



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
*Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar*



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**Trónok harca? – Az alkotmánybírói kinevezési
modellek és az alkotmánybíróságok
függetlenségének összefüggései Spanyolországban**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/11/15

Nyilatkozom, hogy a dolgozat készítéséhez mesterséges intelligencia alkalmazásokat nem vettem igénybe.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	4
2. Esettanulmány Spanyolországból	6
2.1. A <i>Tribunal Constitucional</i> esete	6
2.2. A <i>Consejo General Poder Judicial</i> helyzete.....	10
3. Az alkotmánybíróságok függetlensége	16
3.1. A <i>Tribunal Constitucional</i> szervezeti függetlensége	18
3.2. A <i>Tribunal Constitucional</i> tagjainak személyi függetlensége	20
4. Alkotmánybírói kinevezési modellek	23
4.1. A megosztott kinevezés modellje	25
4.2. A kollaboratív modell	26
4.3. A tiszta parlamenti modell	28
5. Jog és politikai határán: a <i>court-packing</i> jelensége	30
5.1. A cél szentesíti az eszközt: A <i>court-packing</i> legitimitása	32
5.2. A legitimitás algoritmus.....	33
5.3. <i>Court-packing</i> Spanyolországban.....	34
6. Következtetések	36
7. Összegzés	38
8. Bibliográfia	40

1. Bevezetés

George R. R. Martin 1990-es években íródott és az elmúlt években nagy népszerűsége szert tevő könyvsorozatának központi eleme a Vastrón, amely birtoklása a sorozat fiktív világának egyik birodalma, a Hét Királyság feletti hatalmat szimbolizálja. A sorozat egyik cselekményszála a Vastrón megszerzésért csatázó nemesi házak küzdelmét mutatja be. Az egyik ilyen nemesi ház tagja Tyrion Lannister, akit a Vastrón visszahódítására irányuló tervei kapcsán figyelmezteti az egyik tanácsadója: „a trónon ülni ezerszer nehezebb, mint megszerezni azt”. Vajon igaz ez az alkotmánybírók esetében is? Valóban egyszerű megszerezni az alkotmánybírók ’trónját’ – azaz új tagokat juttatni a testületbe, mindezt úgy, hogy a testületek függetlensége sem kerül veszélybe?

Ez a kérdés akár Lengyelország, Magyarország, Olaszország, Horvátország és Spanyolország alkotmánybírói kapcsán is felvetődhetett volna, hiszen ezek a testületek gyakran álltak az elmúlt időben különféle, az alkotmánybírókról és azok függetlenségéről szóló tanulmányoknak.¹ Az alkotmánybírók elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a politikai hatalommal² és a politikai hatalmi tényezők egyfajta – a fentebb hivatkozott regényben írtakhoz hasonló – harc keretében próbálják a saját jelöltjeiket ültetni az alkotmánybírók ’trónjára’. Azonban bármennyire is természetes ezen hatalmi tényezők tevékenysége, valamint a már említett összefonódás, szükséges korlátokat szabni neki, hiszen az alkotmánybírók a jog által szabályozott, alkotmányos intézmények.³ Jelen dolgozatban az egyik említett uniós tagállam, Spanyolország példáján keresztül vizsgálom meg, hogy mik a legfontosabb elemei és garanciái az alkotmánybírók függetlenségének és azt, hogy ezt miként befolyásolja az, hogy milyen kinevezési modell szerint választják meg a spanyol alkotmánybírók tagjait. A fentebb említett öt uniós tagállam közül rendre a magyar és a lengyel alkotmánybírók tagjainak kinevezéséhez kapcsolódó problémákat emelik ki a témakörben született tanulmányok.⁴ Tekintettel arra, hogy ezekben az írásokban az említett közép–kelet–európai államok problémáit más szerzők már alaposan körül járták, figyelmemet a Spanyol Királyságra

¹ Ld.: Fortunato MUSELLA – Luigi RULLO: Constitutional Courts in Turbulent Times. *European Politics and Society*. 2024/3., Zoltán SZENTE – Fruzsina GÁRDOS-OROSZ: Judicial deference or political loyalty? The Hungarian Constitutional Court’s role in tackling crisis situations. In: Zoltán SZENTE – Fruzsina GÁRDOS-OROSZ (szerk.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe*. Routledge, New York, 2018.

² Uo. 461.

³ Manuel GARCÍA-PELAYO: El <<status>> del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2014/2. 15.

⁴ Ld.: Tímea DRINÓCZI – Agnieszka BIEN-KACAŁA: Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. *German Law Journal*. 2019/8.; Kriszta KOVÁCS – Kim Lane SCHEPPELE: The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland – and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies*. 2018/3.

fordítom. A spanyol eseménysorozat vizsgálatán és az ebből fakadó következtetések megtételén túlmenően célom továbbá egy általános áttekintést adni az alkotmánybírói kinevezési modellek rendszeréről és ehhez kapcsolódóan az alkotmánybíróságok függetlenségéről.

Ezzel összhangban dolgozatomban az esettanulmány körülményeinek feltárásához megvizsgálom a spanyol alkotmánybíróság (*Tribunal Constitucional*, a továbbiakban: TC) tagjainak kinevezésére vonatkozó jogszabályi követelményeket és eljárási szabályokat. Feltárom az alkotmánybírói függetlenség dogmatikai hátterét és vizsgálom annak jelenlegi helyzetét és garanciáit a spanyol államszervezetben. Említést teszek a spanyol Általános Igazságügyi Tanácsra (*Consejo General del Poder Judicial*, a továbbiakban: CGPJ) vonatkozó szabályozásról és a CGPJ alkotmánybírói kinevezésekben betöltött szerepéről. Vizsgálom továbbá az alkotmánybírói kinevezési modellek rendszerét, különös figyelmet fordítva a többszátornás modellre, melynek mintájára a spanyol kinevezési rendszer is kialakítására került és amelyet a demokratikus legitimációt leginkább biztosító kinevezési modellként tartanak számon.⁵ Ugyanakkor előfeltételezésem szerint nem pusztán a kinevezési modell milyenségén múlik az, hogy az alkotmánybíróság függetlensége biztosított, avagy sem: az alkotmánybíróságok függetlenségének szervezeti és személyi követelményei érvényesülésének garantálása és kontrollmechanizmusokkal való biztosítása kulcsjelentőségű lehet az alkotmánybíróságok függetlensége szempontjából. A dolgozatban ennek a feltevésnek a bizonyítására törekszem a fentebb említett intézmények vizsgálata, valamint a *court-packing* jelenségének körül járása segítségével.

⁵ CDL–AD(2004)024 *Opinion on the Draft Constitutional Amendments with regard to the Constitutional Court of Turkey*, Velencei Bizottság, Strasbourg, 2004. július 29.

2. Esettanulmány Spanyolországból

Ahogy azt a Bevezetésben említettem, dolgozatomnak célja egyrészt az alkotmánybíróságok függetlensége és az alkotmánybírói kinevezések összefüggések általános elemzése, másrészt ennek konkrét, gyakorlatban való működésének vizsgálata egy spanyol esettanulmányon keresztül, amely az elméleti kérdések feltárása mellett dolgozatom központi elemét adja. Annak érdekében, hogy rávilágítsak arra, hogy miért érdemes kiemelt figyelmet fordítani az alkotmánybírói kiválasztás témakörére, először a spanyol alkotmánybíróság tagjainak 2022-es megválasztása kapcsán a gyakorlatban felmerülő problémákat mutatom be. Tekintettel arra, hogy a problémák kialakulása szoros összefüggésben van az alkotmánybírság két tagjának kiválasztására jogosult CGPJ működésével, sorra veszem a spanyol alkotmánybírák kiválasztásra vonatkozó szabályozás mellett a CGPJ-re vonatkozó jogszabályokat és tanulmányozom annak működési mechanizmusait, valamint a TC kiválasztásában betöltött szerepére is kitérek.

2.1. A *Tribunal Constitucional* esete

A spanyol alkotmánybíróság tagjai ún. többszörös kiválasztási eljárás során nyerik el tisztségüket.⁶ A kinevezésre jogosult államszervezeti szereplők közül egyes szervek politikai intézmények – többnyire a végrehajtó hatalmi ág, illetve a törvényhozó hatalmi ág szervei –, míg más szervek nem politikai intézmények, jellemzően a bírói hatalmi ághoz tartoznak.⁷ Az alkotmánybíróságnak tizenkét tagja van,⁸ akiket Spanyolország államfőjeként⁹ a mindenkori király nevez ki,¹⁰ az Alsóház, a Felsőház, a Kormány, illetve az Általános Igazságügyi Tanács javaslatára.¹¹ Az államfő szerepe azonban a kinevezési eljárásban szimbolikus, legitimáló jellegű,¹² a király prerogatívái közé tartozik. Különösen fontos tehát azt vizsgálni, hogy kik jelölhetnek személyeket az alkotmánybírói tisztségre, kik azok, akik ténylegesen dönthetnek a

⁶ Nuno GAROUPA – Marian GILI – Fernando GOMEZ POMAR: Mixed Judicial Selection and Constitutional Review: Evidence from Spain. *European Constitutional Law Review*. 2021/ 2. 288.

⁷ Uo.

⁸ CE 159. 1.

⁹ CE 56. 1.

¹⁰ CE 159. 1.

¹¹ LOTC 16. 1.

¹² Elena GARCÍA – Cueva ROQUE: La Elección de los Jueces Constitucionales por los Poderes del Estado y la Preservación de la Necesaria Independencia. *Estudio de Deusto*. 2023/1. 22.

testület összetételéről, illetve milyen formai-tartalmi előírások és milyen eljárási szabályok vonatkoznak erre a folyamatra.

Az alkotmánybírói kinevezés folyamatának első lépése a jelölés. Ahogy az már említésre került, az spanyol alkotmány egy többszatsatarnás kiválasztási rendszer alapjait fekteti le, amikor deklarálja, hogy a testület négy-négy tagját a Képviselőház, illetve a Szenátus jelöli.¹³ A fennmaradó két-két tag jelölője a végrehajtó hatalmi ág részét képező spanyol kormány (*Gobierno*), illetve a bírói hatalmi ághoz tartozó CGPJ.¹⁴ A kinevezés mind a négy testületben eltérő módon és szabályok szerint történik.

A Képviselőház (*Congreso*) népképviseleti alapon szerveződik, tagjait általános, egyenlő, közvetlen és titkos választáson választják.¹⁵ Jelen dolgozat írásakor a testület 350 taggal rendelkezik,¹⁶ de ez a szám 300 és 400 között változhat.¹⁷ Tekintettel arra, hogy az Képviselőház testületi szerv, előírások vonatkoznak a belső döntéshozatali folyamataira. Az alkotmány előírásai szerint az összes tag háromötödének szavazata szükséges ahhoz, hogy az alkotmánybírói jelölések érvényesek legyenek.¹⁸ A *Senado* „...a területi képviselet kamarája”.¹⁹ Vannak népképviseleti alapon, közvetlenül választott tagjai és az autonóm közösségek által delegált szenátorok. A négy alkotmánybíró Szenátus általi jelölése szintén a jelenleg 266 tagú²⁰ testület tagjai háromötödének szavazatával lesz érvényes.

Bár az alkotmány a spanyol kormányt nevezi meg a harmadik, jelölésre jogosult szervként, a döntést a *Gobierno* testületi szerve,²¹ a Miniszterek Tanácsa hozza meg.²² A Miniszterek Tanácsának ülései zártak²³ így az nem ismert, hogy milyen szempontok mentén születik a döntés.²⁴ Ugyanakkor az a tény, hogy az alkotmány kimondja, hogy a miniszterelnök „*irányítja a Kormány tevékenységét és koordinálja a kormány többi tagjának feladatait*”,²⁵ valamint ugyanezt rögzíti a 1997. november 27-i 50/1997. sz. kormányról szóló törvény is, arra enged következtetni, hogy a kormányfő érdemi befolyást gyakorolhat a kinevezésre, noha ez függ attól is, hogy milyenek a pártviszonyok a kormányban.

¹³ CE 159. 1.

¹⁴ CE 159. 1.

¹⁵ CE 68. 2.

¹⁶ Congreso de los Diputados: XV Legislatura (<http://bit.ly/3H2DSQG>)

¹⁷ CE 68. 1.

¹⁸ CE 159. 1.

¹⁹ CE 69. 1.

²⁰ Senado de España: XV Legislatura (<https://bit.ly/3tzUHzb>)

²¹ LG 5. 1.

²² José Antonio ESTRADA MARÚN: La Designación de Magistrados del Tribunal Constitucional por el Gobierno. Apuntes con Motivo del Nombramiento Efectuado en 2014. *Revista de Estudios Políticos*. 2015/170. 251.

²³ LG 5. 3.

²⁴ ESTRADA MARÚN i.m. 251.

²⁵ CE 98. 2.

A negyedik jogosult, a CGPJ, amely az igazságszolgáltatásról szóló, 1985. július 1-jei 6/1985. sz. szervezeti törvénnyel (a továbbiakban: LOPJ) összhangban a spanyol bírói hatalmi ág függetlensége érdekében létrehozott szerv,²⁶ konkrét feladata az igazságszolgáltatás szervezetének irányítása,²⁷ illetve jogosultságai közé tartozik az, hogy jelölhet két személyt az alkotmánybírói tisztségre.²⁸ Fontos kiemelni, hogy jelölés érvényességéhez ebben az esetben is, – mint ahogy a *Congreso* és a *Senado* esetében is – a tagok háromötödének szavazata szükséges.²⁹

A jelölés aktusa során a jogosultak olyan személyt javasolhatnak, akik a vonatkozó követelményeknek megfelelnek. Ezeket a követelményeket az alkotmány 159. cikke taxálja. Eszerint a jelöltnek olyan a) bírának, ügyésznek, egyetemi tanárnak, közjogi méltóságnak (köztisztviselőnek), vagy ügyvédnek kell lennie; b) aki elismert jogász és c) legalább tizenöt éves szakmai tapasztalattal rendelkezik.³⁰ Ezen kívül meg kell felelni az d) összeférhetetlenségre vonatkozó követelményeknek, így az alkotmánybírók a tisztség betöltésével egyidejűleg nem viselhetnek semmilyen képviselői, politikai, közigazgatási tisztséget; továbbá nem tölthetnek be politikai pártban, illetve szakszervezetben vezetői tisztséget és ilyen szervezettel nem állhatnak munkaviszonyban sem.³¹ Továbbá az alkotmánybírákra e) alkalmazni kell minden olyan összeférhetetlenségi szabályt,³² amik a rendes bírói kar tagjaira is alkalmazandók.³³ A z Alkotmánybíróságról szóló, 1979. október 3-i 2/1979. sz. szervezeti törvény (a továbbiakban: LOTC) ezeken túl további két fontos szabályt tartalmaz. Ebből az első a nemi kvótákra vonatkozó szabályozás. Eszerint minden kinevezésre jogosult szervnek garantálnia kell a nők és férfiak kiegyensúlyozottságának elvét, így az egyes szerveknek figyelemmel kell lennie arra, hogy az általuk jelölt tagok közül a kisebbségben lévő nem is legalább negyven százalékban képviseltetve legyen.³⁴ A második szabályozás a Szenátus jelöltjeihez kapcsolódik, ugyanis kimondja, hogy a döntéselőkészítést az autonóm közösségek törvényhozásai végzik, a *Senado* az általuk felterjesztett jelöltek közül választ.³⁵

Ezek a szabályok meghatározzák tehát a jelölőszervek döntéshozatalának keretét, azonban ezen kívül látszólag semmilyen egyéb feltételnek nem kell megfelelni azon döntéshozatali

²⁶ LOPJ VI. fejezet

²⁷ CE 122. 2.

²⁸ CE 159. 1.

²⁹ LOPJ 599. 1.

³⁰ CE 159. 2.

³¹ Uo. 159. 4.

³² Ennek részletes szabályait a LOPJ 389. tartalmazza.

³³ CE 159. 4.

³⁴ LOTC 16. 1.

³⁵ Uo.

folyamatban, amely során a jelölő szerv határoz a jelölt személyéről. Fontos megjegyezni azonban azt, hogy sok esetben a politikai aktorok érdemi befolyást tudnak gyakorolni a kinevezési eljárásra. Annak ellenére, hogy létezik egy fentebb ismertetett, jól kialakított jogi keretrendszer a spanyol jogrendben, számos jogon túli elem, informális hatás is szerepet játszik abban a folyamatban, amely eredményeként megválasztanak egy-egy jelöltet.

2022. június 12-én a *Tribunal Constitucional* négy tagjának lejárt a mandátuma.³⁶ A lejárt mandátumú tagok helyére két tagot a kormánynak, kettőt pedig az Általános Igazságügyi Tanácsnak kellett volna jelölnie. Az igazságszolgáltatásról szóló, július 1-jei 6/1985. sz. szervezeti törvényt módosító, a hivatalban lévő Általános Igazságügyi Tanácsról szóló március 29-i 4/2021. sz. szervezeti törvény (a továbbiakban: LOPJ2) értelmében a CGPJ ebben az *ad interim* állapotban is köteles ellátni bizonyos tevékenységeket annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatás megfelelő működése biztosított legyen. Ennek érdekében a LOPJ kimondja, hogy a LOPJ 599. cikk 1. pont 1a. alpontban meghatározott feltételek szerint a CGPJ-nek javaslatot kell tennie az alkotmánybíróság két tagjának kinevezésére.³⁷ Ehhez először a jogi keretrendszert kellett biztosítani, így a LOPJ módosítása is szükségessé vált, hiszen a 2021-es reform nem tartalmazta az alkotmánybírók kinevezésének kötelezettségét, mint *ad interim* működés esetén kötelezően ellátandó feladatkört. Amennyiben a döntés testületen belül meg is született volna, akkor sem volt jogszabályi felhatalmazása a CGPJ-nek a jelölésre. Az igazságszolgáltatásról szóló július 1-jei 6/1985. sz. szervezeti törvény 570a és 599. cikkeit módosító július 27-i 8/2022 szervezeti törvény (a továbbiakban: LOPJ3) volt az, amely beiktatta azt a rendelkezést a LOPJ-ba, amely az átmenet alatt is lehetővé teszi a testület számára az alkotmánybíró-jelölést,³⁸ megteremtve a jogi keretrendszerét a rendeltetésszerű joggyakorlásnak – bár ettől függetlenül a jelölésre politikai okokból továbbra sem került sor. A helyzet rendezésének érdekében 2022. november 11-én a kormányon lévő PSOE és a Podemos kezdeményezte a LOTC és a LOPJ módosítását.³⁹ Ennek értelmében a CGPJ-nek nem kellett volna háromötödös többséget elérni ahhoz, hogy alkotmánybírókat válasszanak, abban az esetben, ha a bírói mandátumok lejártától számítva három hónapon belül nem tudnak új tagokat választani. Az európai irányelvek átültetéséről és a büntetőjognak az Európai Unió rendszeréhez való hozzáigazítására vonatkozó egyéb rendelkezésekről, valamint az erkölcsi integritás elleni bűncselekmények, a közrendzavarás és a kettős felhasználású fegyverek

³⁶ Irene CASTRO – Aitor RIVEIRO – Alberto POZAS: El bloqueo del PP obliga al Gobierno a decidir en dos semanas si renueva por su cuenta el Constitucional. *El Diario*. 2022. május 30. (<https://bit.ly/3Wv735Y>)

³⁷ LOPJ 570a 1. 1a.

³⁸ LOPJ3 1.

³⁹ 122/000271. sz. törvényjavaslat

csempészetének reformjáról szóló december 22-i 14/2022. sz. szervezeti törvény rendelkezései között normatív tartalmat is kaptak ezek a rendelkezések. Az ellenzéki pártok azonban nem maradnak tétlenek: utólagos normakontrollt kezdeményeztek az alkotmánybíróságnál és a testület 2022. december 19-én megállapította az alkotmányellenességet, arra hivatkozva, hogy a törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során nem tartották be a törvényalkotásra vonatkozó eljárási szabályokat.⁴⁰ Ez a döntés katalizálta a CGPJ döntéshozatalát és 2022. december 27-én megnevezték jelöltjeiket.⁴¹ A konzervatív oldal egyik legfőbb stratégiája az volt, hogy a saját konzervatív jelöltjük mellett egy progresszív jelöltet is állítottak, annak érdekében, hogy ők lépjenek fel kezdeményezőként és juttassanak konzervatív jelöltet a testületbe. A progresszív oldalnak ugyanakkor ez kedvezett, hiszen így a nézeteiket képviselő bírák kerültek többségbe a testületben.⁴² Fontos megemlíteni azt, hogy a kinevezési eljárásnak nem az a legfőbb célja, hogy 'ismeretlen politikai meggyőződésű' személyek kinevezésére kerüljön sor, hanem ezek a jogszabályi feltételek legfontosabb célja, hogy a kinevezett személy politikai vagy nyomása, vagy befolyása nélkül dolgozhasson.⁴³

Az alkotmánybíróság tagjainak kiválasztására vonatkozó, fentebb ismertetett anyagi jogi követelmények és az eljárásjogi jogszabályok világos keretet szabnak az azokat alkalmazó címzetteknek. Ugyanakkor kitűnik, hogy az, hogy a CGPJ hosszú időn keresztül nem gyakorolta a tagok kiválasztásával kapcsolatos jogosultságát volt a legfőbb oka annak, hogy hónapokon keresztül elhúzódott a testület új tagjainak a megválasztása. A 2.2. alfejezetben bemutatom, hogy milyen tényezők álltak a CGPJ döntésének elhúzódása mögött.

2.2. A *Consejo General Poder Judicial* helyzete

A TC-t és a CGPJ-t azon túlmenően, hogy az utóbbi testület részt vesz az előbbi tagjainak megválasztásában és ezáltal működésük szorosan egybefonódik még egy fontos dolog összekapcsolja: az Általános Igazságügyi Testület megújítása szintén hosszú időn keresztül akadályokba ütközött. A következőkben feltárom, hogy emögött milyen okok húzódtak meg és ez miként hatott az alkotmánybíró-választás elhúzódására.

⁴⁰ AUTO 177/2022, de 19 de diciembre 1.

⁴¹ El CGPJ designa a César Tolosa y a María Luisa Segoviano nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Comunicación Poder Judicial. 2022.12.27. (<https://bit.ly/3Am8hZS>)

⁴² Pedro AGUENDA: El Poder Judicial nombra a César Tolosa y María Luisa Segoviano magistrados del Constitucional por unanimidad. *ElDiario*. 2022. 12. 27. (<https://bit.ly/4chTWLu>)

⁴³ Eszter BODNÁR: The Selection of Supreme Court Judges – What Can the World Learn from Canada, What Can Canada Learn from the World? *ELTE Law Journal*. 2017/2. 103.

Zömében politikai okok vezettek arra, hogy a CGPJ tagjainak mandátumát 2018. december 4-től egészen 2024 júniusáig nem sikerült megújítani.⁴⁴ Nem példa nélküli eset, hogy a CGPJ megújítása akadályokban ütközött: 1995-ben⁴⁵ és 2006-ban⁴⁶ is több hónap kellett ahhoz, hogy új tagokat válasszanak a testületbe. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) már a 2020-as jogállamisági jelentésében is említést tesz erről a fennálló helyzetről,⁴⁷ ugyanakkor konkrét javaslatot még nem fogalmazott meg a helyzet rendezésére, a bírói függetlenség érvényesülését nem érezte veszélyben. Sőt, a Bizottság úgy értékelte, hogy a bírói függetlenség szintje átlagos. A szakmai szervezetek ezzel szemben már ekkor próbáltak nyomást gyakorolni – főként informális úton – a törvényhozásra a kinevezések előmozdítása érdekében.⁴⁸ 2021-ben már a Bizottság is másképp vélekedett a kérdésről és azon túlmenően, hogy kifejtette: „*felméréseik szerint a bírói függetlenség vélt szintje mind a lakosság, mind a vállalkozások körében alacsony*”, felhívta a figyelmet arra, hogy fennáll a testület átpolitizálódásának a veszélye.⁴⁹ A 2021-es jelentés szót ejt a kinevezésre vonatkozó jogi szabályozásról, amely a probléma egyik fő forrásának is tekinthető.

A CGPJ összetételét az alkotmány határozza meg, amely szerint az a Legfelsőbb Bíróság (*Tribunal Supremo*) elnökéből⁵⁰ és további húsz tagból áll, akiket a király nevez ki öt évre.⁵¹ A húsz tagból tizenkét tag a bírói testületből kerül ki. A szabályozás ezen része egybevág az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának azon ajánlásával, miszerint az ilyen jellegű testületek legalább felének a bírói hivatásrendből kell kikerülnie.⁵² A bírói testület bármely aktív, szolgálatot teljesítő tagja lehet jelölt.⁵³ A jelölés érvényességéhez a bírói hivatásrend legalább huszonöt tagjának, vagy egy bírói egyesületnek⁵⁴ az ajánlása szükséges.⁵⁵

⁴⁴ A spanyol szakirodalom a '*bloqueo*' (magyar fordításban: blokád) kifejezést használja erre a jelenségre, ugyanakkor a kifejezés jelentéstartalma közelebb el a magyarul obstrukcióként emlegetett intézményhez, így későbbi előfordulás esetén így fogok hivatkozni erre a jelenségre.

⁴⁵ Ld.: ¿Cómo se elige al Consejo General del Poder Judicial? ¿Por qué está bloqueada su renovación?, *VerificaRTVE/RTVE.es*, 2023. 12. 04. (<https://bit.ly/3U8FT5B>)

⁴⁶ El PSOE y el PP cierran la lista para la renovación el CGPJ con el nombre de siete mujeres. *RTVE*, 2008.09.08. (<https://bit.ly/3YYa41w>)

⁴⁷ Európai Bizottság, 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Spanyolországban, SWD(2020) 308 final 3.

⁴⁸ Ld.: Reyes RINCÓN: Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial. *El País*, 2020. 02. 20. (<https://bit.ly/3WkqEWs>)

⁴⁹ Európai Bizottság, 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Spanyolországban, SWD(2021) 710 final 3.

⁵⁰ A Legfelsőbb Bíróság elnöke egyben *ex lege* a CGPJ elnöke is lesz.

⁵¹ CE 122. 3.

⁵² Európa Tanács Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12 ajánlás, (27) bekezdés

⁵³ LOCGPJ2 566.

⁵⁴ A bírói egyesületek lényegében szakmai, érdekképviselői önszerveződések, amelyek azonban nem kötődhetnek politikai pártokhoz, illetve szakszervezetekhez.

⁵⁵ LOCGPJ2. 574. 1.

A fennmaradó, nem a bírói testületből jelölt nyolc tagra vonatkozóan az alkotmányszöveg csak annyi követelményt határoz meg, hogy a „*szervezeti törvény által meghatározott feltételek szerint*”⁵⁶ kell kiválasztani a jelölteket. Eszerint „*elismert szakértelemmel rendelkező, több, mint 15 év szakmai tapasztalattal rendelkező jogászoknak*” kell lenniük. A június 28-i 4/2013. sz. szervezeti törvény az Általános Igazságügyi Tanács reformjáról, amely módosítja az igazságszolgáltatásról szóló, július 1-jei 6/1985. sz. szervezeti törvény (a továbbiakban: LOCGPJ2) vonatkozó cikkei szerint további feltétel az, hogy a testületben egyenlő arányban legyenek nők és férfiak.⁵⁷ Meghatározza továbbá azt is, hogy a bírói testületből kikerülő tizenkét tagból hat tagot a Képviselőház, hatot pedig a Szenátus választ meg és a király királyi rendeletben nevezi ki őket.⁵⁸ A nem a bírói testületből kikerülő nyolc tagból négyet pedig szintén a *Congreso*, további négyet pedig a *Senado* jelöl⁵⁹ és őket is a király nevezi ki.⁶⁰ Mind a bírói szervezetrendszerből kikerülő tagok, mind a jogászi körből jelölt tagok esetében háromötödös többség szükséges a testület tagjainak megválasztásához, a spanyol törvényhozás mindkét házában. A LOPJ tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a testület megújításának elősegítését célozzák. Így kötelezettséget ró egyrészt a törvényhozás két kamarájának elnökeire, amikor előírja, hogy „*meg kell tenniük a szükséges rendelkezéseket annak érdekében, hogy a Tanács megújítása időben megtörténjen*”.⁶¹

A vonatkozó időszakban ez a konszenzust kívánó döntéshozatali többség volt az, ami a kinevezések megakadályozásának legfőbb okozója volt, hiszen a minősített többséghez elegendő szavazatszámmal a pártok az esetek többségében nem rendelkeztek, így képesek voltak sabotálni a másik párt jelöltjeinek megválasztását. Az ilyen és ehhez hasonló esetek kapcsán az Európa Tanács égisze alatt működő Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) kifejtette, hogy bár fontos a konszenzusos döntéshozatal, azonban nem okozhatja a döntések meghozatalának blokkolását.⁶² Smuk Péter is ezen az állásponton van és kifejti, hogy az eljárási szabályoknak a hatékony működést is szolgálniuk kell azzal, hogy „*gátat szabnak a döntéshozatal (...) megakadályozását célzó ellenzéki technikáknak*”.⁶³ 2020-ban már tettek is kísérletet a megfelelő szabályozás kialakítására. A

⁵⁶ CE 122. 3.

⁵⁷ LOPJ 567. 1.

⁵⁸ LOCGPJ 569. 1.

⁵⁹ LOPJ 567. 2.

⁶⁰ LOCGPJ 569. 1.

⁶¹ LOPJ 568. 1.

⁶² CDL–AD(2010)025 *Jelentés az ellenzék szerepéről egy demokratikus parlamentben*. Velencei Bizottság, Strasbourg, 2019. 129.

⁶³ SMUK Péter: *Ellenzéki jog a parlamenti jogban. PhD-értekezés*. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2007. 128.

PSOE–Unidas Podemos, a VOX és PP képviselőházi frakciója is benyújtotta az LOPJ-t módosító javaslatot, amely tartalmi célja a CGPJ tagjainak kinevezésére vonatkozó szabályozás átalakítása volt. A PSOE–Podemos javaslat értelmében, ha a törvényhozás két kamarájában nem sikerül megszerezni a szavazatok előírt hányadát, akkor a megismételt szavazáson elegendő volna az abszolút többséget elérni a tagok megválasztásához.⁶⁴ A három törvényjavaslatból azonban végül kettőt visszavontak, egy pedig nem szerezte meg a szükséges, az alkotmány 81. cikk 2. pontjában előírt általános többséget⁶⁵ a képviselőházi szavazás során, így nem sikerült átalakítani a CGPJ tagjainak megválasztására vonatkozó szabályozást.

A következő jelentős jogszabályi változást LOPJ2 hozta. A módosítás célja az volt, hogy kitöltse a joghézagot, amely abból fakadt, hogy – az állam más szerveivel ellentétben⁶⁶ – a CGPJ átmeneti működésére nem volt vonatkozó hatályos jogi keret. Ezt teremtette meg a LOPJ reformja és segítette elő azt, hogy a szabályozás célja – az igazságszolgáltatás hatékony működése⁶⁷ – megvalósuljon. Egy taxatív felsorolás tartalmazta azokat a feladatköröket, amelyeket még ebben az esetben is el kellett látni. Komoly problémát okozott ugyanakkor az az előző fejezetben már részletesen vizsgált kérdés, hogy az alkotmánybírók megválasztása, illetve a legfelsőbb bíróság elnökének megválasztása eredetileg nem tartozott ebbe a körbe. Ez a szabályozás ilyen formában nem pusztán a Tanács, hanem másik két szerv a Legfelsőbb Bíróság (*Tribunal Supremo*) és a *Tribunal Constitucional* jogszerű működésére is kihatott, amely komoly aggályokat vetett fel ezen szervek alkotmányos működése kapcsán.

Számos ajánlás született, amely a fennálló helyzet rendezését szorgalmazta. Az Európai Bizottság éves jogállamisági jelentésein túlmenően az Európa Tanács korrupcióellenes testülete, a Korrupció Elleni Államok Csoportja (a továbbiakban: GRECO) is jelezte, hogy a CGPJ tagjainak megválasztására vonatkozó eljárás reformra szorul.⁶⁸ Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Lorenzo Brigado és társai kontra Spanyolország ügyben (2023. június 22.) kimondta, hogy az, hogy a CGPJ tagjait nem újították meg az erre rendelkezésre álló határidőn belül, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdését sérti.⁶⁹

⁶⁴ 122/000090. számú törvényjavaslat 4.

⁶⁵ Ebben az esetben a szavazatok számának nagyobbnak kell lenni az összes többi párt által leadott szavazatok számának összegével.

⁶⁶ LOPJ2 4. preambulumbekkezdés

⁶⁷ LOPJ2 5. preambulumbekkezdés

⁶⁸ GRECO, Fourth Evaluation Round – Addendum to the Second Compliance Report. GrecoRC4(2022)16. 2022. december 5. 43.

⁶⁹ Lorenzo Bragado és társai v. Spain no. 53193/21, 53707/21, 53848/21. 2023. június 22-i ítélet, 18.

2024. januárjában az Európai Bizottság strukturált párbeszédet kezdeményezett Spanyolországgal a 2022-es és 2023-as jogállamisági jelentésben tett javaslatok végrehajtásával kapcsolatban, amelynek központi eleme a CGPJ-vel kapcsolatos helyzet rendezése volt.⁷⁰ Erre azt követően került sor, hogy 2023 decemberében a PP és a PSOE, a spanyol törvényhozás két nagy pártja megállapodott a Bizottság mediációjának szükségességéről.⁷¹

A reformról szóló tényleges megállapodás azonban jóval később, 2024. június 25-én született meg a két párt között,⁷² amelyet Brüsszelben írtak alá. A megállapodás keretében a két nagy párt a PSOE és a PP is jelölt tíz-tíz tagot a testületbe, így az már paritásos alapon állt fel újra.⁷³ Az egyezségnek vannak természetesen hátulütői (a parlamenti vita hiánya, a tagok kinevezők irányába való felelősségének a kérdése stb.),⁷⁴ illetve a CGPJ elnökét negyedjére sikerült megválasztani, 2024. szeptember 3-án. A PP jelöltje, Isabel Perelló lett a testület első női elnöke. A PP érdekérvényesítése ebben az esetben is annak a – már korábban is alkalmazott – stratégiájának volt köszönhető, hogy ismételten egy progresszív szemléletű bírót jelöltek, bízva abban, hogy az ellenzék is támogatja majd a jelöltet.⁷⁵

A CGPJ tagjainak kiválasztására vonatkozó jogszabályi környezet vizsgálata és ennek gyakorlati érvényesülése kapcsán felmerülő problémák nagy része arra enged következtetni, hogy a politikai szereplők jelentős befolyást képesek gyakorolni Spanyolországban a felsőbbbírói kinevezésekre azáltal, hogy *quasi* obstrukciós eszközként használják fel egyes politikai szereplők a kinevezési jogosultságukat. Az CGPJ jogszerű működésének helyreállítását célzó uniós szervek ajánlásai és az, hogy az testület *ad interim* működése már egy másik alkotmányos szerv, az alkotmánybíróság jogszerű működésére is kihatással volt, sürgetővé tette a CGPJ működésének helyreállítását. A LOPJ2 megalkotása ezt a problémát részben orvosolta azzal a már említett rendelkezéssel, amely lehetővé és egyúttal kötelezővé téve a CGPJ számára az alkotmánybírák kinevezését ebben az átmeneti működési időszakban. Bár az Általános

⁷⁰ European Commission: Statement on Commission proposes to hold a structured dialogue on the implementation by Spain of the recommendation of the rule of law report related to the Spanish National Council for the Judiciary. Brüsszel, 2024. január 26.

⁷¹ Mikel Díez SARASOLA: EU's Involvement in the Renewal of the Spanish Council of the Judiciary. *Verfassungsblog*. 2024. február 19. (<https://bit.ly/4fupIHZ>)

⁷² Spain's main party agree to renew judge's governing body after five year deadlock. *Reuters*, 2024. 06. 25. (<https://bit.ly/3Yx0NgN>)

⁷³ gasc: PSOE y PP cierran la renovación del Poder Judicial en Bruselas tras más de cinco años de bloqueo. *El País*. 2024.06.25. (<https://bit.ly/3SZA8px>)

⁷⁴ Ld.: Daniel GASCO: El bloqueo, el acuerdo, y la reforma del CGPJ. *El País*, 2024.06.27. (<https://bit.ly/3AnqDcU>)

⁷⁵ Beatriz PARERA – Pablo GABILONDO: La progresista Isabel Perelló, nueva presidenta del CGPJ con el apoyo de los conservadores. *El Confidencial*. 2024.09.03. (<https://bit.ly/3XC3Rq1>)

Igazságügyi Tanács megújítására sor került, azonban szükséges ismét rávilágítanom arra, hogy a politikai szereplők a CGPJ-re és a TC-re is érdemi befolyással bírnak, ami a spanyol alkotmánybíróság függetlenségére is kihatással lehet. A következő fejezetben részletesen kitérek az alkotmánybíróságok függetlenségének elemeire és garanciáira, hogy állást tudjak foglalni abban a kérdésben, hogy az esettanulmányban ismertetett eseménysorozatok valóban befolyásolták-e a testület függetlenségét.

3. Az alkotmánybíróságok függetlensége

Az alkotmánybíróságok függetlenségének vizsgálata mind a spanyol eset minősítése, mind a testület függetlensége és az alkotmánybírói kinevezési modellel közötti összefüggések vizsgálatához elengedhetetlen. A következőkben kitérek arra, hogy miért fontos az alkotmánybíróság függetlenségének garantálása egy demokratikus államszervezetben, milyen függetlenségi garanciákat tartalmaznak az egyes nemzetközi és uniós szervek ajánlásai. Emellett vizsgálom, hogy a jogi szakirodalom az alkotmánybíróságok függetlenségének milyen aspektusait különbözteti meg és ezek miként jelennek meg a *Tribunal Constitucional*ra vonatkozó szabályozásban.

Függetlenül attól, hogy centralizált, vagy decentralizált modell szerint működik egy adott államban az alkotmánybíráskodás, elengedhetetlen az ilyen tevékenységet végző szerv más hatalmi ágaktól való függetlensége.⁷⁶ Ennek egyik legfőbb oka az, hogy a „*demokrácia és az alkotmányosság egyik legfontosabb eszköze*” egy államszervezetben az alkotmánybíráskodás.⁷⁷ Létük a demokratikus kormányzati rendszerek egyik legfőbb garanciája.⁷⁸ Takács Imre Erdős Csaba által hivatkozott gondolatai is alátámasztják az alkotmánybíróság függetlenségének jelentőségét, amikor kifejti, hogy „*az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállamiság legfontosabb garanciája, amely biztosítja, hogy független bíróság (vagy hasonló szerv) őrkdjön⁷⁹ az alkotmányosság megtartása fölött*”.⁸⁰ Ahogy Tilk Péter fogalmaz: „*a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágakon kívül e testület a „negyedik hatalmi ág*”.⁸¹ Ezt juttatja kifejezésre Kilényi Géza is, amikor kifejti, hogy „*>>más léptékben gondolkodik<<, másként ítél meg dolgokat, mint napi csatározások szülte kompromisszumoknak alávetett parlament, vagy a nem egyszer tűzoltó munkára kényszerülő Kormány*”.⁸²

Az alkotmánybíráskodás függetlenségének számos dimenziója van. Számos nemzetközi szervezet és európai uniós intézmény tartalmaz állásfoglalást arra vonatkozóan, hogy milyen

⁷⁶ ERDŐS Csaba: Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai. In: KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok*. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 2013. 134.

⁷⁷ RAIT MARUSTE: The Role of the Constitutional Court in Democratic Society. *Juridica International*. 2007/XIII. 8.

⁷⁸ PABLO CASTILLO-ORTIZ: The Dilemmas of Constitutional Courts and the Case for a New Design of Kelsenian Institutions. *Law and Philosophy*. 2020/6. 617.

⁷⁹ Ez a gondolat már Hans Kelsen munkásságában is megjelenik. Lásd bővebben: HANS KELSEN: Ki legyen az alkotmány őre? In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Osiris, Budapest, 2002. 289–332.

⁸⁰ KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: Az Alkotmánybíróság, in: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2007. 441. könyvfejezetét idézi ERDŐS i. m. 134.

⁸¹ TILK Péter: A magyar Alkotmánybíróság. *PhD-értékezés*. Pécsi Tudományegyetem, 2008, 21.

⁸² KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 699.

követelmények teljesülése esetén beszélhetünk az alkotmánybíróságok függetlenségéről. Ezek, az általam említett követelményeket – ahogy azt az alábbi táblázat is mutatja (1. ábra) – számos nemzetközi szervezet által megfogalmazott standard és ajánlás is tartalmazza.

Fontos megjegyezni a hivatkozott ajánlások kapcsán, hogy a nemzetközi szakirodalommal összhangban ezek az ajánlások az alkotmánybíráskodási tevékenységet végző szervek függetlenségére vonatkoznak, azonban ezt a tevékenységet a decentralizált modellben sok esetben a bírói hatalmi ághoz tartozó szervek végzik, így vannak az ajánlásoknak olyan elemei, amelyek kapcsán érdemes kiterjesztő értelmezést alkalmazni és azok tartalmát a centralizált modell alkotmánybíróságaira is vonatkoztatni.

Európa Tanács⁸³	ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa⁸⁴	Velencei Bizottság⁸⁵
Igazságszolgáltatási tanácsok függetlensége.	Pártatlan, külső nyomástól mentes döntés.	A bírói függetlenség alkotmányos szintű garantálása.
Igazságügy hatékonysága és az erőforrások biztosítása.	Csak a bíróság foglalkozik ítélezéssel.	Kinevezés és előléptetés jogszerűsége.
Megfelelő kiválasztási rendszer.	Bírósági határozatok fő szabály szerint nem vizsgálhatók felül.	Kinevezés tartama.
Mentelmi jog, fegyelmi eljárás és etika.	Megfelelő forrás biztosítása az igazságügyi szervezetrendszer működtetéséhez.	Elmozdíthatatlanság és fegyelmi kérdések.
	Bírósági eljárások megfelelő eljárásrendben való folytatása.	Javadalmazás.
	Bírói egyesületek szabad alakítása.	Az indokolatlan külső befolyástól való mentesség.
	Képesítés, kiválasztás, képzés megfelelő feltételei.	Függetlenség az igazságszolgáltatáson belül.
	Fegyelmi felelősségre vonás, felfüggesztés és eltávolítás.	A bírói és az ügyészi pozíció fel nem cserélhetősége.

1. táblázat – Az alkotmánybírói függetlenség elemei egyes nemzetközi szervezetek ajánlásaiban.

⁸³ Rafal MANKO: *Standards of Judicial Independence*. Council of Europe. 2021.

⁸⁴ Basic Principles on the Independence of the Judiciary. General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985. Egyesült Nemzetek Szervezete.

⁸⁵ CDL–JD(2008)002 *European Standards on the Independence of the Judiciary*. Velencei Bizottság, Strasbourg, 2008. október 3.

A Chronowski–Drinóczi szerzőpáros szerint megkülönböztethetünk alkotmánybíróságra, mint *testületre* vonatkozó intézményi, működési, pénzügyi és szervezeti függetlenséget, továbbá az alkotmánybírák *személyére* vonatkozó személyi, politikai és szakmai függetlenséget.⁸⁶ A továbbiakban részletesen elemzem ezeket az aspektusokat a spanyol alkotmánybíróság vonatkozásában, amely segít majd annak megértésében, hogy a 2.1. fejezetben vázolt aktuális probléma kapcsán állást tudjak foglalni a spanyol alkotmánybíróság függetlenségét érintő kérdésekben.

3.1. A *Tribunal Constitucional* szervezeti függetlensége

A spanyol alkotmány nem tartalmaz explicit előírást arra vonatkozóan, hogy az alkotmánybíróságnak szervezeti szempontból függetlennek kell lenni az államszervezet más szereplőitől. Ugyanakkor az alkotmányozó erre irányuló szándéka egyértelműen tetten érhető, hiszen a testületre vonatkozó szabályozás egy teljesen önálló részben⁸⁷ szerepel az alkotmányon belül – épp ahogy a többi alkotmányos szervezetre vonatkozó szabályozás is ilyen módon elkülönül. A CE 165. cikkében kapott felhatalmazás alapján alkotott szervezeti törvény, a LOTC 1. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy a testület, mint „*az Alkotmány legfőbb értelmezője, független a többi alkotmányos szervtől és csak az Alkotmánynak és e szervezeti törvénynek van alárendelve*”.⁸⁸ Ez a TC intézményi függetlenségének egyik legfontosabb eleme, amely magába foglalja azt a kritériumot is, hogy a testület más hatalmi ág által nem utasítható, utasítást nem kérhet, a CE 161. cikk (1) bekezdésében meghatározott alkotmányos feladat- és hatásköreit önállóan, más szerv közreműködése nélkül látja el.

Ehhez szorosan kapcsolódik a testület szervezeti függetlensége, ami a TC szervezetalakítási függetlenségében konkretizálódik. Ennek értelmében a *Tribunal* az alkotmány és a LOTC meghatározta keretek között a szervezetre és működésére vonatkozó szabályokat alkothat. A *Tribunal Constitucional* Szervezeti és Személyzeti Szabályozása így rendelkezéseket tartalmaz a testület szervezetre, hatáskörére, működésére,⁸⁹ a pénzügyi ellenőrzésre,⁹⁰ a különböző jogállású és megbízatású munkavállalók és tisztviselőkre vonatkozó szabályozásról.⁹¹ A LOTC szerint az TC elnöke az alkotmánybírósági munkatársak munkáltatói jogkör gyakorlója.⁹² Ez az

⁸⁶ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 2010/3. 26–27.

⁸⁷ CE IX. Rész

⁸⁸ LOTC 1.1.

⁸⁹ ROP 1. cím 1. fejezet

⁹⁰ ROP 1. cím 2. fejezet

⁹¹ ROP 2. cím, 3. cím, 4. cím

⁹² LOTC 15.

egyik garanciája annak, hogy a kormányzat nem tud befolyást gyakorolni az alkotmánybíróság munkatársaira. Az alkotmánybírák személyes függetlensége mellett – amelynek konkrét aspektusaira lentebb ki fogok térni – fontos az, hogy adminisztratív munkatársak, a tanácsadói testület és a köztisztviselők befolyásolására se kerüljön sor⁹³ az alkotmánybíróság tevékenységéhez kapcsolódó munka végzése közben. Az, hogy a Tribunal milyen tevékenységet végez, alkotmányosan szabályozott.⁹⁴ A LOTC kimondja, hogy a TC az alkotmány legfőbb értelmezője,⁹⁵ így egyértelművé teszi, hogy a testület egyrészt az intézményi függetlenség kapcsán már említett módon, tevékenységét más hatalmi tényezőktől függetlenül látja el. Másrészt ezeket a feladat- és hatásköröket kizárólag a *Tribunal* látja el. Azonban a függetlenség nem jelent korlátok nélküli tevékenységet.⁹⁶ Az alkotmányhoz kötöttség, a korábbi döntésekhez kötöttség és az indítványhoz kötöttség meghatározza az alkotmánybíróságok munkáját.⁹⁷ Az alkotmányhoz kötöttség a LOTC 1. cikk 1. pontjának már idézet rendelkezésében érhető tetten, ami kimondja, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) csak az Alkotmány és jelen szerves törvény hatálya alá tartozik*”. Szorosan ide kapcsolódik az is, hogy a testület határozatai nem vizsgálhatóak felül, ellenük az állam egyetlen szerve sem élhet perrel.⁹⁸ Bár nincs konkrét szabályozás a TC esetében a *res iudicata*-ra vonatkozóan, azonban a LOTC tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy abban az esetben, ha a TC korábbi határozatában megállapított gyakorlattól el kíván térni, akkor az adott ügyet a TC teljes ülése (*Pleno*) elé kell terjeszteni,⁹⁹ így lényegében a *Tribunalt* is köti saját korábban hozott határozata.

A testület függetlenségének negyedik eleme a költségvetési függetlenség. A testületnek nem csak jogilag hanem financiálisan is függetlennek kell lennie, hiszen a működéséhez megfelelő anyagi háttér szükséges, amely biztosítja a TC állandó működését.¹⁰⁰ Ennek legfontosabb eleme a vonatkozó szabályozás értelmében az, hogy az általános állami költségvetés önálló részét képezi a TC-re vonatkozó szabályozás,¹⁰¹ továbbá az, hogy abban az esetben, ha a TC nem rendelkezik a működéséhez szükséges önálló költségvetéssel, akkor a kormány köteles biztosítani a rendelkezésre álló összeget a testület rendeltetésszerű működéséhez.¹⁰² Bár a

⁹³ SALAMON László – TAHYNE Kovács Ágnes: Jogállás. In: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Budapest, Pázmány Press, 2022. 141.

⁹⁴ Ld.: CE 161.,162.

⁹⁵ LOTC 1. 1.

⁹⁶ SALAMON–TAHYNE i. m. 141.

⁹⁷ BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 384.

⁹⁸ LOTC 4. 3.

⁹⁹ LOTC 13.

¹⁰⁰ TILK i. m. 32.

¹⁰¹ LOTC 10. 3.

¹⁰² LOTC Átmeneti rendelkezések 4.

spanyol alkotmány tartalmaz arra vonatkozó szabályozást, amely kimondja, hogy a „*kormány feladata az általános állami költségvetés elkészítése*”,¹⁰³ ugyanakkor a LOTC szerint a *Tribunal* autonómiájának egyik fő eleme az, hogy az alkotmánybíróság, mint alkotmányos szerv elkészíti a saját költségvetését.¹⁰⁴ Ez a LOTC rendelkezése szerint – az elnök felhatalmazása alapján – a főtitkár feladata, annak végrehajtásával és elszámolásával egyetemben,¹⁰⁵ azonban a teljes ülés költségvetésről való döntésével épül be a költségvetési törvénybe.¹⁰⁶ Az alkotmánybíróság költségvetési függetlenségének ugyanakkor további eleme az is, hogy ez a költségvetési önállóság nem korlátok nélküli, külső ellenőrzéshez kötött: a Számvevőszék az „*állam és a közszféra számvitelének és gazdálkodásának legfőbb felügyeleti szerve*”,¹⁰⁷ így alkotmányos kötelezettségéből fakadóan ellenőrzi az alkotmánybíróság gazdálkodását.

3.2. A *Tribunal Constitucional* tagjainak személyi függetlensége

Az alkotmánybíróságok függetlenségének másik fontos eleme a testület tagjainak személyi függetlensége, amelynek biztosítását számos rendelkezés garantálja. Az egyik ilyen garancia az. 2.2. fejezetben már említett szakmai követelményrendszer,¹⁰⁸ amely lehetővé teszi, hogy a tagok rendelkezzenek a szükséges szakmai kompetenciákkal a feladatuk ellátásához és egyúttal redukálja is a politikai befolyást a tagok kinevezéséről szóló döntés meghozatala során. Szintén említésre kerültek már korábban a vonatkozó összeférhetlenségi szabályok,¹⁰⁹ és a tagok függetlenségét és pártatlanságát elősegítő követelmények és kötelezettségek. Az összeférhetlenséghez szorosan kapcsolódik az, hogy az alkotmánybíráknak mentelmi joga van, amely lehetővé teszi azt, hogy a tagok az alkotmánybírósági munkában való részvétel során mentességet élveznek mindenféle külső benyomás, illetve hatás alól. A LOTC úgy fogalmaz, hogy a „*bírák nem számonkérhetők a feladataik gyakorlása során kifejtett véleményük miatt*” és felmentésükre csak törvényben meghatározott okokból,¹¹⁰ szűk keretek között sor kerülhet, egyébként a bírák elmozdíthatatlanok.¹¹¹ A megszüntetés konkrét eseteit a LOTC tartalmazza,¹¹² így természetesen ezzel összhangban sor kerülhet a tisztség

¹⁰³ CE 134. 1.

¹⁰⁴ LOTC 10. 3.

¹⁰⁵ LOTC Kiegészítő rendelkezések 2.

¹⁰⁶ LOTC 10. 1.

¹⁰⁷ CE 136. 1.

¹⁰⁸ CE 159. 2., LOTC 18.

¹⁰⁹ CE 159. 4., LOTC 19.

¹¹⁰ LOTC 22.

¹¹¹ CE 159. 5.

¹¹² LOTC 23. 1.

megszüntetésére fegyelmi felelősség miatt is.¹¹³ A fegyelmi felelősség megállapítása során fontos, hogy körültekintően kell dönteni, hiszen könnyen válhat tisztességtelen eszközzé a tisztségtől való megfosztás. A vonatkozó eljárási szabályok értelmében a testület tagjának halála,¹¹⁴ az elfogadott lemondása, valamint a mandátum lejártá miatt¹¹⁵ történő megszűnés eseteit kivéve a *Pleno* jogosult dönteni a tisztség megszüntetéséről, alkalmatlansági és összeférhetetlenségi okok fennállta esetén egyszerű szótöbbséggel, a fennmaradó esetekben háromnegyedes minősített többséggel.¹¹⁶

Ezekon túlmenően garanciaként jelentkezik az alkotmánybírók bérezésére vonatkozó szabályozások. Az alkotmánybíróság vezető tisztségviselőinek díjazása a költségvetési törvényben rögzített.¹¹⁷ Ez egy nagyon komoly és érdemi garanciája a testület tagjainak és ezáltal az egész testület függetlenségének, hiszen a LOTC úgy rendelkezik, hogy az imént hivatkozott rendelkezésből fakadóan a testület összetétele csak a költségvetési törvény módosításával összhangban módosítható.

A személyi függetlenséget mindemellett elősegíti a hivatali időre és a testület tagjainak újraválaszthatóságára vonatkozó szabályozás. Ahogy már említésre került, az alkotmánybírók hivatali ideje kilenc évre szól és a tagok nem választhatóak újra.¹¹⁸ A kinevezés kilenc éves tartama illeszkedik az európai trendekbe: a hivatali idő kilenc és tizenkét év közötti tartamra tehető.¹¹⁹ A kilenc éves tartam lehetőséget ad a tagoknak az érdemi munkára, állandóságot biztosít, amely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a testület hatékonyan ellássa a feladatát. Ismertek ugyanakkor olyan vélemények, amely szerint éppen abban az esetben garantál a testület biztonságos működése és függetlensége, ha élethosszig,¹²⁰ vagy a nyugdíjkorhatár betöltéséig hivatalba marad az adott bíró.¹²¹ Azonban a kontinentális jogrendszerben uralkodóvá vált a kötött hivatali idő,¹²² amely számos objektív előnyt vonz magával. Kétségtelen, hogy a határozatlan idejű kinevezés teret ad a hosszútávú, hatékony működésnek. Azonban a határozott idejű kinevezés segít megakadályozni azt, hogy a különféle politikai irányzatok hosszútávra

¹¹³ Uo. 23. 1. 4–7.

¹¹⁴ LOTC 23. 2.

¹¹⁵ Uo. 23. 1. 1–2.

¹¹⁶ LOTC 23. 2.

¹¹⁷ A 2023. évi általános állami költségvetésről szóló 2022. december 23-i 31/2022. sz. törvény (LGP) 22. 2. (Arra tekintettel, hogy az új költségvetési törvény nem került elfogadásra az annak tárgyát képező pénzügyi év első napjáig, a CE 134. 4. értelmében az előző év költségvetési törvénye hatálya meghosszabbodott, így jelen kézirat lezárásának idejében a 2023. évi költségvetési törvény hatályos.)

¹¹⁸ CE 159. 3., LOTC 16.

¹¹⁹ KELEMEN (2011) i. m. 6.

¹²⁰ Elliot BULMER: *Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability. International IDEA Constitution-Building*. Primer 5., Stockholm, 2017. 8., KELEMEN (2011) i. m. 15.

¹²¹ Európa Tanács Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12 ajánlás. 49.

¹²² Arthur CHASKALSON: *Tenure of the judges of the Constitutional Court. Advocate*, 2001/3. 20.

bebetonozzák befolyásokat az alkotmánybíróságban, mivel a rendszer időről időre garantálja az új tagok kinevezését. Ezen kívül a testület működésének hatékonyságát is növelné, hiszen a hivatali idő korlátja ösztönzi a tagokat a hatékonyabb munkára, tudván azt, hogy a teljesítményüket nem garantálja hosszú távú stabilitás.

Végül a jelen dolgozat szempontjából leginkább fontos elemet is érdemes megemlíteni: a megfelelő kinevezési eljárást. Az alkotmánybírák kiválasztásának követelményei és a hatályos eljárási szabályok ismertetésére már a 2.1. alfejezetben sor került, az ebből fakadó korábbi és jelenlegi problémák feltérképezésével egyetemben. A felmerülő problémák kialakulásának lehetősége egyértelmű tünete annak, hogy a függetlenséget biztosító garanciarendszer nem tökéletes.

Az alkotmánybírói függetlenség különféle aspektusait megvizsgálva egyértelműen kirajzolódik az, hogy milyen garanciák szükségesek egy alkotmánybíróság függetlenségének védelmezéséhez. A fejezetben írtak alapján elmondható, hogy a spanyol államszervezetben ezen garanciák léteznek és ha nem is tökéletesen, de működnek. Ahhoz, hogy sikerüljön feltárni azt, hogy mi okozza a fentebb már említett problémákat és hol van az a hiátus a kontrollmechanizmusok rendszerében, ami miatt nem tökéletesen biztosított a *Tribunal Constitucional* függetlensége a következőkben részletesen megvizsgálom az alkotmánybírói kinevezési modelleket.

4. Alkotmánybírói kinevezési modellek

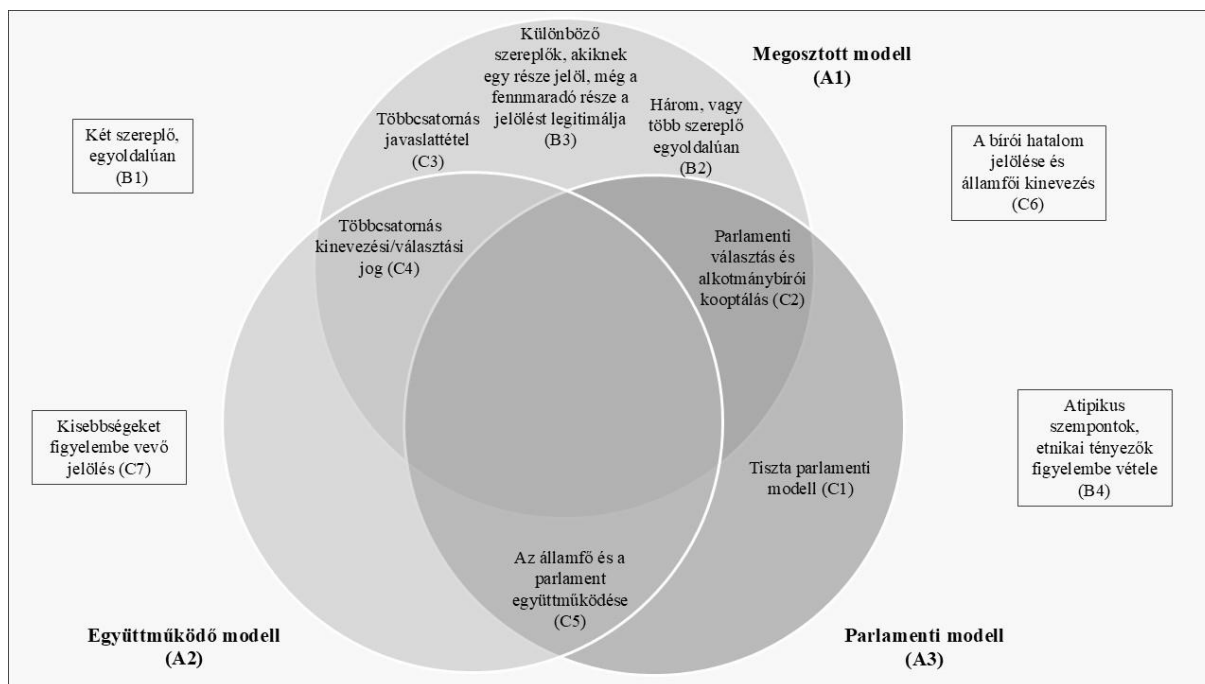
Egy alkotmánybíróság tagjainak kinevezése többféle modell szerint történhet, illetve többféle módon tehetünk elhatárolást az egyes modellek között. Kelemen Katalin osztályozása – amely a Lach–Sadurski szerzőpáros által, a közép-európai alkotmánybíróságok kapcsán alkotott¹²³ modellen alapul – három részre tagolódik: a megosztott modellre (*split model*, A1), az együttműködő kinevezésnek nevezett modellre (*collaborative model*, A2) és a parlamenti modellre (A3), melynek egyik legfontosabb jellemzője a parlamenten belüli többpárti konszenzus szükségessége.¹²⁴ A Chronowski–Drinóczi szerzőpáros is egy alapvetően hasonló, mégis árnyalataiban eltérő elhatárolást vázol fel. Kelemenhez hasonlóan ők is megkülönböztetik a tiszta parlamenti modellt (C1); illetve egy olyat, ahol a parlament, illetve az alkotmánybíróság is jogosultsággal rendelkezik bizonyos számú tag megválasztására (C2). Ők is említik a többszatsatolás modellt, két részre bontva: az egyik esetben a javaslattevél az az eljárás folyamat, amelyben több szereplő vesz részt (C3), míg a másikonál maga a kinevezés aktusa az, ami többszereplős (C4). Az államfő szerepét külön kiemelő két modelltől beszélnek: egyrészt arról, amely az államfő a parlament jelölését hagyja jóvá (C5), valamint arról, amikor a bírói hatalom jelöli tagokat a tisztségre és az államfő a kinevezésével jóváhagyja azt (C6). A negyedik elhatárolás megegyezik a Tiede által felállított utolsó csoporttal: azzal a helyzettel, amikor valamilyen kiélezett etnikai helyzet miatt kvótarendszer keretében kell kinevezni a bírakat (C7).¹²⁵ Lydia Tiede négy féle kinevezési modellt határol el. Eszerint megkülönböztetünk olyan esetet amikor (i) két hatalmi ág részvételével, egyhangúlag (B1); (ii) három, vagy több hatalmi ág részvételével egyhangúlag (B2); (iii) több különböző hatalmi ág együttesen, oly módon, hogy az egyik jelöléséhez a másik hatalmi ág egyetértése szükséges (B3); továbbá (iv) amikor atipikus módon – például etnikai alapon – választják meg a testületet (B4).¹²⁶ Fontos figyelembe venni azt, hogy a Tiede féle elhatárolás csak azokat a modelleket említi, amelyek esetében legalább kétszereplős a kiválasztási eljárás.

¹²³ Lásd bővebben: Kasia LACH – Wojciech SADURSKI: Constitutional courts of Central and Eastern Europe: between adolescence and maturity. *Journal of Comparative Law*. 1998/2. 212–233.

¹²⁴ KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és kinevezési ideje. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/5. 10–13.

¹²⁵ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 26–32.

¹²⁶ Lydia TIEDE: Mixed Judicial Selection and Constitutional Review. *Comparative Political Studies*. 2020/7. 1097.



1. ábra - Az alkotmánybírói kinevezési modellek rendszere. (A szerző saját szerkesztése a dolgozatban felhasznált források alapján.)

Az ábra jól láttatja, hogy a Kelemen által megosztottnak nevezett modell nagyon domináns szerepet tölt be a más szerzők által tett elhatárolások besorolása során. Ugyanakkor fontos, hogy ebből nem érdemes azt a következtetést levonni, hogy a többcsatornás modell bármilyen szempontból jobb, ideálisabb, az alkotmánybírói függetlenséget a leginkább biztosító. Ennek egyik fő oka, hogy Tiede elhatárolása eleve csak a többcsatornás modellen belül differenciál, ezért jelentősen felülreprezentáltak a többcsatornás modellbe sorolható kategóriák. Ugyanakkor ahhoz, hogy mégis érdemi következtetést lehessen tenni annak kapcsán, hogy mely modell biztosítja legnagyobb mértékben a bírói függetlenséget, a Kelemen által felállított elhatárolás alapján tárom fel az egyes kinevezési modellek jellemzőit, kitérve azok előnyeire, illetve hátrányaira, továbbá a testület függetlenségével való viszonyukra.¹²⁷

¹²⁷ A Kelemen által meghatározott kategóriák valamelyikébe mind a Tiede által meghatározott, mind a Chronowski-Drinóczi szerinti osztályozás modelljei beilleszthetők, így ezt veszem alapul.

4.1. A megosztott kinevezés modellje

A megosztott kinevezési modell lényege, hogy különféle szervek „*osztoznak az alkotmánybírák kinevezésén*”.¹²⁸ A modell két jellegadó tulajdonsága közül az egyik az, hogy a kinevezés mindhárom hatalmi ágat megilleti, a legtöbb esetben kvótarendszer-szerűen, tehát minden kinevezésre jogosult a testület bizonyos számú helyére jelölhet tagokat. Számos esetben a kvóták egyenlően oszlanak meg a hatalmi ágak között, azonban vannak kivételek, például épp Spanyolország, ahol abból fakadóan, hogy mind a Képviselőház, mind a Szenátus jelölhet négy-négy tagot, a törvényhozó hatalom a tagok kétharmadának kiválasztására jogosult,¹²⁹ de számos hasonló felépítésű rendszerrel találkozhatunk.¹³⁰ Ezen felül a másik fontos elem, hogy minden esetben szükséges valamilyen legitimáló aktus a kiválasztás érvényességéhez. A legtöbb esetben – főként a parlamentáris rendszerekben – az államszervezetben betöltött szerepéből fakadóan az államfő bír ezzel a jogosultsággal. A fenti ábrán mind a kettő, tisztán ebbe a halmazba sorolt modell rendelkezik ezzel a két fő tényezővel: követelmény, hogy mindhárom hatalmi ág rendelkezzen kvótával a jelölésre – tehát ebben az esetben nem szükséges a hatalmi ágak együttdöntése – és legyen a jelölőszerveken kívül álló hatalmi tényező, aki ezt a meghozott döntést jóváhagyja.

A megosztott modellnek számos előnye van, nem véletlenül tartják azt, hogy ez a rendszer biztosítja leginkább az alkotmánybíróságok demokratikus legitimációját.¹³¹ Az egyik ilyen előny a testületen belüli hatalmi egyensúly biztosítása.¹³² Erre kétségtelenül szükség van, hiszen a kelsen-i modell szerint létrehozott alkotmánybíróságok¹³³ normakontrollt gyakorolnak és az alkotmányellenes jogszabályokat meg is semmisíthetik. Fontos továbbá az egyensúly biztosítása azért is, mert a modern demokráciafelfogás szerint a demokrácia nemcsak a többségi döntés alkalmazását jelenti, hanem egyben a kisebbség és az egyén jogainak a védelmét is, amelynek egyik legmegfelelőbb eleme az alkotmánybíróságok léte. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az alkotmánybíróságok nem minden esetben döntenek a kisebbség

¹²⁸ KELEMEN (2011) i. m. 11.

¹²⁹ CE 159. 1.

¹³⁰ Lásd bővebben: KELEMEN (2011) i. m. 11.

¹³¹ CDL–AD(2004)024 *Opinion on the Draft Constitutional Amendments with regard to the Constitutional Court of Turkey*, Velencei Bizottság, Strasbourg, 2004. július 29. 19.

¹³² TIEDE i. m. 1093.

¹³³ A többszatsatarnás modellt alkalmazó alkotmánybíróságok többsége decentralizált alkotmánybíróság. Lásd bővebben: Alec STONE SWEET: Constitutional Courts. In: Michael ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2011. 819.

akarátának megfelelően, illetve nem kizárólagos feladata a kisebbségek védelme.¹³⁴ A döntéshozók számos esetben várják azt a megosztott rendszer kialakításakor, hogy az eltérő érdekek megjelenése miatt a döntéshozatal minősége is javulni fog, valamint, ezzel szoros összefüggésben azt, hogy a döntések legitimitása is növekedni fog.¹³⁵ Az ilyen modellt kialakító szabályozások „*a pluralitást, a reprezentativitást és a szakmaiságot széles körben garantálják*”.¹³⁶

A modell negatívumait tekintve az egyik legfontosabb elem az, hogy az alkotmánybíróság tagjai sok esetben az őket kinevező aktorok érdekeit szolgálják és ezáltal nincs meg az a függetlensége a testületnek, ami egy olyan jelentős hatáskör ellátásához, mint a normakontroll gyakorlása, szükséges lenne.¹³⁷ Fontos továbbá megemlíteni azt, hogy a megosztott kiválasztási rendszer esetében az alkotmánybíróságok könnyen fragmentálódhatnak, megnehezítve ezáltal a belső döntéshozatalt.¹³⁸ A LOTC sem tartalmaz garanciális rendelkezést arra vonatkozóan, ha nem sikerül elérni az előírt szavazati hányadot a testület plenáris ülésén (*Pleno*), valamint a kamarák (*Salas*) ülésén.¹³⁹ A szekciók (*Secciones*) esetén a szervezeti törvény úgy rendelkezik, hogy amennyiben a háromfős testület két tagja között nézeteltérés áll fent, úgy a harmadik tag szavazata is szükséges a döntéshozatalhoz.¹⁴⁰ Azonban ez csak az esetek egy részében akadályozza meg a határozatképtelenséget, ugyanis a szekciók csak az alkotmányos eljárás elfogadhatóságáról vagy elfogadhatatlanságáról szóló rendes eljárás lefolytatása körében hozandó határozatra, illetve javaslatra vonatkozóan dönthetnek.¹⁴¹

4.2. A kollaboratív modell

A kollaboratív modell lényegi eleme az, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak együtt kell működnie a kinevezési eljárásban. A törvényhozó hatalom esetében, ha két kamara van, akkor jellemzően mindkettő bír kinevezési jogosultsággal, míg azt, hogy a végrehajtó hatalom nevében ki jár el, legtöbbször a kormányforma határozza meg: néhány kivételtől eltekintve a végrehajtó hatalom feje rendelkezik ezzel a jogosultsággal. A legnagyobb

¹³⁴ PÓCZA Kálmán: Az alkotmánybíráskodás gyakorlata összehasonlító szemszögből. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest, 2017. 315–316.

¹³⁵ TIEDE i. m. 1093–1094.

¹³⁶ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 29.

¹³⁷ Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Springer, Dordrecht, 2014. 32.

¹³⁸ TIEDE i. m. 1094.

¹³⁹ LOTC 14. cikk szerint mindkét esetben a tagok kétharmadának szavazata szükséges a döntéshozatalhoz.

¹⁴⁰ LOTC 14.

¹⁴¹ Uo. 8.

különbség a megosztott modellhez képest az, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ebben az esetben nem kvótát kap bizonyos számú jelölt kinevezésére, amiről a belső döntéshozatali mechanizmusai szerint más jelölésre jogosulttól függetlenül dönthet, hanem közösen, a másik hatalmi ág egyetértésével kell megnevezni a jelöltet. Ez a modell a gyakorlatban több módon is megvalósulhat. Az egyik módszer szerint az államfő kinevez jelölteket egy listáról – vagy akár saját jelölteket is állíthat –, amelyeket a parlament (vagy annak valamelyik háza) jóváhagy. Nem ritka a késleltetett kinevezés alkalmazása – noha ez nem kifejezetten a kollaboratív modell jellemzője, hanem minden több szereplős modellre jellemző. Ebben az esetben a testület tagjait nem egyszerre, hanem időben eltolódva cserélik le.¹⁴² Ez nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az egyes kormányok, illetve egy adott törvényhozási összetétel ne gyakoroljon kizárólagos befolyást az alkotmánybíróság összetételére. Fontos jellemző, hogy ebben a modellben a bírói hatalmi ág nem vesz részt,¹⁴³ valamint az, hogy számos esetben minősített többség szükséges a jelölés megerősítéséhez.¹⁴⁴ A Chronowski–Drinóczi-féle többcsatornás kinevezési és választási jog (C4) nem rendelkezik az együttműködő modell minden jellemzőjével, azonban nagyon fontos közös elem – ami miatt a megosztott modell és az együttműködő modell metszetébe került – az az, hogy ebben a modellben sem kvótaszerű a kinevezési jogosultság, hanem kell a jogosultak egyetértése a kinevezéshez. Ugyanakkor ebben az esetben a kinevezés jogosultja bármely hatalmi ághoz tartozó szerv lehet és nem szükséges specifikusan a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom kollaborációja.

A kollaboratív modell előnyei és hátrányai sok esetben egybevágnak a megosztott modellnél említettekkel, hiszen Tiede alapvetően a többcsatornás rendszerbe sorolja a kollaboratív kinevezéseket, azaz azt az esetet, amikor „*egy másik intézmény megerősíti a jelölő intézmények egyedi választásait*”.¹⁴⁵ Azonban a rendszer ezen legfontosabb jellemzője egyben a legnagyobb kockázati tényező is az alkotmánybírói kinevezések kapcsán, ugyanis éppen a sokszor eltérő törvényhozói és végrehajtó hatalmi érdek következtében kialakulhat egy – a spanyol esethez hasonló – eseménysor, ami a kinevezések átpolitizálódásának az egyik leginkább érzékelhető következménye. Bár Sadurski szerint „*e rendszerek mindegyike különböző diszfunkcionalitásokat okoz, és arra ösztönzi a politikusokat, hogy a bíróság összetételét saját igényeiknek megfelelően alakítsák,*”¹⁴⁶ természetesen vannak előnyei is ennek a modellnek. A

¹⁴² SADURSKI i. m. 30.

¹⁴³ Katalin KELEMEN: Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal of for a new model for Hungary. *Acta Juridica Hungarica*. 2013/1. 15.

¹⁴⁴ SADURSKI i. m. 110, 113, 115.

¹⁴⁵ TIEDE i. m. 1093.

¹⁴⁶ SADURSKI i. m. 30.

törvényhozás és a végrehajtó hatalom részvétele növeli a testület belső egyensúlyát abban az esetben, ha a törvényhozásban a kormányzópárt(ok) nem rendelkeznek minősített többséggel. Így lényegében a kormány és az ellenzék összefogása szükséges ahhoz, hogy konszenzusra jussanak a kinevezések során, amely megakadályozza azt, hogy kizárólagosan a végrehajtó hatalmi érdekek érvényesüljenek a testület döntéshozatalában. Ezek az előnyök ugyanakkor nem érvényesülnek abban az esetben, ha a kormányzó pártoknak az alkotmánybíróválasztáshoz szükséges minősített többsége van a törvényhozásban. Éppen ezért, nagyon fontos, hogy a két hatalmi ágnek jól elkülöníthető hatáskörökkel kell rendelkeznie, ami megakadályozza, hogy valamelyik hatalmi tényező dominálja a kinevezési folyamatot. Ugyanakkor – ahogy azt már a megosztott modell kapcsán említettem – ez a modell komoly demokratikus legitimációt biztosít a testületnek,¹⁴⁷ amely egyúttal a döntések elfogadottságát is növeli, hiszen ideális esetben több különböző érdek is megjelenik a döntés megszületése során.

4.3. A tiszta parlamenti modell

A tiszta parlamenti modell esetén a jelölés és a választás joga is a parlamenté.¹⁴⁸ A Chronowski–Drinóczi-féle modell, amely az államfő és a parlament együttműködését kívánja meg (C5) a kollaboratív modell bizonyos jellemzőit is magában foglalja. Azonban a végső döntés sokkal inkább áthatja a parlamenti modellre jellemző logika, hiszen függetlenül attól, hogy a parlament jelöli a tagokat, vagy az államfő jelöléseit fogadja el, a döntés során mindenképp az alább részletezett körülmények figyelembevételével dönt.

Ebben a modellben a jelölt politikai hovatartozása fontos szerepet játszik a kinevezési eljárásban.¹⁴⁹ Bár Németországban nem ritka az sem, hogy egyes alkotmánybíróknak a megválasztásukat megelőzően pártigazolványa van,¹⁵⁰ a túlzott befolyás az összeférhetlenségi szabályok kodifikálásával kiszűrhető és természetesen az alkotmánybírói tevékenység során az illető nem gyakorolhat semmilyen ehhez kapcsolódó tevékenységet a függetlenség biztosítása érdekében. Ez az alkotmánybírárság függetlensége szempontjából kifejezetten kívánatos szabályozási követelmény. Egy ilyen szabályozás léte sem zárja ki annak a veszélyét, hogy a kinevezési döntések ne legyenek túlzottan átpolitizáltak, különösen akkor, ha egyetlen párt, vagy párt koalíció van többségben a parlamentben. Ugyanakkor, ahogy Chronowski és Drinóczi

¹⁴⁷ KELEMEN (2011) i. m. 11.

¹⁴⁸ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 28.

¹⁴⁹ KELEMEN (2013) i. m. 17.

¹⁵⁰ Louis FAVOREU: *Les Cours constitutionnelles*. Paris, 1992., idézi KELEMEN (2013) i. m. 17.

kiemelik, alacsonyabb szintű jogforrásokkal, a „*pluralizmus és a szakmaiság követelményeit*” erősíti a demokratikus jelleg védelme érdekében.¹⁵¹

Fontos jellemzője a tiszta parlamenti modellnek, hogy a kollaboratív modellhez hasonlóan, ebben az esetben is szükség van konszenzusra, mivel a minősített többség szinte minden esetben követelmény. Ennek egyik veszélye az, hogy ha bármely pártnak, vagy koalíciónak minősített többsége van, akkor teljes mértékben dominálja a kinevezéseket. Ha ez nem áll fent, akkor pedig megállapodás hiányában a pártok tudják blokkolni egymás jelöléseit, amelynek elhúzódása a testület munkáját is nagymértékben megnehezítheti. Ha nincs minősített többségi követelmény, akkor előfordulhat, hogy a parlamenti kisebbség nézőpontok háttérbe szorulnak, ami veszélyezteti a testület függetlenségét és diverzitását. Hátrányként jelentkezhet továbbá az, hogy megfelelő alkotmányos garanciák hiányában fennáll a politikai zsákmányszerzés¹⁵² veszélye a parlamenti többség számára. Természetesen vannak előnyei is ennek a modellnek. Egykamarás törvényhozás esetén a parlament, kétkamarás törvényhozás esetén a népképviselői kamara (szinte kivétel nélkül az alsóház) az a testület az államszervezetben, amely leginkább leképezi a választói akaratot, emiatt ennek a modellnek a legmagasabb a demokratikus legitimitását. Ha a parlament összetétele tükrözi a társadalom politikai megoszlását, akkor az alkotmánybírák kiválasztásában is érvényesülhet a politikai pluralizmus, noha ezt a kiválasztáshoz szükséges minősített többségi követelmény sok esetben ennek nem biztosít teret. Ugyanakkor a pluralizmus a testület tagjainak kiválasztása, valamint majd a testület későbbi munkája során is kulcsjelentőségű és szükséges feltétel.

Jól látható, hogy minden kinevezési modellnek vannak előnyei és hátrányai és az, hogy egy állam milyen kinevezési modellt alkalmaz, számos tényező függvénye: a történelmi sajátosságok, a kormányforma, a politikai rendszer mind befolyásolja azt, hogy egy adott állam milyen kinevezési modellt alakít ki. Azonban nincsenek egyértelmű összefüggések arra vonatkozóan, hogy mi alapján dönt egy állam egy adott modell mellett,¹⁵³ és a kinevezési modellek természetesen időről időre változhatnak is. Az, hogy a kinevezési modellek milyen módon változhatnak meg, milyen okok vezérlik a jogalkotót amikor a kinevezési modell megváltoztatására irányuló jogszabályt alkot és ennek milyen következményei lehetnek, olyan kérdések, amelyeket a következő fejezetben a *court-packing*-stratégia bemutatása kapcsán fogok megválaszolni.

¹⁵¹ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 27.

¹⁵² Ld.: SMUK Péter: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai. *Jog–Állam–Politika*. 2010/2.

¹⁵³ KELEMEN (2011) i. m. 13.

5. Jog és politikai határán: a *court-packing* jelensége

A *court-packing* történeti gyökerei távolra nyúlnak vissza, egészen a XX. századi Amerikai Egyesült Államokig. 1937-ben terjesztették a Kongresszus elé a *Judicial Procedure Reform Bill* törvénytervezetet. Eszerint lehetősége lett volna az akkori elnöknek, Franklin D. Rooseveltnek a *Supreme Court* minden olyan hetvenedik életévét betöltött bírāja helyett új tagot választani, aki megtagadja azt, hogy tíz év szolgálati idő után nyugdíjba vonuljon.¹⁵⁴ Kezdetől fogva ellentmondásos volt szakmai körökben ez a javaslat, hiszen korábban a felsőbb bírói fórum alkotmányellenesnek minősítette a *New Deal* helyreállítási program több rendelkezését¹⁵⁵ és az volt az elnök célja az új törvényjavaslattal, hogy egy olyan testület álljon össze, amely ezen jogszabálysomag alkotmányosságát nem vitatja. Bár a jogszabálytervezet végül – főként – a Szenátus Igazságügyi Bizottságában zajló politikai viták hatására megbukott, a *court-packing* jelensége és fogalma azonban azóta is velünk él, noha annak jelentéstartama az évek során jelentős mértékben kibővült. A következőben igyekszem feltárni, hogy mit értünk ma *court-packing* alatt, illetve azt, hogy a fogalomba illeszkedő gyakorlat miként viszonyul az alkotmánybíróságokra vonatkozó jogszabályi követelményekhez, különösen a testületek függetlenségére vonatkozó szabályozáshoz.

A *court-packing* fogalmára vonatkozóan nincs egységes definíció a modern szakirodalomban, azonban összevetve az egyes álláspontokat, az egyértelműen megállapítható, hogy a bírói testület kiválasztására vonatkozó szabályozás ezekben az esetekben azért kerül módosításra, hogy a testület összetételét úgy változtassák meg, hogy annak döntéshozatali mechanizmusait befolyásolni tudják. Ugyanakkor nem egységes az egyes szerzők álláspontja azzal kapcsolatban, hogy van-e olyan célzat, amely szerint az ilyesfajta átalakítás mindenképp illegitim, vagy vannak olyan esetek, amikor jogszerű az átszervezés.

A Benjamin Garcia Holgado–Raúl Sánchez Urribarri szerzőpáros cél szerinti elhatárolást tesz és két kategóriára osztja a *court-packing* törekvéseket. Szerintük a *court-packing* célja lehet (i) valamilyen szakpolitikai kérdés gyorsabb végrehajtása (*policy-driven court-packing*), vagy (ii) a demokrácia leépítése (*regime-driven court-packing*).¹⁵⁶ Bár az első eset negatívan befolyásolja a bírói függetlenséget, önmagában nem célozza a fennálló rendszer

¹⁵⁴ Michael NELSON: The President and the Court: Reinterpreting the Court-packing Episode of 1937. *Political Science Quarterly*, 1988/2. 267.

¹⁵⁵ William E. LEUCHTENBURG: The Origins of Franklin D. Roosevelt's „Court-Packing” Plan. *The Supreme Court Review*. Vol. 1966. (1966) 365.

¹⁵⁶ Benjamin GARCIA – Raúl SÁNCHEZ: Court-packing democratic decay: A necessary relationship? *Global Constitutionalism*. 2023/2. 350.

megváltoztatását, szemben a második esettel, amikor az átszervezés bírói függetlenségre gyakorolt hatása rendszerszinten gyakorol negatív hatást a „*liberális demokrácia különböző dimenzióira*”, célja a demokrácia erodálása.¹⁵⁷

Hasonló álláspontot képvisel Aylin Aydın-Cakir, aki megállapítja, hogy szoros összefüggés van a liberális demokráciákat veszélyeztető populizmus elterjedése és a (alkotmány)bírói hatalom korlátozására tett kísérletek között, melynek egyik eszköze lehet a kinevezés rendszerének átalakítása.¹⁵⁸ Cakir formális és informális *court-packing* között tesz különbséget. A formális *court-packing* alatt ért minden olyan tevékenységet, amely valamely felsőbb bíróság tagjainak „*kinevezési és felmentési eljárásait, hivatali idejüket, fizetésüket és felülvizsgálati jogkörüket rendezi*”.¹⁵⁹ Ez a mechanizmus legtöbbször szilárd jogi keretekkel rendelkezik, szemben az informális *court-packinggel*, minden olyan cselekvési stratégiát értünk ezalatt, amely „*célja az igazságszolgáltatás hatalmának és függetlenségének csorbitása*”.¹⁶⁰ Ez részben egybevág a fentebb említett *regime-driven court-packing* fogalmával, hiszen a demokrácia leépítésének egyik eszköze lehet a bírói függetlenség sérelme. Érvényes ez az állítás akkor is, ha nem a bírói hatalmi ág részét képező, rendes bíróság kapcsán merül fel ez a kérdés, hanem egy alkotmánybíróság vonatkozásában, sőt számos szerző ebben a kontextusban is beszél *court-packing*ről. A fentebb említett két fogalmi különbségtételen túl David Kosař és Katarína Šipulová az illegitim testületi átalakítások kapcsán négy nagy halmazba sorolva tizenhat esetet említ.¹⁶¹ A tizenhat általuk felsorolt esetből kettő az, ami szorosan kapcsolódik a kiválasztási eljárásokhoz: az, amikor a bírói kiválasztást megghiúsítják (*thwarting strategy*) és az, amikor a hivatali idő lejárta előtt neveznek ki új bírakat (*premature appointment*). A bírói kiválasztás megghiúsításának módszerét a kiüresítő stratégiák (*emptying strategies*) közé soroljuk és a leglényegesebb eleme az, hogy a kinevezési eljárást valamelyik eljárási lépésének elmaradásával próbálják megakadályozni. A szerzőpáros ebben az esetben külön kiemeli, hogy a fentebb már ismertetett megosztott kinevezési modell esetében a leggyakoribb ennek az előfordulása.¹⁶² A hivatal idő lejárta előtti kinevezés a 'cserestratégiák' (*swapping strategies*) közé sorolható. Ebben az esetben a kinevezésre jogosultak a bírák lemondása nélkül, azok hivatali idejének lejártát megelőzően új tagokat jelölhetnek a testületbe. Ebben az esetben a politikai szereplők tisztában vannak azzal, hogy a közelgő választásokat elveszíthetik, így ezzel

¹⁵⁷ Uo.

¹⁵⁸ Aylin ADIN-CAKIR: The varying effect of court-curbing: evidence from Hungary and Poland. *Journal of European Public Policy*. 2024/5. 1179.

¹⁵⁹ ADIN-CAKIR 1180.

¹⁶⁰ Uo.

¹⁶¹ David KOSAŘ-Katarína ŠIPULOVÁ: Comparative court-packing. *ICON*. 2023/1. 89–90.

¹⁶² Uo. 94.

próbálják elérni azt, hogy olyan bírát jelöljenek a testületbe, akik reményeik szerint az általuk képviselt politikai érdeket képviselik majd a testületi munkájuk során. Ennek megvalósulását legtöbbször az idézi elő, hogy a bírák mandátuma belátható időn belül le fog járni.¹⁶³ Ha egy politikai párt az említett két stratégia valamelyikével próbálja megváltoztatni egy alkotmánybíróság összetételét, az szinte kivétel nélkül veszélyezteti az alkotmánybírák függetlenségét és ezáltal a testület intézményi függetlenségét is, hiszen a cél szinte minden esetben a döntéshozatal befolyása, amely a hatalmi viszonyok felbomlásához vezethet.

5.1. A cél szentesíti az eszközt: A *court-packing* legitimitása

Ugyanakkor Kosař és Šipulová is elismeri, hogy vannak olyan esetek, amikor bár a befolyás nem zárható ki, azonban az valamilyen legitim célt szolgál. Tom Daily is ír olyan esetről, amikor az átalakítás 'orvosság' és van, amikor 'patológiás' helyzet.¹⁶⁴ A szerzők öt olyan célt határolnak el, amelyek megvalósítása érdekében az átalakítás jogszerű lehet. Eszerint legitimnek minősül egy átszervezés abban az esetben, ha az valamilyen demokratizálódási folyamat, demokratikus átalakulás része.¹⁶⁵ Jogszerű az átalakítás abban az esetben is, ha a testület korrumpálódik és nem lehet a tagjait a hatályos eljárási szabályok alkalmazásával leváltani. Ennek kapcsán az EJEB megállapította, hogy 2017-ben az albán alkotmánybírák elszámoltathatóságát szigorító törvény alkalmazása nem volt egyezményesértő és jogszerű volt az a gyakorlat, amely következtében a kilenc fős testület öt bíróját megfosztotta hivatalától.¹⁶⁶ Harmadik esetként említik a szerzők azt, amikor valamilyen korábbi jogszerűtlen testületi átszervezés miatt kerül sor *court-packingre*, annak érdekében, hogy az alkotmánybíróság jogszerű működését helyreállítsák.¹⁶⁷ A negyedik elemként azt a helyzetet emlegetik, amikor egy ideológiai szempontból túlzottan polarizált testület kiegyensúlyozását célozza az átalakítás. Nincs tudományos konszenzus arra vonatkozóan, hogy egy alkotmánybíróság összetételének mennyire kell tükröznie a politikai-társadalmi viszonyokat, sőt, vannak olyan nézetek, amelyek szerint az ideológiák által motivált átszervezés egyfajta megtorlási rendszert eredményez – azaz a váltakozó rezsimok mindig erre hivatkozva fogják átalakítani a testületeket.¹⁶⁸ Vannak azonban olyan, ideológiától mentes törekvések, amelyek egy hasonló célt tartanak szem előtt –

¹⁶³ KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 104.

¹⁶⁴ Tom DALY: „Good” Court-Packing? The Paradoxes of Constitutional Repair in Contexts of Democratic Decay. *German Law Journal*. 2022/8. 1092–1093.

¹⁶⁵ KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 112–113.

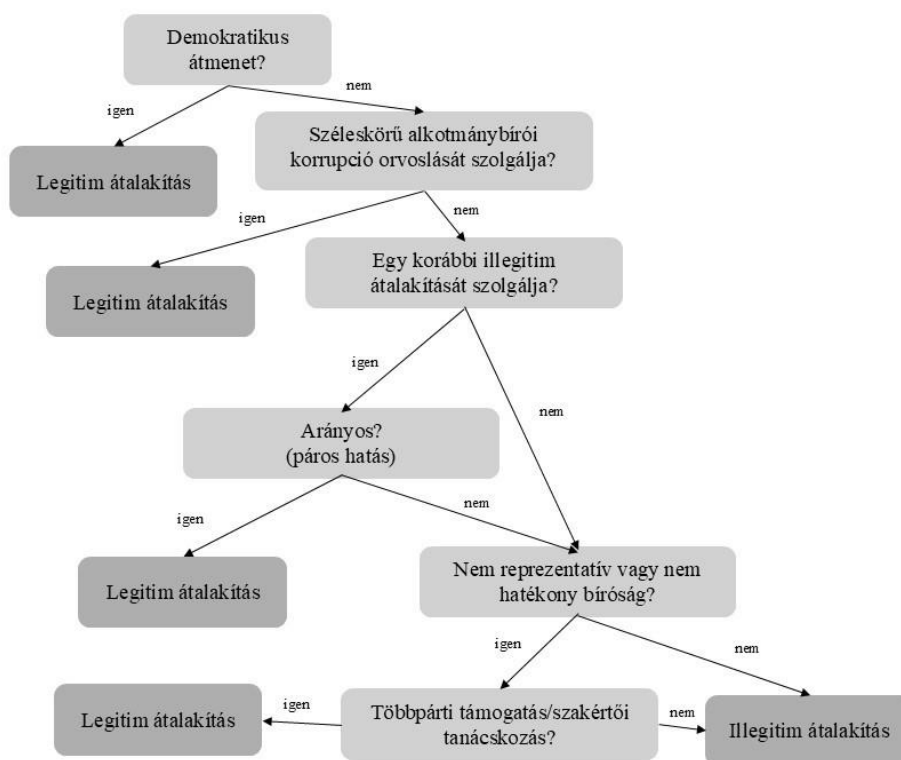
¹⁶⁶ Ld. Xhoxhaj v. Albánia no. 15227/19. 2021. szeptember 2-i ítélet

¹⁶⁷ KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 115–116.

¹⁶⁸ Jeff SHESHOL: Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court. *Journal of American History*. 2011/1. 240–241.

a testületek kiegyensúlyozottságát – a szervezeti átalakításoknál. Ezek legtöbbször egy adott állam etnikai összetételének, vagy valamilyen történelmi örökségből fakadó sajátosságnak, vallási, földrajzi jellemzőnek tudható be. Az ötödik eset, amely legitimálja a *court-packinget*, az a testületi munka hatékonyságának a növelése.¹⁶⁹ Az alkotmánybíróságokra nehezedő ügyteher, az eljárások elhúzódása érdekében elfogadott az átalakítás. Erre hivatkozva született meg a *court-packing* fogalmának kialakulása kapcsán említett *Judicial Procedure Reform Bill*, valamint erre hivatkozva növelték a normakontroll-tevékenységet végző ír Fellebbviteli Bíróság (*Court of Appeal*) tagjainak számát hat fővel.¹⁷⁰

5.2. A legitimitás algoritmus



2. ábra - A Kosař és Šipulová-féle legitimitás algoritmus

A legitimitás algoritmus célja az előző alfejezetben meghatározott célok megvalósításának módszeréhez nyújt egy gyakorlati szempontrendszert. A folyamatábra (2. ábra) lépésein végig haladva minősíthetjük, hogy egy konkrét esetben jogszerű volt-e az átalakítás. Azért említésre méltó a Kosař és Šipulová által megalkotott algoritmus, mert ahogy Daly is írja: „a court-

¹⁶⁹ KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 116.

¹⁷⁰ *Court of Appeal numbers to increase by 6.* Department of Justice of The Republic of Ireland. Press Release. 2019. március 22. (<https://bit.ly/47ZWq0m>)

packing legitimé nyilvánítása nem mentes a veszélyektől”, és a kockázatok komoly mérlegelését igényli.¹⁷¹ Ilyen kockázatként merülhet fel a *court-packing* ciklikus ismétlődése, a testületek átpolitizálódása, amelynek egyik következményeként jelentkezhet az, hogy a bírák döntéshozatalát a félelem hatja át, amikor politikai szempontból kiemelt ügyben kell határozni.¹⁷² Ezen előnyök és hátrányok figyelembevételével került kialakításra a négy lépéses algoritmus.

Ennek fényében – ahogy a 2. ábra is mutatja – elengedhetetlen annak a vizsgálata, hogy (i) az átalakítás demokratikus átmenet nyomán bevezetett intézkedések közé tartozik-e. A demokratikus átmenet esetén lehetőségük van a kormányoknak olyan politikák végrehajtására, amelyek alapesetben nem lennének összhangban a jogállamiság elveivel.¹⁷³ Amennyiben az átalakításra demokratikus átmenet részeként kerül sor, alapvetően jogszerűnek tekinthető. Ha ez a feltétel nem áll fent, akkor azt kell vizsgálni, hogy (ii) a széleskörű bírói korrupció megszüntetését célozza-e. Ez szintén legitimálja az átszervezést, azonban, ha ez a feltétel nem adott, akkor azt kell vizsgálni, hogy (iii) a *court-packing* egy korábbi illegitim átalakítás utáni helyreállítást szolgálja-e. Ha ez nem áll fent, akkor utolsó lépésként azt kell tanulmányozni, hogy valamilyen (iv) reprezentativitási szempontot helyeznek-e előtérbe, vagy a testületi munka hatékonyságának növelése a cél. Ha ezek közül egyik sem áll az átszervezés mögött, akkor a *court-packing* egész biztosan jogszerűtlen és valamely demokratikus jogelvbe fog ütközni.¹⁷⁴

5.3. *Court-packing* Spanyolországban

A spanyol eset körülményeit szemlélve és azokat összevetve a *court-packing* Kosař és Šipulová által elhatárolt tizenhat esetével, megállapítható, hogy az beleillik a *court-packing* szerzők által *thwarting strategy*-ként emlegetett alesetébe. A *thwarting* a testület kiüresítését célzó stratégia, amely megvalósulhat egyrészt a testület létszámának célzott intézkedéssel történő átmeneti csökkentésével, másrészt úgy, hogy a testület „rendes üresedése” következik be, azaz lejár a tagok mandátuma.¹⁷⁵ A szerzőpáros említi, hogy a *thwarting strategy*

¹⁷¹ DALY i. m. 1081.

¹⁷² KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 117–118.

¹⁷³ Ruti G. TEITEL: *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays*. Oxford University Press, Oxford, 2014. 149.

¹⁷⁴ KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 107. szerint a *court-packing* sértheti a jogállamiság elvét (beleértve a bírói függetlenség sérelmét), a hatalmi ágak szétválasztását, a demokráciát, a társadalmi érzékenységet, a bíróságokba vetett közbizalmat, valamint az igazságszolgáltatás megfelelő működését.

¹⁷⁵ Uo. 94.

alkalmazása főként olyan kinevezési metódusok esetén jellemző, amikor az adott eljárási szereplő nincsen ráhatással az egész eljárásra, valamint ott, ahol a kinevezés többszereplős.¹⁷⁶ Spanyolországban korábban említetteknek megfelelő rendes üresedést következett be, noha ebben az esetben a tagok hivatalba maradnak és ellátnak feladataikat addig, amíg utódaik hivatalba nem lépnek.¹⁷⁷ Azonban a spanyol eset történései teljesen egybevágóak az ilyenkor jellemző feltétellel, amely szerint a *court-packing* itt a kiválasztási eljárás egy lényegi lépésének elmaradásával következik be.¹⁷⁸ Bár a spanyol kinevezési eljárás a Kelemen szerinti megosztott modellhez sorolható, aminek fő jellemzője a kvótarendszer-szerű kinevezés, tehát egy adott hatalmi ág jelöléséhez nem szükséges a többi szereplő hozzájárulása, ebben az esetben a konkrét problémát a CGPJ belső, konszenzuális döntéshozatali mechanizmusa okozza. Így tehát az elmaradó eljárási lépés a CGPJ jelölésének elmaradása, amely megvalósítja a *court-packinget*.

A legitimitás algoritmus elemeit és a spanyol alkotmánybírósági működést megvizsgálva megállapítható, hogy az (i) nem kapcsolódik demokratikus átmenethez, nincs olyan körülmény, amely arra utalna, hogy Spanyolországban valamilyen rendszerátmenet történt volna. A testület korábban (ii) nem korrumpálódott, a tagok és a testület tevékenységét a jogszerűen, a jogszabályi követelmények betartásával végezte, így ennek megszüntetését sem szolgálja. A testület kiválasztása kapcsán az esettanulmányban említetthez hasonló probléma nem merült fel, tehát elmondható az is, hogy korábban (iii) nem történt illegitim átalakítás, így a legitimitás algoritmus ezen eleme sem igazolja a *court-packing* stratégiát. Az alkotmánybíróság működése a mandátumok lejárta előtt megfelelően működött, így a (iv/a) működés hatékonyabbá tétele sem igazolja a stratégia alkalmazását. A (iv/b) testület reprezentativitása is megfelelő volt, amelynek egyik legfőbb garanciája az maga a többszereplős eljárás, amely biztosítja, hogy a társadalmi érdekek megfelelően képviselve vannak a testületi munkában. Ezek alapján elmondható, hogy nincs olyan eleme az algoritmusnak, amely igazolhatná a stratégia alkalmazását, tehát a *court-packing* ebben az esetben illegitim. Ennek lehetséges következményeit és a helyzet orvoslására irányuló javaslatomat a következőkben veszem sorra.

¹⁷⁶ KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 94.

¹⁷⁷ LOTC 17. 2.

¹⁷⁸ KOSAŘ–ŠIPULOVÁ i. m. 94.

6. Következtetések

A *court-packing* önmagában nem normatív kategória, belőle jogok és kötelezettségek nem következnek, így kialakulása alapvetően nem vonz magával semmilyen hátrányos jogkövetkezményt, ugyanakkor a *court-packing* szinte minden esetben valamilyen jogelv sérelmével is együtt jár. A LOTC előírja, hogy az alkotmánybíróság valamely tagja mandátumának lejártá előtt négy hónappal megkeresi a javaslatételre jogosult szervek vezetőit, hogy kezdeményezzék az erre vonatkozó eljárást. Ez a rendelkezés garanciát kíván képezni arra, hogy a mandátumok lejártá és az új tagok megválasztása között a lehető legkevesebb idő teljen el. A *de lege lata* azonban az, hogy ez a szabályozási cél nem tud érvényesülni. Ennek két fő oka van: egyrészt nincs semmilyen jogérvényesítési eszköz, amely segítséget nyújt ahhoz, hogy a kinevezés a mandátumok lejártához időben minél közelebb történjen. Ebből következik az, hogy mindenképp szükséges valamilyen olyan garanciát építeni a jogszabályi keretrendszerbe, amely a jogérvényesülést garantálja. Másrészt az, hogy a kinevezésre jogosultak obstrukciószerűen halogatják a javaslatételt annak érdekében, hogy olyan tagot jelöljenek a testületbe, aki az ő érdekeit fogja képviselni a testületi munka során, rávilágít arra, hogy nem pusztán a jogalkotás, hanem a norma címzettjeinek és jogalkalmazónak is feladat annak elősegítése, hogy az alkotmánybíróság tagjainak kinevezése ne húzódhasson el.

Az alkotmánybíróságok függetlensége kapcsán számos olyan garancia került említésre, amely arra enged következtetni, hogy az alkotmánybírák kinevezésre vonatkozó jogszabályok egy stabil, a testület függetlenségét biztosító keretet nyújtanak. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec (2010) 12. sz. ajánlása a hivatali időre vonatkozó javaslatainál fogalmazza meg azt a kívánalmat, hogy az alkotmánybírák hivatali idejének biztonsága a függetlenségük kulcsfontosságú eleme.¹⁷⁹ A 3.2. alfejezetben már említettem, hogy a hivatali idő garanciája biztosított. Azonban, a spanyol jogszabályi keretrendszer vizsgálatát követően szembetűnő az, hogy nincsen vonatkozó szabályozás arra az esetre, ha a kinevezésre jogosult tagok a mandátum lejártát követően egy bizonyos időn belül nem tesznek javaslatot az új tagok személyére. Ennek következtében lényegében bármeddig elhúzódhat az új tagok kinevezése. Ez a kinevezésre jogosult indítékától függetlenül kiszámíthatatlanná teszi a kinevezési rendszert és ez a kiszámíthatatlanság veszélyezteti a jogbiztonságot. Ez részben korrigálható lenne a LOTC módosításával, amely, már korábban idézett rendelkezése kimondja, hogy a *Tribunal* tagja mandátumának lejártát megelőzően négy hónapon belül meg kell kezdeni a

¹⁷⁹ Európa Tanács Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12 ajánlás. 49.

konzultatív folyamatokat a kinevezésre jogosultakkal annak érdekében, hogy a döntés a mandátumok lejártáig létrejöjjön. Gertrude Lübke–Wolff cikkében kifejti, hogy abban az esetben, ha a kinevezések blokkolására kerül sor, célszerű alternatív kinevezési mechanizmust alkalmazni, amely álláspontja szerint történhet az érintett szerv plenáris ülése által.¹⁸⁰ Az alkotmánybíróságok bevonása a saját tagjairól való döntés meghozatalába nem példanélküli: Portugáliában a tizenhárom tagú testület három tagját az alkotmánybíróság kooptálja.¹⁸¹ Megfontolandó lehetőség volna a jogalkotónak olyan rendelkezés beiktatása a LOTC-ba, amely az ilyen esetekre nyújt garanciát és lehetőséget ad a testületnek, hogy a kinevezés elhúzóódása esetén, amennyiben bizonyos határidőn belül nem születik döntés, úgy a testület saját maga kooptáljon új tagot.

Fontos azonban hangsúlyozni, amint már fentebb említettem, hogy az alkotmánybírói kinevezésekre vonatkozó normák címzettjeinek és a jogalkalmazóknak a megfelelő jogértelmezése önmagában elégséges feltétel volna az esettanulmányban említett eseménysorozat megelőzéséhez. Az alkotmányozó azzal, hogy megalkotta a CE 159. cikk 1. bekezdését egyértelművé tette azt, hogy az itt biztosított, az alkotmánybírák jelölését lehetővé és egyúttal kötelezettséggé tevő jogosultság azt a célt szolgálja, hogy amennyiben a testület valamely tagjának lejár a mandátuma, a jogosultak új tagot jelölhessenek a testületbe. Minden olyan tevékenység, ami ezzel a jogalkotói céllal szembe megy, vagy annak elérést akadályozza és ellehetetleníti a joggyakorlást, az jogellenessé válhat, hiszen az alkotmánybírák jelölésére való jogosultság egyúttal kötelezettség is, a kötelezettség nem teljesítése pedig jogi felelősségre vonást eredményezhet. Tekintettel azonban arra, hogy a kinevezési jogosultság alkotmányban rögzített norma, így az szükségképpen *lex imperfecta* lesz, hiszen az alkotmány, „mint legfőbb jogtétel” mentes a szankciótól. Ugyanakkor Bragyova András és Gárdos–Orosz Fruzsina felhívja a figyelmet arra, hogy az, hogy az alkotmány a „*legalapvetőbb és legfontosabb jogtétel*”¹⁸² azt is jelenti, hogy ez az a norma, amely „*a jogrendszer minden normáját felhatalmazza*” és a jogrendszer minden normájának – így önmaga – érvényessége is ettől függ.¹⁸³ Azonban a jogsérelem akkor is *ipso facto* bekövetkezik, ha ahhoz a norma természeténél fogva semmilyen szankció és ezáltal jogi felelősségre vonás nem kapcsolódik. Az, hogy milyen politikai felelősség kapcsolódhat ahhoz, ha valamely kinevezésre jogosult

¹⁸⁰ Gertrude LÜBBE–WOLFF: How to Prevent Blockage of Judicial Appointments. *Verfassungsblog*. 2022. 10. 07. (<https://bit.ly/3CayrQk>)

¹⁸¹ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 27.

¹⁸² SZÁSZY–SCHWARZ Gusztáv: Az obstrukció jogtana. *Parlamentum Szemle*, 2017/1. 178.

¹⁸³ BRAGYOVA András–GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*. 2016/3. 39–40.

nem, vagy obstrukciószerűen gyakorolja a jogosultságát, egyrészt nehezen határozható meg, hiszen a politikai helyzet rendkívül gyorsan változik, másrészt túlmutat a jogtudomány és ezáltal jelen dolgozat vizsgálódási körén is. Annyit azonban mindenképp szükséges leszögezni, hogy ettől függetlenül a jogosultaknak – függetlenül attól, hogy politikai aktorok, vagy sem – szükséges annak tudatában gyakorolni a jelölési jogosultságukat, hogy amennyiben ezt nem az jogalkotói céllal összhangban teszik, az jogellenessé válik, akkor is, ha ehhez jogi szankció nem társul. Ennek szem előtt tartása az egyik legfőbb garanciája annak, hogy az esettanulmányban bemutatott eseménysorozat ismételten ne valósuljon meg.

7. Összegzés

Sorra véve a spanyol esettanulmány történéseit, az alkotmánybírói függetlenség intézményi és személyi oldalának elemeit, az erre vonatkozó uniós és nemzetközi ajánlásokat és követelményeket, valamint az alkotmánybírói kinevezések elméletét, a kinevezési modelleket, megállapítható, hogy bár nagyon fontos aspektusa az alkotmánybírárság függetlensége biztosításának a kinevezési rendszer megfelelő működése, ugyanakkor az, hogy egy állam milyen kinevezési modell mellett dönt, nem befolyásolja közvetlenül az alkotmánybírárság függetlenségét. A dolgozatban vázoltak egyértelművé tették, hogy a bevezetésben tett előfeltételezésemmel összhangban az alkotmánybírárságok személyi és szervezeti függetlenségének konkrét garanciái azok, amik ezt leginkább elősegítik a függetlenség érvényesülését. Ez a garanciarendszer a 6. fejezetben említett, határidőhöz kapcsolódó hézag kivételével hiánytalan. Fontos azonban a másik, fentebb említett aspektus is, hogy a politikai szereplők szem előtt tartásuk azt, hogy az állami-politikai hatalom alkotmányosan szabályozott és az ilyen viszonyokat szabályozó normáknak akkor is érvényt kell szerezni, ha azokhoz nem társul szankció. Tekintettel az alkotmánybírárság funkciójára, jogállására, minden hozzákapcsolódó tevékenység és működés szükségszerűen kapcsolódik politikai folyamatokhoz, áthatja a működését a napi politika, amely egy természetes folyamat. Ez a legfőbb okozója annak, hogy a jelölésre jogosultak sok esetben politikai logika mentén döntenek például a *court-packing* alkalmazásáról, noha ez számos esetben jogellenes lesz. Éppen ezért fontos, hogy a jogalkotó függetlenséghez szükséges jogszabályi keretrendszert és a megfelelő kontrollmechanizmusokat megalkossa, valamint az így megalkotott norma címzettjei ezeket a jogszabályokat megfelelően értelmezzék és alkalmazzák. Ha a jogosultak ennek megfelelően cselekednek, akkor a *Tribunal Constitucional* 'trónjának' megszerzése

valóban egyszerű és ami a legfontosabb, jogszerű lesz az azért 'harcoló' politikai szereplők számára.

8. Bibliográfia

Szakirodalom

1. Aylin ADIN–ÇAKIR: The varying effect of court-curbing: evidence from Hungary and Poland. *Journal of European Public Policy*. 2024/5.
2. BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság. In: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): *Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
3. Eszter BODNÁR: The Selection of Supreme Court Judges – What Can the World Learn from Canada, What Can Canada Learn from the World? *ELTE Law Journal*. 2017/2.
4. Elliot BULMER: Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability. *International IDEA Constitution-Building*. Primer 5., Stockholm, 2017.
5. BRAGYÓVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*. 2016/3.
6. Pablo CASTILLO–ORTIZ: The Dilemmas of Constitutional Courts and the Case for a New Design of Kelsenian Institutions. *Law and Philosophy*. 2020/6.
7. Arthur CHASKALSON: Tenure of the judges of the Constitutional Court. *Advocate*, 2001/3.
8. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 2010/3.
9. Tom DALY: „Good” Court-Packing? The Paradoxes of Constitutional Repair in Contexts of Democratic Decay. *German Law Journal*. 2022/8.
10. Tímea DRINÓCZI – Agnieszka BIEN–KACALA: Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. *German Law Journal*. 2019/8.
11. ERDŐS Csaba: Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai. In: KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok*. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 2013.
12. José Antonio ESTRADA MARÚN: La Designación de Magistrados del Tribunal Constitucional por el Gobierno. Apuntes con Motivo del Nombramiento Efectuado en 2014. *Revista de Estudios Políticos*. 2015/170.
13. Louis FAVOREU: *Les Cours constitutionnelles*. Paris, 1992.
14. Manuel GARCÍA–PELAYO: El <<status>> del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2014/2.

15. Elena GARCÍA – Cueva ROQUE: La Elección de los Jueces Constitucionales por los Poderes del Estado y la Preservación de la Necesaria Independencia. *Estudio de Deusto*. 2023/1.
16. Nuno GAROUPA – Marian GILI – Fernando GOMEZ POMAR: Mixed Judicial Selection and Constitutional Review: Evidence from Spain. *European Constitutional Law Review*. 2021/2.
17. KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és kinevezési ideje. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/5.
18. Katalin KELEMEN: Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal of for a new model for Hungary. *Acta Juridica Hungarica*. 2013/1.
19. Hans Kelsen: Ki legyen az alkotmány őre? In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Osiris, Budapest, 2002.
20. KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12.
21. David KOSAŘ – Katarína ŠIPULOVÁ: Comparative court-packing. *ICON*. 2023/1.
22. Kriszta KOVÁCS – Kim Lane SCHEPPELE: The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland – and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies*. 2018/3.
23. KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: Az Alkotmánybíróság, in: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2007.
24. Kasia LACH – Wojciech SADURSKI: Constitutional courts of Central and Eastern Europe: between adolescence and maturity. *Journal of Comparative Law*. 1998/2.
25. William E. LEUCHTENBURG: The Origins of Franklin D. Roosevelt's „Court-Packing” Plan. *The Supreme Court Review*. Vol. 1966. (1966)
26. Rait MARUSTE: The Role of the Constitutional Court in Democratic Society. *Juridica International*. 2007/XIII.
27. Fortunato MUSELLA – Luigi RULLO: Constitutional Courts in Turbulent Times. *European Politics and Society*. 2024/3.
28. Michael NELSON: The President and the Court: Reinterpreting the Court-packing Episode of 1937. *Political Science Quarterly*, 1988/2.
29. PÓCZA Kálmán: Az alkotmánybíráskodás gyakorlata összehasonlító szemszögből. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest, 2017.

30. SALAMON László – TAHYNE Kovács Ágnes: Jogállás. In: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Budapest, Pázmány Press, 2022.
31. Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Springer, Dodrecht, 2014.
32. Jeff SHESHOL: Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court. *Journal of American History*. 2011/1.
33. SMUK Péter: Ellenzéki jog a parlamenti jogban. *PhD-értekezés*. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2007.
34. SMUK Péter: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai. *Jog–Állam–Politika*. 2010/2.
35. Alec STONE SWEET: Constitutional Courts. In: Michael ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
36. SZÁSZY–SCHWARZ Gusztáv: Az obstrukció jogtana. *Parlamenti Szemle*, 2017/1.
37. Zoltán SZENTE – Fruzsina GÁRDOS–OROSZ: Judicial deference or political loyalty? The Hungarian Constitutional Court's role in tackling crisis situations. In: Zoltán SZENTE–Fruzsina GÁRDOS–OROSZ (szerk.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe*. Routledge, New York, 2018.
38. Ruti G. TEITEL: *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays*. Oxford University Press, Oxford, 2014.
39. Lydia TIEDE: Mixed Judicial Selection and Constitutional Review. *Comparative Political Studies*. 2020/7.
40. TILK Péter: A magyar Alkotmánybíróság. *PhD-értekezés*. Pécsi Tudományegyetem, 2008.

Jogforrások

1. Spanyolország Alkotmánya (1978. október 31.) (CE).
2. Bosznia-Hercegovina Alkotmánya (1994. június 24.)
3. Az Alkotmánybíróságról szóló, 1979. október 3-i 2/1979. sz. szervezeti törvény (LOTG).
4. Az igazságszolgáltatásról szóló, 1985. július 1-jei 6/1985. sz. szervezeti törvény (LOPJ).
5. A kormányról szóló, 1997. november 27-i 50/1997. sz. törvény (LG).
6. A 2023. évi általános állami költségvetésről szóló 2022. december 23-i 31/2022. sz. törvény (LGP).

7. 122/000090. számú törvényjavaslat.
8. 122/000271. sz. törvényjavaslat.
9. Az Alkotmánybíróság plenáris ülésének 1990. július 5-i megállapodása az Alkotmánybíróság Szervezeti és Személyzeti Szabályzatának jóváhagyásáról (ROP).

Soft law joganyagok

1. Európai Bizottság, 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Spanyolországban, SWD(2020) 308 final.
2. Európai Bizottság, 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Spanyolországban, SWD(2021) 710 final.
3. European Commission: Statement on Commission proposes to hold a structured dialogue on the implementation by Spain of the recommendation of the rule of law report related to the Spanish National Council for the Judiciary. Brüsszel, 2024. január 26.
4. Európa Tanács Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12 ajánlás.
5. Rafal MANKO: *Standards of Judicial Independence*. Council of Europe. 2021.
6. CDL-AD(2004)024 *Opinion on the Draft Constitutional Amendments with regard to the Constitutional Court of Turkey*, Velencei Bizottság, Strasbourg, 2004. július 29.
7. CDL-JD(2008)00 *European Standards on the Independence of the Judiciary*.
8. CDL-AD(2010)025 *Jelentés az ellenzék szerepéről egy demokratikus parlamentben*. Velencei Bizottság, Strasbourg, 2019.
9. GRECO, Fourth Evaluation Round – Addendum to the Second Compliance Report. GrecoRC4(2022)16. 2022. december 5.
10. Basic Principles on the Independence of the Judiciary. General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985. Egyesült Nemzetek Szervezete.

Esetjog

Spanyolország Alkotmánybírósága

1. AUTO 177/2022, de 19 de diciembre 1.

Emberi Jogok Európai Bírósága

1. Xhoxhaj v. Albánia no. 15227/19. 2021. szeptember 2-i ítélet.
2. Lorenzo Bragado és társai v. Spain no. 53193/21, 53707/21, 53848/21. 2023. június 22-i ítélet.

Konferencia-előadás

1. George PAPUASHVILI–Konstantine VARDZELASHVILI: The Guarantees of the Independence of the Constitutional Court. Rio de Janeiro (2010. január 16–18.): *2nd Congress „Separation of Power and Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies.* Velencei Bizottság. (<https://bit.ly/48uBVJI>)

Egyéb hivatkozások

1. Pedro AGUENDA: El Poder Judicial nombra a César Tolosa y María Luisa Segoviano magistrados del Constitucional por unanimidad. *ElDiario*. 2022. 12. 27. (<https://bit.ly/4chTWLu>)
2. Irene CASTRO–Aitor RIVEIRO–Alberto POZAS: El bloqueo del PP obliga al Gobierno a decidir en dos semanas si renueva por su cuenta el Constitucional. *El Diario*. 2022. május 30. (<https://bit.ly/3Wv735Y>)
3. Daniel GASCO: El bloqueo, el acuerdo, y la reforma del CGPJ. *El País*, 2024.06.27. (<https://bit.ly/3AnqDcU>)
4. Manuel V. GÓMEZ–José MARCOS–Carlos E. CUÉ: PSOE y PP cierran la renovación del Poder Judicial en Bruselas tras más de cinco años de bloqueo. *El País*. 2024.06.25. (<https://bit.ly/3SZA8px>)
5. Gertrude LÜBBE-WOLFF: How to Prevent Blockage of Judicial Appointments. *Verfassungsblog*. 2022.10.07. (<https://bit.ly/3CayrQk>)
6. Beatriz PARERA–Pablo GABILONDO: La progresista Isabel Perelló, nueva presidenta del CGPJ con el apoyo de los conservadores. *El Confidencial*. 2024.09.03. (<https://bit.ly/3XC3Rq1>)
7. Reyes RINCÓN: Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial. *El País*, 2020. 02. 20. (<https://bit.ly/3WkqEWs>)

8. Mikel Díez SARASOLA: EU's Involvement in the Renewal of the Spanish Council of the Judiciary. *Verfassungsblog*. 2024. febrúar 19. (<https://bit.ly/4fupIHZ>)
9. El PSOE y el PP cierran la lista para la renovación el CGPJ con el nombre de siete mujeres. *RTVE*, 2008.09.08. (<https://bit.ly/3YYa41w>)
10. *Court of Appeal numbers to increase by 6*. Department of Justice of The Republic of Ireland. Press Release. 2019. március 22. (<https://bit.ly/47ZWq0m>).
11. El CGPJ designa a César Tolosa y a María Luisa Segoviano nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Comunicación Poder Judicial. 2022.12.27. (<https://bit.ly/3Am8hZS>)
12. ¿Cómo se elige al Consejo General del Poder Judicial? ¿Por qué está bloqueada su renovación?, *VerificaRTVE/RTVE.es*, 2023. 12. 04. (<https://bit.ly/3U8FT5B>)
13. Spain's main party agree to renew judge's governing body after five year deadlock. *Reuters*, 2024. 06. 25. (<https://bit.ly/3Yx0NgN>)
14. Senado de España: XV Legislatura (<https://bit.ly/3tzUHzb>)