

# Fehér foltok

Alkotmányozás • Dilemmák •  
Szuverenitás • Jogharmonizáció \*



egészet meghatározó alapvető tendenciákkal. Úgy vélem, az elmúlt néhány hónap jogalkotásának tényei ezt a tézist alátámasztják. Hasonlóképpen a következő félév terveiből is ez a tendencia rajzolódik ki.

## Belső és külső hatások

A tényezők másik nagy csoportja a *belső* és *külső* hatások kombinációjából adódik. Mindez Magyarország törekvéseiből táplálkozik, és a magyar társadalom belső feladatainak megoldásából következik. Ma ugyanis egybekapcsolódnak a társadalom belső modernizációs és fejlődési feladataiból adódó jogalkotási követelmények és kényszerek azzal a tendenciával, amely a magyar integrációs képesség megerősítése érdekében jogharmonizációs feladatok megoldásával jár együtt. Nemzetközi adaptációs készségünk, törekvésünk jelölhető meg tehát konkrétan a jogharmonizációban. Ezt persze szélesebben kell értelmeznünk, mint ahogyan azt általában, leszűkítve, használják manapság. Sokkal többet jelent, mint pusztán a gazdasági-kereskedelmi joganyag átalakítását és adaptálását. Ezek a folyamatok egyben a modernizációs feladataink megoldásához is jogi eszköztárat teremtenek.

A szuverenitás és a jogharmonizáció kapcsolatának alapjai a hatályos alkot-

Magyarországon nincs számottevő politikai tényező, amely úgy lenne képes befolyást gyakorolni a magyar jogfejlődésre, hogy kérdőjelessé tehetné a *jogállami építkezést* és a *piacgazdasághoz szükséges jogi követelmények* kialakítását. Töretlenül folytatódik és kontinuitás jellemzi azt a jogalkotási folyamatot, amely 1989-90 óta a magyar jog fejlődését meghatározza, s amely az előbb említett két nagy cél köré csoportosítható. Természeteszerű, hogy minden kormány végez a folyamatosság mellett szükségképpen kritikai jogalkotást is, bizonyos elemeket ugyanis revízió alá kell vennie. Ez azonban nem kerülhet feloldhatatlan ellentmondásba a folyamat

\* A kecskeméti jogásznapi plenáris ülésén elhangzott előadás rövidített változata.

mányban meglehetősen homályosak, nem eléggé egyértelműek. Ugyanakkor más elmentmondással is számolnunk kell. Érthető hát, hogy ez nem konfliktusmentes folyamat, meglehetősen óvatosságra kényszeríti a kormányzatot akkor, amikor a harmonizációval kapcsolatos feladatait megjelöli. Természetesen a társulási megállapodás aláírásával Magyarországnak szükségképpen szuverenitása bizonyos korlátozását is el kellett ismernie a jogalkotás terén. Enélkül nehezen képzelhető el az a majdani állapot, amikor a teljes tagsággal automatikusan a magyar jogrendszer részévé válnak a közösségi szabályok anélkül, hogy a belső jog arra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz-e vagy sem. De hát ez meglehetősen távoli perspektíva, bár szeretnénk, ha az érdeemi tárgyalások minél gyorsabban, minél hamarabb megkezdődnének. Segítséget nyújthat ehhez mindaz, amit a jogharmonizációban el tudunk végezni. Én – miként jeleztem – szélesebb értelemben használom a jogharmonizáció kifejezést, mint ahogyan azt leszűkítve, főleg a gazdasági-kereskedelmi jogi területre használják és értik. Szélesebben kell hogy használjam, mert tulajdonképpen ez a fejlődési tendencia meghatározó eleme a magyar jog fejlődésének. Néhány esztendeje átfogja a jog egészét, áthatja a jogrendszer legkülönbözőbb ágait. Nemcsak a szférákban, nemcsak a jogágakban hat, hiszen nagyon világos törekvés az is, mennyire szeretnénk a legkülönbözőbb nemzetközi okmányokban megfogalmazott elveket, értékeket átültetni a magyar büntetőjogba és büntetőeljárásba.

Említhetem a *római egyezményt*, a New York-i, a *gyermekek jogairól szóló egyezmény* rendelkezéseit, megoldásait, intézményeit és mindazokat a nemzetközi okmányokat, amelyek az *emberi jogok* magyar-

országi érvényesülését elősegítik. Önmagában az a tény, hogy hazánk ad helyt 1995 kora őszen a 8. Emberi Jogi Kollokviumnak, amelyet először rendeznek kelet-közép-európai országban, tanúsítja, hogy Magyarország jó úton halad. Legutóbb nálunk járt az Európa Tanács kínzást és embertelen bánásmódot vizsgáló bizottsága. A bizottság jelentése még nem nyilvános. Néhány megállapítás azonban már összegezhető, és öröndetes, hogy Magyarországról az e tekintetben rendkívül pártatlan és független bizottság tagjai nagyon pozitív véleményeket fogalmaztak meg, alakítottak ki a büntetés-végrehajtás munkáját illetően. Nem haszontalanok és nem eredménytelenek tehát azok az erőfeszítések, amelyek a magyar jogalkotást az elmúlt időszakban jellemezték. És szólni kell a harmonizációs feladatok harmadik sávjáról, amely nem a törvényalkotás szintjén jelenik meg, hanem főként az európai közösség belső piaci szabályainak átvételét jelenti, technikai normákat, szabványokat, amelyek nem minden esetben jelennek meg jogszabályban. Ezekben az esetekben talán még bonyolultabb a helyzet, még inkább ellentmondásos az összefüggés a magyar realitások, a magyar valóság, és az e normákban megjelenő értékek és tartalmak között.

## Alkotmányozási hullám

Európai integrációs törekvéseink szempontjából a politikai és a gazdasági tárgyalások mellett rendkívüli módon felértékelődött az ún. *harmadik pillér* szerepe, az igazságügyi, jogi, belügyi, bűnüldözési együttműködés, ennek szervezeti formái és konzekvenciái. A másik nagy tényező, amely jogrendszerünk, jogunk egészére nyilvánvaló hatást gyakorol, az alkotmá-



nyozás folyamata. Az így kialakuló jogi megoldások természetesen az alkotmány elfogadását követően újabb jogalkotási periódust alapoznak meg. Az összhang megteremtéséhez az alkotmány végrehajtását biztosító törvények sokaságára lesz szükség. Remélem, nem lesz az alkotmánynak olyan rendelkezése vagy intézménye, amelynek valóra váltásához több mint öt-hat esztendő lesz szükséges, miként történt az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának ügyében. Bízom abban, hogy ezt a helyzetet elkerüljük. Természetesen ehhez alapos előkészítő munka szükséges, főként az Igazságügyi Minisztériumban.

A magyar alkotmányozás folyamatáról, arról a kérdésről, hogy van-e szükség egyáltalán új alkotmányra, kell-e alkotmányozni, azt mondhatom, a viták némiképpen elcsitulnak. Kisebbségi vélemény, minden bizonnyal, amely kétségbe vonja az alkotmányozás szükségességét. Nem arról van szó valójában, hogy itt kényszerhelyzet lenne az alkotmányozás terén, hogy Magyarország jogállami berendezkedése hiányokban szenvedne, s ez szükségképpen új alkotmányt követel, sokkal inkább arról, hogy azokat az alkotmányos fehér foltokat, azokat az átmenetiséggel járó rendelkezéseket, azokat az ellentmondásokat, amelyek az alkotmány rendelkezéseiben, szövegében fellelhetők, át kell tekinteni, és koherens, egységesebb, az átmenet viszonyait inkább már lezáró alkotmánnyal kell megalapozni (befejezni?) azt a folyamatot, amely Magyarországon néhány esztendőre megindult. Európában a második világháborút követően a szakemberek szerint ez a harmadik nagy alkotmányozási hullám. Közvetlenül a második világháború befejezésekor alakult ki az első, majd a '60-as, '70-es évek elején a nyugat-európai orszá-

gokban meglehetősen kiterjedt alkotmányos revíziót végeztek el. A kelet-európai átalakulások szükségképpen kiváltották 1989-1990-ben ezt a harmadik nagy alkotmányozási hullámot.

Ha a tapasztalatokat általánosítjuk, arra a következtetésre jutunk, hogy a mostani alkotmányozási folyamatokban két elvet lehet abszolút értelemben tetten érni. Mindkettő generálisan érvényesült szinte valamennyi kelet-közép-európai országban. Az egyik elv alkotmányos biztosítékot teremt, hogy a korábbi politikai struktúra, politikai rendszer ne térjen vissza. Ehhez természetesen alkotmányos garanciák kellene. Ebből következik talán a hatályos magyar alkotmányra is jellemző bőbeszédűség a rendkívüli jogi helyzeteket illetően: *rendkívüli állapot, veszélyhelyzet és így tovább*. Az átmenetiség pillanatnyi szituációjától eltekintve ez stabil társadalmi keretek között nyilvánvaló aránytalanságot jelent az alkotmányon belül. Íme, egy példa, milyen pontokon lehet és kell korrigálni az alkotmányt. A második nagyon határozottan érvényesülő elv a hatalommegosztás elve. Ennek alkotmányos szintű garantálása, rögzítése minden szervezeti, tartalmi konzekvenciájával együtt a montesquieu-i „*hatalmat korlátozni hatalommal*” elv következetes érvényesítése és átültetése. Nos, eme alapvető elvek érvényesültek nálunk is. Különösen markánsan megjelentek az igazságszolgáltatás, a bírói szervezet működésének, szervezetének, a bírói függetlenségnek és a bírói hatalom önállóságának alkotmányos biztosításakor. A kialakult helyzet, a kialakult struktúra és szabályozás, meggyőződésem, hogy megegyezik a jogállami követelményekkel még akkor is, ha számos ponton joggal érheti komoly kritika a jelenlegi állapotokat.

Közelítve a harmadik nagy témához, az *igazságszolgáltatás és az alkotmányozás kapcsolatához*, egyértelmű a törekvés, hogy még világosabbá tegyük az igazságszolgáltatás, a bírói függetlenség, a bírói hatalom önállóságának követelményeit az alkotmányban.

## Bírói hatalom

Magyarországon a modern bírói szervezet alapjai már az 19. század második harmadában kialakultak. Az 1869. évi IV. törvény megalkotásakor, amely megteremtette a bírói hatalom önállóságának legfontosabb alapjait, Horváth Boldizsár, akkori igazságügy-miniszter expozéjában kiemelte: *„ennélfogva szükséges, hogy egyrésztől az, akire a nagy horderejű bírói hatalom gyakorlása van bízva mind egyesek, mind a közhatalom irányában, a függetlenség minden biztosítékával elláttassék, másrésztől miszerint mindenki biztosítva legyen a bírói hatalom túlterjeszkedése ellen.”*

Hogyan lehet ezeket a követelményeket megvalósítani, hogyan lehet az igazságszolgáltatás szervezetét, működését ezekhez a követelményekhez igazítani? Úgy ítélem meg, ma egyértelmű az a törekvés, amely a bírói hatalom következetes önállóságát kívánja elérni. Elsősorban az igazságügy-miniszter külső igazgatási jogosítványainak megítélése az egyik sarkalatos kérdés azzal együtt, hogy a bírói hatalom nagyon specifikus jellegű, miként a törvényhozó és a végrehajtó hatalom is. Miközben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politikailag színezett, a bírói hatalomnak ilyen vonása nem lehet. Ellenkező esetben az effajta függetlenség alapjaiban megkérdőjelezhető. Az az alkotmányos rendelkezés, hogy a bírák és más, az igaz-

ságszolgáltatásban részt vevő személyek nem fejthetnek ki politikai tevékenységet, nem lehetnek tagjai politikai pártoknak, szubjektíve biztosítja a bírói hatalom politika-mentességét, nyilvánvaló azonban, hogy a hatalmi típusok összefüggésében, a három hatalom egymáshoz való kapcsolatában adódhatnak olyan helyzetek, amikor a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom befolyása minden szubjektív törekvés ellenére determináló tényezője lehet a bírói hatalomnak. Objektíve kialakulhat ez a helyzet, hiszen a végrehajtó hatalom biztosítja a bírói szervezet működési feltételeit, s természetesen ez befolyásoló tényező lehet.

A végrehajtó hatalomnak vannak bizonyos személyi, személyzeti jogosítványai. Szóltam már az *igazságügy-miniszter külső igazgatási jogának* tartalmáról. Bár az elmúlt években ez nagyon elvékonyodott, szinte szimbolikus jelentőségűvé vált, de létezik, tehát van törvényes alapja. A *köz-társasági elnök*, aki nagyon sajátos pozíciót tölt be ebben a struktúrában, elvileg szintén befolyást gyakorolhat a bírói szervezetre személyzeti, kinevezési jogosítványainál fogva. Tehát ezek a kapcsolódási pontok önmagukban, függetlenül bármilyen politikai törekvéstől, magukban hordozzák annak veszélyét, hogy esetlegesen a politikai természetű hatalom befolyást gyakorol a bírói hatalom egészére. Nos, a megoldás talán a konzekvens bírói autonómia, a bírói önkormányzatok teljességén vagy az ennek igényén alapuló önálló szervezet létrehozása lehet, amely *igazságszolgáltatási tanács* címen már több európai országban ismert, elsősorban a dél-európai országokban. Ugyanakkor nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy számtalan gyakorlati kérdésre is választ kell adnunk, hiszen az állam alapvető kötelessége az igazságszolgálta-



tás feltételeinek biztosítása. És bizony meg kell válaszolni azt a kérdést is, hogy a bírósági szervezet költségvetési igényeit milyen fejezetben, ki terjeszti a kormány elé, hogyan történik ennek a parlamenti vitája, ott ki képviseli a bírói hatalmat. Ezek nagyon hétköznapi, gyakorlatias kérdések, amelyek nagyon pontos választ igényelnek, ezért jól át kell gondolni az egész igazságszolgáltatási tanács struktúráját. Véleményem szerint e kérdésekben nagyon óvatosan szabad csak dönteni, nem szabad pillanatnyi ambíciók alapján elkötelezni magunkat olyan döntések mellett, amelyek következményeit teljes egészében nem tudjuk átfogni. Erről én nem kezdeményezhetek vitát, hiszen – mint minisztert – köt a kormányprogram. Persze, tudok arról, hogy különböző vélemények élnek e kérdésről.

### Új bírósági szint

A bírósági szervezetet érintő változtatási törekvésekről elmondható, hogy az Igazságügyi Minisztérium, az igazságszolgáltatási szervezet a bírói szervezet alkotmányos továbbfejlesztésével kapcsolatban nagyon szoros együttműködést alakított ki a Legfelsőbb Bírósággal, a Bírói Egyesülettel. A Legfelsőbb Bíróság előkészítő anyagai jelentik az új alkotmány előkészítésének kiindulópontját. E folyamat ko-

rántsem zárult le, így a domináns véleményekből egyelőre az állapítható meg, hogy elkerülhetetlennek látszik egy új bírósági szint felépítése, azaz a *négyszintű bírósági rendszer* kialakítása. Az erre vonatkozó konkrét munkálatok már abban a szakaszban vannak, hogy bizonyos költségfelmérés és a működéshez szükséges anyagi feltételek számbavétele is várhatóan megtörténik. A bírói függetlenség és a bírói hatalom önállóságával kapcsolatosan már említettem az igazságszolgáltatási tanács létrehozásának igényét, amely majd nyilvánvalóan kellő garanciákat jelent. Néhány fontos, igazságszolgáltatást érintő alapelv újraértékelésére, újraértelmezésére is szükség van, amely elsősorban a *társasbíráskodás* elvének értelmezésére vonatkozik. Az ügyészség tekintetében nem alakult ki végleges álláspont, már ami az ügyészség alkotmányos helyzetét illeti, hiszen az erre vonatkozó végleges válasz előtt a jogvédő intézmények egész rendszerének és hatáskörének összehangolásáról és áttekintéséről is dönteni kell. Ezt követően lehet – álláspontom szerint – választ adni arra, vajon szükséges-e az ügyészség alkotmányos helyzetének megváltoztatása, vagy kielégítő garanciákat kínál e jelenlegi helyzet a jogállami követelmények szempontjából.

*Dr. Vastagh Pál*