



Dr. Kolláth György

Nyugat felé autóztam a fiammal. Nincs csoportos életbiztosításunk, ezért nem én vezettem. Gyakori játékunk Bobóval, hogy félig-meddig komolyan - néha egészen komolytalanul - jogi példákat kreálunk és „oldunk meg”. Az utazás iránya - az „EU” – jó apropó volt szellemi kalandozásra. Fura dolgok derülnek ki ilyenkor. Például az, hogy mennyi lyuk, el nem kötött szál, ha akarom vemhes, ha akarom nem az-jellegű tétel van még

a törvények törvényében, a magyar alkotmányban is. Első-, második és harmadik generációs emberi jogok, alapjogi teszt, tartalmaz jogállamiság és piacgazdaság, a regionalitás, a polgári kötelezettségek modern rendje, avagy a pénzügyek alkotmányossága nincs jól definiálva, nevéen nevezve a jog Bibliájában.

Ugyanez mondható el a plurális demokráciák egyik alapeszményéről, a hatalommegosztásról is. Záporoznak rám az „Apu, hogy megy be...” karakterű, fogós és tettetetten naiv kérdések. Lesz-e vajon Európai Egyesült Államok, s annak új, közös(ségj) alkotmánya? A 24 Európa-parlamenti képviselő többet ér (el) majd, mint a 386 hazai? Két kormány lesz, egy Brüsszelben és egy itthon: az egyik a teljes és hatalmas, a másik a diétás változat? Ki lesz a király, netán két elnök lesz, egy a huszonötöknek, egy pedig honi fogyasztásra? Az európai bírósághoz majd európai ügyészség és rendőrség, netán csendőrség, hazai békebíró is tartozik? Olyan lesz a magyar földhivatal is, mint mondjuk a párizsi (nehogy a parizerre tessenek gondolni)? Az „európai” ügyvédnek már nem csak talárja, hanem parókája is lesz? Hajmeresztő mondanám, - de ez valahogyan tőlem bizarr módon hangoznék.

Tényleg, hogyan is lesz az EU-csatlakozás a hazai hatalmi berendezkedés szempontjából? Gondolkodik, dolgozik ezen valaki? A kis léptékű, piaci-gazdasági-kereskedelmi-szolgáltatási jogharmonizációt követi-e majd a nagy közjogi is, melyben ezekre választ kapunk? Évezredek óta tudjuk: a hatalom, a jogkör, azaz a kompetencia korlátlanul nem bővíthető. Nem a semmiből jön, tehát meg kell osztani, valakitől el kell venni, hogy abból új szereplő kaphasson. A türelmes közlőnylapír elbíri azt az „EU”-fémizmust, hogy egyes alkotmányos hatásköröket majd az Unió szerveivel közösen gyakorolunk. Csak el nem higgyük, hogy ez tényleg így lesz. Mi kérjük a felvételünket egy elitklubba, nem pedig Európa kíván csatlakozni hozzánk. Belépésünk bizony(osan) önkéntes lemondással, alkalmazkodással is jár. De megéri, mert arra van előre, és jobb a világ éléhez, mérvadó minőségéhez, mint a perifériájához tartozni. Ütős hasonlattal egy kölcsönvett szellemi blikkfang: az itt a kérdés, hogy tőpörtyűt együnk-e vagy bifszteket!?

Az a szép a jogban, hogy általa évtizedekre lehet előre tekinteni, a jövőt megálmodni, majd megjeleníteni. Ez tették az alapító atyák például Amerikában 1776. és 1787. táján, mely a legrégebb, ma is hatályos polgári alkotmányt és föderációt eredményezte. Századunk Európájának másféle kihívással kell szembe néznie.

Még nem tudni, mi lesz az európai alkotmányozás sorsa. Lehet, hogy előbb lesz közös európai „kódex”, mint új, hazai alkotmány. Az is lehet, hogy mindez csak egy ünnepélyes deklarációt, de nem kötött normát nyújt. Napjainkban ezen egy konvent dolgozik, melynek a munkája kiérlelhet egy saját(os) európai alkotmányt. Még nagyon futurisztikusnak tűnik 25 ország politikai berendezkedését közös nevezőre hozni. Talán erre, a részletekbe menően nincs is szükség. Hagyománybeli, eredendő különbségek léteznek. Van, ahol egykamarás parlament van, másutt kétkamarás. Van, ahol közvetlen elnökválasztás a szokás, míg megint másutt a parlament választ államfőt. Az eltéréseket – melyek nemzeti megoldásként fennmaradnak – hosszan sorolhatnám. Ebben az értelemben nem lesz, nem is kell egységes, uniós alkotmány. Egészen más a helyzet azokat az alapértékeket tekintve, amelyek az EU lényegét adják. Például a négy EU-alapelv alkotmányos megjelenítése, azután az europolgár jogainak és szabadságának az állam(ok) fölé helyezése,

Cím Brüsszel felé, félúton

Dátum
2003.02.03.



Dr. Kolláth György

avagy a nemzeti és a közösségi jogok találkozásának rendezése: elkerülhetetlen. Érdemes összehangolni a nemzeti és a közösségi jogvédelmi csatornákat is, különben túl sok lesz a koccanás. A közös nevezők megtalálása azonban nem a nulláról indul, hiszen pl. az emberi jogok – lassan 50 éves - európai egyezménye kiállta az idők próbáját. Az uniós alapszerződés, a közösség későbbi nagyhatású többoldalú szerződesei, illetőleg társulási alapokmánya szintén markáns jogok, elvek, értékek foglalatja. A közösség intézményei (Strasbourg, Hága, Brüsszel és Luxemburg) máris alkotmányos közjogi súlyt képeznek, megkerülhetetlen elemei lettek (volna) például az alkotmánymódosító 2002. évi LXI. törvényünk megalkotásának. Politikailag decens dolog európai alkotmányt tető alá hozni, tehát lesz ilyen. Európai szövetségi köztársaság (vagy monarchia) viszont egy jó darabig biztosan nem képződik.

Visszakanyarodva: hatalom-megosztás. Nincs itthon összesen két olyan szakember, aki ennek tényezőit azonos szám és minőség szerint osztályozná. Van, aki három, más hét, megint más húsz-harminc tényezőjét ismeri, veszi alapul. Van, aki az alkotmánybeli fejezetek számát tekinti perdöntőnek. Nemrég az egyik legfőbb hazai közjogi méltóság titulálta a sajtót ekképpen: Tisztelt Igazi Hatalom! Például azért is kell majd kiérlelt új alkotmány, hogy ilyen kardinális kérdés tisztázatlan egy se maradjon. Az EU-csatlakozás ezt automatikusan nem oldja meg, sőt átmenetileg kissé még meg is kavarja, de semmi baj. Rengeteg olyan dolog lesz, ami a közösség részeként változást hoz, anélkül, hogy külföldi kényszer-zubbonyt kapnánk. Nem kell attól félni, hogy életünk drámaian kiismerhetetlenül, követhetetlenül megváltozik, sőt idegen erők játéka lesz. Ám azt se gondoljuk, hogy az átállást észrevétlenül, simán meg lehet úszni. Kár, hogy mindebből eddig főként az jött át: lesz-e vajon az unióban mákos teszta, hagyományos disznóölés, s milyen lesz ízre az egyenméretű uborka?! Sokkal jobb volna látni: a hazai közélet észbe kap-e, a minőség felértékelődik-e, megszűnik-e az a kapkodás, felemáság és sürgetettség, ami a rendszerváltozás első 12 évét jellemezte. Bízunk benne: polgári légkör, értékrend és millió jön előbb-utóbb. (Mint hajdan a ballagási nóta ígérte: filiszter leszek magam is.) Ebben a szellem világát bizalommal, feladattal látja el az előre tekintő kormányzat. Így és ezért sikerül megalapozni, új pályára tenni azt a sajtó(s) magyar megoldást, ami egyszerre honos és európai. Késésben vagyunk, de nem ment el a hajó.

Meggyőződésem szerint „hatalma”: vagyis közéleti súlya, befolyása, szavának, tettének nyomatéka sok hazai intézménynek van. Az alkotmányos közjogi hatáskörmegosztásnak, az állami (fő)hatalom, a külső és belső szuverenitás tényezőinek száma azonban mindössze hét. Ezek: 1.) Az országgyűlés, mint törvényhozó hatalmi ág. 2.) A kormány, s a neki alárendelt államigazgatás, továbbá egyes, nem a kormánynak alárendelt, mégis igazgatási funkciót is betöltő szervek (pl. jegybank, versenyhivatal), mint együtt a komplex végrehajtó hatalom. 3.) A bírósági szervezet-rendszer, melyet igazságszolgáltató hatalomnak is hívnak. 4.) Aztán a köztársasági elnök, mint egyféle semleges, kiegyensúlyozó hatalmi ág. 5.) Az alkotmánybíróság, mely nem integráns része a bíróságoknak. 6.) A helyi önkormányzatok együttese, mely része ugyan a közigazgatásnak, de nincsen a kormány végrehajtó hatalmába betagosítva, annak alárendelve. 7.) És végül, ám voltaképpen első elemként a nép, mely a maga teljes hatalmát, szuverenitását részben közvetve, a képviseleti demokrácia (parlament, önkormányzatok) révén, részben pedig közvetlenül (pl. népszavazás útján) gyakorolja. Ne feledjük: a mi szisztémánkban minden hatalom forrása, kiinduló pontja és végcélja, gazdája és kedvezményezettje a nép. Ő ad hatalmat mindenki másnak, nem pedig a politizáló honatyák engednek neki egy kicsit, ha muszáj.

Nos, ezen meditáltunk Lajta felé közeledve. Nem fedeztük fel a spanyolviaszt. Sokszor van úgy a közügyekben, hogy jó kérdések vannak, biztos válaszok még sincsenek. Játsszunk el mi is itt a gondolattal: miként alakulhat a hatalom-megosztás szerveinek jövője, perspektívája az Unió viszonyai közepette?! Szentenciák nincsenek, már az is eredmény, ha oszlik a köd, a homály.



Dr. Kolláth György

A 2002. december végi alkotmányreform utat nyitott az EU-csatlakozás közjogi megkottázásához. Jellegetesen magyaros megoldás született: a döntés súlya és annak színvonala egymás szöges ellentéte. Az alkotmánymódosítás jelentősége talán az Aranybullához, vagy az 1867. évi kiegyezéséhez mérhető. Nívója: felejthető, főként, mert olyan félig teli, félig üres kompromisszum született, amire senki sem lehet büszke. Tudomásom szerint most sem készült hatástanulmány, társadalmi-közgazdasági elemzés arról, mit hoz nekünk ez a lépés. Valószínűleg az lett volna a világ 8. csodája, ha sikerült volna mindezt jól számba venni. Ilyen makro-szintű vállalkozás ugyanis egy életben egyszer jelentkezik. Meg kell azonban szokni, hogy Európában nem szokás fejest ugrani a nagypolitikába(n) anélkül, hogy körülbelül látnák, felmérnék: mire lehet számítani, mindez mibe kerül és mekkora támogatás és ellenállás prognosztizálható? Vessük jól észbe: a plurális demokráciában mindig van alternatíva. Sosem csak egy arca van az igazságnak, továbbá időben meg kellene győzni, netán kényeztetni is illenék az adófizető és választópolgárt. Különbön jön a dac, a szédítés, a hitetlenség, az ellenállás. Lehet, hogy a döntés fennmarad, hiszen legális, ám nem biztos, hogy az legitim is, azaz végül senkinek nem lesz így túl sok öröme benne. Az európaiság a XXI. században a döntési rend nagyobb profizmusát és a meggyőzés jobb, előbb, őszintébb politikai kultúráját igényli.

Sorra vettük a hatalom-megosztás elemeit. Ez lett belőle:

1.) Kevesen vannak itthon, akik el vannak ragadtatva az országgyűlésünk munkájától. Sovány vigasz, hogy Európa-szerre mások is így vannak ezzel (mármint, a sajátjukkal). Tréfálkozhatnánk, hogy amilyen az ország, olyan a gyűlése, de nem sokra mennénk vele. Direkt kihívást az EU-csatlakozás a parlament számára nem jelent, közvetve azonban megváltoztatja annak munkáját. Szűkül például az a kör, melyben a honi törvényhozás tértől-időtől függetlenül jogot alkothat. Egy sereg európai szerződés, normatív vagy egyedi (pl. bírósági) döntés szab határt neki majd e körben. Ez jó hír, mert honatyáinkban rögzül: bizonyos értékek, minőségek, elhatározások, szentenciák felette állnak az aktuális politikának, a pártérdeknek, a pillanatnyi taktikai meg(nem)fontolásoknak. Egyféle stabilitás, mennyiségi visszafogás várható, talán mérséklődik a mai joginfláció, ám esetleg megnő a parlament ellenőrző szerepe. Mivel tényleg változtatni kell, megint elemi igényként jelentkezhet a nem párt-alapon szerveződő második kamara, s ezzel egy sorban a választójogi reform elodázhatatlansága is. Szerintem e század elején az egyik fő gond, hogy a rendszerváltozás nemes eszméi kihunytak, ma már nem jelentenek hajtóerőt. Más viszont nem lépett helyükbe, ezért egyféle kényelmes, de nem hatékony „einstand”, illetve közjogi defenzíva, apály mutatkozik. Gazdasági-polgári jogunkat az unió gyökeresen átrendezi, közjogunkat azonban magunknak kell modern pályára állítani. E szempontból a megújítás 3 sarokköve ez lehet: kétkamarás, hatékony parlament, ösztönzőbb, minőségibb, egyszerűbb (pl. egyfordulós) választási szisztéma, és új alkotmány tető alá hozása.

2.) A kormány(zat), s tágabban a végrehajtó hatalom kapja a legnagyobb leckét, kihívást. Jellemző módon itt és ezért jött elő a legkivívóbb kritika, illetőleg féltékenykedés is. Sokan abban látnak dilemmát, hogyan alakul majd a kabinet, a parlament, Brüsszel, Strasbourg és a hazai intézményes ellenerők viszonya, összjátéka. Lehet-e ennyi urat egyszerre szolgálni, nem teszi-e mindez a döntési rendet nehézkesé, lassúvá, formálissá? Rövid válasz: aki beletanul(t) a plurális demokráciák szokás-rendjébe, annak számára ez nem új probléma, a demokrácia bonyolult játék, csak éppen nincs nála jobb. Egyeztetni, kompromisszumra jutni eddig is kellett (volna), ezen túl rá is kényszerülünk, megtanulva érdekeinket oltalmazni és másokéval összemérni. Amire 24 nemzeti válogatott képes, arra mi is esélyesek vagyunk. Számos szak-politika (idegenjogtól a közlekedésig) nemzetközi dimenziót kap, de ez sem fátum. A világ élenjáró trendjeinek hazai adaptációja a javunkat szolgálja. Ha nem jönne az EU, akkor is a jó irányba kellene tartanunk. Így nem a részkérdéseket venném elő(re). Azt tartom kulcsfontosságúnak, hogy az ország végrehajtó hatalma se több, se kevesebb ne legyen, mint a rendeltetése: igazgassa hozzáértően, szakszerűen, belátással és jogállami példamutatással a társadalmat. Mutasson megértést az emberek gondoljait, az átállás nehézségei iránt, de ne vegyen fel paternalista



Dr. Kolláth György

pózoikat. Ne csak 4 évben gondolkodjék, hanem jusson ereje, ideje a nem EU-kompatibilis elosztó-pénzköltő rendszerek reformjára is. Minden olyan téren, ahol kötelező EU-direktíva nincsen, önszorgalomból teremtsen a kormány befektetőbarát, s az európai értékeket támogató légkört és közállapotokat (pl. a sporttól az egészségügyön át az oktatási rendszerig). Még egy javallat: ma már nem monolitikus és nem monopolisztikus a közigazgatás itthon sem. Ezért a benne résztvevők harmóniáját finom eszközökkel, jogi, közgazdasági és partneri megoldásokkal érdemes fenntartani, új impulzusokkal élesztgetni (minisztériumok, jegybank, versenyhivatal, kamarák, más autonóm szervek együttesében). Tiszteletben tartva, hogy a jogkör és az érte való felelősség: ikertestvérek.

3.) Az igazságszolgáltatás döntő európai kihívását 3 dologban látom: a.) jogbiztonság legyen végre a mindennapokban is, b.) ésszerű időn belül, fair eljárásban szülessék független bíró által szavatolt döntés, c.) végül ne ósdi ágazati szabályok, hanem európai értékek, jogelvek, igazságossági kritériumok is jussanak érvényre akkor, amikor egy hazai bíró (és nem szimpla közhatósági tisztviselő) élő jogot alkalmaz. Máskülönben a selejt nemzetközi jogvédő szervek előtt kap elmarasztalást, ami pedig állami kártérítési felelősséget is kivált majd. Jó lesz jogásznak lenni Európában!?

4.) A magyar államfő személyét az EU-csatlakozás nem, közjogi helyzetét pedig csupán járulékosan érinti. Főként a nemzetközi szerződések megkötésével és a nemzetközi fórumok reprezentációjával kapcsolatos, jobbára szimbolikus szerepe igényel korszerű, árnyalt megközelítést. A nemzetközi, sőt uniós szerződések ui. mindennaposakká, rutinszerűvé válnak a közösségben, és azok súly szerint megoszlanak a T. Ház és a kormány között. Az Európán kívüli „régión” lehet talán nagyobb elnöki aktivitás. Erősödhet viszont – pontosan az átmenet viszonyai közepette, az ellentmondások, a feszültségek oldása érdekében – a köztársasági elnök pártpolitikailag semleges, kiegyensúlyozó hatalmi szerepe, súlya és felelőssége. Külföldi tapasztalatok nyomán, egy új alkotmány előkészítésekor itthon is szóba jöhet a közvetlen elnökválasztás alternatívája.

5.) Biztosan módosulni fog az Alkotmánybíróság hatásköre. Nem hinném, hogy mérsékelni kellene a jogrendszer felülvizsgálatával kapcsolatos normakontroll szerepét. Sokkal inkább azt az európai és a hazai jogi alapértékek oltalmában még szigorúbbá, igényesebbé, kiszámíthatóbbá és egységesebbé is lehetne, kellene tenni. Ez áll egyes alkotmánybírói funkciók jövőjére nézve is (pl. alkotmányértelmezés, alkotmányjogi panaszok elbírálása, mulasztásos alkotmányértés megszüntetése). Ugyanakkor a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos AB-kompetenciát felül kell vizsgálni, tekintettel arra, hogy egy és ugyanazt a jogot nem bírálhatja el másképpen a magyar Alkotmánybíróság és az uniós jogvédő szerve. Jogos ez az igény még akkor is, ha szakmai körökben köztudomású: az Európai Unió joga se nem nemzetközi, sem pedig hazai jognak ne minősül, ámbar számos körben ettől függetlenül közvetlen honi alkalmazást kíván. Az Alkotmánybíróság példa arra, hogy 13 évvel a rendszerváltozás után vele kapcsolatban is érdemes kasszát csinálni (pl. célszerű egyes kis súlyú hatáskörét másra testálni, székhely-dilemmáját kezelni, ügyrendi törvényét megalkotni stb). Nyilvánvaló, egy kétkamarás parlament kihatna az AB hatásköreire is.

6.) A helyi önkormányzatról tudjuk, hogy az (a papírforma szerint) nem az egységes államhatalom helyi szerve, hanem a valóságos helyi közhatalom szerve – lenne. Európában valóságos politikai-közgazdasági-köszolgáltatási stb. decentralizáció ment végbe, minálunk ez még hátravan. Várhatóan a magyar település-szerkezet reformját ezzel a decentralizációval karöltve kell megvalósítani, azaz erőltetett menetből kell modern igazgatást képezni. Alapsejtjei a községek, városok lehetnek. Azok önállóságát nem sértve jöhet létre jobbára ösztönzött társulási alapon a kistérség (ami nem nosztalgikus járás). Ezeket azonban az évtized derekán már nem a megye, hanem egy európai mintájú régió fogja össze, még hozzá önkormányzattal, ide rendelt közpénz-ügyekkel, az EU-források befogadására is kész más struktúrákkal. Ez a fajta régió nem szolgálati felettese, hanem a kormányzattal való összekötő hídja lesz a mai helyi önkormányzatoknak. Nagy kérdés, hogy még évtizedeken át kell-e, lehet-e racionálisan, hatékonyan 32200 helyi



Dr. Kolláth György

önkormányzatból álló mezőnyt működtetni, avagy az uniós tagság megszilárdulása alapján és után egy korrekt, de bátor átfogó honi térkép-átrajzolás, minőségi redukció következhet. Ami viszont nem kérdés: az a kicsinyes belterjesség, provincializmus, helyi jogalkotási és jogérvényesítési részrehajlás, ami itt-ott tapasztalható mindenkivel szemben, aki nem falubéli, meg kell hogy szűnjék. Sőt hamarosan jönnek, tisztséghez is juthatnak olyan személyek, akik nem magyar állampolgárok, de unió-polgárok, s hozzánk bizalommal, befektetéssel, munkakultúrával stb. érkeznek. István király korabeli intelmei az idegenek befogadásáról új értelmet nyernek!? Helyi szinten tehát mind a „törvényhozó”, mind a „végrehajtó” hatalom gyors, igényes, nemzetközi jogvédelemmel kísért minőségi próbatételnek lesz kitéve. Remélhetőleg erre (is) nyitottan reagál. Murphy törvényeit idéző szlogen adhat útmutatót: amit nem lehet vagy nem érdemes meggátolni, annak az élére kell állni, meg kell szervezni, úgy lehet jól kezelni!

7.) Végül, a nép, mint hatalmi tényező szólal meg e tárgyban először: 2003. április 12-én. 8 millió választópolgár nem tévedhet. Így is van ez rendjén, mivel csak a nép lehet minden jog, hatalom alfája és omegája. Ez a demokratikus krédó abszolút érvénnyel, mindvégig fenn is marad. Jogászok spekulatív tesztkérdése: lehet vajon egyszer arról is népszavazás, távozzunk-e az unióból? Iskolapélda a válasz: a jogban nem ugyanaz a lehet és a szabad. Egy ilyen népi iniciativa szabad, mivel jog nem tiltja, ellenben értelmesen valószínűleg ezzel előállni nem érdemes, azaz nem lehet.

Fanyar idézet zárja ezt az eszmefuttatást: egykor Bismarck, a vaskancellár gúnyosan ezt mondta: minden magyar egy huszár és egy jogász keveréke. Nem dicséretnek szánta, neki mi idegenek voltunk. Ez lesz most másként. Kíváncsi volnék, 200 évvel később mit mondana rólunk Brüsszel felé „mentében”?