

## Hispánia alapjogvédelmi szervezetrendszeréről

A címben szereplő geográfiai elnevezés nem csupán patetikus irodalmi megfogalmazás. Az egykori római birodalmi öröksége ugyanis nagyban meghatározta eme régió jogrendszerét. Nem pusztán a földrajzi közelség, hanem a párhuzamos jogfejlődés és jogi oktatás,<sup>2</sup> az egyes időszakokban érvényesülő perszonalunió, illetőleg egyes jogintézmények nagyjából egyidejű átvétele<sup>3</sup> is indokolja az érintett államok alkotmányosságának együttes görcső alá vételét. A római jog recepciójának jelentős szintje és a germán-római jogcsalád<sup>4</sup> tipikus ismérvei mutathatók ki ehelyütt magától értetődően. Ráadásul az alkotmánybíráskodási modellkövetés szempontjából is létfontosságú, hogy kifejezetten a német magánjogtudomány és a BGB komoly nyomott hagyott az ibériai jogalkotáson.<sup>5</sup> Ennek pedig alapjogvédelmi és szakjogági dogmatika keveredése<sup>6</sup> tekintetében lehet komoly jelentősége.

„Az írott alkotmány fölé emelkedő német alkotmánybíráskodás modellje az 1970-es évek végétől a diktátoraiktól megszabaduló Portugáliába és Spanyolországba került át, és különösen a spanyolok vették át a németektől a kitágított német alkotmánybíráskodás modelljét. Ahogy egyre fokozódott az írott alkotmánytól való elszakadás, az alkotmánybírák végül már azt is megtették, hogy nemcsak az alkotmány absztrakt, üres formuláit felhasználva nőttek a demokrácia parlamenti többsége fölé, hanem az alkotmány konkrét rendelkezéseit félresöpörve is hajlandók voltak dönteni.”<sup>7</sup>

A két ország a XX. században nem mindig tartozott a nyugati államok<sup>8</sup> jogállami fejlődésének fő sodorvonalába, így példájuk talán tanulságként is szolgálhat, még akár a volt szocialista országok vonatkozásában is. A félszigeten található miniállam, Andorra léte is említést érdemel. Az ország két társhercege (coprinceps) a francia – félprezidenciális – államelnök és Urgel püspöke.<sup>9</sup> A még mindig erősen tradicionális társadalmú „országoknak” két felsőbbírósága van. Az egyik a spanyolországi Urgelben, a másik a franciaországi Perpignanban található. Az utóbbi – francia államfő által kinevezett – öt fős grémium jár el a polgári peres jogvitákban.

<sup>1</sup> Tanszékvezető, habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

<sup>2</sup> A jogi oktatásról ld. NAGY Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*, Pólay Elemér Alapítvány, 2007. Szeged, különösen 38-42. o.

<sup>3</sup> Ehelyütt is ki kell emelnünk a sokszor nem kellően hangsúlyozott összehasonlító (alkotmány) jogi összefüggést, miszerint egy állam jogának szolgálai, mechanikus átvétele nem működhet automatikusan egy másik államban., Vö. ezt a jogátvétel, jogátvitel, jogkölcsonzés fogalmával ld. VARGA Csaba: *Jogfilozófia az ezredfordulón*, Szent István Társulat, 2004. Budapest, 69-97. o. Az átvétel aspektusából egy állam alkotmányos identitása is korlátot jelenthet. A témáról átfogóan TRÓCSÁNYI László: *The dilemmas of drafting the Hungarian fundamental law: constitutional identity and European integration*, Passau: Schenk Verlag, 2016. 250 o.

<sup>4</sup> A jogcsaládokról ld. különösen VISEGRÁDY Antal: *A magyar jogi kultúra az uniós tagállamok jogi kultúráinak rendszerében*, Szent István Társulat, 2017. Budapest, 10-15. o.

<sup>5</sup> Ld. HAMZA Gábor: *Az európai magánjog fejlődése*, Nemzeti tankönyvkiadó, 2002. Budapest, 157-162. o.

<sup>6</sup> MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán: *A magánjogi és az alapjogi érvelések együttlélése – feszültségek és dilemmák*, Jogelméleti szemle, 2012/2. szám

<sup>7</sup> POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*, Dialóg Campus Kiadó, 2017. Budapest, 9. o.

<sup>8</sup> SZMODIS Jenő: *Adalékok a nyugati jog problematikájához*. (Válasz Péteri Zoltán tanulmányára) *Állam- és Jogtudomány* 51:(2) 203-218. 2010;

<sup>9</sup> HAMZA i.m. 160. o. Már csak ezért is számottevő a francia jogi hatás a német mellett.

## I. Portugália

A portugál alkotmánybíráskodási modellt egyesek sajátos „vegyes” rendszernek minősítik.<sup>10</sup> Van ugyanis külön egy normakontrollt végző testület, azonban mindegyik bíróság jogosult adott esetben az alkotmány alkalmazására.<sup>11</sup> Tehát lényegében az USA-ban kibontakozott decentralizált modell manifesztációjára is felfigyelhetünk, mivel az eljáró bírónak alkotmányos felhatalmazása van félretolni a szerinte alapjogokat (alkotmányt) sértő normákat. Ugyanakkor az alaptörvény létesít egy normakontrollra specializálódott külön szervet, mely az igazságszolgáltatástól elkülönül; nem rendelkezik például „semmítőszéki” funkciókkal.

A Portugál Alkotmány fontos garanciális rendelkezést tartalmaz. A Nemzetgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik a törvények kibocsátása az Alkotmánybíróság szervezete, működése és eljárása tekintetében is.<sup>12</sup>

Az alkotmánybírák megválasztási módja igen sajátos módon tekinthető „többcsatornásnak.” A 13 tagú testületből 10 főt a parlament választ meg. Az így felálló grémiumnak viszont joga van további három főt kooptálnia, mintegy maga közé választania. Ezen különlegesnek tekinthető modell javára írható – a szakmai szűrő mellett –, hogy a népszuverenitás letéteményesének tekinthető parlament legitimálja jelentősen a tisztségviselőket. Továbbá viszont lehetőséget ad „belső” korrekcióra. Politikailag kevésbé beágyazott, de széles körben elismeréstől övezett szakemberek is bekerülhetnek a testületbe. Maguk az alkotmánybírák a politikai döntéshozóknál nagyobb valószínűséggel lesznek például tekintettel arra, hogy mondjuk polgári- vagy büntetőjogászra, elméleti vagy gyakorlati szaktekintélyre van-e nagyobb szüksége a kollektívának. Ezen megoldás mellékszövegje lehet viszont, hogy túlzottan egy szűk körön belüli patriarchális viszonyok, korábbi előmenetek vagy konfliktusok határozhatják meg a preferált személyi kilétét.

*A Portugál Alkotmány sommásan kimondja, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az alkotmányosság és törvényesség kérdésében való döntés.<sup>13</sup> A mihez tartás végett ugyancsak kimondja az evidenciát, miszerint alkotmányellenes minden olyan jogszabály, amely az Alkotmány valamelyik rendelkezésébe, vagy az azokban található alapelvekbe ütközik.*

A tartalmi vagy formai okból alkotmányellenes, de már ratifikált nemzetközi szerződések a portugál jog részeként alkalmazhatóak, amennyiben a szerződést a másik szerződő fél is alkalmazza. Nincs helye a szerződés alkalmazásának, ha az az alapelvekbe ütközik.<sup>14</sup>

Ki kell emelnünk, az Alkotmánybíróság jogosult mulasztásban megnyilvánuló

---

<sup>10</sup> A svájci és a görög modellt is vegyesnek tekinthetjük. *Svájcot* illetően úgy is fogalmazhatnánk, a klasszikus európai és amerikai modell sajátos ötvözetje jött létre. Minden bíróságnak joga van – a szövetségi szintűek kivételével – a törvények alkotmányosságának vizsgálatára. A Szövetségi Bíróságnak egyrészt hatáskörében áll az egyéni alkotmányjogi panaszok elbírálására; megsemmisítenie azonban csak a kantonális szintű jogszabályokat lehetséges.

A *görög* alkotmánybíráskodás típusa szintén „fehér holló”; felsőbbbírósági tagok és jogászprofesszorok közül sorshúzással jelölik ki a személyeket. A testületnek csak a törvények kontrollálására van jogköre, alacsonyabb szintű jogszabályokra nézvést nincs. Emellett kiemelendő, hogy más bíróságok is vizsgálják a maguk hatáskörében a jogszabályok alkotmányosságát. Ld. ehhez CSERVÁK Csaba: Az ombudsmantól az alkotmánybírárságig, *Lícium-Art*, 2013. Debrecen, 104. o.

<sup>11</sup> LEGÉNY Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei (In: Összehasonlító alkotmányjog, szerk.: Tóth Judit-Legény Krisztián, Complex, Budapest 2006.), 230. o.

<sup>12</sup> Ld. Portugál Alkotmány 164. Cikk

<sup>13</sup> Ld. Portugál Alkotmány 223. Cikk, Utóbbi fordulat érdekes megfogalmazás; az egyes részletszabályoktól és eseti értelmezésüktől is függ. (Vagyis az AB törvényértelmezése is a bíróságoké felett áll.)

<sup>14</sup> Ld. Portugál Alkotmány 277. Cikk

alkotmányellenességet is megállapítani, és a hatáskörrel rendelkező szervet az alkotmányos rendelkezések végrehajtására felszólítani.<sup>15</sup>

*Viszonylag erős az alkotmányjogi panasz intézménye. Az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik panaszok elbírálására a következő bírói ítéletekkel szemben:*

- a) jogszabály alkalmazásának megtagadása alkotmányellenességre való hivatkozással;
- b) olyan jogszabály alkalmazása kapcsán, amelynek alkotmányossága megkérdőjeleződött az eljárás során.

*Az alkotmánybíróság felülvizsgálatot folytat és általánosan kötelező határozatot hoz a következő esetekben:*

- a) bármilyen jogszabály alkotmányellenessége;
- b) jogszabály rendelkezésének törvényellenessége, ha az magasabb jogszabállyal ellentétes;
- c) regionális törvény rendelkezésének törvénytelenessége, ha az autonóm régió státútumába vagy általános törvénybe ütközik;
- d) legfelsőbb hatóság által kibocsátott jogszabály törvénytelenessége, ha az ellentétes a régió státútumban meghatározott jogaival.

Összességében tehát maga a bírói mérlegelés alkotmányellenessége nem állapítható meg, e modell inkább a korábbi magyar megoldáshoz hasonlít. Ha a gyakorlat kissé kiterjesztőbben is értelmezné az előbbieket, a tételes jog szabályai szerint maradhatnak „légüres terek” az alapjogi bírászkodás tekintetében.<sup>16</sup> Ezért is lehet még nagyobb jelentősége az ombudsman intézményének. Akképp is fogalmazhatnánk: az Alkotmánybíróság a letéteményese annak, hogy az alapjogi aktivizmusra felhatalmazott rendes bíróságok ne élhessenek vissza hatáskörüikkel. (Inkább az lehet a probléma, hogy a túlzottan merev, textualista, a szavak szó szerinti jelentéséhez igazodó értelmezést követő alsóbb fórumok kvázi alapjogsértő döntéseit nem tudja orvosolni a taláros testület.)

A köztársasági elnök felkérheti az Alkotmánybíróságot nemzetközi szerződés rendelkezései alkotmányosságának előzetes vizsgálatára azon nemzetközi szerződések esetében, amelyeket részére megküldtek ratifikálásra, törvényként vagy törvényerejű rendeletként való kihirdetésére, vagy ha rendelet felhatalmazta a köztársasági elnököt a szerződés aláírására.

---

<sup>15</sup> LEGÉNY i.m. 231. o.

<sup>16</sup> Ehelyütt csak röviden szeretnék utalni a témával összefüggésben egyik fő kutatási csapásirányomra. Egy jogszabálynak elképzelhető, hogy több értelmezése lehetséges, melyek mind elfogadhatóak; egyiket sem lehet tarthatatlannak minősíteni. Ez önmagában még nem jelent feltétlenül alaptörvény-ellenességet. (Noha kétségtelenül aggályos a jogbiztonság szempontjából, és egyéb aspektusok esetén maga után vonhatja az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntését.)

Az is lehetséges, hogy a bíróságok egy jogszabálynak több értelmezését alkalmazzák, de ezek egyike kifejezetten hibásnak számít. Ilyenkor – legvégső esetben – a Kúria remélhetőleg felülvizsgálati eljárás keretében orvosolja a jogsérelmet, amennyiben annak feltételei fennállnak, jogegységi eljárást folytat le. Ez a bizonyos „hiba” azonban nem biztos, hogy eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, ekképp az sem biztos, hogy az Alkotmánybíróságnak lehet-e hatásköre eljárni.

Ha egy norma kizárólag olyan jelentést tartalmat hordozhat, mely nem lehet egy jogállami törvényhozó hatalom célja, úgy nagy valószínűséggel az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése vár rá. Az ilyen jogszabály abszurditását észlelnie kell az egyes eljáró bíróságoknak, és fontos, hogy az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezzék az Alkotmánybíróság döntését. Az igazi nehézséget azon ügyek eldöntése jelenti, melyek esetében egy normának vagy több lehetséges értelmezése mellett az értelmezések egyike alaptörvény-ellenes, vagy pedig (megint csak több lehetséges értelem esetén) a jogértelmezések összes módszerének alkalmazása csak egyetlen olyan jelentést hoz ki, mely megfelel az alkotmányosságnak. Ez utóbbi esetkörök érinthetik érzékenyen az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti hatáskörmegoszlást. Amennyiben ugyanis előbbi taláros testület nem csak Alaptörvény-ellenesség, hanem „csupán” jogellenesség esetén is megállapítja saját hatáskörének fennállását, úgy lényegében „szuperbírósággá” válik, voltaképp minden konkrét ügyben a Kúria fölé emelkedik. Ezzel átlépne rendeltetésén, jelentős jogbizonytalanságot okozva, a céltól eltérően egyszerűen ötfokozatúvá átalakítva a bírósági rendszert. A jogértelmezést módszereiről ld. még TÓTH J. Zoltán: Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban, Jogelméleti Szemle, 2009/4. szám

*Ismert az előzetes normakontroll intézménye is. A köztársasági elnök, a miniszterelnök és a választójogosult képviselők együtöde felkérheti az Alkotmánybíróságot minden olyan jogszabály alkotmányosságának előzetes vizsgálatára, amelyet a köztársasági elnökhöz organikus törvényként való kihirdetésre felterjesztettek.*

Azon a napon, amelyen a Nemzetgyűlés elnöke a jogszabályt organikus törvényként való kihirdetésre a köztársasági elnökhöz felterjesztette, tájékoztatja a miniszterelnököt és a nemzetgyűlési képviselőcsoportokat.

A fentiekben meghatározott<sup>17</sup> előzetes normakontrollnak az előzőekben meghatározott<sup>18</sup> időponttól számított nyolc napon belül van helye.

A korábbiakban meghatározott rendelkezéseit<sup>19</sup> nem érintve, a köztársasági elnök a fent meghatározott<sup>20</sup> jogszabályokat nem hirdeti ki a kézhezvételtől számított nyolc napon belül. Amennyiben az Alkotmánybírósághoz felkérés érkezik, nincs helye a kihirdetésnek, annak határozata előtt.

Az Alkotmánybíróság 25 napon belül hoz határozatot. Az előzőekben meghatározott esetben<sup>21</sup> ezt az időintervallumot a köztársasági elnök sürgős esetben csökkentheti.<sup>22</sup>

Amennyiben az Alkotmánybíróság úgy határoz, hogy rendelet vagy nemzetközi szerződés valamely rendelkezése alkotmányellenes, a jogszabállyal szemben – annak megfelelően, hogy kinek a hatáskörébe tartozik – a köztársasági elnök vagy miniszter vétőjoggal él, és azt a jogszabályt elfogadó szervhez visszaküldi.

Az előzőekben meghatározott esetben a rendeletet nem lehet aláírni és kihirdetni mindaddig, amíg a jogalkotó az alkotmányellenesnek minősített rendelkezést nem törli, kivéve, ha a jelenlevő képviselők kétharmada a rendelkezést megerősíti, amennyiben ez a többség kiteszi a képviselők abszolút többségét.

*Amennyiben a jogszabályt módosították – annak megfelelően, hogy kinek a hatáskörébe tartozik – a köztársasági elnök vagy a miniszter előzetes normakontrollt kezdeményezhet.*

Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés valamely részét alkotmányellenesnek minősíti, a Nemzetgyűlés a szerződést csak abban az esetben ratifikálhatja, ha a jelenlevő képviselők kétharmada a rendelkezést megerősíti, és ez a többség kiteszi a képviselők abszolút többségét.

*Az Alkotmánybíróság alkotmányosság és törvényesség tárgyában hozott általánosan kötelező határozatát a következő személyek kezdeményezhetik:*

- a) a köztársasági elnök
- b) a Nemzetgyűlés elnöke

---

<sup>17</sup>Portugál Alkotmány 278. Cikk (4): A köztársasági elnök, a miniszterelnök és a választójogosult képviselők együtöde felkérheti az Alkotmánybíróságot minden olyan jogszabály alkotmányosságának előzetes vizsgálatára, amelyet a köztársasági elnökhöz organikus törvényként való kihirdetésre felterjesztettek.

<sup>18</sup> Portugál Alkotmány 278. Cikk (5): Azon a napon, amelyen a Nemzetgyűlés elnöke a jogszabályt organikus törvényként való kihirdetésre a köztársasági elnökhöz felterjesztette, tájékoztatja a miniszterelnököt és a nemzetgyűlési képviselőcsoportokat.

<sup>19</sup>Portugál Alkotmány 278. Cikk (1): A köztársasági elnök felkérheti az Alkotmánybíróságot nemzetközi szerződés rendelkezései alkotmányosságának előzetes vizsgálatára azon nemzetközi szerződések esetében, amelyeket részére megküldtek ratifikálásra, törvényként vagy törvényerejű rendeletként való kihirdetésére, vagy ha rendelet felhatalmazta a köztársasági elnököt a szerződés aláírására.

<sup>20</sup>Portugál Alkotmány 278. Cikk (4): A köztársasági elnök, a miniszterelnök és a választójogosult képviselők együtöde felkérheti az Alkotmánybíróságot minden olyan jogszabály alkotmányosságának előzetes vizsgálatára, amelyet a köztársasági elnökhöz organikus törvényként való kihirdetésre felterjesztettek.

<sup>21</sup>Portugál Alkotmány 278. Cikk (1): A köztársasági elnök felkérheti az Alkotmánybíróságot nemzetközi szerződés rendelkezései alkotmányosságának előzetes vizsgálatára azon nemzetközi szerződések esetében, amelyeket részére megküldtek ratifikálásra, törvényként vagy törvényerejű rendeletként való kihirdetésére, vagy ha rendelet felhatalmazta a köztársasági elnököt a szerződés aláírására.

<sup>22</sup> Ld. Portugál Alkotmány 278. Cikk

- c) a miniszterelnök
- d) az ombudsman
- e) a legfőbb ügyész
- f) a képviselők egytizede

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik olyan általánosan kötelező határozat kibocsátása, mely rendelkezik azon jogszabályok alkalmazhatóságáról, amelyeket három panasz kapcsán alkotmányellenesnek vagy törvénytelennek minősített.

*Ha az Alkotmánybíróság általánosan kötelező határozatában megállapítja valamely rendelkezés alkotmányellenességét vagy törvénytelenességét, a határozat a rendelkezés hatálybalépésére visszaható hatállyal lép hatályba, és a rendelkezésben hatályon kívül helyezett más rendelkezések visszanyerik hatályukat.*

Amennyiben az alkotmányellenesség vagy törvénytelenység olyan alkotmányi vagy törvényi rendelkezésből következik, amelyet a jogszabály kihirdetését követően fogadtak el, az Alkotmánybíróság határozata hatálybalépésének napja az alkotmányi vagy törvényi rendelkezés hatálybalépésének napja.

*A lezárt ügyek hatályban maradnak, kivéve, ha az Alkotmánybíróság eltérően rendelkezik a büntető – vagy fegyelmi eljárások terén, ha a rendelkezés a terhelte hátrányos.* Az Alkotmánybíróságnak jogában áll a panasz elbírálására azon esetben is, amennyiben a bíróság olyan normát alkalmaz, melyet a testület korábban alkotmányellenesnek minősített.<sup>23</sup>

Amennyiben a jogbiztonság, a méltányosság vagy különös jelentőségű közérdek megkívánja, az Alkotmánybíróság kérdése a fentieknél szigorúbb hatályról is rendelkezhet.<sup>24</sup> A testület hatáskörrel rendelkezik egyes választójogi és népszavazással kapcsolatos kérdésekben is.<sup>25</sup>

Az ország számottevően erős ombudsmani szervezettel is rendelkezik. A modell monokratikus, két helyettest lehet kinevezni, akikre a biztos egyes hatásköreit átruházhatja.<sup>26</sup> A tisztség viselőjét a parlament kétharmados többséggel 4 éves mandátumidőre választja, megbízatása egyszer megújítható. Megemlítendő, hogy nincs semmi végzettségi feltétel; minden 18. életévét betöltött köztisztviselőnek örvendő személy jelölhető ombudsmanná. Az összeférhetetlenségi szabályok igen szigorúak: *még egyesületi tisztség viselése is tilalmazott!* Mondhatni ennek kompenzációjaként javadalmazása a miniszteri illetménnyel azonos mértékű. Leváltására semminemű mód nincs; letartóztatni csak a legalább 3 évi szabadságvesztéssel büntetendő cselekmények elkövetésének gyanúja esetén lehet, egyéb ügyekben kizárólag a parlament előzetes jóváhagyásával.

Feladatai közé tartozik az állampolgári jogok, szabadságjogok védelme mellett a közigazgatás igazságos működésének ellenőrzése is. A bíróságokat, ügyészségeket nem felügyelheti. Viszont vizsgálódásai kiterjedhetnek a hagyományos szűk értelemben vett közigazgatás mellett az állami vállalatokra, állami koncessziót birtokló magánvállalatokra, sőt, a munkavállalóikkal szemben jelentős fölrendeltségi viszonyban működő nagy cégekre (pl. pénzügyi szervezetekre) is.<sup>27</sup>

Az ombudsmani eljárás költségmentes. A biztoshoz fordulás határidőhöz nem kötött, viszont amíg van egyéb mód közigazgatási vagy bírói jogorvoslatra, addig beadványozásra

---

<sup>23</sup> LEGÉNY i.m. 230. o.

<sup>24</sup> Ld. Portugál Alkotmány 279-282. Cikk

<sup>25</sup> LEGÉNY i.m. 230. o.

<sup>26</sup> Kicsit hasonlít a jogintézmény a romániai „nép ügyvédjéhez”, jóllehet – mint megállapítottuk – az alapjogvédelem átfogó összefüggésrendszer középe egy államban, így egy kiragadott intézményt nem lehet izoláltan szemlélve egyszerűen összevetni egy másik ország szervével. Románia vonatkozásában ld. MÓRÉ Sándor: Románia uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére, Doktori értekezés, 210 o.

<sup>27</sup> Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE Eötvös Kiadó, 2010 Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté-Péterfalvi Attila), 225. o.

mód nincs. (Szemben a hazai megoldással, ahol éppen hogy a bíróságilag már megvizsgált ügyek vannak kivonva az ombudsman hatásköréből.)

Az állami szervezeteknek kötelességük a biztossal együttműködniük, információval ellátniuk, iratokat rendelkezésére bocsátaniuk stb. A sürgős megkeresés határideje rendkívül feszes: 10 nap. Vizsgálódása keretében állampolgárokat is berendelhet hivatalába; igazolatlan távollét büncselekményi tényállást is megvalósíthat.<sup>28</sup>

A megkeresett szervnek a biztos ajánlására 60 napon belül reagálnia kell, egyetértés hiánya esetén indokolási kötelezettséggel terhelt. Az ombudsman ajánlásait a hivatalos közlönyben közzé kell tenni. Éves beszámolót állít össze a parlament számára, de kiemelt ügyekről külön jelentést is készíthet.

Az ombudsman a bíróságok mulasztása miatt az alkotmánybírósághoz fordulhat. Ezen kívül törvények vagy rendeletek normakontrollját is kérvényezheti. Nem csupán jogalkotási, hanem jogértelmezési javaslatokkal is élhet. Továbbá feladata az alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos ismeretterjesztés is.<sup>29</sup> Nagy tekintélyt jelent a biztosnak, hogy tisztségénél fogva tagja az államtanácsnak.<sup>30</sup>

Összességében rendkívül erős alapjogvédelmi rendszernek ítélni lehetjük a portugál modellt, mely nemzetközi összevetésben az egyik leginkább hasonlós a magyarhoz. A hazaihoz hasonló ombudsmani szakmai kritériumok hiányára figyelhetünk csupán fel.

## II. Spanyolország

A spanyol Alkotmánybíróság a centralizált modell egyik iskolapéldája.<sup>31</sup> Az alkotmánybírák a királytól nyerik el tisztségüket. Négyüket-négyüket kétharmados többséggel az alsó, illetve a felsőház, két-két főt pedig a kormány és a Bírósági Főtanács jelölése alapján. Az uralkodó tekintélye erősíti a legitimitációt, úgyszintén a két kamara általi minősített többséggel történő jelölés. Az igazságszolgáltatási szervezet pedig szakmai szempontokat szüremkedtet be.<sup>32</sup> Ez a „három harmados” felosztás több állam alkotmánybíráskodási modellére jellemző még, hol egyenlő arány szerint,<sup>33</sup> hol aszimmetrikusan.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Uo.

<sup>30</sup> Az Államtanács konzultatív, véleményformáló tanácsadó testület. Elnöke az államfő. Tagjai: a Nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az ombudsman, a régiók kormányainak elnökei, a korábbi köztársasági elnökök, az államfő által kinevezett 5 fő, valamint a Nemzetgyűlés által az arányosság elve szerint választott 5 személy.

<sup>31</sup> Joggal vetődik fel az ilyen testület külön hatalmi ágként való említése. Egyes felvetések szerint az igazságszolgáltatás tekintetében fennálló erős jogkörök (alkotmányjogi panasz) tovább erősítik az Alkotmánybíróság önálló hatalmi ág mivoltát. RIMASZÉCSI János: *Az alkotmánybíróság, mint hatalmi ág a XXI. században*, In: Tavasz Szél Konferencia Tanulmánykötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2015, Budapest, 5. o. Ugyanakkor egyes szerzőknél felvetődik az alkotmányjogi panasz ügyében eljáró testület „de facto bírósági” jellege. Ld. BOBEK, Michal: *Quantity or Quality: Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe*, 18. o. In: European University Institute, EUI Working Papers, Law, 2007/36.

<sup>32</sup> Az első spanyol AB-ciklus alkotmánybírái majd felerészben antiaktivista beállítottságot mutattak, így ilyen összetétel mellett, még ha a többség le is tudta szavazni őket egy-egy döntésnél, de azért ez egy visszatartó jelenthetett a teljes testület vonatkozásában, hogy megtorpanjon az alkotmánnyal való nyílt szakítás el előtt. Ez változhatott aztán meg 1989-től az első alkotmánybírói stáb kilenc éves ciklusának végével, és az új többséget már nem korlátozták az antiaktivisták e fordulat véghezvitelében. POKOL Béla nyomán. Ld. POKOL: *Alkotmánybírói döntési stílusok Európában, Jogelméleti szemle*, 2015/3. sz. 127. o.

<sup>33</sup> Franciaországban például a köztársaság, a nemzetgyűlés és a szenátus elnöke nevez ki a lehetséges 9-ből 3-3 főt. Ezt képezi le a román rendszer. Ez a látszatra egyensúlyt megvalósító rendszer azonban – ha nincs kohabitáció – járhat azzal, hogy egyetlen politikai erő jelöli az összes alkotmánybírákat. Vö. VERESS Emőd: *A romániai alkotmánybíráskodás kritikus pontjai*, Új Magyar Közigazgatás, 2011/4. sz., 30. o.

Világviszonylatban kiemelkedő tekintélyt biztosít a testületnek, hogy a tagok miniszteri díjazásban részesülnek.<sup>35</sup> Hozzá kell tennünk, ez azonos a magyarországi rendszerrel.

*Az Alkotmánybíróság hatásköre az ország egész területére kiterjed és jogosult kivizsgálni:*

a) a törvények és törvényerejű normatív rendelkezések alkotmányellenessége tárgyában benyújtott alkotmányjogi panaszokat. Olyan törvényi rangú jogi norma alkotmányellenességének a deklarációja, amelyet a joggyakorlat értelmezett, érinti a joggyakorlatot, annak ellenére, hogy az adott ítélet vagy ítéletek nem vesztik érvényességüket,

b) a spanyol Alkotmány 53. cikk (2) bekezdésében (bármely állampolgár) meghatározott jogok és szabadságok megsértésével kapcsolatos rendkívüli panaszt (amparo) a törvényben előírt esetekben és formában,

A kormány az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatja az autonóm közösségek rendelkezéseit és határozatait.<sup>36</sup> A megtámadás a tárgyat képező rendelkezés vagy határozat felfüggesztését vonja maga után, amit az Alkotmánybíróság legkésőbb öt hónapon belül köteles megerősíteni vagy feloldani.<sup>37</sup>

Az amparót közigazgatási aktussal, bírósági döntéssel vagy mulasztással<sup>38</sup> szemben is igénybe lehet venni, az egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, az utolsó határozat kézbesítésétől számított 20 napon belül.<sup>39</sup> A határidő tehát szigorúbb a hazainál és az iskolateremtőnek számító német rendszerénél is.<sup>40</sup> Sajátos, hogy tapasztalat alapján a legtöbb amparo bírósági ítéletek ellen irányul. E sajátos alkotmányjogi panasz igénybevételére törvények ellen mód nincs. A parlamenti kamarák alacsonyabb jogforrási szintű aktusai azonban megtámadhatók.<sup>41</sup> Ezen – lényegében valódi alkotmányjogi panaszhoz

---

<sup>34</sup> Az olasz alkotmánybíróság 15 tagjának harmadát a parlament, harmadát az államfő delegálja, hármat az erre felhatalmazott kollégiumai útján Legfelsőbb Bíróság, egyet-egyét pedig az Államtanács, illetve a Legfelső Számvevőszék. Ez a modell eleve biztosítja, hogy rendes bírói gyakorlattal fölvértezett személyek is a testület tagjává váljanak.

Ausztriában az elnököt, az alelnököt, a 12 rendes tag, valamint a 6 póttag felét a köztársasági elnök a kormány jelölése alapján nevezi ki. A Szövetségi Tanács és a Nemzeti Tanács 9-9 rendes és 3, illetve 6 póttagot javasol, akiknek harmadát szintén kinevezi a köztársasági elnök. Ld. CSERVÁK/2013. 108. o. Bulgáriában 3 tagot a köztársasági elnök nevez ki, 3 főt a parlament, 3 személyt a két felsőbb bíróság együttesen jelöl. A jelölési rendszerről ld. átfogóan: Kelemen Katalin: Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban, Új Magyar Közigazgatás, 2011/4. sz., 3-14. o.

<sup>35</sup> ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris, 1998. Budapest, 189. o.

<sup>36</sup> Ez a komplex kérdéskör természetesen szervesen összefügg a közigazgatási bíráskodás témájával. Utóbbiról lásd PATYI András: *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*, 2011. Győr, Universitas-Győr Kht., 2011. 271 p.

<sup>37</sup> Ld. Spanyol Alkotmány 161. Cikk

<sup>38</sup> A „mulasztások” jogkövetkezményei tekintetében kiemelkedő a német alkotmánybíróság hatásköre. A taláros testület kiemelkedően jelentős jogkörének tarthatjuk, hogy a megsemmisített jogszabály helyébe lépő új norma (hatáskörrel rendelkező szerv általi) megalkotásáig az átmenetileg szabályozatlan élethelyzet rendezésére ideiglenes rendelkezést bocsáthat ki. Ez voltaképp pozitív jogalkotási hatáskör az alkotmánybíróságok hagyományos negatív jogalkotói szerepe helyett! CSERVÁK Csaba: Az ombudsmantól az alkotmánybírósáig, *Lícium-Art*, 2013. Debrecen, 219-220. o.

<sup>39</sup> ÁDÁM i.m. 189. o.

<sup>40</sup> A hatósági és bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz előterjesztésének határideje egy hónap. Ezen időtartamon belül a panasz megfelelő indokolását is az alkotmánybíróság tudomására kell hozni, ellenkező esetben – ha például az előírt minimumkövetelményeknek megfelelő indokolás csak az egy hónapos határidőn túl jut el az alkotmánybírósághoz – az alkotmányjogi panasz elutasítására kerül sor. Ld. ARATÓ Balázs: *Alkotmányjogi panasz a német jogrendben*, In.(szerk) CSERVÁK Csaba: *A be nem fogadott alkotmányjogi panaszok*, Kúria-AB kutatási projekt, (megjelenés alatt), 2. o.

<sup>41</sup> ÁDÁM i.m. 190. o.

hasonlító<sup>42</sup> – sajátos jogintézmény, ráadásul a normakontrollhoz képest<sup>43</sup> jellegadóbb hatáskörként, ritka a centralizált rendszerben.<sup>44</sup> Az amparok befogadási aránya a német rendszeréhez – és kissé a hazaihoz is – hasonló; a formailag befogadott indítványokat érdemben ritkán utasítják el.<sup>45</sup>

Az utólagos normakontroll lehetősége tehát korlátozott, többek között az ombudsmannak van kezdeményezési joga.<sup>46</sup> Legjellemzőbb azonban a bíró kezdeményezésű normakontroll.

*Ha egy bírói szerv az előtte lévő ügyben az eljárás során úgy ítéli meg, hogy az ügyben alkalmazandó és a döntését befolyásoló törvényi rangú norma ellentétes az alkotmánnyal, úgy az ügyet az Alkotmánybíróság elé viheti olyan esetekben, módon és következményekkel, amelyeket a törvény előír, ennek nincs felfüggesztő hatálya.*<sup>47</sup>

A spanyol alkotmánybíróság döntési gyakorlatában is helytelenítik<sup>48</sup> többen a némileg korábbi hazai gyakorlatra emlékeztető aktivizmust.<sup>49</sup> „Másik oldalról a spanyol döntési stílus jellemzője, hogy az alkotmány releváns rendelkezését pedig egyáltalán nem is idézik meg szövegesen, csak a paragrafusok számait jelzik itt, majd rögtön a saját régebbi Abh.-ikat idézik meg az alkotmány szövege helyett, hogy mit is jelent az. A támadott törvényi rendelkezéseket szövegesen is megidézük, de aztán ezek alkotmányosságát vagy alkotmányellenességét nem az alkotmány rendelkezéseinek szövegéhez mérik, hanem a saját

---

<sup>42</sup> Pokol Béla is egylényegüként említi a két jogintézményt, Ld. POKOL Béla: Generális bíraskodás versus specializált bírósági rendszer – Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról, Jogelméleti szemle, 2014/2. sz., 2. o.

<sup>43</sup> Már csak ezért sem helyálló ehelyütt a „negatív törvényhozó” elnevezés. Utóbbi kifejezés problémáiról ld. VARGA Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei, Eljárásjogi szemle, 2016/1. sz., 1. o.

<sup>44</sup> Egy egész kicsit emlékeztet erre a kissé kacifántos osztrák megoldás. Ennek vonatkozó releváns szabályai a következők. Az Alkotmánybíróság a szövetségi, illetve tartományi hatóságok rendeletének törvényességéről valamely bíróság vagy független közigazgatási tanács kérésére határoz, amennyiben azonban az Ab. ilyen rendeletet valamely folyamatban levő ügyben kényszerülne alkalmazni, hivatalból dönt.

Dönt továbbá rendeletek törvényességéről olyan személyre kérésére, aki azt állítja, hogy a törvényellenesség jogait sérti, amennyiben a rendelet bírói döntés meghozatala, illetve az adott személyre vonatkozó határozat kibocsátása nélkül hatályosult.

Amennyiben az Alkotmánybíróságnál folyamatban lévő ügyben, melynek során az Ab. valamely rendeletet alkalmazni kényszerül, a panasz jogalapja megszűnt, a rendelet törvényességének vizsgálata céljából indított eljárás tovább folytatandó.

Az Alkotmánybíróság valamely rendeletet csak akkor helyezhet törvényellenesség miatt hatályon kívül, ha a hatályon kívül helyezést kifejezetten kérték, vagy ha azt az AB az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazni kényszerülne. CSERVÁK/2013., 238-239. o. Az osztrák alkotmánybíróság hatásköreiről ld még SULYOK Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei, Alkotmánybírósági szemle, 2011/1. sz., 110. o.

<sup>45</sup>TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíraskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés, Jogelméleti szemle, 2016/1. sz. 137. o.

<sup>46</sup> Még mellette például a kormányfőnek, 50 képviselőnek vagy szenátornak, az autonóm közösségek végrehajtó és képviselői szerveinek. Ld. ÁDÁM i.m. 190.o

<sup>47</sup> Ld. Spanyol Alkotmány 163. Cikk

<sup>48</sup> Költői kérdésként vetődhet fel, vajon milyen mértékű aktivizmus az, amely még elfogadható a „törvénypozitivizmus oldaláról. Ld. BADÓ Attila: Az „antiaktivizmus” hatáiról, Jogelméleti szemle, 2016/1. sz. 145-148. o.

<sup>49</sup> „A láthatatlan alkotmányon alapuló döntési módszer aztán olyan erőssé vált a '90-es évek eleje óta kialakult hazai alkotmánybírósági döntési gyakorlatban, hogy hiába léptettek hatályba új Alaptörvényt 2012-től, a mélyen beivódott döntési rutin kötőereje miatt a testületi többség (és különösen a döntési tervezeteket ténylegesen kialakító törzskari apparátusok) képtelenek voltak megszabadulni a régi Abh.-k (alkotmánybírósági precedensek) meghatározó erejétől. Csak annyit kell még kitekintően jelezni, hogy a felmérések szerint ez a németeket követő – és a magyar módra őket még túl is szárnyaló – pseudo-alkotmány szerinti döntési gyakorlat Európában leginkább a spanyoloknál és Litvániában jött még létre, míg például a horvátoknál, a szlovénoknál vagy a csehknél ilyen erős elszakadás az írott alkotmánytól nem volt megállapítható.” POKOL/2017., 26. o.

korábbi Alkotmánybírósági határozataikhoz.”<sup>50</sup>

Ha az elmúlt évek aktivista gyakorlatát kárhozzatjuk,<sup>51</sup> akkor mindenképpen ki kell emelnünk a 198/2012 sz. spanyol alkotmánybírósági határozatot. Ezen döntés lényegében teljesen szembement az alaptörvényük írott szövegével.<sup>52</sup> Utóbbi ugyanis egyértelműen kimondta, hogy házasságot férfiak és nők köthetnek egymással. Az indokolás szerint ez pusztán akként értelmezendő, „hogya a férfiak és a nők, mint a házassághoz való alkotmányos jog hordozói szerepelnek a szövegben.” Tehát a spanyol alkotmánybírák szerint ebből egyenesen nem következik, hogy a pároknak különböző nemű tagokból kell állniuk. A kifacsart interpretáció szerint tehát férfiak és nők házasodhatnak; mind egymás között, mind a másik nembe tartozó emberekkel.<sup>53</sup> (Csupán három ellenszavazatot fűztek a döntéshez, és ők sem írtak ráadásul különvéleményt!)

Mindenképpen meg kell még említenünk azon spanyol alkotmánybírósági határozatot, amely megsemmisítette a katalán függetlenségi nyilatkozatot.<sup>54</sup> (A 2017. október 27-én a katalán parlament által elfogadott javaslatot még aznap megtámadta az alkotmánybíróságon a spanyol kormány.) Az indokolás markáns szövege szerint, a deklaráció "súlyos támadás a jogállam<sup>55</sup> ellen."<sup>56</sup>

Az elmúlt évek gazdasági válságidőszaka – így az euroválság – során többször felvetődött az igény, mindazonáltal a spanyol alkotmány oktatáshoz való jog kivételével nem biztosít egyetlen szociális jogot sem<sup>57</sup>; azok vonatkozásában amparo nem vehető igénybe.<sup>58</sup>

A spanyol jogvédelmi rendszer hatékonyságát jelentősen növeli az országos szintű ombudsmani funkciójú intézmény, a „nép védője.” A tisztségviselőt a parlament mindkét kamarájának tagjaiból álló jelölőbizottság javaslatára 3/5-ös többséggel választják, öt esztendőre. Az ombudsman két helyettest javasolhat munkája segítésére;

---

<sup>50</sup> POKOL/2015., 126. o.

<sup>51</sup> Ld. ehhez még Enrique Guillen LOPPEZ: *Judicial Review in Spain: The Constitutional Court*. Loyol a of Los Angeles Law Review (Vol. 41.) 2008, 529-562. p.

<sup>52</sup> A politikai alapú átértelmezés a rendes bíróságokra is jellemző Spanyolországban; a büntetőjogi felelősség átpolitizálásával. Utóbbi problémáról ld. POKOL Béla: *A bírói hatalom, Századvég Kiadó, 2003.* Budapest, különösképp 7-31.o., illetőleg DOMOKOS Andrea-CSERVÁK Csaba: *A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírálata. Jogelméleti szemle, 2017/1. sz. 35. o.*

<sup>53</sup> POKOL/2015., 125-126. o.

<sup>54</sup> Ezen események tükrében napjainkban újragondolandók különösen a szuverenitás és az állampolgárság fogalmai. (Egy katalán elszakadás esetén az új „ország” lakói EU-s polgárok lennének? Vö. BÓDI Stefánia: *Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek*, In: SZALAI Ákos (szerk.) *Állam: Eszmény vagy valóság. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.03.25* (MTA TK Jogtudományi Int.), Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, pp. 1-23., illetőleg BÓDI Stefánia: *Nemzeti sokszínűség-multietnicitás és határviták: Bibó István közép-kelet-európai konfliktuselméletének értelmezése, KUTATÁSI FÜZETEK (ZMNE) (5) pp. 128-144. (2006), valamint FEJES Zsuzsanna: Az európai alkotmányos identitás dilemmái*, In: CSERNY Ákos (szerk.)

*Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*, Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013. 163-182. o.

<sup>55</sup> Az rendkívüli fontosságú, de sajnos elkopotott fogalomról és annak különböző értelmezéseiről ld. PATYI András: *A jogállamiság*, In. (szerk.) CSERNY Ákos: *Alkotmányjog, NKE-kiadvány, 2013.* Budapest, 24-34. o., illetőleg VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*, Budapest, Századvég Kiadó 2015. Budapest, 228.,

<sup>56</sup> FARKAS György Tamás: *Többség és kisebbség a hatalommegosztás rendszerében*, kézirat, 3. o.

<sup>57</sup> Ezek tekintetében különösen igaz, hogy bíraskodó hatalom mozgásterét rendkívül kiszélesíti, ha az alkotmány rugalmas, általános jellegű szabályokat tartalmaz. Ez utóbbi kérdéstről ld. CSINK Lóránt: *Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában, Jogelméleti szemle, 2016/1. sz. 153. o.* A túlzottan magvas alkotmány - egyéb erői mellett – is járhat hasonló mellékzöngékkel. Vö. Szmodis Jenő: *Az Alkotmány magja és annak védelme. Jogelméleti Szemle 14:(2) 156-167. 2013.*

<sup>58</sup> Ld. TÉGLÁSI András, *A szociális jogok (alap)jogvédelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására, Iustum Aequum Salutare, XII. 2016. 2., 159. o.*

megválasztásukhoz szintén mindkét kamara jóváhagyása szükséges.

Sajátlagos mentelmi joggal rendelkezik a tisztség betöltője. Munkájával összefüggő tetteikért nem, egyéb cselekményeikért pedig csupán tettenérés esetén vonhatók felelősségre.

Mint lényegében minden, parlament által megválasztott ombudsman esetében, Spanyolországban is kimondják a vonatkozó normák az utasíthatatlanság tilalmát.<sup>59</sup>

Hivatalból vagy állampolgári kezdeményezésre indítja eljárását. Klasszikusan a közigazgatás ellenőrzése tartozik hatáskörébe; igazgatási tevékenysége vonatkozásában még az igazságszolgáltatás is. Kezdeményező még jogi személy is lehet, de mindenki (még természetes személyek) esetében feltétel a személyes érintettség.

Az eljárás költségmentes. A tisztségviselőnek el kell utasítania a névtelen, nyilvánvalóan alaptalan panaszokat, és azokat is, melyek harmadik személyek érdekeit sértik.<sup>60</sup>

Természetesen nincs hatásköre a közigazgatás aktusainak megváltoztatására, csupán ajánlástételi jogköre van. Erre viszont a megkeresett szervnek 30 napon belül válaszolnia kell. Kiemelendő, hogy joga van a nép védőjének az alkotmánybíróságtól normakontrollt kérnie törvények és rendeletek vonatkozásában. *Leginkább számottevő lehetősége álláspontom szerint, hogy egyedi ügyekben, közigazgatási és bírói döntéseket is megtámadhat alkotmányjogi panasszal alkotmányértésre hivatkozva!*

Jogosult jogszabályalkotást vagy módosítást is kezdeményezni az érintett szervnél. Érdekes, hogy a spanyol állampolgárság és a cselekvőképesség megléte mellett nincs semmilyen speciális végzettségi kritérium az ombudsman-jelöltek számára. Meg kell említenünk, hogy az országos szint mellett regionális jellegű, hasonló funkciójú szervek is működnek.

Összefüggésében az egyik leghatékonyabb rendszer a jogvédelem tekintetében nemzetközi összevetésben a spanyol. Kifejezetten széles hatáskörű alkotmánybíróság és hatékony ombudsman is tevékenykedik egyetemleg.

---

<sup>59</sup> KUCSKO-STADLMAYER-STADLMAYER i. m. 239. o.

<sup>60</sup> KUCSKO-STADLMAYER-STADLMAYER i. m. 240. o.