

A bíróságok alkotmányi szabályozása

– *de iure condendo*

Gáspárdy László[†]

1. Előzetes megfontolások. Az alkotmányok – megalkotóik szándéka szerint – *sub specie aeternitatis* születnek meg. Történelmi tapasztalatból tudjuk azonban, hogy a becsvágyó monarchák, vagy az alkotmányozó polgárok művei fölött viszonylag hamar eljár az idő. Egészen kivételes eset, amikor valamely alaptörvény szándékoltan átmenetiként jön létre. Ez történt Magyarországon 1989-ben a rendszerváltás közjogi előkészítésekor, nem várva hazánk új Alkotmányának elfogadásáig. Erre, mint tudjuk, a mai napig nem került sor, mégpedig egy meglehetősen közkeletű, sommás és nem teljesen megalapozott vélekedés szerint a politikai osztály megosztottsága miatt. Kérdés azonban, vajon a jog- és államtudomány művelői megtettek-e mindent annak érdekében, hogy megtörténjék alaptörvényünk teljes terjedelmű kritikus átvilágítása és egy új alkotmány terveinek, tervezeteinek a bemutatása, amely valódi döntési helyzetet teremt az Országgyűlés számára.

Az itt következő tanulmány az alaptörvénynek „A bírói szervezet”-ről szóló X. fejezetére összpontosít, gondolatait eköré csoportosítja, ily módon vállalva csekély, de nem elhanyagolható hányadot a részben még megoldandó feladatokból. A szerzőnek a jelen tanulmányban összefoglalt bíráló megjegyzései és *de lege ferenda* javaslatai több mint két évtizedes szakértői tevékenység eredményei. 1984-ben az Igazságügyi Minisztérium felkérésére írta „Az Alkotmány és a polgári per kapcsolatrendszere Magyarországon” című műhelytanulmányát, majd ugyanabban az évben „Alkotmányvédelem a polgári perben” címmel publikált a Jogpolitika októberi számában. Úgyszintén az Igazságügyi Minisztérium számára készült 1986-ban „Az igazságszolgáltatás alkotmányos vonatkozásai” című írása, melyet a következő évben „Alkotmány és polgári per” címmel a miskolci Publicationes sorozatban közzétett dolgozata követett¹. Az Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetével kötött kutatási szerződés teljesítéseképpen jött létre 1987-ben „Igazságszolgáltatás és demokrácia” című munkája, majd 1990-ben Keszthelyen egy nemzetközi fórumon,

[†] Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi Tanszék, *Professor emeritus*.

¹ Gáspárdy László: Alkotmány és polgári per, in: Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica, Tomus III. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 1987.

a rákövetkező esztendőben az athéni, a groningeni és a regensburgi egyetemen tartott német nyelvű előadásokat a jogállamhoz vezető utunkról. Ismét az ÁJTI megbízásából készült egy további értekezése „A polgári igazságszolgáltatás alkotmányi kérdései” címmel 1994-ben. Ugyanerről a témáról tartott 1995-ben Miskolcon előadást, a következő esztendőben pedig szakvéleményt írt az új Alkotmány szabályozási elveiről az Alkotmány-előkészítő Bizottság számára. 1998-ban hangzott el Rómában „La Costituzione ungherese” című olasz nyelvű előadása, németül pedig 2000-ben tartott Olomouc-ban előadást „Verfassung und Zivilverfahrensrecht im Rechtsstaat Ungarn” címmel. A tárgykörben legutoljára 2002-ben publikált az „Einheit und Vielfalt des Rechts” című kötetben² „Verfassungsmässige Ordnung des Zivilverfahrensrechts im Rechtsstaat Ungarn” címmel.

A továbbgondolkodás számára döntő segítséget jelentett a „Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban” című, a Közgazdasági- és Jogi Könyvkiadónál Budapesten 2005-ben megjelent kötet, melyet Trócsányi László és Badó Attila szerkesztett. Eddigi elemzései és az említett huszonöt alaptörvény áttanulmányozása arról győzték meg a szerzőt, hogy a vizsgált területen számos ponton, de nem koncepcionális jellegű fejlesztésre van szükség.

A huszonnégy tagállam alaptörvényeiből levonható egyik, látszólag formális, következtetés az, hogy a magyar Alkotmánynak a bíróságokkal foglalkozó fejezete a majd összesen négy paragrafusával mélyen a nemzetközi standard alatt található. Átlagkörűlinek az észt Alkotmány mondható, amelynek nyolc cikkelye foglalkozik az igazságszolgáltatással, vagy az osztrák Alkotmány, amely tizenkettő, illetve a belga, amely tizenöt cikkelyt szentel a bírászkodásnak. (A francia Alkotmány megelegetett e tárgyban három cikkellyel.) Az összehasonlítás eredménye arra bátoríthat, hogy alaptörvényünk X. fejezetének tartalma bővíthető, a szabályozás részletesebb is lehet. A jelen értekezés néhány javaslata ennek az igazodási motívumnak a jegyében is született. Másfelől viszont lehetőség szerint mellőzni indokolt a merőben leíró, deklaratív elemeket, hogy helyet adjanak a valódi normatív tartalmat hordozó tételeknek. Vannak olyan szabályozási tárgyak, amelyek nem tekinthetők *par excellence* bíróságiaknak, viszont ezekhez a komplex szabályozási tárgyakhoz a bíróságok, illetve a bírák is kapcsolódnak, így egységes kezelésük célszerű. (Pl. a közszolgálati pragmatika alapjainak az esetében.) Helyes törekvésnek ismertük fel, ha a törvényi szintű szabályozás néhány általánosítható elvét az Alkotmány sáncai mögé emelendőnek tekintjük, hiszen (pl. az Országos Igazságszolgáltatási Tanács esetében) a törvény mintegy túllépett az alaptörvényen, s a feladat ennek a lépéshiánynak a feldolgozása. Arra is rá kell mutatni, hogy a X. fejezetben olvasható őszintétlen főszabály a kollegiális ítélkezésről (46. § (1) bekezdés) is az átigazítandó szabályok listájára került, mint részben azok a delegáló szabályok is, amelyek fantáziátlanul adnak szabad kezet a törvényhozónak az átruházott hatalom gyakorlására nézve. Végül felszínre hozzuk azt az igényt, hogy – részben a fentiekkel is összefüggésben – az alkotmány szerzője magában az alaptörvényben tegye erősebbé, fokozza annak jogi erejét.

² Gáspárdy László: Verfassungsmässige Ordnung des Zivilverfahrensrechts im Rechtsstaat Ungarn, in: Einheit und Vielfalt des Rechts, München, Verlag C. H. Beck, 2002, 183. o.

2. A bíróságok szervezete. Alkotmányunknak a bíróságokkal foglalkozó X. fejezetéből a leggyorsabban a szerencsésnek nem mondható címadás vonja magára figyelmünket. „A bírói szervezet” elnevezés logikai fogyatékosága, hogy egy több ezres tagságú szervezetet egyfősként láttat, ez az elnevezés ugyanakkor elűt az Alkotmányban szokásos megjelöléstől, amely a közjogi szervezeteket jelzős szerkezet nélkül definiálja. Az Európai Unióban a címadásnak – nem kivételek nélkül – két típusa alakult ki. Az egyik névadó szokás szerint a kérdéses fejezet címe „A bírói hatalom”. (Belga, cseh, francia, görög, spanyol, szlovák alkotmány.) A másik típusba azok az alaptörvények sorolhatók, amelyekben a fejezetcím „A bíróságok”. (Pl. mindhárom balti országban.) Az alkotmányoktól elvárt tömörség és a magyar Alkotmánynak általánosan követett névadása miatt ezt a fejezetcímet részesítené előnyben e sorok írója.

A bíróságok szervezetével (is) foglalkozó alaptörvényi fejezetnek a stabil törzanyagaihoz tartoznak: a bírósági rendszer felépítése, továbbá a bírói jogállás szabályozása, nemkülönben a bírósági öngazgatás csúcsszervére vonatkozó normák. Általánosságban megfigyelhető, hogy a bíróságok működésével kapcsolatos normaállományhoz képest a szervezeti oldal szabályozása szokott a túlsúlyos lenni. Alaptörvényünkben a bíróságok típusainak kimerítő felsorolása révén azok az állami szervek jelennek meg, amelyek az igazságszolgáltatásra szakosodtak. Igazságszolgáltatáson az állami bíróságok jogvita-eldöntő tevékenységét érthetjük, ámde jogvitákat nem-állami bíróságok is eldöntenek. Ezekről az ún. extrajudiciális szervekről ritkán esik szó az uniós alkotmányokban. Az ír Alkotmány 37. cikk (1) bekezdése azonban a büntetőügyek kivételével a „bírói természetű” hatáskörök és feladatok korlátozásának átengedését törvényre ruházza. Lényegében ugyanezt mondja ki Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya is, a polgári jogi tárgyú jogvitákat az állam bíróságainak kizárólagos hatáskörébe utalva (84. és 86. cikk.). A portugál Alkotmány 202. cikkelyének 4. pontja, illetve 209. cikkelyének 2. pontja a bírósághoz képest alternatívát jelentő fórumok, így választottbíróóságok létesítését engedélyezi. Svédországban „A Kormányzás szervezete” című alkotmánytörvény tizenegyedik fejezetének 3. cikkelye hatalmazza fel a törvényhozást, hogy extrajudiciális szervnek jogvitát eldöntő hatalmat biztosítson. Figyelmünket vonhatja magára az Alapjogi Charta III-269. cikke (2) bekezdésének g) pontja, amely az uniós országok figyelmébe ajánlja az alternatív módszerek kidolgozását a jogviták rendezésére. Ilyen körülmények között legalábbis megfontolásra ajánljuk a következő szövegjavaslatunkat: „Közvédeni üldözendő bűncselekmény kivételével a törvény egyes jogviták eldöntését bíróságon kívüli szervnek, illetve személynek engedheti meg. Az érdemi határozat bírósági felülvizsgálatát a törvény nem zárhatja ki.”

Az előzmények (1972) ismeretében, tekintettel az Alkotmány külön bíróságok létesítését engedélyező szabályára (45. § (2) bekezdés), nem dönthető el könnyen, hogy a munkaügyi bíróságok megtartották-e különbíróisági jellegüket, hiszen az általános hatáskörű bíróságokkal osztatlan felsorolásban szerepelnek. Ugy gondoljuk, hogy az Alkotmányban adott felsorolás – a különbség megnevezése nélkül – mind az általános, mind a különös hatáskörű bíróságokat felsorolja. A „különbíróóság” elnevezés, amely a „*Sondergericht*” tükörfordítása, baljós reminiscenciákat ébreszthet, s így mellőzendő. (Az igazi különbíróóságok létesítését az alkotmányok egész

sora, így pl. a finn és a német alaptörvények is tartalmazzák.) Helyesebbnek látszik az a portugál megoldás, amely szerint szakosított bíróságok, illetve kizárólagos hatáskörű bíróságok is létrehozhatók (211. cikk. 2. pont). Egyébiránt ezek szaporítása, amelyre az Alkotmány korlátozó feltétel nélkül ad engedélyt, amiatt nem helyeselhető, mert az elkülönült bíróságok és az általános hatáskörű bíróságok között egyébként elkerülhető hatásköri összeütközések jöhetnek létre, sőt - ha az alkalmazandó anyagi jog részben vagy egészben azonos - a jogértelmezés és jogalkalmazás eltérő útjai alakulhatnak ki. Az értelmezési divergencia kockázatát a többé-kevésbé egységes perjog is létrehívja.

Fölöslegesnek tűnik az Alkotmány 50. § (2) bekezdése, jelenlegi megszövegezése szerint egészen bizonyosan. A közigazgatási bíráskodás léte ugyanis a bírósághoz fordulás általános jogának következménye egy adott részterületen. A közigazgatási per indításának feltételét törvényeink az alaptörvényhez képest szűkítőleg, de reálisan szabályozzák. A szóban forgó rendelkezés iránt a rendszerváltás közjogi megalapozásának évében politikai okból mutatkozott meg indokolt igény, de ez mára már elveszítette normaképző erejét.

A bírák jogállásával kapcsolatban - nemzetközi összehasonlításban is - az alaptörvényi szabályozás törzanyagához tartozik a funkcióba beiktató szerv kiléte, az elmozdíthatatlanság és általában a bírói karrier, végül az összeférhetetlenség. A bírói funkció elnyerésének általánosan elfogadott jogcíme a kinevezés, amelyet rendszerint az államfő gyakorol, kifejezésre juttatván e hatásköri megoldással az alkotmány a kinevező pártatlanságát egyfelől, másfelől a bírói funkció rangját, méltóságát. Olaszországban, ahol az államfő egyben az Igazságügyi Kar Főtanácsának elnöke, a kinevezés mintegy az igazságügyi kar önkormányzati csúciszervétől származik. A bírák sokat emlegetett elmozdíthatatlanságáról akár a magyar törvényeket, akár az uniós alkotmányokat olvasva kiderül, hogy ezen elv korlátai csaknem olyan mértékben kiterjedtek, mint bármely munkavállalói kategória esetében, így deklarálása némileg őszintétlen, s így felesleges. Nem tartható azonban fölöslegesnek a bírák jogállására vonatkozó szabályozás összhangba hozatala az egész közszolgálati szférával és a közös szabályozás alapjainak alkotmányjogi rögzítése. (Ld. a 4. pontban.) A lengyel Alkotmány 180. cikk. (5) bekezdéséből nyert tanulság, mely szerint az átszervezés vagy területváltozás miatt szükségessé vált áthelyezés esetén az új munkabér nem lehet alacsonyabb a korábbiánál, általános tétel rangjára emelendő.

Minthogy az ülnökök jogai és kötelezettségei a bírósági eljárásokban a hivatásos bírákéival azonosak, jogállásuk lényegi azonosságát fejeznék ki az a rendelkezés, amelynek értelmében az ülnököket is a Köztársasági elnök nevezné ki.

Akár a külföldi alkotmányozási gyakorlatot, akár a magyar Alkotmány belső tagoltságát, felépítését is nézzük, az állapítható meg, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) szabályozása túlságosan rövid. (A név második tagját alkotó két szót kötőjellel kell elválasztani.) Formai ellenvetéseinknél természetesen lényegesebbek az érdemi ellenvetések. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény IV. fejezete az OIT-ről nemcsak részletes, de az alkotmánytól némileg eltérő képet nyújt. A szóban forgó testület jogköre és feladatai máris messze túlmutatnak a bíróságok igazgatásán, mert - egyebek mellett - a költség-

vetési és a zárszámadási törvényjavaslatnak a bírósági fejezetre vonatkozó részét maga alkotja meg a Kormányra nézve kötelező javaslatként, továbbá a bíróságok feladatkörét érintő jogszabály alkotását kezdeményezheti. A hivatkozott és más feladatkörök az Alkotmány szövegében akként jelenhetnének meg, hogy „Az Országos Igazság-szolgáltatási Tanács a bírói kar önkormányzatának független testülete, amelynek létrehozását és működését törvény szabályozza.” Létrehozásának jelenlegi rendjét illetően szükségtelennek látszik, több okból, az elektori rendszer. A közvetett szavazást technikai szempont nem indokolja. Visszás, hogy az elektorok maguk is, sőt csakis ők, possibiliis OIT-tagok. Nincsen elvi magyarázat arra, hogy milyen megfontolás szerint osztja el az elektori helyeket a törvény a bírósági szervezet különféle fokozatai között. A választás demokratizmusa közvetlen és „súlyozástól” mentes választást indokolna, hiszen igazat adhatunk az olasz Alkotmánynak, amely szerint „a bírákat csak feladataik alapján lehet megkülönböztetni” (107. cikk. (3) bekezdés). Az általános, egyéni, titkos és közvetlen választás elvét az Alkotmány mondhatná ki a 71. § (1) bekezdésével összhangban. Fonákul hat, hogy a bírói kar legfőbb önkormányzó testületében maguk a bírák 60%-os képvisellettal rendelkeznek csupán. Azok a személyek, akiket a fentebb hivatkozott törvény 35. § (1) bekezdése felsorol, olyan kívülállók, akiknek állandó vagy eseti, de kötelező meghívása garantálná tanácskozási jogukat.

Az a tény, hogy az OIT elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, munkaszervezési szempontból nem szerencsés, őt magát pedig kivonja a bírósági elnökök igazgatási tevékenységének irányítása és ellenőrzése alól, melyet egyébként az OIT végez. Avégett, hogy a bírói kar ne különüljön el teljesen egyéb alkotmányjogi személyektől, illetve testületektől, az a megoldás javasolható, hogy az OIT elnöke a köztársasági elnök legyen. (E megoldás nem lenne példa nélküli az európai gyakorlatban.) Ott, ahol az államfő a megfelelő testület elnöke, ez a funkció érdemének alig, inkább protokollárisnak nevezhető. Ezért szükség mutatkozik egy alelnök iránt (mint Olaszországban), aki a rendszeresen távollévő elnök jogállását birtokolva biztosítaná az ügyek folyamatos vitelét, az érdemi irányítást. Az említett olasz modelltől eltérően azonban – ahol a parlamenti erőviszonyok szerint választanak alelnököt a képviselők – maga az OIT választhatná meg tagjai sorából az alelnököt, vagyis egy bírót, mert a bírák önkormányzatának ténylegesen első emberét csak maga az érintett és érdekelt kar adhatja.

3. A bíróságok működése. A bíróságok működésének is, mint minden szervezet működésének, két oldala van: egy belső és egy külső. Az előbbi a szervezet önmozgása, ami a bíróságok esetében az Országos Igazság-szolgáltatási Tanács és az egyéb „bírói önkormányzati szervek” működésének alkotmányi leírásában játszik szerepet. E sorok írója azonban az alábbiakban a bírósági működés külső, szolgálati (vagy szolgáltatói) rendeltetését betöltő oldalát kívánja elemezni *de lege ferenda*. Hatályos Alkotmányunk a bíróságok működésének külső oldalát a X. fejezetben az 50. § (1) és (2) bekezdésére korlátozza, egyhatodnyi szövegét szánva e szerkezeti egységnek. Az a mondat, amelyben az alkotmányozó a bírósági ténykedés lényegét ábrázolja, megállja a helyét, de doktriner meghatározás, olyan deklaráció, amely-

ből a normatív tartalom teljességgel hiányzik, s így fenntartása nem mutatkozik szükségesnek.

A bíróságok működésével összefüggő, alkotmányi szabályozást igénylő kérdések, egyik, az összességhez viszonyítva kisebbik része egyedül a büntető bírósággal függ össze. Ezekkel a jelen dolgozat nem foglalkozik. Az alaptörvényi kérdések többsége mind a büntető, mind a polgári eljárást, sőt egyesek a hivatalos jogalkalmazás egész horizontját érintik. Lehetnek olyan alapjogok, amelyek egyedül a polgári bíróságot érintik. Végül – előjáróban – azt a munkahipotézist vázoljuk, mely szerint a hivatalos jogalkalmazói eljárásokkal kapcsolatba kerülő személyeknek lehetnek az általánosíthatóság magas szintjén megjeleníthető kötelezettségei is. Azokkal a kérdésekkel, amelyek túlmutatnak a bírósági működés keretein, mint a joguralom, illetve az *abusus* tilalma, továbbá a jogalanyok egyenlőségének és közszolgálati feladatok vállalásának mint alanyi jognak a kérdésével e dolgozat 4. pontjában foglalkozunk.

Működésük során a bíróságok, ha a felek nézőpontjából nézzük, elsősorban különféle alapjogok reciprokjaként, mint kötelezettségek hordozói tűnnek fel. A feleknek és a bírósági eljárásokban résztvevő más személyeknek ezen jogait az Európai Unió országainak alaptörvényei rendszerint nem a bíróságokkal foglalkozó szerkezeti egység keretei között, hanem az alapvető jogok sorában fogalmazzák meg. Vannak azonban példák arra is, hogy a bíróságokkal kapcsolatban rögzít valamely alkotmány olyan alapjogot [aminek a bíróság kötelezettsége felel meg], amely az igazság-szolgáltatással kapcsolatos. Így az osztrák Alkotmány 87. cikk (3) bekezdése lényegében a *juge naturel* tételét az „Igazságszolgáltatás” címet viseli részben, a belga Alkotmány 149. cikkelye „A bírói hatalom” cím alatt az ítéletek indokolásának és nyilvános kihirdetésének tételét mondja ki. A görög Alkotmány is a 93. cikk (3) bekezdésében lényegében a belga szabályozással egyezően foglalt állást, ugyanitt kimondja azt is, hogy a bíró különvéleményének „közzététele” kötelező. Valóban, vannak olyan alapvető jogok és bírósági kötelezettségek, amelyeknek elhelyezése helyesebb a bírósági fejezetben. Ezeket a helyzeteket ugyanis az a közös mozzanat foglalja egységbe, hogy azokra a már folyó bírósági működés során kerül sor, azok a bíróság akaratából realizálódnak. A vázolt nemzetközi tapasztalatok szerint ezek a szituációk a következők: a tárgyalás nyilvánossága vagy zártsága felől való döntés; az ítélethirdetés nyilvánossága zárt tárgyalás esetén; az indokolási kötelezettség; a bírói különvélemény; de a kör bővíthető.

A polgári és a büntetőeljárásra, a közigazgatási szervek hatósági eljárásaira, nemkülönben a választottbíróóság előtti eljárásra vonatkozó jogszabályok többé-kevésbé közös vagy hasonló törzsanyagából lehetséges ugyanis megkonstruálni egy olyan, akár alkotmányi rangra helyezhető általános kötelezettséget, melynek az „együtműködési kötelezettség” nevet adhatjuk. Az említett törzsanyag a költségekkel való takarékoság, az eljárások ésszerű időn belül történő befejezése, továbbá a megalapozott és jogszerű döntés érdekében tartalmazza a jogalkalmazó szervvel és – szűkebb körben – az eljárás más résztvevőivel való együtműködés kötelezettségét. Ennek összegzése az alkotmányban talán erkölcsi okból sem ellenjavallt, mert becikkelyezése révén szűkül az alkotmányi jogok és kötelezettségek között meglévő aránytalanság, s egy ilyen tétel bizonyára jótékonyan hívja fel a fi-

gyelmet arra az evidenciára, hogy – akárcsak *Goethe* szerint a saját művei egy kollektivitás alkotásai – a jogalkalmazói eljárások (főleg a bírósági eljárások) eredményei is – a véghatározatok – egy eseti kollektíva ténykedései révén jönnek létre. Szövegjavaslatunk az alábbi: „Avégett, hogy a jogalkalmazási eljárások felesleges költségektől mentesen, ésszerű időn belül megalapozott és jogszerű határozattal fejeződjenek be, az azokban résztvevők a jogalkalmazó szervvel és – eljárási helyzetük, az ügy jellege és állása szerint, a jogalkalmazó szerv irányításához mérten – egymással együttműködni tartoznak. A költségek felesleges okozása kivételével nem vonatkozik ez a kötelezettsége arra, akit (amelyet) bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével gyanúsítanak.”

Ami a tárgyalás nyilvánosságához fűződő jogot illeti, Alkotmányunk 57. § (1) bekezdése némileg fiktív, minthogy a kivételek felől hallgat. A kivételeket az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán elfogadott Egyezségokmány tartalmazza, melyet az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdetett ki. Megjegyzendő, hogy a 14. cikk 1. pontjának 2. mondatával, amely a zárt tárgyalás eseteit tartalmazza, a Polgári perrendtartás 5. § (2) bekezdése nincs összhangban, a személyállapoti perekben alkalmazandó 284. § (1) bekezdése pedig kifejezetten ellentétes a New York-i egyezményvel. Mindebből az Alkotmányra csupán annyi tartozik, hogy mondja ki: „A zárt tárgyalás elrendelésének feltételeit és módját törvény határozza meg.” Azt a belga megoldást viszont, amely szerint bizonyos pertípusokban – ítélőtanács elbírálást feltételezve – a tárgyalás zártságát csak egyhangú szavazási eredmény esetén szabad kimondani, marginalitása miatt súlytalannak és túlhajtottnak is érezzük (148. cikk.). Ha igazán komolyan vesszük a tárgyalás nyilvánosságához való jogot, akkor természetesen a megsértésének következményeit is végig kell gondolni. A polgári ügyek körében már az 1911: I. tcz. 504. §-a és 542. §-a a fellebbezés, illetve a felülvizsgálat körében *gravamen*-nek tekintette azt az esetet, „ha az eljárás nyilvánosságára vonatkozó szabályok meg voltak sértve”. A Pp. 252. § (2) bekezdése alapján ugyanezt ma is felpanaszolhatja az, akinek fellebbezési joga van. Nincs azonban jelenleg megoldás törvénytarunkban annak a személynek a javára, akit a bíróság jogellenes végzésével akadályozott meg abban, hogy jogát a tárgyaláson hallgatóként való megjelenéssel gyakorolhassa. Az elégtételre új Alkotmányunk azzal utalhatna, hogy a rendezés konkrétan törvényre tartozik. (Bizonyára a tárgyalási jegyzőkönyv bemutatásának lehetővé tételével a mellőzött személy számára.)

Mind a nemzetközi közjogi források, mind a belső jog (Pp. 5. § (3) bekezdés) a zárt tárgyaláson hozott döntések nyilvános kihirdetését teszik kötelezővé. A törvényerejű rendeletben használt „ítélet” szó azonban hibás fordítás eredménye, mert az ítélet indokolásának nyilvánosságra hozásával megghiúsulna a titok vagy a zárt tárgyalás elrendelését indokló más ok védelme. Helyesen tehát a rendelkező részről van szó. Ez az, amelynek nyilvánosságát az új Alkotmánynak ki kellene mondania.

Figyelemre méltó a belga Alkotmány 149. cikkében foglalt szabály, amely az ítéletek megindokolásának általános kötelezettségét írja elő. Egy ilyen norma beillesztése a magyar Alkotmányba a polgári ügyek körében tarthatatlanná tenné a „mulasztási ítélet”, azaz a bírósági meghagyás esetére előirányzott szabályt, amely sze-

rint e határozatot – a mulasztás tényének megállapításán kívül – indokolni nem kell (Pp. 136. § (3) bekezdés). Úgy véljük ezzel szemben, hogy a görög Alkotmány 93. cikk (3) bekezdésének előírása, amely a bírói különvélemény kötelező közzétételét (valószínűleg a periratokhoz csatolását) rendeli, szélsőségesen ritka előfordulása miatt a magyar tapasztalatok szerint nem üti meg az alaptörvényi szintű összegezhetség mértékét, és a kollegialitás érzőjét serkenetheti.

4. Közösen szabályozható tárgyak. A bíróságokkal, ezek személyzetével és az azokkal kapcsolatba kerülő személyekkel összefüggésben felismerhetők olyan, alkotmányi szabályozást igénylő tárgyak, amelyek nem tekinthetők specifikusnak, hanem olyan általános, közös sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek egységes megítélést kívánnak. Ilyen, az igazság-szolgáltatás kérdésén túlmutató, de azokkal szoros egységet alkotó problémák a bírák alárendeltsége a törvénynek (Alk. 50. § (3) bekezdés), továbbá a közszoigálat és egyes alapjogok kérdése.

Kétségtelen, hogy a törvénynek való alárendeltség klasszikus formulája több vonatkozásban is szűknek mondható. A bírák ugyanis nemcsak a törvénynek, hanem minden jogszabálynak alá vannak rendelve. Maga az Alkotmány mondja ki, hogy a jogegységi határozatok a bíróságokra kötelezőek (47. § (2) bekezdés), sőt – ha érvényre jut azon felfogás, mely szerint e határozatok kötelező erejét *erga omnes* kellene elismerni – a jövőben akár közkötelező jellegűek lehetnek. A bíróságok azonban nemcsak a nemzeti jogot, hanem a nemzetközi közjogot is alkalmazzák. Alaptörvényünk 7. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság jogrendszerre elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Ez a kissé homályos norma, vagy inkább ígélet a mai realitások felől közelítve a kérdéshez, nem állja meg a helyét. Uniós alkotmányok, mint pl. a Cseh Köztársaság Alkotmányának 95. cikk (1) bekezdése vagy a szlovák alaptörvény 144. cikk. (1) bekezdése az adott állam által aláírt és kihirdetett nemzetközi szerződést a nemzeti bíró által alkalmazandó jogforrásnak tekinti. Magyarország számára is felmerül az uniós jogszabályok alkalmazásának kérdése, mint alkotmányilag szabályozandó tárgy. Ennek elismerése a legmagasabb jogforrási szinten ma már nem látszik megkerülhetőnek. A törvénynek való alárendeltség klasszikus formulája átadná helyét egy olyan szabálynak, amelynek címzettjei nem egyedül a bírák, hanem mindenki, aki a bíróságon közhatalmat gyakorol, és ez a kör – mint tudjuk – a delegálás révén egyre inkább tágul. Ezért helyesebb, nem a bírák, hanem a *bíróságok* tevékenységét meghatározó normáknak való alárendeltségről beszélnünk. („A bíróságok az európai uniós és a nemzeti jogszabályoknak, a Magyar Köztársaság által aláírt és kihirdetett nemzetközi szerződéseknek és a jogegységi határozatoknak vannak alárendelve.”)

Bár az alkotmányozási gyakorlatban általánosnak mondható, hogy a jogi normáknak való alárendeltséget az alaptörvények az igazságszolgáltatás működéséhez, illetve a bírák eljárásához kötik, egy jogállamban az imént felsorolt normák teljes együttese irányadó kell legyen a társadalom minden egyes tagjára és szervezetére nézve. Erre tekintettel volt fentebb állítható, hogy a „törvénynek való alárendeltség” formulája nem egyedül az igazság-szolgáltatás sajátja. A fentebb felsó-

rolt négy norma-típusnak való alárendeltség szabályát tehát az Alkotmány 77. § (2) bekezdésében lehetne kimondani, mely esetben a X. fejezetben történő megemlí-tése akár feleslegessé is válhatna.

A közhatalmat gyakorló személyek jogállása alkotmányi szabályozásának kérdé-se is olyan probléma, amely a lényegét tekintve közösen oldható meg, és alkotmá-nyi rögzítést igényel, s érdemel. A közhatalmat gyakorló személyekkel szemben ál-talánosan támasztható követelmény a cselekvőképesség és a büntetlen előélet. A közérdek kárára veszélyt jelentő állapot létrehozása, illetve fenntartása tilos. Az említett személyi körhöz képest szűkebb a közszolgálati alkalmazottak köre. A köz-szolgálat ellátásának alapvető feltétele a magyar állampolgárság. (*Mutatis mutandis* ugyanúgy a svéd Alkotmány 9. cikk (3) bekezdése „A kormányzás szer-kezete” című alkotmánytörvényben.) Felmerül a többes állampolgárság kérdése is. Úgy gondoljuk, hogy az Alkotmánynak ezt nem lenne szabad megengednie, mert többes kötődésű emberekre a magyar közszolgálatban nincs szükség. (A történelmi félmúlt gyászos tapasztalataiból is a fenti eredmény látszik igazolhatónak.) Termé-szetes követelmény a közszolgálatban a típusonként eltérő szakmai jártasság: ezek szabályozása csak az alkotmányinál alacsonyabb jogforrási szinten oldható meg.

Érdekes módon alaptörvényünk hallgat az összeférhetetlenséget illetően, kivéve a párttagságot, míg az uniós alkotmányok egész sora – főleg a bírák tekintetében – valaminő szabályozást ad. Jellemző, hogy akár az összeférhetetlenségről általában, akár a párttagságról különösen essék is szó, e szabályozási tárgy elsősorban a volt szocialista országok sajátja. (Cseh Köztársaság Alkotmánya 82. cikk (3) bekezdés, Lengyel Köztársaság Alkotmánya 178. cikk (3) bekezdés, Litván Köztársaság Al-kozmánya 113. § (1) bekezdés, Szlovák Köztársaság Alkotmánya 54. cikk és 145/A cikk (1) bekezdés. Hasonlóképpen a spanyol Alkotmány 127. cikk (1) bekezdése.) A közszolgálati szférában jelentkező összeférhetlenségi okok közül kiemelkedik a párttagság és a politikai tevékenység tilalmának kérdése. Alkotmányunk ezt mind a bírák, mind az ügyészek, mind az alkotmánybírák esetében tiltja (50. § (3) bekez-dés, 53. § (2) bekezdés, illetve 32/A. § (5) bekezdés). Az Európai Unióhoz utóbb csatlakozott volt szocialista országok szabályozása hasonló ehhez. E sorok írója úgy véli, hogy a bírák, de a közszolgálat személyzetének bármely más tagja is, felnőtt emberek, tanult, érett személyek, akik egészen bizonyosan rendelkeznek politikai világnézettel. A politikai rokonszenv és ellenszenv azonban – főleg a bírói pályán – aligha törhet a felszínre, hiszen a bírósági ügyek között a politikai színezetű affér a legritkább eset. A párttagság ténye egyébként alig ellenőrizhető, így a párttagság-tól a bírákat, ügyészeket eltiltó alkotmányi előírás némileg álságos, ugyanakkor jól tükrözi a rendszerváltást előkészítő alkotmánymódosításban fellelhető aggodalmat. Mára azonban úgy vélhető, hogy a merő párttagság a közszolgálat egész területén engedélyezhető, mert e diszkrimináció fenntartásának nyomós okai nincsenek. Más a helyzet a politikai tevékenységgel. E tevékenység egyrészt ellenőrizhető, más-részt nyílt színvallást, esetleg „pártütést” jelent az aktuális kurzussal szemben. Ez tehát olyan viselkedés, amelytől a pártsemleges állam indokoltan tilthatja el a köz-szolgálati apparátus alkalmazottait.

Bár nem politikai színezetű, de kapcsolódik az összeférhetetlenség problémájá-hoz a bírák választottbírói ténykedésének kérdése. Az egyetlen görög Alkotmány

kivételével (89. cikk. (3) bekezdés) engedélyt nem találni. Az egész közzszolgálatra nézve alaptörvényünk kimondhatná e tilalmat, mint az összeférhetetlenség egyik generalizálható esetét.

Nemcsak a közkötelező jogi normák együttese és a közzszolgálati pragmatika alapjai igényelnek felfogásom szerint közös alkotmányi rendezést, hanem néhány alapvető jogelv is.

Mindenek előtt hangsúlyozandó, hogy Alkotmányunkból hiányzik az alanyi jogok rendeltetésszerű gyakorlására vonatkozó parancs kimondása, úgyszintén a joggal való visszaélés általános tilalmának becikkelyezése, holott e kétoldalú jogtétel jogrendi szinten érvényes. Mindez a bíróságok működésével is összefügg, minthogy a felek és más perbeli személyek nézőpontjából e működés, mint alanyi közzszogok halmaza nyilvánul meg. Ámde alanyi közzszogokat az ügyfelekkel és a hatósági eljárással kapcsolatba kerülő más személyekkel összefüggésben a közzszigazgatási hatóságok is gyakorolnak. A szituációk lényegi azonossága miatt és nyomatékositás végett az új Alkotmány kimondhatná azt is, hogy „A közzszhatalom gyakorlása során a bíróság és a közzszigazgatási hatóság is a jogait azok társadalmi rendeltetésével összhangban közzsz közzsz közzsz gyakorolni, és tartózkodni jogainak visszaélés-szerű gyakorlásától”.

A magyar alaptörvény szerint „a bíróság előtt mindenki egyenlő” (57. § (1) bekezdés). Ez a tétel a szűkreszabottsága miatt aggályos, mert egyfelől nem fogja át az összes jogalkalmazó szervet, másfelől említés nélkül hagyja a jogszabályokat. Maga az Alkotmány is mutat példákat arra, hogy az egyenlőség elvét a bíróságon kívül is érvényesíti, így a tulajdonformák egyenjogúsága terén (9. § (1) bekezdés), a nemek egyenjogúsága körében (66. § (1) bekezdés), továbbá az egyenlő munkáért – egyenlő bér esetében (70/B. § (2) bekezdés). Elvi általánosságban lenne tehát kimondható, hogy „A Magyar Közzszársaságban az emberek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervek mind a jogalkotó hatalom, mind a jogalkalmazó szervek előtt egyenlők”.

A törvényházaakon túllmutatnak, s így közzsz szabályozás tárgyaivá tehetők egyes olyan szabályok, amelyeket az Egyesült Nemzetek Szervezete XXI. ülészakán New York-ban fogadtak el 1966-ban az emberi és politikai jogokról, illetőleg amelyeket ezen egyezmény „előképe”, a Rómában 1950. november 4-én aláírt hasonló elnevezésű szerződés, egyébként Magyarországra nézve is közzsz közzsz közzsz tartalmaz. A közzszigazgatási szervet hatósági eljárása során, de mindenfajta jogalkalmazó tevékenységre nézve kiterjeszhető az eredetileg a bíróságra modellezett követelmények közül több is. Így az alkotmányi általánosság szintjén jelenhetne meg az elintézés ésszerű időtartamára, a pártatlan eljárásvitelre és döntésre és az eljárás tisztességes voltára vonatkozó követelmény. (Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében használt „igazságosság” szó helyett a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően ajánlható a „tisztességes” szó.) A tárgyalás nyilvánosságára és az előre felállított bíróságra vonatkozó tételek maradnának meg tehát mint csak a bíróságra érvényes, *sui generis* követelmények. Megjegyzendő, hogy alaptörvényünk a fentebb hivatkozott Római Egyezmény 6. cikkelyének I. bekezdéséből a „*délai raisonnable*” tételét nem veszi át, mert 1989-ben az alkotmányozót csak a New York-i egyezmény kötötte, a Római még nem, amely a szóban forgó kitélt tartalmazza. Ez utóbbi Egyezményhez hazánk a rendszerváltás után csatlakozott.

5. Az Alkotmány jogi erejének fokozása. Az Európai Unió huszonöt állama alkotmányainak tanulmányozása arról is meggyőz, hogy az alaptörvények nagymértékben nélkülözik azt a vonást, amelyet – jobb híján és újszerűen – az alkotmánynak a jogforrási hierarchiában betöltött csúcspozíciója hatékonyabb kihasználásának nevezhetünk. Az magától értetődik, hogy az alkotmány jogi ereje az egész normatív mezőre meghatározó erővel terjed ki, ámde a hierarchikus fölérendeltségen túl lehetnek, sőt szerintünk kellene is, hogy legyenek olyan megoldások, amelyek révén az alaptörvény az expanzió és az önvédelem egyéb jegyeit mutatja fel. Ezekre a megoldásokra avégett van szükség, hogy az alkotmány betűje és szelleme az eddigiekhez képest hatékonyabban töltsse be egyeduralkodói rendeltetését. Ritka kivételként találni példát arra, ha a törvényhozói hatalomra delegált szabályozásra nézve az alaptörvény eligazítást nyújt. (Pl. Szlovákia Alkotmányának 46. cikk. (3) bekezdése kimondja: „A bíróság jogköréből nem lehet kizárni az alapvető jogokat és szabadságokat érintő határozatok felülvizsgálatát”.) Sőt arra is találunk példát, hogy az alkotmányozó a saját normáit programjellegű szabályokként hagyományozza a törvényhozóra. (Málta Alkotmányának az Alapelveket tartalmazó Második fejezete 21. cikkelye szerint: „A jelen fejezet rendelkezésére hivatkozva nem lehet bíróság előtt jogot alapítani, de az azokban foglalt alapelvek iránymutatásként szolgálnak az ország kormányzásánál, és segítik az államot az alapelvek törvénybe foglalásában”). Az alkotmány jogi erejének ritkán, de szélsőségesen alkalmazott esete, ha az alaptörvény bizonyos tárgykörökben kizárja a másként való szabályozás lehetőségét. (Grundgesetz 79. cikk. (3) bekezdés, azaz a magyarul „örökkévalósági záradéknak” nevezett „*Ewigkeitsklausel*”; olasz Alkotmány 139. cikk.) A magyar Alkotmányból ismert módszer szerint rendkívüli, illetőleg szükségállapot, vagy veszélyhelyzet esetén az alapvető jogok közül egyesek felfüggeszthetők, illetve korlátozhatók, mások nem (8. § (4) bekezdés). Végül több uniós alkotmány az alaptörvény biztosítékeként említi, méltán, de egyedüli jogintézményként, az alkotmánybíróságot.

Az alábbiakban elvi általánosságban, a teljesség igénye nélkül és az igazságszolgáltatás tárgyköréhez kapcsolódva óhajtjuk felhívni a figyelmet azokra az említett és további alkotmányi módszerekre, amelyek révén alaptörvényünk jogi erejének kiterjesztése mint kívánatos eredmény érhető el. Legátfogóbb jellege folytán a törvényhozóhoz (vagy más jogalkotóhoz) delegált jogalkotási hatáskörök gyakorlásának lehetséges alkotmányi kötöttségeiről teszünk elsőként említést. Az ilyen „kötött mandátumnak” elsősorban akkor van értelme, ha egzaktsága révén szavatolja a számonkérhetőséget. A bírósághoz fordulás, a bírói út témaköre teheti indokolttá a szóban forgó kötöttségek alaptörvénybe iktatását. Ezzel a technikával nyílnak mind az alkotmányban tételezett egyes alapvető jogok kiemelt, hatékony védelmének garantálása. Így Alkotmányunk kimondhatná, hogy alkotmányos alapjogok bírói védelmét a jogszabály nem zárhatja ki, sőt nem is korlátozhatja. Az ilyen alanyi jog vagy jogos érdek érvényesíthetősége számára a törvény az átlagosat meghaladó időtartamot köteles meghatározni, a jogorvoslat feltételeit pedig az átlagosnál kedvezőbben tartozik kialakítani. Az Alkotmányozónak a törvényhozóhoz való aktívabb, „beszédesebb” viszonyát mutatná, ha az alaptörvényben irányelvyszerű útmu-

tatás volna található egyes törvényhozói hatáskörök gyakorlását illetően. Jelenleg pl. sem a külön bíróságok létesítésének, sem az egyesbíráskodásnak, sem az ülnöki részvételnek nem található „fogódzója” az Alkotmányban.

Az igazságszolgáltatással összefüggő egyes alkotmányos alapjogok bírálható kezelése is szót érdemel. Magyarország Alkotmányának 8. § (4) bekezdése veszélyhelyzetben stb. az 57. § (1) bekezdésének tartalmát felfüggeszhetőnek, illetve korlátozhatónak jelenti ki. Eszerint a bíróság előtti egyenlőség, illetve a törvény által felállított független és pártatlan bírósághoz való jog, továbbá az igazságos és nyilvános tárgyaláshoz való jog nem szerepel a demokrácia „vastartalékai” között, s ezt a tárgyalás nyilvánossága elvének kivételével csak sajnálni lehet. Ez alighanem szövegszerkesztési elvétel, amely feltételezésünket megerősíti, hogy a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó 50. § (2) bekezdést a veszélyhelyzet stb. nem érinti, holott az igazságszolgáltatás működésének ez is egyik terepe. Közbevetőleg jegyezzük meg, hogy a mi „bíróság előtti egyenlőség”-formulánk a nemzetközi összehasonlítást nem állja ki, mert az alkotmányok – helyesen – az ennél tágabb, „törvény előtti egyenlőség” kifejezést használják (pl. görög Alkotmány 4. cikk (1) bekezdés, litván Alkotmány 25. cikk (1) bekezdés). A veszélyhelyzet stb. indok a bíróságok működésének szüneteltetésére, de ha működnek, a nyilvánosság esetleges korlátozását kivéve az Alkotmányunk 57. § (1) bekezdésében írt követelmények szerint kell működniük.

Hazánk alaptörvénye rendelkezik a jogegységi határozatokról is (47. § (2) bek.). Ezek a bíróságokra kötelezőek. A jogegységi határozatok azonban ténylegesen *erga omnes* hatályosulnak, így a jelenlegi megfogalmazás őszintétlen. Ennek kiküszöbölése végett az „általánosan kötelezők” szavak használata javasolható. Ebben az esetben módot kellene adni arra is, hogy ezen iránymutatásokat – alkotmányossági szempontból – az Alkotmánybíróság megvizsgálhassa. Ily módon egy alkotmányi intézmény kontrollját – ha az, az alaptörvény 32/A. § (1) bekezdésébe bekerülne – maga az Alkotmány biztosítaná.
