Bárány V. Fanny, joghallgató, demonstrátor
Havasi Bianka, joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról: az ombudsman és az Alkotmánybíróság – beszámoló a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán rendezett workshopról

2015. április 22-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán (PPKE-JÁK) működő Ereky István Közjogi Kutatóközpont szervezésében az „Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról: az ombudsman és az Alkotmánybíróság" című workshopot tartottak. A rendezvény egy átfogó kutatási program részét képezte, amely célja az alapjogvédelem intézményrendszerének átalakulásával kapcsolatos mélyreható kutatási tevékenység, mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontból. Ennek megfelelően hallhattunk előadásokat az absztrakt és utólagos normakontroll intézményéről, az ombudsman indítványozási tevékenységéről, a biztos szerepéről, illetve az Alkotmánybíróság profilváltásának kihatásairól is.

A konferencia nyitó előadását Schanda Balázs (tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE-JÁK) „Az indítványozó varázsa" címmel tartotta. Az előadó meglátása szerint az ombudsman kitüntetett indítványozói szerepben van, ugyanis a „többiek" szerepétől és eddigi történetétől idegen, hogy utólagos normakontroll indítványokkal árasszák el az Alkotmánybíróságot. Hangsúlyozta, hogyha az előzetes normakontroll előző 25 évét tekintjük át, akkor azt láthatjuk, hogy meglepően nagy volt a köztársasági elnöki indítványok „találati pontossága". Ez az előadó szerint köszönhető annak, hogy a köztársasági elnök mögött profi, jogászokból álló csapat található. Véleménye szerint egyfajta udvariasság is megfigyelhető az elnöki indítványokkal kapcsolatban, ez az, amit úgy nevezett: az indítványozó varázsa. Ezt követően áttért a 2011 utáni időszakra, ahol mint már láthattuk, az ombudsman az, akinél igen reális az indítványozói szerep, az általa benyújtott indítványokról szintén elmondható a szakmai profizmus, ugyanakkor olyan varázsa, mint az elnöknek volt, mégsem alakult ki. Előadása zárásaként kiemelte, hogy ez a varázs még kialakulhat és egyfajta automatizmus is elérhető lehet.

Másodikként hallhattuk Berkes Lilla (tudományos segédmunkatárs, PPKE-JÁK) „Az ombudsman indítványozási tevékenysége" című prezentációját. Az előadás nyitásaként rögzítésre került, hogy 2012-től az ombudsman általános jogvédelmi fórummá vált. Az ombudsman eljárásával kapcsolatban megfigyelhető, hogy minden egyes esetben megindokolja az elutasítást, amikor nem fordul Alkotmánybírósághoz. Ugyanakkor fontos azt is látni, hogy az ombudsman nincs kötve az indítványokhoz, maga dönti el, hogy kezdeményezi-e az Alkotmánybíróság eljárását, és ha igen, akkor azt is, hogy az indítvány mely részének vagy egészének tekintetében. Az előadó érdekességként kiemelte azt is, hogy sokszor előfordult: ugyanazt az indítványt benyújtották alkotmányjogi panaszként is és az ombudsmanhoz is, azonban ennek a gyakorlata idővel kikristályosodott. Kitért arra is, hogy korábban, mind az általános, mind a szakombudsmanok nyújtottak be indítványt az Alkotmánybírósághoz, méghozzá egészen jó találati arányban. Viszont, ha 2012-től vizsgáljuk a statisztikákat, akkor láthatjuk, hogy a biztos indítványainak száma megtöbbszöröződött, ugyanakkor kiemelte az előadó: nem biztos, hogy az a legjobb és leghatékonyabb megoldás, ha a biztos mindig az Alkotmánybírósághoz fordul.

Ezt követően Ceglédi Zoltán (politikai elemző) „A láthatatlan ember" című előadásában azt a kérdést járta körbe, hogy mit lát az ombudsmanból egy átlagos hírfogyasztó. Kiemelt a közelmúltban a médiában is vissz-

hangot kiváltó olyan ügyeket, mint a fővárosi hajléktalan-kérdés vagy az egyetemi abszolutórium kiadásával kapcsolatos probléma, amely kapcsán az emberek hallhattak az Alapvető Jogok Biztosának tevékenységéről. Ismertette a 2012-es Ipsos kutatás ombudsmannal kapcsolatos eredményeit, majd hangsúlyozta, fontos, hogy a leglaikusabb közösség is minél többször, minél mélyebben találkozzon az ombudsman intézményével. Konklúzióként elmondta, hogy a nyilvánosság még mindig „tejüvegen keresztül" szemléli az Alapvető Jogok Biztosát, így a kommunikáció tekintetében jelentős tennivalók vannak még.

Egyetemünk képviseletében Tilk Péter (tanszékvezető egyetemi docens, PTE-ÁJK) „Az Alkotmánybíróság profilváltásának hatásai a konkrét és az absztrakt normakontroll vonatkozásában" címmel tartott előadást. Az előadó kiemelte, hogy az absztrakt utólagos normakontroll populáris jellege, azaz az actio popularis megszűnt, ugyanis az indítványozók köre 5 főre szűkült (Kormány, az alapvető jogok biztosa, az országgyűlési képviselők ¼-e, Kúria elnöke és a legfőbb ügyész). Felvetette, hogy érdemes lenne az indítványozói jogosultság megadása például a kormányhivatal vezetőjének az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban. Részletesen kitért az alkotmányjogi panasz jellemzőire is, kiemelte, hogy bár rengeteg panaszt nyújtanak be az Alkotmánybírósághoz, azok azonban nagyrészt sikertelenek, ugyanis igen magas a visszautasítások (azaz érdemi vizsgálat nélküli befejezések) száma, az elutasítások száma pedig kevesebb. Véleménye szerint a sikertelenség oka a túl általános fogalmakban is keresendő, így kérdéses lehet az érintettség, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, az ésszerű határidőben belüli döntés konkrét tartalma is.

A szünet előtti utolsó előadást Ligeti Miklós (jogi vezető, Transparency International) tartotta „Civil eszközökkel a legalizált korrupció ellen" címmel. Véleménye szerint Magyarország „túl van" a jogállamon, ennek okait a 2010 illetve 2014-es választások $^{2}/_{3}$-os többséggel történő megnyerésében, „közhatalmi felsőház" kiépítésében, a fékek és ellensúlyok rendszerének megroppanásában, az egyénre szabott törvényekben látja, amelyek végül a „közrosszhoz" vezettek. A korrupció legalizálása kapcsán részletesen beszélt a „trafikmutyiról", a takarékszövetkezeti esetekről, az információszabadság korlátozásáról. Végül kitért a civilek olyan eszközeire, mint a „Ne írd alá János" elnevezésű „tüntetés" az Alaptörvény negyedik módosítása ellen, a képviselőknek címzett nyílt levelek, kortüneti feljegyzések, valamint az ombudsman és a köztársasági elnök felhívása az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére, amiket valójában civil eszköztelenségnek tart.

A rövid szünetet követően Bitskey Botond (főtitkár, Alkotmánybíróság) „Az utólagos normakontroll szerepe az új Abtv. hatálybalépése óta" című előadását hallhattuk. Főtitkár úr ismertette a konferencia résztvevőivel az alkotmányjogi panasz útját a beérkezéstől egészen az elbírálásig, hangsúlyozva a folyamatba beépített erős szűrőket, amellyel egy „új egyensúly" teremtődött meg. Ezt követően pedig igen részletes és szemléletes statisztikai adatokat, ábrákat láthattunk arra vonatkozóan, hogy az egyes indítványozásra jogosultak indítványozási tevékenysége hogyan is alakult az új Abtv. hatályba lépése óta. Előadása zárásaként kitért néhány olyan igen fontos ügyre is, amelyek az ombudsman kezdeményezése alapján kerültek elbírálásra, valamint kiemelte az ombudsman számára biztosított indítványozói szerep fontosságát.
Az előadások sorát Szajbély Katalin (főosztályvezető-helyettes, AJBH) „A sérülékeny csoportok védelme az ombudsman(ok) gyakorlatában" című előadásával folytatta. Röviden ismertette az intézményi keretek 2012-ben történt változását: az egykor négy – önálló hatáskörrel rendelkező – szakombudsmanból álló hivatal megszűnt, helyét január elsejétől az egységes Alapvető Jogok Biztosának Hivatala vette át. A Hivatal tevékenységi köréből kiemelte az ún. projektmódszert – amely a sérülékeny csoportokat komplex módon járja körbe –, a civil szervezetekkel

történő szakmai együttműködést, valamint a megyelátogatások rendszerét, amely feladatok már az előző ombudsmani rendszer idején is megtalálhatók voltak. Részletesen szólt a kisebbségi ombudsman – amely alatt a korábbi nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát és a jelenlegi alapvető jogok biztosát, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét is érti – munkájáról, melynek kapcsán az „élet sodorta esetekről" (pl. Gyöngyöspata) is beszámolt. Előadása összegzéseként megfogalmazta, hogy annak ellenére, hogy a struktúraváltás „egyik percről a másikra" történt, a sérülékeny csoportok iránti elkötelezettség összetartó erőnek bizonyult, így az új felállású hivatal sok mindent átültetett a korábbi ombudsmani hivatal gyakorlatából.

A konferencia zárásaként Csink Lóránt (egyetemi docens, PPKE-JÁK) „A pénzügyi tárgyú hatáskörkorlátozás tapasztalatai" címmel tartott előadást. Docens úr először is kiemelte a workshop jelentőségét és megköszönte az előadóknak a színvonalas prezentációk megtartását, illetve a hallgatóság részvételét. Az előadás kezdeteként hallhattuk, hogy a 2010. évi CXIX. törvény kizárta az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségét a pénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság gyakorlata e körben alapvetően két irányba fejlődött tovább, egyrészt annak tekintetében, hogy mi számít pénzügyi tárgyú törvénynek, másrészt hogy mi tekinthető a korlátozás alóli kivételnek. Ennek tekintetében fontos megállapítás az, amely szerint a testület a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a korlátozását szűken, míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő alkotmányi rendelkezések körét tágan értelmezi. Az előadás második részében kitért az Alkotmánybíróság hatalmi ágak rendszerében elfoglalt helyére is. Kiemelte, hogy nem az intézmény, hanem az egyes funkciók helyét kell keresnünk, amelyek közül bár van, amely a törvényhozó hatalomhoz kapcsolható, az Alkotmánybíróság mégis döntően a bíráskodó hatalmi ág körébe tartozó feladatokat lát el.

Az előadásokat követően a konferencia résztvevőinek illetve előadóinak moderált vita keretében lehetőségük volt saját, olykor ellentétes álláspontjaik megfogalmazására, valamint kérdéseket is intézhettek az egyes szereplőkhöz, akik a legjobb tudásuk szerint igyekeztek megválaszolni azokat.

Összegzésként elmondható, hogy az Ereky István Közjogi Kutatócsoport az Open Society Foundations támogatásával remek szakmai programot valósított meg egyetemi oktatók, gyakorlati szakemberek és nem utolsó sorban a civil szféra képviselőinek részvételével, az elhangzott témák iránt érdeklődők számára rengeteg új és hasznos információt szolgáltatva ezzel.