

A „V4-ek” alapjogvédelmi rendszerének lényegéről

Az ún. „visegrádi országok”² múltja, volt szocialista öröksége, modellkövetése, fejlődési tendenciái sok rokon vonást mutatnak. A jogszociológiai hasonlóság lehetővé teheti számunkra is hasznos konzekvenciák levonását.³

Mint e sorok írója korábbi publikációban is kifejtette: az alapjogvédelem átfogó összefüggésrendszert képez. Kiemelkedő jelentőségű a normakontroll, de ezt is megelőzi az alapjogi bíráskodás megléte, akár külön szervezettel, akár a hagyományos bíróságok útján. Én magam az előbbi modell mellett teszek hitet, ezáltal ugyanis a klasszikus igazságszolgáltatás jobban megmaradhat a dogmatikailag zárt jog belső rendszerében.⁴ Mértékkel nem árt, ha az eljáró bíróságok nem zárkoznak el az alapjogi logikától, de csak a (megfelelő) normák által keretbe szorítva és csak a jogszabályok célja szerinti értelmezéssel. A jogérvényesítés „légtüres tereit” az ombudsmani funkciót betöltő szerv hathatja át a jogvédelem szelével.⁵ Az egyes országok alapjogvédelmének szervezetét komplex rendszerként vizsgáljuk. Az már nagy vonalakban elsőre is látszik, hogy a közép-európai országokban – az amerikai intellektuális befolyás ellenére – a rendszerváltozást követően centralizált alkotmánybíróságokat hoztak létre, ez szinte alkotmányos identitásuk részévé vált.⁶

I. Lengyelország

¹ Tanszékvezető egyetemi docens, KRE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: cservak.csaba@kre.hu

² A tanulmány Lengyelország, Csehország és Szlovákia alapjogvédelmi szervezetrendszerét veszi górcső alá. A magyar rendszer elemeire a külföldi intézmények kapcsán összehasonlító jelleggel utalunk. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreinek – az Alaptörvény hatására bekövetkező – változásairól ld: TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában: In: Kuboviczné Borbély Anett, Téglási András, Virányi András (szerk.): Az új Alaptörvényről elfogadás előtt: tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, 2011. 218-231. A magyar Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlatáról az Alaptörvény hatálybalépése után ld: TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle* 2015/2. 17-23.; TÉGLÁSI András: The Protection of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary After the New Fundamental Law Entered into Force in 2012. In: Szente Zoltán – Mandák Fanni – Fejes Zsuzsanna (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Paris: Éditions L'Harmattan, 2015. 77-93., a magyar választási rendszer átalakításáról az Alaptörvényt követően ld: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections. *Osteuropa-Recht* 2015/3. 335-362.

³ A jogszociológiai szemléletmódról ld. POKOL Béla: *Jogelmélet, Századvég*, 2005. Budapest, 425-428.

⁴ Az alapjogi és szakjogági dogmatika keveredésének veszélyéről ld. TÉGLÁSI András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben- különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére, *Jogtudományi közlöny*, 2015/3. sz., 144-146. o. Ugyanezen problémakörrel ld. MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán: A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák, *Jogelméleti szemle*, 2012/2. szám

⁵ CSERVÁK Csaba: Az alapjogok (és az Alaptörvény) érvényesüléséről, alkalmazhatóságáról, *Jogelméleti szemle*, 2017/3. sz.

⁶ Az európai alkotmányos identitásról ld. FEJES Zsuzsanna: *Az európai alkotmányos identitás dilemmái*, In: CSERNY Ákos (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*, 2013. Budapest, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, különösen pp. 163-166. Az alkotmányos identitás fogalmáról általánosságban ld. TRÓCSÁNYI László: Alkotmányos identitás és európai integráció, In: JAKAB Éva-POZSONYI Norbert (szerk.) *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*. 516 p. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. pp. 473-482.

Lengyelországban már 1985-ben ténylegesen megkezdte működését az alkotmánybíróság. Pont ezen kompromisszumos jellegből adódóan is a Sejm kétharmados többséggel felülírhatta az AB döntéseit.⁷ A klasszikus centralizált modellbe sorolható testület jogállását az 1997-es alkotmányozás kristályosította ki.⁸ Figyelemre méltó, hogy az alkotmánybírákat a Szejm egyszerű többséggel választja az újraválasztás tilalma mellett, és a megválasztott alkotmánybírák többségi javaslatára közülük az államfő nevezi ki az AB elnökét és helyettesét, hivatali idejük teljes időtartamára.⁹

Az alkotmánybíróság státusza, hatáskörei alapján a klasszikus centralizált modellt mintázza. Eszerint a testület a következő ügyekben jár el:

- a) a törvények és nemzetközi egyezmények alkotmányossága
- b) törvények összeegyeztethetősége olyan nemzetközi egyezményekkel, amelyek ratifikálásához törvény előzetes jóváhagyása szükséges,
- c) központi állami szervek aktusainak összeegyeztethetősége az Alkotmánnyal, a ratifikált nemzetközi egyezményekkel és a törvényekkel,
- d) alkotmánysértésre vonatkozó panaszok elbírálása a lengyel alkotmány 79. cikk (1) bekezdésében¹⁰ meghatározottak szerint.¹¹

Az Alkotmánybíróság nemzetközi egyezmény, törvény, más normatív aktus alkotmányellenességét kimondó határozata esetén, az azokon alapuló végrehajtható bírói határozat, jogerős közigazgatási bírósági határozat vagy más döntés ellen perújításnak vagy a határozat, más döntés megsemmisítésének van helye, az azon eljárásra vonatkozó szabályokban meghatározott módon és elvek szerint¹². *Egy 2000-ben elfogadott törvénymódosítás értelmében az alkotmánybíróság egy már hatályát vesztt jogi normát is kontroll alá vonhat, amennyiben az alapjogok védelme érdekében szükséges.*¹³ Figyelemre méltó, hogy az államfő előzetes normakontrollja irányulhat egy törvény egésze, illetőleg csak egyes rendelkezései ellen.¹⁴ A testületnek – a költségvetési törvényt leszámítva – nincs kötöttsége a határidő tekintetében.¹⁵

Ki kell emelnünk, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye a korábbi magyar rendszert mintázza. Alkotmányjogi panaszt benyújtani kizárólag egy konkrét ügy kapcsán felmerülő jogszabály tekintetében lehet; az nem irányulhat bírósági vagy hatósági döntés

⁷ Ez az elv bekerült korábban több ország alkotmánybíráskodásra vonatkozó törvénybe. A portugál alkotmánybíróság előzetes normakontroll tárgyában hozott határozatát ugyanis a parlamentben jelenlévő képviselők 2/3-ának döntése közömbösíti, ha újból megerősítik a törvényt. Hasonló elvű volt a román rendszer, ahol a mindkét ház tagjainak kétharmados szavazatával újbóli megerősítést nyert jogszabály hatályban marad. És akkor még nem beszéltünk a konzultatív jellegű testületekről, a korábbi rendszerű francia Alkotmánytanácsról, a bolgár és orosz alkotmánybíróságokról. (Utóbbiak döntése egyes esetekben kötelező, míg a törvények tekintetében csak véleménynyilvánító. Ld. CSERVÁK Csaba: A végrehajtó hatalom és a parlament választása, Lícium-Art, 2016. Debrecen, 173-174. o.)

⁸ TÉGLÁSI András – T. KOVÁCS Júlia, Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál, Pro Publico Bono, 2015/1. sz., 92-94. o.

⁹ POKOL Béla: Alkotmánybírói döntési stílusok Európában, Jogelméleti Szemle 2015/3. szám, 120. o.

¹⁰ Lengyel Alkotmány 79. Cikk (1): Bármely bíróság az Alkotmánybírósághoz fordulhat jogkérdésben, valamint normatív aktus, ratifikált nemzetközi egyezmény, törvény alkotmányossága kérdésében, amennyiben az arra adott válasz befolyásolja az előtte lévő ügy eldöntését

¹¹ Ld. Lengyel Alkotmány 188. Cikk

¹² Ld. Lengyel Alkotmány 190. Cikk

¹³ TÉGLÁSI – T. KOVÁCS i.m. 95. o.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Ld. Lengyel Alkotmány 224. cikk 2. pont

felülvizsgálatára.¹⁶ (Természetesen itt is feltétel a jogerős döntés megléte, vagyis a jogorvoslati lehetőségek kimerítése.) Korábbi kutatásaim szerint a fentiek hazánkban jelentős joghézagot teremtettek, mert a kissé aggályos (de nem alkotmányellenes) jogszabály kissé merev, rugalmatlan értelmezéssel sok ügyben sértette a fél alapvető jogait, úgy, hogy sem az Alkotmánybíróságunk, sem a hagyományos bírósági rendszer nem teremthetett jogorvoslatot. Tehát, ahogy korábban fogalmaztunk, mintegy „légüres tér” uralkodott a jogvédelem egy szűk területén. Ez a „szűk” mivolt aligha vigasztalta azon állampolgárt, aki egy ide sorolható joghézag miatt dőlt nyomorba¹⁷ ...

A lengyel alkotmánybíróság döntési stílusa – a régió más államaihoz is viszonyítva – jobban emlékeztet a hazai helyzetre abban, hogy jelentősen alapoznak a vonatkozó régi döntéseikre az új határozataiknál. Jóllehet abban „nem érik el a magyar döntési gyakorlat tapadását a régi döntésekhez, hogy szövegesen is hosszan idéznék a régi döntéseket, de azért egy-egy dilemmára sokszor az egymást ismétlő régi döntések egész füzérét jelzik felsorolásszerűen.”¹⁸

*Bármely bíróság az Alkotmánybírósághoz fordulhat jogkérdésben, valamint normatív aktus, ratifikált nemzetközi egyezmény, törvény alkotmányossága kérdésében, amennyiben az arra adott válasz befolyásolja az előtte lévő ügy eldöntését*¹⁹. A törvényben meghatározott elvekkel összhangban mindenki, akinek alkotmányos jogát vagy szabadságát megsértették, jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni, hogy az döntsön az olyan törvény vagy más normatív aktus alkotmányosságáról, amelyre hivatkozással bíróság vagy közhatalmi szerv Alkotmányban rögzített szabadságairól, jogairól vagy kötelezettségeiről jogerős döntést hozott.²⁰ *Megemlítendő, hogy 1997. előtt a testület a hagyományos törvények – bíróságok fölötti kötelező – autentikus értelmezésének hatáskörével is rendelkezett, melyet a negatív tapasztalatokból tanulva eltöröltek.*²¹ *Érdekes viszont, hogy pont innentől vezették be az alkotmányjogi panaszt.*²² *Elvi szinten konfliktus merülhet fel az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között, mert egyes megközelítések szerint a hagyományos bíróságok rendelkeznek a „félretolás” joggal.*²³

Mindezek után említést kell tennünk az elmúlt év(ek) fejleményeiről. Az egyesek szerint az alkotmánybíróságok túlhatalmát megtestesítő „jurisztokratikus állam” ellenhatásaként számottevő reformokat vezettek be 2015-ben, amikor a markánsan nemzeti-keresztény Igazság és Rend Párt nyerte el a győzelmet. (A korábbi években szinte a félprezidenciális rendszerben jellemző kohabitáció bontakozott ki Lengyelországban.) A korábbi kormánytöbbség formálisan is jogsértőnek minősített alkotmánybíró-választásainak

¹⁶ TÉGLÁSI – T. KOVÁCS i.m. 93. o.

¹⁷ Ld. CSERVÁK Csaba: Az ombudsmantól az alkotmánybíróságig – az alapvető jogok védelmének rendszere, Lícium-Art, 2013. Debrecen, 127-134. o. Bár kissé szkeptikusak vagyunk az alkotmánybíráskodási funkcióval is rendelkező hagyományos bíróságok – amerikai jellegű – rendszerével szemben, hozzá kell tennünk, még ad absurdum az is lehet szerencsésebb megoldás, mint a „légüres teret” tartalmazó modell, ahol egyes kérdéseket sem a rendes bíróságok, sem a normakontrollt végző külön testület nem oldhat meg.

¹⁸ POKOL uo.

¹⁹ Ld. Lengyel Alkotmány 193. Cikk

²⁰ Ld. Lengyel Alkotmány 79. Cikk (1) bek.

²¹ POKOL/2005., 133. o.

²² Álláspontom szerint ez azért érdekes, mert pont az alkotmányjogi panasz megléte vonhatná maga után szükségszerűen, hogy a bíróságok figyelmezzenek az Alkotmánybíróság gyakorlatára. Ez természetesen a valódi alkotmányjogi panaszra igaz elsősorban. A lengyel testület e szabálmódosítással az igazságszolgáltatás felől (még inkább) a „negatív törvényhozás” irányába mozdult el.

²³ A vonatkozó rendelkezés szerint a rendes bíróságok az alkotmánybírósághoz fordulhatnak eljárásukat felfüggesztve normakontrollt kérve, amennyiben az értelmezés tekintetében kétségeik merülnek fel. Egyes interpretációk szerint utóbbi fordulat alapján, amennyiben viszont nincs kétség (a norma egyértelműen alkotmányellenes), úgy maga a bírói fórum dönthet a kérdéskörben. Ld. a témáról Lech GARLICKI: Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróságok, Fundamentum, 2010/1. sz., 11-12. o.

korrekciójaként az új többség öt új alkotmánybíró juttatott be a testületbe²⁴; „a még így is a korábbi kormánytöbbség politikai értékhangsúlyait érvényesítő alkotmánybírói többség blokkolási hatalmát csökkentendő kétharmados többségű döntési rendet hozott létre az alkotmánybírói törvény módosításával; az új törvényeket fél évig a kihirdetésük után még moratóriummal védte le”, és csak ezután kezdhettek normakontroll alá vonni ezeket az alkotmánybírókat.²⁵

A volt szocialista országok első ombudsmanját Lengyelországban választották meg. A szervezet monokratikus felépítésű, a vezető biztosnak legfeljebb három helyettese lehet. Feladataikat az ombudsman határozza meg, azzal a kitételrel, hogy egyiküknek mindenképp el kell látniuk a katonák jogvédelmét. A hivatal rendkívül számottevő, a kézirat lezártakor nagyjából 250 munkatársat foglalkoztatnak.²⁶ A biztost a Szejm egyszerű többséggel választja meg 5 évre, sajátos, hogy jelölési joga egy 35 képviselőből álló jelölőbizottságnak és a parlament marshalljának is van. A szenátus 30 napon belül megerősíti vagy megvétózza a jelöltet; a hallgatás érdekes módon bejegyzésnek minősítetik. (A helyetteseket ugyanígy.) Jelölési kritérium – dicséretes módon – a lengyel állampolgárság, a kiemelkedő jogi tudás és a szakmai tapasztalat. Fontosak továbbá a személy „erkölcsi értékei és szociális érzékenysége”.²⁷

Ellenőrzési jogköre kiterjed a klasszikus közigazgatás mellett az egyéb jogalkalmazó, tehát quasi közigazgatási feladatokat ellátó szervekre is, így szociális, szakmai és szövetkezeti intézményekre. Védendő kategóriának a polgárok szabadságai és törvényes jogai tekinthetők. Nem csupán panaszra jár el, hanem akár hivatalból, akár a Szejm elnökének felkérésére. A beadványozásra nincs határidő, sőt, az előzetes jogorvoslatok kimerítése sem alapfeltétel.²⁸ Az érintett szerv megkeresésére 30 napon belül reagálnia kell, vizsgálódási, iratbetekintési jogosultságai hagyományosnak tekinthetők.

A biztos azon felül, hogy eljárásokat kezdeményezhet, a folyamatban lévő ügyekbe beavatkozóként beléphet. Az alkotmánybírósnál utólagos normakontrollt indítványozhat. A legfelsőbb bíróságnál kötelezően jogértelmezést kezdeményezhet. Sajátos módon a bíróságok ellenőrzése általános érvénnyel nincs kivonva hatásköréből, de ez inkább vizsgálódási lehetőséget jelent. Természetesen az ítélkező tevékenységbe nem szólhat bele.

A magyarhoz hasonló módon be kell számolnia a biztosnak a parlamentben, ráadásul mindkét házban. Ezt egyrészt szóban is megvitatják, de írásban is közzéteszik a jelentést. Ezen felül az ombudsman rendszeresen beszámol a médiában tevékenységéről, tájékoztatja a közvéleményt a legfontosabb ügyekről. A biztos jogosult részt venni a Szejm ülésein is; jogszabály-alkotási és módosítási kezdeményezés lehetőségével rendelkezik.

A lengyel modell összességében igen dicséretes módon garantálja az alapvető jogok érvényesülését, főképp a számottevő alkotmánybírói és az igen erős hatáskörűnek számító ombudsmani rendszer révén.

II. Csehország

Rendkívül érdekes, hogy a legendás 1920-as Ausztriában bevezetett centralizált alkotmánybírói testülethez képest szinte feledésbe merült a Csehországban már 1921-ben működésbe lépett taláros testület. A kommunista hatalomátvétel ezt az intézményt

²⁴ Hasonló volt a helyzet, mint amikor hazánkban 2011-ben – az egyébként eredeti 15 fős testületet visszaállítva – 5 alkotmánybíró beválasztották a testületbe. (Négy újat, plusz egyet a megüresedő helyre.)

²⁵ POKOL Béla: A jurisztokratikus állam, Dialóg Campus, 2017. Budapest, 94. o.

²⁶ Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE Eötvös Kiadó, 2010 Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté-Péterfalvi Attila), 187. o.

²⁷ KUCSKO-STADLMAYER 188. o.

²⁸ Bár ez utóbbit a gyakorlat szinte elvárja, ld. KUCSKO-STADLMAYER 189. o.

természetesen eltörölte, annál meglepőbb viszont, hogy léte az 1960-as évek végétől ismételten bekerült az alkotmányba. Ténylegesen csak a rendszerváltozást követően honosodott meg újra az alkotmánybíráskodás Csehszlovákiában. Ennek rendszere alapjaiban határozta meg a későbbi csehországi és szlovákiai alapjogvédelmet. Az alkotmánybírákat az államfő nevezi ki a Szenátus egyetértésével.²⁹ *A cseh alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel egyedi ügyre kiható hatályú alkotmányjogi panasz elbírálása vonatkozásában, a testületnek nincs mérlegelési lehetősége a panasz befogadhatósága tekintetében.*³⁰

Csehországban az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik:

- a) törvények és egyedi rendelkezések megsemmisítése, amennyiben azok az alkotmányos rendbe ütköznek;
- b) egyéb normák és egyedi rendelkezések megsemmisítése, amennyiben azok az alkotmányos rendbe vagy törvénybe ütköznek;
- c) alkotmányjogi panaszok elbírálása, melyeket a helyi önkormányzati szervek nyújtanak be a törvénytelen állami beavatkozások ellen;
- d) annak elbírálása, hogy a Cseh Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló népszavazás végrehajtása összhangban áll-e a Cseh Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló népszavazásról rendelkező alkotmányos törvénnyel és a végrehajtási törvénnyel.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az is, hogy a nemzetközi egyezmények és az alkotmányos rend összhangjáról határozzon, még azok ratifikálása előtt. Amíg az Alkotmánybíróság határozata nem érkezik meg, az egyezmény nem ratifikálható. Bizonyos választójogi kérdésekben is jogosult eljárni a testület.³¹

Először a cseh alkotmánybírósági döntési stílus egészét érintve, szembetűnő a magyartól eltérése abban, hogy e döntés komplexitása ellenére fegyelmezetten ragaszkodnak a korábbi alkotmánybírósági döntések megidézésében a tárgyra vonatkozó néhány döntésükre, és nem vonultatják fel az ügyben szereplő alapjog más vonatkozásaiban hozott határozataikat, nem is beszélve az átfogóbb alkotmányos elvekre (jogállamra, hatalommegosztásra stb.) vonatkozó döntéseikről és azok argumentumairól. „Mindezek pozitív hatása a cseheknél, hogy így nem építenek fel egy párhuzamos alkotmányt a saját döntéseikből olyan szembetűnően, mint a magyar AB teszi...”³²

A cseh alkotmánybíráskodás melléköngéje a – politikai síkon a magyart jóval meghaladó – rettentő aktivista felfogás. Az 1990-es évek magyar alkotmánybíráinak írott alkotmányt elvető és ettől eltávolodó minden aktivizmusa ellenére nehéz elképzelni, hogy ilyen radikális döntésre jussanak, melyben az általuk kimondott alkotmányos mulasztás parlament általi teljesítését úgy próbálták volna meg kikényszeríteni, hogy a magyar állam kártérítési felelősségét deklarálják, és hívják fel a bíróságokat az ilyen perek lefolytatására.³³ Az (alkotmány)jogi és politikai felelősség keveredése igencsak diszfunkcionális hatásokkal járhat.³⁴

²⁹ A 15 (korábban 10) alkotmánybíró mandátuma 10 évre szól, a tagok újraválaszthatók.

³⁰ A befogadhatóságról egyes államokban ld. CSERVÁK Csaba: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése, Jogelméleti szemle, 2016/4. sz., 11-20. o.

³¹ TÉGLÁSI – T. KOVÁCS i.m., 95. o.

³² POKOL/2015., 109. o.

³³ POKOL uo.

³⁴ DOMOKOS Andrea–CSERVÁK Csaba: A büntetőjogi és politikai *felelősség* keveredése, vagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírlata, Jogelméleti szemle, 2017/1. sz., 36-49. o.

Törvény határozza meg, hogy ki és milyen feltételek mellett jogosult javaslatot benyújtani eljárás megkezdésére, valamint törvény határozza meg az Alkotmánybíróság eljárásának további szabályait. Az Alkotmánybíróság döntése a törvényben meghatározott módon való kihirdetéssel hatályosul, amennyiben az Alkotmánybíróság a hatályosságról nem rendelkezik eltérően³⁵.

Csehország viszonylag számottevő ombudsmani intézménnyel is rendelkezik. A szerv monokratikus felépítésű, az általános biztosnak egy helyettese van, aki őt távollétében helyettesíti, és akire egyes feladatait átruházhatja. Az ombudsmant és helyettesét sajátos módon választják. Az államfő és a szenátus egyaránt két-két jelöltet állíthat a pozícióra, a végső szót egyszerű többséggel a parlament mondja ki. A mandátum időtartama 6 év. Nincs különösebb végzettségi kritérium, cseh állampolgárság, cselekvőképesség és a 40. életév betöltése az alapfeltétel.

A tisztség viselőjének díjazása megegyezik a számvevőszék vezetőjének juttatásával, ami nagyjából egy miniszteri illetmény 125%-a. Hivatalában nagyjából 80 szakembert foglalkoztathat.³⁶

Az ombudsman a törvényi előírásokkal, a jó közigazgatás elveivel és a demokratikus jogállam követelményeivel szemben nyújt védelmet az állampolgároknak; a klasszikus közigazgatási intézmények mellett eljárhat például a Cseh Nemzeti Bank igazgatási jellegű tevékenységével, az egészségpénztárakkal és a személyes szabadságot korlátozó közgyógy intézményekkel szemben. Az eljárása alól kivont szervek köre lényegében megegyezik a magyar rendszerével.³⁷

Az eljárás illetékmentes, egy éven túli beadványokkal a biztos nem foglalkozhat, viszont *nem kell mindenképpen kimerítenie előzetesen a panaszosnak a rendelkezésre álló jogorvoslatokat*.

Az állami szervezetek együttműködési kötelezettségük áll fenn az ombudsmannal szemben, 30 napon belül válaszolniuk kell megkeresésére. Ennek keretében a biztos bármely hivatali helyiségbe előzetes engedély nélkül beléphet, iratokba belenézhet, az érintett tisztviselőket kikérdezheti.

A biztos közérdekű keresetet indíthat a legfőbb ügyésznél, módja van jogszabályalkotást kezdeményezni és normakontrollt indítványozni az alkotmánybíróságnál.

Az intézmény felépítése, hatásköre tehát igencsak hasonlít a magyar modelléhez, ami a viszonylag erős alkotmánybíróság megléte mellett – papíron – a hatékony alapjogvédelem letéteményesének tekinthető.

III. Szlovákia

Szlovákiában a korábbi csehszlovák rendszert folytatva a mondhatni klasszikus európai, centralizált modellbe tartozó alkotmánybíróságot vezették be. (Ennek ellenére viszont az alkotmány az igazságszolgáltatás hatalmi ágába sorolja be.) A tagokat az államfő nevezi ki.³⁸ A kassai székhelyű testület az alábbi kérdéskörökben rendelkezik hatáskörökkel:

³⁵ Ld. Cseh Alkotmány 87-89. Cikk

³⁶ Ld. KUCSKO-STADLMAYER 131-132. o.

³⁷ Uo.

³⁸ Korábban 10 alkotmánybíró nevezhetett ki a köztársasági elnök a parlament 20 jelöltje közül, 7 évre. A 2001 óta hatályos alkotmányszöveg szerint a 13 alkotmánybíró mandátumideje 12 év, viszont az újraválaszthatóság megszűnt.

- a) a törvények alkotmányosságáról, alkotmányos törvényekkel, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által jóváhagyott, törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződéssel való összeegyeztethetőségéről;
- b) a kormányrendeletek, általánosan kötelező miniszteri rendeletek és más központi államigazgatási szervek rendeleteinek alkotmányosságáról, alkotmányos törvényekkel, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által jóváhagyott, törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződéssel való összeegyeztethetőségéről;
- c) a 68. cikkben meghatározott általánosan kötelező rendeletek alkotmányosságáról, alkotmányos törvényekkel, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által jóváhagyott, törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződéssel való összeegyeztethetőségéről, amennyiben ez nem tartozik más bíróság hatáskörébe;
- d) az államigazgatás helyi szervei általánosan kötelező rendeleteinek és a 71. cikk (2) bekezdésében meghatározott önkormányzati rendeletek alkotmányosságáról, alkotmányos törvényekkel, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által jóváhagyott, törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződéssel, törvénnyel, kormányrendelettel, általánosan kötelező miniszteri rendelettel vagy más központi szerv rendeleteivel való összeegyeztethetőségéről, amennyiben ez nem tartozik más bíróság hatáskörébe.

Ki kell emelnünk az alkotmánybíróság azon jogkörét, miszerint felfüggesztheti a megtámadott normát, vagy annak valamely részét, amennyiben az alkalmazás alapvető jogokat és szabadságokat veszélyeztet, komoly gazdasági kárral, vagy egyéb súlyos, helyrehozhatatlan következménnyel jár.

Amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a fentiekben meghatározott jogi normák³⁹ összeegyeztethetetlenek, az érintett norma, vagy annak valamely része hatályát veszti. Az érintett normát kibocsátó szerv köteles azt az Alkotmányhoz, alkotmányos törvényekhez, törvényben megállapított módon kihirdetett nemzetközi szerződéshez, valamint az (1) bekezdés b) és c) pontok esetében a törvényekhez a d) pont esetében a kormányrendeletekhez és az általánosan kötelező miniszteri és más állami szervek által kibocsátott rendeletekhez igazítani, az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetését követő hat hónapon belül. Ennek elmulasztása esetén a norma vagy annak valamely része a kihirdetéstől számított hat hónap után hatályát veszti.

Az Alkotmánybíróság nem határoz törvényjavaslat, vagy más általánosan kötelező norma tervezetének alkotmányosságáról, törvényben megállapított módon kihirdetett nemzetközi szerződéssel, alkotmányos törvénnyel való összeegyeztethetőségéről.

A megtámadott rendelkezés, vagy annak egy része alkalmazásának felfüggesztéséről szóló határozat érvényessége akkor szűnik meg, ha az Alkotmánybíróság kihirdeti azon határozatát, hogy a megtámadott rendelkezés, vagy annak egy része alkalmazása felfüggesztésének okai megszűntek. Az Alkotmánybíróság érvényes határozata általánosan kötelező.⁴⁰

Az Alkotmánybíróság határoz a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának jóváhagyásához kötött nemzetközi szerződések alkotmányosságáról és alkotmányos törvényekkel való összeegyeztethetőségéről.

³⁹ Alkotmányos törvények, törvények, ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződések, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, más központi államigazgatási szerv rendelete, általánosan kötelező rendeletek, önkormányzati rendeletek

⁴⁰ Ld. Szlovák Alkotmány 125. Cikk

Az Alkotmánybíróság a fentiek szerinti határozatának meghozatalát a Szlovák Köztársaság elnöke és a kormány kezdeményezhetik, a megkötött nemzetközi szerződés Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsához való betérjesztés előtt.

Az Alkotmánybíróság az előzőek szerinti kezdeményezésről a törvényben megállapított határidőn belül határoz. Amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a nemzetközi szerződés alkotmányellenes, vagy összeegyeztethetetlen az alkotmányos törvényekkel, a nemzetközi szerződés nem ratifikálható⁴¹.

Az Alkotmánybíróság határoz az állampolgárok, vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által a 95. cikk (1) bekezdés szerint kezdeményezett népszavazás alkotmányosságáról és alkotmányos törvényekkel való összeegyeztethetőségéről.

Az Alkotmánybíróság fentiek szerinti határozatának meghozatalát a Szlovák Köztársaság elnöke kezdeményezheti a népszavazás kitézése előtt, ha kétségei vannak a 95. cikk (1) bekezdés szerinti állampolgári kezdeményezés vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa határozatának alkotmányossága, alkotmányos törvényekkel való összeegyeztethetősége felől.

Az Alkotmánybíróság az előzőekben meghatározott javaslatról a kézhezvételtől számított hatvan napon belül határoz, amennyiben úgy dönt, hogy a 95. cikk (1) bekezdés szerinti állampolgári kezdeményezés vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának határozata alkotmányellenes, vagy az alkotmányos törvényekkel összeegyeztethetetlen, a népszavazást nem lehet kitézni.⁴²

Témánk szempontjából ki kell emelnünk, hogy az Alkotmánybíróság elbírálja a természetes vagy jogi személyek panaszait, ha alapvető jogaik és szabadságaik, vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által jóváhagyott, törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződésen alapuló emberi jogaik és alapvető szabadságaik megsértésére hivatkoznak, amennyiben ez nem tartozik más bíróság hatáskörébe.

Amennyiben az Alkotmánybíróság a panasznak helyt ad, és határozatában megállapítja, hogy az előzőek szerint a jogokat és szabadságokat a hatályos határozat, intézkedés, vagy más cselekmény megsértette, az érintett határozatot, intézkedést, más cselekményt megsemmisíti. Amennyiben a jogok és szabadságok fentiek szerinti megsértése mulasztásból ered, az Alkotmánybíróság eljárásra utasítja a jogokat és szabadságokat megsértő szervet. Az Alkotmánybíróság ezzel egyidejűleg további vizsgálatot rendelhet el, megtilthatja az alapvető jogok és szabadságok, vagy a Szlovák Köztársaság által ratifikált, és törvényben meghatározott módon kihirdetett nemzetközi szerződésen alapuló emberi jogok és alapvető szabadságok megsértésének folytatását, vagy, amennyiben ez lehetséges, utasítja a jogsértőt, hogy állítsa vissza a leírtak szerinti jogsértés előtti állapotot.

*Panasz esetén az Alkotmánybíróság határozatában megfelelő pénzbeli kártérítést adhat a jogsérelmet szenvedő fél részére!*⁴³

Az Alkotmánybíróság határoz az önkormányzatok alkotmányellenes vagy törvénytelen határozatát vagy más cselekményét megtámadó panaszról, amennyiben ez nem tartozik más bíróság hatáskörébe.

Amennyiben az Alkotmánybíróság az önkormányzati szerv elleni panasznak helyt ad, meghatározza, hogy az alkotmányellenes vagy törvénytelen határozat vagy más önkormányzati cselekmény mely alkotmányos törvényt vagy törvényt sértette meg, illetve azt, hogy melyik volt a jogsértő határozat vagy cselekmény. Az Alkotmánybíróság megsemmisíti az érintett határozatot, vagy ha a jogsértés nem határozatban nyilvánult meg, megtiltja a

⁴¹ Ld. Szlovák Alkotmány 125/A Cikk

⁴² Ld. Szlovák Alkotmány 125/B. Cikk

⁴³ Ld. Szlovák Alkotmány 127. Cikk

jogsértő tevékenység folytatását, és amennyiben ez lehetséges, elrendeli az eredeti állapot helyreállítását⁴⁴.

Az Alkotmánybíróság értelmezi az Alkotmányt és az alkotmányos törvényeket, ha annak értelme vitatott.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság Alkotmányt, alkotmányos törvényt értelmező határozatát a törvények mintájára kell kihirdetni. A határozat kihirdetése napjától általánosan kötelező.⁴⁶ Az egyedi ügyek tekintetében az Alkotmánybíróság már korai éveitől megpróbálta jogértelmezési gyakorlatát a rendes bíróságokra rákényszeríteni, és szinte egy párhuzamos szakmai irányítás futott az igazságszolgáltatás vonatkozásában. Különösen a Jehova tanúival összefüggő legendás ügyben harapódzott el a „bíróságok háborúja”, ahol a katonai szolgálatmegtagadás terén merőben eltérő álláspontot fogalmazott meg az Alkotmánybíróság és a legfelső bíróság.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság alkotmánynak megfelelőnek ítélte a kommunista rendszert törvénytelennek deklaráló jogszabályt (1993.), ugyanis álláspontjuk szerint az alaptörvény nem értéksemleges, és a formális jogállam-felfogás helyett az anyagi/tartalmi jogállam-koncepciót kell preferálni.⁴⁸

A szlovák ombudsmani struktúra olyannyira monokratikus, hogy a biztosnak helyettese sincs. Az ombudsmant a parlament egyszerű többséggel választja meg. Minimum 15 képviselőnek van jelölési joga. Kiemelendő, hogy speciális végzettségi kritériumok nincsenek a tisztség betöltőjével szemben. Lényegében szlovák állampolgárság, szlovákiai lakhely, cselekvőképesség szükséges, illetőleg az, hogy az illető makulátlan személyiség legyen. Az irányadó törvény említi az „iskolázottságot” mint követelményt, azonban nem látja el ezt tiszta definícióval.⁴⁹

A tisztség szinte minden munkakörrel összeférhetetlen, a klasszikus oktatás, kutatás, szerzői jog alá eső tevékenység képez kivételt. A biztos függetlenségének követelményét kimondják a vonatkozó jogszabályok, azonban büntetőjogi mentelmi jogot nem élvez. Költségvetését egy 2004-es módosítás óta nem külön fejezet, hanem a pénzügyminisztérium kerete tartalmazza.⁵⁰ A biztos vizsgálatát megalapozhatják alkotmányos alapjogok, nemzetközi szerződésben ratifikált emberi jogok, valamint demokratikus államelvek.

Az ombudsman nem csupán a klasszikus közigazgatást ellenőrzi, hanem a „döntéshozó természetes és jogi személyeket”, tehát a magyar modellhez hasonlóan működésének keretei tágan értelmezhetők.⁵¹ Az igazságügyi szakigazgatást is ellenőrizheti, az ügyek elhúzódsáról is jelentést tehet. Természetesen hatásköre nem terjed ki az ítélkező tevékenység felülbírálatára. Bárki fordulhat panaszával a szervhez, sőt az hivatalból is

⁴⁴ Ld. Szlovák Alkotmány 127/A. Cikk

⁴⁵ Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti

- a) a képviselők legalább egyötöde;
- b) a Szlovák Köztársaság elnöke;
- c) a Szlovák Köztársaság Kormánya;
- d) bíróság;
- e) a legfőbb ügyész;
- f) szabadságukban, jogaikban (akár nemzetközi szerződésben rögzített jogaikban) sértett állampolgárok.

Ld. Szlovák Alkotmány 130. Cikk

⁴⁶ Ld. Szlovák Alkotmány 128. Cikk

⁴⁷ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest 2006., 484. o.

A taláros testület szerint a szolgálatmegtagadás a „ne bis in idem” elve (senkit nem lehet ugyanazért a bűncselekményért újból elítélni) alapján egyetlen egyszer büntethető egyazon személy tekintetében, míg a legfelső bíróság szerint minden konkrét megtagadás esetén újabb eljárást kell indítani.

⁴⁸ SZENTE uo.

⁴⁹ KUCSKO-STADLMAYER 257. o.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Uo.

eljárhat. A három évnél régebbi ügyre kiterjedő, valamint a nyilvánvalóan alaptalan panaszokat elutasíthatja.

Ellenőrzés nélkül tarthat kapcsolatot a személyes szabadságukban korlátozott személyekkel. Klasszikus ajánlási joggal rendelkezik, az illetékes hatósághoz fordulhat, kezdeményezhet büntetőeljárást, valamint alkotmánybíróági normakontrollt is.

Minden év elején jelentést készít a parlament részére. Ezen felül sok embert érintő, vagy egyebekben nagy jelentőségű ügyekben különjelentést is benyújthat. Jogszabályalkotást közvetlenül nem kezdeményezhet, hanem csupán közvetve, az ombudsmannal való kapcsolattartásra kijelölt parlamenti bizottságokon keresztül. (Ezek az emberi jogi, a nemzetiségi és a nők helyzetével foglalkozó bizottságok.)

A jogszabályok betűje alapján az alapjogvédelem megfelelő rendszerére figyelhetünk fel, álláspontom szerint az ombudsmannal szembeni végzettségi kritériumok hiánya és a teljes pénzügyi függetlenség csorbulása kárhóztatható.