

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Jogszociológia Tanszék

Juhász Zoltán

Az ombudsman típusú intézmények és a civil kontroll lehetséges szerepe a bírói hatalom számonkérhetőségének megteremtésében (összehasonlító jogszociológiai elemzés)

TÉZISEK

Témavezető:

Fleck Zoltán tanszékvezető egyetemi tanár
Jogszociológia Tanszék

Budapest
2012

I. A dolgozat célkitűzései és szerkezete

A dolgozat és az alapjául szolgáló kutatás két kiemelkedően fontos célja: egyrészt bemutatni, hogy a bírói hatalom függetlensége és számonkérhetősége „ugyanazon érme két oldala”,¹ egyformán fontos alapelvek, amelyek érvényesülésének biztosítása alkotmányos jogállamban elengedhetetlen; másrészt részletesen elemezni olyan intézményes kontrollmechanizmusok működését, amelyek képesek lehetnek e két alapelv egyidejű érvényre juttatására.

Mindennek során azonban további célkitűzéseket is meg kívántam valósítani. Ezek sorában először említem azt a törekvésemet, hogy a jogi kultúra meghatározó jelentőségére rámutassak, egyúttal érzékeltessem egyfajta európai harmonizáció és egységesülés folyamatát ezen a területen is. Természetesen nem a hagyományos európai jogi értelemben véve, hanem sokkal inkább egy olyan folyamat részeként, amelyet Martijn W. Hesselink fejt ki, s amelynek lényege egy új európai jogi kultúra kialakulása, amely az európai országok jogrendszerei közül egyet sem hagy érintetlenül, bár kétségtelen, hogy vannak – és maradnak is – különbségek.² A kérdés sokoldalú bemutatása Hesselink műveiben rávilágít arra, hogy a hagyományos – az Európai Unió intézményeinek működésére és jogalkotási produktumaira koncentráló megközelítés mellett – sokkal átfogóbb és komplexebb elemzés is lehetséges, sőt szükséges, ha az európai jogi kultúra kérdéskörét akarjuk vizsgálni. Ezért dolgozatom célja volt az is, hogy bemutassam: bizonyos jogi értékek, intézmények – például az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján – egységes értelmezést nyertek az európai országok szinte mindegyikében. Ilyen például a tisztességes eljáráshoz való jog közel egységes értelmezése a vizsgált nemzeti ombudsman típusú intézmények bíróságok felé fennálló hatáskörei alapján kialakított gyakorlatában. További cél volt a jogszociológiai megközelítés alkalmazása, amelyről a módszertanról szóló részben fogok bővebben szólni.

¹ Erhard Blankenburg: Independence and Accountability of the Judiciary-Two Sides of a Coin: Some Observations on the Rule of Law in Central Europe. In: András Sajó (ed.): Judicial Integrity. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2004. 207-225. o.

² Martijn W. Hesselink: The New European Legal Culture. Kluwer-Deventer, 2001. és Martijn W. Hesselink: A European Legal Science? Centre for the Study of European Contract Law Working Paper Series No. 2008/02, Universiteit van Amsterdam, 2008. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1113450 (2011. 04. 21.)

A második cél elérése érdekében törekedtem az ombudsman típusú intézmények bíróságokat érintő gyakorlatának, valamint a bíróságokat érintő civil kontroll lehetőségének (civil szervezetek átfogó jellegű bírósági rendszert érintő vizsgálatainak elemzése segítségével) a rendelkezésre álló források és szakirodalom által meghatározott mélységű bemutatására. Ezzel megmutatva, hogy léteznek és kialakíthatók olyan megoldások – a hagyományos igazgatási, szervezeti és eljárásjogi intézményeken túl –, amelyek a bírói függetlenség alapelvét nem sértik, a bírói hatalom számonkérhetőségének biztosításához mégis hozzájárulhatnak. Ezeknek az intézményeknek a működését ugyanakkor befolyásolja az adott országban érvényesülő történelmileg meghatározott jogi kultúra, amelyet viszont alakít a fentebb kifejtett értelemben vett újonnan formálódó európai jogi kultúra. Ezeknek az összetett folyamatoknak, illetve az egyes országok jogi kultúrájának részletes elemzése természetesen szétfeszítette volna a dolgozat kereteit, és azzal fenyegetett volna, hogy az eredendően kitűzött két fő célkitűzés teljesítése lehetetlenné válik, így a fő kérdések tárgyalása során igyekeztem érzékeltetni a jogi kultúra szerepét, és egy sajátosan formálódó új európai jogi kultúra hatását.

A dolgozatot négy fő részre osztottam. A bevezető foglalja össze az alapvető célkitűzéseket, a dolgozat szerkezetének rövid ismertetését, az alkalmazott módszereket, illetve a megközelítés irányát, a szöveghez fűzött technikai jellegű információkat, továbbá a jogi kultúra fogalmának az értekezés céljához mért részletességű és pontosságú rövid meghatározását, tulajdonképpen egy olyan definíciót, amelyet az elemzéshez felhasználhatónak tekintettem.

A második fő részben kerül sor az első célkitűzésnek megfelelően a bírói hatalom függetlensége és számonkérhetősége összetartozó problémakörének részletes tárgyalására. Ez a rész adja meg egyúttal az értekezés elméleti alapját és kiindulópontját.

A dolgozat harmadik fő része – a második alapcélkitűzésnek megfelelően – tartalmazza az ombudsman típusú intézmény fogalmára vonatkozó meghatározási kísérleteket, majd az általam alkalmazott definíciót a klasszikus ombudsman típusú intézményre (nemzeti szintű, országos illetékességű ombudsman), amely az elemzés tárgyát képezi. Ezt követi egy alapvető kategóriaalkotás, az európai klasszikus ombudsman típusú intézményeknek a bíróságok felé a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján fennálló hatásköreik szerint történő besorolása egyes csoportokba (a bíróság felé teljes, részleges, kizárt hatáskör). Ennek alapja a vizsgálat tárgya

szerint a már létező és alapvető Kucsko-Stadlmayer féle munka,³ amely az ombudsmáni intézményeket jog-összehasonlító módszerrel vizsgálja, azonban kizárólag a tételes jog rendelkezései alapján teszi ezt, így a gyakorlati elemzés számára kiváló kiindulópontot jelenthet. Ezt követi a kategória-beosztásnak megfelelő rendben az ombudsman típusú intézmények vizsgálata. Ez a létező gyakorlat elemzését jelenti, az alapvető vonatkozó jogi keretek vázolását követően. Ezután – mintegy az ombudsmáni kontroll alternatívájaként – megvizsgálom a bíróságok civil kontrolljának lehetőségét. Itt is a gyakorlat, azaz az ilyen tárgyban lefolytatott és szakmai szempontból is komolyan tekinthető, egy civil szervezet által lefolytatott bíróságokat érintő vizsgálat elemzésére kerül sor a civil szervezet, illetve a civil szféra alapvető fogalmi elemeinek tisztázását követően.

A negyedik érdemi rész a dolgozat által tárgyalt kérdésekből levonható tanulságokat foglalja össze, a kutatás tudományos eredményeinek összegzését és hasznosítási lehetőségeit tartalmazza.

II. Az elvégzet kutatás és annak módszerei

A kutatás és a dolgozat megírása során alkalmazott módszerek jellemzőit a következőkben lehet összefoglalni: jogösszehasonlítás, jogszociológiai elemzés, funkcionalista megközelítés.

Az alkalmazott módszereket két szempontból is megközelíthetem, és ennek megfelelő különböző elnevezésekkel illelhetem. Jogtudományi nézőpontból tekintve az ombudsmáni gyakorlat elemzése történik meg, amelynek során azt vizsgálom, hogy milyen hatáskörökkel rendelkeznek az európai klasszikus ombudsmáni intézmények a bíróságok vonatkozásában, és milyen gyakorlatot alakítottak ki a bíróságokat érintő vizsgálataik során. Ehhez kapcsolódva – egyfajta alternatívaként tekintve rá – megvizsgálom egy esettanulmányon keresztül, hogy a civil szervezetek által megvalósított civil kontroll milyen eredményre vezethet a bíróságok tekintetében. Mindezt tulajdonképpen a hagyományos jogtudományi fogalomkészlet alkalmazásával teszem. Az ombudsmáni beszámolókból és a civil jelentésből kísérelem meg feltárni a vonatkozó gyakorlatot. Mivel európai klasszikus ombudsmáni intézmények gyakorlatát vizsgálom, szükségképpen alkalmazom a jogösszehasonlítás módszerét.

Ha azonban a társadalomtudomány alkalmazott módszerei felől közelíték, ahogy ez szándékomban áll, és jogszociológiai megközelítést

³ Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.): *European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea.* Springer-Verlag/Wien, Austria 2008.

alkalmazok, akkor valójában tartalomelemzést és történeti/összehasonlító elemzést végzek, valamint meglévő statisztikákat elemzek.⁴ Én inkább ehhez az irányhoz tartom magamat, abból kiindulva, hogy a jogot társadalmi jelenségként kezelem, és a jogszociológia társadalomtudományi módszereivel elemzem.

Ennek ellenére a tradícióhoz ragaszkodva és az egyszerűség kedvéért a történeti/összehasonlító elemzés helyet mégis jogösszehasonlító módszer elnevezést használom, a lényeg az, hogy megközelítésemben az összehasonlítás tárgya a jog társadalmi jelensége. Az értekezés megközelítési módja funkcionalista és történeti jellegű, a bírói hatalom kontrolljának funkciója áll a középpontban, olyan kontroll, amely a bírói függetlenség lényegét képes érintetlenül hagyni. Történeti pedig annyiban, hogy igyekeztem a történelmi körülmények, a történetileg meghatározott jogi kultúra hatását érzékeltetni.

A tartalomelemzés – ami nem más, mint a rögzített emberi kommunikációk (társadalmi produktumok) tanulmányozása⁵ – elemzési egységei⁶ az európai nemzeti szintű klasszikus ombudsman típusú intézményeknek a törvényhozás számára készített, általában angol nyelvű beszámolóit, továbbá, ha ezt az anyag jellege indokoltá tette, külön, tematikus beszámolóit, esetgyűjteményeit, valamint egy civil szervezet bíróságok átvilágításának eredményeképpen született jelentése. A megfigyelési egységek⁷ az egyes ombudsmani intézmények és az adott civil szervezet. Az anyagok kvalitatív jellegű elemzését végeztem el, arra a kérdésre keresve a választ, hogy működhet-e a gyakorlatban az ombudsman típusú intézmény a bírói hatalom kontrolljaként. Hipotézisként azt tétéleztem fel, hogy a klasszikus, nemzeti szinten működő ombudsman típusú intézmények betölthetnek ilyen funkciót, ahogy ezt már létező gyakorlatuk igazolja. Természetesen e működés mikéntjére is kíváncsi voltam, és ezt is be kívántam mutatni. Ugyanezek a kérdések merültek fel a civil kontrollal összefüggésben. Továbbá az egyes intézmények e beszámolókból (jelentésből a civil szervezet esetében) feltáruló gyakorlatának eltéréseire és egyezőségeire is kíváncsi voltam, ahogy a civil és ombudsmani kontroll összevetését is célul tűztem ki a tartalomelemzés révén. Ezt segítette elő a külön alfejezetben tárgyalt jogösszehasonlítás módszere.

Ki kell térnem a bemutatott statisztikai adatok szerepére is, amelyek a másodlagos statisztikai elemzések tárgyát képezték, mivel az ombudsmani

⁴ Earl Babbie: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó, 2008. 350-380. o.

⁵ Babbie: i. m. 351-352. o.

⁶ Babbie: i. m. 109-117. o. és 353-356. o.

⁷ Babbie: i. m. 109-110. o. és 352-356. o.

beszámoló adatain, illetve néhány esetben igazságügyi statisztikai adatokon alapultak, amelyeket én csak ismertettem, és néhány következtetést próbáltam levonni belőlük, inkább tendenciák jelzésére, mint elmélyült statisztikai elemzés céljából. Ami tulajdonképpen fontos, az a nagyságrendek durva összevetése, az egyes ügyek jellege (mondhatni minősége) és a kvantitatív adatok ellentéte, valamint a nagyságrendek országokénti változása.

A rendelkezésre álló angol nyelvű beszámoló – egy kivételével – az interneten keresztül elérhetőek. A lábjegyzetekben mindig jeleztem a pontos forrást e beszámoló elemzése során, azonban az internetes elérhetőséget a dolgozat végén külön listában adom meg, mivel az internetes hivatkozások hosszú sora teljes mértékben áttekinthetlenné tenné a jegyzetapparátust. Az osztrák ombudsmani intézmény egy beszámolójának magyar nyelvű kéziratát is felhasználtam, ezt a lábjegyzetben a megfelelő helyen jelzem. A szlovák ombudsman beszámolóit csak szlovákul, míg az albán ombudsman beszámolóit csak albánul voltak elérhetőek, így ezeket ki kellett rekesztenem a vizsgálódás köréből, de ez nem okozott problémát, hiszen nagy számú további példa állt rendelkezésre abban a kategóriában, amelyben e két ország ombudsmanjai szerepelnek. A luxemburgi ombudsman francia nyelvű beszámolóinak vonatkozó részei ugyan lefordításra kerültek, azonban tartalmuk olyannyira személetes és elemzésre alkalmatlan volt, hogy végül a luxemburgi ombudsman is kimaradt az elemzésből, bár a rá vonatkozó jogi szabályozás részleges hatáskört biztosít a bíróságok felé.

A beszámoló szerkezete eltérő, terjedelmük, alaposságuk és nyelvezetük, valamint szakmai szintjük ugyancsak változatos. Ennek következménye, hogy bizonyos alkalmakkor módomban állt egy-egy eset részletes bemutatása, míg máskor több eset rövidebb bemutatására vagy éppen általános tendenciák, vélekedések idézésére került sor a dolgozatban. Mindennek ellenére megfelelő mélységű és mennyiségű információhoz juthattam a beszámoló elemzésével, amelyek – véleményem szerint – hiteles, még ha nem is teljes képet nyújtanak a klasszikus ombudsman típusú intézmények bíróságokat érintő hatásköreiről, azok gyakorlati érvényesüléséről. Így alappal vonhattam le általános következtetéseket az ilyen kontrollmechanizmusok működéséről, társadalmi összefüggéseiről.

A civil jelentés esettanulmány jellegű elemzése legfőképpen arra szolgált, hogy az ombudsmani kontrollal összevethető legyen a civil kontroll.

A dolgozat kerteit szétfeszítette volna, ha minden rendelkezésre álló ombudsmani beszámolót megvizsgállok, ezért az elérhető legfrissebb beszámolókra és adatokra támaszkodtam, bár így is előfordulhat, hogy néhány az internetre újabban, a dolgozat készítése közben – vagy azt követően – felkerült anyag elkerülte a figyelmemet. Annyiban önkényes

mintavétel történt, hogy azokat a legfrissebb beszámolókat választottam ki, amelyek elérhetőek voltak a dolgozat készítésekor (általában kettő és négy között volt a figyelembe vehető tartalomelemzésre kiválasztott beszámolók száma, de bizonyos esetekben, például a portugál ombudsmani intézménynél, összességében egy hosszabb és egy rövidebb beszámoló állt csak rendelkezésre angol nyelven). Mindez azért nem okozott problémát, mivel mindegyik ombudsmani beszámoló visszautalt korábbi esetekre, tendenciákra, ombudsmani gyakorlatokra, jelenségekre, azok időközbeni változására vagy állandó érvényesülésére. De a vonatkozó és idézett szakirodalom is segített egy általános kép felvázolásában. Azért sem volt szükség szigorú mintavételi eljárásra, mert nem kvantitatív, hanem kvalitatív elemzést kívántam elvégezni.⁸

Ami a jog-összehasonlítást illeti, Roger Cotterrell megközelítése nyomán figyelmet kívántam fordítani a joggyakorlatra, a jogestek világára, a jogi kultúra jellemzőire. Cotterrell írása felhívja ugyanis a figyelmet arra, hogy a jog társadalmi kötöttségét, meghatározottságát nem lehet figyelmen kívül hagyni a jog-összehasonlító kutatások során sem.⁹

Az összehasonlítás csak akkor lehet célravezető, ha a vizsgált jogintézmények funkciójuk szerint összehasonlíthatók. Jelen esetben az összehasonlítás alapjául fekvő funkció egyértelműen meghatározható: a bírói hatalmi ág, a bírósági rendszer számonkérhetőségének és átláthatóságának biztosítása oly módon, hogy a bírói függetlenség, autonómia lényege ne sérüljön. A funkción túli azonos alap az összehasonlítandó intézmények speciális jellege, az, hogy nem a bíróságok igazgatására, szervezetére, eljárására vonatkozó hagyományos jogintézményekről van szó, hanem alternatív intézményi megoldásokról, amelyek kevésbé formalizáltak és működésük nem eredményez a bíróságokra nézve kötelező aktusokat.

Ugyanakkor – figyelemmel Cotterrell gondolataira – a jogösszehasonlításnak nagyobb dimenziót kell felölelnie, így számításba vettem a jogi kultúra elemeit, a társadalmi-történelmi meghatározottságot is. Az intézmények számbavétele és összehasonlítása során erőteljesen támaszkodtam a feltárható joggyakorlatra, ennek megismerése érdekében az elsődleges források, valamint a szakirodalom gyakorlatot elemző, kommentáló részének használatára.

⁸ A mintavételi eljárásokra tartalomelemzésnél l. Babbie: i. m. 356-357. o., a kvalitatív adatelemzésről l. Babbie: i. m. 361. o. és 413-437. o.

⁹ Roger Cotterrell: *Comparatists and sociology*. In: Pierre Legrand-Roderick Munday (eds.): *Comparative legal studies: traditions and transitions*. Cambridge University Press, Cambridge 2003. 138-153. o.

Az összehasonlítás célja pedig – az ilyen intézmények leíró jellegű bemutatásán túl, amely ebben a vonatkozásban magyar nyelven mindenképpen újdonságnak tekinthető – az értékelés, a sajátos megoldásokból fakadó előnyös elemek feltérképezése, a jogösszehasonlító módszer alkalmazásával tudományosan hasznosítható új eredmények felmutatása volt.

Az eddigiekből feltárult, hogy mit takar a dolgozatom alapját képező kutatás tekintetében az összehasonlító-jogi és funkcionalista megközelítés, valamint a jogszociológiai módszer alkalmazása.

Az értekezés a vonatkozó szakirodalom feldolgozásán keresztül bemutatja, hogy a bírói hatalom autonómiájának követelménye a hatalommegosztásos eszmerendszer fejlődése következtében alakult ki abban a formában, ahogy azt az alkotmányos jogállam hatalommegosztási rendszerében az euró-atlanti országok alkotmányos berendezkedése elhelyezi. Ez a szerep a végrehajtó hatalom kontrollját is jelenti, valamint annak garanciáját, hogy a jogviták feloldása és a jogosultságok védelme független, pártatlan és a hatalmi befolyásoktól védett döntéshozó által történik, mert így van esélye annak, hogy a jogszabályoknak megfelelő döntés születessen akkor is, ha a polgárok jogosultságaik és kötelezettségeik kapcsán valamilyen (politikai, gazdasági, stb.) hatalmi tényezővel kerülnek szembe.¹⁰ A bírói hatalom expanziója, a közigazgatással szembeni elvárásokat megfogalmazó „new public management” irányzat eszméi, az egyre bonyolultabbá váló és folyamatosan növekvő számú bírósági per, a téves bírói ítéletek napvilágra kerülése, összefonódva a bírósági szervezet igazgatásának kérdéseivel, mind abba az irányba mutatnak, hogy a bírói hatalommal szemben a számonkérhetőség követelményét is érvényesíteni kell.¹¹

¹⁰ Fleck Zoltán: Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban. Pallas Páholy-Gondolat Kiadó, Budapest 2008. 108. o.

¹¹ Francesco Contini-Richard Mohr: Reconciling independence and accountability in judicial systems. *Utrecht Law Review* vol. 3. issue 2. (December) 2007. 26-43. o., F. Rozsnyai Krisztina: Függetlenül hatékony bíróságok. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2004*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2004. 151-176. o., Hack Péter: A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008. 29-50. o., A bírósági rendszerek átláthatóságának problémájáról szól globális szinten pl. Garai Borbála-Hack Péter (szerk.): *Az igazságszolgáltatási rendszerek átláthatósága*. A Transparency International 2007. évi korrupciós világhjelentésének magyar változata. Transparency International Magyarország Alapítvány, Budapest 2008.

A bírói hatalom függetlenségének több összetevője van, de a középpontban az ítélkező (döntést hozó) bíró függetlensége áll.¹² A lényegi kérdés a következő: milyen módon biztosítható az autonóm bírói hatalom kontrollja, oly módon, hogy az autonómia lényege ne sérüljön.

Az ismertetett módszerek alkalmazásával az értekezésben meghatározott fogalommal bíró klasszikus nemzeti ombudsman típusú intézmények gyakorlatának európai összehasonlító elemzése feltárta, hogy Európában számos ombudsman bír valamilyen mértékű kontrollhatáskörrel a bírói hatalmi ág irányában. A dolgozatban végrehajtott csoportosítás alapján 12 EU tagállamban rendelkeznek az ombudsmanok valamilyen hatáskörrel a bíróságok kontrolljára, míg a nem EU tag európai országokat is vizsgálva ez a szám az eredeti hipotézis szerint összesen (az EU tagállamokkal együtt) 17, azonban Litvánia a litván ombudsman gyakorlatának elemzését követően kikerült ebből a körből, mivel lényegében csak a bírósági végrehajtás felett fejt ki mérsékelt ellenőrzést az ombudsman, így a végső szám 16. Ehhez képest 15 EU tagállamban kizárt az ombudsman hatásköre a bíróságok felé, ehhez hozzá számítva a nem EU tag országokat 19 európai országban kizárt a bírósági rendszer feletti ombudsmani kontroll. Így Európában 16 országban van valamilyen szintű ombudsmani kontroll a bíróságok felett – 19 országban pedig nincs, de meg kell jegyezni, hogy az utóbbi csoportba tartozó Németországban és Olaszországban nincs országos illetékességű nemzeti szinten szervezett klasszikus ombudsmani intézmény. Viszont a kizárt hatáskörű nemzeti ombudsmanok esetében is megjelenik az igény a hatáskör ilyen irányú esetleges bővítése iránt.

A bíróság felé hatáskörrel rendelkező ombudsman típusú intézmények gyakorlatának elemzése nem csak azt mutatta be, hogy létezik Európában ilyen kontrollszerepe ezen intézményeknek, de feltárult a bírósági rendszer működésével összefüggésben leggyakrabban megállapított visszasságok és hibák sora is, valamint az ombudsman típusú intézmények egységesülő gyakorlata ezen a területen. Ez a gyakorlat az eljárásjogi, igazságügyi adminisztrációt érintő kérdésekre, visszasságokra koncentrált, és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkelyét tekinti „vezérlő elvnek”.

III. Az értekezés főbb megállapításai

¹² Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 529-530. o.

1. A bírói hatalom függetlensége és számonkérhetősége

A bírói hatalom autonómiájának követelménye a hatalommegosztásos eszmerendszer fejlődése következtében alakult ki abban a formában, ahogy azt az alkotmányos jogállam hatalommegosztási rendszerében az euró-atlanti országok alkotmányos berendezkedése elhelyezi. A bírói hatalom függetlenségének több összetevője van, de a középpontban az ítélkező (döntést hozó) bíró függetlensége áll. A lényegi kérdés a következő: milyen módon biztosítható az autonóm bírói hatalom kontrollja, oly módon, hogy az autonómia lényege ne sérüljön. Ez a kérdés a bírósági rendszeren belüli jogorvoslatok esetében nyilván nem merül fel ilyen élesen (bár az ítélkező bíró személyét az igazgatási folyamatok befolyásolhatják, ahogy a karrierbíráskodásból fakadó azon jelenség is, hogy az alsóbb fokon ítélkező bírák sok esetben igyekeznek a felsőbb bíróságokhoz igazodni, elvárásaikat teljesíteni az előmenetel reményében). Igazán fontos lehet azonban ez a probléma a külső kontroll vonatkozásában. A hatalommegosztásos eszmerendszer nem zárja ki, sőt inkább fetételezi alkotmányos jogállamban a hatalmak kölcsönös ellenőrzését, egybeépülését, ellensúlyozását. Így a külső kontroll a bíróságok vonatkozásában sem zárható ki.

2. Az ombudsman típusú intézmény, mint a bírói hatalom számonkérhetőségét biztosító kontrollmechanizmus

Az értekezésben meghatározott fogalommal bíró klasszikus nemzeti ombudsman típusú intézmények európai összehasonlító elemzése feltárta, hogy Európában számos ombudsman bír valamilyen mértékű kontrollhatáskörrel a bírói hatalmi ág irányában.

Az alapul vett, és az ombudsman típusú intézményeket a tételes jogi szabályozás alapján összehasonlító elemzés huszonkettő ilyen jogrendszert említ, míg ezzel szemben huszonkilenc olyat, ahol van valamilyen vizsgálati lehetősége a bíróságokkal kapcsolatosan az ombudsmanoknak.¹³ Igaz, csak három ország van (Svédország, Finnország és Lengyelország), ahol ez a hatáskör elméletileg korlátlan, nincs különbség a bíróságok és az egyéb szervek (például közigazgatási szervek) ombudsmani kontrollja között. Azonban ezekben az országokban az ombudsmanok bizonyos fokig maguk korlátozzák hatáskörüket a bíróságok tekintetében, ahogy erre már utaltam. A Kucsko-Stadlmayer által szerkesztett összehasonlító elemzés azonban túl tág körben vont be országokat az alapvetően „európainak” nevezett összehasonlításba (így bekerült például Azerbajdzsán vagy Üzbegisztán is).

¹³ Az adatok forrása Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.): European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea. Springer-Verlag/Wien, Austria 2008. 500. és 501. o.

Ehhez képest én szűkebb kört veszek alapul, az így elemzés tárgyává tett nemzeti ombudsman típusú intézmények felsorolását az 1. számú táblázat foglalja össze a bíróságok felé fennálló hatáskörök szerinti csoportosításban. Míg a 2. számú táblázatban az Európai Unió tagországait soroltam fel ugyancsak az ombudsman típusú intézményeik bíróságok felé fennálló hatáskörei szerinti csoportosításban. Megjegyzendő ismételtlen, hogy Németországban és Olaszországban nincs nemzeti szinten országos hatáskörű ombudsman.

Teljes hatáskör	Részleges hatáskör	Kizárt hatáskör
Finnország	Albánia	Belgium
Lengyelország	Ausztria	Bulgária
Svédország	Bosznia-Hercegovina	Ciprus
	Csehország	Dánia
	Egyesült Királyság	Észtország
	Litvánia	Franciaország
	Luxemburg	Görögország
	Macedónia	Hollandia
	Moldova	Horvátország
	Montenegró	Írország
	Portugália	Lettország
	Szlovákia	Liechtenstein
	Szlovénia	Magyarország
	Spanyolország	Málta
		Németország
		Norvégia
		Olaszország
		Románia
		Szerbia

1. számú táblázat: Nemzeti ombudsman típusú intézmények Európában a bíróság felé fennálló hatáskörök szerint

Teljes hatáskör	Részleges hatáskör	Kizárt hatáskör
Finnország	Ausztria	Belgium
Lengyelország	Csehország	Bulgária
Svédország	Egyesült Királyság	Ciprus
	Litvánia	Dánia
	Luxemburg	Észtország
	Portugália	Franciaország
	Szlovákia	Görögország
	Szlovénia	Hollandia
	Spanyolország	Írország
		Lettország
		Magyarország
		Málta
		Németország
		Olaszország
		Románia

2. számú táblázat: Az Európai Unió tagállamainak ombudsman típusú intézményei a bíróságok felé fennálló hatáskörök szerint

További megállapítás, hogy a kizárt hatáskörű nemzeti ombudsmanok esetében is megjelenik az igény a hatáskör bírósági rendszer irányában történő esetleges bővítése iránt. Ez leszűrhető az ombudsmani beszámolókból is (a horvát és a román ombudsmani beszámolók külön fejezetben számolnak be a bíróságokat érintő panaszokról, s bár az ombudsmanoknak csak szignalizációs lehetőségük van a bírósági igazgatás irányítói felé, mégis fellépnek egyes bíróságot érintő panaszok kapcsán is), de a jogtudomány művelői részéről is felmerül e hatáskörbővítés lehetősége.

3. A kelet-európai ombudsmani intézmények felülreprezentáltsága

A kelet-európai országok felülreprezentáltak azon országok között, amelyeknek a bírósági rendszer irányában van kontrollfunkciója. Egyrészt a bíróságok irányában valószínűleg létezik a társadalmi bizalmatlanság a történelmi múlt, a jelenben tapasztalható alacsony hatékonyság miatt,

másrészt az alkotmányos jogállam kiegyensúlyozott hagyománya sincs jelen. Továbbá, éppen az előző politikai/társadalmi rendszer államfelfogásának köszönhetően az állam hatalmát inkább egységesen fogják föl ezekben az országokban, a hatalommegosztás eszméje nem érvényesült a közelmúltban, így könnyebben tekinthetik a bíróságot is az államhatalom egyszerű részének, egy sajátos hatóságnak, amely éppúgy az ombudsmani kontroll tárgya lehet, mint más állami hatóság, amelynek azonban bizonyos határt szab a bírói függetlenség hagyományos nyugat-európai alkotmányos elve, amelyet szintén átvettek ezen országok jogrendszerei. Nem elhanyagolható a külföldi, nemzetközi példák átvételének szerepe sem. Az intézményalakításban a Nyugat-Európának és az Európai Uniónak való megfelelés is inspiráló, friss erőként hatott (és hat a jelenben), különösen, mivel az érintett még nem tag országok is hosszabb távon általában uniós tagságot szeretnének elérni.

Valószínűleg befolyást gyakorol az jelenség is, amelyet Martin Krygier az intézményi optimizmus-kulturális pesszimizmus fogalompár köré építkezve tárgyalt. Ezek szerint a posztkommunista államokban az alkotmányos jogállam megteremtése érdekében – a nyugati szakértők véleményét is figyelembe véve – az alkotmányos intézmények jogalkotás útján történő bevezetésére törekedtek, ezt azonban a kulturális hatások alapvetően befolyásolhatják, adott esetben lerontva az alkotmányos intézmények gyakorlati működését. Az intézmények szerepének túlértékelése éppen úgy sikertelenséghez vezethet, mint a kulturális hatások döntő tényezőként való felfogása, valószínűleg ismét a kettő között van a helyes megoldás: az intézményi reformoknak a helyi kulturális hatásokra is figyelemmel kell lenniük.¹⁴

Az ombudsmani intézmény gyors kelet-európai átvétele valószínűleg az intézményoptimizmus megnyilvánulása, míg az ombudsmani beszámolóokban feltáruló esetek egy része a sajátos kulturális hatásokat tükrözi, a jogi kultúra (és a politikai kultúra) sajátosan kelet-európai vonásait mutatja. Ilyen például az állami szervek vonakodása a bírósági jogerős ítéletek végrehajtásától, vagy a joghoz, bírósághoz jutás extrém költségei, a zilált gazdasági viszonyok hatásait tükröző bírósági ügyek.

4. Az ombudsmani kontroll terjedelme – az „európai jogi kultúra” hatása

Az elméletileg és tételes jogilag szélesen megfogalmazott bíróságokat érintő ombudsmani hatáskört – ami lényegében ugyanúgy lehetővé tenné a

¹⁴ Martin Krygier: Intézményoptimizmus-kultúrpeszimizmus. Magyar Lettre 27. szám (1997. Tél) <http://epa.oszk.hu/00000/00012/00011/krygier.htm> (2011. 09. 01.)

bíróságok teljes ellenőrzését, ahogy közigazgatási hatóságok esetében – önkéntesen korlátozza a három teljes hatáskörrel rendelkező ombudsman (svéd, finn, lengyel): 1. még folyamatban lévő, függő ügyben nem járnak el az ombudsmanok, hacsak nem az eljárás elhúzódásáról van szó, vagy a fellépést (információkérést) a jogszabály lehetővé teszi; 2. általában tartózkodnak az anyagi jogi jogszabályok értelmezésével és a tényállás megállapításával összefüggő bírói döntések és indokolások kritikájától; 3. az ítélező bíró függetlenségét sohasem kívánják sérteni. Megfigyelhető azonban, hogy az intézmény jellegének megfelelően, rugalmasan értelmezik ezeket a követelményeket.

A részleges hatáskörű ombudsmanok eleve – a tételes jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel – az eljárási és igazságügyi adminisztrációt érintő kérdésekre koncentrálnak, és az előző három pontban foglalt elveket ennek megfelelően ők is figyelembe veszik. Bár azért érdemi bírósági döntés kritikája is előfordult némely ombudsman gyakorlatában (például ilyen volt a macedón ombudsmannak a Macedón Legfelső Bíróság egyik ítéletére vonatkozó kritikája, vagy a bosznia-hercegovinai ombudsmannak az ugyanazon jellegű tényállás és jogi szabályozás mellett a különböző bíróságok eltérő jogértelmezését kifogásoló megnyilatkozása).

Az európai jogi kultúra hatása érzékelhető abban, hogy a teljes hatáskörű és a részleges hatáskörű ombudsman típusú intézmények bíróságokat érintő vizsgálati gyakorlata kimondva-kimondatlanul alapul veszi és kiindulási pontnak tekinti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkelyét, amely a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot fogalmazza meg.

5. A bírósági rendszer tipikus problémái az ombudsmani gyakorlat tükrében

Néhány tipikus probléma kiemelkedik az ombudsmanok vizsgált gyakorlatából, amelyek nem csak e praxis jellemzőit világítják meg, de a bírósági rendszerek funkcionálásának egyes olyan kulcspontjait is, amelyek nehézséget jelentenek az európai alkotmányos jogállamok (a formalizált és racionális jogrendekre épülő államok és társadalmak) működésében:

- a bírósági eljárások elhúzódása, amely minden vizsgált ország ombudsmani beszámolóiban felbukkant,
- a bírósági eljárások elhúzódásához is hozzájárul, de egyben önálló probléma a nem jogi szakértelem felértékelődése a bírósági eljárásokban, a szakértők szerepe,
- a bírósági végrehajtás területén jelentkező visszasságok (ítélet végrehajtásának elmaradása és egyéb problémák),

- visszatérően jelen van az ombudsmani beszámolóokban a bírósági eljárás, ezen belül is a bírósági tárgyalás nyilvánosságának elvével összefüggő megállapítások sora,
- számos, az igazságügyi adminisztrációhoz tartozó kérdés vizsgálata, mint az iratkezeléssel, kézbesítéssel, igazgatási döntésekkel kapcsolatos ügyek, továbbá teljes bíróságok átvilágítása (például a Cseh Legfelső Bíróság vagy egy svéd kerületi bíróság esetében), ez módot adott arra, hogy az ombudsman komplex módon vizsgálja az adott bíróságok működését, igazgatási vezetését és hatékonyságát.

6. *Területi eltérések az ombudsmani gyakorlat által feltárt visszasságokban*

Az előzőekben ismertetett, a bírói hatalmi ággal összefüggésben megjelenő kritikus kérdések egy sajátos – valójában nem túl meglepő – eloszlást mutatnak. Megfigyelhető egy észak – dél és egy kelet – nyugat megoszlás.

Spanyolországban és Portugáliában érzékelhetően kiemelkedő problémákkal küzd a bírói hatalmi ág, a bírósági eljárások nagyon elhúzódnak, a korporatív hagyomány, a bírói tanácsok déli igazgatási modellje, mind egy bürokratikus és lassú bírósági rendszernek kedveznek. Nem véletlen a 2008-as spanyol ombudsmani beszámoló utalása arra, hogy a jogász szakmák érdekképviselői egyöntetűen igazságszolgáltatási reformot sürgetnek.

Kelet-Európában ugyanezzel a problémával küzdenek, a bírósági eljárások elhúzódnása minden kelet-európai ország ombudsmani beszámolóiban központi helyet kap. Ehhez járulnak azok a jelenségek, amelyek az alkotmányos jogállam konszolidációjának hiányát, az alkotmányos jogállam jogi kultúrájához tartozó elemek hiátusát tanúsítják. Ezekre a jelenségekre utaltam a kelet-európai ombudsmani intézmények felülreprezentáltságát bemutatva. Jeleznem kell azonban, hogy e csoportban több önálló államiságot csak nemrég elnyert (vagy újra elnyert) ország is található. Mindez szoros összefüggést mutat a jogi kultúra elemeivel, hagyományaival, amely a történelmi múltból eredeztethető.

Természetesen saját árnyékát még senki sem tudta átugrani, így ebben a vonatkozásban is nagy befolyást gyakorol a gazdasági fejlődés hatása, ami behatárolja ezeknek az országoknak a mozgásterét.

7. *Ombudsman versus civil kontroll*

Összevetve az ombudsmani és a civil kontrollt, az állapítható meg, hogy valójában inkább egymást kiegészítő, mint versengő mechanizmusokról van szó. Az ombudsmani intézmény – bármennyire is sajátos tulajdonságokkal bír, és bármennyire is autonóm – illeszkedik az állami szervek közé. A függetlenség jogi és intézményi biztosítékai (az ombudsmanok immunitása, mentessége, az, hogy beszámolási kötelezettség csak a törvényhozás felé áll fenn, továbbá, hogy a megválasztást követően a törvényhozás sem utasíthatja az ombudsmanokat) kellő mértékben garantálják azonban az ombudsman típusú intézmény függetlenségét és pártatlanságát. Az ombudsmani intézmény funkcionálását – az ahhoz szükséges pénzügyi, infrastrukturális, személyi hátteret – az állami költségvetés biztosítja, így folyamatosan képes a kontrollfunkciót ellátni. Ezzel szemben a civil kontroll finanszírozása sokkal bizonytalanabb, az állandó működés nem garantált, ahogy ezt éppen a dolgozatban idézett civil jelentés bizonyítja, amely csak egy szűk időintervallumban lefolytatott ellenőrzési folyamatról számolt be, amely két bíróságot érintett. Az államtól való függetlenség civil szervezeteknél nagy eséllyel megvalósulhat, akár oly módon is, hogy a civil szervezet még állami forrást sem használ fel működéséhez. Viszont ezzel a módszerrel lehetőség nyílik olyan kontroll/kutatás lebonyolítására, amely „közvetlen megfigyelésen” alapul, nem csak iratok alapján, esetleg egy-egy helyszíni látogatáson.

8. *Az ombudsman típusú intézmény előnyei a bírói hatalom számonkérhetőségének megteremtésében*

Az ombudsman típusú intézmény egyfajta választ ad arra a kérdés, hogy milyen módon lehet a bírói függetlenség tiszteletben tartása mellett egy külső kontrollmechanizmust megteremteni. A klasszikus ombudsmani intézmény fogalmi jellemzője a függetlenség, és ahogy az összehasonlító elemzésben látható, minden vizsgált ország ombudsmanra vonatkozó jogi szabályozása tartalmazza ezt az elemet, az ombudsman függetlenségét megteremtő jogi rendelkezéseket. Az ombudsmanok ráadásul kötelező aktusokat nem adhatnak ki, csak ajánlást, véleményt, javaslatot fogalmazhatnak meg, jelzéseket tehetnek.

Az ombudsman típusú intézmény a feltáruló gyakorlatuk alapján képesek lehetnek a bírói hatalmi ág folyamatos kontrolljának megvalósítására, ami az eljárási kérdésekre, az igazságügyi adminisztráció működésére koncentrál, és elősegíti, hogy az ítélkező bíró pártatlanul, függetlenül, ésszerű időn belül, egy hatékony, de az eljárási alapelvek teljességét érvényre juttató eljárásban hozza meg megalapozott jogvitát feloldó döntését. Az ombudsmani kontroll egyszerűen segítheti elő a bírósági rendszer hatékonyságának növelését (vagy

legalább a hatékonyság hiányának feltárását) és az alapvető emberi jogok mindennapokban való realizálódásának ellenőrzését.

9. Az alkotmányos jogállami intézményrendszer túldifferenciálódásának veszélyei

Óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy a második részben vázolt egymást ellensúlyozó, egymásbaépülő hatalmak alkotmányos jogállami gyakorlati megvalósulása nem hordozza-e magában azt a veszélyt, hogy a túlságosan plurális hatalmi rend, ahol számtalan „hatalmi góc” létezik, amely versengve egymást korlátozza, működésképtelenné teszi az adott államot és társadalmat? A kölcsönös ellenőrzés láncá összehálhatja esetlegesen az alkotmányos jogállam működését. A szervezeti kultúra torzulásai és a bürokrácia jelenségei eltorzítják az egyes intézmények működését. Legitimitás-vesztés fordulhat elő, ha folyamatosan megkérdőjelezzük egymás tevékenységét a különböző hatalmi tényezők. Ezek tényleges jelenségeken alapuló veszélyek, de az ombudsman típusú intézmény esetében – ahogy ezt a dolgozatban elvégzett nemzetközi összehasonlító elemzés érzékeltette – ezek nagy valószínűséggel nem állnak fenn.

10. A klasszikus ombudsman típusú intézmények fejlődési lehetőségei és a magyar ombudsmani intézmény jövője

A jövőben előfordulhat, hogy azokban az országokban, ahol jelenleg a tételes jog nem hatalmazza fel az ombudsmant a bíróságok kontrolljára, maximum szignalizációs lehetőséget biztosít, elmozdulás következik be a „mélyebb” kontroll irányába. Ezt Magyarországon az idézett tanulmány elméleti szinten is megfogalmazta. Ugyanakkor az ombudsman ilyen irányú hatáskörök nélkül is magas szintű tevékenységet fejthet ki, és az alkotmányos jogállam is létezhet az ombudsmani hatáskörök ilyen irányú szélesítése nélkül.

Magyarországon a 2011-ben elfogadott új törvény egy új struktúrát alakított ki, és megváltoztatta az ombudsman elnevezését is: az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról alapvető jogok biztosára. A bíróságok vonatkozásában azonban a hatáskör nem változott, csak az önálló bírósági végrehajtók és a törvényszéki végrehajtókra terjed ki a kontroll, azaz a bírósági végrehajtás működésére.¹⁵ Ez sem lényegtelen hatáskör, mivel – ahogy erre utaltam – a bírósági ítéletek végrehajtása Magyarországon is nagy nehézségekbe ütközik, a bírósági végrehajtási eljárások jelentős időt vesznek igénybe.

¹⁵ A 2012. január 1-jén hatályba lépő alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdés j) és k) pontjai alapján.

IV. A kutatási eredmények hasznosítási lehetőségei

A disszertáció az ombudsman típusú intézmények bíróságok felé fennálló hatáskörén alapuló gyakorlat jogszociológiai jellegű bemutatásán túl, amely magyar nyelven mindenképpen újdonságnak tekinthető (de az angol nyelvű szakirodalomban sem leltem ilyen mű nyomát) az értékelés, a sajátos megoldásokból fakadó előnyös elemek feltérképezése, a jogösszehasonlító módszer alkalmazásával nyert információk segítségével a magyar jogalkalmazás fejlesztése.

A dolgozatomban alkalmazott jogösszehasonlítás eredményeképpen nyerhető megállapítások a majdani esetleges magyar jogalkotáshoz és jogi reformokhoz is segítséget nyújthatnak az adott területen, de a feltárt jogalkalmazási és jogértelmezési módszerek, fogalomalkotási irányok, az intézmények gyakorlati működése a jogalkalmazás számára is iránymutatásul szolgálhatnak, és meglepő módon demonstrálják a jogharmonizáció és jogegységesítés egy sajátos szintjét Európában.

V. A tézisekhez felhasznált szakirodalom

Babbie, Earl: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó, Budapest 2008.

Blankenburg, Erhard: Independence and Accountability of the Judiciary-Two Sides of a Coin: Some Observations on the Rule of Law in Central Europe. In: András Sajó (ed.): Judicial Integrity. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2004. 207-225. o.

Contini, Francesco-Mohr, Richard: Reconciling independence and accountability in judicial systems. Utrecht Law Review vol. 3. issue 2. (December) 2007. 26-43. o.

Cotterrell, Roger: Comparatists and sociology. In: Pierre Legrand-Roderick Munday (eds.): Comparative legal studies: traditions and transitions. Cambridge University Press, Cambridge 2003. 131-153. o.

Fleck Zoltán: Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban. Pallas Páholy-Gondolat Kiadó, Budapest 2008.

F. Rozsnyai Krisztina: Függetlenül hatékony bíróságok. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2004. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2004. 151-176. o.

Garai Borbála-Hack Péter (szerk.): Az igazságszolgáltatási rendszerek átláthatósága. A Transparency International 2007. évi korrupciós világlejelentésének magyar változata. Transparency International Magyarország Alapítvány, Budapest 2008.

Hack Péter: A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008.

Hesselink, Martijn W.: The New European Legal Culture. Kluwer-Deventer, 2001.

Hesselink, Martijn W.: A European Legal Science? Centre for the Study of European Contract Law Working Paper Series No. 2008/02, Universiteit van Amsterdam, 2008.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1113450 (2011. 04. 21.)

Krygier, Martin: Intézményoptimizmus-kultúrpeszimizmus. Magyar Lettre 27. szám (1997. Tél) <http://epa.oszk.hu/00000/00012/00011/krygier.htm> (2011. 09. 01.)

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (ed.): European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea. Springer-Verlag/Wien, Austria 2008.

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

VI. A szerzőnek az értekezés témakörében megjelent publikációi

A bírósági végrehajtás alkotmányossága és a zálogjogosult bekapcsolódása a végrehajtási eljárásba. (Jogelméleti Szemle 2006/4. szám) <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz28.mht> (2011. 10. 10.)

A bírósági végrehajtás alkotmányossága – Az ombudsman gyakorlata a bírósági végrehajtókkal kapcsolatos ügyekben. (Themis. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata 2007/2. szám, 30-43. o.)

Hatalommegosztás, bírói hatalom, ombudsmanok. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok 2008. ELTE ÁJK, Budapest 2008. 129-144. o.

A bírósági végrehajtás rendszere a hajléktalanná válás szempontjából és az ombudsmani gyakorlat tükrében. (Kapocs. A Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet folyóirata, VII. évf. 4. szám, 2008. augusztus, 15-19. o.)

A bíróság és az ombudsmanok kapcsolata. A magyar ombudsman bírósági végrehajtókat érintő gyakorlata. In: Jog és Állam 14. KGRE ÁJK Budapest 2010. 27-34.

Függetlenség és kontroll. A bíróságok és az ombudsmanok kapcsolata jogszociológiai nézőpontból. In: Nagy Mariann (szerk.): Jogi Tanulmányok 2010. (Ünnepi Konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. 2010. április 23.) II. kötet, ELTE ÁJK, Budapest 2010. 91-106. o.