosan nem állt az „Alaptörvény Alkotóinak" (sic!) szándékában.

A különvélemény szerint nincs tartalmi különbség az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében szereplő „általános" és a Bjt. 90. §-a szerinti „rá irányadó" nyugdíjkorhatár között. A Tny. ugyanis „fokozatosan, ám korosztályonként egységes jelleggel határozza meg a társadalombiztosítási nyugdíjra jogosító öregségi nyugdíjkorhatárokat". Érvelése szerint a nyugdíjkorhatár szabályozása általános. Az általános szabályozás azonban figyelembe veszi a születési évet, aminek következtében az *egyes egyénekre vonatkozó korhatár* eltérő lehet.

Az alkotmánybíróági gyakorlat áttekintése alapján¹ arra a következtetésre jut, hogy az Alaptörvényből „az nem követke-

1 1/1999. (II. 24.) AB hat., ABH 1999, 25. és 4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993, 48.

zik, hogy a jogalkotó a minősített többséget követelő tárgykörhöz tartozó valamennyi szabályozási részletkérdést kétharmados törvényben rendezzen”, csupán a tárgykör lényeges elemeit kell minősített többséget igénylő (sarkalatos) törvényben rendezni. A különvélemény szerint a „korhatárnak és a szolgálati időnek a meghatározása már olyan kérdések, amelyek a bírói jogállásról és javadalmazásról szóló törvény koncepcionális keretein kívül esnek, így sarkalatos törvényben való szabályozásuk a jogalkotótól nem várható el”.

A bírói függetlenség kapcsán a különvélemény arra mutat rá, hogy az elmozdíthatatlanság szabályozása garanciális jellegű, de nem tekinthető abszolút jellegű, kivételt nem tűrő elvnek. A Bjt. vonatkozó rendelkezése tartalmilag azt eredményezi, hogy folyamatban lévő ügyek elintézése más bírókhoz kerül, ami eddig sem vetett fel alkotmányossági aggályt. Erre tekintettel a Bjt. az egyes ügyekben nem veszélyezteti a független és pártatlan, részrehajlástól mentes döntéshozatalt, és nem veszélyezteti a bíró befolyásolástól mentes ítélező tevékenységét.

(K2) Dienes-Oehm Egon különvéleménye szerint az elmozdíthatóságba nem értendő bele a bírói szolgálati jogviszony felső életkorhatár, illetőleg nyugdíjkorhatár miatti megszüntethetősége, *mivel arra van önálló rendelkezés az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében*. Álláspontja szerint az alaptörvényi szabály *lex specialis*, amely a bírák szolgálati jogviszonyának kezdő és végső időpontját meghatározza.

A különvélemény szerint a Tny. általános nyugdíjkorhatár tartalmaz, de „az 1952 és 1957 között született bírák nyugdíjkorhatára egymástól eltérő lehet: 62 és 65 év között mozoghat, függően attól, hogy az egyes bírák a kérdéses időszak melyik évében születtek”. Meglátása szerint az alkotmányjogi panaszok tartalmilag az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése ellen irányulnak, ezért azokat érdemi vizsgálat nélkül vissza kellett volna utasítani.

(K3) Lenkovics Barnabás különvéleménye – amelyhez Szalay Péter is csatlakozott – tagadja az Alaptörvény zártságát. A különvélemény szerint a Bjt. támadott rendelkezése sérti a törvényes bíróhoz való jogot, a bírói függetlenséget, a jogállamiságot és a hatalommegosztás elvét. Ugyanakkor az alkotmánybíró szerint e rendelkezések az Alaptörvény más cikkeivel és az Aár.-ral összhangban állnak.

A bírák jogállására vonatkozóan tehát az Alaptörvényben két, egymással nyilvánvalóan ellentétes rendelkezés található, ami súlyos alkotmányos ellentmondást eredményez. Ennek az ellentmondásnak a feloldására azonban az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása, bármelyik rendelkezést favorizálja ugyanis, azt csak a másik sérelmével teheti. Az Alaptörvényen belüli ellentmondás feloldása csakis az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom lehet.

(K4) Pokol Béla különvéleménye szerint az Alkotmánybíróságnak nem kellett volna az alkotmányjogi panaszokat befogadnia. Egyrészt mert a Bjt. támadott szabálya nem közvetlen hatályosulással hatott ki, hanem csak egyedi munkáltatói döntéssel érintette közvetlenül az indítványozókat, másrészt

pedig azért, mert a Bjt. vonatkozó rendelkezése az Aár. egyszerű megisméltése, az Aár. vizsgálatára pedig az Alkotmánybíróságnak – a különvélemény szerint – nincs hatásköre.

A különvélemény a befogadhatóság kapcsán különbséget tesz a *jogsérelem* és az *alkotmányos sérelem* között, és alkotmányjogi panasz eljárásban az alkotmányos sérelem orvoslása (azaz az Alkotmánybíróság eljárása) csak a jogsérelem orvoslására nyitva álló eszközök (a rendes bírói út) kimerítése után lehetséges.

A különvélemény felhívja a figyelmet a történeti alkotmány értelmezésének veszélyeire is; a többségi határozatban szereplő idézetek „pusztán egy múltbeli szabályozás részletszabályait jelentik. Ha ezeket is kötelezőnek tekinthetnénk ma, és normatív erővel felruházottnak gondolnánk a mai törvényhozási többségünk akaratával és törvényeivel szemben, akkor ténylegesen a változtatható jog koncepcióját kérdőjeleznénk meg.”

(K5) Stumpf István szerint a Bjt. támadott rendelkezéseinek visszamenőleges hatályú megsemmisítése nem indokolt, ezért azzal nem ért egyet. Álláspontja szerint a felmentett bírák szolgálati viszonyának utólagos rendezését a határozat teljesen nyitva hagyja, így nem tudni, hogy a visszamenőleges hatályú megsemmisítésnek mi lesz a jogkövetkezménye. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti ún. közvetlen panasz esetében tehát eljárásjogilag nem biztosított, hogy a Bjt. alaptörvény-ellenesnek ítélt 90. § *ha)* pontját, valamint 230. §-át érintően a visszamenőleges hatályú alkotmánybírói megsemmisítés jogkövetkezményét bírósági úton érvényesíteni lehessen. Emiatt a különvélemény a visszamenőleges hatályú megsemmisítést indokolatlannak és szükségtelennek tartja. Meglátása szerint az „Alkotmánybíróság következetesen úgy dönthetett volna a visszamenőleges hatályú megsemmisítésről, ha határozatában egyúttal kötelezettségként kifejezetten rögzíti a felmentett bírákat érintően, hogy biztosítani kell a megszüntetett szolgálati jogviszony helyreállítását”.

A különvélemény továbbá utal arra is, hogy a panaszokat nem lehetett volna befogadni, mert azok nem alapjog sérelmére, hanem a bírói függetlenség elvére hivatkoztak. Emellett kritizálta a többségi határozatot amiatt is, hogy „eleve teljesíthetetlen követelményt kér számon a törvényhozón”, mert az Alaptörvény és az Aár. rendelkezéseit – a többségi határozat logikája szerint – nem lehet egyszerre teljesíteni.

(K6) Szívós Mária nem értett egyet a panaszok befogadásával, mivel a közvetlen alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályokkal ellentétesen a Bjt. nem közvetlenül hatályosult, hanem a felmentésről szóló köztársasági elnöki határozattal. Ez ellen lett volna lehetőség munkaügyi jogvitát kezdeményezni, ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdésének kivételes eljárást biztosító szabálya nem lett volna alkalmazható.

A különvélemény szerint az Alaptörvény 26. § (2) bekezdésének az az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése, hogy „a Bjt. szabályozása az Alaptörvény időtálló rendelkezésének tartalmi megisméltésén túl alkalmazkodik a hatályos jogszabályi környezethez, nevezetesen ahhoz, hogy az öregeségi nyugdíjkorhatár a jelen átmeneti időszakban fokozatosan emelkedik”. Így a Bjt. támadott rendelkezése tartalmilag egye-

zik az Alaptörvény rendelkezésével, ennél fogva hatáskör hiányában a panaszok visszautasításának lett volna helye.

A különvélemény nem értett egyet azzal, hogy a bírók nyugdíjazására vonatkozó szabályokat sarkalatos törvénynek kellene rendeznie. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára² hivatkozva rámutat, hogy „sem a korhatár megállapításának, sem a megállapított életkor megváltoztatásának nincsenek külön alkotmányos előírásai, továbbá, hogy az állam a társadalombiztosítás átalakítása körében a célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági szempontokat széles körűen mérlegeli”. Álláspontja szerint ugyanúgy nem kell a nyugdíjkorhatárt sarkalatos törvénybe foglalni, ahogy az egyes büncselekményeket sem, holott azok elkövetése is a bírói tisztség megszűnéséhez vezethet.

A különvélemény arra is rámutat, hogy „egy ügynek az egyik bíróról a másikra történő átszignálásának számtalan szervezeti vagy személyi oka lehet. Ez pedig az igazságszolgáltatás szervezetét és intézményét érintő adminisztratív és nem alkotmányjogi kérdés.”

Végül a különvélemény megjegyzi, hogy a jogalkotó kellő felkészülési időt biztosított; „az Alaptörvény 26. cikkének ismeretében a 62. életévüket betöltött bírák [...] már 2011. április 25-étől kezdődően számíthatnak rá, hogy jogviszonyuk meg fog szűnni”.

3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A fenti érvek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Bjt. 90. § *ha*) pontja, valamint 230. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azokat hatálybalépésük napjára visszaható hatállyal – 2012. január 1-jével – megsemmisítette.

A határozat elvi jelentőségű tétele, hogy

...a bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kelendő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.

4. A határozat értékelése

4.1 A különvélemények száma

Az Alkotmánybíróság határozatát hét alkotmánybíró támogatta, és – a különvélemények száma alapján – hét alkotmánybíró ellenezte (Bihari Mihály nem vett részt az ügy elbírálásában). Az Abtv. 48. § (5) bekezdése alapján szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt, így alakult ki a Bjt. vonatkozó rendelkezésének megsemmisítéséhez szükséges többség. Az

ügyek elnöki szavazattal való eldöntése tehát nem az elnök „joga”, hanem az Abtv. alapján az elnök szavazatához kapcsolódó következmény. Azaz az Abtv. alapján szükségszerű, hogy szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata legyen a mérleg nyelve, nemcsak akkor, ha az elnök élni kíván e lehetőséggel.

A különvélemények száma a többségi határozat normatív erejét nem érinti, alkotmányjogilag nincs jelentősége annak, hogy hányan csatoltak különvéleményt egy döntéshez vagy volt-e egyáltalán a határozatot ellenző szavazat. Nem példa nélküli az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy egy ügy az elnök szavazatával dőljön el,³ mint ahogy arra is számos példa van, hogy az Alkotmánybíróság csak minimális többséggel tudja meghozni döntését.⁴ Jelen esetben azonban megjegyzendő, hogy a különvéleményt csatoló hét alkotmánybíróból csak négy érvelt amellett, hogy a Bjt. vonatkozó szabálya nem alaptörvény-sértő. Lenkovich Barnabás különvéleménye (amelyhez Szalay Péter is csatlakozott) kifejezetten rögzítette, hogy a Bjt. sérti a bírói függetlenséget, Stumpf István különvéleménye pedig döntően az alkotmányellenesség jogkövetkezményét (a visszaható hatályú megsemmisítést) támadta.

4.2 Az indítványok befogadhatósága, a közvetlen alkotmányjogi panasz természete

(I) Az Abtv. az alkotmányjogi panasz három formáját különbözteti meg:

1. a „rég” alkotmányjogi panaszt, amelynek tartalmi követelménye, hogy a bíróság alaptörvény-ellenes törvényt alkalmazzon, melynek következtében sérül a panaszos Alaptörvényben biztosított joga;

2. a „valódi” alkotmányjogi panaszt, amikor a panaszos nem az ügyben alkalmazott jogszabály, hanem a jogalkalmazás alaptörvény-ellenességére hivatkozik; továbbá

3. a közvetlen alkotmányjogi panaszt, amikor a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása során következett be közvetlenül, bírói döntés nélkül (azaz egyedi *ügytől* függetlenül).⁵

Jelentős különbség, hogy az alkotmányjogi panasz első két formájának előfeltétele valamilyen „ügy”, amelynek során szükségessé válik akár a jogalkalmazás, akár az alapul szolgáló jogszabály alkotmányossági vizsgálata. Az alkotmányjogi panasz e két formájánál az Alkotmánybíróság tehát konkrét normakontrollt gyakorol, az egyedi ügy kapcsán, abból kiindulva vizsgálja, történt-e alapjogsérelem. Ettől eltérően a közvetlen panasz esetében az alapjogsérelemet nem egy konkrét „ügy”, hanem közvetlenül a jogszabály hatályosulása okozza. Bár az alkotmányjogi panasz e formájának indítványozásához

2 1113/B/1996. AB hat., ABH 1997, 684.

3 183/B/2004. AB végzés, ABH 2007, 1609.

4 62/2003. (XII. 15.) AB hat., ABH 2003, 637. és 25/2004. (VII. 7.) AB hat., ABH 2004, 381.

5 BALOGH Zsolt: „Alkotmánybíróság” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-Orac 2012) 361.

is megköveteli az Abtv. az érintettséget, nincs azonban olyan alapeljárás, amelyhez az alkotmányjogi panasz kapcsolódna. Ennek az eljárásnak a célkeresztjében nem az egyedi ügy, hanem a jogszabály áll, így az alkotmányjogi panasznak ez a formája sokkal inkább absztrakt, mint konkrét normakontroll. Ez a tény kihatással van az ilyen eljárás során hozott alkotmánybírói döntés jogkövetkezmenyeire, amelyekre a későbbiekben térünk ki.

Összegezve az állapítható meg, hogy a valódi alkotmányjogi panasz tárgya az alapul szolgáló konkrét ügy,⁶ a „rég” alkotmányjogi panasznak egyszerre a konkrét ügy és az alkalmazott jogszabály,⁷ a közvetlen panasz pedig kizárólag az alapjogsérelmet okozó jogszabály a tárgya.

Mindhárom alkotmányjogi panasz esetében az indítvány benyújtásának formai feltétele az Abtv. szerint, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségét kimerítse (ha állt ilyen a rendelkezésére). A többségi határozat a jogorvoslatot nem formai, hanem tartalmi oldalról közelítette meg; nem azt vizsgálta, hogy a Bjt. 90. § *ha*) pontja alapján felmentett bírók megtámadhatták-e a felmentésről szóló döntést, hanem azt, hogy a jogorvoslat során volt-e tényleges lehetőség a jogorvoslásra, arra, hogy végső soron ügyükben számukra kedvező döntés születik. Ezt az érvelést erősíti az Abtv. 26. § (2) bekezdésének szövegezése is, amely a „jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat” kimerítését követeli meg, az olyan jogorvoslati útét nem, amely eleve nem szolgálhat a sérelem orvoslására. Mindennek a későbbiekben további hatása is lehet, hiszen a jogorvoslati lehetőségek kimerítése az ún. régi és a valódi alkotmányjogi panasz esetén is feltétel, de az Abtv. ott sem határozza meg, hogy ezen mit ért: csak a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését, vagy pedig a rendkívüli jogorvoslat igénybevételét is. A „hatékony jogorvoslat” fogalmának megjelenése és alkalmazása az egyik megoldás.⁸

Egyetértünk Pokol Béla különvéleményével abban, hogy az alkotmányjogi panasznál *általában* a „jogszerűség” vizsgálatának meg kell előznie az „alkotmányosság” vizsgálatát. Azaz először kell azt vizsgálni, hogy megfelelően alkalmazták-e a jogszabályt (jelen esetben a Bjt.-t), utána pedig azt, hogy az adott jogszabály alkotmányos-e. Ez a logikai sorrend következik abból, hogy az Abtv. megköveteli a jogorvoslati lehetőségek kimerítését.

A közvetlen alkotmányjogi panasz azonban sokkal inkább absztrakt normakontroll, mint konkrét. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése nem feltételez a panaszeljárást megelőző konkrét ügyet, amelyben a „jogszerűséget” vizsgálni lehetne még azt megelőzően, hogy az „alkotmányosság” vizsgálatára sor kerülne. Úgy véljük tehát, hogy Pokol Béla álláspontja az alkotmányjogi panasz két másik formája esetében helytálló, a közvetlen panaszra azonban nem alkalmazható.

(II) Az alkotmányjogi panasz befogadhatósága kapcsán a különvélemények felhívják a figyelmet arra is, hogy a Bjt. 90. § *ha*) pontja közvetlenül az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdését, illetve az Aár. 12. cikkét hajtja végre, így a panaszok tartalmilag az Alaptörvény és az Aár. rendelkezései ellen irányulnak.

Az Alkotmánybíróság visszatérő megállapítása, hogy „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti

meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani”.⁹ Bár ez a megállapítás nem egyhangúan elfogadott a jogirodalomban,¹⁰ az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban megerősítette, és ennek ellenkezőjét a jelen ügyben sem rögzítette kifejezetten.

Az alkotmánybírói gyakorlatból kiindulva úgy véljük, az önmagában nem akadályozza az alkotmányossági vizsgálatnak, ha egy jogszabály az Alaptörvény valamelyik rendelkezését hajtja végre. Más a helyzet akkor, ha az alaptörvényi rendelkezés *önvégrehajtó*, automatikusan kiváltja a célzott joghatást, és ezt csak megismétli egy alacsonyabb szintű jogforrás.

Elvi lehetőségként megállna (megállt volna) ugyan az az értelmezés, mely szerint közvetlenül az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény hatálybalépésekor automatikusan megszűnik a nyugdíjkorhatárt betöltött bírók jogviszonya. Ezt azonban maga a jogalkotó sem gondolta így, mert az Aár.-ban és a Bjt.-ben átmeneti szabályokat alkotott az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének érvényesítésére. A jogrendszerben tehát az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése nem *önvégrehajtó* norma, így nincs akadályozó a Bjt. 90. § *ha*) pontja érdemi vizsgálatának. Más kérdés, hogy az Aár. – szöveg szerint – közvetlenül alkalmazható lenne; erre a kérdésre a későbbiekben visszatérünk.

A fentiek alapján úgy véljük, a többségi határozat helyesen döntött a panaszok befogadásáról; meggyőző az az érvelés, hogy a felmentésekkel szemben nem volt tartalmi (a jogsérelem valódi orvoslására szolgáló) jogorvoslat, a panaszok pedig nem közvetlenül az Alaptörvény rendelkezése ellen irányulnak.

6 Az ezzel ellentétes álláspont szerint a valódi panasz is valójában normakontroll, mivel nem létezhet alkotmányellenes norma nélküli alkotmányos alapjogot sértő jogalkalmazás. Lásd BRAGYOVA András: „Az alkotmányjogi panasz fogalma” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2008) 69. BRAGYOVA álláspontjával azért nem értünk egyet, mert egy jogszabálynak több értelmezési lehetősége van, amelyek közül egyesek alapjogkonformak, mások alapjogsértők lehetnek. Ennek érdekében „találta fel” az alkotmánybírói gyakorlat az alkotmányos követelmény intézményét. Előfordulhat tehát, hogy a bíróság egy alkotmányos jogszabály alkotmányellenes értelmezését választja, és ezáltal sért alapjogot.

7 Péter PACZOLAY et al.: „Fields of Competence of the Constitutional Court” in Péter PACZOLAY (szerk.): *Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court* (Budapest: Alkotmánybíróság 2009) 26.

8 BALOGH-BÉKESI Nóra: „Marbury felmentése. Alkotmánybírói hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül” *Jogtudományi Közöny* 2012/10. 421.

9 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375.

10 CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon...” *Közjogi Szemle* 2010/4. 9.

11 4/2007. (II. 13.) AB hat., ABH 2007, 911.

4.3 A bírói függetlenség

A bírói függetlenség természetének meghatározása bizonyult a döntés központi kérdésének. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az elmozdíthatatlanság (az, hogy a bírót csak különös indok esetén lehet hivatalából felmenteni) a bírói függetlenség része.

A Bjt. 90. § *ha*) pontja kapcsán a többségi határozat elvi megállapítása az volt, hogy a nyugalomba helyezés életkora „elsősorban jogállási és nem nyugdíj-szakmai kérdés”. E tétellel nem értett egyet Szívós Mária különvéleménye.

A többségi határozat érvelését támasztja alá az Alaptörvény rendszertani értelmezése. Az a körülmény, hogy az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos rendelkezést a „bíróóság” címen belül, közvetlenül a függetlenségre és elmozdíthatatlanságra vonatkozó rendelkezéseket követően helyezi el, arra utal, hogy maga az Alaptörvény is a bírói jogállás részének tekinti annak meghatározását, hogy a bírói hivatás meddig gyakorolható. Erre tekintettel nem meggyőző az az álláspont, amely szerint a felső korhatár meghatározása nem érinti a bírói függetlenséget.

Az elmozdíthatatlanság követelményét nemcsak egyedi, hanem normatív aktusokkal szemben is védeni kell. Nemcsak az vezethető le a bírói függetlenségből, hogy a bírót nem lehet sem a bíróságon kívüli tényezőnek (például Kormány, államigazgatás), sem valamilyen bírói fórumnak megfelelő ok nélkül arra kényszeríteni, hogy elhagyja a bírói pályát, hanem az is, hogy a bírák elmozdítására vonatkozó törvényi szabályok sem tartalmazhatnak olyan elmozdítási okot, amely a bírói függetlenség Alaptörvényben rögzített tartalmával ellentétes.

Kétségtelen, hogy – amint arra Szívós Mária felhívja a figyelmet – „egy ügynek az egyik bíróról a másikra történő átszignálásának számtalan szervezeti vagy személyi oka lehet”. Mindez addig nem veti fel a bírói függetlenség elvének, így az Alaptörvénynek a sérelmét, amíg az ok kellően tárgyilagos, és a bíró személyével vagy a bíróság szervezetével függ össze. Ha azonban akár egy ügy átszignálásának, akár a bíró elmozdításának nincs ésszerű oka, akkor az önkényes, és alapul szolgál az elmozdítást rögzítő jogszabály megsemmisítésére. Ezzel összefüggésben pedig megjegyzendő, hogy a „szabályozás célja is tárgya lehet az alkotmányossági vizsgálatnak, illetve adott esetben előfordulhat, hogy önmagában a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja tesz egy rendelkezést alkotmányellenessé”.¹¹ Hasonlóképp ebben az esetben is egy látszólagosan technikai rendelkezés (felső korhatár meghatározása) is alaptörvény-sértő, ha a szabályozás célja a bíróság szervezetébe való alkotmányellenes beavatkozás.

A többségi határozat konklúziója, hogy a bírói hivatás felső korhatárának rövid időn belüli drasztikus leszállítása az érintett bírák személyes függetlenségét sérti. Emellett azonban felvethető a *szervezeti függetlenség* sérelme is. A Bjt. felmentésre vonatkozó rendelkezései összesen 274 bírót érintettek, s ez a számarányt tekintve olyan mértékű jogalkotói beavatkozás a bíróságok működésébe, amely önmagában veszélyezteti a bíróságok függetlenségét.

4.4 A sarkalatosság követelménye

A határozat kapcsán értelmezési kérdést vetett fel, hogy az Alaptörvény és az Aár. általános öregségi nyugdíjkorhatárról, a Bjt. pedig rá irányadó nyugdíjkorhatárról tesz említést.

Kétségtelen, hogy „általános” öregségi nyugdíjkorhatár nincs a jogrendszerben abban az értelemben, hogy nem ugyanaz az életkor vonatkozik mindenkire. Ehelyett a Tny. a születési év függvényében határozza meg a nyugdíjkorhatárt. Annyiban tehát általános a nyugdíjkorhatár, hogy normatív módon van meghatározva, a tekintetben viszont nem az, hogy a normatív rendelkezés alkalmazása az egyes esetekben eltérő eredményre vezet.

A többségi határozat érvelése szerint formai okból sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését, hogy ténylegesen az egyszerű többséggel elfogadott Tny. állapítja meg a nyugdíjkorhatárt, annak ellenére, hogy az a bírói jogálláshoz kapcsolódó kérdés, s mint ilyen csak sarkalatos törvényben szabályozható.

A minősített többségű törvények és az egyszerű többséggel elfogadott törvények viszonyának kapcsán a korábbi alkotmánybírói gyakorlatból két követelmény származik. Formailag az, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvény nem módosíthatja a minősített többséggel elfogadott törvény rendelkezéseit.¹² Tartalmilag pedig az, hogy az egyszerű többséggel elfogadott törvény tartalmi módosítás nélkül sem szabályozhat olyan kérdést, amely a minősített többséggel elfogadott törvény szabályozási koncepciójának *lényeges elemére* vonatkozik.¹³ A jelen ügy kapcsán az volt a vizsgálendő kérdés, hogy a Tny. nyugdíjkorhatárt megállapító szabályai a bírák függetlenségének lényeges elemeit szabályozzák-e.

Nehéz objektív módon megítélni azt a kérdést, hogy mennyire „lényeges” a (jelző nélküli) törvény tartalma a sarkalatos törvény koncepciójához képest; e tekintetben a többségi határozat és egyes különvélemények (Balsai Istváné és Szívós Máriaé) is eltérő következtetésre jutnak.

Álláspontunk szerint ennek eldöntéséhez a teleologikus módszer nyújthat segítséget. Az a tétel, hogy törvény nem szabályozhatja sarkalatos törvény szabályozási koncepciójának lényeges elemét, azt a célt szolgálja, hogy az Országgyűlés valamilyen konszenzust tükröző szabályának (sarkalatos törvénynek) az eredményét ilyen konszenzust nélkülöző törvény ne írhasa felül. Azt kell tehát vizsgálni, hogy a Tny. tartalmilag felülírja-e a Bjt. rendelkezését.

A vizsgált esetben a Bjt. maga utal a Tny. rendelkezéseire, a felső korhatárt a Tny. segítségével kívánja megállapítani, ezért

12 1/1999. (II. 24.) AB hat., ABH 1999, 25. E szabály alól kivételt jelentett az Alk. 34. § (2) bek., amely szerint „törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja”. Hasonló rendelkezést az Alaptörvény 17. cikk (4) bek. is tartalmaz. A kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlathoz lásd 90/2007. (XI. 14.) AB hat., ABH 2007, 750.

13 4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993, 48.

álláspontunk szerint a bírói függetlenség *formai okból* nem sérül.

4.5 A történeti alkotmány szerepe

A határozat jelentőségének egyik fontos pontja, hogy első ízben részletezte, mennyiben jelenthetnek támpontot a történeti alkotmány vívmányai az Alaptörvény értelmezéséhez az egyes jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. A határozat következtetése, hogy a történeti alkotmány vívmányai *értelmezési alapelvek*, amelyeket az Alaptörvény szabályainak feltárásakor alkalmazni kell. A többségi határozat a történeti alkotmány vívmányait nem a döntést legitimáló, hanem azt *erősítő* érvként fogadja el. Önmagában tehát a történeti alkotmány egy vívmányára sem lehet döntést alapozni; valamely jogszabály alkotmányossága vagy alkotmányellenessége nem dönthető el pusztán a történeti alkotmány segítségével. Ha így lenne, akkor az valóban a változtatható jog koncepcióját kérdőjeleznék meg, ahogy azt Pokol Béla különvéleménye állítja. Döntést erősítő érvként azonban figyelembe lehet venni a történeti alkotmány vívmányait. Ilyen esetben a döntés jogi alapja az Alaptörvény valamelyik tételes rendelkezése, és a kialakított értelmezést erősíti, hogy az összecseng a történeti alkotmány vívmányaival.

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság korábban [az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében szereplő utalást megelőzően] is többször hivatkozott történeti körülményekre. A büntethetőség elévülésével kapcsolatban utalt a Csemegi-kódexre,¹⁴ és az Országgyűlés házszabályának megalkotása során hivatkozott *az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikkre*, amely kimondta a parlament jogát saját ügyrendjének megállapítására.¹⁵

Természetesen egyetlen határozatból még nem lehet következtetni arra, hogy az Alkotmánybíróság milyen jelentést tulajdonít az R) cikk (3) bekezdésének.¹⁶ Az azonban már most valószínűsíthető, hogy a történeti alkotmány nagyobb szerepet kap „néhány általános, deklaratív utalásnál”,¹⁷ azonban csak értelmezési segédletként; kizárólag a történeti alkotmány alapján nem lesznek eldönthetők alkotmányossági kérdések.

4.6 Az Alaptörvény zártága

Lenkovics Barnabás és Szalay Péter álláspontja szerint nem kizárt, hogy az Alaptörvény két különböző cikkének értelmezése egymásnak ellentmondó eredményre vezessen.¹⁸ Ezzel szemben a többségi határozat kimondta, hogy az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer; az értelmezésnél az alkotmányértelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne.

Az alkotmány zártágának elve azt jelenti, hogy az alkotmány teljes és ellentmondásmentes rendszer, minden alkotmányjogi kérdés megválaszolható az alkotmány értelmezésének segítségével, és minden kérdésre egyetlen válasz következik az alkotmányból. Annak ellenére, hogy ez a tétel fikció (fogalmilag kizárt egy zárt és ellentmondásmentes rend-

szer léte),¹⁹ mégis ez az alkotmánybíráskodás egyik leglényegesebb elve. Az alkotmány zártágának elvéből az következik, hogy az Alkotmánybíróság nem „bújhat ki” alkotmányossági kérdések eldöntése alól pusztán arra hivatkozással, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezései ellentmondásosak. Az elv tehát erősíti az alkotmányvédelmet, és ezen keresztül az Alaptörvény integritását.

A másik fontos következménye az alkotmány zártágának, hogy a jogszabályok alkotmányosságát nemcsak egy-egy kiragadott alaptörvényi cikk alapján, hanem az *Alaptörvény egészének kontextusában* kell megítélni. Különösen fontos ez amiatt, mert az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek az absztrakciós szintje eltérő. Az egyes konkrét rendelkezéseket is csak az absztrakt rendelkezések segítségével lehet értelmezni, mint ahogy a jelen esetben is csak az (elvi szinten rögzített) bírói függetlenség figyelembevételével kerülhetett sor a bírák nyugdíjazására vonatkozó (konkrét) szabály értelmezésére is.

A határozat kiemelkedő jelentősége az alkotmány zártága elvének megerősítése; sarkos álláspontunk szerint az elv feladása a hatékony alkotmánybíráskodás feladatát jelentette volna.

4.7 Az objektív és a szubjektív teleologikus értelmezés

Balsai István különvéleménye arra hivatkozik, hogy az Alkotmánybíróság az értelmezési keretek meghatározásakor egyik alaptörvényi szabályt sem értelmezheti céljával ellentétesen. Álláspontja szerint a többségi határozat kiüresítette az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdését, ami biztosan nem állt az „Alaptörvény Alkotóinak” szándékában.²⁰

Ezzel összefüggésben szükséges elválasztani az objektív és a szubjektív teleologikus értelmezést. A szubjektív teleologikus értelmezés lényege, hogy valamilyen formában a szöveg-

14 2/1994. (I. 14.) AB hat., ABH 1994, 41.

15 688/B/2002. AB hat., ABH 2009, 1559.

16 Az egyes értelmezési lehetőségekről lásd részletesen RIXER Ádám: „A történeti alkotmány helye mai jogunkban” in RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közosság* (Budapest: Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely 2012) 44–99.

17 Vö. SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái. A történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3. 10.

18 Ugyanezen az elvi alapon csatolt különvéleményt SCHMIDT Péter a halálbüntetést eltörlő 23/1990. (X. 31.) AB hat.-hoz (ABH 1990, 88.); álláspontja szerint az élethez való jogra, valamint az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezések egymással ellentétesek voltak.

19 Részletesen lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára* (Budapest: Gondolat 2012) 42-től.

20 Az „Alaptörvény Alkotói” fogalom értelmezhetetlen. Az Alaptörvényt nem az azt megszavazó képviselők „alkották”, és különösen nem azok, akik azt megszövegezték. Az Alaptörvény alkotója az Országgyűlés [vö. Alaptörvény 1. cikk (2) bek. a) pont], amely más minőségű entitás, mint a képviselők összessége. A különvéleményben tehát a többes szám használata indokolatlan.

nek a *múltban* – akár a jogalkotó által, akár a szavak általánosan elfogadott jelentése alapján – tételezett jelentésére alapozza az értelmezést.²¹ Ez leggyakrabban a jogalkotó céljára való hivatkozást jelenti. Bár a szubjektív teleologikus értelmezés elfogadottsága az alkotmánybírói gyakorlatban nem egységes,²² e módszerrel szemben több kritika is megfogalmazható. A jogalkotó valódi szándékára alapozott érv a legtöbb esetben csupán elképzelés, valószínűsítés. De még ha meggyőzően bizonyítható is a jogalkotói szándék, a textualista irányzat szerint összeegyeztethetetlen egy demokratikus, sőt egyáltalán egy tisztességes államberendezkedéssel, hogy a jogszabályok jelentését az határozza meg, mit gondolt a jogalkotó, és nem pedig az, hogy mit hirdetett ki.²³ Álláspontunk szerint a jogalkotó szándéka, ha nem is relevancia nélküli, de nem eredményezheti a jogszabály jelentésének csorbulását. A jogszabály ugyanis a megalkotást követően függetlenedik a jogalkotótól; ha nem így lenne, akkor a jogszabály nem lenne más, mint „az uralkodó osztály akarata”.

E kritikai érvek mellett az Alaptörvény 28. cikkének szó szerinti értelmezése is arra vezet, hogy nem a *jogalkotó* szubjektív akarátát, hanem a *jogszabály* objektív célját kell figyelembe venni az értelmezés során.²⁴ Tehát nem az alkotók, hanem a norma objektív, a szöveg alapján meghatározható szabályozási célját kell érvényre juttatni. Erre tekintettel helyeselhető a többségi határozat abból a szempontból is, hogy nem azt tekintette kiindulópontnak, milyen szerepet szánt az alkotmányozó az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének.

4.8 Az Aár. szerepe a többségi határozatban

Az Aár. jogforrási helyzetének megítélése nem egységes a jogirodalomban. Egyes álláspontok szerint semmilyen különbség nincs az Aár. és az Alaptörvény között sem jogforrástanilag, sem az alkalmazhatóság szempontjából,²⁵ más vélemények szerint hierarchiabeli eltérés van a két norma között,²⁶ megint mások azt az álláspontot képviselik, hogy az Alaptörvénynek alkalmazási elsőbbsége van az Aár.-ral szemben.²⁷ Az alapvető jogok biztosja pedig indítványozta az Alkotmánybíróságon az Aár. megsemmisítését,²⁸ és ezt az indítványát az Alaptörvény első módosításának hatálybalépését követően is fenntartotta.²⁹

A bírói hivatás felső korhatáráról az Aár. 12. cikke is rendelkezik, meghatározza, milyen időpontokban *szűnik meg* a korhatárt elérő bírák szolgálati jogviszonya. Az Aár. tehát szöveg szerint egy *sui generis* megszűnési módról rendelkezik; ez alapján lehetséges megoldás lett volna, hogy az érintett bírónak további aktus nélkül szűnik meg a jogviszonyuk. Ezzel szemben a Bjt. 90. § ha) pontja ilyen esetekben is szükségessé teszi, hogy a köztársasági elnök mentse fel a bírót. A szolgálati jogviszony tehát nem normatív aktussal szűnik meg (ahogy az az Aár.-ból következhetne), hanem egyedi aktussal.

A többségi határozat központi eleme, hogy önmagában a korhatár leszállítása nem alaptörvény-sértő, de arra csak megfelelő átmeneti idő biztosításával kerülhet sor. A különvélemények helyesen mutattak rá arra, hogy ezt az átmeneti időt végső soron az Aár. mondja ki. Az Aár.-ban meghatározott idő-

pontok azonban nem felelnek meg a bírói függetlenség követelményének.

A többségi határozat tényként figyelembe vette az Aár. 12. cikkét, de nem tartotta ezt olyan körülménynek, amely a Bjt. 90. § ha) pontja alkotmányossági vizsgálatának akadálya lenne. Annak ellenére, hogy a döntésből egyértelmű: nem alkalmazható olyan szabály, amely az Aár. 12. cikkének is és az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének is megfelel.³⁰

Az Alkotmánybíróság döntéséből az következik, hogy önmagában az Aár. nem „legitimál” jogszabályokat. Az alaptörvény-sértő jogszabályok annak ellenére megsemmisítendőek, hogy azok megfelelnek az Aár. rendelkezéseinek, sőt még akkor is, ha kifejezetten azok végrehajtására jöttek létre.

5. A határozat utóhatása

5.1 A határozatot követő jogalkotói és jogalkalmazói lépések

Az Alkotmánybíróság határozatát követően 2012. szeptember 7-én a Kormány kezdeményezte az Alaptörvény módosítását (T/8288.). A javaslat az Aár.-t kívánta kiegészíteni; ennek értelmében 2022. január 1-jéig a bírói szolgálati jogviszonyát a hatvanötödik életévének betöltésével kell felmentéssel megszüntetni. A javaslat rögzítette továbbá, hogy hatvankettedik életéve felett a bíró nem láthat el vezetői vagy igazgatási tisztséget, valamint „nem állhat bírói szolgálati jogviszonyban olyan személy, akinek a részére saját jogán állami nyugdíjat, vagy olyan juttatást folyósítanak, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésétől nyugdíjként kell továbbfolyósítani”. A javaslatot azonban a Kormány 2012. október 9-én visszavonta.

2012. november 6-án az EuB kötelezettségzegési eljárás keretében állapította meg, hogy a bírói nyugdíjazásra vonat-

21 A szándékon alapuló értelmezésről lásd TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – értekezés a magyar alkotmányról* (Budapest: Osiris 2009) 70–79.

22 A 4/1997. (I. 22.) AB hat. (ABH 1997, 27.) érvként fogadta el a kereszttal-tárgyalások résztvevőinek szándékát, a halálbüntetést megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB hat. (ABH 1990, 88.) ugyanakkor kimondta, hogy az AB-t nem köti a törvényhozó szándéka.

23 Antonin SCALIA: „Common Law Courts in Civil Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws” in Amy GUTMANN (szerk.): *A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law* (Princeton – New Jersey: Princeton University Press 1997) 17.

24 JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarázata* (JeMa) 2011/4. 90.

25 GÁVA Krisztián: „Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései” *Magyar Közigazgatás* 2012/1. 131–135.

26 LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: „Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról” *Közjogi Szemle* 2012/2. 1–9.

27 CSINK-FRÖHLICH (19. lj.) 140–155.

28 AJB-2302/2012.; http://www.ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny_20120927_2.htm.

29 AJB-2302/2012. (28. lj.).

30 Erre a körülményre hívta fel a figyelmet STUMPF István különvéleménye.

kozó magyar szabály életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg, ami nem áll arányban az elérni kívánt célokkal.³¹ Sólyom László értékelése szerint:

Az alkotmánybíráskodás jövőjét tekintve is fontos a luxemburgi ítélet. Valóban a magyar alkotmányos rendszernek kellene megoldania az alkotmány érvényre juttatását. Ehhez pedig az kell, hogy az Alkotmánybíróság érvényt szerezzen az Alaptörvény lényegét adó, alapvető rendelkezéseinek azokkal az alkotmányba felvett részletszabályokkal szemben, amelyek ellentétesek ezekkel az alapelvekkel (s amelyek egyébként sem alkotmányba illő, végrehajtási jellegű szabályok).³²

5.2 A határozat kihatása az érintett bírákra

A határozat rögzítette, hogy az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati viszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva, hanem a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni további jogi helyzetüket. A határozat tehát a visszaható hatályú megsemmisítés ellenére sem jár automatikusan azzal az eredménnyel, hogy az érintett bírák szolgálati viszonya helyreáll. A bírák szolgálati viszonya ugyanis nem a Bjt., hanem a felmentő köztársasági elnöki határozat miatt szűnt meg. E határozatról azonban az Alkotmánybíróság nem rendelkezett.

Általános tétel az absztrakt normakontrollban, hogy az alkotmányellenesség jogkövetkezménye az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése.³³ Emellett gyakran előfordul az is, hogy a megsemmisítés mellett a konkrét jogviszonyok rendezése érdekében további szabályokat is megállapít (például *ex tunc* megsemmisítés, alkalmazási tilalom, alkotmányos követelmény stb.). Nincs kiforrott gyakorlata annak, hogy e „további jogkövetkezményeket” milyen esetekben alkalmazza az Alkotmánybíróság.³⁴ Erre tekintettel nem azt vizsgáljuk, hogy mit mondhatott volna még ki az Alkotmánybíróság, hanem azt, hogy a fennálló jogszabályi környezetben milyen lehetőség van az elmozdított bírák visszahelyezésére.

1. Az egyik lehetőség, hogy a köztársasági elnök visszavonja a bírákat felmentő határozatát.³⁵ Visszaható hatályú megsemmisítés esetén úgy kell tekinteni, mintha a jogszabály nem is létezett volna érvényesen. Erre tekintettel az Országos Bírósági Hivatal elnökének arra irányuló előterjesztése, hogy a köztársasági elnök a Bjt. 90. § *ha*) pontja alapján mentse fel bírákat, jogalap nélküli volt. Más kérdés, hogy ez csak utólag, az alkotmánybírói döntés fényében állapítható meg.

A köztársasági elnök bírákat felmentő határozata az állam-szervezet működését érintő döntés, amelynek során a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatban megfogalmazott követelményeket kell alkalmazni. Ha tehát a köztársasági elnök már az előterjesztés benyújtásakor felismerte volna a jogalap hiányát (amire nem volt lehetősége), a felmentést meg kellett volna tagadnia. Kérdés azonban, hogy ilyen esetben a jogalap hiányát utólag is megállapíthatja-e és emiatt visszavonhatja-e a felmentő határozatot. Álláspontunk szerint igen.

Hasonló kérdés merült fel a 675/B/2001. AB határozattal elbírált ügyben: az Országgyűlés elnöke úgy küldte át a pénzügyi

tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvényt a köztársasági elnöknek kihirdetésre, hogy az olyan szövegrészt tartalmazott, amelyről az Országgyűlés nem szavazott. A köztársasági elnök a törvényt aláírta, majd a hiba észlelését követően visszajuttatta azt az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök eljárását az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek; rámutatott, hogy „az adott körülmények között az Országgyűlés nem volt abban a helyzetben, hogy korábbi döntésének megerősítéséről vagy annak elvetéséről a végzavazás során döntsön. A köztársasági elnök a visszaküldéssel ezt a döntési helyzetet teremtette meg.” Nincs tehát elvi akadálya egy korábban meghozott, ám utóbb alkotmányellenesnek bizonyult döntés korrigálásának.

Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök örökös az államszervezet demokratikus működése felett. Államszervezettel összefüggő hatásköreinek gyakorlása során jogállásának ezen elemére kell tekintettel lennie, és – a Constant-féle államfői modell szerint – helyre kell billentenie az egyensúlyt a hatalmi ágak között. Jelen esetben az örökös azt indokolja tehát, hogy – az alkotmánybírói döntésre tekintettel – *saját aktusával* korrigálja az alaptörvény-sértő helyzetet és vonja vissza a felmentést.

2. Erre azonban nem került sor, így az érintett bírák szolgálati jogvita keretében kérhették visszahelyezésüket [Bjt. 145. § (3) bekezdés], amelyre a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak van hatásköre [146. § (1) bekezdés, 101. §]. Ebben az esetben a szolgálati jogvitát a sérelmes intézkedéstől (határozattól, magatartástól) vagy mulasztástól számított 15 napon belül lehet kezdeményezni [146. § (2) bekezdés].

Fontos kérdés tehát, hogy a Bjt. 146. § (2) bekezdésében szereplő 15 napot melyik időponttól kell számítani. E rendelkezés szó szerinti értelmezése arra vezet, hogy az érintett bírák számára a „sérelmes intézkedés” a köztársasági elnök felmentő határozata volt, az eredményezte ugyanis a szolgálati viszony megszűnését. Így tehát a jogorvoslásra nyitva álló határidő kezdőnapja a köztársasági elnöki határozat Magyar Köz-

31 C-286/12. sz. Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]. (Az ítélet elemzését lásd e számunk Luxembourgi joggyakorlat rovatában. *A szerk.*)

32 SÓLYOM László: „A kutya éji dala”; http://www.komment.hu/tartalom/20121112-solyom-laszlo-irasa-a-magyar-alkotmanyossagrol.html?SYSref=NONE&cmnt_page=1.

33 68/1995. (XII. 7.) AB végzés, ABH 1995, 431.

34 Érdekeség, hogy a régi, 1989-es Abtv. alkotmányjogi panasz eljárásban csak lehetővé tette az alkalmazási tilalom kimondását. Ezzel szemben az Abtv. 45. § (2) bek. azt tartja főszabálynak, hogy a konkrét normakontroll eljárásokban a megsemmisített jogszabály az egyedi ügyben nem alkalmazható. E szabály alól a 45. § (4) bek. kivételt enged, de a rendszertani értelmezésből az következik, hogy nem az alkalmazási tilalom kimondását, hanem annak elmaradását kell indokolni. Jelen esetben azonban közvetlen panaszokat bírált el az AB, amelyekre – mivel nincs „egyedi ügy” – az Abtv. 45. § (2) bek. nem alkalmazható automatikusan.

35 Ezt a lehetőséget vázolja fel D. TÓTH Balázs: „Eszköztelen Alkotmánybíró-ság?”; <http://szuveren.hu/jog/eszkoztelen-alkotmanybirosag>.

lönyben való közzététele volt.³⁶ A gyakorlatban ez olyan helyzetet eredményezhetett, hogy a szolgálati jogvitára nyitva álló határidő már az Alkotmánybíróság döntése előtt letelt. Az érintett bírák hivatalosan az alkotmánybírósági döntésből tudhatták meg, hogy a Bjt. 90. § *ha*) pontja alaptörvény-sértő volt, így azt is, hogy a felmentésről rendelkező köztársasági elnöki határozat elvesztette jogalapját. A tartalmi jogorvoslás lehetőségét tehát az alkotmánybírósági határozat nyitotta meg, így álláspontunk szerint a Bjt. 146. § (2) bekezdésének az az alaptörvény-konform értelmezése, ha az alkotmánybírósági határozat közzétételét tekintjük a szolgálati jogvita kezdeményezésére nyitva álló határidő kezdőnapjának. A gyakorlatban azonban az eddigi perek azt mutatják, hogy a szolgálati jogvita során a bíróságok nem a Bjt. 146. § (2) bekezdésének, hanem a munkaügyi viták általános, hároméves határidejének tulajdonítottak jelentőséget.

A visszahelyezés kapcsán kérdés az is, hogy a felmentett, korábban igazgatási vezetői tisztséget betöltött (például tanácselnök, kollégiumvezető) bírák visszahelyezése automatikusan jelenti-e a vezetői tisztség helyreállítását. Véleményünk szerint nem. Ezt arra alapozzuk, hogy a Bjt. 90. § *ha*) pontja alkotmányellenességének oka a bírói függetlenség sérelme. A bírói függetlenség valóban összefügg a bíró elmozdításának szabályozásával, valamely igazgatási tisztség megvonása azonban nem az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése alapján ítéltető meg.

Nehezebben megválaszolható az a kérdés, hogy a felmentett bírákat az adott szintű bíróságra kell-e visszahelyezni. Ismereteink szerint eddig egy vidéki (zalaegerszegi) munkaügyi bíróság volt, ahol a státus mellett a bíróságra is visszahelyezték a bírót. Máshol a visszahelyezés csak a bírói tisztség visszaállítását jelentette.

5.3 A határozat kihatása későbbi ügyekre

A határozat egyértelművé tette, hogy az alkotmányossági kérdéseket nem egyes kiragadott alaptörvényi cikkek segítségével kell eldönteni, hanem az Alaptörvény egészére tekintettel. Mindezzel megerősítette az alkotmány zártságának az elvét. Ez pedig az alkotmányozót is megfontolásra kell hogy készítse; pusztán egy-egy rendelkezés elhelyezése az Alaptörvényben nem lesz garancia akaratának keresztülvitelére.

Fontos következtetéseket lehet levonni a döntésből az Alaptörvény és az Aár. kapcsolatára nézve is; a vizsgált döntésben az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség (absztrakt) elvéből vont le következtetéseket, és „eltelített” az Aár. konkrét szabályának az alkalmazásától. Ebben a döntésében tehát az Alkotmánybíróság impliciten megállapította, hogy az Alaptörvénynek alkalmazási elsőbbsége van az Aár.-ral szemben.

Hasonlóan a történeti alkotmány jogértelmezésben betöltött szerepéről is első ízben foglalt állást az Alkotmánybíróság. E tételek megszilárdítása a jövőben az „alkotmányosság vívmányainak” fenntartását és továbbvitelét jelentheti.

Csink Lóránt adjunktus • Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék • csink.lorant@jak.ppke.hu

36 Álláspontunk szerint a *Magyar Közlönyben* való közzététel számít a hat. „közlésének”, és nem az az időpont, amikor az érintett bírónak eljuttatják azt. A közzétételt követően ugyanis a hat. mindenki számára megismerhető és joghatás kiváltására alkalmas.