

Regionális Konferencia Győr, 2006.05.11. Kolláth György: Jogállam az elvekben és a gyakorlatban

Bevezetőt egy 16 évet átívelő egybevetés ad. 1989/90-ben azt gondoltuk, hogy a jogállamiság lesz a rendszerváltozás szivárványa: szép, színes, jó ránézni, új és nagy érték. Akkoriban még Gorbacsov is ilyesmiről álmódott, értekezett. 15 év múltán ugyanerről inkább már azt tartjuk, hogy a rendszerváltozás délibábjá lett: olykor van, máskor nincsen, szerencse is kell hozzá, néha színtelen és a feje tetején áll, a Hortobágyon sem mindig látható, gyakran elérhetetlen, ill. megfoghatatlan.

Vigasztalásként szolgáljon Seneca mottóul használt idézete: A jó bíró elítéli, de nem gyűlöli azt, amit helytelenít. Ez sűrítve egyfajta jogállami minimum. A jogállamiság a plurális demokráciák sajátja. Abban pedig a döntéshozó már előre megszabott és közölt, normához kötött, higgadt, kiszámítható, tárgyilagos ítésk. Egy, a főszereplők közül. Minimálisan van ui. 3 kosár, ill. szerep: játékszabályok megalkotója, azok hétköznapi realizálója, és végső garantálója. Erre megyünk, ám nem kellő elszántsággal és következetességgel, ergo itt még nem tartunk, de talán, idén nyáron elindulhatunk új lendülettel errefelé.

1) Bevezető szakmai közhely, leegyszerűsítve: egy adott országban vagy jogállamiság van, lesz, vagy jöhet a diktatúra, netán Mad Max kora. Teret nyerhet az anarchia, ember embernek lesz farkasa, avagy félkemény vagy kőkemény diktatúra ad még választékot. Nincs 4-5 féle választási lehetőség sem nagyban, sem kicsiben. Nem lehetne olyan társadalmi alrendszer, ami juszt sem jogállami (pl. szociálpolitika, egészségügy, oktatásügy, választási rendszer, pártpolitika). A jogállamiság: alkotmányos fundamentum, sok minden mást determináló alapérték.

2) TÍZPARANCSOLAT, jogállami közhelyekből összeszedve

a.) A (pártállami) diktatúra és a demokratikus jogállam lényegüket tekintve két külön világ.

b.) A jogállamiság más alkotmányos értékekkel, minőségekkel összhangban, egymást erősítve éri el célját.

c.) A jogállamiság tény és igény: már bizonyos szinten elért állapot és 100 %-osan soha nem kész, perfekt, lezárt helyzet. A jogállam evolúció, de nem revolúció.

d.) A jogállam nem a jogászok, hanem a törvény uralmát jelenti –független igazságszolgáltatással a végponton.

e.) A jogállam egy morális alapokra is épülő eszmény, mely a törvénytisztelet köré szerveződik, kifejezve, hogy a jogot be kell tartani és tartatni, viszont semmi más nem kötelező általánosan, csak a „törvény”.

f.) A jogállamiság alfája és ómegája a biztonságos rend mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. A jogállamiság döntően minőségi kategória, és nem mennyiségi mérlegelés végeredménye.

g.) Egy jogállamban semmilyen cél nem szentesítheti az eszközt. Jogállamban nincs és nem is lehet politikailag vagy társadalmilag hasznos jogsértés.

h.) A jogállam maga is sokrétű fogalom, belső összetevői pl. a jogbiztonságtól a normavilágosságon át a hatalommegosztás rendszerének tiszteletben tartásáig húzódnak.

i.) A jogállamiság az érdemi és az eljárási szabályok tiszteletét egyaránt igényli, sőt a korrekt jogértelmezés is ide sorolható. Jogállamban a jog: társadalom-szervező érték, ezért a társadalom egyes alrendszereinek működéséből (pl. egészségügy, oktatás, pénzüvilág) sem számúzhető ez az elvi követelmény.

j.) A magyarországi jogállamiság maga is „csatlakozott” az EU-hoz, s annak formálódó Alkotmányához, így a jogállamiságnak számos fontos európai és emberi jogi összetevője, kihatása van. Pár kiegészítő megjegyzés!

A jogállam minősége, erőssége fokozata, beágyazottsága nem örökidejű, nem végleges, nem homogén. Nemzetközileg is többféle modellje, sőt hivatkozási módja lehet: kívülről is láthatóan más ez az USA-ban, és megint más Európában.

Érték-elvűsége is legalább kétarcú. Lehet, hogy X helyen, Y időben, aktuálpolitikailag beérik ennyivel: lépésünkre, akciónkra immár, akár utólag is hozott módon törvény van, ergo az „törvényes”, és különben se kössék meg a politikai kezét. Másik alapállás elvi és minőségi: a jogállam nem ok nélkül demokratikus, ergo minőségi, érték-elvű kategória, valódi korlát és mérce mindenféle (társadalmi-gazdasági-politikai) cselekvés számára. És ez nem hibája, hanem lényege, ettől az, ami. Kötött koordináta-rendszer, melyből kitörni szent cél okán is tilos. Sehol sem 100 %-osan beteljesült állapot a jogállam, hanem program is, útjelző, merre kell menni: tehát a cél+irány nem tetszőleges. Megvalósulása? Kompország vagyunk még mindig, igaz, kevés a 15 év, de mi most megtorpantunk, helyben járunk. L.pl. jogalkotás ezer baja, rossz törvénye, s a vele kárt okozó állam elkent felelőssége, a képviselők törvénytisztelete!

3) A jogállami kritériumok jelenléte kritikus mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. X,Y jegyző jogsértő ellenállása turul-ügyben dermesztő. Sokan szolgálai megteszik, amit politikai részrehajlással elvárnak tőlük, ha nem akarnak repülni. A Btk. 225. § holt norma, habár példát rá bárki talál a környezetéből. A főhatósági szinten, mind a közigazgatási jogalkotásban, mind a hétköznapi joggyakorlat terén is rémes alany pl. az OM: több részrehajló, aktuál-politikai akciójának annyi köze van a joghoz, mint lónak a hátúszáshoz. (Emlékezzünk csak a Pető-intézeti justizmordokra!). Bírószági ambivalencia is tapasztalható a tárgyalóteremben, ha az ember jogállamiságra, mint élő normára hivatkoznék. A reagálás zöme: ne tessék ezzel jönni, nem itt hajtják végre az alkotmányt! Ritkábban ugyanakkor, pl. fővárosi közigazgatási perekben: tessék csak jogállami érveket mondani, anyagi jog az Alkotmány is. Többnyire: egy helyben járunk még.

4) A jogállamiság kapcsán gyakori 3 szélső megközelítés: a) hétköznapi csodavárás, b) részrehajló, maszek-értelmezés, majd az azt követő c) lekezelés és csüggedés. Valójában az arany középút a realitás: a

jogállamiságnak ui. a feltétlen igazságosság nem immanens része! Közember, újságíró, politikus véli így: ami nonszensz, embertelen, igazságtalan, az semmiképpen nem jogállami. Ez sajna a legtöbbször, a jelenkori AB-gyakorlat tükrében: tévedés. Deák Ferenc híres mondása /Igazságot fenn, a Mennyben szolgáltatnak, itt, lent a Földön legfeljebb jogot!/, továbbá a boks-meccs példa ad szemléltetést: a bíró nincs bent a ringben, ő nem üt, csak pontoz és kihirdeti a döntést. Még le se nagyon léptet, bár olykor kellene. Ugyanakkor nem szakadhatna szét teljesen ennek hétköznapi és jogászokodó, félős, felelősség-elhárító megközelítése. Így, ambivalensen dekánia közhatóságnak, AB-nak, másnak sem szabadna: nem mondhatná(k), hogy még mindig kisebb baj ez vagy az. És azt sem, hogy egy agyrém justizmord csak szélső, végső helyzetben alkotmány sértő: ezek egyre kevésbé tarthatók. A jó jog ui. pont olyan egzakt valami, mint egy matek-képlet: nincs benne egy felesleges vessző sem. Hol van ma ilyen norma, és miért nincsen?! Ehhez képest az AB, mint jogór: zömmel önhibáján kívül leértékelődött, megtört, a hétköznapiak valóságához szürkült, túl-konzolidálódott. Egy csupán a közhatalmi intézmények közül. Mára nem elsősorban begyakorlódott, hanem fakul, a nagy rendszerváltó elvekhez képest felmorzsolódik, számos többségi döntése pedig egyszerűen kudarc-kerülően felvizeződik. Elefánt-csont-toronyból nézve talán nem is tűnnék rossznak a milió, s a jog teljesítménye, csakhogy versenyképességünk e téren is esik. A XXI. század e téren sincs kitalálva.

5) Az alapjogokról, köztük a szociális jogokról, polemikusan, dióhéjban. Az Alkotmány 8. §= tetszalott. Nem él, alig működik, elvitatható. Nézzék meg, mi jön ki ebből a következő félévben. Az étlap: első, második és harmadik generációs jogok jellege, működési módja, kikényszeríthetősége, belső osztályozása. Alanyi jog, állami kötelezettség és államcél együtt és külön.

6) Tekintsük át a jogállamiság (JÁ) főbb belső összetevőit. Ennek fókuszában itt és ma az ún. szerzett jogok lényege és védelme áll.

6.1 A JÁ.=egyféle gyűjtőfogalom is, ergo az alkotmányban szövegszerűen nem nevesített követelmények, garanciák foglalatja is. Ilyen általános igény, követelmény lehet, hogy tilos a kollektív büntetés, avagy a joggal való visszaélés. Az államszervezet demokratikus működése teszi a jogállamot magát is demokratikussá, ergo a közhatalmi szervek a jog keretei közt működhetnek, jogilag szabályozott korlátok vannak. Ergo: ki van kiért, kit kell, lehet korlátozni kiért és miért?! Alkotmányos alapjog sérelme gyakran a jogállamiság sérelme is. A jogállam tény és igény, adott helyzet és program egyszerre. A rendszerváltás, mely a legalitás talaján ment végbe, e tény és körülményeit is ennek figyelembe vételével kell minősíteni. Így pl. egy tvr. nem ab ovo alkotmányellenes. Az idő okán, önmagában nem alkotmány sértő a régi jog, e vonatkozásban egyféle korlátozott jogfolytonosság megvan. A jogállam az eljárási garanciák fontosságát jelenti, igényli. Alkotmányos jogállamban nincs az államnak mindenre eleve hatalma, befolyása, hiszen maga a közhatalom is korlátos. Ám épp ezek miatt is nincs jogállami követelményként ún. anyagi igazság, az erkölcsi indokoltság. A jogviszonyok igazságtalan eredménye önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. Jogállamiság a polgári, ill. a büntetőjogban. Ugyanez: a közíg határozatok bírósági felülvizsgálata is! Alap-ismerv: az idő, a lezárt jogviszonyok tisztelete. Jobbiztonság, kiszámíthatóság, normavilágosság. Hatalommegosztás, az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége. A közhatalmi szervek demokratikus legitimitációja. Az ún. visszamenőleges, negatív jogalkotás tilalma. Spéci esetben, akár lényeges eljárási hiba miatt is, közjogi érvénytelenség, azután a 2/3-ad problematikája, a felhatalmazáshoz kötött rendelet-alkotás buktatói, nyitott kérdései.

6.2. A szerzett jogokról, alkotmánybírói megközelítésben. Az újságokban, a nagypolitikában, de egyedi ügyek kapcsán is felmerült, hogy szabad-e az egykor pénzért vagy ingyen, X,Y,Z jogcímen biztosított szolgáltatásokat megszüntetni, ill. csökkenteni, avagy azok a szerzett jog védett kategóriájába tartoznak, s ekként érinthetetlenek. Többségi tapasztalat: a mai közjog a fenti, első kérdésre igennel felel, tehát a legtöbb, tervezett, szociálpolitikai lépés kapcsán jogilag védett, szerzett jogot, s így jogsérelmet nem verifikál. Tekintve, hogy a közbeszédben a „jogállamisággal ellentét”, ill. „alkotmányellenes” kitétel, ill. megbélyegzés kezd általánossá válni, célszerű annak valódi tartalmát, vezér-elveit és kereteit az AB gyakorlata nyomán felvázolni. Azért is szükséges ez, mert az Alkotmánybíró (AB) kb. az esetek felében más: sokkal differenciáltabb, többtényezős, a nyelvtani értelmezésen túlmutató, jogászbib döntéseket hoz és indokol meg, mint amit a szó hallatán ugyanerről a széles közvélemény gondol. Márpedig jogvita esetében az előbbi irányadó. Ez a blokk - némi kritikával - az AB gyakorlatából levezethető álláspont bemutatására vállalkozik.

Az etalonnak számító, a KJK-Kerszöv által 2003-ban kiadott alkotmány-kommentár ezt: a szerzett jogok védelmét mintegy 15 oldalon át az alkotmány 2. § (1) bekezdése: a demokratikus jogállamiság normájához köti és ekként tárgyalja. A jogállamiság egyik fő belső tartalma ui. a jogbiztonság, a kiszámíthatóság, az előreláthatóság, a bizalomvédelem. Mindez azonban sok további tényezőtől is függ: pl. attól, hogy alanyi jogként működő, bíróság előtt közvetlenül is kikényszeríthető jogosultságról van-e szó, avagy „igények védelméről”, netán már konkrét jogviszonyokban megjelent jogosultságokról, melyeket tartós jogviszonyban fennállásuk ellenére kell az államnak tisztelni, védenie. **Hétköznapi megfogalmazásban a totálisan el nem dönthető kérdés: köteles-e az állam betartani a szavát? Válasz: politikailag, etikailag általában igen, de jogilag nem abszolút mértékben és módon. Az ui. attól függ! Függetlenül is, hogy az Et. alapján képződő civil szervezetnél tagdíj okvetlenül van, mégsem jár annak alapján a legtöbb helyen kedvezményes szolgáltatás: ergo**

e két dolog nincs jogilag feltétlenül összekötve. Alanyi, ill. tagi jogon az adó vagy a tagdíj fejében részvétel, választójog, választhatóság stb. jár, nem pedig szakmai szolgáltatás.

Nyugdíj, táppénz védett, aki azt (!) éveken át kényszer-tb-tagként előre kifizette, ő nem maradhat a bajban ellátás nélkül. A jogalkotó, ésszerű ok nélkül ebben redukáló-megszorító módon - az ún. Bokros-csomag (BCS) AB-felülvizsgálata óta nem avatkozhat bele. Emlékezzünk: Sólyom László szerint a BCS főbb céljai alkotmánykonform módon is elkészülhettek volna.

Az AB szerint ígérvény-védelem sérelme önmagában nem alkotmányellenes, csak ha az állam e lépése egyben alapjogi sérelmet is okoz, avagy más alkotmányos rendelkezés sérelme állna be. Az AB szerint (főleg a tartós jogviszonyokban!) a körülmények lényeges megváltozása vezethet jogelvonásra, és itt már igencsak fontos, hogy mennyi időt kell alapul venni, és a várományokkal, ígérvényekkel szemben áll-a a jogosult anyagi szolgáltatása. Jogásznak itt nem kell magyarázni: az, hogy valaki 30 éven át fizette a tagdíjat, s érte akkor kapott valamit, más, mint az, hogy megtiszteltetésként most térítésmentes szolgáltatást kap, ez utóbbi kvázi ajándék, a jogban pedig az ajándék ad absurdum még vissza is követelhető (de ahhoz a jogosult oldalán durva dolog az előfeltétel).

Az AB kifejti: a hosszú időn át fennálló jogviszonyokban nagy mértékű kockázat van a szabályalkotó részére (is), ezért nem lehet eltekinteni a körülmények lényeges változásától. Határ: a jogbiztonság. Az idő-tényező bejátszik az adó-változtatásoknál, sőt főleg ott, s lám: e súlyos körben is mozoghat lefelé és felfelé az inga: alkotmányosan. Ám a térítéses szociális jogok terén nagyobb az alkotmányossági szigor, hiszen, mondja az AB a szociális rendszer (viszonylagos) stabilitása fontos érték és jogállami garancia.

Idézet (kommentár 123. old.). „...a jogbiztonság és a szerzett jogok alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni 51/B1997. AB-hat.” Igaz ez, bár – mint láttuk – a védelmi szint biztosítása többszintű, számos esetben viszont az elvárt állami garancia-vállalás nem mutat összefüggést alkotmányos jog érvényesülésével, csupán a jogbiztonság általános követelményét nem kerülheti meg még az állam sem. Az itt jelentkező (szerzett) jog az állam politikai hatalma és gazdasági hatalma, mint túlhatalom elé állít korlátot.

A legtöbb esetben ergo fennállhatnak azok az okok és tényezők, amelyek a fenti, megszorító lépést indokolják. Azt vitatni helyességében, etikai és politikai metszeteiben lehet, de szerzett jogi alapon, alkotmányosan, ma jó eséllyel nem támadható.

7) Végül, most bizonyára kérdések, észrevételek jönnek, ám azok előtt szóljon szemléltetésül Sütő András intelme: a törvény igazsága általános és hozzávetőleges, mint a katona-bakancs. A mi „jogtisztá” igazságunk sem sokkal különb. Sütő fanyar állítása többszörösen igaz: nem csak az írott, sőt mindinkább immár az EU-ból besugárzó esetjog, hanem a tárgyalótermek jogának, döntéseinek élő hétköznapja is ilyen: ambivalens, véletlenszerű, és széttartó. Nyílik az olló: elvben sok mindenhez jogunk van, amihez érdemben nincs közünk. Jogi kiszámíthatóság: lassan már egy kis beszámíthatósággal is beérnénk?