

TALLÓZÁS AZ ÚJ ALKOTMÁNY KONCEPCIÓJÁBAN

Megkérdeztük dr. Tóth Károly alkotmányjogászt, a JATE főtitkárát, mi a véleménye a készülõ Alkotmány koncepciójának bizonyos pontjairól.

Leendõ alkotmányunkban helyt kap számos új intézmény: s a régi fogalmaink is újabb tartalommal gazdagodva kerülnek alaptörvényünkbe. A teljesség igénye nélkül nézzünk néhány kérdést, ami leginkább érdekelhet bennünket - leendõ bírákat, ügyészeket s általában állampolgárokat.

1. Államforma:

Számomra a köztársasági forma megjelölés a szimpatikusabb. Ugyanis a másik két változat - népköztársaság, szocialista köztársaság - valamilyen módon "finomítani" akarja a köztársaságot. Népköztársaság, szocialista köztársaság - ez valamilyen pozitívumot kellene, hogy jelentsen a klasszikus polgári demokrácia bevált kategóriájához képest. Mi ez a pozitívum nálunk? Azt hiszem, nem sok. Tekintve, hogy semmiben nem haladja meg az eredetét, nincs értelme olyan jelző rögzítésének, amelynek nincs tartalma, értéke.

Az a véleményem tehát, hogy az államforma meghatározásánál köztársaságot kell alkalmaznunk mindenféle jelző nélkül.

2. Emberi- és állampolgári jogok:

A koncepcióban emberi- és állampolgári jogok szerepelnek. Ez a korábbiakhoz képest más megfogalmazás hiszen - azonkívül hogy az Alkotmány elején szerepelt, hogy a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat - korábban az állampolgárok jogairól és kötelességeiről volt szó. Az állampolgári jogok azt jelentették, hogy bizonyos jogokat az állam garantál polgárai számára. Az állam mondja meg, mit biztosít. Ez azért furcsa megfogalmazás, mert hisz ha valaki valamit ad,

akkor azt vissza is vonthatja. Ezért kell erőteljes módon elmozdulni afelé, hogy feleljen meg a mi alkotmányunk a világ haladó és modern alkotmányainak. Sőt, nemcsak ezeknek, hanem az 1948-as Egyetemes Deklarációnak, az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának. (E két utóbbihoz 1976-ban csatlakoztunk.) A mi készülő alaptörvényünk akkor állja ki a próbát, ha nem azt mondja, hogy biztosít alapvető jogot, hanem, hogy az megilleti az állampolgárt. Az alkotmány ezen részének kidolgozásában az volt a cél, hogy minél teljesebb körben kerüljön szabályozásra e jogok katalógusa. Természetesen nem minden jog, jogosultság került be a tervezetbe - pl. Magyarországon nem alkalmazható az a más alkotmányban szereplő kitétel, miszerint az állampolgárokat nem lehet országosan egységes számmal ellátni.

Hogyan lehet ezeket a jogokat garantálni? A garanciának különféle változatait lehet elkülöníteni egymástól:

- Van olyan megoldás, hogy az állam egyfajta önkötelezést vállal. Ez a preambulumban szerepel általában. Nálunk annak, hogy valamilyen garancia szerepel-e a preambulumban vagy sem, most még nincs jelentősége. Fontossá válik azonban, amikor az alkotmány nem csupán politikai deklaráció, hanem jogszabály is. Egy jogvita során például vizsgálható lesz az, hogy egy adott jogszabály alkotmányos vagy sem. Ha az alkotmányt bíróság fogja értelmezni, fontossá válhatnak a preambulumban foglaltak. Tehát mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás számára jelentőssé válik a preambulumban.

- Vannak ezenkívül speciális jogi garanciák, biztosítékok is, ezek az egyes jogokhoz tapadnak. Például a

büntetőjog szanckionálja azt, ha valaki más személyes szabadságától önkényesen megfoszt.

Tehát külön törvényekben szerepel a szanckció, az alkotmány csak azt mondja meg, melyik jog esik különleges védelem alá.

- Intézményi biztosítékokról is beszélhetünk. A garanciáknak ez a fajtája fel fog erősödni nálunk és elsődleges szerephez juthat. Vannak olyan szervek, szervezetek, intézmények melyek kifejezetten az alkotmányosság védelme, az alkotmány betartása érdekében születtek.

Egyik ilyen az alkotmánybíróság intézménye. Az alkotmánybíróságnak természetesen nemcsak az a feladata, hogy a jogokat védje, hanem hogy a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, s afölött őrködjön. Ezenkívül az alkotmánybíróság előtt az állampolgárok kezdeményezhetik jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatát és ekkor az alkotmánybíróság már közvetetten jogok védelmezőjévé válik.

A közigazgatási bíráskodás szintén ilyen intézményi biztosíték. Nálunk közigazgatási bíróság nemigen lesz, de a közigazgatási bíráskodás megvalósulása feltétlenül várható. A közigazgatási bíróság kizárólagos feladata, hogy a közigazgatás törvényességét védje, fordulhassanak oda állampolgárok közigazgatási döntések ellen. A közigazgatási bíráskodás annyiban tágabb, hogy nem feltétlen speciális bíróságok mondhatnak véleményt, vizsgálhatnak felül közigazgatási döntéseket.

Ez utóbbinak van nagyobb realitása nálunk, vagyis a rendes bíróságoknak lesznek olyan tanácsai, amelyek a közigazgatási bíráskodás feladatait látják el.

Intézményi biztosítéknak számít még az ombudsman.

Ez állampolgári jogok szószólóját jelent, skandináv eredetű tisztség. Nevéből adódóan kifejezett feladata az, hogy

az állampolgárok jogainak védelmében lépjen fel. Szocialista államok közül Lengyelországban van ilyen, ott azonban nem teljesen váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mert túl sok ügye van. Nálunk ki kell küszöbölni, hogy az ombudsman állampolgárok ügyeinek tízezreivel találkozzon, és ne tudjon lépni. Ez majd a szövegezés feladata lesz, jelenleg ugyanis csak a koncepciónál tartunk.

- Végül vannak kétarcú biztosítékok, garanciák, amelyeknek az a lényege, hogy egyrészt jogokként szerepelnek, másrészt garanciát is jelentenek a jogok érvényesítéséhez. (pl. petíciós jog, közérdekű bejelentés tételének joga)

3. Ügyészség:

Az ügyészségnek jelenleg mélyponton van az ázsiója. Sajnos, nagyon sok területen nem töltötte be azt a funkciót, amelyet az Alkotmány meghatározott számára. Az ügyészségnek jelenleg két fő funkciója van: a bűnüldözés és a törvényességi felügyelet. A kettő közül most az elsőre esik nagyobb hangsúly. Általános megítélés szerint a törvényességi felügyelettel foglalkozó ügyészek presztízse sem éri el a bűnüldözéssel foglalkozókéit. Tehát az ügyészség törvényességi felügyeleti funkciója meglehetősen mélyre süllyedt. Ráadásul erőteljes pártirányítás is érvényesül.

a KISZ kezelésében lévő ingatlanok tulajdonjogának jelképes összegért történő átruházásával kapcsolatban is azt nyilatkozta a Legfőbb Ügyészség, hogy ez teljes mértékben törvényes. Én meg vagyok győződve arról, hogy ez nem volt az: a jog logikájával, szellemével nem indokolható, hiszen nem is beszélhetünk tulajdonjog átruházásáról, mivel a KISZ az ingatlanoknak csak kezelője, s nem tulajdonosa.

Az alkotmánybíróság, a közigazgatási bíráskodás, az ombudsman, a számvevőszék intézményének megjelenésével az ügyészség törvényességi felügyeleti funkciója önmagában is feleslegessé válik.

A másik funkció, - a bűnüldözés - ellátásához viszont nincs szükség önálló ügyészi szervezetre, ennek következtében az lenne a szerencsés, ha az ügyészi szervezet de iure is az Igazságügyi Minisztérium felügyelete alá kerülne, a Legfőbb Ügyész pedig az igazságügyminiszter helyettese lenne.

4. Bíróság:

A bírósági függetlenségnél különbséget kell tenni személyi és szervezeti függetlenség között. A bírói függetlenség lényeges eleme, hogy ne lehessen elmozdítani: ezért van erőteljes törekvés arra vonatkozóan, hogy ebben a személyi státust érintő kérdésben egy külső, a közigazgatástól, államigazgatástól független szervezet dönthessen. Vagyis ezekben a kérdésekben ne az igazságügyminiszter, mint a bíróságoknak igazgatási szempontból feljebbvalója dönthessen, hanem valamiféle bírákból álló testület joga legyen ez. Ha ugyanis a bíró munkajogilag sem függ közvetlenül a főnökétől, akkor a személyi függetlenség az ítékezésben is megnyilvánulhat.

A másik a szervezeti függetlenség. Elvileg az eddig is megvolt, de gyakorlatilag nehéz lenne bizonyítani a teljes függetlenséget. Azt kell elérni, hogy a bíróságok függetlenek legyenek a pártviszonyoktól, tehát a bírák ne lehessenek egyetlen pártnak sem a tagjai. A párttagság nem jelent ugyan direkt irányítást, de ha a bíró párttag, akkor a pártfegyelem, pártszabályok vonatkoznak rá is, és ebben az esetben már eltérítődik a függetlenségtől. A bíróságoknak az Igazságügyi Minisztérium alá tartozása is hibás konstrukció, hiszen az igazgatási szerv nem

felügyelheti az elvileg független bíróságokat.

5. Hazafias Népfront:

A Népfront eredetileg antifasiszta alapokról indult. Ez mára természetesen már túlhaladott. Az 50-es években ez fel is merült, de akkor új funkciót találtak neki, ami a mai Alkotmányban is szerepel. Vagyis az egyik a közjogi funkció, amely a választásokkal kapcsolatos, a másik funkciója pedig az, hogy "mozgósítsa a társadalom erőit a szocializmus építésére. Ezeket a funkciókat eddig több-kevesebb sikerrel ellátta. A Népfront jelenleg olyan gyűjtőmozgalmat jelent, hogy elvileg minden jószánédkú ember ott megtalálhatja a maga mozgásterét. Valójában azonban ez egy kicsit elferdült. Ugyanúgy részesei a Népfornnak az MSZMP, mint például az egyházak - mégis nyilvánvaló, hogy a mozgalomban a párt elsődlegessége érvényesül. Éppen ezért - mivel a párt erőteljes iránymutatásai alapján végezte munkáját -, nagyon sok ember és szervezet nem vette komolyan, munkájában nem vett részt. Ennek következtében léteznek olyan vélemények, amelyek azt tartanák helyesnek ha a HNF önmagát feloszlatná. A választásokkal kapcsolatos közjogi funkció közigazgatási rendszerbe épülő szervezetekkel, különféle választmányokkal megoldható, hiszen gyakorlatilag ez csak adminisztrációs tevékenység. Ennek a tevékenységnek az ellátásához a HNF-re nincs szükség, meg vagyok győződve róla, hogy megszűnhetne.

6. Önkormányzatok:

Legalább három dolgot szükségesnek tartok, hogy ez élővé váljon:

- Alkalmos testület, amely ezeket a jogokat gyakorolja. Jelenleg ugyanis a tanácsi testületek nem alkalmasak a feladatok ellátására. A választásoknál ugyanis nem az

volt a szempont, hogy a jelölt alkalmas-e vagy sem, hanem az, hogy tükröződjön a lakosság összetétele a tanács testületében.

- Másrészt legyen meg a megfelelő hatásköre. Tudniillik az önkormányzat lényege: amelyik szerv föl van ruházva az önkormányzati jogokkal, az önmaga minden külső szervtől függetlenül legyen jogosult az ő területét érintő ügyekben dönteni. Most ugyanis meglehetősen sok jogszabály köti a tanácsok kezét.

- Harmadik feltétel pedig, hogy az illető önkormányzatnak legyen pénze. Ugyanis ha nincs pénze, akkor nem beszélhetünk önkormányzatról. Akkor a központi állami szervtől függ, aki a pénzt adja. Az önálló gazdálkodáshoz vezető út egyik eleme lehet az önkormányzati tulajdon létrehozása. Az állami tulajdon helyére néhol a tulajdonosi szemlélet erősítése végett községi - városi tulajdon léphet. Az önkormányzati jogok erre is kiterjedhetnének.