

## Kolláth György: Jogállami noteszlapok

Szülővárosom meghívása meghat, egyben stimulál. Nincs egy hete, hogy Szolnokon előadtam mondókámat a modern alkotmányosság honi problémáiról. Most pedig módom van annak egy szűkített szegletéről, ugyanakkor a lényeg lényegéről beszélni. Izgalommal, ám örömmel jöttem, így köszöntöm Önöket, és köszönöm a meghívást. Plusz kihívást jelent, hogy Mészáros Tamás rektor úrral egy blokkban értelmezhetünk összefüggő dolgokat – a reál-szféra közgazdasági, illetőleg jogi lenyomatát. Nem volna meglepő, ha - kevés ellentmondással - ugyanannak a botnak a két végét mutatnánk fel. Meglátjuk, akár vita is jöhet. Egyetértünk úgysem itt és ma kell, hanem a dolgok, a forintra váltható közügyek közös, stratégiai előbbre vitelében.

Apropó: stratégia, ez bajaink egyik fő oka, aktuális nehézsége. Jogi vonatkozásban bizonyosan: biztonságos, nívós, tervezhető, kiszámítható, az alap(jog)okat védő normatív rendet én nem látok. A másfél évtizede bebetonozódott, jóllakott és elidegenedett politikai osztály egymásnak sem partnere a stratégiai megújításban, bár szeret rá hivatkozni. Álságos hozzáállására egy erdei vice utal. A ragadozók megtizedelik a nyulakat, azok a bölcs bagolytól kérnek tanácsot. Változatosok sünné! Nagyszerű, de hogyan? Én stratégiával foglalkozom, a taktika mások dolga.

Pedig, ha a III. Magyar Köztársaság 1989. október 23-a óta - megannyi átmenetiséggel - beüzemelés alatt ketyegő alkotmányos szisztémáját egyetlen kifejezéssel kéne jellemezni, akkor az a (demokratikus) jogállamiság volna. Ha ez működik, jut előre általa más alkotmányos intézmény is. Ha ez ambivalens módon helybenjár, vagy csúszik visszafelé, akkor az a többi is lehúzza. Ez a tét, akár belátjuk és akarjuk, akár nem.

1989/90-ben azt gondoltuk, hogy a jogállamiság lesz a rendszerváltozás *szívérványa*: szép, színes, jó ránézni, új és különleges érték. Akkoriban még Gorbacsov is ilyesmiről álmódott, értekezett. 17 év múltán ugyanerről inkább már azt tartjuk, hogy a rendszerváltozás *délbábjá* 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.

1) Bevezető szakmai közhely, leegyszerűsítve: egy adott országban vagy jogállamiság van és lesz, vagy marad, ill. jöhet valamiféle, pl. vallási köntösbe burkolózó a diktatúra, harmadikként pedig az anarchia, jelképesen Mad Max kora. Utóbbiban nincs szabály, csak erőviszony létezik, ember embernek a farkasa. Ázsiában sajátos félkemény vagy kőkemény politikai diktatúra piacgazdasággal megspékelve ad még választékot. Ám nincs 4-5-féle választék sem nagyban, sem kicsiben. Mi 89-ben – szerintem jól – választottunk, érdemes kitartani mellette. Ergo: nem lehetne olyan társadalmi alrendszer, ami jusst sem jogállami (pl. szociálpolitika, egészségügy, oktatásügy, választási rendszer, pártpolitika vagy sport). A jogállamiság: általános, alkotmányos fundamentum, majd' minden mást determináló alapérték. Nem így pl. a pluralizmus: nem muszáj ui. itthon mindennek pluralisnak lennie, bár a piac, a verseny szabadsága erre ösztönöz és tendál. Úgyszintén, nem muszáj mindennek demokratikusnak sem lennie, pl. a jogsértők megbüntetése aligha e szerint kívánatos. Pont.

Fél órában – sőt, már csak 25 percbe – kevés sarokpont vázlata fér bele. Ezért a következők szerint tömöríték:

### 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, piacgazdasági, versenyjogi és emberi jogi összetevője, kihatása van.

Következzék pár kiegészítő megjegyzés!

A jogállam minősége, erősségi 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. Én vitatom, hogy ennyi elég volna.

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 megtorpanunk, 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. § /Hivatali visszaélés/ holt norma, rossz példát bárki talál a környezetéből. A főhatósági szinten, mind a közigazgatási jogalkotásban, mind a hétköznapi joggyakorlat terén is rémes alany pl. az EüM: több félkész, erőszakos, aktuál-politikai akciójának, magyarázatának annyi köze van a joghoz, mint lónak a hátúszáshoz. Gondoljunk csak a vizitdíjas justizmordokra!

Bírósági 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 jogászokdó, félős, felelősség-elhárító megközelítése. Így, ambivalensen dekázniá 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 alkotmányosértő: 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, a hétköznapiok valóságához szürkült, túl-konzolidálódott. Egy csupán a közhatalmi intézmények közül. Fakul, a nagy rendszerváltó elvekhez képest marginalizálódik, egy-két többségi döntése kudarc-kerülően felviveződik. Elefánt-csont-toronyból nézve talán nem túl rossz a milió, s a jog teljesítménye, csakhogy versenyképességünk e téren is esik. A XXI. század e téren sincs kitalálva. Bihari Mihály elnöki erőfeszítései ígértesek. 5) Az alapjogokról, dióhéjban. Az Alkotmány 8. § /jogaink védelem az állam elsődleges kötelessége/ = tetszalott. Alig működik, elvitatható. Meglátjuk, mi jön ki ebből pl. a dupla járulék-alap, és az elvart adó AB-döntések. Alapjogi étlap: első, második és harmadik generációs jogok volnának. Kikényszeríthetőségük kétes, belső osztályozásuk eshetőleg: alanyi jog, állami kötelezettség és államcél együtt és külön.

6) Lássuk a jogállamiság (JÁ) főbb összetevőit, majd a szerzett jogok lényegét és védelmét vizsgáljuk!

6.1 A JÁ.=egyféle gyűjtőfogalom is, ergo az alkotmányban szövegszerűen nem nevesített követelmények, garanciák foglalata 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. Az államot kell korlátozni jogainkért, s nem fordítva. Alkotmányos alapjog sérelme gyakran a jogállamiság sérelme is. A jogállam tény és igény, adott helyzet és program egyszerre.

A rendszerváltás a legalitás talaján ment végbe. Ezt és következményeit figyelembe kell venni. Így pl. egy tvr. nem ab ovo alkotmányellenes. Az idő okán, önmagában nem alkotmányosértő 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 emiatt nem jogállami követelményként ún. anyagi igazság, az erkölcsi indokoltság. A jogviszonyok igazságtalan eredménye önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. Jogállamiság kell, főként a polgári, ill. a büntetőjogban. Ugyanez: a közíg határozatok bírósági felülvizsgálata is! Alap-ismérve: az idő, a lezárt jogviszonyok tisztelete, plusz jogbiztonság, kiszámíthatóság, normavilágosság. Részbe, a hatalommegosztás, az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége. Igénye a közhatalmi szervek demokratikus legitimitációja. Ilyen az ún. visszamenőleges, negatív jogalkotás tilalma is.

Spéci esetben, akár lényeges eljárási hiba miatt is, közjogi érvénytelenség mondható ki. Kulcskérdés a 2/3-ad problematikája, a felhatalmazáshoz kötött rendelet-alkotás buktatói (Lásd: tüntetés-ellenes fővárosi rendelet megsemmisítése).

6.2.A szerzett jogokról, alkotmánybíróági 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 jogi jogsérelem nem áll fenn. Tekintve, hogy a közbeszédben a „jogállamisággal ellentétes”, ill. „alkotmányellenes” kitétel, ill. megbélyegzés kezd általánossá válni, célszerű annak valódi tartalmát, vezér-elveit és kereteit az AB gyakorlata nyomán felvázolni. Az Alkotmánybíróság (AB) kb. az esetek felében más: sokkal differenciáltabb, többtényezős, a nyelvtani értelmezésen túlmutató, jogászibb 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 „ígérvények védelméről”, netán már konkrét jogviszonyokban megjelent jogosultságokról, melyeket tartós jogviszonyban fennállásuk ellenére kell az államnak tisztelnie, 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!!**

Függ pl. még attól is, hogy egy gazdasági vagy egy civil szervezetnél tartós tagi kapcsolat van, mégsem jár örök időre annak alapján bármiféle kedvezmény, szolgáltatás: ergo e két dolog nincs jogilag feltétlenül összekötve. Alanyi jogon sokkal kevesebb „bóné” jár, mit amit az eufemisztikus „állami kötelezettség” kategória lefed. Megszorító reformot alkotmányosan csinálni érdemes és szabad, ám az ördög a részletekben van.

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 az ún. 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. Ha valaki 30 éven át fizette az X,Y-díjat, s érte akkor kapott valamit, más, mint az, hogy megtiszteltetésként térítésmentes vagy áron aluli szolgáltatást kapott. Ez utóbbi kvázi ajándék, a jogban pedig az ajándék ad absurdum még vissza is követelhető (de ahhoz a jogosult oldalán durva dolog az előfeltétel). Nincs egyenkaptafa.

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. Lám: e fontos körben (kedvezmények) 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 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 hétköznapija 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.

Köszönöm a figyelmet, várom a kérdést, az észrevételt.