

AZ UKRÁN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK ELMOZDÍTÁSA



Az ukrán alkotmánybíróság elnökének elmozdítása

Shevchuk kontra Ukrajna

([474/21. sz. kérelem](#))

Az EJEB 2026. június 25-én a *Shevchuk kontra Ukrajna* ügyben megerősítette, hogy az alkotmánybírák és más magas közjogi tisztségviselők fegyelmi vagy elmozdítási eljárása során is maradéktalanul érvényesülniük kell a tisztességes eljárás garanciáinak. A Bíróság különösen kifogásolta, hogy a kérelmező ellen fellépő bírák maguk is részt vettek az ügy érdemi elbírálásában, továbbá azt, hogy az elmozdítás jogalapja nem volt kellően világos és előrelátható. E hiányosságok miatt az EJEB megállapította az EJE 6. és 8. cikkének megsértését. Az ítélet időszerűsége különös figyelmet érdemel, mert Magyarországon jelenleg is élénk közjogi és közéleti vita folyik egyes közjogi méltóságok megbízatásának megszüntetésére vagy idő előtti eltávolítására irányuló jogi megoldásokról. A strasbourgi döntés arra figyelmeztet, hogy az ilyen eljárások során a pártatlanság, a jobbiztonság és az előrelátható jogalkalmazás követelményei nem relativizálhatók, függetlenül az érintett tisztség alkotmányos jelentőségétől.

Tényállás

Stanislaw Shevchukot 2014-ben választotta meg az ukrán parlament az Alkotmánybíróság bírójává kinevezésére, meg nem újítható időtartamra, majd 2018-ban a testület elnökévé választották. 2019 tavaszán azonban az Alkotmánybíróságon belül súlyos konfliktus bontakozott ki közte és több alkotmánybíró között. Három bíró terjedelmes feljegyzésben azzal vádolta Shevchukot, hogy elnökként túllépte hatáskörét, jogellenesen nevezett ki tanácsadókat, politikai szerepet vállalt, beavatkozott más bírák munkájába és magatartásával veszélyeztette az Alkotmánybíróság függetlenségét és működését. A feljegyzés nyilvánosságra került, majd rövid időn belül fegyelmi eljárás indult ellene.

Az Alkotmánybíróság állandó Etikai és Ügyrendi Bizottsága megállapította, hogy Shevchuk magatartása „jelentős fegyelmi vétségnek”, illetve a bírói tisztséggel összeegyeztethetetlen súlyos és rendszeres kötelezettségszegésnek minősül, ezért indítványozta alkotmánybírói tisztségéből való elmozdítását. Az Alkotmánybíróság 2019. május 14-én titkos szavazással elfogadta a bizottság javaslatát, és megszüntette a kérelmező bírói megbízatását. Mivel az elnöki tisztséget csak hivatalban lévő alkotmánybíró tölthette be, ezzel egyidejűleg elnöki megbízatása is megszűnt.

Shevchuk a hazai bíróságok előtt vitatta az eljárás jogszerűségét. Álláspontja szerint a fegyelmi eljárást szabálytalanul indították meg, az ellene fellépő bírák – akik maguk fogalmazták meg a vádakokat – később a döntéshozatalban is részt vettek, kizárási indítványát pedig nem bírálták el. Azt is sérelmezte, hogy a terhére rótt cselekmények kizárólag az Alkotmánybíróság elnökeként végzett igazgatási tevékenységéhez kapcsolódtak, nem pedig bírói feladatainak ellátásához, ezért azok nem szolgálhattak volna alapul alkotmánybírói mandátumának megszüntetésére. Állítása szerint a fegyelmi tényállások túlságosan általánosak voltak, így nem lehetett előre látni, milyen magatartás vezethet a legsúlyosabb szankcióhoz.

Első fokon a közigazgatási bíróság helyt adott keresetének, megállapította az elmozdítás jogellenességét és elrendelte visszahelyezését. Az eljárás során azonban az Alkotmánybíróság értelmező határozatot hozott, amely szerint saját döntései – szervezeti és fegyelmi ügyekben is –

nem támadhatók bíróság előtt. Erre hivatkozva a másodfokú bíróság megszüntette az eljárást, a Legfelsőbb Bíróság pedig helybenhagyta ezt a döntést.

A strasbourgi eljárásban a kérelmező azt állította, hogy elmozdítása nem független és pártatlan fórum előtt történt, a fegyelmi szabályok nem voltak kellően világosak és előreláthatók, ezért sérült az Egyezmény 6. és 8. cikke (tiszteséges tárgyaláshoz való jog; magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog). Azzal is érvelt, hogy egyik sajtónyilatkozata miatt a véleménynyilvánítás szabadsága is sérelmet szenvedett.

Az EJEB előtt az ukrán kormány ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság fegyelmi ügyben maga is bíróságnak minősül, a kérelmező valamennyi eljárási garanciát megkapta, a döntés megfelelő jogszabályi alapon nyugodott, és a bírák részvétele nem vetett fel elfogultsági problémát. Álláspontja szerint a fegyelmi intézkedés a kérelmező súlyos hivatali visszaéléseire reagált, amelyek veszélyeztették az Alkotmánybíróság működését és a közbizalmat.

Ezután az Emberi Jogok Európai Bíróságának azt kellett eldöntenie, hogy a fegyelmi eljárás megfelelt-e a tiszteséges eljárás, a pártatlanság és a jogbiztonság Egyezményből fakadó követelményeinek.

A Bíróság ítélete

a) A tiszteséges eljárás garanciáinak sérelme

A 6. cikk alkalmazhatóságának vizsgálata során a Bíróság a Vilho Eskelinen-ítéletben kialakított kétlépcsős tesztet alkalmazta. Megállapította, hogy bár az Alkotmánybíróság döntésével szemben nem volt helye további bírói felülvizsgálatnak, maga az Alkotmánybíróság fegyelmi ügyben „bíróságnak” minősült az Egyezmény értelmében, mivel jogszabály alapján működött, meghatározott eljárásban döntött és határozata végleges volt. Mivel a kérelmező ügyét ez a testület érdemben elbírálta, nem volt megállapítható, hogy a nemzeti jog kizárta volna a bírósághoz fordulás lehetőségét, ezért az Eskelinen-teszt első feltétele nem teljesült, következésképpen a 6. cikk alkalmazandó volt. A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ebből nem következik a többlépcsős jogorvoslat követelménye, ezért a rendes bírósági felülvizsgálat hiánya önmagában nem sértette az Egyezményt.

Az ügy érdemében a Bíróság az objektív pártatlanság követelményének megsértését vizsgálta. Rögzítette, hogy a pártatlanság nemcsak a bíró személyes elfogultságát jelenti, hanem azt is, hogy a külső szemlélő számára se merülhessen fel megalapozott kétség a döntéshozók elfogultságát illetően. A demokratikus jogállamban az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom fenntartása megköveteli, hogy az igazságszolgáltatás ne csupán pártatlan legyen, hanem annak is látszódjon. Ennek biztosítását szolgálják különösen a bírák kizárására vonatkozó eljárási szabályok.

A konkrét ügyben a Bíróság döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy két alkotmánybíró – Sa. és Sl. – nem csupán a kérelmező ellen felhozott legsúlyosabb vádak kezdeményezői voltak, hanem azokat nyilvánosan is képviselték, részt vettek a fegyelmi eljárás megindításában, tagjai voltak a fegyelmi bizottságnak, megszavazták annak jelentését, majd az Alkotmánybíróság plenáris ülésén magáról az elmozdításról is döntöttek. A Bíróság szerint ez a kettős szerepkör objektív szempontból alkalmas volt arra, hogy megalapozott kétségeket ébresszen pártatlanságukkal kapcsolatban.

Ezt a következtetést tovább erősítette, hogy a kérelmező kizárási kifogásaira az Alkotmánybíróság érdemben nem reagált, a hatályos szabályozás pedig nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely ilyen fegyelmi eljárásban a bírák kizárását vagy az erre irányuló indítvány elbírálását lehetővé tette volna.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a nemzeti jogban meglévő kizárási mechanizmusok hiánya önmagában is releváns tényező az objektív pártatlanság vizsgálatakor.

A Bíróság figyelembe vette ugyan a Velencei Bizottság azon álláspontját, hogy kis létszámú alkotmánybíróságok esetében a kizárási szabályok túlzott alkalmazása működésképtelenséghez vezethet, azonban rámutatott arra, hogy az ukrán Alkotmánybíróság tizennyolc tagból állt. A Kormány nem igazolta, hogy Sa. és Sl. bírák részvétele nélkül nem lehetett volna határozatképes összetételben eljárni. Az sem szolgálhatott megfelelő indokként, hogy a kétharmados döntési küszöb elérése nehezebbé vált volna. Mindezek alapján a Bíróság megállapította az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének megsértését az objektív pártatlanság hiánya miatt.

b) A mandátum megszüntetésének anyagi jogi feltételei nem feleltek meg a jogállamiság követelményeinek

A 8. cikk vizsgálata során a Bíróság abból indult ki, hogy az alkotmánybírói tisztségből való elmozdítás a kérelmező szakmai hírnevét, egzisztenciáját és társadalmi kapcsolatait olyan mértékben érintette, hogy az magánéletébe való beavatkozásnak minősült.

A Bíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a kérelmező alkotmánybírói tisztségéből való elmozdítása megfelel-e az Egyezmény 8. cikke szerinti „törvényben előírt” követelménynek. Rámutatott, hogy e követelmény nem merül ki abban, hogy a beavatkozásnak létezik formális jogszabályi alapja. Az Egyezmény értelmében a jogszabálynak megfelelő minőségűnek is kell lennie, azaz hozzáférhetőnek, kellően pontosnak és előreláthatónak kell lennie, hogy az érintettek magatartásukat ahhoz igazíthassák. Ez azt jelenti, hogy az érintettnek – szükség esetén megfelelő jogi tanács igénybevételével – ésszerűen előre kell tudnia látni, hogy mely konkrét magatartások milyen jogkövetkezményekkel járhatnak, különösen akkor, ha azok a közjogi tisztség elvesztéséhez vezethetnek. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a jogszabályok természetüknél fogva nem képesek minden élethelyzetet részletesen szabályozni, azonban a legsúlyosabb jogkövetkezmények alkalmazásának feltételeit olyan pontossággal kell meghatározni, amely kizárja az önkényes jogalkalmazást, és megfelelő védelmet biztosít a hatóságok mérlegelési jogkörének kiszélesítésével szemben.

A Bíróság szerint e követelmények a jelen ügyben nem teljesültek. Az Alkotmánybíróság határozata lényegében változtatás nélkül átvette az Alkotmány általános megfogalmazását, amely „jelentős fegyelmi vétségéről”, illetve „súlyos vagy rendszeres kötelezettségszegésről” beszél, azonban nem fejtette ki, hogy a kérelmező konkrét cselekményei közül melyik milyen okból merítette ki e fogalmakat. Nem derült ki, milyen szempontok alapján minősült valamely magatartás „jelentős” fegyelmi vétségnek, illetve mi különböztette meg a „súlyos” és a „rendszeres” kötelezettségszegést. A Bíróság szerint az ilyen általános megfogalmazás nem tette előreláthatóvá, hogy mely cselekmények vezethetnek az alkotmánybírói mandátum megszüntetéséhez.

Különös jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a kérelmezőnek felrótt valamennyi magatartás az Alkotmánybíróság elnökeként végzett igazgatási feladataihoz kapcsolódott, nem pedig alkotmánybírói ítélezési tevékenységéhez. Az Alkotmánybíróság ennek ellenére nem az elnöki tisztségéből, hanem bírói megbízatásából mozdította el, anélkül hogy megindokolta volna, miként vezethetnek adminisztratív természetű kifogások az alkotmánybírói tisztség elvesztéséhez.

A Bíróság érvelésének egyik legfontosabb eleme ugyanakkor az volt, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján az eljárás tényleges célja nem a kérelmező alkotmánybírói tisztségének megszüntetése, hanem az Alkotmánybíróság elnöki tisztségéből való eltávolítása volt. Mivel azonban a belső szabályozás erre nem biztosított megfelelő jogi eszközt, a testület a bírák fegyelmi felelősségére szolgáló eljárást alkalmazta a bírói mandátum megszüntetésére. Az EJEB szerint a fegyelmi jog ilyen rendeltetésellenes alkalmazása nem egyeztethető össze a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményével. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a releváns hazai szabályok értelmezése nem felelt meg a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményének, így a beavatkozás nem volt „törvényben előírt” az Egyezmény 8. cikke értelmében.

A kérelmező véleménynyilvánítási szabadságára alapított panaszát a Bíróság nem találta megalapozottnak. Bár az egyik sajtónyilatkozata szerepelt a fegyelmi jelentésben, a rendelkezésre álló iratok alapján az elmozdítás nem e kijelentéshez, hanem a kérelmező teljes hivatali működésének értékeléséhez kapcsolódott, ráadásul a kérelmező az interjú teljes szövegét sem bocsátotta a Bíróság rendelkezésére.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága végül egyhangúlag megállapította az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének megsértését az objektív pártatlanság hiánya, valamint a 8. cikk megsértését a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményének sérelme miatt. A kérelmező részére 2 000 euró nem vagyoni kártérítést ítélt meg, míg vagyoni kárigényét bizonyítottság hiányában elutasította.

Összefoglalás

A Shevchuk-ítélet túlmutat az ukrán ügy sajátosságain. A Bíróság lényegében azt rögzíti, hogy jogállamban egy közjogi méltóság megbízatása kizárólag előre meghatározott, kellően világos és előrelátható megszüntetési okok alapján, pártatlan eljárásban szüntethető meg. Az Egyezménnyel nem egyeztethető össze, ha a jogalkalmazó egy más rendeltetésű jogintézményt használ fel azért, mert a jogrend nem biztosít közvetlen lehetőséget a mandátum megszüntetésére. Ez az elvi mérce a jelenlegi magyar közjogi viták értékelése szempontjából is figyelemre méltó.