

An

JOGREND ÉS JOGALKOTÁS A RENDSZERVÁLTOZÁS TÜKRÉBEN

A cím a sokat markolás és keveset fogás veszélyét rejt magában, és ezért már előre szeretném rögzíteni, hogy nem fogom nevesítve felsorolni és értékelni a rendszerváltozás jogi feltételeit és kereteit megteremtő, valamint a folyamat végrehajtását és megvalósulását elősegítő és biztosító összes törvényt és törvénymódosítást, mert ez a legbékésebb olvasók türelmét is próbára tenné. Megelégszem annyival, hogy valamilyen logikusnak tűnő csoportosításban tükröztem a jogalkotás szerepét a rendszerváltoztatásban, habár a leltározás szárazsága miatt ez is a türelempróba veszélyével, sőt unalmával fenyeget.

Mégis egy kis kitérővel, egy tiszteletkört szeretnék futni az általam nagyra becsült és tisztelt kodifikátorok körül.

A jelentést hordozó szavaknak különös ízük és zamatuk van. Ha kimondom ezt a szót, hogy „alkotás”, akkor valami váratlannak, eddig ismeretlen újnak és izgalmasnak az ízét érzem, hiszen az alkotás szó mindig valami újnak a létrehozását, a felfedezését, a megteremtését jelenti. Ez nem csak az irodalmi, zenei, képzőművészeti és egyéb műveket teremtő műalkotásra vonatkozik, hanem a jogszabályokat létrehozó jogalkotásra is, és ahogy egy egészséges, művelt társadalom nem élhet műalkotások nélkül, úgy nem létezhet jogszabályok nélkül sem. Már Arisztotelész is megfogalmazta: „...az egész életben szükségünk van törvényekre, mert az emberek legnagyobb ré-

sze inkább a büntetésnek, semmint az erkölcsi kötelességnek engedelmeskedik.”

Persze azt ő sem állította, hogy a jognak bármilyen megváltó szerepe lenne, hiszen a jogalkotó a hagyományokból, a szokásokból, a viselkedési és erkölcsi normákból, az elvárásokból alkotja meg a kötelező erejű jogszabályt, vagy maga kíván teremteni egy bevett szokássá és erkölcsi normává nemesedő magatartási formát, de társadalmi és gazdasági viszonyokat nem tud létrehozni, legfeljebb elősegíteni, szabályozni, megengedni és tiltani, befolyásolni és akadályozni, vagy ahogy Király Tibor fogalmazta meg Jogalkotás és jogállam* című tanulmányában: „A jog a változásokat kifejezte, kísérte, de nem okozta.”

A jó jogszabály mindig a társadalom által feltett kérdésre felel, és valóságos szabályozási igényt elégít ki, mert a kérdés nélküli válasz szükségtelenül tolakodó, az igény nélküli kielégítés pedig zavaró, és nem vált ki jogkövető magatartást.

A politikai stabilitás előfeltétele a társadalmi és gazdasági viszonyok működési feltételeinek biztosítotttsága és rendezettsége. A rendezés nyilvánvalóan csak jogszabályok útján történhet.

Az elszánt és elkötelezett kodifikátorok két jogalkotási folyamatot ismernek: a szakaszosat és a folyamatosat. A szakaszos megnyugtató, a kódexek fölé hajló és egyes szavakon is hosszasan tépelődő jogalkotók terméke, ami ugyan időigényes, évekig is eltarthat, többszörös szakmai egyeztetést igényel, de a felhasznált időért kárpótlást nyújt az elkészült mű tökéletessége és időtállósága

A rendszerváltozás szabályozási igénye, a szüntelenül felbukkanó tűzoltási feladatok, a gyökeresen átalakuló társadalmi és gazdasági viszonyok jogi kereteinek megteremtése egy felgyorsult, folyamatos jogalkotást követelt,

* *Magyar Szemle*, 1995. január, 12. o.

és töredelmesen be kell ismerni, hogy az ilyenfajta „törvénygyártási” termelésnek érthetően és menthetően nagyobb a salakja is.

A mi történetünk 1989-ban, a Kukorelli István által „A koraszülés, a demokrácia” átmenetinek nevezett időszakában kezdődik, és szerinte ettől az időponttól kezdve „a nemzeti kerekasztal prekonceptiói (például a kétharmados törvények találmánya) végigkísérik a parlamenti ciklust.”¹

A magyar közjogtörténet 1848 utáni 36., 1990–1994 közötti parlamentje vállalta fel a rendszerváltozás jogi végrehajtását, amikor a már hivatkozott prekonceptiók a jogalkotással történő kormányzás elvét fogadták el. A jogalkotásnak annak az 1987. évi XI. tv.-nek az árnyékában és jegyében kellett történnie, amelynek preambuluma szerint a jogalkotásnak a szocialista társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesedését kell szolgálnia – ezt a preambulomot az Alkotmánybíróság csak 1998-ban semmisítette meg. A tárgyilagosság érdekében azonban el kell ismerni, hogy az egyébként ma is érvényben lévő törvénynek van számtalan, de a jogalkotók által sokszor mellőzött, hasznos rendelkezése is, mint például az, hogy „A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit.”

Szerencsére a törvényhozók nem vették komolyan az idézett preambulomot, és a szociális és alkotmányos jogállam megteremtése iránti elszántsággal láttak hozzá a távolról sem egyszerű feladat megoldásának, hiszen egy összeomló diktatúra romjain kellett az építkezést megkezdeni.

A mennyiségi adatok lenyűgözőek, hiszen a rendszerváltozás első szabadon választott Országgyűlése az 1990–1994 közötti ciklusban 219 új törvényt alkotott, 213 törvényt módosított, és 354 országgyűlési határozatot hozott. Ugyanezek az adatok a második, 1994–1998 közötti ciklusban: 264 új törvény, 235 törvénymódosítás és 455 országgyűlési határozat. A jelenlegi Országgyűlés 2001. június 19-én 229 új törvénynél, 160 törvénymódosításnál és 324 országgyűlési határozatnál tartott, persze a törvények között mindhárom ciklusban szerepelnek a nemzetközi szerződések megerősítései is. Kukorelli István A parlament négy éve című tanulmányában meg is állapítja, hogy ez „a magyar közjogtörténetben, de nemzetközileg is rekordteljesítménynek számít”, de megjegyzi azt is, hogy „a parlamenti ciklus alatt nem volt felüdítő dolog jogalkalmazónak lenni”.² Említést érdemel, hogy a két háború között évente átlagosan 50–60 volt a törvények száma.

A jogalkotás eredményeit a meghozott törvények rendszerváltozást szolgáló jellege, hatékonysága, értéke és használjuk nyugodtan ezt a szót: minősége szerint többféle módon csoportosíthatom, de tagadhatatlanul mindig megjelenik benne a szubjektív elem.

Értékelhetem a meghozott jogszabályt abból a szempontból is, hogy szükséges, sikeres, sikertelen és semleges, de az értékelés történhet tárgy szerint is. E mostani tükörben igyekszem a minősítési szempontokat úgy ötvözni, hogy külön csoportosítom az intézményrendszer átalakítását és a közjogi változásokat, külön a piacgazdaság kialakítását, majd a tulajdont, a privatizációt, a gazdasági életet érintő törvényeket, a tájékoztatással, a tudásalapú társadalommal és a társadalmi értékrenddel foglalkozó jogszabályokat, a polgári, büntető- és gazdasági jogot, valamint az eljárási szabályokat tartalmazó változásokat, végül a múlttal szembenező és az elszámolási kísérleteket tartalmazó jogalkotást.

Természetesen első helyen kell említeni az Alkotmány, az alaptörvény többszöri módosítását.

Alkotmányunk ugyan a mai napig változatlanul az 1949. évi XX. számot viseli, de lassan már szlogenné vált, hogy az eredeti szövegéből csupán annyi maradt, hogy „az ország fővárosa Budapest”. Az Alkotmány lassan olyan lesz, hogy hozzá képest a viccbeli Samu nadrágja az öltönyházból újonnan kikerült hibátlan termék. Az intézményrendszer bármilyen változtatásánál hozzá kell nyúlni az Alkotmányhoz, egy rendszerváltoztatás pedig alapjaiban rázza meg egy alaptörvény korhadt szerkezetét.

Kukorelli István a magyar alkotmányjog újjászületése korszakának nevezi a 20. század utolsó évtizedét, amikor a rendszerváltoztatás új közjoga nem forradalmi, hanem békés, parlamentáris úton, folyamatos alkotmányozással jött létre.

Ezt a folyamatot Az alkotmányjog évtizede című tanulmányában több szakaszra különíti el.

Ebben a felosztásban az 1987–1989 közötti szakaszt, vagyis az eresztékek ropogásának és az első repedések jelentkezésének időszakát a prae-alkotmánymódosítások korának, az 1989. október–1990. augusztus közötti időszakot a közjogi fordulat időszakának, az 1990–1994 közöttit pedig a közjogi viták korának nevezi. Az 1994-ben kezdődő időszak már az alkotmánykonszolidáció kezdete elnevezést kapja, és csupán kitűzött célként szerepel a folyamatos alkotmányozást lezáró új alkotmány elfogadása. Az említett tanulmányban megállapítja, hogy „az 1985–1990-es utolsó rendi Országgyűlés – amint szellemesen nevezi – a ciklus második felében” közreműködött a pártállam lebontásában, a jogállam felépítésében, hiszen ez a folyamat valóban megkezdődött az 1987. évi, a jogalkotásról szóló XI. törvénnyel, folytatódott az egyesülési jogról, a gyülekezési jogról, a sztrájkjokról, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvényekkel, és tetőzött az úgynevezett köztár-

„sasági alkotmánnyal”,³ az 1989. évi XXXI. törvénnyel, amely ugyan csak az 1949. évi XX. tv. módosítása volt, viszont teljesen új, alkotmányos értékeken nyugvó normatartalmat hozott. A törvény a parlamentáris köztársaság, a független, demokratikus jogállam, a hatalommegosztás, a népszuverenitás, a többpártrendszer, az emberi jogok, a törvények uralmának elveit rögzítette az Alkotmányban.

A nemzeti kerekasztal 1989. június 13. és szeptember 18-a közötti nemzeti egyeztető tárgyalásainak lezárásáról szóló megállapodás szerint az alkotmányozás a választások után létrejövő Országgyűlés feladata lesz, de nevesítve hat törvény azonnali meghozatalát minősítette szükségesnek: az Alkotmány módosításáról, az Alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a Büntető Törvénykönyv módosításáról, a büntetőeljárás törvény módosításáról szólót.

A megállapodás eredményeként 1989. október 23-án kikiáltották a köztársaságot, kihirdették az előzőekben már említettek szerint alkotmánymódosításnak minősülő köztársasági Alkotmányt, és „az utolsó rendi Országgyűlés” az utolsó jogalkotásai között meghozta a hivatkozott hat törvényt, valamint megalkotta a külföldre utazáshoz és a hazatéréshez való jogot biztosító, a ki- és bevándorlásról, valamint az Állami Számvevőszékről szóló törvényeket.

Nem kívánok ezúttal kitérni a NEKA tárgyalásokra, a hiányosan aláírt, de valójában betartott megállapodásra, a négyigenes népszavazásra, hanem az első szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2-i alakuló ülésénél folytatom, hiszen ennek az Országgyűlésnek kellett elvarrnia az alkotmányozás és a közjogi berendezkedés elvarratlan szálait.

A művelet a sokat vitatott „paktum”-mal kezdődött, amiről csak úgy mellékesen bátorkodom megjegyezni, hogy a fokozatosan elmérgesedő politikai légkörben a sokat szidott paktum nélkül kormányozhatatlanná vált

volna az ország. Ez a bizonyos paktum ugyanis három nagyon fontos kérdést érintett: a kormány alkotmányos helyzetét, a köztársasági elnök jogállását és az úgynevezett kétharmados törvények körét.

A megállapodás alapján egymást követően született meg 1990-ben 6 jelentős, 1991 és 1993-ban pedig 1–1 jelentéktelenebb alkotmánymódosító törvény, de a kormányzást érintő első alkotmánymódosító törvény szerint a miniszterelnököt már az Országgyűlés választotta, a kormány többi tagját pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki, megszületett a minisztériumok felsorolásáról és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény, és az Antall-kormány 1990. május 23-án letette az esküt az Országgyűlés előtt. A hivatkozott „alkotmányrevízió” valójában bevezette a „kancellárdemokráciát” és ezzel összefüggésben a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, amely hatékonyan kizárja a kormányválságot. Az alkotmányrevízió helyreállította a köztársasági elnök eredeti jogállását. Az Alkotmány alapján a köztársasági elnököt az Országgyűlés ötévi időtartamra választja, és az új Alkotmány pontosan felsorolta a kétharmados többséget igénylő törvények körét.

Kukorelli István azzal jellemzi ennek az alkotmányos hatalomszétosztásnak az eredményét, hogy létrejött „egyik oldalon egy közjogilag rendkívül stabil, elmozdíthatatlan kormány, a másik oldalon pedig egy a végrehajtó-hatalomhoz képest önálló hatalmi ággá tett ellenzék, amely közjogi eszközökkel korlátozhatja a kormány felelősségét, cselekvőképességét.”⁴

Sólyom László a még a közvetlenül a köztársasági Alkotmány utáni törvényt viselő 1989. évi XXXII. törvénnyel létrehozott, nagy hatalmú Alkotmánybíróság első elnöke A jog és jogász a rendszerváltozásban című tanulmányában hangsúlyozottan emeli ki, hogy „a politikai hatalomátadás a tömegek spontán részvétele nélkül zajlott le. Senki

sem beszélt forradalomról, még az új Alkotmány is a „békés átmenet” akkoriban használatos kifejezését alkalmazza.”⁵ Az Alkotmánybíróság is jogállami forradalomként jellemezte a fordulatot, és az Alkotmánybíróság a 11/1992. sz. AB határozatában egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy „a rendszerváltás a legalitás és a kontinuitás talaján történt, minden hatályos jogi normának – keletkezésének időpontjától függetlenül – az új Alkotmánynak kell megfelelnie.”

A paktum által kialakított, úgy-ahogy szabályozott mederben a „békés átmenet” jegyében, hol csendesen, hol zajosan folydogált azután tovább az intézményrendszert átforgató és kialakító közjogi jogalkotás.

Az ebben a tárgykörben megszületett törvények közül csak néhánynak a nevesítésére és néhány mondatos értékelésére jut hely. A nevesítést és értékelést a jelentősége miatt a helyi önkormányzatokról szóló törvénycsomaggal kell kezdenem, hiszen ez gyökeres változást hozott a szovjet típusú tanácsrendszerrel szemben, és visszatért a magyar közjogi hagyományokhoz.

A helyi önkormányzatokról, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, valamint a köztársasági megbízott jogállásáról szóló törvények a választópolgárok közösségét tették az önkormányzás alanyává. A választópolgárok eszerint a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. Ezek a törvények megállapították az önkormányzati alapjogokat, és ennek nyomán 1990. szeptember 30-án és október 14-én a Magyar Köztársaságban létrejött és legitimmé vált a szervezetében és hatáskörében önálló, a tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer. 1991-ben azután további törvény rendelkezett az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról, és jelentős értékek kerültek önkormányzati tulajdonba.

A felsorolást a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításával (1991. évi LXVII. és az 1997. évi LXVI. számú törvények) kell folytatnom. A rendszerváltozáskor a koncepció és törvénysértő perek következményeként roppant alacsony szinten állt a bíróságok tekintélye, és részben anyagi, részben pedig erkölcsi okokból jelentős volt az elvándorlás, a pályaelhagyás. Tagadhatatlan, hogy a bírói karnak is megvoltak a maga túllihegői, pártutasításra ítélező lejáratói, de kevesen tudják, hogy a szocialista államok közül a magyar bírói karban volt a legkevesebb párttag, és különösen a polgári ügyekben, igyekeztek őrizni a színvonalat. A törvénymódosítás, valamint a bírák és ügyészek előmeneteli rendszeréről és javadalmazásáról szóló törvény jelentős lépés volt a megtépázott tekintély visszaállítása és a pálya vonzóvá tétele irányában. A törvény biztosította a teljes ítélkezési függetlenséget, és csupán igazgatási vonalon maradt az igazságügyminiszter és a bíróságok között egy vékony, az ítélkezés függetlenségét nem érintő szálacska, amiről az Alkotmánybíróság határozata is megállapította, hogy a kontinentális jogrendszerben általánosan ismert megoldás, és távolról sem veszélyezteti az ítélkezési függetlenséget. A hivatkozott törvény létrehozta a bíróság igazgatásában közreműködő önkormányzati jellegű testületként a megyei összbírói értekezletet, a Megyei Bírói Tanácsot, és ezeket a testületeket mind a tárgyi, mind a személyi feltételek tekintetében széles körű jogosítványokkal ruházta fel. A bíróságok költségvetése ezennel elkülönítve kerül az igazságügyi minisztérium költségvetési fejezetébe, és e költségvetés előterjesztéséhez az Országos Bírói Tanács egyetértésére lesz szükség. A törvény a vezetők kiválasztásához bevezette a pályázati rendszert. A történethez tartozik, hogy a második ciklusban ismételen sor került a bíróságokról szóló törvény módosítására, és ez a módosítás az akkori ellenzék, a jelenlegi koalíciós pártok ellenérvei ellenére létrehozta

a csupán néhány mediterrán államban működő, de ott is más összetételű Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot.

A rendszerváltozáskor az ügyészségre rázuhant a szocialista törvényesség bátyja. Ennek eredményeként egymás után szűntek meg „testidegen” feladatai. Azonban az 1990–94-es Országgyűlés mégsem engedte visszatérni a tisztán csörgedező ősforráshoz, az eredeti feladathoz. A szükséges alkotmánymódosítás leszavazása miatt elmaradt az ügyészségi kormányfelügyelet, vagyis közvetlenül az igazságügyminiszter felügyelete alá helyezése. Érthetetlen módon nem hallgatták meg az Antall-kormány érvelését, miszerint a végrehajtó hatalom a büntetőpolitikáért fennálló felelősségének csak a megfelelő eszközök birtokában tud megfelelni. Az ügyészség az egyik legfontosabb büntető-végrehajtási és bűnmegelőzési eszköz; de hiába tartalmazott a törvényjavaslat garanciákat arra, hogy a miniszter nem adhat vádelejtésre, vagy nyomozás megszüntetésére utasítást, sőt vádemelésre is csak indokolt esetben, a szükséges kétharmadot nem kapta meg.

Az igazságszolgáltatás területén maradvá: a közjegyzői kar is visszanyerte régi szabadságát. Az új törvénynek az volt a szépsége, hogy csak le kellett porolni a három apróbb módosítással 1952-ig élt és 1874-ben született első magyar közjegyzői törvényt, és ritka jelenséggé a törvényt az Országgyűlés ellenszavazat és tartózkodás nélkül, egyhangúlag fogadta el.

A módosítás sorából nem maradhatott ki az ügyvédség sem. A rendszerváltozás előtt, ügyvédekésem időszakában, nehezebb volt bekerülni az ügyvédi karba, mint a bíborosi testületbe. A módosítás alanyi jogúvá tette a pályát, minimális feltételekkel válhatott valaki ügyvéddé, ami érezhetően a pálya felhígulását eredményezte, ugyanakkor megnőtt a hivatásuknak élő ügyvédek megbecsülése.

Hosszas vita folyt arról, hogy kell-e nekünk „ombudsman, avagy szép magyar fordításban „állampolgári

jogok országgyűlési biztos”, hiszen Svédországban már a napóleoni háborúk, 1810 óta működött ombudsman, a finn ombudsman is 1920-ban lépett működésbe, és már Új-Guineában is országgyűlési biztos ügyel az állampolgárok alkotmányos biztonságára. Ilyen előzmények után nem csoda, hogy a magyar közjogban újszerű intézmény már az Alkotmányba is bekerült, majd 1993-ban megszületett az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény. Kétségtelen, hogy látszólag puhák az országgyűlési biztosnak a hivatalok packázásával szemben védelmet nyújtó eszközei, de a gyakorlati tapasztalatok szerint a megválasztott és az Országgyűlésnek felelős biztosok beváltották az intézményhez fűzött reményeket, és hatékonyan használják a nyilvánosságot és a parlamenti beszámolót. Itt kell még említést tenni a sok sorompót, sok garanciát tartalmazó rendőrségi törvényről (1994. évi XXXIV. sz. törvény). Franz-Josef Strauss annak idején azt mondta, hogy a jogállamnak foga kell legyen, hogy odaharaphasson, és egyesek szerint a magyar rendőrségi törvény nem gondoskodott valami erős fogsorról.

A rövidsége törekvés ellenére ebben a „közjogi” körben különösen meg kell említenem a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról, a magzati élet védelméről, a szociális igazgatásról és ellátásról, az államháztartásról, a magyar állampolgárságról, a kisebbségekről, a címerről, az állami ünnepekről, a honvédelemről, a postáról, a köztisztviselőkről és közalkalmazottakról, a statisztikáról, vagy a pártokról szóló törvényt, a Btk. és az eljárási törvények módosítását és, hogy magunkat sem hagyjam ki a felsorolásból, a képviselők jogállásáról szóló törvényeket.

A sorból kilógni látszik, de mégis itt kell foglalkoznom néhány mondatban a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetéről szóló 1991. évi XXXII. sz. törvénnyel.

A nagy francia filozófus Jacques Maritain írja egyik tanulmányában: „Az ember két irányban él: Istennel szemben és az emberek közt. Mint polgár boldogulni akar, mint lélek üdvözülni. Mint boldogulni akaró, az állam tagja, mint üdvözülni akaró, az egyházé.”

Az alkotmányos jogállamokban az *állam* és az *egyház* elválasztott, ez azonban nem jelenti azt, hogy az egyházak, a vallásgyakorlás közösségi intézményei a társadalomtól és a társadalom tagjaitól is elválasztva működnének. Az 1990. évi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló IV. számú törvény biztosította a szabad vallásgyakorlás jogi feltételeit, míg a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetéről rendelkező törvény kísérletet tett a tárgyi feltételek megteremtésére, hogy az egyházak újból gyakorolhassák nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális tevékenységüket, és visszakaphassák fontos társadalmi szerepüket. A törvény preambuluma rögzíti, hogy „Az egyházak a magyar történelemben értékes kultúrateremtő, megőrző és átadó munkát végeztek.” Az Országgyűlés a törvényt „az elkövetett súlyos jogsértések részbeni orvoslása, részben pedig az egyházaknak az 1990. évi IV. törvényben említett tevékenységük folytatásához szükséges tárgyi, anyagi feltételek biztosítása érdekében” alkotta. Az alkotmányosság próbáját kiállt szabályozó elv: a funkcionalitás alapján az egyházak csak az eredetileg a törvényben meghatározott célra szolgált, és a törvényben megjelölt célra hasznosítani kívánt ingatlan tulajdonjogát igényelheték. A rendezés tehát nem okozott újabb jogsérelmeket. A törvényt több oldalról támadták, de az sikeresen állta a támadásokat és messzemenően végrehajthatónak bizonyult.

A kormányzást, az intézményrendszert és az államgépezet lehetőleg zavartalan működését kialakító közjogi jogalkotás után nézzük meg a tükörben a rendszerváltoztatás másik nagy szeletét, a gazdaság világát, hiszen jogszabályok segítségével és forradalom nélkül itt is gyöke-

res, forradalmi változást kellett végrehajtani, létre kellett hozni a tervgazdaságot felváltó, az eddig a kapun belül rejtőző problémákat kapun kívülre hozó piacgazdaságot, meg kellett teremteni a tulajdonformák egyenjogúságát, szabályozni kellett a versenyt, és le kellett bontani a behemót, nehezen mozgó állami tulajdont.

Talán legjobb, ha mindjárt ennél a legtöbb vitát kiváltó témánál, a privatizációnál kezdem. Erre a már 1989-ben megkezdett jogalkotási folyamatra egyébként a rakéták fordított fellövése volt a jellemző. Először megszületett ugyanis a gazdasági társaságokról szóló törvény, amely még az egyszemélyes kft. megalakulását is lehetővé tette, ezt követte a vállalati átalakulási törvény, vagyis teljesen felszabadult a vadászterület, és csak ezt követően jöttek létre az állami vagyon védelmét megkísérlő törvények. Ez utóbbiakat az új Antall-kormány vitte az Országgyűlés elé.

A privatizáció első hulláma 1988–1990 között tehát a fenti törvényekkel, „spontán” módon kezdődött. A gazdasági társaságokról szóló és az átalakulási törvény alapján megindult decentralizált privatizáció fölötti állami ellenőrzés intézményei csak 1990 elején alakultak ki. A decentralizált vállalati döntésű privatizáció sértette az állami költségvetési érdekeket, és más társadalmi visszasságokkal is járt. Ezért 1990 őszén az átalakulási és vagyonvédelmi törvények jelentős módosításával kialakult az állami vezérlésű privatizáció, amely teljes döntési hatalmat biztosított az Állami Vagyonügynökségnek. Új, részlegesen privatizációs célú törvények is megjelentek, mint a koncesszióról, avagy a kiskereskedelmi, vendéglátó-ipari és fogyasztási tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizációjáról szóló törvények.

A második hullám az állami vezérlésű privatizáció megszilárdítását, a különböző időszakokban eltérő gazdaság- és jogpolitikai szándékok alapján keletkezett törvényi

szabályozások egységesítését szolgálta, 1992-ben. Az ebben az időszakban meghozott, a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról, az időlegesen állami tulajdonban lévő vagyon értékesítéséről és hasznosításáról, végül az állam vállalkozói vagyonára vonatkozó törvényekkel összefüggő jogszabályok módosításáról szóló törvények szétválasztották az állami tulajdonosi szervezetet, a tartós állami tulajdon körében létrehozták az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot, a privatizálható vagyon felett pedig továbbra is az Állami Vagyonügynökség rendelkezett.

A harmadik hullámban (1995. évi XXXIX. sz. törvény) került sor az előbbi két törvény egybedolgozásával az egységes privatizációs törvény megalkotására, amely az addig túlzott privatizációs költségeket csökkentve egységesítette a privatizációs szervezetet.

A privatizáció céljai közé tartozott egy új magyar polgári, vállalkozói réteg megteremtése, de a szándék, mint tudjuk, nem az elképzeltek szerint valósult meg, sőt a magyar eredeti tőkefelhalmozódás egészen sajtáságos arculatot mutat.

Erről a fájó témáról nagyon hosszan és nagyon sokat lehetne beszélni, ezúttal azonban röviden csak néhány mondat a polgári jog alkotmányáról, a Ptk.-ról. A polgári és gazdasági jog iránti nem titkolt tiszteletem és elfogultságom jegyében hangsúlyozottan szeretném kiemelni, hogy a módosítás a tulajdoni formák egyenjogúsítása mellett visszaállította és megújította a régi szép alapelveket. Külön kiemelésre került az alanyi jogok szabad gyakorlásának elve, alapelvevé vált a jóhiszeműség és tisztesség, a kölcsönös együttműködés elve. A szocialista együttélés elvont követelményéből tényleges alapelvevé vált a felróhatósághoz kötött felelősség elve, és a Ptk. módosítások között talózva külön kiemelés érdemel a zálogjogi rendszer gondos kiépítése, valamint az új közjogi jogi személyeknek,



BENCSIK ISTVÁN: EURÓPA, 1979, FEHÉR MÁRVÁNY, 180 cm

a köztestületnek, a közalapítványnak kodifikálása, és annak biztosítása, hogy ezek a magánjogi jogviszonyok részei lehessenek.

A gazdasági jogalkotás világából még ki kellene emelni a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényt, amely részletesen szabályozta a gazdasági versenyt, és igyekezett megteremteni a tisztességtelen versennyel szembeni hatékony védelmet.

A gazdasági törvényalkotás világából persze hosszasan lehetne sorolni a befektetési alapokról, a pénzügyi tevékenységről, a koncesszióról, a termékfelelősségről, az agrárpiacon rendtartásról, a szövetkezetekről, de az állattenyésztésről és erdőbirtokosságról, a gázszolgáltatásról és villamosságról szóló törvényeket is, de nem szeretném e tükröt száraz felsorolással silányítani.

A rendszerváltozás jogalkotásának említett tömegét jól érzékelteti, hogy áttekintéséből még nem futotta említésre a tudásalapú társadalom kiépítését megcélzó jogalkotásról. Többek között a szakképzésről, a közoktatásról, a felsőoktatásról, a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló törvényekről, valamint a későbbiek során a találmányokról és a szerzői jogról alkotott törvényekről.

Első helyen kellett volna, de szándékosan utoljára hagytam a múlttal szembenező, az elszámolás és az elégtel szolgáltatásban álló jogalkotási kísérleteket, mert sajnálatos módon és törvényhozóként szégyenkezve vallva be, ezen az érzékeny területen voltunk a legkevésbé sikeresek. Pedig minden olyan felemelően és szépen indult, hiszen a szabadon választott 1990-es Országgyűlés az első törvényét az 1956. októberi forradalom és szabadságharc jelentősége megörökítésének szentelte, ezzel a veretes szövegű preambulummal: „Az újkori magyar történelem e dicső eseménye csak az 1848–49-es forradalomhoz és a szabadságharchoz mérhető. 1956 őszeinek magyar forradalma megalapozta a reményt, hogy létrehozható a demokratikus

társadalmi rend, és hogy a haza függetlenségéért semmilyen áldozat nem hiábavaló. A forradalmat követő megtorlás visszahelyezte ugyan a régi hatalmat, de nem volt képes kiirtani a nép lelkéből 1956 szellemét.” Nem okoztak bonyodalmat a semmisségi törvények, a Tanácsköztársaság emlékét és a magyar nép felszabadulása történelmi jelentőségét törvénybe iktató jogszabályok kigyomlálása, a nemzeti gondozás és hadigondozás rendezése.

A nehézséget a kárpótlás, az igazságtétel és az átvilágítás jelentette. A kommunista diktatúra az osztályharc és a bizalmatlanság jegyében felmérhetetlen károkat okozott életben, szabadságban és vagyonban. A rendszerváltástól sokan a jóvátétel és az elégtétel valamilyen csodáját várták, és nem nagyon törődtek jogállami követelményekkel és gazdasági helyzettel.

Sokan felvetették azt a Király Tibor által is egyértelműen megfogalmazott kérdést: „miért orvosolja a törvénytelenéseket az okozásukban vétlen hatalom, és miért viselje annak terheit vétlen nemzedék?” Az állam azonban a nehezebb utat választotta, és Király Tibor így válaszol a saját maga által feltett kérdésre: „Az állam ez esetben nem jogi kötelesség teljesítését vállalta, hiszen ha másra nem, itt sikeresen hivatkozhatott volna a kártérítési igények elévülésére, hanem önként elfogadott erkölcsi normáknak és ebből fakadó kötelességnek engedelmeskedett.”⁶

Az új Magyar Köztársaság kormánya tehát vállalta a jóvátétel terhét és minden következményét, pedig a gazdaságot 21 milliárd dollár államadósság terhelte, a gazdasági és médiahatalom nem az ő kezében volt. A földtulajdon esetében az Alkotmánybíróság még a részleges reprivatizációt is kizárta. Ugyanazon föld után valójában kétszer kellett kárpótlást fizetni: a földreform előtti és a földreform utáni tulajdonosnak. A kárpótlási törvényekkel úgy jártunk az Alkotmánybíróságra, mintha bérletünk lett volna, a földek természetbeni visszajuttatását alkotmá-

nyosan elősegítő, egyeseket nevetésre ingerlő „licit” ötlete egy éjszakába nyúló fejtörés eredménye volt... Összegezve megállapítható, hogy az önkormányzati lakásukat kárpótlási jeggyel megvásárlók, a licit eredményeként az eredeteinél nagyobb földterülethez jutók, vagy a kárpótlási jegyet sikeresen felhasználók elégedettek voltak, de elég sokan csalódtak és kielégítetlenek maradtak.

A legnagyobb csalódást az igazságtételi kísérletek kudarca okozta, a Genfi Egyezmény értelmezése körüli hosszadalmas alkotmányos vitában, a nehezen megindult eljárásokkal, és valljuk be, nem az igazi, nagy bűnösökkel szemben. Senki nem lihegett bosszúért, megelégedett volna egy megbocsátással, de bocsánatkérő hiányában nem volt kinek megbocsátani. Kennedy állítólag úgy forgatta ki a miatyánkot, hogy: „Bocsássatok meg az ellenetek vétkezőknek, de a nevüket ne felejtsetek el soha.”

Ugyanígy jártunk az úgynevezett átvilágítási törvénnyel is, amelynek egyetlen jogkövetkezménye a nyilvánosság volt és néhány érintettnek az a cinikus válasza, hogy: „Na bumm, és akkor mi van?”

A kissé hosszúra nyúlt és ízlésemnek túlságosan száraz áttekintést egy Sólyom Lászlóra való hivatkozással szeretném a befejezés felé terelni: „A rendszerváltás alapkérdéseit kivétel nélkül jogi kérdésekké fordították.” valamint „Nem csak a jog, de a jogászok is kitüntetett szerepet játszottak a rendszerváltásban”.⁷ A miénk, a jogászoké tehát a döntő felelősség, de ha a rendszerváltoztatás belenéz a jogalkotás tükrébe, vagy fordítva, akkor önámító szerénytelenség nélkül megállapíthatja, hogy általában egy világos, tiszta és megnyugtató képet lát.

Persze a kép egyúttal választ ad arra a kérdésre is, hogy valójában befejezett, vagy befejezetlen-e a magyar rendszerváltozás?

A képen jelentkező homályos pontok és elmosódó kontúrok inkább arra utalnak, hogy a folyamat bizonyos

vonatkozásokban befejezetlen. Kétségtelenül kiépültek és szilárdak a jogállami intézményrendszerek, kialakult a piacgazdaság, messzemenően biztosítottak az állampolgári jogok, zavartalanul intézményesül a gondolat- és vélemény-szabadság, de az ígéret szintjén maradt az új Alkotmány, és a társadalmi értékrend gépezete még akadozik. A régi ideológia homokszemei „a lét megelőzi a tudatot” és „az állam az osztályellentétek kibékíthetetlenségének terméke” – még beszorultan ott csikorognak a közgondolkodás fogaskerekei között. Még működik egy olyan hamis történelmi nosztalgia, amelyik Kádár Jánost Szent István és Mátyás mellett a legnépszerűbb három történelmi személyiség közé emeli. A „légy sikeres” még mindig fontosabb a „légy becsületes”-nél. De valljuk be őszintén, hogy a társadalmi értékrendet illető rendszerváltoztatáshoz nem elegendők a jog fegyverei, ehhez az erkölcsre, az európai keresztény hagyományokra, a tudásra és nemzeti öntudatra épülő elszántság és akarat szükséges, és a társadalom tagjainak hatékony összefogása.

ISÉPY TAMÁS

Jegyzetek

- 1 Kukorelli István: *A parlament négy éve*. Társadalmi Szemle 1994. 8–9. szám, 10. l.
- 2 Uo. 5., 17. l.
- 3 Kukorelli István: *Az alkotmányjog évtizede* (Alkotmányjogi előadások ELTE 1995.) 14. l.
- 4 Uo. 22. l.
- 5 Sólyom László: *Jog és jogász a rendszerváltozásban* (Európai Tanulmányok 2. ELTE) 229. l.
- 6 Király Tibor: *Jogalkotás és jogállam* (Magyar Szemle 1995/1.) 14. l.
- 7 Sólyom László: *Jog és jogász a rendszerváltozásban* (Európai Tanulmányok 2. ELTE) 233. l.