

40. A feudális államok alaptörvényei	287
IX. Fejezet. A németalföldi szabadságharc hozzájárulása az alkotmány kialakulásához ...	293
41. A németalföldi felkelés és az Utrechti Unió, mint államalapító szerződés	293
42. Grotius és az állam szerződéses felfogása	299
43. Spinoza "merekv" alkotmánya	303
X. Fejezet. Az angol forradalom és a "Nagy Bill"-ek	310
44. A németalföldi szabadságharctól a "Mayflower Compact"-ig	310
45. "A Jogok Kérvényétől" - "a Nagy Tiltakozásig"	314
46. "A Nép Szerződése", mint a mai értelemben vet írott alkotmányok őse	321
47. Cromwell írott alkotmányai	325
48. A forradalom lezárása és három nagy Bill: Habeas Corpus; Bill of Rights; Act of Settlement	328
49. Hobbes és Locke szerepe az alkotmány, mint a jogintézmény létrejöttében	337
XI. Fejezet. A francia forradalom és az első teljes alkotmány	345
50. A francia forradalom alkotmányának elméleti megalapozása	345
51. Sieyes és a francia forradalom első alkotmánya	353
52. Jefferson és a francia forradalom első alkotmánya	365
53. A közjogi képviselő és a francia forradalom alkotmányozása	369
54. Az alaptörvény koncepciójának hatása a forradalom első alkotmányának létrejöttére	372
55. A francia forradalom első alkotmányának kidolgozása, elfogadása és különleges biztosítékai	376

I. RÉSZ ALAPFOGALMAK

I. Fejezet KÖZJOG - MAGÁNJOG

1. Közjog és magánjog

A világ nagyobb részén ma is elismerik a hatályos jognak közjogi és magánjogi szabályokra való felosztását s az alkotmányjogot a közjogi jogszabályok egyik csoportjának, közjogi jogágazatnak tekintik. A közjog és magánjog megkülönböztetése többféle szempontra épül. Ehelyütt a napjainkban is általánosan elfogadott háromféle elhatárolást, illetve megkülönböztetési módot mutatjuk be. Ezek: 1/ a jogviszonyok alanyaira, 2/ tárgyára vagy tartalmára, 3/ a jogviszonyok jogi sajátosságaira épülő ún. formális meghatározások.

1/ A jogilag szabályozott társadalmi viszonyok alanyaira épülő meghatározások szerint a közhatalmi minőségükben eljáró állami szervek egymás közötti és az állampolgárokhoz való viszonyát közjogi szabályok rendezik, ezzel szemben a polgárok (magánosok, egyének) egymás közötti viszonyaira vonatkozó szabályok a magánjoghoz tartoznak. Eszerint a közjogi szabályok alapján ítélendő meg minden olyan jogviszony, amelyen belül legalább a jogviszony egyik alanya az állam, illetve az állam valamely közhatalmi funkciót ellátó szerve. Az alanyi meghatározásokat gyakran az ún. organikus meghatározásokhoz sorolják, abból kiindulva, hogy a jogviszonyok alanyai mintegy meghatározzák az adott jogviszony struktúráját, szerkezetét.

2/ A jogi szabályozás tárgyából, azaz a szabályozott társadalmi viszony tartalmából indulnak ki az ún. tárgyi (anyagi vagy materiális) meghatározások. E szerint a



közjoghoz tartoznak mindazok a szabályok, amelyek a közös-
ség általános érdekeinek, vagyis a közérdeknek a realizá-
lását szolgálják, míg azok a szabályok, amelyek a közösség
egyes tagjainak az érdekeire, azaz a magánosok érdekeire
vonatkoznak, a magánjoghoz tartoznak. A materiális meghatá-
rozások szerint tehát a közjog és magánjog elhatárolása a
közérdekű szabályok és a magánérdekű szabályok közötti
eltérésre épül. Meg kell mondani, hogy ez a megkülön-
böztetés igen régi, a római joghoz mutat vissza, ám számos
közjogász ma is ezt tekinti elsődleges, alapvető különb-
ségnek a jogszabályok két nagy csoportja között.

3/ A közjogi és magánjogi szabályok igen fontos
ismertetőjegyeit emelik ki az ún. formális meghatározások.
Ezek ugyanis nem a jogviszony tartalmára, hanem elsősorban
jogilag releváns (ezért formai) sajátosságaira helyezik a
rangsúlyt. A jogviszonyok formális ismertetőjegyei (jogi
sajátosságai) alatt a jogviszonyokat létrehozó akarat-
kijelentés módját és az akaratkijelentés kötelező erejét
valamint szankcióját értik. a) E szerint a közjog egyik
fontos ismertetőjegye, hogy egyvoldalú akaratkijelentés hoz-
a létre, nevezetesen egy olyan aktus illetve tevékenység,
 mely képes arra, hogy valamely személyre, annak beleegye-
ése nélkül jogi kötelezettséget hárítson. Ezzel szemben a
magánjogot olyan jogviszonyok jellemzik, amelyek az akara-
ok szabad egyeztetésére épülnek, és pedig elsősorban szer-
ződési viszonyokra. b) Ami pedig a kötelező erőt illeti: a
közjogi szabályok betartása "a közrend része", feltétlen
parancs, magától értetődően "kogens" szabály. Ezzel szemben
magánjog szabályai többnyire "diszpozitív" jellegűek,
az nagyobb részt inkább helyettesítik vagy kiegészítik a
különböző magánjogi viszonyokban résztvevő szerződő felek
akaratát. (Tehát csak akkor érvényesülnek, ha azokkal nem
áll szemben a szerződő felek attól eltérő akarata.) c)
Ebből következik az is, hogy a közjogi jogszabályokra épülő

jogviszonyok realizálása során a jogosítottnak járó
szolgáltatás mindig az előírt formában és módon teljesí-
tendő, s az nem helyettesíthető pénzbeli kártérítéssel,
vagy valamiféle más szolgáltatással. Ezzel magyarázható a
magánjog és a közjog szankciói közötti különbség is, amit a
szélső esetekre kiélezve úgy szokás jellemezni, hogy a
közjogi kötelezettség vagy teljesítés végső fóruma az
állami ítélővégrehajtó, a hóhér (vagy ha az állam
jogrendje a halálbüntetést nem ismeri, az azt helyettesítő
börtön), addig a magánjogi kötelezettség teljesítésének
legmagasabb fóruma a bíróági végrehajtó, aki az eredeti
szolgáltatás helyett annak transzformált formájához, a
pénzbeli kártérítés megfelelő összegének behajtásához nyújt
segédletet. d) A transzformálás illetve helyettesítés
tilalma elvileg nemcsak a kötelezettség illetve jogosultság
tárgyára, hanem a kötelezett illetve jogosított személyekre
is áll. A közjogi jogosítványok többnyire csak személyesen
gyakorolhatók, illetve a kötelezettségek is személyesen
teljesíthetők (gondoljunk itt például a választójogra
vagy a katonai kötelezettségre), szemben a magánjoggal,
ahol a jogosítvány gyakorlása - ellenkező jogszabály híján
- megállapodás alapján másra átruházható, de a kötele-
zettség teljesítését is vállalhatja más személy. (Vannak,
akik úgy ítélik meg, hogy ezeknek az ismertetőjegyeknek
nagyobb része a jog funkcióból vezethető le, ezért a köz-
jog és magánjog ún. formális jegyekre épülő elhatárolását
funkcionális meghatározásnak kell tekinteni, és így lehet
szembeállítani az előzőekben ismertetett alanyi és tárgyi
meghatározásokkal.)

4/ A tárgyi meghatározásokat vizsgálva már jeleztük,
hogy a közjog-magánjog megkülönböztetésnek gyökerei a római
joghoz nyúlnak vissza. Látszólag tehát ennek több évezredes
tradíciói vannak. Ám az igazság az, hogy a középkor hosszú
évszázadain át szóba sem kerültek a közjog és a magánjog

eltérő ismertetőjegyei. Csak a tőkés termelés alapjainak lerakását követően, a polgári forradalmakat közvetlenül megelőzően jelent meg ismét a két nagy jogterület megkülönböztetése, s csak a XIX. században ismerik el általában, ekkor is elsősorban a kontinentális Európa országaiban. A közjogi irodalom egyébként ma is hangsúlyozza, hogy a közjog és magánjog megkülönböztetésének jelentősége, ismertetőjegyei időről-időre, a társadalmi-történeti feltételektől függően változnak. Sőt az utóbbi évszázadban olyan irányzatok is megjelentek, amelyek tagadják ennek a megkülönböztetésnek a létjogosultságát. A második világháborút követően azonban ezek az irányzatok általában meggyengültek vagy háttérbe szorultak, s egyre inkább erősödnek azok a nézetek, amelyek a közjog és magánjog elhatárolását társadalmi értékeknek tekintik, s ahhoz olyan politikai és filozófiai irányzatokat kapcsolnak, amelyek támogatják a személyiség kiteljesedését.

2. A közjog és magánjog megkülönböztetésének klasszikus irodalmáról.

A közjog és magánjog megkülönböztetésének irodalmát vizsgálva, azokra reprezentatív művekre utalunk, amelyek jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy a XIX. század végére ez a szembeállítás

általánosan elfogadottá vált.

1/ A római jogi megkülönböztetés Ulpianustól (Kr.u. 170-228) származik. Ulpianus tétele Justinianus Institutionak (Kr.u. 533) közvetítésével maradt ránk. E szerint:

Hujus studii duae sunt positiones, Publicum et Privatum. Publicum jus est quod ad statum rei Romanae spectat. Privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet. Dicendum est

igitur, de jure privato: quod tripartitum est enim ex naturalibus praeceptis, aut gentitum, aut civilibus. Magyarul:

"Ennek a stúdiumnak (tudománynak vagy tantárgynak - ne fedjük ugyanis, hogy az Institutiókat a jogismeret tankönyveként adták közre a jogtanuló ifjúság számára) - a tételei kétfélék, nevezetesen közjogiak és magánjogiak. Közjogi szabályok azok, amelyek az államot érdeklik, magánjogiak azok, amelyek a magánszemélyek hasznát célozzák. A magánjogról pedig általánosan ismert, hogy három elemből tevődik össze, azaz természetjogi (jus naturale), a népekre általánosan kötelező (jus gentium), és csak az egyes népeket kötelező általuk alkotott előírásokból (jus civile)." (Inst. Lib. I. Tit.1.4.)

Domitius Ulpianus jogtudós, Alexander Severus császár kiskorúsága alatt a senatus elnöke, majd a nagykorú császár tanácsadója. A hatalomért versengő pretorianusok gyilkolták meg. 426-ban, a II. Theodosius és III. Valentianus által kiadott ún. idézési törvény az öt leginkább elismert jogtudós valamennyi jogi tartalmú munkáját, köztük Ulpianus műveit is törvényerővel ruházta fel. Az öt ún. "remekjogász" Papinianus, Paulus, Gaius, Ulpianus, Modestinus.

Az idézett szövegrészből az is kitűnik, hogy Ulpianus csupán a magánjogot részletezve utal annak egyes elemeire (jus naturale, jus gentium, jus civile.) Ezt többen azzal magyarázzák, hogy Ulpianus a természetjog (jus naturale) terminus technikust a stoikusoktól átvett értelemben használta. A stoikusok szerint ugyanis a természetjog azokat a szabályokat foglalná magában, amelyek az állatvilágban és az embereknél egyaránt megtalálhatók. E szerint nemcsak az embernél, hanem az állatoknál is feltalálni vélték volna "a ratiót", az értelmet.

Naturale, ex principiis Stoicorum definit Ulpianus, quod natura omnia animalia docuit. Stoicus enim juste vivere erat secundum naturam vivere. Natura iis erat vel hominibus cum brutis communis, vel illis propria." (V.ö.: Jo. Gottlieb Heineccii: Elementa juris Civili Venetiis, 1770. 36. §.)

Az a tény, hogy Ulpianus nem szól a közjog összetevőiről e szerint úgy is értelmezhető, hogy Ulpianus ezt a széles értelemben felfogott természetjogot nem tekintette a közjogban alkalmazhatónak, s ezért szorítkozott csupán a magánjog elemeinek felsorolására. Ez az értelmezés egyébként az XVI. századtól újjáéledő természetjogi irodalomban igen sok vitára adott alkalmat. Egyesek ezt is felvették a közjog és magánjog közötti eltérések ismertetőjegyei közé, mások viszont tagadták, azaz a széles értelemben felfogott természetjog egyes elemeit mind a magánjogban, mind a közjogban felismerhetőnek vélték. Ismét mások leszűkítették a természetjog fogalmát s azt a jus gentiummal, a népek által közösen használt és elismert joggal azonosították, s a népek által általánosan elismert vagy elismerehőnek tartott közjogi szabályokból, a természetjog elkülönített részeként hozták létre az ún. általános közjogot (jus publicum universale), s az egyes államok közjogi berendezkedését a természetjogi alapon kimunkált absztrakt tételként kifejező általános közjog konkrét megjelenési formájaként fogták fel, annak egyes intézményeit ehhez az absztrakt, általános közjoghoz mérve értékelték.

2/ A XVI. század végén s a XVII. század elején kerülnek előtérbe újra azok a társadalmi kérdések, amelyek napirendre tűzik az állam jogainak és a magánszemélyek jogainak megkülönböztetését. A polgári forradalmak előkészítésében nagy szerepet játszó, világivá vált politikatudomány és az

újjáéledő természetjog ehhez erőteljesen felhasználta a római jogi hagyományokat.

a) Althusius, az első elismert, a kálvinista politikai nézeteket összefoglaló rendszerezett politikatudományi tan-könyv szerzője, már 1603-ban azt vallotta, hogy az igazságszolgáltatásnak (bíráskodásnak) két típusa van: az egyik a kormányzók (az államszervezet) és az alattvalók közötti vitás ügyekben, a másik az alattvalók közötti jogvitákban jár el.

"Est vero administratio justitiae duplex. Una fit inter magistratum et subditos. Altera quae fit inter subditos et subditos." (Politica, 1603. Herbornae Nassoviorum 1603. Chap. XXIV. 325. old.) Megemlíti "a közügyeire" és "a magánszemélyek ügyeire" szervezett, egymástól különböző igazságszolgáltatási fórumokat is. "Apud Romanos, iudices alii rerum privatarum, alii publicarum constituti erant. Illorum iudicia privata, horum publica dicebantur. Illi vocabantur iudices, arbitri, centumviri, decemviri litibus iudicandis et recuperatores. Hi dumviri perduellionis. Populus Romanus in comitiis centuriatis, curiatis et tributis iudicabat de gravissimis negotiis Rempub. et regnum totum concernentibus." (U.o. 329. old.)

A megújuló természetjog művelői közül is az elsőek között kell említeni Althusiust, aki 1618-ban megjelent háromkötetes nagy művében természetjogi elvek alapján tekinti át a jog egész területét. (Johannes Althusius: Dicaelogicae. Libri tres. Frankfurt, 1618. 902. p.)

A könyv címe két görög szóra épül, és pedig: dicaeos=igazság vagy jog, logos=ige vagy tan, tanítás. Paule a "dicaelogia" megjelölést "jogtan"-nak fordítja, egyben utal arra is, hogy az újkori természetjog újjáéledésének kezdetein igen nehezen találták meg a természetjogi művek illetve az azt tárgyaló tudományok általánosan elismert megnevezését. Ezek között egy ideig szerepelt az

Althusius által használt megjelölés is.
(V.ö.: Pauler Tivadar: Észjogi előtan, Pest,
1864. 7. old.)

Althusius jogtana az államot városok (oppidum), vidékek (pagus) és önrendelkezési lehetőséggel bíró közösségek (civitas) egy közös jog alatt való egyesüléseként írja le (22. old.). A jog - a római jogi tradíciók alapján - közjogra és magánjogra oszlik (35. old.). Ennek elvi leszövezését követően Althusius felvázolja a jogi szabályozás fő tárgyait is, ez azonban csak igen bizonytalan körvonalakban igazodik a jognak közjogra és magánjogra való felosztásához. Az egyes jogintézmények konkrét tárgyalásánál azonban következetesen igyekszik megkülönböztetni a közügyeket és a magánosok, a magánszemélyek ügyeit. Így pl. a hatalom válfajait tárgyalva külön külön vizsgálja a magánjog szabályai által rendezett hatalom (potestas) különböző típusait, így a tulajdonos hatalmát (dominium), az atyai hatalmat a gyermek felett, a férj hatalmát a feleség felett. Mindezekről élesen megkülönbözteti a közhatalmat (potestas publica) és ennek legfelsőbb szintjét (imperium), majd az imperium gyakorlásának különböző formáit, illetve az azt meghatározó jogszabályokat. A jogsértésekről (de injuriis) szólva szintén külön tárgyalja a magánszemélyek és az állam illetve az állam szervei által elkövetett jogsértéseket, a könyv külön kötete foglalkozik a jogsértések orvoslásával illetve a jogorvoslati eljárásokkal. Végül is azt kell mondanunk, hogy Althusius elsősorban a közjog szabályozási tárgyainak összegyűjtésével és felsorolásával járult hozzá a közjog és magánjog megkülönböztetéséhez, keveset mond azonban e szabályozási tárgyak elméletileg is általánosítható, a magánjogtól eltérő jogi sajátosságairól. A szabályozási tárgyakat is inkább a politika tudományának eredményei alapján vagy történeti példákra támaszkodva, tisztán leíró jelleggel ismerteti.

b) Jóval többet ad a közjog és magánjog közötti határvonalak kidolgozásához Grotius nagy természetjogi műve: De Iure Belli ac Pacis. Libri Tres. In quibus Ius Naturae et Gentium: item Iuris publici praecipua explicantur (1624). Már a mű címében szerepel a közjog. Szó szerint fordítva: A háború és béke jogáról. Három könyv, amelyekben a természetjog és a népek joga, hasonlóképpen a közjog jeles dolgait megmagyaráztatnak. A könyv bevezetőjében utalást találunk arra is, hogy a munka elsősorban "a közügyek intézői számára" (qui negotia publica tractant) kíván segítséget nyújtani.

A jogot, mint a cselekvés szabályát határozza meg, azonban a jog alapvető, elsődleges felosztásának tekinti azt, hogy az fölé- és alárendeltek, vagy egyenlők közötti viszonyokat szabályoz. Az előbbit uralmi jognak, az utóbbit mellérendeltségi jognak nevezi. Igaz, hogy nem különbözteti meg tisztán, milyen viszonyokat von "az uralmi jog" alá. Az igazság az, hogy nem csak az állam és annak szervei, valamint az alattvalók közötti viszonyokat érti ez alatt. Az általa említett példák szerint egyaránt idesorolandók ugyanis a király és alattvalói közötti viszonyok mellett az Isten és az ember, az atya és gyermekei, az úr és szolgálja közötti viszonyok is. A latin nyelvű elnevezés is ehhez igazodik, nevezetesen: az alá- és fölérendeltek közötti jog "Jus Rectorium", az egyenlők közötti jog "Jus Aequatorium". (Lib. I. 3.) Ne feledjük, hogy az adott időszakban, a feudalizmus viszonyai között a közhatalom és magánhatalom határai, valamint az e határokat kijelölő jog sem volt olyan egyértelmű, mint napjainkban. Ha erre is tekintettel vagyunk, túlzás nélkül állíthatjuk, hogy Grotius ezzel már felhívta a figyelmet arra az ismertetőjegyre, amelyet hosszú időn át, sőt valójában napjainkig is számos szerző a közjog és magánjog közötti megkülönböztetés fontos ismertetőjegyének tekint.

A közjog és magánjog elhatárolásához további adalékul szolgál Grotiusnak az a megállapítása, hogy egészen másként alakul a jogos és az igazságos az egyenlők közötti viszonyokban, mint a kormányzók és kormányzottak kapcsolataiban.

"Ita iustum aliud est ex aequo inter se viventium, aliud ejus qui regit et qui regitur." (u.o.)

Ebben az is benne van, hogy formailag azonos jogtételek tartalmilag egészen mást jelenthetnek, attól függően, hogy közjogi vagy magánjogi viszonyok területén alkalmazzák azokat.

Összegezve: Grotius három olyan ismertetőjegyet kiemel, amit napjainkig is hasznosítanak a közjog és magánjog elhatárolásánál, éspedig a/ a tárgyi vagy anyagi meghatározásokhoz kapcsolódik a fölé- és alárendeltségre való utalás; b/ az alanyi meghatározások elődjeként is felfogható az irányítók (kormányzók) illetve az irányítottak (kormányzottak) jogának szembeállítását; c/ a közjogi és magánjogi viszonyok jogi sajátosságait jellemző eltérések meghatározásához nyújt segítséget annak jelzése, hogy a formájukra azonos jogtételek is eltérő tartalmat takarhatnak, attól függően, hogy egyenlők vagy alá- és fölérendeltek közötti jogviszonyt szabályoznak.

3/ Althusius és Grotius munkássága egybeesett az első közjogi tankönyvek megjelenésével. A Német-Római Birodalomban a protestáns fejedelmek támogatásával kiadott első közjogi művek a rendek jogait, a rendeknek a közhatalom gyakorlásában való hatékony részvételét védtek a katolikus császárral és központi apparátusával szemben. Ezek a könyvek Ulpianus meghatározásából indulnak ki, de elsődleges törekvésük nem a közjog és magánjog közötti eltérések hangsúlyozása, hanem inkább a közjog külön diszciplinaként való oktatásának megalapozása a jogi egyetemeken. Ráirányítják a

figyelmet arra, hogy a jogrendszer különböző részei összefüggenek, a közjog ismerete nélkül a magánjog megértése sem lehet tökéletes. Az első közjogi tankönyv (Johannes Limnaeus: Jus Publicum Imperii Romano Germanici, Argentorati 1629) elismeri ugyan, hogy a közjog és magánjog elhatárolásánál Ulpianust kell alapul venni, ám több ponton is gyengíti a két jogterületnek Ulpianus meghatározására jellemző éles szembeállítását. Megjegyzi, hogy a közjog jellemzői többféleképpen is felfoghatók. El kell ismerni, hogy elsődlegesen a közösség érdekeit szolgálja (ez "sajátos", azaz általános jellemzője), ám azt sem lehet tagadni, hogy a magánosok érdekeit is szolgálja anélkül azonban, hogy gyakorlati realizálása a magánszemélyektől függene, tehát végrehajtása "nincs a magánszemélyek hatalmában". Másrészt úgy véli, hogy nem csupán a magánjog jellemzője, annak három összetevőre való felépítése (ius naturale, ius gentium, ius civile), hanem ez a közjogra is alkalmazható. Részletesen ismerteti ugyan azokat a felfogásokat, amelyek tagadják ennek lehetőségét, főként azzal az érveléssel, hogy az állatoknak nincs magistrátusuk. Pliniusra utalva említ néhány ezzel ellentétes példát, csak azért, hogy végül is gyengítse azokat az érveket, amelyek a természetjogot kizárják a közjog lehetséges összetevői közül. Itt említendő az a megállapításai is, hogy a római jogi példák és megoldások nem szolgálhatnak közvetlen mintaként a Német-Római Birodalom közjogának felépítéséhez. Már csak azért sem; mert egészen más az állam és egyház viszonya a két történeti korszakban. A római állam valójában két részből állt, éspedig a vallásból és annak intézményeiből, továbbá a világi, politikai intézményekből. Így érthető, hogy a vallás szabályai is a közjog részét képezték.

"Status autem Rei Romanae duplex cum fuerit; hoc est, Ecclesiasticus et Sacer, vel Politicus et secularis; ideo que hoc jus merito etiam

dicitur versari circa sacra et Sacerdotes, nec non circa Magistratus." (2. old.)

Nem nehéz belátni, hogy ezek a megállapítások már az egyház és állam elválasztását igénylő protestáns politikai felfogást tükrözik, és mintegy elébe kívánnak vágni azoknak az elképzeléseknek, amelyek a kánonjogot is az állam jogrend-szerébe illesztették, és az adott állam közjogának részé-ként szemlélték.

A jezsuiták igen hamar felismerték annak veszélyét, ha a hatalom gyakorlásával, az állam jogaival foglalkozó köz-jogtudomány művelését, a közjogi intézmények lényegének megismertetését átengedik a protestáns szerzőknek. Végül sikerült elérniük, hogy a császárok is támogassák egy olyan közjogtudomány művelését és az egyetemeken való oktatását, amelyek a katolikus vallás igényeit és a császári hatalom erősítését tartják szem előtt. Ám a császári hatalomnak a közjogi munkáktól való idegenkedése az első katolikus köz-jogi művekből is könnyen kiolvasható. Így pl. több szer-zőnél is megjelenik az a mentegetőzés, hogy nem kívánnak államtitkokat elárulni. Jól tudják ugyan, hogy minden állam kormányzásához hozzátartoznak olyan titkos praktikák, ame-lyek nem hozhatók nyilvánosságra, ám ezekkel nem kívánnak foglalkozni, csak a hatalom gyakorlásának azokat a szabá-lyaival, amelyek a törvényekben, a császári rendeletekben (constitutiókban) amúgy is nyilvánosságra kerülnek.

"Tudjuk, hogy az államok, azok vezetői ren-delkeznek olyan rejtett módszerekkel, ame-lyek után kutatgatni nem szabad, még kevésbé azokat kitergetni, nyilvánosságra hozni... Ezeket mi nem érintjük. Csak arról a jogról beszélünk, amit a birodalom feje és annak más tagjai használnak, és amelyeket a cons-titutiók és a birodalom köztörvényei alap-ján nyíltan megvizsgálni a nemes fejedelmek alatt mindig büntetlenül lehetett." (Synop-sis juris Publici. Imperij Romano Germanici,

Coloniae, Agrippinae, 1654. 2. old.) Megje-gyezzük, hogy a birodalmi közjognak ez a viszonylag rövid összefoglalása Szelepcsényi György nyitrai püspök költségére készült és került kiadásra. Ám igen népszerűvé vált, s több kiadást is megért. Kisebb-nagyobb bőví-tésekkel ennek a rövidített közjognak a szö-vegét tartamazza Becker: *Jus Publicum Roma-nogermanicum permissu Sacrae Caesaris majestatis Notis Reutteri Viennae Austriae*, 1668.

A császári hatalomnak a közjogtól való idegenkedése magyarázatot ad arra, hogy a katolikus közjogi szerzők sem igyekeztek túlságosan előtérbe állítani a közjog és a magánjog közötti eltéréseket. E helyett - részint a protestáns szerzők érveire támaszkodva, részint azokat korrigálva vagy továbbfejlesztve - inkább a jogrendszer egységére helyezték a hangsúlyt. Így pl. Hermes, a császár engedélyével kiadott közjogi tankönyvében Ulpianus meghatározását veszi ugyan alapul, azonban mindjárt ki is egészíti azzal, hogy valójában nemcsak a magánjog, hanem a közjog is a magánosok hasznára van, ám a közjogi szabályok végrehajtása elsősorban és közvetlenül a közérdeket szol-gálja, míg a magánjog inkább másodlagosan, következmé-nyeiben.

"*Illud definitur, quod ad statum rei Romanae spectat, primo scilicet principaliter et immediatē: Licet enim, Jura omnia et Leges pro utilitate publica latae sunt, tamen quaedam in executione primo in utilitate publicam redundant, ex quibus in con-sequentiam utilita ad singulos diffluit unde Jus Publicum Aliae vero leges sunt ex quibus utilitas in executione prius ad singulos deinde ad rempubl. dimanat.* (Hermannus Hermes: *Fasciculus juris publici*. Salisburgi, 1674. 2. old.)

Hermes - a protestáns szerzőktől eltérően a közjogho sorolja az egyházjogot (*ius canonicum*) is, érteve ezalatt a

egyház szervezetéről, a főpapok választásáról, jogosítványairól, a szentségekről intézkedő szabályokat, és az államnak az egyház körüli összes jogosítványait a Német-Római Birodalom területén.

"Nec minus huc referenda quae Jure Can. de rebus Sacris et Ecclesiis de Arch. Episc. Abbat. eorumque Electione. Postulatione, Consecratione, Autoritate et Usu Pallij et his similia extant. Eo quod etiam in terris Imperij circa sacras et spirituales servandum sit Jus Can. proponuntur, Juris Publici non minima portio sunt." (u.o. 3. old.)

Ugyancsak eltérő a véleménye a természetjog és a közjog viszonyáról. Már említettük, hogy a protestáns szerzők tágan értelmezték a természetjogot, beleértve abba azokat a közös szabályokat, amelyek létezését az állatoknál és embereknél egyaránt felismerni vélték. Ezzel szemben Hermes ismerteti ugyan ezeket a véleményeket, de ezektől egyértelműen elhatárolja a közjogot. Természetjogon ugyanis csak a különböző népeknél felfedezhető közös szabályokat, a jus gentiumot érti. Szerinte, amikor a méhek "államáról" vagy más, az állatoknál is létező közösségekről beszélnek, s ezeket az emberi társadalmakkal hasonlítják össze, ez nem más, mint "metaforákban" való gondolkodás vagy hamis analógia. (u.o. 13. old.)

4/ A felvilágosodás évszázadának (XVIII. szd.) természetjogi és politikai irodalmában kapott először megfogalmazást a közjog és magánjog elhatárolásának jogi és politikai jelentősége. A XVIII. század derekán Montesquieu: De l'esprit des lois (1741) c. munkájának első oldalain tömören összefoglalja a jogrendszer felosztásáról abban az időben már általánosan elfogadott nézeteket. E szerint a jogrendszer szabályai természetjogra és pozitív jogra oszlanak. A társadalom létrehozása előtti állapotában az ember a természetjog (des lois de la nature, azaz a

A társadalom létrehozása előtti állapotában az ember a természetjog és pozitív jogra oszlanak.

természeti törvények) uralma alatt állt. Ekkor benne élt minden emberben a társulási ösztön. Ennek alapja az, hogy a gyenge, egyedülálló ember a magához hasonlókkal társulva erősebbnek érzi magát. Ez a természeti törvényként érvényesülő érzés készteti az embert a társadalom létrehozására. A társadalom létrehozásával az addig magukat gyengének és társaival egyenlőnek érző emberek csoportjai összeütközésbe kerülnek, harcot kezdenek. Hasonló harc kezdődik az egyes nagy csoportokon belül az egyének és azok kisebb csoportjai között. Végül létrejönnek a pozitív jogok, ami lehetőséget nyit arra, hogy az emberek nagy csoportjai (ezeket Montesquieu népeknek nevezi) és a népeken belül az egyének fennmaradjanak.

Ez a pozitív jog, vagy ahogy Montesquieu nevezi, a pozitív törvények (des lois positives) három nagy csoportra oszlanak: a) az első csoportba azok a törvények tartoznak, amelyek a népek közötti viszonyokat tartják rendben. Ez a nemzetközi jog. (Droit des gens.). b) a második csoportba azok a törvények tartoznak, amelyek elsődleges rendeltetése, hogy lehetővé tegyék az egyéneknek rendezett társadalomban való együttélését. Minden rendezett társadalom előfeltétele, hogy tagjai elrendeződjenek oly módon, hogy egy részük a kormányzottakhoz tartozik. Azok a törvények, amelyek a kormányzók és kormányzottak viszonyát szabályozzák az ún. (2) politikai jogot alkotják. Nem nehéz felismerni, hogy ez a politikai jog már egészében egybeesik azzal a jogterülettel, amelyet az előzőekben már ismertetett ún. alanyi meghatározások a közjoghoz sorolnak. c) Végül van a törvényeknek egy harmadik csoportja, mely a társadalmat, mint politikai testületet alkotó polgárok (citoyens) egymás közötti viszonyait határozza meg. Ezek a törvények alkotják a civiljogot (Droit civil), azaz a magánjogot. (Livre I. Chapitre III.) A jogszabályok egyes csoportjai között ezt a megkülönböztetést igen fontosnak tartotta a jogszolgáltatás

vagy igazságszolgáltatás gyakorlata szempontjából. Hangsúlyozta, hogy a jogszabályok egyik vagy másik csoportja alá vont ügyek semmiképpen nem bírálhatók el a másik jogszabálycsoport normái alapján, elsősorban azért, mert nem csupán a különböző jogszabálycsoportok alá vonható ügyek eldöntésének fórumai, hanem az eljárás rendje és a jog sértés esetén alkalmazható szankciók is jelentősen eltérnek egymástól. (Livre XXVI. Chap. I, XVI.)

5/ Tehát már a francia forradalmat előkészítő irodalom ráirányította a figyelmet a közjog és a magánjog megkülönböztetésének szükségességére, egyben feltárta azokat a legfontosabb érveket és ismertetőjegyeket, amelyek napjainkban sem veszítettek jelentőségükből, vagy legalábbis hozzájárulhatnak a közjog és magánjog közötti eltérések megvilágításához. Ezeket az érveket és ismertetőjegyeket a XIX. század és a XX. század első évtizedeinek irodalma tovább finomította, tovább részletezte.

Marcel Prelot neves francia közjogász szerint (akinek számos kiadást megért és a tanítványok által többször átdolgozott tankönyvén a francia közjogászok több nemzedéke nőtt fel) a XIX. század végére, a XX. század elejére a közjog és magánjog szembeállítását magyarázó ismertetőjegyeknek a száma a százat is meghaladta. Különösen a német közjogászok jeleskedtek abban, hogy Ulpianus klasszikus, eléggé rugalmasan értelmezhető formulájából kiindulva, azt értelmezve újabb és újabb "kritériumokkal" gazdagítsák, pontosítsák illetve "precizírozzák", ezáltal egyre merevebbé tegyék a közjog és magánjog közötti határokat.

"A travers ces vicissitudes, les auteurs de XIX. siècle se sont efforcés de dégager de la formule d'Ulpian, remarquable par sa richesse mais aussi par sa souplesse, un critère précis de distinction. Ceux-ci ont foisonné jusqu'à atteindre et même, sous la plume d'auteurs allemands, à dépasser la

centaine." (V.ö.: Marcel Prelot - Jean Boulois: Institutions politiques et droit constitutionnel, 8. kiad. Paris, 1980. 20. old.)

Az új ismertetőjegyek között számos olyan van, amelyek minden nehézség nélkül elhelyezhetők az előbbieken már tárgyalt alanyi, tárgyi illetve funkcionális meghatározások között. Van köztük több olyan is, mely igen pontosan fejezi ki a napjainkban leginkább elterjedt alanyi elhatárolás minden lényeges vonását. Ilyennek tekintjük pl. Haenel megállapításait. E szerint a közjog és magánjog elhatárolásában "- eltekintve mindenestre a pénzügyi viszonyoktól, a jogok és kötelezettségek alanya marad a döntő kritérium, amely sajátos helyzetben és szervezetben, speciális feladatokkal és tevékenységgel vesz részt egy nép civilizált tevékenységében, annak tényezőjeként, és ezáltal a társadalmi viszonyokat sajátos módon alakítja. A közjog anyaga az állam specifikus helyzete és szervezete, specifikus feladatai és tevékenysége ... a magánjog anyaga pedig a magánszemélyek szabadságának társadalmi biztosítása és érvényre juttatása."

Bleibt der entscheidende Kriterium (abgesehen allerdings von den fiskalischen Verhältnissen) das SUBJECT der Rechte und Pflichten, welches als Factor an der Kulturarbeit eines Volkes in spezifischer Stellung und Organisation mit spezifischen Aufgaben und Thatigkeiten beteiligt ist und dadurch die gesellschaftliche Verhältnisse in spezifischer Weise gestaltet. Das öffentliche Recht hat zum Stoffe die spezifische Stellung und Organisation, die spezifischen Aufgaben und Thatigkeiten des Staates ... das Privatrecht hat zum Stoffe die gesellschaftliche Behauptung und Bethätigung der Privatfreiheit. (Haenel: Deutsches Staatsrecht, 1892. 168. old.)

Más a helyzet azokkal az újdonság igényével fellépő meghatározásokkal, amelyek eklektikusan, ötletszerűen emelték ki, vagy kapcsolták össze a közjog vagy magánjog addig is több szerző által megkülönböztetett ismertetőjegyeit, vagy külön hangsúlyt adtak korábbi irodalomban már többszörösen tárgyalt ismertetőjegyek egyikének vagy másikának. Így pl. különösen a XIX. század utolsó éveiben - az állami beavatkozás erősödésével párhuzamosan - jelentősen elszaporodtak azok a meghatározások, amelyek a közjogi jogviszonyokban a közérdekre helyezték a hangsúlyt, s erre hivatkozással a közjogi jogviszonyt olyan jogviszonyként mutatták be, melynek alanyai között az állam illetve annak szervei, mint a közérdek magától értetődő képviselői mindig fölérendelt helyzetben vannak a jogviszony másik (nem állami) alanyával szemben. Ebben az időben a jogviszonyban résztvevő felek fölé- és alárendeltsége, illetve mellérendeltsége a közjog és magánjog elhatárolásának szinte egyedüli, azt is mondhatnók, hogy kizárólagos ismertetőjegyévé vált.

3. A közjog és magánjog klasszikus elhatárolásának kritikája.

Amilyen mértékben merevebbé váltak a közjog és magánjog közötti határvonalak, olyan mértékben erősödött az ellenállás a jogrendszernek közjogra és magánjogra való felosztásával szemben.

Előbb a filozófusok és az átalakuló politikatudomány, majd a szociológusok jórésze is azzal érvelt, hogy ez a felosztás mesterkélt, s legfeljebb a jogtudósok pedagógiai célú eszközeként fogadható el. Sőt, még így is sok kétség támasztható vele szemben.

Mind több oldalról igyekeztek bizonyítani, hogy a közjog és magánjog közötti határvonalak viszonylagosak és állandó mozgásban vannak, adott államon belül is egy-egy kor-

szak társadalmi-gazdasági-politikai viszonyaitól függenek. Ezeknek a nézeteknek a hatását felerősítették a fejlett országokban a XIX. század végén és a XX. század elején kibontakozó valóságos folyamatok. Az élesedő társadalmi ellentétekkel szemben erősödő állami beavatkozás eszközeként ugyanis a magánjogban egyre több olyan, az állam által előírt kogens szabály jelent meg, mely kötelező jelleggel határozta meg az addig kizárólag a szerződő felekre bízott jogviszony tartalmát.

1/ A közjog és magánjog szembeállításának kritikáját jelentős mértékben megkönnyítették a jogtudomány egyes képviselői által szállított olyan eklektikus meghatározások, amelyek hol a közjog, hol a magánjog elsődlegességét, primátusát hangsúlyozták. Egyik esetben a magánjog szolgálati szerepét húzták alá a közjog által kitűzött célok realizálásában, máskor a közjogban csak kisegítő eszközt láttak ahhoz, hogy a magánszemély, az egyén szabad cselekvési szférájában alkotó módon kiteljesíthesse képességeit. Ezen a vágányon továbbhaladva, különösen a szociológusok hangsúlyozták, hogy valójában minden jogszabály "közjogi jellegű", abban az értelemben, hogy a társadalmi viszonyokat, a közösség életét rendezi a jogszabályokra jellemző, sajátos megközelítésben. Az ember, az egyén, mint a jogszabályok alanya, magatartási szabályokkal kerül szembe, amelyek tevékenységét bizonyos célok felé irányítják olyan esetekben is, mikor ő maga ennek nem látja semmi értelmét. Az igazság az, hogy ezeknek a céloknak mindegyike közösségi, társadalmi jellegű, legalábbis abban az értelemben, hogy a politikai együttélést illetve a társadalom kohézióját szolgálják. De legalább ilyen érvekkel lehetne támogatni az ezzel ellenkező felfogást is, abból kiindulva, hogy ez a szabályozás az egyént szolgálja, ilyen értelemben véve "individualista", hiszen maga a társadalom valamilyen módon rendezett szervezete minden egyéni lét előfeltétele. A rend

végső célja az emberi személyiség legitim érdekeinek kollektív módon szervezett védelme. Nincs olyan valóságos általános érdek, mely végül is ne oldódna fel a személyi érdekekben. Így tehát az a vélemény is védhető, hogy minden jogszabály, tehát az egész jog anyaga valójában egyéni érdekeket szolgál, s így magánjog. Ezek a megállapítások egészében újdonságnak hatottak a XIX. század végén s a XX. század első évtizedeiben, bár számunkra kevés újat mondanak. Hiszen hasonló érvekkel már az újkori közjog kialakulásának hajnalán találkoztunk - az első közjogi tankönyvekben. (Ld. Limnaeus és Hermes előbb idézett megállapításait.) Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az új oldalról jövő régi érvek hatására a jogtudományokon belül is fokozatosan előtérbe kerültek azok az irányzatok, melyek előbb a közjog és magánjog szembeállítását, merev elhatárolását bírálták, majd eljutottak a közjog és magánjog felosztás tagadásához is.

2/ Elsőként Duguít (Léon) munkásságát kell említeni, aki 1907-ben közreadott alkotmányjogi tankönyvében külön fejezetet szentelt ennek a kérdésnek. (Léon Duguít: Droit constitutionnel. Paris. 1907. 1140 old.) Kritikája élet nem a jogrendszer közjogra és magánjogra való felosztása, hanem a két jogterület túlzottan merev szembeállítása ellen irányult, különösen a korabeli német jogtudomány (Laband, Jellinek és Otto Mayer) megállapításait bírálta. Ilvi él-le írja le: "Óvni kell mindenkit azoktól az elméletektől, vagy inkább irányzatoktól, amelyeknek ma nagy hitelük van: ezek lényege abban áll, hogy valamiféle abszolút határvonalat, áthatolhatatlan falat kívánnak emelni a közjog és magánjog közé. Egyenesen azt erősítgetik, hogy ugyanazok a jogi fogalmak, amelyek érvényesek a magánszemélyek közötti viszonyokban, nem igazak, vagy nem érvényesek többé, ha azokat olyan viszonyokra alkalmazzák, amelyekben az állam vagy valamely más közjogi személy (personne

publique) érdekelt. Abból az elgondolásból indulnak ki, hogy a magánjog olyan szabályok összessége, amely csak egymás között egyenlő személyekre alkalmazható, és hogy ezek a szabályok nem alkalmazhatók többé, ha közjogi viszonyok elrendezéséről van szó - mivel ezek a viszonyok nem egyenlő jogalanyok között jönnek létre. Egyszerűen azért, mert az állam vagy valamely más közjogi személy egy felsőbb szinten álló jogot gyakorol, egyfajta hatalmi jogot a másik fél felett. Ennek a doctrínának különösen nagy hite-le van Németországban ... Nagyon sajnáljuk, hogy a francia jogtudomány néhány jeles képviselője is erre az útra lépett..." (i.m. 67. old.) Véleménye szerint az ilyen felfogás ellentétes magával a jog eszméjével. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem ismeri el a jogrendszernek közjogra és magánjogra való klasszikus felosztását. Az a véleménye, hogy a kétféle jogszabály szankciói között vagy inkább e szankciók érvényesítésére irányuló eljárás között igen jelentős a különbség. Jóval bonyolultabb eljárási rend létrehozását követeli meg, hogy a közhatalom birtokában lévő államot és annak szerveit is rászorítsák az általa hozott jogszabályok betartására, illetve az általuk elkövetett jogsértések orvoslására. Majd megállapításainak lényegét külön is összegzi:

"En resumé on a raison de distinguer le droit public et le droit privé. Mais il ne faut pas donner a cette distinction une portée qu'elle n'a pas. Le droit public et le droit privé doivent étre étudiés avec le meme esprit et la meme methode. Les lois des droit public et les lois de droit privé reposent sur le meme fondement. Les actes juridiques de droit public et ceux de droit privé sont formés des memes éléments et ont au fond le meme caractere. Mais la sanction du droit public et la sanction du droit privé ne peuvent pas exister dans les memes conditions; la réalisation d'un rapport de droit public ne peut étre obtenue de la meme

maniere que celle d'un rapport du droit privé. En cela seulement consiste la difference (elle est d'ailleurs de premier ordre) entre le droit public et le droit privé." (V.ö.: Léon Duguit: Droit constitutionnel, Paris, 1907. 72. old.)

3/ Kelsen (Hans) lényegében a Duguit által felvetett problémákból indult ki, ám jóval messzebb ment. Tagadta a közjog és magánjog elhatárolását. Az volt a véleménye, hogy ez a megkülönböztetés jogelméletileg nem igazolható. Nem zárta ki azonban azt a lehetőséget, hogy a két nagy jogszabálycsoport megkülönböztetésének a jogpolitikában jelentősége lehet. A jogpolitika ugyanis szükségképpen figyelemmel van a jogon kívüleső társadalmi tényekre. Ez az álláspont logikusan következett Kelsen normativista felfogásából. A jogelmélet Kelsen által megalapított normatív irányzata ugyanis a "jog mint forma" önállóságát vallotta és ennek az önálló jogi formának a sajátosságaira építette fel a jog általános elméletét.

Kelsen szerint a közjog és magánjog hagyományos megkülönböztetése arra a fikcióra épül, hogy jogviszony alanyainak jogi helyzete közvetlenül levezethető a jogviszony tartalmából. Ez a tartalom abban áll, hogy a közjog közérdeket, a magánjog magánérdeket szolgál. A közjognak a magánérdek elsődlegességéből (erősebb jogi védettségéből) önként következne, hogy különleges sajátosságokkal ruházzák fel azokat a jogviszonyokat, amelyeknek egyik alanya az állam, illetve annak valamely szerve, mint az uralom, mint a hatalom képviselője. Kelsen szerint ez a felfogás két oldalról is hibás. Egyrészt összekeveri az államot, mint jogalkotó államot mely azonos magával a jogrenddel, azzal az állammal, mely a legkülönbözőbb jogviszonyok alanya lehet. Másrészt ez a felfogás nem veszi tudomásul a jogi normának azt az alapvető minőségét, hogy az általa kifejezett jogviszonyok alanyai jogi minőségükben feltétlenül egymásnak

mellérendelvek, legalábbis abban az értelemben, hogy a jogszabályban kifejezett kötelezettségek illetve jogosítványok egyformán terhelik, illetve jogosítják. A közjogi jogviszonyok lényegének, alapvető ismertetőjegyének tekintett alá- és fölérendeltség valójában egy tényleges uralmi alávetettséget tételez fel. Már pedig az uralmi alávetettségnek önmagában nincs jogi minősége. A jogviszony ugyanis nem egy jogilag kvalifikált (elismert) tényleges viszony, hanem egy viszonynak jogivá való minősítése, mely ettől kezdve csak a jogszabály által meghatározott sajátosságokkal rendelkezik. Azon az alapon pedig, hogy a jogivá kvalifikált viszony, mint ilyen fölé- és alárendeltséget fejez ki azért sem lehet a közjog és magánjog megkülönböztetésének alapja, mert a magánjog területén is számos olyan viszony létezik, amelyen belül alá- és fölérendeltséget találunk. (Gondoljunk pl. az apa és gyermek, az alkalmazott és a munkaadó kapcsolatára.) Akik az alá- és fölérendeltséget tekintik a felosztás alapjának, azok a magánjogot ugyanezen a címen több olyan jogterületre tördelhetik, amelyek legalább annyiban különböznek egymástól, mint a közjog és magánjog. Ami pedig a hatalomból vagy uralomból eredő alá- és fölérendeltséget illeti - hogy továbbra is Kelsent idézzük - azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a hatalom vagy uralom, mint uralmi vagy hatalmi viszony abban a pillanatban megszűnik, amikor jogi formát ölt. Attól a pillanattól kezdve mint jogviszony áll előttünk, a jog által megszabott jogokkal és kötelezettségekkel.

"Macht man das Herrschaftsmoment zum Unterscheidungskriterium zwischen privatem und öffentlichem Rechte, dann muss man dieses Kriterium auch innerhalb des Privatrechtes berücksichtigen, wo es als Inhalt von Rechtsverhältnissen erscheint. Weil im sogenannten Privatrecht zahlreiche wirt-

schafftliche und moralische Gewaltverhältnisse normiert werden müsste dieser Teil der Rechtsordnung ebenso in prinzipielle Gegensätze zerfallen, wie nach herrschender Lehre das Privatrecht vom öffentlichen Rechte getrennt ist, weil das letztere politische Herrschaftsverhältnisse zum Gegenstand hat. Wobei freilich dieses ganze, auf den Inhalt der Rechtsverhältnisse gestellte Einteilungsprinzip mit der fundamentalen Erkenntnis in Widerspruch steht, dass Gewalt oder Herrschaft, d. h. Macht, in demselben Augenblick aufhört Gewalt oder Herrschaft zu sein sobald sie die Form des Rechtes annimmt." (V.ö.: Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschehen. In Archiv des öffentlichen Rechts. 31. köt. 1-3. füzet 94. old.)

Azok, akik ezt nem veszik figyelembe, a közjog-magánjog ellentétét valójában a hatalom és a jog, az állam és a jog abszolút ellentétéként fogják fel. Ezzel azt az elképzelést sugallják, hogy létezik ugyan valamiféle jogszabályi kötöttség az állam és annak szervei számára is, ám ez a jog mégsem olyan intenzitással érvényesül, mint a jogviszonyok valóságos területeként felfogott magánjogban. A közjogban mégsem a szigorú értelemben felfogott jog, hanem az állami tevékenység jogi szabályozása után is "az állami érdek uralkodik: a közjó, amelyet minden körülmények között biztosítani kell. Ennél fogva a közjog területén a jogi norma és a végrehajtó szerv közötti viszony is más, mint a magánjog területén: nem törvényeknek konkrét esetekre való alkalmazása az, hanem inkább az állammal szabad megvalósítása, legfeljebb a törvény keretei között; azonban szükség esetén, vagy esetleg az állami végszükség esetén akár a törvény ellenére is". Ámde a pozitív jog kritikai vizsgálata egyértelműen azt mutatja, hogy valójában ennek a pozitív jogban semmi alapja nincs. Valójában a pozitív jog alkotásának gyakorlata legfeljebb technikai jellegűnek tekintheti a közjog-magánjog megkülönböztetést, olyan érte-

lemben, hogy a törvények alkalmazásában a kormányzat és az alája rendelt igazgatási apparátus számára bizonyos értelemben tágabb mozgási lehetőséget biztosít. Ez a szabályozási technika azonban nem indokolhatja a közjog és magánjog szembeállításának abszolutizálását akkor sem, ha tudjuk, hogy ez a gyakorlat nemcsak az alkotmányos monarchiákban (mintegy az uralkodói praerogatívák maradványaként), hanem a demokratikus köztársaságokban is megfigyelhető.

De a közjog és magánjog közötti különbségek és határvonalak abszolutizálása más politikai elképzeléseket is takar. Azt a látszatot kívánja keltetni, hogy a politikai hatalomban való részesedés birodalma valójában a közjog, azon belül is elsősorban az alkotmányjog, a közigazgatási jog. A magánjog távol áll a politikától. Az igazság ezzel szemben az, hogy az ún. magánjogi jogviszonyok alanyainak jogai gyakorlatilag ugyanolyan politikai jogok, mint a közjogi jogosítványok, rajtuk keresztül legalább olyan súllyal megvalósul az állami akaratképzésben való részesedés, mint a közjogi jogosítványokon keresztül. "Az, amit mi magánjognak nevezünk - ama funkció szempontjából, amelyet a jogrend e része a jog egészének szerkezetében betölt - csak különleges, a kapitalista gazdasági rendnek megfelelő jogi formája a gazdasági termelésnek, a javak elosztásának; következésképpen elsőrangú politikai, uralmi funkció. Egy szocialisztikus gazdasági rendnek más jogi forma felelne meg: nem autonóm-demokratikus, mint ahogyan a mai magánjog megjeleníti, hanem - valószínűleg - egy olyan heteronóm-autokratikus jogi forma, mely inkább a mai közigazgatási jogunkhoz áll közelebb. Hogy ez kielégítőbb vagy igazságosabb formája lehet e szabályozásnak, itt már nem elemezendő. Ezt a Tiszta Jogtan nem akarja, nem is tudja eldönteni." (V.ö.: Hans Kelsen: Tiszta jogtan. Bp., 1988. Bibó István fordításában. Posthumus kiadás. 63. old.)

Meg kell jegyeznünk, hogy a Tiszta Jogtannak a közjog és magánjog viszonyával kapcsolatos megállapításai valójában Kelsen 1911-ben közreadott nagy művében (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre - Az államjog alapkérdései) gyökereznek, jóval kiérleltebb formában kaptak megfogalmazást a Reine Rechtslehre (Tiszta Jogtan) c. műben (Leipzig und Wien 1924.) Ennek alapján készült az itt hivatkozott magyar kiadás, majd tovább formálódtak a Reine Rechtslehre újabb kiadásai. Így pl. a hivatkozott utolsó mondatok hiányoznak az 1960-ban lezárt, és több vonatkozásban is átdolgozott 2. kiadásból.

4/ A szovjet állam és jog létrejötte, illetve fejlődésének első lépései az állam- és jogtudományok legkorszerűbb irányzatai között tartották nyilván a Duguit névvel jelzett ún. szociológiai iskolát és a Kelsen névvel fémjelzett normativizmust. Többek között ezzel is magyarázható, hogy a kibontakozó szovjet állam- és jogelmélet, majd ennek nyomán a jogtudományok többi ágazata is elutasította a szovjet jogrendszer szabályainak közjogra és magánjogra való felosztását. Az érvelés tartalmát tekintve egybeesett azzal, amit Kelsen felfogását jellemezve a 3. pont utolsó soraiban idéztünk. Azaz: a polgári államban a termelési eszközök magántulajdonának léte igazolja a jogrendszernek a közjogra és magánjogra való felosztását. Ezzel szemben a termelési eszközök szocialista tulajdonának a jogrendszer egysége felel meg. A két nagy jogterület elhatárolásának háttérbe szorítását minden valószínűség szerint megkönnyítette az, hogy a forradalom előtti cári oroszország államjogászai sem mutattak különös érdeklődést a jogrendszernek közjogra és magánjogra való felosztása iránt. Erre jellemző példaként említhetjük Lazarevszkij nagy államjogi tankönyvét. (Lazarevszkij N.T.: Lekcii po russzkomu gosudarstvennomu pravu. I. k. Konsztitucionnője pravo - Alkotmányjog -, 1908. 509. old. II. köt. Adminisztrativnoje -

Közigazgatási jog - 1910. 275. old. Peterburg.) Lazarevszkij külön fejezetet szentel annak a kérdésnek, hogy egyáltalán lehetséges-e vagy szükséges-e az adott korszak országában az alkotmányjog tudományának művelése (Lásd I. k. 16. old. és kk.), ám egyáltalán nem foglalkozik a közjog és magánjog megkülönböztetésének vagy egymástól eltérő ismertetőjegyeinek kérdésével. Nem foglalkozik az alkotmányjog speciális vonásaival sem. Megelégszik azoknak a tárgyköröknek a leírásával, amelyekkel tankönyvében foglalkozni kíván.

Ami pedig a forradalom utáni szovjet jogelméleti és államjogi irodalmat illeti: a jogrendszer egységét indokolva szívesen hivatkoznak ideológiai érvekre is. Így szinte a legutóbbi időkig megtaláljuk az állam- és jogelméleti vagy államjogi művekben Leninnek 1922-ben tett megjegyzéseit. Lenin ugyanis 1922 elején az Új Gazdasági Politika (NEP) jogi kereteit megalapozó, a magánkezdeményezés szabadságát egyengető Oroszországi Polgári Törvénykönyv (OPTK) tervezetének egyik szakaszát kifogásolta, megjegyezve, hogy: "Mi semmiféle 'magánt' nem ismerünk el, számunkra a gazdaságban minden közjogi és nem magán." (V.ö.: Az Igazságügyi Népbiztosság feladatai az új gazdasági politika viszonyai között. 1922. II. 20. Lenin összes művei, oroszul. Moszkva, 1964. 44. köt. 398. old.) Lenin adott esetben kizárólag a gazdaság területére, ezen belül is a magánosok közötti szerződésekre utalt, olyan viszonyok között, amikor a hadi kommunizmusból alig kibontakozó szovjet gazdaságban csak az első lépéseket tették meg a magánkezdeményezés elismerésére. Ebből az eseti és egyetlen rendelkezésre vonatkozó megjegyzésből igen messzemenő, a társadalmi viszonyok szintje minden területének jellegzetességeit meghatározó következtetéseket vontak le. Ebből kiindulva ugyanis gyakran nemcsak a közjog és magánjog elhatárolásának lehetőségét

tagadták, hanem a gazdaságon túlmenően is kétségbevonták a személyi vagy "magán" autonómia elismerésének lehetőségét.

Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a szovjet jogirodalomban más nézetek is szóhoz jutottak. Igen közel állt pl. a közjog-magánjog megkülönböztetésnek elismeréséhez az a felfogás, mely a jogszabályokat három nagy csoportra osztotta, és pedig államjogra, gazdasági jogra és polgári jogra. E felosztás szerint az ún. szélesebb értelemben felfogott államjogon belül helyezkedett volna el az alkotmányjog, államigazgatási jog, pénzügyi jog, a bírósági szervezetre és eljárásra, továbbá az ügyészi felügyeletre vonatkozó egész joganyag. A gazdasági jog lényegében a szocialista gazdálkodással összefüggő jogszabályokat felfoglaló aljogágazatokat, a polgári jog a polgárok családi és vagyoni viszonyaira vonatkozó jogszabályokat ölelte volna fel. Azt is meg kell említenünk, hogy időről-időre a szovjet jogirodalomban fel-felbukkannak olyan nézetek, melyek a szovjet állam és jog viszonyai közepette is kifejezetten igényelték a jogrendszernek közjogra és magánjogra való felosztását. (Ld. erről részletesen Samu Mihály: A szocialista jogrendszer tagozódásának alapjai. Bp. 1964. 24. és kk., 49. és kk. old.)

Végül is a Szovjetunióban, majd a második világháborút követően kialakult népi demokratikus országokban a szovjet megoldások hatására az a felfogás vált általánosan elfogadottá, mely a jogrendszernek közjogra és magánjogra való felosztása nélkül, a társadalmi viszonyok egyes csoportjaira vonatkozó jogszabályokat elhatárolva építette fel a jogrendszert és alakította ki annak egyes ágazatait.

4. A közjog és magánjog megkülönböztetésének reneszánsza a II. világháború után

A II. világháborúban a mindennapok tapasztalatai hívták fel a figyelmet arra, hogy a közjog és magánjog közötti határvonalak elismerése és azok tiszteletben tartása fontos

biztosítéka az emberi méltóság megőrzésének. Ez a filozófiai igazság számos hívet szerzett magának a jogéletben is. A közjogirodalomban Vedel, a párizsi egyetem alkotmányjogi professzora fogalmazta meg először ideológiai értelemben azt a tételt, hogy a közjog és magánjog megkülönböztetése csak az ún. totalitárius államokban veszítheti el jelentőségét. Egyszerűen azért, mert ezek az államok semmi "magánt" nem ismernek el. A totalitárius államokban az egyén minden "ügye" közügygé lesz, születésétől haláláig. Minden életmegnyilvánulása, ideértve a házasságát, a gyermekek nevelését, munkáját, szórakozását - a közösség életének függvényévé válik. Az állam, mint a közösség képviselője a maga jogi aktusaival vagy jogi tényeivel mindenbe beleavatkozhat. Így minden ésszerű oka megszűnik annak, hogy megkülönböztessék azokat a tényeket, amelyek kizárólag a magánszemélyre tartoznak. Kissé szabadabb fordítással így lehetne kifejezni azoknak a megállapításainak lényegét, amelyek arra utalnak, hogy a második világháborút követő években a közjog és magánjog közötti megkülönböztetés olyan "társadalmi érték" vált, melynek védelme az emberiség közös érdeke.

"Ce n'est, que dans un Etat totalement totalitaire que la distinction perdrait sa raison d'être, précisément parce que, dans un tel Etat, rien ne serait plus 'privé'; tout, de la naissance à la mort, en passant par le mariage, l'éducation des enfants, le travail, les loisirs, la nourriture et le

vetement dépendrait de la collectivité et serait une affaire publique. Les faits ou les actes juridiques dont ces événements formeraient la substance ou l'occasion comporteraient encore l'Etat comme acteur juridique essentiel et il n'y aurait pas de raison valable de faire à tel ou tel d'entre eux un sort particulier, en le regardant comme d'ordre privé." (Ld. Vedel G.: Manuel élémentaire de droit constitutionnel. Paris, 1949. 3. old.)

Azt is megállapíthatjuk, hogy napjaink közjogi irodalmában a közjog és magánjog két nagy jogterületének elhatárolását többnyire az ún. alanyi elméletekre, vagy alanyi ismertetőjegyekre építik. Ezt két példával is illusztráljuk. Egyiket a Német Szövetségi Köztársaságból, a másikat Belgium legújabb közjogi tankönyvéből idézzük.

A Német Szövetségi Köztársaságban a közjog elméleti kérdéseiben irányadó munkának számít Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (München, 1977.) c. műve (Magyarul: A Német Szövetségi Köztársaság Államjoga). A könyv azóta újabb kiadásban is megjelent. Mi az első kiadást idézzük. E szerint a közjog fogalma ma már egyáltalán nem tekinthető vitásnak. A közjog kizárólag olyan jogalanyokhoz "hozzárendelt" jogszabályok összessége, amelyek közjogi jogi személyek. E minőségük vagy abból ered, hogy mint az állam szervei, saját jogon gyakorolnak közhatalmat, vagy nem állami szervek ugyan, de az állami szervek valamilyen aktusának felhatalmazása folytán részesei a közhatalom gyakorlásának. Ez az "alanyi elmélet" mérsékelt, illetve korrigált alanyi elméletnek minősül, az alanyi elmélet másik, "kezdetlegesebb válfajához viszonyítva", mely minden jogszabályt közjogi jellegűnek minősít, ha az olyan jogviszonyra vonatkozik, melynek alanyai között főlé- és alárendeltségi viszonyok állapíthatók meg. Stern ezt is hangsúlyozza, hogy az utóbbi időben halvá-

nyulóban vannak a különbségek a két felfogás között, így ennek a megkülönböztetésnek ma már alig van jogelméleti jelentősége. A joggyakorlatban azonban az alanyi elmélet egyik vagy másik válfaja hatással lehet a jogviszony realizálásával kapcsolatos eljárásokra vagy a jogorvoslati rendszer alakítására. Éppen ebből kiindulva hangsúlyozza azt is, hogy jogpolitikailag változatlanul jelentős a közjog és magánjog elhatárolása. Úgy tűnik ugyanis, hogy a magánjogi szabályozás szélesebb játéktérrel enged az egyén alkotó szabadsága számára. A közjogi szabályozás viszont erőteljesebb befolyást enged az államnak.

"Heute steht der Begriff des öffentlichen Rechts im wesentlichen fest. Es ist der Inbegriff derjenigen Rechtssätze, die ausschliesslich (spezifisch) Hoheitsträgern (juristischen Personen des öffentlichen Rechts) und ihren Organen zugeordnet sind, d. h. Rechtssubjekten, die entweder kraft Wesens hoheitliche Gewalt (originäre Herrschaftsgewalt) besitzen, wie der Staat und nach mancher Ansicht auch Kirchen und Gemeinden, oder denen sie durch besonderen staatlichen Organisationsakt verliehen ist. Dieser im Wesentlichen von Hans Julius Wolff begründeten begründeten modifizierten Subjektstheorie steht die Subjektions- oder Subordinationstheorie gegenüber, nach der öffentliches Recht vorliegt, wenn in der zwischen den Beteiligten anzuwendende Rechtsnormen ein Über- und Unterordnungsverhältnis zum Ausdruck gebracht ist. In der Praxis divergieren die Theorien nicht entscheidend, so dass Einzelheiten hier auf sich beruhen können. Rechtstheoretisch verliert die Differenzierung nach jüngst vertretenen Ansicht an Aktualität, praktisch ist sie jedoch namentlich wegen der unterschiedlichen Rechtswege von Bedeutung. Rechtspolitisch gewährt die Entscheidung für eine privatrechtliche Regelung d Gestaltungsfreiheit des einzelnen grösser Spielraum; die Wahl des öffentlichen Recht hingegen sichert dem Staat und seinen Unte

gliederungen stärkeren Einfluss. (i.m. I. k. 6. old.)

A francia nyelvű közjogi irodalomban is az alanyi meghatározás az uralkodó, bár a szerzők többsége súlyt helyez a többi megközelítési mód bemutatására is. A Belgium közjogát összefoglaló, már említett legújabb közjogi tankönyv a közjogot azoknak a jogszabályoknak az összességé-
ként határozza meg, amelyek egy adott államon belül rendezik a kormányzottak és a kormányzók viszonyát.

"Le droit public, entendu dans un sens large, peut être défini comme la branche du droit qui régit, au sein des Etats, le statut des gouvernants ainsi que les rapports entre ces derniers et les gouvernés." (V.ö.: J. Velu - Ph. Quertainmont - M. Leroy: Droit public. Bruxelles, 1986. Tom. I. 13. old.)

Ezt követően a tankönyv külön is bemutatja a közjog és magánjog elhatárolásának a szerző által legfontosabbnak ítélt elvi alapjait. Elsőként az ún. tárgyi vagy materiális, majd a formális, végül az alanyi ismertetőjegyeket részletezi - nagyban egészben az előzőekben általunk már vázolt tartalommal.

Prélot pedig ismételtén is aláhúzva a közjog és magánjog megkülönböztetésének az utóbbi évtizedekben bekövetkezett reneszánszát, külön összegyűjti azokat az új elemeket, amelyek a jogrendszernek Ulpianus óta elfogadott kettéosztását több oldalról is megerősítették:

- filozófiaiilag: a közjog és magánjog megkülönböztetése egy olyan világnézetnek felel meg, amelynek központjában az emberi személyiség különösen megbecsült méltósága áll;

- politikailag: "a magánélet körüli fal" létezése a legbiztosabb garanciája az egyéni szabadságjogoknak, amely-

nek központjában az ember belső világának (La liberté d'intimité) szabadsága áll;

- technikailag (értve ezalatt a jogalkotás és jogalkalmazás technikáját egyaránt): a két jogterület eltérései, eltérő ismertetőjegyei, azok kombinációi jelentősen gazdagítják a jogi formákat, amelyek optimálisan alkalmazhatók a személyekre, vagyoni javakra és a személyek legkülönbözőbb tevékenységi formáira;

- pedagógiaiilag: a közjog és a magánjog kettőssége, a jogrendszernek ezen az alapon való felosztása szélesíti a lehetőségeket, azoknak a komplex megoldási módoknak az elemzésére és bemutatására, amelyek a nemzeti jogok különbözőségeit, az idegen jogokat és történeti fejlődést jellemzik. Emellett más, nekik alárendelt felosztási módokkal kombinálva jobban érzékelhetővé teszik a jogrendszer statikájának és dinamikájának szoros kapcsolatát. (V.ö.: Marcel Prélot - Jean Boulois: Institutions politiques et droit constitutionnel. VIII. ed. Paris. 1980. 25. old. és kk.)

Amikor a közjog és magánjog szembeállításánál reneszánszáról beszélünk, nem szabad elfelejteni, hogy e elsősorban a kontinentális Európára jellemző. A polgár forradalmakat követően a kontinentális Európa államaiba fűztek igen jelentős konzekvenciákat a két nagy jogterület elhatárolásához mind a tulajdon védelme, mind a különböző személyiségi (különösen az ún. polgári jogi személyiség: jogok garanciáinak erősítése szempontjából. Ezzel szemben Angliában és az angolszász jogfejlődés hatása alatt formálódó jogrendszerekben sohasem volt túlságosan erős a közjog és a magánjog elhatárolására való törekvés. A megkülönböztetésnek a jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyaránt jóval kevesebb jelentőséget tulajdonítottak. Ez a helyzet ma is. Az is igaz, hogy ez egyáltalán nem árt az angol jogbiztonságnak, és úgy tűnik, nem árt az angol igazságszolgáltatás nemzetközi presztízsének sem. Ám valószínű-

hogy mindez nem a közjog és magánjog határvonalának összemosásán múlik, hanem az évszázadok óta folyamatosan fejlődő common law értékein és az angol bírói kar ugyancsak sok évszázada megalapozott hecsületén és szakmai tudásán.

5. A közjog ágazatai

A társadalmi viszonyokat különböző szabályok rendezik. Ezeknek csak egyik, bár igen jelen-

tős válfaja a jogszabály. A jogszabályok mellett azonban erkölcsi szabályok, különböző társadalmi konvenciók, szakmai előírások, ún. szervezési normák és még számos más rendező elv létezik a társadalomban. A jogalkalmazó számára a hatályos jog mindig eligazítást ad abban, hogy egy magatartás, vagy társadalmi viszony jogi szabályozás tárgya-e vagy sem, hasonlóképpen magából a jogszabályból meg lehet állapítani a jogviszonyban szerephez jutó jogalanyokat, ennek alapján több-kevesebb pontossággal magából a jogszabályból meghatározható az is, hogy az annak alapján létrejött konkrét egyedi jogviszony a közjogi vagy a magánjogi szabályok alapján bírálendő el.

Egész más a helyzete a törvényhozásnak, vagy általában a jogszabályalkotónak. - Kétségtelen, hogy a jogszabályalkotó is egy adott állam jogrendjét, annak hatályos jogszabályait és általános elveit tartja szem előtt, új jogtétel vagy jogszabály alkotásával ezt a jogrendet módosítja, illetve fejleszti - a változó társadalmi feltételekkel összhangban. Ehhez azonban elsősorban magát a szabályozás tárgyát, azaz közvetlenül a jogilag szabályozandó társadalmi viszonyt, mint a jogi szabályozás tárgyát kell vizsgálnia. A jogalkotó csak a szabályozandó társadalmi viszony tartalmának, a társadalmi viszonyok rendszerében elfoglalt helyének, a különböző társadalmi viszonyok válfajainak és összefüggéseinek ismeretében, a jogi szabályozás

által elérhető és elérni kívánt célokat mérlegelve foglalhat állást abban, hogy adott esetben egy-egy társadalmi viszony egésze, vagy melyik oldala az, amely jogi szabályozásra tart igényt. Csak ezeknek, a nagyrészt jogon kívüli összefüggéseknek az ismeretében dönthető el az is, hogy a közösség és az egyén érdekeit inkább a közjogi vagy inkább a magánjogi szabályozás szolgálja. Mind a közjogi, mind a magánjogi jogszabályokat részint a jogviszonyok alanyai, elsősorban az általuk szabályozott társadalmi viszonyok (tehát szabályozási tárgyuk) összefüggései alapján több jogágazatra tagolják. Úgy tűnik, hogy ez a fejlődés a differenciálódás irányában halad, az is megállapítható, hogy a jogágazatok ki alakulásában és fejlődésében az alanyi és tárgyi ismérvek mellett egyre inkább szerephez jutnak a szabályozás módszerei, funkciói illetve jogi sajátosságai is.

Egyértelműen a jogviszonyok alanyaira épül 1/ a külső közjog és 2/ a belső közjog megkülönböztetése. Külső közjogon az államok egymás közötti viszonyait rendező nemzetközi jogot értik. (A nemzetközi közjogot és magánjogot egyaránt ideértve.)

1/ A belső közjogon belül a/ első helyre sorolják az alkotmányjogot, mint az államon belüli uralom jogi alaprendjét, s ezzel együtt a közösség legfontosabb életviszonyait kifejező jogágazatot; b/ A közigazgatási jog szabályozási tárgyát tekintve igen sok ponton kapcsolódik az alkotmányjoghoz. Azt is mondhatnók, hogy a közigazgatási jog szabályai a társadalmi viszonyok számos területén mintegy részletezik az alkotmányjog szabályait, annak a gyakorlatba való átültetését segítik. Ebből adódik, hogy sokszor igen nehéz, esetenként inkább önkényesnek tűnik az alkotmányjog és a közigazgatási jog közötti határvonalak kijelölése; c/ Az utóbbi évszázadban (tehát viszonylag későn) vált önálló jogágazattá az állam pénzügyi viszonyait szabá-

lyozó pénzügyi jog. Hosszú időn át a közigazgatási jog egyik szakágazataként fogták fel. Ma is sok ponton kapcsolódik a közigazgatási joghoz. Ma is sokan vannak, akik a közigazgatási jog részének tekintik, s inkább olyan diszciplínát, tantárgyat látnak benne, amelyet didaktikai okokból, mintegy a közigazgatási jog oktatásának tehermentesítése céljával választottak le a közigazgatási jogról; d/ Egészében a közjoghoz tartoznak a büntető eljárási jog és e/ a polgári eljárási jog, mint egymástól elkülönülő jogágazatok. Hosszú időn át egy jogágazatnak (perjog) kezelték a két eljárási jogot. Sőt voltak olyan nézetek is, amelyek a két eljárási jogot és az alkotmányjogból kiszakított ún. bírói szervezeti jogot kapcsolták össze egy közjogi jogágazattá "törvénykezési jog" elnevezéssel. Ezek az elképzelések ma is fel-felbukkannak, ám többnyire kevés sikerrel. Elégge általánosan ismert ugyanis, hogy a büntető eljárási joghoz tartozik az alkotmányjogban rögzített személyi szabadságjogok számos olyan garanciája, amely önállóan értékelendő és nem keverhető össze a polgári eljárási joggal. Igen érdekes, hogy f/ az anyagi büntetőjogot úgyszólván csak a századforduló óta sorolták egyértelműen a közjoghoz. Addig inkább valamiféle vegyes jogágazatként kezelték, amiben magánjogi és közjogi jellegű szabályok (pl. a sértett rendelkezési joga és az állam közjogi jellegű beavatkozási kötelezettsége) egyaránt felfedezhetők. Ilyen nézetekkel egyébként még a két háború közötti állam- és jogelméleti irodalomban is találkozunk. g/ Végül külön meg kell említenünk, hogy egyes országokban a legutóbbi időkig a belső közjog ágazataként kezelték az egyházjogot is.

2/ Ismeretes, hogy a magánjog jogterületén közel sem olyan határozott vonalakkal rajzolódott ki az egyes jogágazatok, mint a közjogban. Többnyire azonban itt is megkülönböztetik a vagyoni viszonyokat szabályozó polgári jog-

tól a családi jogot, és a munkaviszonyokat szabályozó munkajogot. Ezen kívül a gazdasági viszonyok alakulásától függően megjelennek, majd eltűnnek egyes magánjogi jogágazatok, vagy egyszerűen tantárggyá, tudományos diszciplínává minősülnek át. Igen gyakori pl., hogy külön jogágazatként kezelik a különböző magánjogi társulások jogát, így a szövetségi jogot. Néha az agrárviszonyok speciális helyzete megkívánja, hogy külön jogágazatként sorolják a magánjoghoz az agrárjogot. Napjainkban pedig kibontakozóban van az ún. szociális jog. Ezzel azonban már át is jutottunk az ún. vegyes szakjogok területére. Többnyire az állami beavatkozás szükségessége vagy igénylése következtében alakulnak ki és szakadnak le a magánjogról azok az ún. vegyes szakjogoknak nevezett jogágazatok, amelyek joganyagának egy része a magánjoghoz, másik része pedig a közjoghoz tartozik. Innen származik az elnevezésük is. Könnyű belátni, hogy az ún. vegyes szakjogok létének elismerése is a közjog és magánjog megkülönböztetésének lehetőségére épül. A jogrendszernek közjogra és magánjogra való felosztását mégis annyiban korrigálja, hogy a társadalmi szükségletek igényei alapján olyan jogágazatok elismerését is igényli, amelyek az egy-mással szoros kapcsolatban álló társadalmi illetve jogviszonyokat külön jogágazatba tömöríti vagy "összefoglalja" akkor is, ha az azokat rendező szabályok közül az egyik közjog, a másik a magánjog területére esik. Ez nem állj útját pl. annak, hogy az ún. vegyes szakjogok egyes szabályait közjogi, másokat magánjogi jellegük alapján szankcionálják vagy értelmezzék.

3/ Az alábbiakban egy velünk nagyban egészében azonos nagyságrendű nyugat-európai ország, és pedig Belgium közjogának ágazatait ismertetjük - a már idézett legújabb közigazgatási jogi tankönyv alapján. (i.m. 15. old.) E szerint "a szél értelemben felfogott" közjog az alábbi jogágazatokra tartozik:

- közjog szűk értelemben;
- közigazgatási jog;
- büntetőjog és büntető eljárási jog;
- pénzügyi jog;
- költségvetési jog;
- bírósági jog;
- a szociális jog egy része.

a/ Az első jogágazatként besorolt "közjog szűk értelemben", valójában az alkotmányjog szinonimája. Ez azt bizonyítja, hogy Belgiumban az 1945 előtti magyarországi terminológiához hasonlóan, a legutóbbi időkig is használják a közjog terminus technikust az alkotmányjog megjelölésére. E felsorolásban is az alkotmányjogot követi a vele legszorosabb kapcsolatban álló jogágazat, a közigazgatási jog.

b/ Új elem a büntetőjog és eljárás egy jogágban való szerepeltetése. Meg kell mondani, hogy ez sem idegen az 1945 előtti magyar felfogástól. Nálunk is találkoztunk olyan nézetekkel, amelyek ezt a két jogszabálycsoportot szorosan összetartozónak tekintették és egy jogágazatként fogták fel. Többnyire azzal az indoklással, hogy a büntetőjogban az anyagi és eljárási garanciák szorosan összetartoznak és együttesen fejezik ki a személyi szabadság közjogi garanciáinak teljességét.

c/ A pénzügyi jog és a költségvetési jog külön-külön jogágazatokként való elismerése azt a korábbi megállapításunkat igazolja, hogy a közjogi jogágazatok alakulása ma is mozgásban van, és a további differenciálódás irányába mutat. Belgiumban a költségvetési jog külön jogágazatként való kezelését a költségvetési rendszer erős alkotmányjogi garanciáinak kifejlődésével magyarázzák. Ezeknek az alkotmányjogi garanciáknak a fejlődése egyébként minden államra jellemző. Az viszont, hogy ezt Belgiumban annyira jelentősnek ítélik, miszerint ez indokolja a költségvetési jognak a pénzügyi jogból való kiemelését és külön jogágazattá

szerveződését, Belgium sajátos nemzetiségi viszonyaival és gazdasági fejlettségével magyarázható. Ismeretes, hogy napjainkban minden államban a nemzeti jövedelemből való részesedésnek egyre fontosabb eszközévé válik a nemzeti jövedelemnek a költségvetésen keresztül történő másodlagos felosztása. Belgium erőteljes nemzetiségi megosztottsága közepette az egyes etnikai csoportok számára elsődleges fontosságú, hogy a nemzeti jövedelemnek ez a másodlagos felosztása (mely Belgium fejlett gazdaságában nagyságrendjét tekintve szinte konkurrál a nemzeti jövedelem elsődleges felosztásával) olyan objektív és jogilag is körülbástyázott mutatókra épüljön, amelyek lehetetlenné teszik egyes területeknek (ezen keresztül az egyes etnikai csoportoknak) a többi etnikai csoport terhére való preferálását.

d/ A bírósági jog (droit judiciaire) valójában a bírói szervezet felépítésének szabályait és lényegében mindazokat a bírói szervezet működésével kapcsolatos szabályokat magában foglalja, amelyek nem esnek a büntető eljárási jog körébe. Ez azt jelenti, hogy a bírósági jog körébe tartoznak azok a szabályok is, amelyek esetleg a bíróság által ellátott igazgatási jellegű funkciókkal kapcsolatos eljárásokat rendezik. Ezeket a szabályokat is a bírói függetlenség alkotmányos garanciáinak rendelik alá.

e/ A szociális jog egy részének a közjog ágazatai közé való besorolása azt a már ismertetett nézetet dokumentálja, mely az ún. vegyes szakjogokat nem tekinti a jogszabályok valamiféle olyan harmadik csoportjának, mely a jogrendszernek közzogra és magánjogra való felosztásával versenyezhet. A vegyes szakjogok egyes szabályai vagy közjogi szabályok, vagy magánjogi szabályok, s az ebből eredő sajátosságai nem változnak attól, hogy a szabályozási tárgyakat kitevő társadalmi viszonyok összefüggései alapján egy jogágazatba sorolandók.

4/ A közjog és a magánjog ágazatait felsorolva jelezniük kell, hogy általában ugyanazzal a névvel jelölik az egyes jogágazatokat, (mint a jogszabályok összességét) és az ezekkel a jogszabályokkal foglalkozó jogtudományi ágazatokat. A jogágazatok és a nekik megfelelő tudományágak azonos módon való jelölésének igen régi tradíciói vannak. Gondoljunk arra, hogy hosszú évezredekken keresztül nem vált külön a jog ismerete (a jog tudása) és a jogtudomány. A "jurisprudentia" egyaránt jelentette a jogalkalmazó jogismeretét, a jogalkalmazás "mesterségét" és a jogtudományt. Már utaltunk arra, hogy lényegében Ulpianusnak a közjog és magánjog elhatárolásáról sokszor idézett tételét is ebben a széles értelemben használják az Institutiók első könyvében, amikor a jogot, mint "studiumot" osztják fel két nagy területre. Hosszú időn át tartotta magát az a nézet is, hogy a jogrendszernek közjogra és magánjogra, illetve különböző nagy jogterületekre, majd ezen belül jogágazatokra való felosztása kizárólag a jogtudomány műve, mely inkább pedagógiai, vagy didaktikai szempontból igyekszik valamilyen logikai rendszerbe foglalni az igen nagyterjedelmű joganyagot. Vannak olyan nézetek is, hogy maga Ulpianus sem ezzel az igénytel használta a két nagy jogterület szembeállítását, hogy ezzel átfogja a jogrendszer egészét. Valójában nem akart mást, mint szembeállítani a két nagy jogterületet, anélkül azonban, hogy tagadta volna más jogterületek létezését - a közjog és magánjog mellett. E nézetek szerint a nagy jogterületek és az egyes jogágazatok határvonalai elsősorban nem objektív ismérvekhez, hanem a különböző jogtudományi irányzatok által elfogadott és alkalmazott módszerekhez igazodnak.

Mi az alkotmányjog tárgyalásánál abból indulunk ki, hogy a nagy jogterületek, ezen belül az egyes jogágazatok elhatárolása az egyes jogrendszerekben mindig felfedezhető objektív ismérvek épül. A jogtudomány feladata, hogy

adekvát módon feltárja a történetileg változó ismérveket és ezek társadalmi összefüggéseit. Ilyen értelemben aktív részese a jogágazatok alakításának.

Mindezeket figyelembe véve nem tekinthető hibának, ha azonos névvel jelölik az egyes jogágazatokat és az azoknak megfelelő tudományágakat, ám fontos, hogy tudatában legyünk annak: ma már a két terminus technikus (jogágazat és jogtudományág) eltérő tartalmat takar. Az egyik, azaz a jogágazat, jogszabályok, államilag szankcionált magatartási szabályok meghatározott rendszert alkotó összessége. E jogszabályok tárgya az általuk kifejezett társadalmi viszony. A másik, a jogtudomány egyik vagy másik ágazata, mindig tudományos nézetek rendszere. Egyik vagy másik jogtudós véleménye. A tudományágaknak a tárgya az adott jogágazat, valamint az általuk átfogott illetve kifejezett állandóan mozgásban lévő társadalmi viszonyok.

Mindennek különös jelentősége van az alkotmányjog jogszabályanyagának elemzésénél. Az alkotmányjog ugyanis, mint azt látni fogjuk, napjainkban nem csupán a közjog vezető ágazata, hanem vezető helyet foglal az egész jogrendszeren belül is. Tételei között számos olyan van, amely meghatározó módon befolyásolhatja úgyszólván az összes többi jogágazat szabályainak tartalmát, formáját és rendszerét.

II. Fejezet ÁLLAMJOG - ALKOTMÁNYJOG

6. Alkotmányjog

Az alkotmányjogot a közjog
olyan ágazataként határoztuk
meg, mely egy adott államon

belül az uralom jogi alaprendjét, és ezzel együtt a közös-
ség életviszonyait kifejező legfontosabb szabályokat tar-
talmazza. Ez a rövid meghatározás az alkotmányjog mate-
riális és formális felfogására épül. Ezeket azonban nem
ellentét párnak, hanem egymás kiegészítőinek tekinti.

1/ Napjaink alkotmányjogtudománya a materiális érte-
lemben vett és a formális értelemben vett alkotmányjog kö-
zött különböztet. A materiális értelemben felfogott al-
kotmányjoghoz tartoznak mindazok a jogszabályok, amelyek a
jogalkotás rendjéről, a legfelsőbb állami szervek (ponto-
sabban: a szuverenitás gyakorlásában résztvevő állami szer-
vek) feladatáról, hatásköréről, valamint a jogvédelem alap-
vető intézményeiről és rendszeréről, továbbá az alapjogok-
ról és ezek megvalósításának garanciáiról intézkednek.
Ezzel szemben - szabályozási tárgyukra való tekintet nélkül
- a formális értelemben vett alkotmányjoghoz kell sorolni
minden olyan jogszabályt, amelynek stabilitására, tartóssá-
gára az alkotmányozó különleges súlyt helyez, és ezért mó-
dosítását különleges, a közönséges törvényhozástól eltérő
feltételekhez illetve eljárási rendhez köti.

Könnyű belátni, hogy az alkotmányjog materiális fo-
galmával átfogott szabályozási tárgyak nagyobb része a köz-
hatalom, a politikai hatalom gyakorlását, tehát a szorosabb
értelemben vett uralmi viszonyokat fogja át, ám ennek is
van számos olyan eleme, mely látszólag csak az állami szer-
vezetet érdekli, valójában azonban közvetlenül, meghatározó
jelleggel befolyásolhatja az állam és az egyén, de az egyé-

nek egymás közötti viszonyainak alakulását is. (Gondoljunk
pl. a jogvédelem rendszerére, az alapjogokra, ezek realizá-
lásának garanciáira.) Az alkotmányjog formális meghatá-
rozása pedig egyenesen tágra nyitja a kaput minden olyan
szabályozási tárgy előtt, amelyet az alkotmányozó politikai
erők egy adott korszakban különösen jelentősnek ítélnek, és
amelynek stabil, viszonylag hosszabb időre szóló tartós
szabályozását különleges garanciákkal kívánják alátámasz-
tani. Semmi akadályja nincs annak, hogy ezek a társadalmi
viszonyok, vagy a magánszemélyek közötti viszonyok terüle-
tén határozzanak meg olyan alapelveket, amelyek gyakorlati
realizálását az állam illetve annak szervei mindaddig
kötelesek biztosítani, míg ezeket a szabályokat meg nem
változtatták. (A materiális és formális alkotmányjogról ld.
Theo Mayer-Maly: Rechtswissenschaft. München, 1985. 140.
old.)

Igy tehát akár a materiális értelemben vett ismervek,
akár a formális ismervek oldaláról szemléljük az alkot-
mányjogot, nem nehéz bizonyítani, hogy az nem csupán a köz-
jog élén álló jogágazat, hanem vezető helyet foglal el az
egész jogrendszerben. Hiszen az alkotmányjoghoz sorolt sza-
bályok között szükségképpen számos olyan van, amely nemcsak
a közhatalom gyakorlását érdeklő társadalmi viszonyok ala-
kítását érinti, hanem a gazdasági viszonyok, családi viszo-
nyok, a munkaviszonyok vagy bármely, egyébként a magánjog
szabályaihoz rendelt társadalmi viszony tartalmát is. Az
igaz, hogy ez a tény önmagában nem teszi az egész jog-
viszonyt közjogi jogviszonnyá, ám az alkotmányjogi szabá-
lyozás sajátos formában transzformálja ezeknek a viszo-
nyoknak egyik vagy másik elemét. Nevezetesen, azáltal, hogy
az államot (vagy annak szerveit, illetve az állam által
erre felhatalmazott más szervezetet) jogosítja illetve
kötelezi arra, hogy érvényt szerezzen az alkotmányjogi
előírásoknak, az adott jogviszonyba jogalanyként bevonja az

államot, és ilyen módon ezekben az elemeiben ezeket a viszonyokat is közjogi viszonyokká, pontosabban alkotmányjogi viszonyokká alakítja. Lehetséges, hogy ez az állami beavatkozás megáll a jogalkotásnál, s az alkotmányjog csak az adott jogviszonyok jogi szabályozása számára rögzít kötelező alapelveket. Ez azonban nem magától értetődő. Magában az alkotmányjogi jogszabályban kell meghatározni azokat a határokat, amelyek az állami beavatkozás lehetőségeit vagy inkább az állam szérveinek felelősségét, jogait és kötelezéseit megszabják.

El kell osztani azokat a téves nézeteket is, hogy az alkotmányjognak ezek a sajátosságai csak a századforduló táján jelentek meg. Az igazság az, hogy Pellegrino Rossi, az alkotmányjog első professzora, a párizsi egyetemen tartott első előadásában - legalábbis fő vonásaiban - már a múlt század harmincas éveiben megfogalmazta ezeket az alkotmányjoggal szemben támasztott igényeket. Sorra vette az egész jogrendszernek, ezen belül a magánjognak is azokat a területeit, ahol csak az alkotmányra épülő önálló jogágazat (az alkotmányjog) keretében intézményesített jogi garanciák biztosíthatják a francia nép számára a forradalmak során kivívott, az alkotmánylevélben rögzített, az ember egész életét, a társadalom és az állam egész működését átalakító nagy vívmányok gyakorlatban való megvalósítását. A forradalmak és a forradalmak eredményeit kifejező alkotmánylevelek ehhez csak az első lökést adják, a hététköznapi jogszabályok sorát és a jogalkalmazók kulturált munkáját igénylik. (Vö.: Pellegrino Rossi: Cours de Droit constitutionnel, 1866. Paris. Bevezető előadások. LII. old. és kk. A hivatkozott mű az 1836. évi első kiadás alapján került közreadásra.) Az viszont igaz, hogy a századforduló szociális követelése, majd az első világháborút követően létrejött szociális alkotmányok hatására ezek az igények erőteljesen felerősödtek. A második világháború után pedig

előbb a jóléti állam, majd a napjainkban kibontakozó demokratikus szociális jogállam viszonyai között Nyugat-Európa úgyszólván minden államában ebben az irányban fejlődik az alkotmányjog szabályozási tárgyköre és társadalmi funkciója.

2/ Az alkotmányjognak egyébként többféle meghatározása ismeretes. A meghatározások közötti eltérések esetenként abból erednek, hogy az egyes szerzők más-más terminológiát használnak. A különböző terminológiák azonban gyakran azonos vagy egymást többé-kevésbé átfedő tartalmat fejeznek ki. Erre három példát említünk:

a/ Az egyik, - időbelileg azt is mondhatnók, hogy a legkorábbi - meghatározás az alkotmányjogot az államhatalom (a közhatalom) gyakorlásának jogi alaprendjét meghatározó jogszabályok összességéként fogja fel. (Ezt jogdogmatikai megközelítésnek is nevezhetnők.)

b/ A másik abból indul ki, hogy az alkotmányjog szabályai a politikai hatalom gyakorlásának jogi alaprendjét rögzítik (politikatudományi megközelítés).

c/ A harmadik az előbbieken általunk adott rövid meghatározással azonos, miszerint az alkotmányjog a közösség jogi alaprendjét meghatározó legfontosabb szabályokat foglalja magában. (Ezt komplex vagy esetleg jogszociológiai megközelítésnek is felfoghatjuk.)

Meg kell jegyezni, hogy sokan ma sem tesznek különbséget "az állami" és a "politikai" jelenségek között. Számukra az államhatalom vagy a politikai hatalom ugyanaz jelenti. Az is gyakori, hogy aki elfogadja a közösség jogi alaprendjére utaló meghatározást, ezen a politikai hatalom gyakorlásának rendszerét érti, azzal az indokolással, hogy nincs olyan jogilag szabályozott társadalmi viszony, melynek ne lenne politikai tartalma.

Az igazság az, hogy "az államhatalom" (közhatalom), "politikai rendszer", "a közösség jogi alaprendje" bizony

rtelomben valóban átfedik egymást, ám az egyik szűkebb, a másik szélesebb tartalmat takar. Nevezetesen: a közösségi alaprendje átfogja a politikai hatalom illetve a politikai rendszer alapkérdéseit is, de ezen kívül még számos más, az egész társadalmi élet szempontjából jelentős társadalmi viszonyt is magábazár. Ami pedig a politikai hatalom illetve a politikai rendszer alapkérdéseit illeti, annak valóban központi jelentőségű alkotóeleme az állam-vezetetre épülő államhatalom vagy közhatalom, ám szélesebb is annál, hiszen magábafoglalja az államhatalom gyakorlásában résztvevő vagy az államhatalom gyakorlását befolyásoló, esetleg meghatározó különböző, nem állami ellegű, tehát társadalmi szervezeteket, mozgalmakat is. Az többi évszázad tudományos eredményei alapján azonban a három kategória több-kevesebb biztonsággal elhatárolható.

3/ Az alkotmányjog, mint a jogrendszer önálló ágazata francia forradalmat követően alakult ki. Elnevezése az alkotmányjog legfontosabb szabályait először összefoglaló kodifikáló) írott alkotmányokhoz, a francia forradalom alkotmányaihoz mutat vissza. Önálló jogágazattá való rendeződéséhez azonban közel egy évszázadra volt szükség. A múlt század harmincas éveiben, a polgárkirályság Franciaországában előbb az alkotmányjog tudománya alakult ki. Az új jogtudományi ág még nem az egész mai értelemben vett alkotmányjoggal, hanem csupán az írott alkotmánnyal foglalkozott, mintegy szembefordulva az addig uralkodó felfogással, mely az írott alkotmányokat is elsősorban a klasszikus politikatudomány és a filozófia, vagy legjobb esetben a természetjog racionális elvei alapján vizsgálta. Csak ennek az alkotmányjogtudománynak a megjelenése állította előtérbe az alkotmány jogi jellegét, jogi módszerekkel való elemzésének igényét.

Az alkotmány funkcióinak, formájának ez a megváltozott értékelése szükségképpen megváltozott követelményeket tá-

masztott az alkotmánnyal szemben. Külön is fontosságot kaptak az alkotmány szabályozási tárgyai és módszerei, annak meghatározása, hogy egyáltalán milyen kérdéseket és milyen mélységben kell szabályozni az alkotmányban. (Megjelent tehát az ún. anyagi értelemben vett alkotmány problémája, de ezzel párhuzamosan az is, hogy milyen kérdéseket kell már az alkotmányban úgy elrendezni, hogy az alkotmány szabályai közönséges törvények közbeiktatása nélkül hatályosulhassanak.) Új oldalról kezdték elemezni azt a nagy kérdést (ami már a francia forradalom deklarációjában is megjelent), hogy vajon minden állam alkotmányos államnak tekinthető-e? Lehet-e minden államnak alkotmányjoga? Elegendő-e ehhez a hatalmi ágak megosztásának elismerése, vagy más társadalmi értékek realizálása is hozzátartozik az alkotmányos államhoz. Különösen aktuálissá tette e kérdések vizsgálatát III. Napóleon bonapartista diktatúrájának létrejötte, majd bukása. De ugyanezeknek a kérdéseknek a vizsgálatára ösztönzött a német egység megteremtése, a Német Birodalom kialakulása is. Hiszen az új Német Birodalomban a porosz király kezében maradt a szuverenitás, a legfelsőbb hatalom. A birodalom alkotmányában egyáltalán nem jutottak kifejezésre a liberalizmus elvei, vagy az emberi jogok gondolata, a "népfelség elve" és így tovább.

A XIX. század utolsó harmadának irodalmát igen erősen foglalkoztatta az a kérdés, hogy milyen feltételek fennforgása esetén állapítható meg egy adott államon belül az alkotmányjog kialakulása, annak valószínűsége. A különböző variánsok közül néhányat itt is megemlítünk.

a/ Ki lehet-e mondani, hogy minden szabad, független államnak van saját alkotmányjoga, akár írott, akár íratlan (tehát szokásjogi) szabályok állapítják meg a hatalom gyakorlásának rendjét?

b/ Csak azokban a szabad, független államokban létezik-e alkotmányjog, ahol a legfelsőbb államhatalom gyakorlása a népfelség elvére vagy a képviseleti rendszerre épül?

c/ Azokban az országokban is megállapítható-e az alkotmányjog léte, ahol a legfelsőbb hatalom gyakorlásában zónos rész illeti a monarchát és a képviseleti szerveket? Léte-e az alkotmányjog létehez, ha a népképviselet ténylegesen részt vesz az államhatalom gyakorlásában?

d/ A negyedik variáns megelégedett annak kimondásával, hogy alkotmányjog csak a civilizált népek modern, szabad, független államaiban létezhet. Ez a megállapítás Nyugat-Európa, Közép-Európa, Anglia és az Észak-Amerikai Egyesült Államok államberendezkedésének összehasonlító vizsgálatára épült. A századforduló táján földrajzilag is csak ezen a területen ismerték el az alkotmányjog létezését.

Ezeket a variánsokat már a korabeli szerzők is összegyűjtötték és szembeállították. (Ld. erről különösen V.E. Orlando: Principes de Droit public et constitutionnel (A közjog és alkotmányjog alapelvei) c. művét. Paris, 1902. 46. old. és kk. A könyv eredetileg olaszul jelent meg "Diritto costituzionale" (Alkotmányjog) címmel, 1888-ban. Mi a 14 évvel későbbi francia nyelvű kiadást idézzük. Orlando egyébként a negyedik variánshoz, tehát a civilizált népek modern államberendezkedéséhez kapcsolta az alkotmányjog létét.

Igen szigorú álláspontot vallott Esmein, az első negyszabású francia alkotmányjogi tankönyv szerzője.

A könyv első kiadása 1896-ban jelent meg (V.ö.: Adhemar Esmein: Elements de droits constitutionnel français et comparé (A francia alkotmányjog elemei összehasonlító alapon) címmel.

A mű nagy nemzetközi elismerést kapott, ám éles bírálatok is érték. Egészében figyelmen kívül hagyta ugyanis a

német államberendezkedést és a német irodalmat. A második kiadáshoz írt előszavában (1898) válaszolt a bírálatokra. Ebből kitűnik, hogy alkotmányjogi könyvében csak azokkal az államokkal kívánt foglalkozni, amelyek "alkotmányuk közvetlen tárgyaként fogják fel a politikai szabadságot". Ilyennek minősítette azokat az országokat, ahol a főhatalom "a nemzetszuverenitás" eszméjére épül, vagy ha ezt nem is proklamálják az alkotmányukban, de egyértelműen megállapítható, hogy az ország kormányzása a parlamentarizmus keretei között valósul meg. Ebből következik, hogy az alkotmányjog létezésével csak ezekben az országokban számolt. A Német Birodalmat pedig nem tekintette olyannak, ahol ez megállapítható.

Megjegyzendő, hogy "a nemzetszuverenitás"-t gyakran a népszuverenitás terminus technikussal fordítják, ám valójában a kettő nem azonos. A nemzetszuverenitás ugyanis a szuverenitásnak olyan modelljét fejezi ki, ahol a szuverenitás birtokosa a politikai jogokkal rendelkező lakosság, gyakorlója pedig az általuk választott képviselők és az azoknak felelős kormány. Népszuverenitás esetén pedig a lakosság közvetlenül is részt vehet a legfelsőbb hatalom gyakorlásában, pl. népszavazás útján. (Később a szuverenitás belső felépítését vizsgálva külön foglalkozni fogunk a szuverenitás egyes típusaival).

A francia alkotmányjogi irodalomban egyébként egésze a III. Köztársaság utolsó napjaiig (1941) találkozunk olyan szerzőkkel, akik szerint "az alkotmányjogászt csak olyan államok érdekelhetik, amelyek politikai rendszere a liberalizmus eszméire épül. Csak ezekben az államokban állapítható meg az alkotmányosság létezése". (V.ö.: Yves Giche: Elements de droit constitutionnel Paris, Albatros, 198 10. old.)

4/ Az alkotmányjog jogágazatának önállósodásához és mai értelemben vett alkotmányjog kialakulásához végül

jelentősen hozzájárult az a körülmény, hogy a nagy nyugat-európai országokban, így Angliában, Franciaországban, Olaszországban és Svédországban is hiányzott az olyan írott (chartalis) alkotmány, mely egyetlen okmányában foglalta volna össze az alkotmány tételeit. De az Észak-Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Alkotmánya sem volt teljes alkotmány, hiszen a common law rendszerére épült, és igen nagy szokásjogi anyagot is az alkotmányhoz számítanak (köztük számos bírói döntést is). Az 1861-ben létrejött Olaszország alkotmányát (az 1830. évi francia alkotmány mintájára kiadott oktrojált alkotmány), már a XIX. század második felében a törvények egész sorával ki kellett egészíteni. (A módosítást illetve a kiegészítést jelentősen megkönnyítette, hogy az ún. piemonti alaptörvény igen rugalmas alkotmány volt, bármely közönséges törvény módosíthatta. Orlando pl. már említett művében az alkotmányjog forrásai között az írott alkotmány mellett még tizenegy, az Alaptörvénnyel egyenrangúnak ítélt törvényt sorol fel. Többek között a választási törvényt, a parlamenti összeférhetetlenségről, az egyházzal való viszonyról, az alsóházról és a Szenátusról, a sajtóról, a bírák elmozdíthatatlanságáról intézkedő különböző törvényeket, illetve törvényi szintű aktusokat említi (i.m. 53. old. és kk.). Franciaországban pedig előbb több külön törvény rendezte az állam központi szerveinek helyzetét, majd ezek közül hármat alakilag is az Alaptörvény rangjára emeltek (1875). Ám a három törvénnyel nem tekintették lezártnak az alkotmányjog forrásait és igen hamar számos más közjogi viszonyt rendező törvényt is az alaptörvényekkel, vagy alkotmánytörvényekkel azonos erejű jogforrásként kezeltek. Ezt többen kifogásolták. Valószínűleg ezzel magyarázható "az alkotmányjog" elnevezéssel szembeni ellenállás is. Duguit-nek pl. az volt a véleménye, hogy ez az elnevezés egyáltalán nem szerencsés, mert a szűkebb értelemben vett alkotmányjog alatt csak a formális

értelemben vett, ún. merev alkotmánytörvényeket érthetnők. Végül is csak azért fogadta el az alkotmányjog megjelölést (egyébként ezt szerepelteti könyvének címében is), mert ezt az elnevezést a gyakorlat széles körben elfogadta. "Számomra sokkal elfogadhatóbb lenne, ha az állam belső közjogának ezt a részét szervezeti közjognak (droit public organique) neveznék - olvashatják az idézett műben. De ezt a terminológiát a francia jogban annyira nem ismerik, hogy ha ezt használnók, úgy könnyen azt a látszatot keltenők, mint ha mi is elfogadnók azt a hibás felfogást, mely az államot egy természetes szervezet analógiájára fogja fel." (V.ö.: Leon Duguit: Droit constitutionnel, Paris, 1907. 59. old.) Az alkotmányjog terminus technikust elutasító hasonló tendenciával a legutóbbi időkig találkozhatunk a francia alkotmányjogi irodalomban. (V.ö.: Marcel Prelot - Jean Boulouis: Institutions politiques et droit constitutionnel. VIII. ed. Paris, Dalloz, 1980. 27. old. és kk.) Mindez nem változtat azon, hogy az alkotmányjog terminus technikust, éppen francia hatásra, ma már a világ minden államában ismerik, és lényegében ugyanazt értik alatta.

7. Államjog és alkotmányjog

Az államjog terminus technikust csupán a volt Német-Római Birodalom jogfejlődésének hatását közvetlenül tükröző nemzeti jogrendszerekben ismerik. Ha elterjedését földrajzilag is behatároljuk, azt kell mondanunk, hogy főként a kontinentális Európának a Rajnától keletre eső országaiban terjedt el. (Ez annyira így van, hogy a francia nyelvre vagy az angol nyelvre az államjog megjelölés le sem fordítható.)

1/ Azokban az országokban, ahol ezt a megjelölést elfogadják, általában a szűkebb értelemben vett, a tágabb értelemben vett, végül legszélesebb értelemben vett államjog között különböztetnek.

a/ A szűkebb értelemben vett államjog alatt az alkotmányjogot értik, tehát az alkotmányjog és a szűkebb értelemben vett államjog azonos tartalmat jelölnek.

b/ A tágabb értelemben vett államjog gyűjtőfogalom, nem egy, hanem több jogágazatot jelöl, nevezetesen az alkotmányjogot és a vele legszorosabb kapcsolatban álló másik két jogágazatot, éspedig a közigazgatási jogot és a pénzügyi jogot.

c/ Az is előfordul azonban, hogy az államjogot a legszélesebb értelemben felfogott közjoggal azonos tartalommal, tehát a közjogi jogágazatok együttes jelölésére használják.

Később, az alkotmányjog kialakulásának különböző történeti útjait vizsgálva, részleteiben is bemutatjuk azt a folyamatot, amelynek eredményeként a Német-Római Birodalom felépítésére vonatkozó, rendi jellegű jogszabályok önálló jogágazattá váltak és római jogi reminiscenciák alapján a "jus publicum" (közjog) elnevezést kapták. Ismeretes, hogy Ulpianus meghatározása az állam (latinul: res publica) jogait, illetve az állam érdekeit kifejező jogot értette ez alatt. Az állam joga - németül: Staatsrecht - a XVIII. századtól kezdve a németnyelvű közjogi művekben a jogágazat elnevezése. Ez a Staatsrecht (államjog) azonban kifejezetten csak az államberendezkedésre vonatkozó szabályokat foglalta magában, tehát nem volt azonos a széles értelemben felfogott közjoggal. Ezzel magyarázható, hogy amikor szükségessé vált a két nagy jogterület, azaz az összes közjogi jogágazatot magábazáró közjog és magánjog külön névvel való megjelölése, a széles értelemben felfogott közjogot nem Staatsrecht-nek, államjognak, hanem "öffentliches Recht"-nek nevezték. Ezt a XIX. században hazánkban "nyilvánjog"-nak fordították. Magában a német nyelvben az

"öffentlich" néha valóban szerepel a latin "publicus"-nak megfelelő szinonimák között, de inkább a latin "communis" vagy "universalis" (közös, közösségi) szavak megfelelője. A német Staatsrecht-ből tükörfordítással lett a magyar jogirodalomban államjog, az oroszban goszudarsztvennoje pravo, a csehek-nél statni pravo, a lengyeleknél prawo panstwowe, és így tovább.

Érdeemes megjegyezni, hogy ma már az államjog megjelölést az alkotmányjog elnevezés azokban az országokban is fokozatosan kiszorítja, ahol korábban szinte kizárólagosan használták. A Német Szövetségi Köztársaságban pl. napjainkban egyre több olyan munka jelenik meg, mely az alkotmányjog címet viseli. Ezek közül legismertebb az 1984-ben kiadott 1500 oldalas nagy összefoglaló mű. (Ernst Benda - Werner Mayhofer - Hans Jochen Vogel: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin-New-York 1984.) Persze változatlanul számos munka jelenik meg "államjog" címmel is.

Több olyan kísérletről is tudunk, mely a két terminológiának (államjog-alkotmányjog) egymástól megkülönböztetett tartalommal való párhuzamos fenntartására törekszik. Az egyik legismertebb felfogás "az államjog"-ot az ún. materiális értelemben vett alkotmányjoggal azonosítja. Ez bizonyos fokig eltér a már ismertetett materiális alkotmányjogtól. E szerint a materiális értelemben vett alkotmányjoghoz tartoznának a legfelsőbb állami szervekre vonatkozó összes jogszabályok (függetlenül attól, hogy azokat az írott alkotmány magában foglalja vagy sem), valamint az alapjogokra és a többi állami szervre vonatkozó azok a szabályok, amit az alkotmány magában foglal. Ezzel szemben formális értelemben vett alkotmányjognak kellene tekinteni minden olyan szabályt, melyet az írott alkotmány tartalmaz, ideértve tehát más jogágazatok (közigazgatási jog, büntetőjog, családjog) alkotmányban rögzített alapelveit is.

Államjogot gyűjtőfogalomként használják az alkotmányjog és a közigazgatási jog együttes elnevezésére.

N. I. Lazarevszkij pl. azt vizsgálva, hogy lehetséges-e az orosz alkotmányjogot kimunkálni, az 1905. évi alaptörvényre utalással arról is szól, hogy az orosz államjog alatt két diszciplínát kell érteni, és pedig az orosz alkotmányjogot és az orosz közigazgatási jogot. (V.ö.: Lekcii po russzkomu goszudarsztvennomu pravu. Tom. I. Konsztitucionnoe pravo. St. Petersburg, 1908. 19. old.)

b/ Az októberi forradalmat követően hosszú időn át nem foglalkoztak a jogrendszer tagolásának kérdésével, bár már a forradalmat követő első hónapokban megkezdtek az első szovjet alkotmány előkészítését.

Erről az 1918 januárjában tartott III. Szovjet Kongresszus intézkedett. Az előkészítés során jelentős feladatok hárultak az Igazságügyi Népbiztosságra. Vannak adatok, miszerint ebben az időben az Igazságügyi Népbiztosság törvényelőkészítő osztályán külön "államjogi csoport" (otdelennie goszudarsztvennogo prava) foglalkozott ezzel a kérdéssel.

Ez arra mutat, hogy a forradalom után is tovább élt a jogágazat korábbi, a forradalom előtt kialakult elnevezése. Az 1918. évi alkotmány elfogadását követően, különösen a 20-as években esetenként előfordult ugyan az "alkotmányjog" elnevezés használata, de végül is a hagyományos "államjog" megjelölés vált általánossá. (V.ö.: B.V. Scsetinin: Problemü Teorii Goszudarsztvennogo Prava, Moszkva, 1969. 16. old. és kk.)

1936. után a Szovjetunió Tudományos Akadémiájának Állam- és Jogtudományi Intézete által összeállított államjogi tankönyv (1938) feleleveníti a tágabb és szűkebb ér-

telemben felfogott államjog terminus technicusokat, de most már a szélesebb értelemben felfogott államjog nem csupán a közjog többi ágazatát fogja át, hanem a polgári jogot, a munkajogot és a családjogot is, bár a szerzők bevallják, hogy az utóbbi területeken nehezebb kimutatni a szoros kapcsolatot. Igen széles a szabályozási tárgya a szűkebb értelemben vett államjognak is. "Az államjog tárgyát mi azoknak a jogi normáknak és intézményeknek a vizsgálatában látjuk, amelyek tükrözik, rögzítik és fejlesztik az adott társadalom társadalmi és államrendjét, a társadalmi és az állami intézmények rendszerét, kölcsönös kapcsolataik elveit, jogaik és köteleességeik terjedelmét, tevékenységük módszereit, valamint azoknak a különböző közjogi intézményeknek a vizsgálatát, amelyek meghatározzák az állampolgárok jogait és köteleességeit mind az államhoz és a társadalomhoz, mind pedig az egymáshoz való viszonyaikban." - határozza meg a tankönyv az államjog tárgyát - a tudományág tárgyából kiindulva. (V.ö.: Akademiya Nauk SzSzsZR. Insztitut Prava: Szovjetszkoje Goszudarsztvennoje Pravo. Ucssebnik. /Red.: A.J. Visinszkij/ Moszkva, 1938: 86. old. és kk.) Az utóbbi évtizedekben az államjog szabályozási tárgyáról folytatott viták során felmerült a jogág elnevezésének kérdése is. V.F. Kotok már 1963-ban javasolta a nemzetközileg inkább elfogadott "alkotmányjog" elnevezés használatát. Azzal érvelt, hogy ez az elnevezés jobban kifejezné a jogágazat specifikumát. 1967-ben tanulmánykötet jelent meg "A szovjet alkotmányjog elméleti kérdéseiről" címmel. (V.ö.: I.E. Farber - V.A. Rzszeviszkij: Voproszi teorii szovetszkogo konsztitucionnogo prava, Szaratov, 1967. 316. old.) A kötet az államjog vagy alkotmányjog terminus technicusokat szinonimaként fogta fel, de tett bizonyos kísérletet a két megjelölés szembeállítására is. Ezt az alkotmány szabályozási tárgyköréhez kapcsolja. A jogágazat elnevezéséről folytatott vitát részletesen ismerteti B.V. Scsetinin, és végül a hagyományos megjelölés fenntartását javasolta, azzal az indokolással, hogy a régi elnevezés egyáltalán nem zavarta az állampolgárokat. (B.V. Scsetinin: Problemü te-

orii szovetszkogo gosudarstvennogo prava. Moszkva Jur. Lit. 1969. 16. old. és kk.) 1972-ben "Szovjet államjog (alkotmányjog)" címmel adták közre a jogtudományi ág 1957-1970. között publikált anyagáról szerkesztett bibliográfiát (Szovetszkoe gosudarstvennoe /Konsztitucionnoe/ pravo. Bibliographia 1957-1970. Moszkva, Irkutszk. 1972. A Szovjetunió Tudományos Akadémiája Állam- és Jogtudományi Intézete és az Irkutszki Állami Egyetem közös kiadványa. 557. old.) Ennek előszavában Kotok "a kettős elnevezést" azzal indokolja, hogy a tárgyidőszakban több olyan munka is megjelent, mely alkotmányjog terminológiával jelöli az adott jogtudományi ág anyagát. 1975-ben hivatalosan elfogadott egyetemi tankönyv is megjelent "Szovjet alkotmányjog" címmel. A könyv szerzői igyekeznek megmagyarázni a terminológia megváltoztatásának szükségességét. Első érvük az, hogy a lakosság nehezen érti az államjog megjelölést; az állam egész jogrendszerét, a hatályos jog összes szabályait értik az államjog elnevezés alatt. Emellett az államjog megjelölés olyan látszatot kelt, mintha ez a jogágazat felölelné az állami szervezet és tevékenység egészét szabályozó joganyagot. Végül utalnak arra is, hogy az alkotmányjog terminus technicus jobban előtérbe állítaná a jogág alapvető szabályozási tárgykörét (az alkotmányban szabályozott társadalmi viszonyokat) de az alkotmány szintjén történő szabályozás sajátos funkciót is. (V.ö.: Szovetszkogo Konsztitucionnoe pravo. Red.: Sz.I. Ruszinov i V.A. Rjanzsin, Leningrad, 1975. 40. old. és kk.)

Az államjog vagy alkotmányjog megjelölés körüli vita egyébként a mai napig sem zárult le. Ám az az igazság, hogy a jogirodalom ma is elsősorban az államjog elnevezést használja. Nem változott a diszciplína hivatalos megjelölése sem. Így pl. "Szovjet államjog" címmel jelent meg az 1977. évi alkotmány elfogadása óta ugyancsak széles szerzői kollektíva közreműködésével kiadott több új államjogi tankönyv.

c/ Az európai népi demokráciákban mind az államjog, mind az alkotmányjog terminus technikust használták. Egyes országokban, mint pl. Jugoszláviában a két háború között is, majd azóta is az alkotmányjog a jogágazat hivatalosan is elismert elnevezése. Romániában kezdetben ugyan előfordult az államjog megjelölés, ám viszonylag hamar általánossá vált az a felfogás, hogy az államjog vagy alkotmányjog megjelölés ugyanazt a tartalmat fogja át. "Az alkotmányjog azonos a Szovjetunióban vagy más szocialista országokban használatos államjog terminus technikussal" - olvashatjuk az egyik legelterjedtebb alkotmányjogi tankönyvben. (Lásd: N. Prisca: Drept Constitutional, Bucuresti, 1977. 3. old.)

A két háború között Lengyelországban a jogág megjelölésére nem alakult ki egységesen elfogadott terminológia, így pl. az államjog, sőt az ún. politikai jog megjelölés is előfordult. Ezzel szemben a II. világháború után hosszú időn át egységesen államjognak nevezték mind a jogágazatot, mind az annak anyagát tárgyaló jogtudományi ágot. 1957 óta azonban az egyetemi oktatásban az alkotmányjog elnevezése nyert polgárjogot, s ma ez tekinthető hivatalosan elismert terminus technicusnak. (Lásd: Feliks Siemienksy: Prawo Konstytucyjne. Warszawa-Poznan, 1978. 3. old. és kk.) Az 1938 előtti Csehszlovákiában az alkotmányjog (ustavni pravo) megjelölés volt általános, ez élt 1945 után is, egészen az ötvenes évek elejéig, amikor a szovjet jogtudomány hatására elfogadták az államjog (statni pravo) megjelölést. Igen hamar visszatért azonban az "alkotmányjog" megjelölés párhuzamos használata, így pl. már 1965-ben egyetemi tankönyv jelent meg ezzel a címmel. (P. Peschka - B. Rattinger - A. Dressler: Ustavni Pravo, Praha, 1965. 270. old.) Ezután a szakirodalomban párhuzamosan, esetenként egymás mellett használták mind a két elnevezést. Így pl. "a közigazgatási jog kapcsolatban van az államjoggal (alkotmányjoggal)" - írja a közigazgatási al-

kalmazottak továbbképzésére a Közigazgatási Intézet által kiadott tankönyv. (Ceskoslovenske socialisticke pravo. Obecna cast. I.t. 1977. Praha, 44. old.)

8. A magyar közjogtól a magyar alkotmányjogig

Hazánkban történeti fejlődésünk során az alkotmányjog, államjog, közjog megjelölés összes variánsait

használták és részben használják ma is. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy az önálló feudális magyar közjog a Német-Római Birodalom közjogának hatása alatt, de valójában azzal egyidejűleg alakult ki a XVII. század elején. Azóta, tehát közel négyszáz éven át, folyamatosan létezett az önálló jogágazatként elismert magyar közjog, előbb feudális közjogként, majd az 1848-49. évi szabadságharc törvényhozásának eredményeként alkotmányjogként. 1945 után, lényegében a korábbi alkotmányjog keretei között indult meg - szovjet hatások alatt - a népi demokratikus szocialista államjog kialakulása. A magyar alkotmányjog fejlődése során tehát évszázadok során a legkülönbözőbb hatások érvényesültek, ami a terminológiát is befolyásolta. E hatások társadalmi-történeti összefüggéseire a magyar alkotmányjog kialakulását és fejlődésének egyes időszakait vizsgálva később visszatérünk, ám már könyvünk megváltozott címe is indokolja (az előző kiadások "Magyar államjog" címmel jelentek meg), hogy ehelyütt legalább röviden utaljunk a terminológiai váltások időpontjaira.

Kezdetben - nálunk is jus publicum volt az önállósult közjog hivatalos elnevezése. Ám míg a Német-Római Birodalom területén a XVIII. századtól kezdve fokozatosan áttértek a Staatsrecht megjelölésre, nálunk - éppen a német nyelv bevezetése elleni tiltakozásként - a latin maradt a hivatalos nyelv, megtartották a jus publicum elnevezést is. Az első

magyar nyelvű közjogi művek pedig nem a német Staatsrecht terminus technicust vették át, illetve nem azt ültették át magyarra, hanem a latin jus publicum közvetlen fordításával közjognak nevezték a jogágazatot. Az 1848-49-es szabadságharc után az önkényuralom viszonyai közepette a nemzeti ellenállást is kifejezte a németből átvett államjog elnevezés elleni tiltakozás. Megtartották a közjog megjelölést. A kiegyezést követő közjogi művekben ez a tartózkodás oldódni látszik, előbb egymás mellett és egymás helyett váltogatva használják a közjog-államjog, majd a századfordulótól kezdve inkább a közjog-alkotmányjog elnevezést. A két világháború között, sokszor a több évszázados magyar államiság tradícióját hangsúlyozandó, vagy éppen a feudális maradványok előtti tisztelgésként az egyetemi tankönyvek inkább közjognak nevezték ezt a jogágazatot. Ám a szerzők mindig jelezték, hogy ez alatt a szűkebb értelemben vett közjogot, tehát ugyanazt a jogágazatot értik, amit általában alkotmányjognak neveznek.

Már említettük, hogy az alkotmányjognak szűkebb értelemben vett közjogként való tárgyalásával a mai nyugat-európai irodalomban is találkozunk. Talán azt sem véletlen, hogy éppen Belgiumban, melynek kormányformája parlamentáris királyság, s bár alkotmányjog elsősorban francia hatás alatt fejlődött mégis több formai elemet őriz a Német-Római Birodalom közjogából. A Belgium alkotmányjogát tárgyaló egyik legújabb tankönyv ma is a "Közjog" címet viseli. (V.ö.: Jacques Vel - Philippe Quertainmont - Michel Lerry Droit public, Bruxelles 1986.) A munka első kötetében olvashatjuk: "E mű tárgya a közjog, ennek a kifejezésnek a szűkebb értelmében. Ismeretes, hogy a közjog kifejezése használható szűkebb és tágabb értelemben. (11. old.) A hasonló tárgyú tankönyvek többsége egyébként ma is, korábban is "alkotmányjog" címet viseli. A legújabb művek közül említhetjük Francis Delperée: Droit constitutionnel, Bruxelles, 1986. c. művét.

1945 után, talán a Horthy-korszak szóhasználatára elleni tiltakozásként alkotmányjog lett a jogág és a tudományág hivatalosan elfogadott elnevezése. Így jelent meg az 1949. évi alkotmány elfogadása utáni első egyetemi tankönyv is "Magyar alkotmányjog" címmel, jelezve, hogy az egyetemi tantervekben is ez a tudományos diszciplína hivatalos, így kötelező elnevezése. Az ötvenes évek derekától kezdve a Szovjetunióban akkor általánosan és hivatalosan előírt goszudarsztiennoje pravo hatására a magyar egyetemi tantervekben is államjog a tantárgy és a jogág hivatalos neve. Ez azóta sem változott. Ám az utóbbi másfél évtizedben a jogirodalom előbb az államjog szinonimájaként, azzal változtatva használta az alkotmányjogot, majd egyre többen az alkotmányjog megjelölés kizárólagos használatát igényelték. Ezzel párhuzamosan sürgették az alkotmányosság ellenőrzésére hivatott speciális szervek (alkotmánybíróság, vagy esetleg megfelelő parlamenti bizottság, illetve az alkotmánybíróság és a parlamenti bizottság bizonyos sajátosságait egyesítő alkotmányjogi tanács) létrehozását. 1983-ban az Alkotmányjogi Tanács létrehozásáról intézkedő 1983. évi II. alkotmánymódosító törvény végül az alkotmányjog elnevezést törvényhozással is megerősítette.

Az államjog vagy alkotmányjog elnevezés kérdésével az utóbbi években több tanulmány is foglalkozott. Így többek között: Kovács István: Államjog a jogrendszerben. Gazdaság és Jogtudomány. Az MTA IX. osztályának közleményei. XI. 1977. 36. old.; Kovács István: A magyar közjogtól a szocialista magyar alkotmányjogig. Magyar Jog, 1985. 3-4. szám, 208-225. old.; Kovács István: Alkotmány és társadalmi gyakorlat. In.: Az alkotmány a gyakorlatban. Bp., 1985. 13-25. old.; Kovács István: Államjog vagy alkotmányjog? In.: Állam - térkapcsolatok - demokrácia. Bihari Ottó Emlékkülés. Pécs, 1987. 40-72. old.; Kovács István: Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybírósáig. Magyar Jog, 1989. 8. sz.

III. Fejezet

AZ ALKOTMÁNYJOG TÁRGYA ÉS RENDSZERE

9. Az alkotmányjog szabályozási tárgyainak kialakulása és a fejlődés egyes szakaszai

Az alkotmányjog tárgya az első írott alkotmányoktól napjainkig állandóan fejlődik. Ez szorosan összefügg azzal, hogy az egyén egyre többet vár a közs-

ségtől (illetve az egész közösség érdekeiben fellépő állami és társadalmi szervektől). Ez egyben azt jelenti, hogy az egyén növekvő és differenciálódó igényei a társadalmi viszonyok mind szélesebb területére terjednek ki.

1/ Napjainkban az alkotmányjog négy fő szabályozási tárgykörét, ennek megfelelően az alkotmányjog szabályainak négy nagy csoportját különböztetjük meg. Ezek:

a/ az egyén helyzetét kifejező legfontosabb szabályok. (Elsősorban azokat a szabályokat értjük ez alatt, amelyek az emberi jogok alkotmányjogi vetületét fejezik ki egy adott államon belül.)

b/ a társadalom struktúráját, illetve a társadalmi berendezkedést meghatározó alapvető, alkotmányos szintű jogszabályok. (Ezen belül helyezkednek el a társadalom és az állam viszonyát meghatározó legfontosabb szabályok is, ám a társadalmi berendezkedést rögzítő szabályok köre ma már jelentősen túlmutat ezen.)

c/ az államszervezet alapintézményeit meghatározó illetve kifejező jogszabályok. (Általában ide tartoznak a szuverenitásra, a legfelsőbb hatalom gyakorlásában résztvevő állami szervekre vonatkozó összes jogszabályok, míg az államszervezet egyéb intézményeit tekintve, többnyire csupán az

alapelveket kifejező jogszabályokat sorolják az alkotmány-joghoz.)

d/ az alkotmányosság legjelentősebb garanciáit rögzítő szabályok. (Ez a szabályozási tárgykör az utóbbi évtizedekben alakult ki, elsősorban az alkotmányosság ellenőrzésére rendelt speciális szervek felépítésére, működésére vonatkozó jogszabályokat értik alatta, de van olyan vélemény is, mely hajlik arra, hogy e tárgykörben összekapcsolja az alkotmányosság és törvényesség védelmét szolgáló alapintézményeket rögzítő jogszabályokat.)

2/ E szabályozási tárgykörök kialakulását illetve fejlődését áttekintve elsőként a XVIII. század végétől a XIX. század derekáig terjedő időszakra, a liberális alkotmányos állam, majd a formális értelemben vett jogállam koncepciójára kell felhívunk a figyelmet.

A liberális alkotmányos állam és a jogállam még passzív szerepet játszik az egyén jogainak biztosításában. Elsősorban a közrend biztosításával nyújt védelmet az alapvető jogok megsértése ellen. Ez viszonylag szűkre szabja az éppen csak bontakozó, kezdetleges alkotmányjog szabályozási tárgyát. Az alkotmányjog tárgyának szélesedése valójában egybeesik az alkotmányjog, mint önálló jogágazat megszilárdulásával és az állammal szemben támasztott szociális igények jelentkezésével - illetve fejlődésével. A XIX. század végén, a XX. század elején a folyamat felgyorsul és viszonylag könnyen nyomkövethető a szociális állam és a szocialista országok alkotmányjogán át, majd a II. világháborút követően kialakuló jóléti állam illetve demokratikus szociális jogállam alkotmányjogában.

Az alkotmányjog tárgyának folyamatos fejlődése, szélesedése ehhez a történeti társadalmi fejlődéshez tapad. Ennek során a liberalizmus passzív államát egyre inkább az egyéni jogok gyakorlati realizálását is segítő, a társadal-

milag fennálló esélyegyenlőtlenségeket korrigáló ún. aktív állam váltja fel. E folyamat során az alkotmányjog szabályozási tárgyainak fejlődése mindig egy-egy adott állam társadalmi-történeti adottságainak függvénye, így igen sok olyan ismertetést mutat, amely esetleges, egy-egy ország adott időszakára jellemző politikai erőviszonyok terméke. Ám az alkotmányjog összehasonlító elemzése segítséget nyújt ahhoz, hogy az eseti elemeket kiszűrve felvázoljuk az egy-egy korszak alkotmányjogára jellemző legfontosabb szabályozási tárgyakat. Ehhez ma már jelentős segítséget nyújtanak azok az egyre általánosabbá váló követelmények illetve elvárások, amelyeket korunk nemzetközi joga támaszt az egyes államok kormányaival illetve törvényhozásával szemben.

3/ Az alkotmányjog szabályozási tárgyainak fejlődését áttekintve, külön is vizsgálnunk kell a nemzetközi megállapodásokat, illetve a nemzetközi jog fejlődésének egyre fokozódó hatását. A nemzetközi közjog úgyszólván a közjog megjelenésével egyidejűleg éreztette közvetlen hatását az egyes államok belső jogának alakulására. Az utóbbi évszázad folyamán az a hatás rendkívüli módon felerősödött. Ma úgyszólván az alkotmányjog összes alapvető szabályozási tárgykörének területén egyre nagyobb számban találkozunk olyan társadalmi viszonyokkal, amelyek megfelelő jogi rendezésnek kereteit két- vagy többoldalú nemzetközi megállapodások, vagy éppen az egész nemzetközi közösség által elfogadott általános alapelvek jelölik ki.

10. Az alkotmányjog fő szabályozási tárgykörei a liberális alkotmányos államban, és a formális értelemben vett jogállam felfogása szerint

Ez az időszak lényegében egy évszázadot fog át; a XVIII. század végétől a XIX. század végéi terjed.

1/ A francia forradalom során, majd az azt követő évtizedekben elfogadott első írott alkotmá-

nyok lényegében egyetlen nagy szabályozási tárgykört állítottak az alkotmány és az ennek nyomán kialakulóban lévő alkotmányjog szabályozási tárgyainak központjába, nevezetesen: a szuverenitást, a legfelsőbb hatalom gyakorlásában résztvevő központi állami szervek felépítését, ezeknek a hatalomban való részesedését (amit az államhatalmi ágak elválasztásának, vagy a hatalmak megosztásának elvével fejeztek ki). Valójában minden más, az alkotmányjogot érdeklő szabályozási tárgykör ennek a nagy kérdéskörnek volt alárendelve. Ez alól nem volt kivétel "az ember és polgár" jogainak szabályozása sem. Ezt igazolja az ember és polgár jogairól szóló, és az 1971. évi alkotmány élére helyezett deklaráció bevezetője is. E szerint magának a deklarációnak az az egyik alapvető funkciója, hogy "a megromlott kormányzatot" állandóan emlékeztesse alapvető feladataira és korlátaira, egyben arra, hogy az egész törvényhozó és végrehajtó tevékenységnek legfontosabb célja "az alkotmány és a közjólét" fenntartásának szolgálata. De az elmondottakat igazolják az első alkotmányok szabályozási módszerei is. A központi államszervezetre vonatkozó szabályok valóban jogszabályok, nagyobb részük közvetlenül alkalmazható, részletes és szankcionált jogszabály. Ezzel szemben az ünnepélyes deklaráció inkább filozófiai igazságokat fogalmaz meg, annak tudatában, hogy azoknak a valóságban is alkalmazható jogszabályokká való transzformálása

a folyó törvényhozás feladata. Ezt egyértelműen bizonyítják a deklaráció és az alkotmány elfogadása körüli nemzetgyűlési viták. Számos képviselő egyenesen veszélyesnek tartotta általános igazságokat tartalmazó deklaráció nyilvánosságra hozását, legalábbis addig, míg hiányoznak azok a tétéles törvények, amelyek meghatározzák a deklarációban foglalt általános elvek valóságos jogi tartalmát. (V.ö.: Kovács István: Az emberi jogok dokumentumokban. Bp., 1976. 57. old.) Mindezek egyben arról is tanúskodnak, hogy a korszak filozófusai és jogászai az alkotmányok élére állított deklarációkat, illetve az azokban kifejezett emberi és polgári jogokat az államhatalom gyakorlásának természetjogi korlátjaként fogták fel. Ezek a természetjogi korlátok (vagy legalábbis azok nagyobb része) mint az emberrel veleszületett természetes és elidegeníthetetlen jogok, az államhatalom gyakorlót elvileg akkor is kötelezték, ha azokról az írott illetve az adott államok által alkotott törvényhozás nem rendelkezett.

Az emberi és polgári jogok csak a XIX. század első évtizedeiben váltak az alkotmányjog önálló szabályozási tárgyává. Ekkor alakult ki az a szabályozási technika, mely az általános formában megfogalmazott emberi és polgári jogokat azok korlátaival együtt fejezte ki. E korlátokat mindig az uralmon lévő politikai erők érdekei szabták meg, így a jogok alkotmányjogi megformálása nem jelentett többé veszélyt az uralkodó osztállyá vált polgárság számára. Ezt egyértelműen tanúsítja számunkra is a jogok szabályozásának az a módja, amit az 1830. évi francia alkotmány és az 1831. évi belga alkotmány képvisel.

Az ember és polgár jogainak az alkotmányjog önálló szabályozási tárgykörévé (önálló alkotmányjogi intézménnyé) való fejlődését az 1848-49. évek forradalmi mozgalmai zárták le. A forradalmak egyben erőteljesen kiszélesítik a jogok listáját, alkotmányban felvett biztosítékait. Ezt jól

dokumentálja a Német Birodalom első írott alkotmányának (1849) "A német nép alapjogairól" címet viselő VI. fejezete, mely több mint 60 §-t szán erre a tárgykörré.

A szabályozás terjedelmének megőrzését illusztrálendő, megjegyezzük, hogy "Az ember és polgár jogainak deklarációja" (1789. augusztus 26.) összesen 17 szakaszból állt. A Német Birodalom első alkotmányát 1849. március 28-án Ragna-Frankfurtban hirdették ki. Ez az ún. Paulskirchneri Alkotmány, melyet a németországi forradalmak során választott nemzetgyűlés fogadott el. (A vonatkozó fejezetet közli: Az emberi jogok dokumentumokban. Bp., 1976. 146. old. és kk.) Az alkotmány nem lépett hatályba - elsősorban Poroszország és Ausztria ellenállása miatt. Am napjainkig is befolyásolja a német alkotmányfejlődést.

2/ Az 1848-49. évi forradalmak kudarca után a jogok is háttérbe szorultak. Európa-szerte elhomályosult az a gondolat, hogy az emberi és polgári jogoknak kifejezetten az egyén szükségleteit és igényeit hangsúlyozva, önálló szabályozási tárgyként, azaz önálló jogintézményekként kell megjelenniük az egyes országok alkotmányjogában. Sol, a német közjogi irodalomban. (most már az új alkotmányjog területe) megjelent az az irányzat is, mely egyenesen kettősgyengeség "a jogok listáját", a jogok külön kiemeléseinek szükségességét. A Gerber és Laband nevével fémjelzett ún. jogdogmatikai irányzat az alkotmányjog (az államjog) területén kizárólag az állami tevékenység részletes szabályozását, az állami szervek hatáskörének, eljárásai rendjének pontos szabályozását állította középpontba. Ez az irányzat mindaddig tartotta ki, hogy maga a jogi rendszerszerűség az állam korlátozása. másodlagos következményként a jogi szabályozás eszközével két oldalról is biztosítja az állampolgárok számára azt a szabad tevékenységi kört, amelyen belül az ún. állampolgári jogok elhelyezkednek. Ezért nem szükséges azokat külön is

kigyűjteni és lajstromba foglalni. A jogi szabályozás ugyanis elzárja a lehetőséget attól, hogy az állami szervek behatoljanak a jogszabállyal hatáskörükbe nem utalt társadalmi viszonyokba, a pontos eljárási szabályok pedig az esetleges jogsértések ellen nyújtanak garanciát. Ebből az is kitűnik, hogy a jogdogmatikai felfogás nem ismerte el az államhatalom természetjogi korlátait. Többek között ezért sem tartotta szükségesnek az emberi jogok vagy állampolgári alapjogok külön kiemelését, és az állampolgárok egyéb jogsítványaitól illetve szabadságaitól való megkülönböztetését.

Gerber államjogi tankönyvében külön is foglalkozik az államhatalom korlátozásának kérdésével. Szükségessé tartja leszögezni, hogy az államhatalmat, ideértve az állam jogalkotó, törvényhozó hatalmát is, nem tartja korlátlanul illetve abszolútnak. Az államhatalmat azonban csak az államcéllok korlátozzák, egészében azoknak van alárendelve azokat kell szolgálnia. Ezek a hatalom természetes határai ezen belül kell maradnia.

Sie soll nur dem Zwecke des Staates dienen, nur für ihn bestehen. In ihm sind mithin die natürlichen Grenzen des Gebiets ihrer Wirksamkeit enthalten." (V.ö.: C.F.V Gerber: Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, Leipzig, 1865. 29 old.)

Gerber maga is érzi, hogy ez önmagában kevés annak vádának a kivédésére, hogy az államcéllokra való hivatkozás valójában a jogalkotó hatalom korlátatlanságát takarja. Ezért külön foglalkozott a törvényhozásnak az államcéllokhoz való viszonyával. Szerinte egy nép törvényhozásának egésze gyökörlatilag az adott népnek az államcéllokról vallott felfogását tükrözi, mintegy "az államcéllokról az adott korszakban vallott elképzeléseinek lecsapódása." A törvényhozás egésze kifejezi az adott nép álláspontját azokról a rende

kezésekről is, amelyek saját államhatalmának viszonyát meghatározzák a polgárok egyéni, társadalmi és gazdasági életéhez, beleértve ebbe a családot, a közösségeket, az egyházat és általában a szellemi kultúra egész szféráját. Ez az értékelés annál inkább áll a törvényhozásra, minél inkább részt vesz az adott állam népe a törvényalkotásban (illetve az alkotmány alapján minél inkább befolyással van arra). Mindez áll az alkotmányra is. Az állam alkotmányát nem szabad az államhatalom korlátjaként felfogni. Ez olyan helytelen elképzelést tükrözne, mintha az államhatalom korlátját "az alkotmányon kívüli, önálló dolognak tekintenék, mely az államhatalmat, mint valami alkotmányon kívül létrehozott kényszerítő apparátus korlátozhatja".

"Die gesamte Gesetzgebung eines Volks ist der praktische Niederschlag seiner derzeitigen Vorstellung vom Staatszwecke und von der Bestimmung der Stellung seiner Staatsgewalt gegenüber dem individuellen, dem gesellschaftlichen, gewerblichen Leben der Bürger, der Familie, der Gemeinde, der Kirche und der Sphäre der geistigen Cultur. Diese Bedeutung wird der Gesetzgebung in um so höherem Grade zukommen, je mehr nach der Verfassung des einzelnen Staats dem Volke selbst eine Einwirkung darauf zusteht. - Die Verfassung des Staats im engeren Sinne, d. h. die Ordnung seiner Organe und rechtmässigen Lebensäusserung kann man eigentlich nicht eine Schranke der Staatsgewalt nennen; es würde darin die unrichtige Vorstellung liegen, als wenn Letztere etwas ausser der Verfassung Selbständiges wäre, das durch diese wie durch einen äusserlich angelegten Zwangsapparatgebündigtwürde." (V.ö.: Gerber i.m. 30-31. old.)

Lényegüket tekintve ezek a megállapítások már egybeesnek az ún. formális értelemben vett jogállam koncepciójával. A formális értelemben vett jogállam koncepciója a jogi dogmatizmus talaján alakult ki Németországban - a XIX. század utolsó évtizedeiben. A század derekán a Kant taní-

tására épülő jogállam koncepciója még átfogta a liberális alkotmányosságtól átvett természetjogi értékeket, illetve a Kant által megfogalmazott észjog parancsait. A jogi dogmatizmus azonban megszabadította törvényhozót ezektől a tartalmi korlátoktól. Az újraértelmezett jogállam keretei között a törvényhozó illetve a jogalkotó minden tartalmi korlát nélkül, önmaga határozhatta meg a törvényt, ennek egész igazságtartalmát. "A formális jogállam csak a hatalmi ágak elválasztásának, a törvényes igazgatásnak és a posztulátumait fogja át, és a törvényesség elvében csúcsosodik ki. A jogállam széles értékideáljával ellentétben a formális jogállam a szabadságjogok eszméjét nem foglalja magában." (V.ö.: Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, München, 1977. I. k. 608. old.) Nyilvánvaló, hogy ez a felfogás, a jogállamiságnak a XIX. század derekán kibontakozó eszmevilágával szemben, erőteljesen lezárkózott az alkotmányjog szabályozási tárgyát.

11. Az ún. szociális állam hozzájárulása az alkotmányjog szabályozási tárgyainak fejlődéséhez

A századfordulótól veszi kezdetét az a fejlődés, mely napjaink demokratikus, szociális jogállamához vezet.

1/ Ma már világosan látjuk, hogy a formális értelemben vett jogállam koncepciójának előtérbe kerülése szorosan összefügg a fejlett ipari társadalmaknak a XIX. század végén, a XX. század elején kiélesedő belső ellentmondásaival. Tulajdonképpen a szociális problémák előli menekülésként is felfogható. Ebben az időszakban Nyugat-Európához viszonyítva, jelentős kiséssal ugyan, de Közép-Európát és Kelet-Európa nagy részét is elérte az az ipari fejlődés, mely fokozatosan felbontotta az évszázadokon át önellátó társadalmi közs-

ségeket, társadalmi csoportokat, ideértve elsősorban a családokat, a falusi közösségeket, a hagyományos foglalkozási társulásokat, az egyházakat. Egyszerre az egész közösség illetve az azt képviselő állam feladatává vált azoknak a szociális problémáknak az elrendezése, amelyeket a hagyományos társadalmi csoportok addig maguk oldottak meg. Nemcsak a betegek és öregek gondozása, hanem a munkanélküliek és családjuk elemi szükségleteinek kielégítése, a munkavállalók és munkaadók szerződéses viszonyában naponta újratermelődő konfliktusok, a városok gyorsan növekvő népességének elsődleges szükségleti cikkekkel való ellátása (olyan területeken, ahol a gyors fejlődést a magánkezdeményezés nem tudta követni), az ehhez igazodó kommunális intézmények létrehozása csak egyes elemeit jelzik azoknak a megoldatlan kérdéseknek, amelyek alig néhány esztendő alatt egyértelműen bizonyították, hogy közösség számára nem felel meg többé az állam és társadalom viszonyának a liberális alkotmányos állam keretei között kialakított modellje. Azt mondhatnók, hogy olyan társadalmi konszenzus jött létre, mely a legégetőbb szociális problémák enyhítése érdekében olyan életviszonyok területén is sürgette az állami beavatkozást, amelyektől a liberális alkotmányos állam eleve távol kívánt maradni.

A munkásmozgalmon belül több olyan irányzat is kialakult, mely alapvető feladatát abban látta, hogy az államhatalom közbejöttével szorítsa rá a munkaadókat bizonyos "szociális" engedményekre. A XIX. század végén főként a munkanélküliség csökkentése, a munkanélküli segély, a minimális bérek, a munkaidő maximálása, kezdetleges munkavédelmi rendszabályok, a beteggé vagy munkaképtelenné vált munkások segélyezésének szervezett biztosítása jelzik az elemi szociális igényeket. Az egyházak is új módon vetették fel az állammal szemben támasztott követelményeket. A katolikus egyház részéről hivatalos formában elsőként XIII. Leo pápa

Rerum Novarum kezdetű enciklikája (1891) foglalta össze a szociális kérdések rendezésében az államra hárított feladatokat. Egyben rámutatott azokra a bajokra is, ahol az orvoslást nem az államtól kell várni, hanem csak a társadalom öntevékenységének fokozása, ennek érdekében új, elsősorban nem magánérdekeket, hanem közcélokat szolgáló szervezetek kialakítása hozhat megoldást.

● Az Enciklika létrejöttét az egyházon belül mélyreható viták és vizsgálatok előzték meg - az európai kontinens legfejlettebb ipari országaiban. Az egyházon belül két irányzat alakult ki. A francia és a belga egyház továbbra is a liberális elveket védelmezte, míg a német és angol felfogás számos kérdésben elodázhatatlannak vélte az állami eszközök igénybevételét. Az Enciklika az utóbbi álláspont felé hajlott, ám bizonyos kompromisszumokkal. Különösen a munkaidő, a munkabér, a gyermek- és nőmunka, valamint a sztrájk kérdéseit ítélte olyannak, amiben támogatni, sőt igényelni kell az állami beavatkozást, illetve a megfelelő törvényhozást. Ám ezekben az ügyekben is csak indokolt szükség esetén és megfelelő korlátok között. "Ha tehát megesik, hogy a munkások lázongó magatartása s ennek folytán a sztrájkok veszélyt jeleznének, ha a család természetes kapcsolai náluk meglazulnának, ha vallásosságuk az áhitat-gyakorlatra való idő és alkalom hiánya miatt kárt szenvedne; ha a jó erkölcsöket a műhelyekben a két nembeliek együttes foglalkoztatása vagy más kísértések veszélyeztetnék, a munkaadók a munkásokat igazságtalan terhekkel és oly kikötésekkel sanyargatnák, amelyek az emberi méltósággal ellenkeznek, ha egészségüket veszélyeztetni az erőltetett, nemükkel és korukkal arányban nem álló munka: minden esetben megtartva a mérséklet határait, közbe kell lépnie a közhatalomnak s a törvényhozásnak. E határokat ugyanazon ok jelöli ki, mely a törvényhozás segítségét sürgeti, ti., hogy a törvény többre ki ne terjedjen s tovább

ne menjen, mint ezt a bajok orvoslása s a veszélyek elhárítása megköveteli" - olvashatjuk az Enciklika általános részében.

Az Enciklika lényegében ugyanazokra a kérdésekre keresi a választ, amelyet a nemzetközi munkásmozgalom is előtérbe állított. Erre az Enciklika első magyar fordítója és magyarázója (Prohászka Ottokár) külön is szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet. Eszerint az Enciklika első fő-részeiben a pápa azt tárgyalja, hogy mit mondanak az egyház tanításai a szociális bajokról és azok orvoslásáról, a második rész az állam, a harmadik rész az egyesek, különben a munkaadók, a munkások, az egyesületek és az egyházi szervezetek feladatait elemzi. "E három főrészt megelőzi a szocialista alaptennak erőteljes cáfolata, melyben a pápa a magántulajdon jogosultságát vizsgálja." - olvashatjuk az Enciklikához fűzött jegyzetekben. Nagyon érdekesek, tanulságosak s a korszakra jellemzőek Prohászka további megjegyzései is. Így pl. kimutatja, hogy Marx és Aquinói Szt Tamás a munkáról ugyanazt vallják, mindkettőjük számára "a munka az egyedüli érték, amelyet az etikus és szociális kérdésekben számba kell vennünk. Ehelyütt a pápa a magántulajdon alapjául a munkát veszi föl." Prohászka külön is szükségesnek tartotta kiemelni az Enciklikának azokat a részeit, ahol a pápa óvott az állami beavatkozás túlságos kiterjesztésétől. "A pápa mindenütt ostromolja azon felfogást, mely az államot az ember s a család rovására emeli s hatalmi körét tágítja. E felfogás természetellenes s az ember elnyomására vezet."

Az államhatalmat kézben tartó polgári politikai pártok elsősorban a társadalmi ellentétek tompítását várták a "szegényügy" új módon való elrendezésétől, vagy azoktól az állami-jogi eszközöktől, amelyek általában a dolgozók, a munkások szociális helyzetének javítását célozták. Ezért mindaddig támogatták a szociális igények kielégítését,

illetve annak érdekében a gazdaság rendjébe való állami beavatkozást, míg ez nem veszélyeztette magának a tőkés termelési rendnek a lényegét, a termelési eszközökkel való rendelkezés jogát és a tőkések államhatalmát. A szervezett szegényellátás és a munkásvédelem összeolvadása jelentősen előmozdította annak a már említett társadalmi konszenzusnak a kialakulását, amire a XIX. század végén, és a XX. század elején a lassan bontakozó szociális törvényhozás épült.

Általában ehhez a szociális törvényhozáshoz vezetik vissza a szociális állam kezdeteit, bár hangsúlyozzák, hogy jelentős eltérés van az első világháború előtti, konkrét politikai küzdelmek eredményeként elfogadott eseti szociális törvények és az első világháborút követően létrejött "szociális államiség" és az ezt tükröző ún. szociális alkotmányok között. Ezek a szociális alkotmányok (részint az oroszországi szocialista forradalom nyomán elfogadott első szovjet alkotmány hatására) nem csupán a gazdasági, kulturális, szociális jogok egész csoportját alakították ki és emelték az alaptörvény szintjére, hanem sokszor azokat az intézményeket is, amelyek jelentősen kiszélesítették az állami beavatkozás lehetőségét a társadalom ügyeibe. A szociális alkotmányok egyik válfajaként már ún. átmeneti alkotmányokkal is találkozunk. Ezek az alkotmányok a termelés eszközök államosításának illetve társadalmasításának lehetőségeit prognosztizálva, mintegy jelezni kívánják a szocializmushoz való békés átmenet programját illetve eszközeit. Ilyen átmeneti alkotmány volt pl. az 1919. évi Weimari alkotmány, de az 1931. évi spanyol köztársasági alkotmány is.

12. Az első szovjet alkotmány és a két világháború közötti szovjet szocialista alkotmányok hatása az alkotmányjog szabályozási tárgyainak alakulására

a/ Az oroszországi októberi forradalmat (1917. okt. 26.) követően kiadott első dekrétumok még nem említik az átalakulás jellegét. A dekrétumokban megfogalmazott célkitűzések egy része a polgári demokratikus intézmények létrehozás-

sát illetve fejlesztését ígéri (a népképviselői intézmények, így Alkotmányozó gyűlés időben történő összehívása, illetve ennek döntésétől függően választott parlament, továbbá a népképviselőre épülő helyi önkormányzatok és különböző szakmai önkormányzatok megteremtése). Ami a szociális és kulturális programot illeti: az első dekrétumok e tekintetben sem mentek túl a fejlett országokban ebben az időben már többé-kevésbé elfogadott célokon, illetve ami ezeken túlmutat az inkább a háború miatt katasztrófálissá vált ellátási helyzet javítását ígéri. "A szovjet hatalom ... gondoskodik a városok kenyérrel, a falvak közszükségleti cikkekkel való ellátásáról" - olvashatjuk II. Kongresszus által október 25-én elfogadott, "A munkásokhoz, katonákhoz, parasztokhoz" intézett első felhívásban, mely röviden összefoglalja az új szovjet hatalom által legfontosabbnak ítélt politikai gazdasági és szociális teendőket. Ez nyilvánvalóan olyan, a szükséghelyzet által diktált feladat, ami nem válhatott az alkotmányjog szabályozási tárgyává. A gazdaság egészét a felhívás két további rendelkezése érinti. Az egyik a munkásellenőrzés bevezetése az üzemekben (tehát még nincs szó az ipar államosításáról), a másik a nagybirtokok nacionalizálása, pontosabban "a földesúri, a cári koronabirtokokhoz és a kolostorokhoz tartozó földeknek megváltás nélkül a parasztbizottságok rendelkezé-

sére bocsátása". Tudjuk, hogy a földről szóló dekrétum ennél jóval messzebb ment, az ugyanis általában megszüntette a föld magántulajdonát, minden földet "az állami földalap" részének tekintett, a földhasználat különböző formáinak kialakítását pedig a helyi önkormányzatokra bízta. Ezen belül a kollektív földhasználat különböző formái mellett a bér-munka alkalmazásának a kizárásával helyet kapott az egyéni földhasználat is. Jól tudjuk, hogy a földről szóló dekrétumba foglalt megoldások egészében az eszer párt földreform programját tükrözik, s valójában a hagyományos, az évszázadok óta működő falusi földközösségeket tekintették mintának.

Ugyancsak a cári Oroszország sajátos viszonyait tükrözte az 1917. november 2-án kiadott dekrétum, mely "Deklaráció Oroszország népeinek jogairól" címet viselte, és Oroszország minden nemzetisége számára elismerte a szuverén állam alapításának jogát - beleértve a szovjet államból való kiválás jogát is. Ez már olyan célkitűzés, mely nyilvánvalóan számot tarthat arra, hogy az alkotmányjog szabályozási tárgyhöz tartozó új elemként fogjuk fel. Ám az ebben a dekrétumban megfogalmazott általános elvek tartalmát illetve gyakorlati realizálását jelentősen korlátozták az 1918 januárjában tartott III. szovjet kongresszus határozatai. E határozatok szerint ugyanis a nemzetek illetve nemzetiségek önrendelkezési elvét "csak a szocializmusért folyó harc eszközeként" lehet felfogni s "ezt az elvet alá kell rendelni a szocializmus elvének" - vagy ami akkor ezzel egyet jelentett, a munkásosztály érdekeinek. (Lásd erről részletesen Kovács István: A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. Bp, 1982. 68. old.)

1918 januárjától, illetve az Alkotmányozó Gyűlés felosztatásától indult el az a folyamat, mely egyértelműen a termelési eszközök szocialista tulajdonát és a proletariátus diktatúrájának szocialista államát kívánta megvalósí-

tani. A szovjetek 1918 januárjában tartott III. kongresszusán határozták el az első szovjet alkotmány előkészítését is. Meg kell mondani, hogy a forradalmat követő első időszakban a Bolsevik Párt nem támogatta az alkotmány létrehozását. I.P. Sztucska (igazságügyi népbiztos, később az alkotmányjog professzora) meg volt győződve arról, hogy a proletariátus diktatúráját megvalósító szovjet állam számára szükségtelen akadályt jelent az írott alkotmány.

"Még olyan híres állami vezető és ismert jogász is, mint P.I. Sztucska, aki 1918-ban igazságügyi népbiztos volt, kételkedett az alkotmány kidolgozásának szükségességében. Hibásan úgy gondolta, hogy a kapitalizmusból a kommunizmusba való átmenet nem fér el "írásban rögzített alaptörvény keretei között", s hogy a proletariátus diktatúrája "rosszul illene össze olyan szavakkal, mint "írott törvény" - olvashatjuk szó szerint egy, a szovjet alkotmány történetét tárgyaló legújabb műben is. (V.ö.: Ju. Sz. Kukuskin - O.I. Csisztyakov: Ocserk isztorii szovjetszkij konsztitucii. Moszkva, 1987. 11. old.)

Az igazság az, hogy Sztucska ezt az álláspontját az 1918. évi, majd az 1924. évi szovjet alkotmányok elfogadása után sem adta fel. Az volt a véleménye, hogy az alkotmány szabályai a proletárdiktatúra viszonyai között, valójában nem jogszabályok, hanem olyan "szervezési normák", amelyek mintegy "reprezentálják" - nyilvánosan kifejezésre juttatják - a szovjet hatalom munkamódszereit - a politikai hatalom gyakorlásában. Lényegében ezt vallja "A proletariátus és a parasztság államáról és annak alkotmányáról" szóló tanulmány c. 1926-ban kiadott művében is. (V.ö.: I.P. Sztucska: Ucsenie o kresztjansztva is ego konsztitucii SzSzsZR i RSzFSz R. izd. 5. Moszkva, 1926. 291. old.)

Ez persze nem csak azt bizonyítja, hogy milyen hosszú utat kellett megtennie a szovjet hatalomnak az írott törvény létjogosultságát tagadó első igazságügyminiszterétől a

Gorbacsov által meghirdetett szocialista jogállam koncepciójáig, hanem megkímél bennünket attól is, hogy októberi forradalom előtti időszakban kutassunk valamiféle "chartá-lis szocialista alkotmányról" vallott elképzelések után. Az alkotmányhoz az októberi forradalom után nem a Bolsevik Párt, hanem átmeneti szövetségesei, a baloldali eszerek ragaszkodtak. (Úgy vélték, hogy a tömegekben benne él a várakozás az alkotmány iránt. Ezt ki kell elégíteni.) Lenin végül elfogadta javaslatukat, sőt felismerte az írott alkotmányban rejlő új lehetőségeket - a központi szovjet hatalom erősítésének és az új munkáshatalom nemzetközi propagandájának szolgálatában. (Legalábbis annak idején ennek a kettős feladatnak teljesítésében látta az első szovjet alkotmány legfontosabb funkcióit.)

Igaz, hogy az alkotmány kidolgozását már a szovjetek 1918 januárjában tartott III. kongresszusa elhatározta, ám a közbenjött nemzetközi események miatt csak a Bresztlitovszki békét becikkelyező IV. szovjet Kongresszus (1918. március 14-16.) után indulhatott meg az alkotmány előkészítése. Az előkészítő bizottság csak 1918 áprilisában jött létre, s 1918. július 4-én tervezetét már be is nyújtották a szovjetek V. kongresszusán, ahol 1918. július 10-én fogadták el. Mindez azt mutatja, hogy alig három hónap állt rendelkezésre az alkotmány előkészítéséhez. Közben az előkészítő bizottságnak és közvetlenül Leninnek foglalkoznia kellett több olyan tervezettel, amelyet az eszerek, az anarchoszindikalisták javasoltak. De maga az igazságügyi népbiztosság is több variánst készített. Az igazság az, hogy még 1918 júniusának végére sem készült el a végleges tervezet.

Az alkotmány elfogadását egyébként sürgette az egyre bonyolultabbá váló nemzetközi helyzet, az intervenciós csapatok megjelenése, az éhínség, a baloldali eszerek akciói, akik puccsot és felkelést készítettek elő Moszkvában, ezen

kívül a német követ meggyilkolásával - július 7 - a németekkel kötött béke felmondására is okot kívántak szolgáltatni. A baloldali eszerek felkelését július 7-én és 8-án verték le. Az ezt követő napon tárgyalta és fogadta el a szovjetek V. kongresszusa (1918. július 10.) az alkotmányt. /V.ö.: Szjezdü szovetov v posztanovlennijah i rezolucijah (Red. A. Alinov...) Moszkva, 1965. 63-68. old./

Az alkotmány viszonylag rövid időre szabott előkészítése során szívesen nyúltak vissza a már ismert forradalmi hagyományokhoz. Főként a francia forradalom első alkotmányát (1791) hasznosították. Ennek hatása mind az alkotmány szerkezetén, mind az alkotmány szabályozási tárgyain erőteljesen érezhető. (Lásd erről Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. Bp., 1962. 121. old.)

A szabályozási tárgykörök egyezése természetesen nem jelentett tartalmi azonosságot. Az első szovjet alkotmányt is deklaráció vezette be, nevezetesen "A dolgozó és kizsákmányolt nép jogairól" szóló deklaráció. Ezt a deklarációt 1918 januárjában fogadta el a szovjetek III. kongresszusa. Valójában nem az alapvető jogokról, hanem a szocialista forradalom programjáról szó, azaz a kizsákmányolás végleges felszámolásáról, a proletariátus diktatúrájáról, mint a szocializmusba való átmenet államáról, a kizsákmányolók egyenjogúságának felszámolásáról és a hatalomból való teljes kiszorításáról, a világforradalomról, mint végleges célról, melynek csak egyetlen láncszeme az oroszországi forradalom. Ezt követi "Az alkotmány általános rendelkezései" címmel az alapvető jogok összefoglalása. Ezek a jogok azonban nem "az ember és polgár" jogai, hanem kifejezetten "a dolgozók jogai". Elsősorban ezzel magyarázható, hogy az alkotmány nem "a jogok formális, azaz jogi biztosítékaira", hanem azok ún. materiális (anyagi) biztosítékaira helyezte a hangsúlyt. Azaz az alkotmány azt ígérte, hogy a korábbi kizsákmányoló állam viszonyai között elnyomott, fejlődé-

sükben visszaszorított dolgozók számára az új államhatalom fogja biztosítani a felemelkedés eszközeit, azaz az alkotmányban foglalt politikai, gazdasági, szociális, kulturális jogok megvalósításának anyagi feltételeit. A jogok listája egyébként igen rövid. Nevezetesen: lelkiismereti, véleménynyilvánítási, gyülekezési, szervezkedési szabadság; művelődéshez való jog; a munkához való jog, mely mint minden dolgozó számára természetes és magától értetődő kötelezettség kapott megfogalmazást. Az állampolgári egyenjogúság helyén az alkotmány a nemzetiségi illetve faji megkülönböztetés tilalmát mondta ki. Majd ismételten is kifejezte, hogy az alkotmányban foglalt jogok csak a dolgozókat illetik. Végül külön is intézkedett arról, hogy az alkotmányos jogokat senki sem használhatja fel a szocialista forradalom érdekei ellen. "A munkásosztály egészének érdekeitől vezéreltetve az Oroszországi Föderatív Szovjet Szocialista Köztársaság egyes személyeket és csoportokat megfoszt azoktól a jogoktól, amelyeket a szocialista forradalom érdekeinek rovására gyakorolnak." (Alk. 23. §.)

Az alkotmányból egészében hiányoztak az igazságszolgáltatás szervezetére és a gazdaság igazgatásának szervezete vagy alapelveire vonatkozó szabályok. Nem azért, mert ezeket nem tekintették az alkotmányjogi szabályozás tárgyának. A két nagy terület azért maradt ki az alkotmányból, mivel az új típusú intézmények az alkotmány elfogadása idejére még egyáltalán nem alakultak ki. Ez egyben jelzi azt is, hogy az első szovjet alkotmány nem lezárta, hanem inkább megnyitotta a szocialista alkotmányjog kialakulásának és fejlődésének első időszakát.

⑤ Az egyes szovjet köztársaságokban elfogadott első szocialista alkotmányok általában az első szovjet alkotmányt tekintették mintának, de többnyire továbbfejlesztették, bővítették szabályozási tárgyait.

A magyar tanácsköztársasági alkotmány (1919. június 29.) is több új szabályozási tárggyal szélesítette az alkotmány anyagát. Így pl. részletesen szabályozta "a gazdaság irányításának" központi szervezetét és a nemzetek jogait. Nagyon érdekes, hogy a Magyar Tanácsköztársaság alkotmánya sem szabályozta a bírói szervezet kérdéseit. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy a Tanácsköztársaság jogászai eléggé jól ismerték a szovjet köztársaságban kialakult megoldásokat, tudomásuk volt arról is, hogy ezeket a szovjet köztársaságban sem tekintették véglegesnek. Valószínűleg nem véletlen, hogy alig néhány nappal a tanácsköztársasági alkotmány elfogadása előtt a Proletárjog című folyóirat külön cikkben tájékoztatta olvasóit a szovjet bírói szervezet "átmeneti helyzetéről".

A volt cári Oroszország területén kialakult szovjet köztársaságok első alkotmányai közül szabályozási tárgykörüket tekintve külön figyelmet érdemel az 1922 februárjában, tehát az új gazdaságpolitikai (NEP) meghirdetése után elfogadott grúz alkotmány. Ez mintegy összefoglalja a szovjet hatalom első négy esztendejének tapasztalatait.

E tapasztalatok szerzését és értékesítését jelentősen megkönnyítette az, hogy ebben az időben a Grúz Köztársaság vezetésében jelentős számban vettek részt azok a pártmunkások, akik korábban, a grúz mensevik kormány uralma idején (1918. május - 1921. február) emigránsként éltek Moszkvában és ott vettek részt a Bolsevik Párt illetve a Kommunista Internacionálé munkájában.

Az alkotmányjog szabályozási tárgykörének kiszélesedését jól szemléltetik az alkotmány egyes fejezetei. Az első nagy fejezet a társadalmi berendezkedés alapintézményeit jellemzi, ideértve az állam egész gazdasági politikájának fő vonásait is. Ezt követően összesen nyolc fejezet (V-XII. fejezetek) igen részletesen szabályozza a központi

állami szerveket. Így külön-külön fejezeteket szentel az alkotmány nemcsak a kongresszusnak és a központi végrehajtó bizottságnak, hanem az önálló hatalmi szervként felfogott prezídiumnak, a népbiztosok tanácsának, a népbiztosságoknak, a munkás-paraszt felügyeletnek és a gazdasági igazgatás központi szerveinek. A központi végrehajtó bizottság és a kongresszus hatáskörét szabályozó fejezet zárja a központi szervekre vonatkozó anyagot. Őt fejezet (XIII-XVII.) a helyi igazgatás felépítését, működését rögzíti. (A helyi kongresszusok, illetve szovjetek és azok végrehajtó bizottságai, a végrehajtó bizottság osztályait és azok alárendeltségét, a központi és helyi hatalom egymáshoz való kölcsönös viszonya külön fejezeteket kaptak.) A XVIII. fejezet a bíróságok szervezetének és működésének fő vonásairól, a XIX. fejezet a költségvetési jog alapjairól rendelkezett. A választási rendszer részleteiről három fejezet intézkedett (XX-XXII. fejezetek). Jellemző pl, hogy magában az alkotmányban külön-külön fejezetek szabályozták a választójogot, a választási eljárást, a választások ellenőrzését és a visszahívást. A XXIII. fejezet a szokásos formában szabályozta a címer, zászló, főváros kérdéseit.

→ Az alkotmányjogi szabályozás tárgyainak ez a kiszélesedése főként azzal magyarázható, hogy az alkotmány előkészítése és elfogadása olyan időszakra esett, amikor az OSzFSzK-ban nemcsak a büntetőjog és polgári jog, hanem általában az összes jogágak, így az államjog és államigazgatási jog területén is nagyarányú kodifikációs munkálatok indultak el.

c/ Az időszak nagyszabású államjogi-alkotmányjogi kodifikációs elképzeléseinek egyébként nem az 1922. évi grúz alkotmány az utolsó dokumentuma. Ebben az időszakban szinte az alkotmányjog egész anyagára kiterjedő "kodifikációs mozgalomnak" lehetünk tanúi. Ennek eredményeként 1923 folyamán egymás után jelentek meg a Szovjetunió központi

végrehajtó bizottságáról és prezídiumáról, a népbiztosok tanácsáról, a népbiztosságokról, a legfelsőbb bíróságról stb. rendelkező szabályzatok, melyek egy-egy kódex rendszerességével és részletességével ölelték fel az adott intézmény szervezetével, hatáskörével, működésével kapcsolatos joganyagot. Közvetlen hatásuk egészen a legutóbbi idő-kig kimutatható. De a jogászai munka irányában megnövekedett igényeket jelzi az a számos tárgykört felölelő vizsgálat is, ami az akkor szerveződő Szovjetunió új alkotmányának tudományos megalapozottságát lett volna hivatott biztosítani. Lenin javaslatára számos bizottságot küldtek ki a szövetségi (pontosabban: államszövetségi, tehát konföderációs) alkotmány egyes részeinek kidolgozására. Sztálin azonban - amint nyilvánvalóvá vált Lenin betegségének súlyosbodása, s az, hogy többé nem lesz munkaképes, a bizottságokat szinte napok alatt felszámolta, majd hetek alatt elkészíttette a föderatív jellegű Unió alkotmányának tervezetét, amit 1923. július 6-án a Szovjetunió Központi Végrehajtó Bizottságának rendeletével (ukázával) hatályba is léptetett.

A Szovjetunió Szovjetjeinek II. Kongresszusára (1924. január 31.) már csak az a feladat várt, hogy ezt a döntést tudomásul vegye. Így jött létre egy olyan szocialista alkotmány, mely egyértelműen az ún. államszervezeti alkotmányok válfajához sorolandó. A társadalmi berendezkedés az alapvető jogokra vonatkozó viszonyok rendezése egészében kívülrekedt a Szovjetunió 1924. évi alkotmányán. Ezeket az egyes szövetségi köztársaságok alkotmányai tartalmazták, mégpedig az első szovjet alkotmánytól örökölt hagyományokra támaszkodva. A kizsákmányoló osztályok likvidálását és a szocializmus alapjainak lerakását követően, a harmincas évek derekán esedékessé vált az alkotmány általános revíziója.

d/ Az 1936. évi alkotmány - szabályozási tárgykörét tekintve az 1924. évi szövetségi alkotmányt vette alapul - kiegészítve azt a társadalmi berendezkedés alapelveit és az alapvető jogokat rögzítő fejezetekkel.

Ma már azt is világosan látjuk, hogy az alkotmány számos rendelkezése, a köztük főként azok, amelyek a szovjet hatalom és társadalmi berendezkedés demokratizmusát kívánták bizonyítani, elsősorban nem a szovjet állam belső feltevéseit, hanem a nemzetközi munkásmozgalom által támasztott igényeket, a mozgalom nemzetközi propagandájának célkitűzéseit tartotta szem előtt. Ez egyben azt is jelenti, hogy az alkotmány nagy részét maguk az alkotmány szerkesztői sem jogszabálynak, hanem inkább ideológiai-propaganda eszköznek szánták. Az alkotmány a német nemzeti szocializmussal szemben, a III. Internacionálé politikai irányvonala-hoz igazodva igyekezett dokumentálni, hogy a szovjet rendszer túljutott a kezdeti nehézségein, megtörtént a szocializmus alapjainak lerakása, ez módot nyújt arra, hogy a szinte folyamatosá vált szükségállapot viszonyait valóságosan funkcionáló alkotmányjogi intézmények váltsák fel. Az olasz fasiszmusnak és a német nemzeti szocializmusnak a klasszikus alkotmányos intézményeket, a demokratikus választásokra épülő képviselői rendszert, a népszuverenitást, az állampolgárok egyenjogúságát, az alapvető jogokat, az alkotmányosságokat és törvényességet tagadó tételeivel szemben az új szovjet alkotmány ennek éppen ellenkezőjét, a klasszikus intézmények megbecsülését, azokhoz való visszavonulást kívánta hangsúlyozni.

Főként ezzel magyarázható, hogy az 1936. évi alkotmány nemcsak újra beiktatta a törvényt a szovjet jogrendszerbe, hanem a törvényalkotás jogával kizárólag az Unió és a köztársaságok legfelsőbb szovjetjeit, mint a legdemokratikusabb választójog alapján, közvetlenül választott, a parlamentek mintájára állandóan és folyamatosan működő legfel-

sőbb képviseleti szerveket ruházta fel. A forradalom óta ugyanis a jogalkotás elsősorban dekrétumokra, de főként a kormány és a Központi Végrehajtóbizottságok Elnökségeinek rendeleteire épült. Az alkotmány megszüntette a Legfelsőbb Szovjetek Elnökségei jogát arra, hogy a törvényeket módosíthassák. Az Elnökségeket (prezídiumokat) csak a törvények értelmezésének joga illette meg. (Igaz ugyan, hogy az alkotmánynak ezt a rendelkezését alig néhány hónappal az 1936. évi alkotmány hatálybalépése után törölték, s a prezídiumok újból megkapták azt a jogot, hogy törvényerejű rendeleteikkel módosítsák a hatályos törvényeket. Ez módot adott arra, hogy a Legfelsőbb Szovjetek Üléseit évente alig néhány napra szorítsák, az általuk hozott törvényeket újból rendeletekkel helyettesítsék. Ez a módosítás azonban már közel sem kapott olyan propagandát, mint a törvény rehabilitálása.) Egészében el lehet mondani, hogy az 1936. évi alkotmány alkalmas volt olyan láttszat keltésére, hogy a sztálin nevével fémjelzett politikai rezsím alapvető váltoást jelent a szovjet hatalom fejlődésében, hiszen az új politikai rezsím megbecsüli és magáénak tekinti a jogi kultúrának mindazokat az elemeit, amelyek a történelmi fejlődés során demokratikus vívmányokként jelentek meg, és amelyek korunkban az emberiség közös kultúrkincseihez tartoznak.

Az 1936. évi új alkotmánynak az antifasiszta küzdelem eszközeként való megfogalmazását támogatták a Kommunista Internacionálé VII. Kongresszusának (1935. július 25. - augusztus 25.) állásfoglalásai. E kongresszus, amikor nemzetközi méretekben a kommunista pártok feladatává tette a legkülönbözőbb társadalmi osztályokat és rétegeket átfogó antifasiszta népfrontok kialakítását, egyben újrafoglalmazta a nemzetközi kommunista mozgalomnak a polgári demokrácia intézményeihez és a demokratikus szabadságjogokhoz való viszonyát. "Nem vagyunk anarchisták, s

egyáltalán nem közömbös számunkra, hogy milyen politikai rendszer van egy adott országban: burzsoá diktatúra-e polgári demokrácia formájában, akárcsak a legmegnyirbáltabb demokratikus jogokkal és szabadsággal is, vagy pedig burzsoá diktatúra a maga leplezetlen, fasiszta formájában. Noha mi a szovjet demokrácia hívei vagyunk, védelmezni fogunk minden arasznyi demokratikus vívmányt, amelyet a munkáosztály hosszú évekig tartó, szívós harcban küzdött ki, és elszántan harcolni fogunk ezeknek a vívmányoknak a kiszélesítéséért." (V.ö.: G.M. Dimitrov: Válogatott cikkek és beszédek. 8p., 1952. 149. old. Zárszó az Internacionálé VII. Kongresszusán.) Nyilvánvalóan az sem volt véletlen, hogy Nyikolaj Buharinra, a III. Internacionálé egyik legismertebb és legrégebbi tisztségviselőjére, egyben az antifasiszta propaganda egyik legműveltebb szakértőjére bízták az alkotmány legfontosabb tételeinek kidolgozását. Buharin jól ismerte a korabeli szervezőtudomány eredményeit, különösen a korabeli szervezőtudománynak a laikus választott képviseleti szervek és a szakértő apparátusok viszonyának optimalizálásáról vallott nézeteit. (A szakértő apparátusok által előkészített, rugalmasan megfogalmazott általános elvek elfogadása, valamint ezek realizálásának általános ellenőrzése a képviseleti szerveknél, a részletezés és a konkrét ügyekben való döntés minden esetben a szakértő apparátusoknál.) Ez erőteljesen érezhető az államszervezet felépítését és működését meghatározó fejezetek anyagán. De talán ennél még jelentősebb, hogy Buharinnak tulajdonítják az 1936. évi alkotmány demokratikus díszleteinek megalkotását. Ebben szakértő munkatársai voltak Karl Radek és Pasukanisz, a Szovjetunió Állam- és Jogtudományi Intézetének akkori igazgatója. (V.ö.: Kun Miklós: Buharin. 8p., 1988. 317. old. és kk.) Az igazsághoz hozzátartozik, hogy Buharint alig néhány hónappal az alkotmány elfogadása (1936. december 5.) után, 1937-ben letartóztatták, s koncepciós per áldozataként 1939-ben kivégezték.

Az egész Kommunista Internacionálé közreműködött abban, hogy az egész világon, de különösen Nyugat-Európában

és Amerikában megismerjék az új alkotmány demokratikus vívmányait, különösen azokat az intézményeit, amelyek a klaszszikus alkotmányosság elveihez való visszatérést voltak hivatva bizonyítani. A tőkés országok sajtója az új alkotmányt - a szovjet állam életében - egyenesen korszakváltásként ünnepelte. Különösen az októberi forradalom óta eltelt közel két évtized politikai gyakorlatához viszonyítva. Az Észak-Amerikai Egyesült Államok hivatalos körei kifejezetten úgy értékelték, hogy annak "egyenesen liberális színeze van". Hasonló módon magyarázták és értékelték az 1936. évi szovjet alkotmányt Anglia és Franciaország sajtóügynökségei. (Lásd erről: Kukuskin - Csisztyakov i.m. 148-149. old.) Ezt a propagandát és ezt az értékelést egyáltalán nem veszélyeztette, sőt inkább segítette az a nemzetközi trockista sajtó, mely az új alkotmányt úgy mutatta be, mint a szovjetek hatalmának és a proletariátus diktatúrájának felszámolására szolgáló eszközt. Ennek bizonyítékeként az új alkotmány által favorizált parlamentáris formákra hivatkozott.

Igy talán érthetővé válik az a mítosz, amellyel az 1936. évi alkotmányt, annak egész rendszerét és szabályozási tárgyait körülvezték. Az alkotmány tartalmát évtizedeken át nem illethette bírálat. Éppen olyan befejezett, örök életű műnek számított, mint az államról szóló Lenini-Sztálini tanítás. Trajnin akadémikust veszélyes elhajlással, azt is mondhatnók "revizionizmussal" vádolták azért, mert az általa szerkesztett tankönyv egyik-másik részében nem az alkotmány szerkezetét követte. Sőt odáig merészkedett, hogy olyan állampolgári jogokat is tárgyalt, amelyek nem szerepeltek az alkotmányban. Ezért kegyvesztetté vált. /A tankönyv 1948-ban jelent meg Moszkvában, "Szovetszkoje Goszudarsztvennoje Pravo" (Szovjet államjog) címmel. A tankönyvet bíráló cikkek adatait részletesen közli a szovjet államjog bibliográfiája. Lásd: Szovetszkoje Goszudarszt-

vennoje Pravo. Bibliografija 1917-1957. Moszkva, 1958. 28. old./

Mindezek hozzájárultak ahhoz, hogy ez az alkotmány évtizedekre döntő módon befolyásolta nemcsak a szovjet alkotmányjog, hanem a II. világháborút követően kialakult népi demokratikus országok alkotmányjogának, illetve az alkotmányjog szabályozási tárgyainak alakulását.

13. A jóléti állam és a demokratikus szociális jogállam kialakulásának hatása az alkotmányjog szabályozási tárgyaira

A nyugati világ országai-
ban a II. világháború
után tovább erősödött az
a tendencia, amely a két
világháború közötti idő-
szakban a szociális állam
és a szociális alkot-
mányok keretei között ki-

bontakozott. Ennek során megjelent az ún. jóléti állam, ami azt jelentette, hogy az állam magára vállalta a gazdasági jólét, továbbá a szociális biztonság megteremtését és fenntartását. Ez azonban újabb ellentmondásokat szült. Nyugat-Európa országaiban ma már egyre gyakoribb az a nézet, mely a jóléti államot elsősorban olyan "szolgáltató" vagy "elosztó" mechanizmusnak tekinti, mely messze túlmutat a hagyományos és a tulajdonképpeni értelemben vett állami-jogi eszközök számára fenntartott határokon és a társadalmi élet úgyszólván minden területén jogosultnak véli az állami beavatkozást. Ezt olyan torzulásként fogják fel, amelyet korrigálni kell. A fejlődés perspektíváját, a javasolt megoldásokat tekintve azonban már igen sok az egymással szögesen szemben álló felfogás. Az ellentétek ilyen vagy olyan feloldása az alkotmányjog tárgyának alakulását is jelentősen befolyásolhatja.

a/ Eléggé általánosnak tekinthető az a felfogás, mely a jóléti állam kialakulását befejezett ténynek tekinti, s csupán erra hívja fel a figyelmet, hogy az állami feladatok, illetve az állami tevékenység állandó és folyamatos kiterjesztésének eredményeként szükségszerűen "összefolyik" az állam és a társadalom. Ennek konzekvenciájaként át kell rendeznünk az államról vallott korábbi felfogásunkat. "Amilyen mértékben az állam és a társadalom egybefolynak - függetlenül attól, hogy azt különböző társadalompolitikai elképzelésekből kiindulva, illetve egymástól eltérő világnézeti alapokon állva üdvözlik vagy kárhoztatják - az állam funkciója és arculata ma már teljes egészében átalakult."

"Je mehr Staat und Gesellschaft ineinanderfliessen - mag man mag das von sozialpolitischer weltansehenlicher Sicht aus begrüßen oder bedauern - ist die Funktion des Staates und das Antlitz des Staates ein völlig gewandeltes." (Vö.: Heinz Schäffer: Theorie der Rechtssetzung. Wien, 1988. 168. old.)

Az eltérő társadalompolitikai elképzelésekre, valamint a különböző világnézeti alapokra történő utalás azonban csak igen mérsékelt formában fejezi ki azt a tényt, hogy a jóléti állam viszonyai között az állam és társadalom "összefolyása" súlyos ellentmondásokkal terhes. A nyugat-európai szociológiai, politikai, alkotmányjogi irodalom igen sokat foglalkozik ezekkel az ellentmondásokkal. Jórésztük ma már szinte minden, a jóléti állam problematikájával foglalkozó munkában feltalálható. Így pl. szinte állandóan visszatérő kérdés az, hogy mit értünk közjólétnek vagy "gazdasági jólétnek", mi ennek a felső határa? Az állampolgári egyenjogúság talaján hogy lehet útját állni annak, hogy az állampolgárok tehetségüktől, munkakészségüktől és munkaképességüktől vagy vagyoni helyzetüktől függetlenül ne igényeljék ugyanazt az anyagi ellátást az államtól? Ilyen

felfogások uralkodóvá válása esetén elképzelhetők-e egyáltalán olyan eszközök és módszerek, amelyek társadalmi méretekben fenn tudják tartani az egyéni kezdeményezést és egyéni érdekeltiséget, mint a fejlődés legfontosabb vagy egyik legfontosabb mozgatóját? Mi módon lehetne elérni, hogy az egyenjogú polgárok ne tévesszék össze az esélyegyenlőségre, a szociális hátrányok kiküszöbölésére irányuló jogos igényeiket az egyenlő ellátással? Azt ugyanis a szociális állam is elismerte, hogy az esélyegyenlőség biztosítása jelentős feladatokat hárít rá. Meghatározott szociális szolgáltatások nyújtásával, egészségügyi ellátás megszervezésével, az oktatás, a szakmai képzés és továbbképzés rendszerének kiépítésével, az ezeken keresztül nyújtott kedvezményekkel mindenki számára egyenlő kezdő esélyt kell biztosítani arra, hogy készségeinek és képességeinek megfelelően haladjon saját életútján, ám az állam nem vállalhatja magára, hogy egyben mindenki számára "a sikeres életutat" is garantálja. Ez ugyanis nem sarkallná az egyént személyiségének kibontakoztatására, olyan erőfeszítésekre, melyek készségeivel, képességeivel arányban álló teljesítményekben fejeződnek ki. Az utóbbi évek nyugat-európai államtudományi irodalmában egyre gyakrabban találkozunk azzal a felfogással, miszerint a jóléti állam jövője lényegében attól függ, hogy milyen választ tud adni ezekre az ellentmondásokra. Sokan úgy vélik, hogy végül is "lefaraghatók" a jóléti állam túlzásai (mindenről gondoskodni kívánó "paternalista" vonásai). Ezzel együtt hangsúlyozzák, hogy valójában ma sincs minőségi különbség a szociális állam és a jóléti állam között. A jóléti államot tehát a szociális állam előrehaladottabb válfajának kell tekinteni, mely a szociális államra jellemző eszközökkel, az állam és társadalom viszonyának megváltoztatása nélkül többet kíván tenni azért, hogy az állampolgárok "esélyegyenlősége" közelítsen egymáshoz. Ha azonban a jóléti állam paternalista vonásai

erősödnének, ez a társadalom megfojtását jelentené. Ezzel szembe kell szállni. Többnyire hangsúlyozzák, hogy a demokratikus, pluralista társadalom a jogállamiság eszközeivel élve útját tudja állni az ilyen irányú torzulásnak.

Ezt a tételt általános elvi éllel fogalmazta meg a német jogállam és szociális állam neves szakértője, Karpen hamburgi professzor: "Der Wohlfahrtsstaat bleibt also durchaus ambivalent. Der Begriff kann neben einer positiven Bedeutung als Sozialstaat in fortgeschrittenem Stadium der Entwicklung der mehr gesellschaftlichere Wohlstand besser verteilen will und der zu befürworten ist, auch negativ gekennzeichnet sein, als ein das Leistungsstreben, Eigeninitiative und demokratische Mitarbeit der Bürger abwürgender paternalistische Obrigkeitsstaat in einem neuen Gewande. Jenen gilt es zu fördern, diesen gilt es zu verhindern." (V.ö.: Ulrich Karpen: Die geschichtliche Entwicklung des liberalen Rechtsstaates. Mainz, 1985. 128. old.)

b/ A jóléti állam torzulásai elleni fellépést erőteljesen segítheti, hogy nemcsak az állam, hanem a társadalom is jelentősen átalakult. De talán legalább annyira fontos, hogy ezeknek a változásoknak a lényegét és azok konzekvenciáit viszonylag gyorsan felismerik. Ez főként azzal magyarázható, hogy az utóbbi évszázad folyamán az állam és társadalom egyes összetevőinek, azok egymáshoz való viszonyának vizsgálatában a társadalomtudományok is nagyot léptek előre. Ez alól az alkotmányjog-tudomány sem kivétel. Az alkotmányjog-tudomány pl. még a múlt század második felében is igen egyoldalúan, kizárólag a privátautonómia által uralt és elsősorban a gazdálkodó polgár érdekeit szem előtt tartó civil társadalom (bürgerliche Gesellschaft/civil society) oldaláról közelítette meg az állam és a társadalom viszonyát. Ezt állította szembe "a közösség egészének általános érdekeit" képviselő állammal. Ma már egyre inkább

azok a felfogások kerülnek előtérbe, amelyek hangsúlyozzák, hogy a magánérdekek által uralt "civil társadalom" nem csupán "a tulajdonos", "a gazdálkodó" polgár érdekeihez igazodik. Ellenkezőleg. Ez a civil társadalom egyre inkább differenciálódik, a tulajdonra épülő "gazdasági társadalom" mellett mind erőteljesebb körvonalakat kapnak az oktatási és kulturális, a vallási, a tudományos, a művészeti igények kielégítését célzó társadalmi alakzatok. Sőt, mind világosabban rajzolódik ki egyfajta szociális gondozás, illetve igazgatás társadalmi szférája is - szintén a civil társadalmon belül. De ennél talán még fontosabb, hogy a magánérdekekre épülő civil társadalom mellett mindinkább előtérbe kerül egy olyan társadalmi tevékenységi terület, mely nem a magánérdekeket kívánja szolgálni, hanem maga is a közérdekre tekint. Ez az ún. public society, mely sokszor csak igen nehezen különíthető el ugyan a kifejezetten magánérdekeket szolgáló "civil" társadalomtól, de ma már egyre több sajátos szervezeti és megnyilvánulási formával is rendelkezik. Ilyen szervezeti formák lehetnek nemcsak a különböző politikai pártok, hanem közcélokat szolgáló különböző szövetségek, mozgalmak is, sajátos megnyilvánulási formáik között pedig helyet kaphat a rádió, a sajtó, gyűlések, felvonulások, általában a közvélemény és annak különböző befolyásolási eszközei. A legújabb alkotmányjogi irodalom szerint ezek a tevékenységi területek többé nem so-called "magánszférához, de még nem is államiak". Gyakran úgy jellemezhetők, hogy a különböző magánérdekeket közérdekké kívánják átalakítani (vagy integrálni), s közvetlen céljuk, hogy részt vegyenek az állami akarat kialakításában, vagy legalábbis folyamatosan hatással legyenek annak formálására.

c/ A társadalomnak ebben az egyre differenciálódó szervezetrendszerében fokozatosan átalakult a hagyományos szervezetek (pl. egyházak) szerepe is, emellett számos új-

típusú szervezet is megjelent. Az új típusú szervezetek, szövetségek, mozgalmak jogi formájukat tekintve hosszú időn át megőrizték a civil társadalomra jellemző egyesületek jogi kereteit, és a hagyományos egyesületi szabadság vagy egyesületi jog keretei között működtek. Az azonos jogi forma mögött azonban belső struktúrájuk, tevékenységük, társadalmi szerepük egyre inkább eltért a korábbi egyesületektől. Gondoljunk arra, hogy a hagyományos egyesületek viszonylag kisebb létszámú, többé-kevésbé homogén csoportok jogilag elismert társulásai, többnyire helyi célokkal. Az egyesületek általában elszigetelten működnek, legfeljebb laza kapcsolatot tartanak a hasonló társulásokkal. Tevékenységük hatása szinte kizárólag az egyesületi tagsággal számol. Az egyesülethez való tartozás jogilag is, ténylegesen is önkéntes; az állampolgárok egyéni hajlamaik alapján hozzák létre vagy választják ki a nekik legjobban megfelelő egyesületet. Sem az egyesülethez való tartozás, sem az egyesülettel való kapcsolat megszakadása nem jelent anyagi hátrányt. Az egyesületeknek általában nincsenek hivatásos igazgatási apparátusai, nincsenek fizetett hivatalnokai, a szervező és igazgatási munkát általában maguk a tagok végzik, ingyenesen, önként vállalt megbízatásként.

Nem nehéz belátni, hogy ezektől az egyesületektől nem csak a politikai pártok, hanem azok a nagy, főként szakmai alapon szervezett érdekcsoportok és szövetségek is jelenlétben különböznek, amelyek sokezeres, esetenként több millió tömegeket fognak át, országosan tagolt hálózatokkal, hivatásos igazgatási alkalmazottakkal, klubokkal, saját folyóiratokkal, esetleg hetilapokkal vagy napilapokkal rendelkeznek. Sok esetben az addig önálló egyesületek sokaságát csatolják magukhoz tegegyesületként. Az is egyre gyakoribb, hogy a legnagyobb érdekcsoportok szövetségei önálló nemzetközi kapcsolatokat teremtenek, más országok analóg szervezeteivel társulnak stb. Mindez jelzi azt is, hogy a

nagy érdekcsoportok szövetségeinek igen kiterjedt lehetőségük van arra, hogy közvetítsenek az állami szervek és az állampolgárok között. Esetenként mintegy szakmai vagy területi önkormányzatokként működve különleges jogosítványokat is kaphatnak arra, hogy bürokratiai módszerekkel közvetlenül részt vegyessenek az állami feladatok megoldásában. Így tevékenységük olyan polgárokat is kiterjedhet, akik egyébként nem tagjai az adott szövetségnek. Másrészt a pártok, a tömegeket átfogó szakmai érdekcsoportok, azok szövetségei, az egyesületek különböző fajtái napjaink demokratikus államaiban maguk is közvetlenül befolyásolják az állami tevékenység egészét. Sőt, egyre általánosabb az a vélemény, hogy a legfontosabb állami döntések tartalmának meghatározása egyre inkább átcusúszik a pártokhoz és az érdekcsoportokhoz illetve a szakmai szövetségekhez. Olyan felfogásokkal is találkozunk, hogy ez a szuverenitás szintjére is áll. Eszerint az állami célokat, a törvényhozás programját, az egyes törvények tartalmát valójában nem az alkotmányban kijelölt erre illetékes szervek (a parlament és a kormány), hanem a pártok és az érdekcsoportok határozzák meg.

Ami pl. a törvényhozást illeti, annak egész előkészítő szakaszát (ideértve a parlament és a kormány törvénykezdeményezési jogát is) "a politikai gyakorlatban nem az erre alkotmányjogilag kijelölt intézmények, hanem a szervezett közösségek (a pártok és a különböző szövetségek) uralják." (V.ö.: Heinz Schäffer (herausg.): Theorie der Rechtssetzung. Wien, 1988. 158.o.)

Ez annál jelentősebb, mert az utóbbi évszázad folyamán a törvények tartalma erőteljesen átalakult. Korábban, az alkotmányos monarchiák viszonyai között a törvény mintegy a végrehajtó hatalom korlátja volt, és viszonylag nagy mozgási szabadságot engedett a végrehajtó hatalom számára.

Napjainkban egészen más a helyzet. Úgyiszolván általánosan elfogadottá vált az a vélemény, hogy a parlamentáris demokráciákban a törvény a végrehajtóhatalmat korlátozó normából fokozatosan az egész állami tevékenységet meghatározó eszközzé fejlődött.

Mit dem Übergang der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie hat sich das Gesetz von einem die Executive beschränkenden zu einem alle staatliche Vollzüge determinierenden Instrument entwickelt. (I. m. 155. old.)

Az utóbbi évek alkotmányjogi irodalma sokat foglalkozik a társadalom szervezetrendszerében bekövetkezett fejlődéssel, és ennek a jogrendszerben való tükröződésével. Egyre több oldalról vetik fel, hogy a jogi szabályozás ma is csak igen nehézkesen reagál a politikai pártok és a nagy szakmai érdekcsoportokként működő szövetségek sajátos helyzetére. Így pl. ma már egyre több oldalról kifogásolják, hogy számos államban ezt az egész problémakört a klasszikus egyesülési szabadság, illetve a klasszikus egyesülési jog keretében igyekeznek rendezni. Ez az alkotmányjogra is áll, bár az alkotmányokban már megfigyelhető bizonyos fejlődés. Így pl. a legújabb alkotmányokban már általában külön is szólnak a pártok speciális szerepéről és az állami főszervekkel való kapcsolataikról. Ez önmagában is jelentős változás. Gondoljunk pl. arra, hogy Németország alkotmányfejlődése során először az 1949 óta hatályos bonni alaptörvény, Franciaországban pedig szintén a mai is hatályos 1958. évi alkotmány utalt először a pártokra. Az új alkotmányok nyomán egyre többször merül fel a pártokra vonatkozó speciális törvényhozás igénye is. Ám a külön párttörvényre már jóval kevesebb a példa.

Lényegében hasonló a helyzet a szakmai szövetségekkel is. A legújabb alkotmányok a nagy szakmai szövetségek, il-

letve szervezetek közül már külön is figyelemmel vannak a munkavállalók és a munkaadók szervezeteire, és többnyire konkretizálják ezeknek a szervezeteknek a speciális helyzetét - legalábbis azokban a kérdésekben, amelyekben az egyes államok nemzetközi kötelezettséget vállaltak. E tárgykörben egyre több speciális törvényről is tudunk. Az igaz, hogy ezen a területen szinte naponta merülnek fel új vagy kello-en nem tisztázott kérdések. Ezek a kezdeti nehézségek egyébként minden új szabályozási tárgykörre jellemzők. Ez magyarázatot ad arra is, hogy az új alkotmányok miért nyújtanak viszonylag kevés támpontot a garanciákat is részletező további jogi rendezéshez. Így pl. a nagy érdekcsoportok szervezeteivel szemben joggal merül fel azaz igény, hogy alkotmányjogi garanciák is erősítsék ezek belső demokráciáját. Az alkotmányjogi garanciák egyértelműen biztosíthatnák, hogy a nagy tömegszervezetek tagságuk valóságos képviselői szerveiként működjenek, s ne váljanak saját igazgatási apparátusuk, esetleg az állami bürokrácia vagy a vezetésüket kézben tartó kisebb csoportok öncélú eszközeivé. Hasonló problémákat vethet fel a rendelkezésükre álló, sokszor nagy értéket képviselő vagyoni, általában a vagyonek ellenőrzése. Vannak olyan nézetek is, amelyek eze-
ket a szervezeteket a létrejöttük indokaként szolgáló szakmai vagy testületi érdekek, illetve az ezekkel összhangban álló feladatok szolgálatára kívánják szorítani, különös gondot fordítva arra, hogy ezek ne váljanak politikai pártokká. Ha még egyáltalán nem tisztázott, hogy az ilyen irányú vagy ehhez hasonló jogi korlátok mennyiben egyeztethe-tők össze az egyesülési szabadság alapelveivel, milyen szervezeti-jogi keretek között biztosítható az ezzel kapcsolatos jogi előírások betartásának ellenőrzése - megint csak az egyesülési szabadság sérelme nélkül. [V.ö.: Handbuch des Verfassungsrechts (herausg.: Benda - Mayhofer - Vogel) Berlin-New-York, 1984. de Gruyter I.k. 374. és k. old.]

d/ Tovább bonyolítja az állam és társadalom egymáshoz való viszonyának elrendezését az, hogy a szervezett csoportok igen gyakran egészen eltakarják az egyént, az egyes állampolgárt. Ma már egyre nehezebb helyzetbe kerül s igen kevés sikerre számíthat az, aki egyénileg, valamilyen elismert csoport keretein kívül az egész közösség érdekében, vagy akár egy szűkebb, de szervezetlen csoport képviselőjében fordul az állam különböző szerveihez. Ez szükségképpen újabb ellentmondásokat teremt, hiszen az állam is, a társadalom egyes csoportjai is egyénekből állnak, értük vannak. Ezért az állam felépítésének, az állami szervek feladatainak, eljárási rendjének, működésének meghatározásánál gondoskodni kell arról, hogy a csatornák egész rendszere álljon nyitva az állam és egyén közötti közvetlen kapcsolatok folyamatos fenntartására, és pedig nem csupán a gazdasági tevékenység körében, hanem társadalmi viszonyok egész rendszerében, így a politikai, gazdasági, kulturális, szociális viszonyok minden területén.

e/ Az állam és társadalom viszonyának megítélése szempontjából is különös jelentősége van azonban az állam ún. gazdasági hatalmának. Ez alatt nem a magángazdaság igazgatásában ellátott szokásos közigazgatási tevékenységet értik. De nem tartozik ide az állami tulajdonnal folytatott gazdálkodás sem, melyre általában a polgári jog szabályai irányadók. Az állam gazdasági hatalma egyértelműen és kifejezetten az állam ún. gazdasági alkotmányával és az abból folyó jogosítványokkal azonos. Az állam gazdasági alkotmányán Nyugat-Európa államaiban általában az alkotmány szintjén megfogalmazott gazdaságpolitikai alapelveket értik. Ezeknek a gazdaságpolitikai alapelveknek áttekintéséből kitűnik, hogy az uralkodó nézetek egyáltalán nem utasítják el az állami beavatkozást. Ellenkezőleg, abból indulnak ki, hogy a gazdasági előrehaladás alapvető eszköze a verseny, ám a gazdasági verseny csak meghatározott előfeltételek kö-

zött létezhet. Ehhez hozzátartozik a verseny rendjének, játékszabályainak általánosan elismert megfogalmazása és mindezenre kötelező szabályokba való öntése. Ebből önként következik az államnak az a feladata, hogy a jog eszközeivel, esetenként a szerződéses szabadság és tulajdon korlátozásával is számot vetve biztosítsa a verseny rendjét. Csak így zárható el annak lehetősége, hogy a tulajdonnal vagy a szerződési szabadsággal visszaélve gátolják meg a versenyt, a konkurrenciát. Ez a monopóliumok kialakításának tilalmán, vagy a kartellszerződések korlátozásán túl számos más eszközre is kiterjedhet. Másrészt magában foglalhatja a tervezés bizonyos elemeit, annak egyes jogi eszközeit is. Röviden azt mondhatnók, hogy a gazdasági alkotmány nem más, mint a piacgazdaságnak magán a piacgazdaságon túlmutató, a: alkotmányjogba is beágyazódó rendje - állapítja meg Mayer-Maly, az ún gazdasági alkotmány lényegét meghatározva.

Diese Idee (Idee der Wirtschaftsverfassung) meint die im Verfassungsrecht verankerte, meist aber über dieses hinausgreifende Ordnung des Rahmens der Entfaltung einer Wettbewerbswirtschaft. Man kann auch die rechtliche Ausgestaltung des Rahmens einer Planwirtschaft Wirtschaftsverfassung nennen, doch verfehlt solche Terminologie die typischen Akzente der bisherigen Diskussion über das Wirtschaftsverfassungsrecht. (V.ö.: The Mayer-Maly: Rechtswissenschaft. Oldenburg 1985. '86. old.)

A gazdasági alkotmány egyes elemeit vizsgálva számos egyéb kérdés között külön is kiemelik a munkaviszonnyal és a lakásgazdálkodással összefüggő szociális problémákat, illetőleg az ezzel kapcsolatos állami beavatkozás eszközeit így pl. megjegyzi, hogy ha két szerződő fél közül az egyik jelentősebb erősebb, mint a másik, könnyen fennáll a veszélye annak, hogy a megkötött szerződés feltételei nem a kereslet és a kínálat törvényei szerint, hanem az erősebb fele egyoldalú kívánságai szerint alakulnak. Ennek a veszélynek

az elhárítására elsőként a munkaviszonyok szabályozása adott példát. A munkavállalók szakszervezetekbe, majd szakszervezeti szövetségekbe való tömörülése, továbbá a munkaadók szövetségeinek létrejötte, a munkaköröket is meghatározó ún. kollektív szerződések kialakulása, mindezeknek az állam által való elismerése, érvényesítésükhöz jogsegély biztosítása, mind olyan elemek, amelyeknek számos alkotmányjogi vonatkozásuk van, és sok esetben éppen az alkotmányos garanciák azok, amelyek útját állják annak, hogy az állami beavatkozás áttörje a piacgazdaság jogrendjét.

14. Az alkotmányosság ellenőrzése, mint az alkotmányjog önálló szabályozási tárgyköre a demokratikus szociális jogállamban

Nem a jóléti állam, hanem jól elrendezett, rendben tartott demokratikus szociális jogállam fenntartása állandó tökéletesítése ma Nyugat-Európa minden országában az uralmon lévő politikai erők alapvető

célkitűzése. Ennek realizálásában igen jelentős szerepet szánunk az alkotmányjognak és az alkotmányjog kódexeként felfogott alkotmánynak. Az alkotmányt "az osztó igazság" legfőbb eszközének tekintik, mely képes arra, hogy mindent a helyére tegyen, mindenkinek megadja, ami neki jár. Így elsősorban azt várják az alkotmánytól, hogy a közösség egészének érdekeit szem előtt tartva egyértelműen és világosan ossza fel, "adagolja ki" a jogokat és kötelelességeket az egyén, a társadalom és az állam között. Biztosítsa az egyén és a társadalom számára a szabad, állami beavatkozástól mentes cselekvés és kezdeményezés lehetőségét. Kétség esetére jelölje ki legálább a vélelmezhető határt az állam és a társadalom között. Az állam oldalán pedig ki kell fejeznie azokat a lehetőségeket (szintén jogilag szankcionálható

formában), amelyek az államot képessé teszik arra, hogy a közérdeket mint mindenki közös érdekét megfogalmazhassa (vagy legálább felvázolja) és azt hatékony módon képviselhesse. A jogoknak és kötelelességeknek alkotmányban rögzített "egyensúlya" megvédi a társadalmat attól, hogy az állam maga alá gyűrhesse, de az államot is attól, hogy magánérdekek uralják, magánérdekek vagy szűk csoportérdekek állandó küzdőterévé és eszközévé váljon.

Az alkotmányjogi irodalomban eléggé általános az a felfogás, hogy az egyéni, társadalmi és állami érdekek közötti bonyolult összefüggések rendszerében az alkotmány által kifejezett egyensúly valójában nagyon ingatag. Szinte állandóan fennáll a veszélye annak, hogy az államot feloldják a társadalomban, s az így "depolitizált" állam a magánérdekek és a gazdaság szabad vadászterülete lesz, de ugyanígy adott az a lehetőség is, hogy az állam hatalmasra duzzadt intézményrendszerére támaszkodó túlhatalmával visszaélve de facto elnyeli a társadalmat. Ez pedig egyet jelent az egyén szabad tevékenységi területének teljes felszámolásával, megsemmisítésével. A kényes egyensúlyi helyzetre csak az egész állami és társadalmi berendezkedést átfogó olyan automatizmus segítségével tartható fenn, mely biztosítja, hogy az alkotmányban jogosított "hatalmak" és "ellenhatalmak" folyamatosan és kölcsönösen ellenőrizzék a alkotmányos játékszabályok (és az azokra épülő konvenciók megállapodások) megtartását, de főként azt, hogy a társadalom szervezetei és különböző állami szervek (a parlament és az önkormányzatok, a közigazgatás és a kormány, a bíróságok) ne lépnek túl a számukra kijelölt kereteket.

Az állam és társadalom mechanizmusában működő "hatalmak" és "ellenhatalmak" csak akkor tölthetik be az egyensúly stabilizálásához nélkülözhetetlen "fékek és ellen súlyok" (checks and balances) szerepét, ha ezt az alkotmányosság ellenőrzésének speciális intézményei támogatják

amelyek folyamatosan garantálják az összeütközésekből vagy az alkotmányban meghatározott hatáskörök túllépéséből eredő viták lezárását. Általában a legfelsőbb hatalom gyakorlásának szintjén álló, független és pártatlan szervekre, nevezetesen alkotmánybíróságokra, vagy más névvel jelölt, de azokkal analóg feladatokat ellátó szervekre bízják az alkotmányosság speciális ellenőrzését. Az alkotmányosság ellenőrzésének ezek a speciális szervei a felmerülő viták eldöntésével orientálják az alkotmányjog gyakorlati végrehajtását, egyben alkotmányértelmező aktsaikkal folyamatosan adaptálják az egyes alkotmányok és az azokra épülő alkotmányjog sokszor keretjellegű és erős politikai töltésű rendelkezéseit az állandóan mozgásban lévő és változó társadalmi viszonyokhoz.

Az alkotmányosságnak ez a magasszintű ellenőrzése azonban nem csupán az állami és nem állami tevékenység közötti határok tisztázását segíti, hanem hozzájárul az államszervezetben belüli munkamegosztás rendbentartásához, illetve a különböző hatalmi ágazatok közötti egyensúly biztosításához. Így pl. megnyugtató módon rendezheti a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom szervei között felmerülő összeütközéseket.

Az utóbbi évtizedek alkotmányjogi irodalma azonban arra is figyelmeztet, hogy az állami tevékenységnek ez a hármas felosztása merőben formális. Ma sem szabad ugyan lebecsülni ennek a formális felosztásnak a jelentőségét, azonban tekintettel kell lenni az állami tevékenység tartalmi elemeire, különösen azokra az állami feladatokra, amelyeknek az utóbbi évtizedek során különösen megnőtt a jelentőségük. Az új feladatok megoldásában az egyes állami szervek tevékenységi elhatárolása mellett esetenként legalább annyira jelentős lehet a formálisan különböző hatalmi ágazatokhoz sorolandó szervek megfelelő együttműködésének biztosítása. Az alkotmányjogi irodalom az államhatalmi ága-

zatok ún. tartalmi megosztására számos javaslatot dolgozott ki. Talán leginkább elfogadott az a vélemény, amely öt hatalmi ágazattal számol, és pedig az állam kormányzása, bíráskodása, közigazgatása, gazdasági hatalma, továbbá propaganda- és információs tevékenysége. /V.ö.: Felix Ermacora: Österreichische Verfassungslehre (Grundriss eines Studienbuches). Wien-Stuttgart, 1970. 151. old./ Ez a felosztás bizonyos fokig eklektikus, legalábbis annyiban, hogy vegyíti a formális és tartalmi elemeket, ám az is kétségtelen, hogy kifejezi az állam új tevékenységi köreinek jelentőségét, és jól használható az állami és nem állami tevékenységi területek elhatárolásához. Különösen komplex "a kormányzás" által átfogott állami tevékenység. Ez kiterjed a legfelsőbb államhatalom gyakorlásának szinte minden területére. Nemcsak a kormány (a minisztertanács) tartozik ide, hanem az egész törvényhozás (ideértve annak a végrehajtó hatalommal való egész együttműködését, a parlament külügyi tevékenységét) továbbá az államfő és kormány összes olyan feladata, amely túlmutat a törvények egyszerű végrehajtásán, és inkább a közigazgatás központi elvi szintű irányításában fejeződik ki. De ez a felfogás a kormányzáshoz, mint legfelsőbb állami tevékenységhez sorolja a hadsereg legfelsőbb vezetését és az alkotmánybíráskodást is, mint a központi hatalom folyamatos gyakorlásának egyik nélkülözhetatlenné vált elemét.

IV. Fejezet
A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ ALKOTMÁNYJOG

15. Az alkotmányjog és a nemzetközi jog kölcsönhatásáról általában

Magyarország alkotmánya kifejezetten is rendelkezik arról, hogy a "Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját." (Alk. 7.§ /1/ bek.) Ezt a módosítást az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott általános alkotmánymódosítás iktatta be az alkotmány szövegébe.

Napjaink minden állama nemzeti állam, abban az értelemben, hogy meghatározott területen jogi törvények uralma alatt egységes népeiséget képvisel, s elvileg szuverén, azaz eredeti és korlátlan hatalommal rendelkezik mind a területén élő lakosság, mind más államok irányában. Ezek az államok együttesen alkotják a nemzetközi közösséget. A közösség tagjai elvileg egyenjogú szuverén államok, s a közöttük lévő viszonyokat a szuverén államok hozzájárulásával létrejött nemzetközi jog rendezi.

Amikor az egyes államokat, mint nemzeti államokat határoztuk meg, a nemzet ún. politikai fogalmát használtuk, azaz ez alatt az állammá szervezett népet értjük. A nemzetnek ez a politikai fogalma eltér a nemzet ún. etnikai fogalmától, mely több más elemet is figyelembe véve ugyan, elsősorban mégis a népesség által beszélt közös nyelvet veszi alapul. A nemzet etnikai fogalma a XIX. század első évtizedeiben, azt is mondhatnók, hogy a XIX. század derekára alakult ki. Kialakulásához erőteljesen hozzájárultak Itália, Lengyelország és Magyarország nemzeti függetlenségi küzdelmei. Az utóbbi évtizedekben általában a nemzetnek ezt az etnikai fo-

galmát használják, ám a nemzet politikai fogalma sem veszítette el jelentőségét. A nemzetközi jogban, de az alkotmányjogban is gyakran jelentős jogi konzekvenciákat fűznek hozzá.

A nemzetközi jog az utóbbi évszázad folyamán egyre gyorsuló ütemben fejlődik, és alapvető funkcióit tekintve is jelentős változásokat mutat. A nemzetközi jog évszázadokon keresztül a szuverének közötti konfliktusok, összeütközések tompítását, levezetését szolgálta. Az iparosodás, a nemzetközi kereskedelem fejlődése, majd az utóbbi időszakban a demográfiai robbanás (az egyes államok, különösen a harmadik világ népességének rohamos növekedése), a hozzáférhető és rendelkezésre álló nyersanyag korlátozottsága, olyan új környezetvédelmi és természetvédelmi problémák jelentkezése, amelyeknek megoldatlansága egész államcsoportokat, vagy esetleg az egész emberiséget fenyegeti (gondoljunk itt az óceánok elszennyeződésére, vagy az ózonpajzs sérüléseire) ma már új feladatokat hárít a nemzetközi jogra. A konfliktusos helyzetek tompításán túl mindinkább előtérbe kerül a gazdasági, politikai, szociális, kulturális kooperáció szervezése illetve annak alátámasztása.

A nemzetközi jog erősödő aktív szerepe szükségképpen az egyes államok korlátlan hatalmának gyengítése, a szuverenitás korlátozása irányában hat. Tovább fokozza a nemzetközi jognak ezt a szerepét az államok egyes csoportjai között kialakuló regionális együttműködés és az ezzel együttjáró "transznacionális" szervezetek és nemzetközi jog megjelenése illetve erősödése. A regionális központok és az ott működő szervek, valamint az egyes államok belső szervezete közötti kapcsolatok folyamatossá tétele, a regionális központok megfelelő ellenőrzésével együttjáró problémák megoldása szükségképpen közvetlen hatással van az államok belső jogának és szervezetének alakulására. Ezen belül is külön figyelmet ér-