

U. a rögzíthetőség?  
Körmönkölés a  
jogi állami formákról?

## ELŐADÁSOK

PROF. DR. GEORG BRUNNER

### A MŰKÖDŐ JOGÁLLAM JOGALKOTÁSÁNAK MAI PROBLÉMÁI

(bevezető előadás)

#### I.

Kedves jelenlevők, tisztelt hölgyeim és uraim!

Nagy örömmel fogadtam el a meghívást. Friedrich Nietzsche mesélt egy öreg kínairól, aki állítólag azt mondta, hogy a birodalmak akkor szoktak összeomlani, amikor túl sok törvényük van. Én Észak-Rajna-Westfáliából jövök, amelynek a kormánya egy interpellációra azt a felvilágosítást adta, hogy egy építkezési engedély megadásánál az illetékes hatóságnak 38 szövetségi törvényt, 42 szövetségi rendeletet, 6 szövetségi iránymutatást, 17 tagállami törvényt, 42 tagállami rendeletet, 16 tagállami iránymutatást és 128 közigazgatási utasítást kell figyelembe vennie. Észak-Rajna-Westfália ugyan nem birodalom, de azért mégsem omlott össze. Jogalkotási zavarai azonban kétségkívül vannak, mint ahogy az minden nyugati jogállamban szokásos. A panasz univerzális jellegű: mindenhol azt kifogásolják, hogy a jogszabályok mennyisége túl nagy, és a jogszabályok minősége túl gyenge. A jogszabályok nagysága és gyengesége közelebről a következő kritikákban jelentkezik: először is azt mondják, hogy az eljogiasodás túl messze ment. A jog mind több életviszonyt szabályoz, amelyet azelőtt a társadalmi konvenció rendezett. Kritizálják a jogi szabályozás túldifferenciálódását. A szabályozás sűrűsége túl nagy, túl sok a részletszabályozás. Kifogásolják egyidejűleg a szabályozás rendszertelenségét és ellentmondásosságát, továbbá azt, hogy a különböző törvények nincsenek megfelelően egyeztetve. Sok jogszabályról azt állítják, hogy fölösleges. Kifogásolják a jogszabály gyors elavulását, az azonos élet-

viszonyok gyakori újraszabályozását és az ezekből eredő jogbizonytalanságot. Kritizálják a jogi szövegezés bonyolultságát és érthetlenségét. A jogszabály kötelező erejének igénye és gyakorlati végrehajtásának jelentéktelensége közötti diszcrepancia is kritika tárgya, tehát az, hogy a jogot nem követik, ezáltal a jog normatív ereje gyengébb, mint amilyennek lennie kellene. Ezt a listát tovább folytathatnám, de azt hiszem, ezek a kifogások itt is ismeretesek.

## II.

Az okokról szeretnék elsősorban beszélni. Ezek természetesen nagyon sokrétűek, itt csak nyolcat szeretnék kihangsúlyozni. Az első ok a demokratikus jogállam alkotmánya maga. A jogállam tudott módon a parlament jogalkotási monopóliumát követeli meg. Ezt teszi két okból: az államhatalom megosztásának jogállami követelménye s a parlament közvetlen demokratikus legitimitása miatt. A parlament az egyetlen közvetlenül választott testület, és a régi kánonjogi szabály szerint "quod omnes tangit, ab omnibus approbetur" abban az esetben, ha már a nép nem szavazhatja meg a törvényt, akkor legalábbis a népképviselői szervnek kell mindenkire vonatkozó szabályokat megalkotnia. Ez az utóbbi indoklás hozza kifejezésre a törvénynek, pontosabban a jogszabálynak a jogelméleti fogalmát is. Eszerint a jogszabály általános magatartásszabály az általánosság két értelmében. Egyrészt abban az értelemben, hogy a címzettek száma határozatlan, mindenki számára kötelező szabály, generális jellegű. Másodszor pedig azért általános, mert a vonatkozó eseteknek a száma határozatlan, mindig kötelező, tehát absztrakt, az ismétlés jegyében történő szabályozás.

Ha az alkotmányjog a törvényt vagy a jogszabályt ezen jogelméleti megközelítésben fogná fel, akkor a törvényhozói hatalomnak a területe korlátlan lenne. Az alkotmányjogban általában azonban szűkebbre szokták fogni a törvény fogalmát, de ez az alkotmányjogi törvényfogalom is bővült az idők folyamán, és ez az egyik oka a parlament törvényhozói túlterheltségének. Ebben az összefüggésben, legalábbis a német jogrendszerekben igen fontos a törvényi fenntartás vagy a törvényi kikötöttség elve (Gesetzesvorbehalt). A törvényi fenntartás az idők folyamán mind

több és több jogalkotói területre terjedt ki. A XIX. században a konstitucionalista alkotmányelmélet korábban törvényes szabályozást követelt a polgárok szabadságába és tulajdonába történő beavatkozás esetén. Ennek az volt a következménye, hogy a törvény hatáskörén kívül maradt pl. az állam belső berendezkedése és működése, valamint az egész aktív, alkotó, szolgáltató közigazgatás. Az idők folyamán az alkotmány is kiterjesztette a törvényi fenntartásnak az elvét más területekre is. Így például a mostani német alkotmányban még az a kitétel áll, hogy a politikai üldözöttek menedékjogot élveznek. Nyilvánvaló, hogy ennek a menedékjognak a részletes szabályozása törvényi feladat, habár itt nincs tulajdoni vagy szabadsági beavatkozásról szó. Németországban legalább is nagy szerepet játszott a Szövetségi Alkotmánybíróság, amely a 70-es évek elejétől fogva ezt a törvényi fenntartást szintén kiterjesztette mind több és több területre, amelyet azelőtt nem törvény szabályozott. Például az iskolai jog területén szokásos volt, hogy az iskolai anyag részleteit közigazgatási utasítások formájában szabályozták. Az Alkotmánybíróság egyes esetek kapcsán kimondta, hogy pl. szexuális ismeretek tanítása, az 5 napos iskolai hétnek a bevezetése vagy a gimnáziumi reformok olyan fontosak, hogy ezeket a törvényhozónak kell szabályoznia. Az egyetemre való felvétel kérdésében is azt mondta, hogy ezt nem lehet adminisztratív módon szabályozni, hanem törvényes jogalkotásra van szükség. A büntetővégrehajtás kérdésében, amelyet hagyományosan úgy tekintettek, mintha egy államon belüli szerkezeti dologról lenne szó, amelyet belső utasítások formájában lehet szabályozni: az Alkotmánybíróság azt mondta, hogy ez nem megy, a büntetésvégrehajtást is törvény formájában kell szabályozni.

A gyakorlatban tehát kiterjedt a törvényi fenntartásnak az elve, ami először is azt jelenti, hogy a hozzá tartozó, itt példálódzóan említett tárgyakat vagy törvény által vagy törvényi felhatalmazás alapján lehet csak szabályozni. De ezen belül a német alkotmánybírósági gyakorlat még tovább szigorította a követelményeket, és a törvényi fenntartás mellett kifejlesztette a parlamenti fenntartás elvét is, azaz a törvényhozás kizárólagos tárgyainak a körét, és azt mondta, hogy bizonyos dolgok olyan fontosak, hogy azoknak a szabályozását a parlament nem is delegálhatja, hanem köteles

saját maga törvényi formában szabályozni. Ez, azt hiszem olyasvalami, amit a magyar jogalkotási törvény is megpróbál, amikor felsorolja a törvényhozás tárgyait.

A másik ok a szociális állam fokozott szabályozási igénye. Tudott dolog, hogy a XIX. század liberális államától való eltérések igen nagyok. A XX. század szociális állama igen kiterjedt tevékenységet fejt ki, sok az olyan terület, amellyel a XIX. század törvényhozója nem is törődött, most pedig a törvényhozás közép-pontjában áll. A szociálpolitikai célkitűzések mind igényesebbek lettek, és további törvényhozási szabályozást igényelnek. Hogy a fokozatokat érzékeltessem, csak a következőket mondanám. A szociális állam alsó fokán a nyomor orvoslása állt; ez egy egyszerű dolog, amelyet a szociális segély bevezetésével meg lehet oldani.

A második ok a még mindig a XIX. században megjelent ama célkitűzés, hogy a természetes életkockázatokat mérsékeljék, a társadalombiztosítás, amely nagyon komplex és komplikált terület. Azután felmerült az a követelés, hogy a gyengéket az erősebbekkel szemben védeni kell. Lényegében ezeknek a célkitűzéseknek az alapján fejlődött ki az egész munkajog. Amit azelőtt a XIX. században a szolgálati szerződésben, tehát a polgári jogban szabályoztak, abból külön munkajog lett, amelyet először a hajdani szocialista államokban foglaltak össze törvénykönyv formájában. Erre a nyugati államok különböző okokból nem tudtak sort keríteni, és a munkajog kodifikálása alapvető problémája minden nyugati jogállamnak. Ma arról van szó, hogy az elért életszínvonalat, legalábbis megközelítő módon, megőrizzék, pl. munkanélküliség esetén. Ez egy külön új terület: munkanélküli segély, foglalkoztatási politika, lakássegély és a természetes különbségek tompítása a társadalmi igazságosság nevében: az adópolitika, a progresszív adókulcs kialakítása, a terheknek az áterelése a gyengébbekről az erősebbekre.

A szociálpolitikai célkitűzések fokozott igényességével a szabályozási szükséglet szükségszerűen nő.

Harmadik ok: a technikai fejlődés és az ezzel összefüggő technikai, biztonsági jog. A modern technika fejlődése új veszélyeket idéz elő. A jogalkotásnak kell eldöntenie, hogy mennyi kockázatot hajlandó a társadalom fejlődése érdekében viselni, hogyan

lehet ezt szabályozni. A törvény - ez lenne az egyik megoldás - sokszor csak annyit mond, mint pl. az atomerőművek engedélyezésénél, hogy a biztonsági berendezéseknek meg kell felelniük a tudomány és a technika elért színvonalának. Ez azt jelenti, hogy a törvény úgyszólván nem szabályoz semmit, csak utal jogon kívüli technikai normákra, amelyek változóak. Ha ezt nem tartják kielégítőnek, akkor a törvénynek magának kellene tartalmaznia ezeket a technikai standardokat, ami azt jelentené, hogy a törvényt állandóan módosítani kellene, a törvényhozónak állandó jelleggel olyan adatokkal kellene foglalkoznia, amelyeket nem ért meg. Ezek a problémák a környezetvédelem tekintetében jelentkeznek különös kiélezettséggel, ahol a törvényhozót olyan feladatokkal szembesítik, amelyeknek kielégítő, megnyugató megoldása olyan értelemben, hogy a törvényhozó valóban tudja, hogy mit szabályoz, alig elképzelhető.

Negyedik ok: a pluralista csoportérdekek. A modern demokrácia pluralista demokrácia, azaz az érdekcsoportok vagy az érdekképviseleti szervezetek állandóan befolyásolják a törvényhozót. Általában kiváltságokat akarnak biztosítani a maguk számára. Hogy ez jogállami szempontból, a demokrácia szempontjából mennyire jó vagy rossz, arról lehetne vitatkozni. A jogalkotói probléma szemszögéből a probléma abban áll, hogy az érdekképviseleti szervek befolyása következtében a jogi szabályozások még komplikáltabbakká válnak. Ezt egy példával szeretném illusztrálni: Németországban most egy ideje arról folyik a vita, hogy bevezessék-e az autópálya díjat. Ez svájci mintára igen egyszerű lenne, évenként 100 márkába kerülne, semmiféle adminisztrációs felhajtás nem lenne szükséges a lebonyolításához. De jönnek a különféle társadalmi csoportok, és azt mondják: a keveset keresők számára ez túrhetetlen megterhelés lenne még akkor is, ha a szegény keveset keresőknek mégis van annyi pénzük, hogy autót tudjanak vásárolni és tartani, ami lényegesen többbe kerül, mint 100 márka. Jól van: kivételt kell alkotni a keveset keresők számára. Azután jönnek azok, akik a munkahelyüktől távol laknak. Azt mondják: azokhoz képest, akik közel laknak a munkahelyükhöz és nem kell autóval menniük, ők hátrányban vannak. Tehát az ő számukra is kivétel szükséges. Azután jönnek a mozgásérültek, akik rá vannak utalva a kocsira, akiktől nem lehet elvárni,



hogy az elszenvedett sorscsapásért még fizessenek is. Azután jönnek az orvosok, akik azt mondják, hogy hivatásos érdekből szükséges a mentesítésük, mert olyan foglalkozást űznek, amely a társadalom szempontjából nagyon hasznos. Tehát ők sem szeretnének fizetni. Mindezt lehetne tovább sorolni és ezzel a primitív példával csak azt akarom ecsetelni, hogy egy akármilyen értelmes és egyszerű szabály a pluralista érdekcsoportok befolyása következtében szükségszerűen olyan bonyolulttá válik, hogy a főszabály mellett lesz egy alszabály, egy főkivétel, egy alkivétel, úgy hogy a végső főszabály az egész szabályozás áttekinthetlensége lesz.

Előfordul különben ritkábban az is, hogy az érdekcsoportok befolyása következtében a szükséges szabályozás nem jön létre. Néhány országban példa lenne erre a kollektív munkajog, a sztrájkjog, amely egyáltalán nincs törvényileg szabályozva, mégpedig azért, mert a két fő társadalmi csoportérdek, a munkaadók és a munkavállalók érdeke olyan erős ellentétben áll, hogy lehetetlen egy kompromisszum létrehozatala. Így Németországban lényegében mind a két fél meg van elégedve azzal a jogállással, hogy a szabályozatlanságot a bíróságoknak, a munkaügyi bíróságoknak kell helyettesíteniük, és az egész sztrájkjog, bírósági jog, amelyet a Szövetségi Munkaügyi Bíróság alakított ki. Azonkívül igen kényelmes, hogy egy nem tetsző ítélet kapcsán a munkaadók vagy a szakszervezetek tehetlenségük álcázására a bírói függetlenségre hivatkozhatnak, amelyet kritizálni nem illik, míg a törvényhozó azonos tartalmú szabályozása esetén annak a kritikának tennék ki magukat, hogy nem éltek elég hatásosan politikai befolyásukkal a szabályozás megakadályozása érdekében.

Hogy ez az állapot jogállami szempontból kielégítő-e vagy sem, az kérdéses, de az nem vitatható, a pluralizmus szükségszerű következménye.

Ötödik ok: a törvényhozók, tehát a képviselők személyi adottságai. Itt is nagyon sok kritikát lehet hallani: a szaktudás hiányát, az időhiányt, az elvi meggyőződés hiányát, a belső függetlenség hiányát stb. Ez bonyolult és sokrétű problémakör, amelyből csak egy pontot szeretnék kiragadni, amellyel illusztrálandó, hogy mi-ből erednek ezek a személyes kritikák: a politikusoknak a tobor-

zása. Hogyan lesz valaki politikus? Milyen kritériumoknak kell megfelelnie, ha törvényhozó akar lenni, vagy ha már azzá vált karrierje folyamán? Vannak persze kivételek, de a klasszikus karrier manapság úgy zajlik le, hogy az illető az egyetemen már politikai tevékenységet folytat, jobb esetben a tanulmányai mellett, rosszabb esetben a tanulmányai helyett. Mindenesetre, amikor befejezte az egyetemet, akkor rögtön pártfunkcionárius lesz, főfoglalkozásként pártpolitikai tevékenységet fejt ki, ami azt jelenti, hogy megtanult szakmáját sohasem gyakorolja. Tehát szakmai tapasztalata nincs, hanem hivatásos politikusként indul. A karrier kezdő állomása a községi politika, az önkormányzati politika: először községi képviselő lesz, ahol természetesen az állami tevékenységnek csak olyan helyi vetületeivel kerül érintkezésbe, amelyek a területi önkormányzás szempontjából jelentősek. Tehát úgyszólván sohasem foglalkozik külpolitikával, katonai politikával, jogpolitikával, társadalombiztosítással és egyéb dolgokkal, amelyekkel a parlament foglalkozik főképpen. Amint ezen kritériumok alapján bevált, és azt mondják róla, hogy képességei alapján lehetne belőle országgyűlési képviselő is, akkor országgyűlési képviselő lesz. Persze az egész előremenetel olyan szelekciós kritériumok alapján történt, amelyek az országgyűlési funkcióval, a képviselői funkcióval nem függenek össze. Így azután nagyon nehéz egy olyan parlamenti gárdát összegyűjteni, amelynek a képviselői a megfelelő szaktudással, a megfelelő szakmai szórásban rendelkeznek, hogy a parlament hatáskörébe tartozó bármely ügy megtárgyalásánál legalább egyvalaki értelmesen tudna hozzászólni. Ez különösen nehéz a kis pártok esetében, amelyek nem tudnak annyira szelektálni, és ahol a választás véletlenei ténylegesen nagyobb szerepet játszanak, mint a nagy pártoknál, és sokszor meghiusítják a szakmai szempontból helyesen összetett jelöltcsapat megválasztását. Mindennek és az elvi meggyőződés hiányának, a belső függetlenség hiányának végső fokozata ez a szelekciós mechanizmus a magyarázata, amely oda vezet, hogy a politikusok nem lehetnek függetlenek, mert hivatásos politikusok, mert karrierjük egzisztenciálisan összefügg képviselői vagy politikusi létükkel, és ezért nem tudják azt mondani: "Ezt a politikai álláspontot nem vagyok képes képviselni, lelkiismeretemmel nem tudom összeegyeztetni!" A politikai karrier be-

fejlesztésekor valószínűleg ugyanis az illető nem tud visszavonulni ügyvédi, mérnöki vagy bármilyen más foglalkozásába, amelyre ugyan a kiképzése megvan, de amelyet sohasem gyakorolt: a parlamenti képviselő politikusi foglalkozáson kívül más foglalkozás gyakorlására alkalmatlanná vált. Ez az egyik magyarázata annak, hogy a törvényhozás személyi előfeltételei sem ideálisak, és az adott szempontok alapján nagyon sokszor kritizálhatók. Persze tudni kell, hogy mindez a tömegdemokrácia és a többpártállam szükségszerű következménye, és ezen nagyon nehéz valamit is változtatni. Valójában és érthető okokból nem is akar senki sem rajta változtatni.

Hatodik ok: a minisztériumi bürokrácia túltengése. A törvényjavaslatok általában a minisztériumokban készülnek el, ahol nagyobb a szaktudás, és egy kifejlett adminisztratív apparátus áll rendelkezésre. Ez természetesen jó. A baj csak az, hogy a karrier nemcsak a képviselőknél, hanem a minisztériumi tisztviselőknél is nagy szerepet játszik. És a karrier szempontjából a mozgolódás, a profilírozás még akkor is hasznos, ha a siker csak abban áll, hogy az államtitkár vagy az osztályvezető keresztülvisz egy törvényjavaslatot, amelyre semmi szükség sincs. Ez a "siker" ugyanis azt jelenti, hogy az illető dinamikus, és meg tudja valósítani azt, amit akar vagy amit mások akarnak. Ez különösen zavaró az olyan minisztériumok esetében, ahol nemcsak a konkrét törvényi szabályozás, hanem az egész minisztérium felesleges. Ez az eset akkor adódik, amikor a minisztériumnak a létrehozása kizárólag egy meghatározott politikai célkitűzésnek az intézményes propagálásával indokolható. Így manapság divat a női minisztériumok létrehozása. Bármennyire üdvözlendő a női egyenjogúsításnak a célkitűzése, itt nem szakterületről van szó. Amit egy ilyen minisztérium azután a gyakorlatban csinál - nem is csinálhat mást -, az vagy az, hogy érdekképviselési tevékenységet folytat, ami persze nem egy minisztérium, hanem az érdekcsoport feladata lenne. Vagy pedig a törvényhozás és a közigazgatás rendes menetét zavarja, mert értelmes tevékenységgel nem tud feltűnni. Ez a helyzet az egyetemeken is, ahol például nagyon sokszor fölösleges utasítások nehezítik meg a professzori meghívásokat. Habár természettudományosan elfogadott tény, hogy a nemi szervek milyenségének nincs például köze a nemzetközi magánjog

ismereteihez, a női minisztérium a jogi karoktól elsősorban a tanácsokra pályázók ezen biológiai adottságának felderítését várja el. Ha a karok e várakozásoknak nem felelnek meg, a női minisztériumnak persze arra kell összpontosítania erőfeszítéseit, hogy elképzelései törvény formájában nyerve jenek kötelező erőre.

Hetedik ok: a hagyományos értékrend megrendülése. Azelőtt a társadalmi konvenciók gondoskodtak sok magatartás szabályozásáról, amely most az egyéni szabadság és szabadosság, valamint a személyiség önálló vagy önző kibontakozása jegyében már nem természetes. Általánosan elismert társadalmi magatartásszabályok hiányában jogi szabályozásra van szükség, ha a kérdéses magatartás valóban kívánatos. A hagyományos értékrend által szabályozott magatartások kívánatosságáról az értékpluralizmus jegyében részben le kell mondani, de azért vannak olyan területek is, amelyek az emberi közösség rendjéhez hozzátartoznak, és ha a közösség nem képes már ezeket szabályozni, akkor mégiscsak a jogalkotó beavatkozására van szükség. Ezt két példával szeretném illusztrálni.

Az egyik a rendőrségi joghoz tartozik. A rendőrségnek hagyományos feladata a közbiztonság és a közrend védelme. Míg a közbiztonságot a jogszabályok által biztosított renddel szokták azonosítani, a közrendet azon magatartásszabályok összességének tekintették, amelyek betartása a társadalomban uralkodó nézetek szerint a rendezett emberi együttéléshez szükséges. Mindinkább kiderül az, hogy egy konkrét esetben társadalmilag uralkodó nézet nincs, csak több ellentétes nézet van, s ezért nem lehet tudni, hogy a közrend most miből áll. A Bajor Közigazgatási Bíróság még évekkel ezelőtt azzal a problémával foglalkozott, hogy közrendbe ütközik-e az, ha az Angol Parkban az Isar partján a hölgyek félmeztelenül napoznak. A jópolgárok egyik részének tetszett az ingyenes sztriptíz, a másik része fel volt háborodva, mert szeméremérintésben sértve érezte magát. Mi most a közrend? A Bajor Közigazgatási Bíróság azt mondta: egy uralkodó társadalmi nézet nincs, különféle nézetek vannak, tehát egy uralkodó nézet hiányában a közrend nincs megsértve, a rendőrség nem avatkozhat be. Ez a fejlődés időközben oda vezetett, hogy sok rendőri törvényben törlik a közrendet a rendőrségi feladatok közül, s csak a közbiztonság védelme a rendőrség feladata. A

közrend teljes törlésének viszont az a következménye, hogy sok olyan magatartás válik megengedetté, amelyet azért mégsem szeretnének megengedni. Miért ne lehetne egy villanegyedben kuplerájt létesíteni, ha a közbiztonság nincs vagy nem feltétlenül van veszélyeztetve? Vagy miért ne lehetne igen emberi szükségleteket a nyilvánosság előtt kielégíteni, hiszen ez nem veszélyezteti senki biztonságát? Ha úgy vélik, hogy ezt azért mégis meg kellene tiltani, a törvényhozóhoz kell folyamodni, akinek most kazuisztikus alapon kellene felsorolni és szabálysértésként büntetni rendelni mindazokat a továbbra is helytelenítendő magatartásokat, amelyek azelőtt a közrend fogalmába tartoztak. Mindenestre új problémák adódnak elő, és az az öröm, amely talán abból fakad, hogy a "közrend" törlése következtében egy szóval kevesebb van a törvényben, igen hamar elmúlik annak a felismerésével, hogy a törölt szó helyett húsz új mondattal kell kiegészíteni a rendőrségi törvényt.

A második példám a házasságon kívüli életközösség. A vadházasság újabbban igen elterjedt, és a társadalom ezt a közös létformát időközben akceptálta is. A jognak erre valamiképpen reagálnia kell, még egy konzervatív jogalkotónak is, aki talán azt mondaná, hogy ezt a társadalmi fejlődést nem vesszük tudomásul; mégpedig azért, mert a törvényhozói tétlenség a létező általános szabályozások következtében olyan állapotokat idézne elő, melyek éppen konzervatív szempontból tarthatatlanok. Így pl. a szociális juttatások megmérésénél, a hatályos jogszabályok alapján a házastársaknál tekintetbe kell venni mindkét házastárs jövedelmét. Az élettársnál, mivel nem házastársról van szó, nem kell figyelembe venni, ami viszont azt jelenti, hogy a vadházasság privilegizálva lenne a házassággal szemben, holott az alkotmány a házasság intézményét védi. Tehát mindenféleképpen reagálnia kell, akár akar, akár nem. Ha progresszíven a két intézmény egyenjogusítását tűzné ki a törvényhozó politikai célként, akkor a házasságon kívüli életközösség meghatározására és jogi szabályozására lenne szükség. Ez is csak illusztrálja, hogy ha a társadalom maga nem képes bizonyos dolgokat hagyományos módon szabályozni, akkor a törvényhozónak kell újabb és bonyolultabb szabályozásokkal fellépni.

Az utolsó és nyolcadik ok az európai és nemzetközi integráció. Elsősorban az Európai Közösségről van szó, amely a gyakorlatban egy óriási méretű, bonyolult, áttekinthetetlen és részben fölösleges jogalkotást eredményez. Habár sok mindenre a jó cél érdekében akkor is szükség van, ha a világ ezáltal bonyolultabb lesz, igen sok fölösleges szabályozás történik, ami a közvéleményben visszatetszést vált ki és az európai egység eszméjének nem kedvez. Az európai bürokrácia túltengése lényegesen túltesz a nemzeti minisztériumi bürokráciáknál megállapított eltorzulásokon, mivel itt a nemzeti becsvágy is szerepet játszik. Ha valaki tehát egy felesleges szabályozást keresztülvisz, úgy az nemcsak az illető államtitkár személyes érdeme, hanem az ország dicsősége is. De nemcsak az EK-n belül, hanem az egész nemzetközi integráció szintjén is mutatkoznak hasonló jelenségek. Ezt is egy aktuális példával szeretném illusztrálni, mégpedig az emberi jogok kérdésével. Az emberi jogokkal számtalan nemzetközi intézmény foglalkozik. Az ENSZ még 1948-ban elfogadta az Emberi Jogok Általános Nyilatkozatát, amely ugyan közvetlenül nem bír kötelező erővel - az ENSZ-Közgyűlés határozata csak ajánló jellegű -, de időközben azt mondják, hogy az Emberi Jogok Általános Nyilatkozatának legalább is néhány része szokásjoggá vált, és ezért kötelező. Ettől függetlenül 1966-ban létrejött a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, amely 1976 óta kötelező majdnem minden államban. Az univerzális szint mellett létezik az európai szint, azaz az Európai Emberi Jogok Egyezménye, amely 1950 óta és most már Magyarországra is kötelező jellegű. Ez az Európa Tanácsnak a műve. Emellett létezik az Európai Közösség. Az Európai Közösségen belül, ahol az emberi jogok ama feltevés ellenére, hogy egy gazdasági közösségben nem lehet túl nagy szerepük, időközben igen nagy jelentőségre tettek szert. Ennek oka az, hogy a joggyakorlat az ún. általános jogelvekből levezette az emberi jogok kötelező erejét az EK tagállamaira vonatkozóan is. Emellett zajlik az EBEÉ-folyamat, amelynek keretében az emberi jogok mind központibb helyet foglalnak el. Igaz, hogy politikai ígéretnek és nem jogszabályok formájában kerültek megfogalmazásra, de az eljogiasodás haladóféliben van. A legújabb magyar-német barátsági szerződésben az EBEÉ-dokumentumokban lefektetett kisebbségi

standardok kötelező jogerejében állapotok meg a szerződő felek. Ez azt jelenti, hogy az emberi jogok nemzetközi jogi direktívái, amelyeket a nemzeti jogalkotónak minden jogalkotásnál tekintetbe kell vennie, szintén olyan terjedelműek és áttekinthetetlenek, hogy Magyarországnak pl. nem lehet szemére vetni, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény aláírása óta két évre volt szüksége arra, hogy a ratifikációs eljárás véget érjen. Tudomásom szerint az Igazságügyi Minisztérium, dícséretre méltó módon, nemcsak azt vizsgálta, hogy a magyar jogrendszer összeegyeztethető-e az egyezmény szövegével, hanem ezen túl még azt is megvizsgálta, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény bírósági joggyakorlatával összhangban áll-e. Ezzel a vizsgálódással még két évnél több időt is nyugodtan el lehetett volna tölteni.

### III.

Az okok feltérképezését, habár tovább lehetne folytatni, ezzel be is fejezném. A kérdés az, hogy hogyan lehetne ezeket a bajokat orvosolni. Ennek kapcsán három témakört szeretnék felvázolni.

Az első témakör a parlamentnek a törvényhozói hatalmon belüli tehermentesítése. Ezen a téren különféle ügyrendi megoldások és az egyes törvényjavaslatok politikai súlyához igazodó egyszerűsített törvényhozói eljárások képzelhetők el. Megfontolásra méltó egy másik ötlet is, mégpedig a bizottsági törvényalkotás. A bizottsági törvényalkotás klasszikus példája Olaszország, ahol az II. világháború után meghonosodott az a gyakorlat, hogy politikailag nem vitatott törvényeket a bizottságokban fogadnak el. Az 1947-es olasz alkotmány 72. cikkelye ennek az alkotmányjogi alapja, ahol az áll, hogy törvényeket bizonyos kivételekkel, az ügyrend részletes szabályozásának megfelelően a parlament két házának bizottságai is alkothatnak. A teljes ülés főhatalmán annyiban nem esik csorba, hogy a kormány, az összes képviselők 1/10-ének vagy a bizottsági tagok 1/5-ének indítványára a teljes ülés köteles dönteni a törvényjavaslatról. A gyakorlatban a törvények 3/4-e sohasem jut el a teljes ülésig, mert az egyes bizottságokban fogadják el. Ez az olasz képviselők számára nagy megkönnyebülést jelent, de ennek ellenére nem keltik azt a benyomást, hogy az ezáltal nyert szabadidőt nagyobb mértékben hasz-

nálnák a közjó javára, mint kollégáik a többi nyugat-európai országban. Elvi szempontból kevésbé kifogásolható az, hogy a törvényhozó a parlament egy részegységére szűkül le, hanem inkább az, hogy a bizottságok zárt ülésen tárgyalnak, és így a törvényalkotás nyilvánosságának elve sérül meg. Persze el lehetne rendelni a bizottságok nyílt ülését, de a tapasztalat azt mutatja, hogy a zárt ülésnek és a kis körnek megvan az értelme, mert a frakciós határokat átívelő tárgyilagos munka így sokkal inkább lehetséges, mint a nyilvánosság előtt, ahol minden politikai párt természetesen kevésbé a másik párt képviselőit akarja meggyőzni, mint inkább a nagyközönséget. Ezt az olasz példát eddig Spanyolország követte, és bizonyos mértékben Görögország is. Hogy a gyakorlat itt milyen, arról információ nem áll rendelkezésemre.

A másik témakör a végrehajtó hatalom rendeletalkotási joga lenne. Persze hogy tehermentesíti a törvényhozót, ha a közigazgatás, a végrehajtó hatalom rendeleteket alkothat. Itt egy igen magasrangú alkotmányjogi problémáról van szó, mivel a hatalommegosztás elve forog kockán. A konkrét megoldástól függetlenül minden nyugati országban az a helyzet, hogy mennyiségi szempontból a végrehajtó hatalom rendeletei messze túltesznek a parlament törvényein. Az általános arány azt mutatja, hogy a rendeletek száma háromszor-öttször olyan nagy, mint a törvények száma, ami persze nem vonatkozik politikai súlyukra. A jogalkotás politikai súlya mindenhol a parlamenten nyugszik. A parlamentnek rendeleti úton való tehermentesítése mindenhol elkerülhetetlen és hasznos is, mert a jogalkotás minőségét is szolgálja. A jogalkotás összesített volumenének csökkentésére a rendeletalkotási jogosítvány azonban nem alkalmas. Az okokat hallottuk, a minisztériumokban igen nagy a becsvágy minél több rendeletet alkotni. Ami az állampolgárt illeti, számára közömbös, hogy a jogszabályok túl nagy száma és áttekinthetlensége törvényekben vagy rendeletekben gyökerezik; különösen akkor mindegy, ha mindkét jogforrást a hivatalos lapban közzé kell tenni. A végrehajtó hatalom rendeletalkotási jogának a szabályozására különféle ötletek merültek fel a nemzetközi gyakorlatban. Lényegében három formát kell megkülönböztetni: az önálló rendeletalkotási jogot, a levezetett vagy parlamenti felhatalmazáson nyug-



vó rendeletalkotási jogot és a szükségrendeleti jogosítványt rendkívüli állapot esetén, amellyel nem szándékozom behatóbban foglalkozni.

Az önálló rendeletalkotási jog: Ebben az esetben a végrehajtó hatalom, általában a kormány, már alkotmányos felhatalmazás alapján, tehát minden külön törvényi felhatalmazás nélkül jogosult feladatkörében rendeleteket alkotni. A belső közigazgatási előírásokat most nem érintem, habár már csak azért is említésre méltóak, mert a határ elmosódik, sokszor kétséges, hogy mi a rendelet és mi a belső közigazgatási előírás. A magyar jog szép terminológiával járult hozzá a határok további elmosódásához, amikor létrehozta az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek fogalmát. Az angolszász országokon kívül a kormány önálló rendeletalkotási joga általában az ún. végrehajtási rendelet formájában majdnem mindenhol létezik. Így rendelkezik ezzel a jogosítvánnyal Ausztriában, Belgiumban a végrehajtó hatalom, Görögországban külön alkotmányi rendelkezés alapján, Svájcban szokásjogi alapon. Ebben az esetben persze a kormány önálló rendeletalkotási joga erősen korlátozva van, mert egy törvénynek már léteznie kell, amely minden lényeges szabályozást tartalmaz, és a rendelet csak a törvény által megszabott keretet töltheti ki, illetve csak pontosíthatja a törvény rendelkezéseit. Ezért úgy is lehetne érvelni, hogy a végrehajtási rendeletek alkotásának a joga a végrehajtó hatalom természetadta szerves része, hiszen a végrehajtó hatalom feladata a törvények végrehajtása, és ez nem csak konkrét közigazgatási aktusok és cselekmények formájában történik, hanem általános jellegű szabályozások útján is.

Más a helyzet a törvényt helyettesítő rendeleteknél, ahol egy törvényi szabályozás nincs előre megadva, és a kormány tartalmilag is önállóan szabályoz eddig szabályozatlan életviszonyokat. Erre vonatkozó felhatalmazásokat a legtöbb alkotmány tartalmaz, mégpedig meghatározott jogalkotási tárgyakra vonatkozóan, melyekhez általában a közalkalmazottak joga és a közigazgatás szervezete tartozik, tehát olyan jogterületek, ahol a közigazgatási előírások és a rendeletek, a közigazgatás belügyei és külügyei között fennálló határvonal elmosódik. A törvényi fenntartás elve kapcsán már szó volt arról, hogy a közigazgatás belső autonómiája újabban problematikusává vált, és legalábbis Német-

országban, az alkotmánybíróági gyakorlat alapján megerősödött a közigazgatási autonómia leszűkítésére irányuló tendencia. Sajátosan kivételes helyzet található az 5. Francia Köztársaságban, ahol 1958 óta a végrehajtó hatalom az alkotmány 37. cikke alapján igen messzemenő önálló rendeletalkotási joggal rendelkezik (pouvoir réglementaire), amely minden olyan területre kiterjed, amely nincs expressis verbis az alkotmány 34. cikkelyében felsorolva. A 34. cikkely foglalja magában a törvényhozás tárgyait, azaz törvény formájában csak az itt felsorolt tárgyak szabályozhatók, minden más eleve a közigazgatás rendeletalkotási jogkörébe tartozik. Tehát a jogalkotási jogosítvány így eleve meg van osztva egy domaine législatif és egy domaine exécutif között, ami azt jelenti, hogy bizonyos és politikailag nem egész lényegtelen szabályozási tárgyak a parlament hatáskörén kívül esnek. Ez valamennyire szakítást jelent az államhatalom megosztásának elvével, és a végrehajtó hatalom nagymértékű erősítését eredményezi a törvényhozói hatalom terhére. Hasonló lépésre csak az 1976-os portugál alkotmány határozta el magát, mely más tekintetben is követi a vegyes, parlamentáris-prezidenciaális kormányrendszer francia mintáját.

A skála másik végén csak két demokrácia található, ahol a végrehajtó hatalomnak semmiféle önálló rendeletalkotási joga sincs: az Amerikai Egyesült Államok és Németország. Amerikában a prezidenciaális rendszerben konzekvensen keresztül vitt hatalommegosztási elv az önálló rendeletalkotási jog hiányának magyarázata. Németországban pedig régi alkotmányos hagyomány, hogy a kormány csak külön törvényi felhatalmazás alapján alkothat rendeletet.

Ami a levezetett rendeletalkotási jogot illeti, úgy Ausztria kivételével minden működő jogállam megadja a parlamentnek a lehetőséget arra, hogy törvényhozói hatalmának gyakorlásáról esetenként lemondjon, és ezt külön felhatalmazás útján átruházza a végrehajtó hatalomra.

Nagy-Britanniában, ahol írott alkotmány és következésképpen erre vonatkozó külön alkotmányos rendelkezés nincs, a jogalkotási gyakorlatban a bemutatási kötelezettség sokrétű rendszere, jobban mondva rendszertelensége fejlődött ki, ami azt jelenti, hogy a kormány széles körben bocsáthat ki rendeleteket, melye-



ket előzőleg vagy utólag be kell mutatni a parlamentnek, úgyhogy az ún. subordinate legislation parlamenti kontrollja érvényesül. Hasonló technikát találhatunk Svájcban és Svédországban is.

A nyugati országoknak kb. a felében a jogalkotási jogosítvány delegálásának bizonyos korlátai vannak. Az alkotmányok vagy kimondják, hogy a rendeletalkotási jog átruházása bizonyos területeken tilos, vagy bizonyos előfeltételekhez kötik a felhatalmazást. Németországban, Olaszországban és Spanyolországban a meghatározottság követelménye szab korlátokat, amennyiben a törvényi felhatalmazásnak tartalmaznia kell a konkrét rendeletalkotás fő irányelveit. Amerikában a Legfelsőbb Bíróság állította fel azt a követelményt, hogy a felhatalmazás során a Kongresszusnak kell meghatároznia a rendeletalkotás ún. standard-jait, és hogy ún. policy-kérdések egyáltalán nem delegálhatók.

Az összehasonlító alkotmányvizsgálat azt mutatja, hogy több lehetőség áll fenn a parlament rendeletalkotás által történő tehermentesítésére. A célszerűségi probléma az optimum megtalálása, a jogállami probléma a tehermentesítés célja és a hatalommegosztás követelménye közötti egyensúly megteremtése.

Ezzel kapcsolatban egy kritikus megjegyzés a jelenlegi magyar szabályozáshoz, ahol az alkotmány 35. (2) bekezdésében és a 37. (3) bekezdésében azt olvashatjuk, hogy a kormány, a miniszterelnök és a kormány tagjai saját feladatuk körében rendeleteket adhatnak ki. Ez lényegében a végrehajtó hatalom igen széles körű önálló rendeletalkotási jogát jelenti, melyet a parlament csak konkrét törvények megalkotásával korlátozhat annyiban, hogy a törvény elsődlegességének következtében a végrehajtó hatalom azokat az életviszonyokat nem szabályozhatja rendelet útján, amelyek már törvény formájában szabályozva vannak. Ez a széles rendeletalkotási jog, jogállami szempontból aggályos, habár nem az a benyomásom, hogy a kormány vagy a végrehajtó hatalom az önálló rendeletalkotás jogával visszaélne. De az alkotmányi szabályozás erre a visszaélésre mindenestre alkalmas ad.

Harmadik pontként még a törvényhozásban jótanácsaival szeretnék foglalkozni, tehát azzal a kérdéssel, hogy a törvényhozásban tudna-e segíteni a bajokon. A törvényhozásban egy tudományág, amely a XVIII. és a XIX. században virágzott, amikor a francia forradalom után a nagy kodifikációk születtek és ennek

következtében foglalkozni kellett a törvényhozásban kodifikációs technikájával. Azután ez a tudományág valahogy elaludt, és a legutóbbi 20 év során kezdett megint felvirágozni, különösen Svájcban, ahol Kurt Eichenberger, Peter Noll és más kollégák foglalkoznak a dolgokkal. Amivel a törvényhozásban részleteiben foglalkozik az általános elmélkedéseken túl, azok először is empirikus dolgok, mint például a jogalkotási folyamatnak az analitikus leírása és befolyásolási taktikája, a jogalkotási módszertan, tehát annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy hogyan lehet helyes és hatékony szabályozásokat létrehozni, és végül a jogalkotási technika: hogyan lehet egy jogszabályt megszerkeszteni, rendszeresen felépíteni, érthetően és fogalmi következetességgel megfogalmazni? A felismeréseket többször hivatalos formában is megpróbálták irányelvként megfogalmazni. Így utalok a Svájcban 1976-ban a Szövetségi Kancellári Hivatal által kibocsátott "Richtlinien der Gesetzestechnik"-re. Németországban szintén 1976-ban a Szövetségi Minisztériumok Közös Ügyrendjének II. részét átdolgozták, új szerkezetbe foglalták, és ezzel kapcsolatban újraszabályozták a törvényalkotási eljárást és a rendeletalkotás, valamint a közigazgatási előírások kiadásának rendjét. Ausztriában 1979-ben a Szövetségi Kancellári Hivatal kibocsátotta a "Legalistische Richtlinien"-t, amely szintén egy ilyen kísérlet. Azt hiszem, hogy ilyen kísérletnek tekinthető a magyar jogalkotási törvénynek a II. fejezete is. Itt sok hasznos helyzetfeltérképezés, következtetés és jótanács született, amelynek nagy részét azonban a józan emberi ész segítségével is fel lehet ismerni. Annak felismerésére, hogy pl. a jogszabályok szövegezése érthető és szabatos legyen, nem kell tudományos kutatás. Ez áll arra a megállapításra is, hogy az áttekinthetőség érdekében az ismétléseket el kell kerülni. Ez igen egyszerű szabály, de hogy ez a konkrét esetben hogyan történjék, az már nem feltétlenül evidens. Itt azt kell eldönteni, hogy célszerű-e egy általános rész és egy különös rész elkülönítése, vagy az átfogó rendelkezés a célravezető. El kell határozni, hogy milyen terjedelemben vegyek igénybe áldefiníciókat, fikciókat, vélelmeket, analógiákat, utalásokat, generálklauzulákat, amelyek egyszerű és rövid szabályokat mondanak ki, de esetleg nem szabályoznak semmit; ha viszont a fokozódó részletezés több pontosságot ad, akkor bizonyos ha-

tárokon túl túlszabályozás következik be, és a túlrészletezés az egész jogszabályt áttekinthetetlenné teszi. Azt hiszem, hogy az egész törvényhozásban alapvető problémája abban rejlik, hogy az általános szabályoknak a kidolgozása és megfogalmazása, a jótanácsoknak a kimondása a józan emberi ész segítségével éppúgy lehetséges, mint tudományos alapon. A valódi probléma a gyakorlatban jelentkezik, a jótanácsok konkrét alkalmazása során. Itt pedig nem lehet általános képletekkel operálni, hanem csak a konkrét törvényszöveggel.

Egy törvény megalkotásánál főleg a következő módszertani jótanácsok fontolandók meg. Először is a problémát kell felismerni és meghatározni; azután meg kell határozni a szabályozás célját és végül - ez a legnehezebb - a célhoz vezető utat. Mivel sok esetben nem előre látható, hogy a választott út valóban a legcélravezetőbb, gondoskodni kell arról, hogy egy eredménykontroll utólag bemutassa a prognózis helyességét vagy helytelenségét. Összefoglalóként annyit mondanék, hogy a törvényhozásban jótanácsai sok esetben hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a jogalkotó gondolkodása megtisztuljon, hogy a helyes kérdéseket tegye fel, hogy a valódi problémákat felismerje, és hogy a jogalkotás minősége is javuljon. De mindez nem alkalmas a jogszabályinflációnak a leállítására.

A bevezetőben taglalt okokból, azt hiszem, kiderült, hogy nagyrészt olyan okokról van szó, amelyek a modern nyugati társadalmak lényegében keresendők. Pluralista tömegdemokráciáról, többpártrendszerrel, az érdekképviseleti szervek igen nagy és aktív tömegéről, egy fejlett vagy szerintem már túlfejlett jogállamról és szociális államról van szó, melynek szabályozási igénye egyszerűen adva van; az életviszonyok komplexek, s ez a komplexitás is egy adottság, és a fokozott nemzetközi integráció szintén egy adottság. Ezeken a tényezőkön lényegében nem lehet, de nem is akar senki sem változtatni, csak egy egyszerű, áttekinthető jogrendszert szeretne mindenki. A két kívánság egész egyszerűen nem egyeztethető össze. Azt hiszem, hogy a jogalkotás bajait az előbb említett tényezők vételi áráként legalább is nagyrészt, akceptálni kell. Persze a bajoknak nem kell túlburjánzaniuk, keretben lehet őket tartani, és ennek érdekében nagy fontosságú a törvényhozók, tehát a képviselők párttagságot és érdekkötődést

transzcendentáló önfegyelme. Szem előtt kell tartaniuk azt, hogy csak azt szabályozzák, aminek a jogi szabályozása szükséges, és úgy szabályozzanak, hogy az eszközök ama politikai cél elérésére, amelyet végül is az országgyűlés többsége határoz meg, a legalkalmasabbak legyenek. Egy Montesquieu-i idézettel szeretném zárni fejtegetéseimet, és ez a következő maxima lenne: ha egy törvény megalkotása nem szükséges, akkor nem-megalkotása szükséges.