Jogállami forradalom

*Impozáns jogfejlődés, minőségi jogalkotás**

Nyilvánvaló, hogy jogfejlődésről beszélni, egyáltalán ezt a fogalmat értelmezni csak a társadalom egészébe ágyazottan lehet, hiszen a jog társadalomirányítási eszköz, sőt a társadalom fejlesztésének eszköze. A jog egyfelől akkor tölti be társadalmi rendeltetését, akkor „fejlődik", ha minél gyorsabban és minél teljesebb mértékben idomul azokhoz az igényekhez, amelyeket az alapul szolgáló társadalmi-gazdasági folyamatok kiváltanak. Ugyanakkor ideális esetben a jog nincs passzív szerepre kárhoztatva, inkább elősegítője, sőt mozgatórugója a kívánt társadalmi folyamatoknak.

A jog fejlődéséről beszélhetünk abból a szempontból is, hogy a modernizáció, a társadalmi-gazdasági haladás következtében a szabályozandó viszonyok egyre szövevényesebb, egyre bonyolultabb szabályozást követelnek, és a jogi normáknak ennek megfelelően egyre kifinomultabbnak, differenciáltabbnak kell lenniük, mert enélkül nem képesek betölteni rendeltetésüket. Az előzőek fényében a jog fejlődése úgy jelenhetne meg képzeletünkben, mint szükségszerűen állandóan, alapjaiban változó „normák halmaza". Ez azonban leegyszerűsítené a jogfejlődésről vallott elképzelésünket. A jognak ugyanis a stabilitást, a kiszámíthatóságot is szolgálnia kell, a fejlődés ugyanis nem választható el a jogbiztonság követelményétől. Mindez azt is jelenti, hogy a jog egyes területei és a jogintézmények, működésüket tekintve, kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a jogi norma címzettjei számára.

A jogfejlődés tekintetében igen nehéz megtalálni azt az ideális egyensúlyt, amely a fogalom dinamikus és statikus oldalához kötődik, vagyis a jog fejlődéséről igazán akkor beszélhetünk, ha a jogi normák változása tényleges szükségszerűségeken alapszik, és annak megfelelő mértékű, továbbá a jogi szabályozás korrekciója nem érinti minduntalan a szabályozás alapfilozófiáját.

Egy nagyarányú társadalmi-politikai változás közepette nyilvánvalóan előtérbe kerül a fennálló jogrend alapjainak átfogó korrekciója. Hazánkban a rendszerváltozás folyamatában a jog kitüntetett szerepet kapott, és egyben megmutatkozott az a sajátos kettősség is, amelyről az előbb általánosságban szóltam. Az átalakulás békés úton, *a jogállami forradalom* formájában ment végbe. A jog uralma alatt folyamatosan történt meg az átmenet az egypártrendszerből a többpártrendszerű demokráciába, teremtődtek meg többek között a tulajdonviszonyok változásával a piacgazdaság peremfeltételei.

*Elhangzott a kecskeméti V. nemzetközi nyári jogakadémián

Mindez azt jelentette, hogy a politikai és a jogrendszer jelentőségét tekintve a forradalmi átalakulás a jogállami garanciák követelményeinek szigorú betartásával történt meg. A régi jog hatályban maradt, a politikailag forradalmi változások a régi jogrend szabályainak betartásával, formailag alig kifogásolható módon következtek be. Jogállamot ugyanis nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.

A történelmi helyzetre és a jogállam által egyébként megkövetelt igazságosságra hivatkozva nem lehet a jogállam alapvető biztosítékait félretenni, a jogbiztonság követelményét megsérteni. A rendszerváltozás miként, és az ebből eredő – az előzőekben részletezett – alkotmányos követelmények természetesen alapvetően behatárolták a jogfejlődést megtestesítő kodifikáció mozgásterét is. A jogállami alkotmány megszületése a régi jogot és az újonnan születő jogot egyaránt igazodásra, a jogállamiság programjának valóra váltására kényszerítette. A „régi jog" jogállami eszközökkel történő felváltása, a gazdasági és a politikai változások jogi leképezése nagyívű és sürgős jogalkotást követelt, ugyanakkor a változások jelentősége kellő megfontolást, gondos előkészítést igényelt, vagy igényelt volna.

Az új, illetőleg a módosítandó jogszabályok előkészítése kapcsán jelentős hangsúlyt kapott *a jogösszehasonlító tevékenység*, hiszen a nyugati demokráciákban már hosszú ideje működő jogintézményeknek a magyar jogrendben való meghonosításáról volt szó. Az újdonság „varázsa" azonban párosulva az idő szűkösségével, hozzájárult ahhoz, hogy nem minden esetben sikerült elkerülni a kritikákat, illetőleg az összefüggéseiből kiragadott, némiképp felületes átvétel nem kívánatos következményeit.

A vázolt ellentmondások közepette nyilvánvalóan nem születhettek minden tekintetben kifogástalan minőségű jogszabályok, nehezen vitatható azonban, hogy az eltelt nem egészen egy évtized alatt a jogrendszer jelentős része gyakorlatilag teljesen megváltozott. Az alkotmány módosításával létrejöttek a jogállamiság alapvető intézményei. Így például a közjogi jogalkotás terén az alkotmányvédelem új intézményeként megalakításra került az *Alkotmánybíróság*, amely az eltelt időszakban kiemelkedő szerepet játszott a jogállamiság gyakorlati érvényesülésének biztosításában és figyelemre méltó határozataival nemzetközi összehasonlításban is komoly rangot vívott ki magának. *Az országgyűlési biztos* jogintézményének sem volt előzménye a magyar jogrendszerben. A jogállamiság lényeges eleme egy olyan szervezetnek a működése, amely a törvényhozó hatalom megbízásából ellenőrzi a végrehajtó hatalom gazdálkodását és általában a közpénzek törvényes, gazdaságos, célszerű felhasználását. E célból került létrehozásra az *Állami Számvevőszék*.

Az említett időszakban megszülettek az alapvető jogok szabályozásának alkotmányos garanciái és a tárgykörben gyakorlatilag teljessé vált a részletes törvényi szabályozás is. Természetesen *a gazdasági jogalkotás* is jelentős eredményekkel büszkélkedhet. *A társasági jogi szabályozás* eljutott odáig, hogy lényegében megfelel az Európai Unió valamennyi társasági jogi irányelve tartalmának. A piaci szerkezet nagymértékű és gyors átalakulása, a privatizáció, a felszámolási eljárások és a külföldi tőke magyarországi beruházásai folytán alapvető átalakuláson ment keresztül a hazai *versenyjogi szabályozás*. Mindezek fényében megállapítható, hogy impozáns az a jogfejlődés, ami a jelzett időszakban hazánkban végbement.

Eljutottunk tehát odáig, hogy a minőségi jogalkotás időszaka következzen. A minőségi jogalkotás önmagában is jelentősen csökkenti a szabályozási igényeket, hiszen sokszor a nem kellően átgondolt, helyenként kapkodó jogalkotás miatt kell viszonylag nemrégen született jogszabályokat módosítani. Ebben a ciklusban már eljött a korrekciók és az átfogó rekodifikációk ideje. Számtalan új jogszabályt a tapasztalatok fényében idővel felül kell vizsgálni, és ki kell igazítani. Hasonlóképpen elérkezik annak is az ideje, amikor a nagy kódexek részleges módosításai megteremtik a teljes rekodifikálás tartalmi és formai szükségességét, mely többnyire a jogharmonizációs követelményekkel is összekapcsolódik. Egy stabil, de nem indokolatlanul merev jogi szabályozási struktúra kialakítása a cél. Ennek biztosításához pedig nélkülözhetetlen feltétel a jogalkotás rendjének érdemi felülvizsgálata is.

Alkotmányos rangra kell emelni azt a követelményt, hogy jogszabályt alkotni csak akkor indokolt, ha a társadalmi, gazdasági viszonyok változása, vagy ennek előmozdítása, illetve a jogok és kötelezettségek rendezése vagy az érdek-összeütközések feloldása elkerülhetetlenül szükségessé teszi. A kormány programjában fontosnak tartotta annak hangsúlyozását, hogy az állami szerepvállalás határainak világosnak és egyértelműnek kell lennie. A polgárokat szolgáló kormány alapvető feladata a feltételek biztosítása a polgárok öntevékenységéhez, és ezáltal a társadalom alkotó erőinek felszabadításához. A kormányprogram kiemeli, hogy *„a XXI. század polgári állama lemond az olyan gazdaságszervezési és társadalomszervezési feladatokról, amelyeket a közösségek is el tudnak látni, de hatékonyan és cselekvőképesen vállalja azokat, amelyek meghaladják az egyének és közösségek erejét"*. Fontos változtatásnak tartom, hogy a tervezett jogi szabályozás megalapozottságának vizsgálata a jelenlegihez képest jóval gazdagabb szempontrendszer alapján történjen. Így valamennyi jogszabály tervezetéhez kapcsolódóan részletesen elemezni kell többek között a jogi szabályozás elkerülhetetlenségének indokait, a költségek és a várható eredmény összefüggését.

A vázolt hazai jogfejlődésre, annak irányára nagy hatással volt az, hogy Magyarország 1990-ben, elsőként Közép-, illetve Kelet-Európából, az Európa Tanács tagjává vált. Taggá válásunk időpontjától megnyílt az út előttünk a többi európai és euroatlanti integrációs szervezetbe. Itt elsősorban természetesen a NATO-ra és az Európai Unióra gondolok. Másodszor az Európa Tanács-tagság felbecsülhetetlenül sokat hozott számunkra abban a tekintetben is, hogy a jogrendszer fejlesztésében segített pótolni a demokratikus jogfejlődés folyamatán kívül eltöltött 40 esztendő lemaradásait. E 40 év alatt – éppen 1949-től, az Európa Tanács megalakulásától a mi rendszerváltozásunkig – Európa nyugati fele óriásit haladt előre. Az Európa Tanács ez idő alatt fejlesztette ki a jog területén azt, amit nevezhetünk *acquis communautairnek*, még ha ezt a kifejezést elsősorban az Európai Unión belül szokás is használni, amely több száz nemzetközi egyezmény, rendkívül nagyszámú ajánlás és egyéb hasonló formában a jog egyes szakterületein megfogalmazta a demokratikus jogállami elvárásokat. Jogfejlődésünk irányait magunk szabtuk meg azzal, hogy a demokratikus jogállam kiépítését tűztük ki célul.

Jogrendszerünk fejlesztésében lehetőségeink hatalmasak, ám két tilalmi tábla jelöli azokat a területeket, ahová nem szabad eltévelyednünk. Nem szabad eltávolodnunk az alkotmányosság talajáról, és nem szabad összeütközésbe kerülnünk nemzetközi

szerződéses kötelezettségeinkkel. E két tilalom tiszteletben tartása sok tekintetben hasonló törvényhozói és jogalkalmazói magatartást kíván.

Nemzetközi kötelezettségeinket illetően figyelmet érdemel, hogy az Európai Unióról szóló szerződés szerint az uniót olyan tagállamok alkotják, amelyek alkotmányos berendezkedése demokratikus, és jogrendje gondoskodik az alapvető emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartásáról. A magyar jogrendszer eleget tesz az említett kívánalmaknak, osztozik a felsorolt értékek és alapelvek tiszteletében az unió jelenlegi tagállamaival. Túl a demokratikus és jogállami értékek közösségén, a magyar jogról az is elmondható, hogy kötődéseinél és tradícióinál fogva mindig is európai jog volt. Közös nyelvünk alapja: a római jog és a kánonjog. Ez különösen igaz a közösség jogalkotó tevékenysége szempontjából legfontosabb területre, a gazdasági jogi szabályozásra.

A jogharmonizáció természetszerűleg nagyban hozzájárult, illetve jelenleg is hozzájárul a hazai jogrendszer gyökeres átalakításának kiteljesítéséhez és befejezéséhez, visszafordíthatatlanná és kiegyensúlyozottá tette a jogrendszer típusának megváltozását. Jogharmonizációról csak azonos értékekre és alapelvekre épülő jogrendszerek közötti viszonyban lehet szó. Ahogy korábban említettük, az Európa Tanács tagjává válásunkkal összefüggő hatáshoz hasonló hatást fog gyakorolni a jogfejlődésre az unióhoz történő csatlakozásunk előkészítése során végrehajtott jogharmonizáció.

A csatlakozás célja és távlata fokozatosan egyre inkább áthatja a hazai jogharmonizációt. Nem öncélú törekvés az Európai Unióhoz való kötődésünk szorgalmazása. Belépésünkkel gyarapodásunk és épülésünk gazdasági, politikai, intézményi és jogi feltételeit kívánjuk javítani. Ez áll a jogharmonizációra is, amely mennyiségi és minőségi értelemben egyaránt nagy kihívás a magyar jogalkotás számára. A közösségi jog az előírások valóságos tengere. A mennyiségi kihívás és az illeszkedési-megfeleltetési nehézség azt kívánja meg, hogy a csatlakozásra való felkészülés részeként folyó jogharmonizáció programozott és összehangolt tevékenység legyen.

Az elképzelések törvényi formába öntése során a jogharmonizációs, az alkotmányszerűségi és a nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel való harmónia biztosítása ugyanakkor elmélyült vizsgálatot, elemzést és nemzetközi kitekintést követel tőlünk, ami esetenként meglehetősen időigényes. A magyar jognak az ezredfordulón is meg kell őriznie sajátosan magyar intézményeit, rendszerére, elveire jellemző jellegzetességeit. Ezt oly módon kell tennie, hogy közben alkalmas legyen azoknak a nemzetközi szabályozási rendszereknek a befogadására, amelyek országunk euroatlanti integrációs törekvéseivel összhangban, a magyar jog szükségszerű módosítását követelik meg. A minőségi jogalkotással és a magyar értékeket és érdekeket is figyelembe vevő jogharmonizációval biztosíthatjuk azt, hogy az ezredforduló magyar joga méltó folytatása legyen a több évszázados magyar jogfejlődésnek.

Dávid Ibolya