

Tanulmány

ÉSZREVÉTELEK A KÉSZÜLŐ ÚJ ALKOTMÁNYHOZ

Hamza Gábor

az MTA rendes tagja, tanszékvezető egyetemi tanár,
ELTE Római Jogi Tanszék
gabor.hamza@ajk.elte.hu

1. Az új alkotmány preambulumaival kapcsolatban a következőket javasoljuk. Nézetünk szerint el kell kerülni azt, hogy a preambulum túlságosan terjedelmes legyen. Egyes középkelet-európai államok („reformállamok”) új, a rendszerváltást követően elfogadott és hatályba lépett alkotmányának negatív tapasztalataira ezen a területen tekintettel kell lenni. Megítélésünk szerint nemzetközi vonatkozásban, Európában (nem csupán az Európai Unió tagállamaiban) és Európán kívül sem találna kedvező fogadtatásra egy túlságosan hosszú, az ország történelmét részleteiben is bemutató preambulum.

Célszerű volna viszont utalni a preambulumban az alkotmány társadalmi szerepére, ami elsősorban annak integráló funkciójában jelentkezik. Mindenképpen el kell azonban kerülni azt, hogy a preambulum egyfajta „alkotmány legyen az alkotmányban”, azaz röviden összefoglalja azokat az elveket, amelyek az alkotmány szövegében amúgy is megtalálhatók. Kérdés az is, hogy szükség van-e a későbbi generációknak, nemzedékeknek is szóló aspirációk rögzítésére a preambulumban,

amely az ún. államszocialista alkotmányok koncepciójának kidolgozására és szövegének szerkesztésére volt általában jellemző.

2. Pontos, egyértelmű szabályozást igényel a szuverenitás kérdése, tehát az, hogy az új alkotmány a monista, vagy pedig a dualista felfogást (konceptiót) ismeri-e el. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk szempontjából (is) egyértelmű szövegezésre van szükség az új alkotmányban.

Utalni kívánunk ebben az összefüggésben arra, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaságban a Bundestag által 1992-ben jóváhagyott és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Egyezményt (Vertrag von Maastricht vagy más néven EU-Vertrag) éppen az állami szuverenitásra való hivatkozással kísérelték meg alkotmányellenesnek nyilvánítani a karlsruhei szövetségi alkotmánybírósnál (Bundesverfassungsgericht) annak ellenére, hogy az Alaptörvény (Grundgesetz) ún. csatlakozási (24.) szakasza alkotmányos alapot ad az állami szuverenitás egyes elemeinek átruházására a nemzetközi szervezetek számára. Az új alkotmány egyértelmű szövegezése az

alkotmányellenességre történő hivatkozást kizárná, vagy legalábbis jelentős mértékben csökkentené.

Ebben a vonatkozásban szükségesnek tartjuk kiemelni azt, hogy a német alkotmányjogi doktrínában az Európai Unió sajátos nemzetközi (közjogi) kategória (Staatenverbund), amelynek hatásköre a tagállamok hatásköréből származik. Az Európai Unió jogi vonatkozású szabályai a szuverén német állam területén csak abban az esetben kötelezőek, ha a német jog ezekre nézve rendelkezik (Rechtsanwendungsbeschluss). A parlament kétharmados többséggel hozott határozattal ruházhat át szuverén hatásköröket az Európai Unióra, illetve annak döntéshozó szerveire. Az 1999. május elsején hatályba lépett Amszterdami Szerződés, amely módosította és kiegészítette azokat a szerződéseket, amelyeken az Európai Unió alapul, tovább erősítette és bővítette a közösségi szervezetek (Gemeinschaftsorgane) kompetenciáit éppen a tagállamok jogrendszereinek egységesítése céljából. A Németországban uralkodónak tekinthető, alkotmányba – Alaptörvénybe (Grundgesetz) – foglalt doktrína szerint az Európai Unió hatáskörének bővítése nem lehetséges a Németországi Szövetségi Köztársaság parlamentje mindkét házában (Bundestag és Bundesrat) kétharmados többséggel elfogadott döntése nélkül.

Utalni lehet továbbá Portugália példájára, melynek 1976-ban elfogadott alkotmánya tekintettel volt az Európai Közösség(ek)hez való, végül is csak tíz évvel később (1986) történő csatlakozásra, annak perspektívájára.

Említhetjük még a dualista teóriát elfogadó Svédország példáját is, amelynek alkotmányát (Government Form) az ún. *EC-provision*-nel már 1965-ben — tehát az Európai Unióhoz való csatlakozás (1995) előtt három

évtizeddel — egészítették ki. Az ún. *EC-provision* módot adott (ad) arra, hogy nemzetközi szervezetekre ruházzanak át alkotmányos jogokat. Hasonló rendelkezést tartalmaz a hatályos svéd alkotmány, pontosabban annak legfontosabb részét alkotó Instrument of Government (1974) 10. fejezetének 5. szakasza. Jelezni szeretnénk, hogy a kiegészítések, illetve módosítások ellenére vitatott volt az Európai Unióhoz történő csatlakozást közvetlenül megelőzően Stockholmban az, hogy ezek alapján lehetséges-e a szuverenitás bizonyos elemeinek átruházása.

Kétségtelen ugyanis az, hogy Magyarország teljes jogú tagsága az Európai Unióban komolyan érinti az alkotmányos rendet. Így volt ez az Egyesült Királyság (Nagy-Britannia és Észak-Írország), Írország és Dánia esetében is 1973-ban, a csatlakozás idején. Az Európai Közösség(ek)hez való csatlakozás még egy olyan évszázados (kontinuus) alkotmányos tradícióval rendelkező országban is, mint az Egyesült Királyság, sokszor heves érzelmekkel kísért alkotmányvita tárgyát képezte, és – gyűik hozzá – képezi gyakran még ma is.

3. Az alkotmány emberi és állampolgári jogokkal foglalkozó részében nézetünk szerint nem célravezető a túlságosan részletes szabályozás. Erre a szabályozásra példa az 1990-ben, még a függetlenség (szuverenitás) elnyerése előtt (1991) elfogadott, többször is módosított horvát alkotmány, amelyet a szakirodalom egyöntetűen túlzottan részletes szabályozásnak tekint. Célszerű volna továbbá világosan, sankciókhoz is kapcsolt formában megfogalmazni az államnak e jogokhoz kapcsolódó kötelezettségeit. Ebben a vonatkozásban például szolgálhatna a Németországi Szövetségi Köztársaság Brandenburg szövetségi tartományának (Land Brandenburg) alkotmánya. Említhetjük még – Svájc relációjában – né-

hány svájci kanton (így például Basel-Landschaft) alkotmányát is.

Utalni kellene azonban arra, hogy az emberi jogok alkotmányban szereplő felsorolása nem feltétlenül jelent teljes felsorolást, azaz taxációt. Ez érvényes az Egyesült Államok IX. alkotmány-kiegészítésére (módosítására). Említést érdemel, hogy nem tartalmaz teljes felsorolást, azaz taxációt a valószínűleg az Amerikai Egyesült Államok IX. alkotmány-kiegészítésére (amendment) tekintettel lévő, 1979-ben elfogadott perui és az 1985-ben kihirdetett bolíviai alkotmány sem.

4. Az általános rendelkezések körében kívánatos volna a politikai pártok szerepére történő utalás, amelyre az első ízben az 1947-ben elfogadott és a következő évben hatályba lépett olasz alkotmányban (47. szakasz), illetve az ugyanabban az évben, a Német Szövetségi Köztársaság megalakulása előtt két évvel elfogadott badeni alkotmányban került sor.

Célszerű volna ezenfelül még a kisebbségben, azaz ellenzékben, opozícióban lévő politikai pártokra, társadalmi szervezetekre, illetve mozgalmakra is utalni — hasonlóan például Hamburg város (Freie und Hansestadt Hamburg) alkotmányához (23a szakasz). A Németországi Szövetségi Köztársaság viszonylatában a volt NDK területén alakult államok (ún. Neue Bundesländer) többsége követi a hamburgi alkotmányos modellt.

5. Az új alkotmánynak a jog forrásaival foglalkozó részében egyértelmű szabályozást igényel a jogszabályok hierarchikus rendje.

Szükségesnek tartjuk, hogy az új alkotmány önálló fejezetben utaljon a független és autonóm ügyvédségre. Ebben a vonatkozásban nézetünk szerint iránymutató lehet az 1990-ben elfogadott horvát alkotmány 27. szakaszának szövegezése, bár értelemszerűen nem célszerű annak szó szerinti átvétele.

6. Feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy az új alkotmány rendelkezzen az oktatás és a tudományos kutatás anyagi – költségvetési – háttérének biztosításáról. Megfontolandónak, sőt egyenesen kívánatosnak tartjuk, hogy az új alkotmány szövegében a nemzeti jövedelem – az ország gazdasági erejének függvényében – oktatásra és tudományos kutatásra fordítandó hányada is meghatározásra kerüljön.

7. Az alkotmány közpénzügyekről szóló részében a közpénzekkel történő gazdálkodásra és közvagyonra vonatkozó garanciával kapcsolatosan teszünk a továbbiakban észrevételeket, és fogalmazzunk meg konkrét formában is néhány javaslatot.

A.) A nemzeti (köz-) vagyon alkotmányjogi értelmezése, különös tekintettel ezen belül az állami tulajdon alanyára, illetőleg a kincstári vagyoni kör fogalmi meghatározására, összhangban az állam kizárólagos vagyontárgyaival és tevékenységi köreivel

a. Az új alkotmányban – összhangban az Alkotmánybíróság ide vonatkozó határozataiban foglaltakkal – mind rendszerint, mind pedig az új alkotmány belső koherenciáját tekintve egyértelműen meg kell határozni az alkotmányos tulajdoni formákat. Ennek oka az, hogy a jelenleg hatályos alkotmány szövege a tulajdoni formák vonatkozásában inkonzisztens, mivel egyaránt beszél „köztulajdonról” /9. § (1) bek./, „nemzeti vagyonról” /10. § (1) bek./, „önkormányzatok tulajdonáról”, illetve az „állam kizárólagos tulajdonáról” /10. § (2) bek./. Teszi pedig mindezt anélkül, hogy alkotmányos szinten meghatározná ezeknek az alkotmányjogi *terminus technicusoknak* tartalmát, tartalmi elemeit.

A fogalmak továbbá át is fedik egymást, hiszen a jelenleg hatályos alkotmány is úgy fogalmaz, hogy „a Magyar Köztársaságban az állam tulajdona nemzeti vagyon” /10. § (1)/, azt sejtetve, vagy sejtetni engedve, mintha a nemzeti vagyon az alkotmány szintjén azonos lenne az állami tulajdonnal, sőt a 9. § (1)-re figyelemmel magával a köztulajdonnal is. Világos azonban az, hogy különös tekintettel a 33/1993/V.28/. AB határozat *obiter dictá*rára, hogy a közvagyon (köztulajdon) tágabb fogalom, mint az állami tulajdon, tekintettel arra, hogy magában foglalja az önkormányzati tulajdont is.

Az alkotmányos fogalmi tisztaság megteremtése érdekében látni kell még azt a fogalmi ellentmondást is, hogy a jelenleg hatályos alkotmányunk az állam kizárólagos tulajdonának definiálásánál nem érinti az ún. önkormányzati törzsvagyon fogalmát, mely kifogásolható, hiszen jogi természetét és társadalmi funkcióját tekintve e tulajdoni forma alkotmányos értelemben teljes azonosságot mutat a forgalomképtelen (res extra commercium) állami vagyoni körrel.

Rá kell mutatni továbbá arra az összefüggésre, miszerint a jelenlegi alkotmány nincs összhangban az államháztartási törvénnyel, különösen annak a kincstári tulajdonra vonatkozó rendelkezéseivel (104. szakasz), tekintettel arra, hogy a jelenlegi alkotmány nem is említi a kincstári tulajdon, illetve kincstári vagyon fogalmát, melynél fogva nyilvánvaló az ellentmondás fogalmi szinten az államháztartási törvény és a jelenleg hatályos alkotmány köztulajdonra, illetve nemzeti vagyonra vonatkozó rendelkezései között.

b. Az új alkotmánynak választ kell adnia arra, hogy a kincstári vagyon alkotmányos fogalma mennyiben foglalja magában a szűk értelemben vett, ún. kizárólagos állami tulajdont – értve alatta nemcsak a Polgári Törvénykönyv 172. szakaszát, hanem az állam kizárólagos tevékenységi köreit – lásd itt különösen a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény I. szakaszát –, és mennyiben lép ezen túl, és foglalja magában a nemzeti- vagy közvagyonnak azt a ma ún. vállalkozói vagyoni részét.

B.) A nemzeti (kincstári) tulajdon alkotmányos védelme és annak intézményes, szervezeti garanciái az alkotmányban

a. Szükségesnek tartjuk, hogy az új alkotmány kimondja, miszerint a Magyar Köztársaságban az állam kincstári tulajdona a magyar nemzet vagyona. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi alkotmány egyik leggyengébb pontját az új alkotmány korrigálná, mivel egyértelműen meghatározná, hogy a kincstári tulajdoni forma mint alkotmányos védelemben részesülő tulajdonjog alanya a magyar nemzet.

b. Szükségesnek tartjuk továbbá, hogy az új alkotmány kimondja, hogy a köz vagyonát képező kincstári tulajdon vonatkozásában a tulajdonosi jogok főszabály szerint általában az országgyűlést, a parlamentet illetik meg. Utalunk kell azonban arra, hogy a kincstári vagyon fogalma pontos meghatározást igényel. Vannak ugyanis olyan vagyontárgyak, amelyek esetében – nem is annyira elvi, mint inkább gyakorlati, praktikus megfontolásból – nem indokolt az azokról való rendelkezés – a tulajdonosi jogok gyakorlása – országgyűlés hatáskörébe való utalása.

Nemzetközi összevetésben feltétlenül említést érdemlő körülmény, hogy például Franciaországban minden olyan vagyon, amely a közvagyon része (domaine public) *kizárólag* a törvényhozás útján (par voie législative), tehát törvényhozási aktussal válhat a privát (magán) szektor részévé.

Feltétlenül szükséges még ehhez hozzáfűzni, hogy az új alkotmány rögzítse azt, hogy az egyes tulajdonosi jogok gyakorlását az országgyűlés csak törvényben engedheti át, azzal, hogy garanciális okokból a nemzeti vagyon alkotmányos védelmének biztosítása érdekében az alkotmány kimondaná, miszerint a nemzeti vagyont képező állami kincstári tulajdon feletti rendelkezési jogot és a tulajdonosi ellenőrzési jogokat az országgyűlés még törvényben sem szubdelegálhatja.

Ennek a rendelkezésnek doktrinális, alkotmánytani (alkotmányjogi) indoka az, hogy a nemzeti vagyon feletti rendelkezés lehetőségét el kell választani a mindenkori kormányzati politikai ciklustól, mivel demokratikus jogállami berendezésünk megköveteli, hogy maga az alkotmány tartalmazzon alkotmányos korlátot arra nézve, hogy bármikor bármely kormányzat élve parlamenti többségével, a nemzet vagyonát rövid távú politikai érdekeinek szolgálatába állíthassa.

C.) Szükségesnek tartjuk továbbá az állam közhatalmi-közigazgatási funkciójának elválasztását az alkotmány szintjén az állami-tulajdonosi magángazdálkodói minőségétől. Az új alkotmány elméleti

megalapozásánál figyelembe vehető lehetne az Alkotmánybíróságnak a gazdasági alkotmányosság témakörével kapcsolatban kifejtett elvi tétele, miszerint az állam fenti két funkcióját, különösen az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggésben, élesen és intézményesen (szervezetileg) el kell választani egymástól.

(. A fentebb megfogalmazott és nyilvánvalóan részletesebb kifejtést igénylő észrevételek értelemszerűen nem tarthatnak igényt a teljességre, nem foghatják át az alkotmányozásra váró valamennyi kérdést. A szerző célja a fenti észrevételek megtételével, megfogalmazásával az volt, hogy az új alkotmány koncepcióját kidolgozók és annak szövegét megfogalmazók figyelmét felhívja néhány kiemelkedő fontosságú, feltétlenül szabályozást igénylő kérdésre.

Ezenfelül feladatának tartotta a szerző azt, hogy a felvetett, alkotmányos szabályozást igénylő kérdések megfelelő színvonalon, a már rendelkezésre álló széleskörű nemzetközi, nem csupán az ún. *reformállamokra* („poszt-szocialista államok”) szorítókozó tapasztalatainak tekintetbevételével, természetesen nem azok másolásával, hanem Magyarország társadalmi-politikai berendezkedésének és gazdasági lehetőségeinek figyelembevételével kerüljenek szabályozásra a Magyar Köztársaság új alkotmányában.

Kulcsszavak: *Amszterdami Szerződés, állami tulajdon, dualista koncepció, emberi jogok, Maastrichti Szerződés, monista koncepció, nemzeti vagyon, politikai pártok*

A JOG MULTIDISZCIPLINÁRIS MEGKÖZELÍTÉSÉRŐL

Szmodis Jenő

PhD, felügyelő,
Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
szmodisj@t-online.hu

Bevezetés

A jogról való gondolkodásnak sokáig alapvető vonását jelentette a jog *normatív* elemeinek hangsúlyozása, szorosabb értelemben pedig egy igencsak *szövegközpontú* szemlélet. Ennek legjellemzőbb megnyilatkozásait az ún. *jogpozitivizmusban* érhetjük tetten, ám e vonások előzményei lényegesen korábbi időkből erednek. Ezen a helyen nem volna célszerű részletesen áttekinteni azt az eszmetörténeti folyamatot, amelyben a legősibb, alighanem etruszk eredetű, még vallásos jellegű római jog formakötöttsége lazul az itálikus és görög eszmék hatására, később ez a jog keresztény tartalmakkal telítődik, majd – többek között a protestantizmus nyomán – ismét nagy jelentőséghez jut benne maga a szöveg. Azt azonban hangsúlyoznunk kell, hogy a jog történeti és szociológiai szemlélete nem csekély mértékben járult hozzá a jog normaközpontú értelmezésének bizonyos mértékű háttérbe szorulásához. Ezzel egyúttal lehetővé vált, hogy a jogtól korábban idegennek tekintett jelenségek és tudományterületek mindinkább jelentőséghez jussanak a jogról való gondolkodás során. Így tehát a jog multidiszciplináris megközelítése egy, a gyakorlatban már jó ideje létező tudományos praxis,

amelyben a jog és a jogi jelenségek vizsgálata más tudományterületek nézőpontjából valósul meg. Ha figyelembe vesszük, hogy a jogélet és a jogi szabályok elemzése, értékelése és értelmezése a legtöbbször *morális* szempontok alapján történik, rögtön megállapíthatjuk, hogy a jog *etikai* megközelítése a jogtudománynak már régtől szerves részét képezi. Egy viszonylag fejlett jogrendszer esetén nem nélkülözhető továbbá a jogi jelenségek *logikai* módszerekkel való megközelítése. A jog ilyen jellegű vizsgálatai tehát már szükségképpen feltételeznek bizonyos inter- vagy multidiszciplinaritást. Amint látni fogjuk, a jog többszólamú és többes jellegű megközelítése igencsak általános, és a dolog inkább úgy áll, hogy a jogbölcsélet is főszabály szerint multidiszciplináris.

Érdemes egyúttal utalnunk arra is, hogy az interdiszciplinaritást és a multidiszciplinaritást olykor egymás szinonimáiként alkalmazzák, olykor pedig eltérő értelemben. Az e fogalmakat eltérő értelemben használók között azonban távolról sincs megegyezés e fogalmak meghatározásában. Valamennyi értelmezés közös pontja csupán az, hogy mind az interdiszciplinaritás, mind pedig a multidiszciplinaritás olyan jelenségekre vonatkozik, amelyek korábban elhatárolható-