

## KÉT ROSSZ KÖZÜL VÁLASZTANI – A LENGYEL OMBUDSMAN DILEMMÁJA\*

Semmi nem mutatja jobban a lengyel jogállamiság válságát, mint az alkotmánybíróság működése. Az elmúlt több mint harminc évben a demokratikus berendezkedés öre, valamint a törvényhozó és végrehajtó hatalom korlátainak védelmezője volt. Sok vitatható döntése ellenére általánosságban vezető szerepet játszott az emberi jogok és a jogállamiság bírósági védelmében. Ez magyarázza, hogy miért vált első számú ellenségévé a kormányzó Jog és Igazságosság (PiS) pártnak, amely képtelen elviselni az alkotmányellenes törvényeket megsemmisítő, kívülről nem befolyásolható testület létezését.<sup>1</sup>

2017-ben megpróbáltam bemutatni<sup>2</sup> annak hátterét és lehetséges következményeit, ha elfogadjuk, hogy alkotmánysértő módon kinevezett, úgynevezett ellenbírók hozzanak döntéseket. A PiS még a Velencei Bizottság véleményei, az Európai Bizottság ajánlásai és indokolással ellátott javaslata (COM(2018) 735) ellenére sem hajlandó semmit tenni az alkotmánybíróság helyzetének rendezésére. Nemcsak lehetővé tette, hogy 2016 decemberétől kezdve alkotmányellenesen megválasztott bírók vegyenek részt a döntéshozatalban, de abban sem akadályozza a kormánypártot semmi, hogy a két, időközben elhunyt bíró helyére újabb ellenbírókat válasszon. A korábbi választást nem legitimálhatja, ha új embereket választanak az eleve alkotmányellenesen megválasztott bírók helyére. Nem feledhetjük el az eredeti bűnt.

Az ombudsman azon joga, hogy beadványt intézen az alkotmánybírósághoz, a legalapvetőbb eszköz a rendszerszintű problémák orvoslására. Lehetősége

AZ OMBUDSMAN AZON JOGA, HOGY BEADVÁNYT INTÉZZEN AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ, A LEGALAPVETŐBB ESZKÖZ A RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMÁK ORVOSLÁSÁRA. LEHETŐSÉGE VAN ARRRA, HOGY A TÖRVÉNYEK ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM AKTUSAI ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLATÁT KÉRJE ATTÓL A TESTÜLETTŐL, AMELY – ELVILEG – FÜGGETLENÜL VÉGZI EL AZ ELLENŐRZÉST

van arra, hogy a törvények és a végrehajtó hatalom aktusai alkotmányossági vizsgálatát kérje attól a testülettől, amely – elvileg – függetlenül végzi el az ellenőrzést.

A lengyel ombudsman minden évben több absztrakt normakontrollra irányuló beadványt intézett az alkotmánybírósághoz. 2014-ben 19-et, 2015-ben 21-et, 2016-ban pedig 24-et. Ezen felül voltak olyan esetek, amikor mások által benyújtott alkotmányjogi panaszok vagy kérelmek alapján indult eljárásokban vett részt. 2016 decemberétől kezdve azonban az alkotmánybíróság legitimitási problémái miatt hatra csökkent ez a szám. Joggal merül fel a kérdés: ha az ombudsman tisztában van vele, hogy legitimitási szempontból milyen gondok vannak az alkotmánybírósággal, akkor miért nyújt be akár egyetlen beadványt is?

Nem szabad elfelejteni, hogy az alkotmánybíróság a legtöbb esetben ötfős tanácsokban jár el, tehát továbbra is fennáll a lehetősége annak, hogy egy adott ügyben legitim módon megválasztott, megfelelő összetételű testület dönt, és így a döntés érvényes lesz.

Emiatt sem szabad feladni a küzdelmet. 2017 januárjától az ombudsman folyamatosan kérvényezi a szóban forgó három személy kizárását az eljáró tanácsokból, konkrét ügyek kapcsán. 2017-ben hét esetben kérte az ombudsman egy-egy ellenbíró kizárását. Ezeket a kérelmeket figyelmen kívül hagyták, vagy egyszerűen elutasították.<sup>3</sup> 2018-ban az alkotmánybíróság ötfős tanácsai az alapvető jogok szempontjából meghatározó ügyekben tartottak üléseket és meghallgatásokat: a megfigyelési törvényről, az ún. „mérgezett fa gyümölcse”, vagyis a jogellenesen megszerzett bizonyítékok büntetőeljárásokban történő elfogadhatóságának feltételeit módosító törvényről, valamint végül, de nem utolsósorban a terrorizmus elleni törvényről.

A megfigyelési törvény esete jól illusztrálja a fő problémát. Az ombudsman 2016 elején nyújtotta be beadványát az alkotmánybírósághoz. Ekkor még Andrzej Rzepliński volt a bíróság elnöke, aki az ügy

\* Az írás angol nyelven eredetileg 2018. május 6-án, a *Verfassungsblog*on jelent meg, „Choosing between two Evils: the Polish Ombudsman’s Dilemma” címmel. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/choosing-between-two-evils-the-polish-ombudsmans-dilemma/>. A szerző a Lengyel Köztársaság Ombudsmani Hivatala Alkotmányjogi, Nemzetközi és Európai Jogi Osztályának igazgatója.

különös fontosságára való tekintettel annak a teljes ülés általi tárgyalását rendelte el. Az elnökséget átvévő Julia Przyłębska (törvényellenesen) úgy döntött, hogy az esetet egy ötfős tanács tárgyalja, amelyben két ellenbíró, Mariusz Muszyński és Lech Morawski is helyet kapott. 2017 szeptemberében az ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy nélkülözi a törvényi alapot az eljáró testület összetételének megváltoztatása. Erre ugyanis az alkotmánybíróság működéséről szóló törvény 38. cikkének (1) bekezdése szerint csak indokolt esetben, a szóban forgó ügy tárgya miatt van lehetőség. Ilyen esetben az elnök – eltérve az alfabetikus kijelölési főszabálytól – kijelölhet egy előadó bírót, de nem változtathatja meg a teljes ülési tárgyalást ötfős tanácsra. Egy tanács összetételén csak a bíró mandátumának lejártakor vagy kizárásakor lehet változtatni. Itt egyik esetről sem volt szó. Sőt, Julia Przyłębska 2018. február 14-én újra megváltoztatta a tanács összetételét, és az egyik, törvényesen megválasztott, „igazi” bíró helyére ellenbírót nevezett ki. Mivel az ellenbírók kizárására vonatkozó indítványát nem vették figyelembe, az ombudsman a teljes beadvány visszavonása mellett döntött. A törvény szerint ilyenkor az alkotmánybíróság nem tehet mást, mint hogy megszünteti az eljárást. Ezzel viszont, meglepő módon, nem ért véget a történet. Muszyński, aki egyben az alkotmánybíróság elnök-helyettese is, különvéleményt fűzött a döntéshez, amelyben személyében megtámadta az ombudsmant, Adam Bodnart. Azt állította, hogy a beadvány visszavonásával megszegte esküjét. Muszyński szerint ez indokoltá tenné Adam Bodnar hivatalból való elbocsájtását.

Ez a támadás nem hátráltatta Adam Bodnart abban, hogy az állampolgárok érdekében tovább folytassa munkáját. 2018. április 24-én az ombudsmant hivatalosan tájékoztatták, hogy a terrorizmus elleni törvényről május 24-én, zárt ülésen születik döntés. Meglepetésre, az eljáró testületet újfent ötfős tanácsra változtatták a teljes ülés helyett, illetve – ez már nem annyira meglepő – előadó bírónak Muszyńskit jelölték ki. Ezúttal az ombudsmannak esélye sem volt arra, hogy előkészítse a Muszyński és egy másik ellenbíró elleni kizárási

indítványát, mivel a törvény csak hét napot ad a kérelem visszavonására. Nem volt más lehetőség a fellépésre.

Továbbra is erősen kétséges, hogy a terrorizmus elleni törvény, a megfigyelési törvény vagy a „mérgeztet fa gyümölcséről” szóló törvények összhangban vannak-e az alkotmánnyal, illetve a nemzetközi kötelezettségekkel. Az viszont, amint azt fent kifejtettem, hogy az alkotmánybíróság törvényellenes összetételben hoz döntéseket, alááshatja a jogbiztonságot, elmélyítheti a jogi káoszt, és érvénytelen ítéletekhez vezethet. A lengyel alkotmány 45. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz, és egyben ahhoz, hogy ügyében kompetens, pártatlan és független bíróság járjon el, indokolatlan késedelem nélkül. Ez természetesen magában foglalja a jogot arra is, hogy az ügyeket megfelelő összetételű bíróság tárgyalja. Ez az európai norma. Az ombudsmannak tehát minden eszközt be kell vetnie a jogbiztonság védelme érdekében; illetve annak elkerülése érdekében, hogy az alkotmánybíróság döntéseit nemzetközi bíróságok vagy intézmények kérdőjelezzék meg. (Lásd például a C-216/18 PPU számú ügyben az ír legfelső bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmének indoklását.<sup>4)</sup>

A már említett különvéleményében M. Muszyński azt is állította, hogy az ombudsman – azzal, hogy visszavonta az indítványát – megszegte az állami intézmények közötti lojális együttműködés elvét. Ez az érvelés egyértelműen az ombudsman szerepének félreértéséről tanúskodik. Az ombudsman független szerv, melynek az a feladata, hogy pártatlanul, a lehető legnagyobb gondossággal járjon el, figyelemmel az érintettek méltóságára. Ennélfogva minden egyes eset alapos vizsgálatára van szükség, kizárólag az állampolgárok érdekét szem előtt tartva, tekintet nélkül arra, hogy saját személyét ez alapján milyen bíráló érheti.

A három eset jól illusztrálja, hogy milyen könnyen manipulálható az eljáró testület összetétele. Amikor a probléma rendszerszintű, és a hatóságok számára fontos, majdnem minden esetben M. Muszyński az előadó bíró, de legalábbis tagja az eljáró tanácsnak. Ő ma

TOVÁBBRA IS ERŐSEN KÉTSÉGES, HOGY A TERRORIZMUS ELLENI TÖRVÉNY, A MEGFIGYELÉSI TÖRVÉNY VAGY A „MÉRGEZTET FA GYÜMÖLCSÉRŐL” SZÓLÓ TÖRVÉNYEK ÖSSZHANGBAN VANNAK-E AZ ALKOTMÁNNYAL, ILLETVE A NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEKKEL

A MÁR EMLÍTETT KÜLÖNVÉLEMÉNYÉBEN M. MUSZYŃSKI AZT IS ÁLLÍTOTTA, HOGY AZ OMBUDSMAN – AZZAL, HOGY VISSZAVONTA AZ INDÍTVÁNYÁT – MEGSZEGTE AZ ÁLLAMI INTÉZMÉNYEK KÖZÖTTI LOJÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS ELVÉT. EZ AZ ÉRVELÉS EGYÉRTELMŰEN AZ OMBUDSMAN SZEREPÉNEK FÉLREÉRTÉSÉRŐL TANÚSKODIK. AZ OMBUDSMAN FÜGGETLEN SZERV, MELYNEK AZ A FELADATA, HOGY PÁRTATLANUL, A LEHETŐ LEGNAGYOBB GONDOSSÁGGAL JÁRJON EL, FIGYELEMSEL AZ ÉRINTETTEK MÉLTÓSÁGÁRA

ga is elismerte a közelmúltban,<sup>5</sup> hogy az alkotmánybíróság hatékony működésének biztosítása alatt azt érti, hogy megváltoztathatják az eljáró testület összetételét, például az előadó bíró lecserelésével, ha a tanács nem tudja elfogadni a határozattervezetet.

Ha azonban egy ügynek nincs politikai jelentősége, akkor továbbra is sikerül megfelelő összeállítású testületet megbízni a döntéssel. Lásd például a K 53/16 számú döntést a munkanélkülieket érintő profilalkotásról, amelyet legitim ötagú tanács tárgyalt.

Ezzel nincs vége az ombudsman harcának, melyet az említett törvények alkotmányosságáért vív. Viszont, mivel az alkotmánybíróságon keresztül vezető út majdnem teljesen ellehetetlenült, más jogi lehetőségeket kell fontolóra venni, mint például az alkotmányossági érvelés használatát rendes vagy közigazgatási bírósági eljárásokban. Nem szabad megfélemlkezni arról sem, hogy a végrehajtó hatalom az, amely releváns törvénymódosításokat javasolhat – az ombudsman biztosan folytatni fogja a párbeszédet a végrehajtó és a törvényhozó hatalommal, bízva abban, hogy egyensúlyt lehet találni a bűnüldöző szervek hatékony fellépési lehetőségei és az állampolgárok jogai között. Adam Bodnar mandátuma végéig, 2020 júliusáig tudja folytatni ezt a küzdelmet.

*Fordította: Kállai Péter*

1. Lásd pl. a Verfassungsblogon Wojciech Sadurski (<https://verfassungsblog.de/author/wojciech-sadurski/>) és Marcin Matczak (<https://verfassungsblog.de/author/marcin-matczak/>) írásait.
2. Sententia non existens – the future of jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal?, *Verfassungsblog*, 2017. március 17. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/sententia-non-existens-the-future-of-jurisprudence-of-the-polish-constitutional-tribunal/>.
3. A szóban forgó elutasított esetek listája lengyelül: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawy-przed-TK-w-kto-rych-RPO-zlozyl-wniosek-o-wylaczenie>.
4. Időközben ez a döntés megszületett, az Európai Unió Bírósága szerint megtagadható a kiadatás a bírói függetlenséget érintő rendszerszintű problémák miatt. Lásd: C-216/18. PPU. számú ügyben 2018. július 25-án hozott ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2018:586. [Magyarul elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=FEE563B1104F175B73D1EB822D3B84B6?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=253610> – a szerk.]
5. Lásd a K 9/16. számú ügy 3.2.1. pontját eredeti nyelven: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%209/16>.