

MÉG EGYSZER AZ ÁLLAMI ÉS A MAGÁNSZFÉRA HATÁRAIRÓL

1. Bevezetesként

Az elmúlt évek során több előadásomban és tanulmányomban is foglalkoztam a köz(állami) és a magánszféra határaival, keresve azt a határvonalat, amely e két területet egy demokratikus jogállamban elválasztják. Erre irányuló erőfeszítéseim (kísérleteim?) ugyanakkor mindössze egy-egy aspektusát érintették csak ennek a viszonyrendszernek, ekképpen nem léptek fel azzal az igénnyel, hogy nagyobb összefüggésrendszerbe ágyazzák bele mindazt, ami ma a köz- és magánszféra elhatárolásának, elhatárolódásának elemeit illeti. A mai előadásom sem – már csak az idő hiányának okából sem - léphet fel azzal a céllal, hogy mindezt pótolja, azt azonban felvállalja, hogy az eddigi sporadikus megközelítés helyett valamiféle összerendezettségét adja már ennek a témakörnek.

Könnyű utat választanánk akkor, ha az állami és a magánszféra kapcsolatát csak és kizárólag a jogalkotás intenzitásán iparkodnánk lemérni, ezáltal bizonyítva vagy cáfolva azt az előfeltevést, hogy a hatályos jog maga alá gyűri a címzetteket, végső soron az egész társadalmat. Bizonyára kapnánk valamiféle képet ezáltal is a vizsgált kapcsolatrendszeréről, de annak csak bizonyos részéről, bizonyos aspektusáról.

Tanulmányosak e tekintetben Georg Brunner professzor gondolatai: *„Friedrich Nietzsche mesélt egy öreg kínairól, aki állítólag azt mondta, hogy a birodalmak akkor szoktak összeomlani, amikor túl sok törvényük van. Én Észak-Rajna-Westfáliából jövök, amelynek a kormánya egy interpellációra azt a felvilágosítást adta, hogy egy építkezési engedély megadásánál az illetékes hatóságnak 38 szövetségi törvényt, 42 szövetségi rendeletet, 6 szövetségi iránymutatást, 17 tagállami törvényt, 42 tagállami rendeletet, 16 tagállami iránymutatást és 128 közigazgatási utasítást kell figyelembe vennie. Észak-Rajna-Westfália ugyan nem birodalom, de azért mégsem omlott össze. Jogalkotási zavarai azonban kétségkívül vannak, mint ahogy az minden nyugati jogállamban szokásos. A panasz univerzális jellegű: mindenhol azt kifogásolják, hogy a jogszabályok mennyisége túl nagy, és a jogszabályok minősége túl gyenge. A jogszabályok nagysága és gyengesége közelebbről a következő kritikákban jelentkezik: először is azt mondják, hogy az eljogiasodás túl messze ment. A jog mind több életviszonyt szabályoz, amelyet azelőtt a társadalmi konvenció rendezett. Kritizálják a jogi szabályozás túldifferenciálódását. A szabályozás sűrűsége túl nagy, túl sok a részletszabályozás. Kifogásolják egyidejűleg a szabályozás rendszertelenségét és ellentmondásosságát, a viszonyok gyakori újraszabályozását és az ezekből eredő jogbizonytalanságot. Kritizálják a jogi szövegezés bonyolultságát és érthetlenségét. A jogszabály kötelező erejének igénye és gyakorlati végrehajtásának jelentéktelensége közötti diszcrepancia is kritika tárgya, tehát az, hogy a jogot nem követik ezáltal a jog normatív ereje gyengébb, mint amilyennek lenni kellene. Ezt a listát tovább folytathatnám, de azt hiszem, ezek a kifogások itt is ismereteseek.”*¹

¹ Georg Brunner: A működő jogállam jogalkotásának mai problémái. In: Jogalkotás a Jogállamban. Szakmai Tanácskozási dokumentumai. Budapest, 1992. december 9. Politikátörténeti Alapítvány 1993. 7-8. o.

Brunner professzor a közrend és a közbiztonság oldaláról is megközelíti ezt a kérdéskört: „A rendőrségnek hagyományos feladata a közbiztonság és a közrend védelme. Míg a közbiztonságot a jogszabályok által biztosított renddel szokták azonosítani, a közrendet azon magatartásszabályok összességének tekintették, amelyek betartása a társadalomban uralkodó nézetek szerint a rendezett emberi együttéléshez szükséges. Mindinkább kiderül az, hogy egy konkrét esetben társadalmilag uralkodó nézet nincs, csak több ellentétes nézet van, s ezért nem lehet tudni, hogy a közrend most miből áll. A Bajor Közigazgatási Bíróság még évekkel ezelőtt azzal a problémával foglalkozott, hogy közrendbe ütközik-e az, ha az Angol Parkban az Isar partján a hölgyek félmeztelenül napoznak. A jópolgárok egyik részének tetszett az ingyenes sztriptíz, a másik része fel volt háborodva, mert szeméremérintésben sértve érezte magát. Mi most a közrend? A Bajor Közigazgatási Bíróság azt mondta: egy uralkodó társadalmi nézet nincs, különféle nézetek vannak, tehát egy uralkodó nézet hiányában a közrend nincs megsértve, a rendőrség nem avatkozhat be. Ez a fejlődés időközben oda vezetett, hogy sok rendőri törvényben törlik a közrendet a rendőrségi feladatok közül, s csak a közbiztonság védelme a rendőrség feladata. A közrend teljes törlésének viszont az a következménye, hogy sok olyan magatartás válik megengedetté, amelyet azért mégsem szeretnének megengedni. Miért ne lehetne egy villanegyedben kuplerájt létesíteni, ha a közbiztonság nincs vagy nem feltétlenül van veszélyeztetve? Vagy miért ne lehetne igen emberi szükségleteket nyilvánosság előtt kielégíteni, hiszen ez nem veszélyezteti senki biztonságát? Ha úgy vélik, hogy ezt azért mégis meg kellene tiltani, a törvényhozóhoz kell folyamodni, akinek most kazuisztikus alapon kellene felsorolni és szabálysértésként büntetni rendelni mindazokat a továbbra is helytelenítendő magatartásokat, amelyek azelőtt a közrend fogalmába tartoztak. Mindenesetre új problémák adódnak elő, és az az öröm, amely talán abból fakad, hogy a „közrend” törlése következtében egy szóval kevesebb van a törvényben, igen hamar elmúlik annak a felismerésével, hogy a törölt szó helyett húsz új mondattal kell kiegészíteni a rendőrségi törvényt.”²

Látható tehát, hogy csupán a jogalkotás intenzitásából nem lehet teljes (teljesebb) értékű következtetéseket levonni arra nézve, hogy hol húzódnak (hol húzódnának) az állami és a magánszféra közötti határok. A továbblépéshez arra lenne szükség, hogy mind az állam, mind pedig az egyén oldalán lehetőleg nagy számban felderítsünk olyan elemeket, amelyek közvetlenül kihatással lehetnek e kapcsolatrendszer alakulására.³ⁱⁱ

2. Mit találhatunk az állam oldalán?

a) Tudjuk-e, milyen államot akarunk?

Közelebbről: az „etatista” állam felfogás hívei vagyunk, vagy a teljes államtalanítás elvét tartjuk-e irányadónak? Az elmúlt 10-15 évben többféle állam rezont rajzoltunk fel: beszélünk a „jó” államról, az „intelligens” államról, volt szó az „olcsó” államról, szinte egyedül csak a kicsi, de fürge államról nem esett szó. Szónoklatok hangoztak el (választási években fennkölt eszme-futtatások is) előbbre azonban tapodtat sem jutottunk. Alighanem közelebb jutnánk a célhoz azzal, ha a 21. század eleji demokratikus jogállammal szemben támasztható néhány követelményt határozunk meg, s az ennek

² Uo. 15-16. o.

³ Itt persze csak az egyes elemek felrakására vállalkozhatunk, bővebb kifejtésükre azonban – főképpen területi korlátok miatt – nem.

megfelelni képes államról állapítjuk majd meg azt, hogy ez az az állam, amely képes lesz a köz- és a magánszféra határán megállni.

Melyek is ezek a kritériumok?

- a) Képes legyen stratégiai szinten meghatározni a követendő gazdaságpolitikát, s azt konzekvensen képes legyen végre is hajtani;
- b) Képes legyen (legyen erre ereje) olyan beavatkozásokra, amelyek nem építhetők be a gazdasági folyamatokba;
- c) Képes legyen olyan hatékony szociális háló megteremtésére, amelyen nem hullanak ki az igazán rászorulóok.
- d) Akár önkorlátozások árán is képes legyen a demokratikus alkotmányos alapelvek (jogelvek) érvényrejuttatására. (Különösen a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot említhetjük itt).

b) Milyen „struktúrájú” legyen az állam?

Hagyományos (konzervatív) vagy új modelleket felvonultató? (Utóbbiak alatt a Nyugat-Európában és a tengeren túl már a II. világháború után létrejött új formációkra gondolunk, amelyek a társadalomirányítás terén szakítottak a hagyományos miniszteriális struktúrákkal. Ilyenek különösen a public corporation típusú munkaszervezetek, a quangók, az ügynökségek, a holdingok).

c) Milyen „eszközöket” használjon az állam?

Ez alapvetően annak a függvénye, hogy milyen „lelkületű” államot képzelünk el magunknak. Négy alapesetet magam is megnevezek: a) „Beavatkozó” állam, b) „Szolgáltató – szükségletkielégítő” állam, c) „Fiskális” állam (másképpen: adóztató állam, németül: Steuerstaat) d) „Tervező” állam.

Nyilvánvaló, hogy vegytisztán egyik típus sem lehet meghatározó: annak azonban az általa alkalmazott eszközök „ereje”, „súlya”, „milyensége” szempontjából van jelentősége, hogy melyik típusból milyen arányok jelennek meg egy kiválasztott államkében.

d) Milyen az állam (mint jogalkotó) „jogi kultúrája”?

Itt az alapkérdés az, mire használja az állam a jogot! Egyedi eseteket akar megoldani, ezért a „Lex”-t favorizálja-e, vagy ragaszkodik ahhoz, hogy a jogi norma valóban csak a tipikus, általános, ismétlődő élethelyzetek szabályozó eszköze maradjon. Továbbá: „a cél szentesíti az eszközt” elvet tartja-e szem előtt, feladva ezzel a jog kiszámíthatóságának a lehetőségét? Továbbá: vannak-e skrupulusai akkor, amikor visszaható hatályú jogszabállyal utólag vesz el korábban törvényesen biztosított jogokat, vagy emel meg kötelezettségeket?

e) Milyen minőségű az állam jogalkotása?

Itt mindenekelőtt néhány bölcsességet érdemes felidézni:

- „Ha egy törvény megalkotása nem szükséges, akkor annak nem megalkotása szükséges”. (Montesquieu)

- „A törvényhozó filozófusként gondoskodik, de parasztként írjon”. (Görög filozófus)
- „Aki hományosan gondolkodik, homályosan is ír”.

Mindezekon túlmenően konkrétabb elvárásaink is vannak a megalkotott joggal szemben. Így:

- Ne legyen a jog (jogszabály) túlpolitizált és kazoisztikus.
- A jogszabályt ne szappanbuboréokra írják, amely a legkisebb fuvallatra is elpattan.
- Ne érkezzék féktávolságon belül a jog a címzetekhez, amely ilyenként természetes és jogi személyt egyaránt „elcsap”.
- Olyan jogot (jogszabályt) alkamazzunk, amely komolyan veszi önmagát. (Néhány példa is felhozható itt: azt tudjuk, mikor kezdődik a tűzgyújtási tilalom, azt azonban soha nem hirdetik ki nyilvánosan, mikor is ér az véget; a „legeltetni tilos” táblához, mint egyetlen tereptárgyhoz kötik ki a tehenet; szabadstrandon fürdetnek kutyát).
- Ne legyen a jogi szabályozás elrugaszkodott az élettől (Példa: több nyomtatványt is – a Ket. szerint – a jogszabályok mellékleteiből kell letölteni. Vajon nem előzte meg itt a kocsit a lovat?)

Az állam oldalán megfogalmazott néhány fenti szempont és körülmény alapjaiban határozhatja meg azt, mennyire nyúl bele az állam a magánszférába, hogy hol húzza meg saját cselekvésének határait, s honnantól enged a magánszféra érvényesülését.

3. Mit találhatunk az egyén (a „magános”) oldalán?

Ezen az oldalon alapvetően az a kérdés fogalmazódik meg, hogy mit tūr el, mit visel el, az egyén. Leegyszerűsítve: hol húzódik a tūrési határa. Ez a komponens nyilvánvalóan országoként más és más. Egy példával élve: mondják, hogy Belgiumban úgy szabadultak meg a parlagfűtől, hogy a leadott gyökeres példányokért fizettek a gyűjtőnek. Tegyük a kezünket a szívünkre: nálunk is járható lenne-e ez a gyakorlat? Aligha! Itt inkább arra számíthatnánk, hogy egy-két éven belül százával, ezrével állnának át a parlagfű termesztésére! És mi áll mindennek a háttérben? Az eltérő politikai kultúra, a más-más történelmi utat bejárt eltérő nemzeti mentalitás. Ez az imént jelzett diszkrépancia számos konkrét területen megmutatkozik. Közülük csak néhányat idézek fel:

- Felelősségérzet a jogállami intézmények iránt. Alkalmassint hajlamosak vagyunk arra, hogy jogállami intézményeket használjunk fel a jogállam „lebontásához”. Kétségkívül ilyen volt a 2000-es években a népszavazási indítványok tömeges benyújtása.⁴ Mindez jelzi persze azt is, milyen színvonalú nálunk a demokratikus intézmények tisztelete.
- Viszonyunk a kötelezettségekhez. Nem mondok talán meglepőt azzal az állítással, hogy nálunk kifejezetten bocsánatos bűnnek számít az adócsalás. Itt szinte az egész ország a wiskys rablónak drukolt, s szinte sajnálkozott amiatt, hogy végre rendőrkézre került.
- Milyen a társadalom saját felelősségvállalása? A 2006. augusztus 20-án délután 14,00 órától folyamatosan óvott a rádió attól, hogy (különösen kisgyermekkel) az esti tűzijátékot a szabadban nézzék meg. A figyelmeztetés falra hányt borsónak bizonyult, hiszen a viharokasztrófának – tudomásom szerint – hat halálos áldozata

⁴ Volt pl. olyan „szerzőpáros”, amely több mint 500 népszavazásra bocsátandó kérdést fogalmazott meg.

is volt. Ugyanez a „társadalmi felelőtlenség” mutatkozott meg több esztendőben is azáltal, hogy a szülők csak az utolsó napon adták be (e-mail-on) gyermekeik felsőfokú oktatási intézménybe irányuló jelentkezési lapját.

4. Következtetesként

A fentiekben mind az állam, mind pedig az egyén (a magános) oldalán kísérletet tettünk arra, hogy e két létszféra határvonalát alapjaiban meghatározó komponenseket sorra vegyük. Tettük ezt azzal a szándékkal, hogy világossá válljék: mind az állam, mind pedig az egyén oldalán igenis vannak olyan tényezők, amelyek segíthetik vagy éppen kifejezetten gátolhatják annak a határmezsgyének a kijelölését, amely egy demokratikus jogállamban kellő egyensúlyt biztosíthat a szükségképpen beavatkozó állam és az önállóságra törekvő egyén kapcsolatában. Ha ez nincs, úgy a „terpeszkedő” állam kíméletlenül és brutális módon behatolhat a magánszférába. Persze az „állam” itt tágan értelmezendő, hiszen az önkormányzat is ideértendő, amely a helyi rendeleteivel maga is olyan magánszférákba hatolhat be, amelyek regulálásától pedig óvakodnia kellene.⁵ Az állami jogalkotás e téren nyilvánvalóan „látványosabb” agressziót képes elkövetni. Elég talán: ha az un. „tiltott” visszaható hatályú – sajnos egyre szaporodó – törvényekre gondolunk.⁶ Ezellen mindenkor felemeltem a szavamat, nem egyszer hangsúlyozva három aspektust is: a tiltott visszaható hatály tilalma nem egyszerűen alkotmányi alapérték, hanem ezen túlmenően az egyik legfontosabb jogállami imperatívusz is; a „cél szentesíti az eszközt” elvének parttalan alkalmazása idegen a jogállam eszméjétől; a tiltott visszaható hatály megengedése a legnagyobb merénylet a jogállam ellen.

Szándékom az volt, hogy bemutassam: az állami(köz) és magánszféra határainak kijelölésénél mindkét oldalon több meghatározó faktor szerepét is vizsgálni kell, de legalábbis mérlegre kell tenni. Ha ez a hipotézisem a jelen előadással valamennyire igazolható lehet, úgy törekvésem már nem volt hiába való.

⁵ Néhány évvel ezelőtt szinte egymással versenyeztek az önkormányzatok azzal, ki hogyan tudja megnyomorítani helyi önkormányzati rendeletekkel a saját lakosságát. Az interneten is megtalálható példák közül a következőket érdemes feidézni: Csörögön csak büntetés terhe mellett lehetett köztéren labdázni, ugyanitt tilos volt bódult állapotban földre feküdni. Solymáron megtiltották közterületen a gazdátlan állatok etetését. Miskolcon 69 féle magatartás vált közösségellenessé, közöttük olyanok, mint: a motor idegesítő berregése, porrongy óvatlan kirázása vagy állatok olyan tartása, etetése, amely mások lakásának, erkélyének, ablakpárkányát beszennyezi. Hódmezővásárhelyen a 14 évesnél idősebbek részére tiltották meg a hintázást és a csúszdát, ugyanitt komoly anyagi következményekre számíthatott az, aki köztéri szobor közelében helyezte el „oda nem illő tárgyat”. Hódmezővásárhelyen szabták meg azt is, hány centimétertől számít hosszúnak a fű. Ózdon a temetőben tilos volt a családi sírhantok elé kispadot ácsolni, Dubicsányban közösségellenes magatartást követett el az az ingatlan tulajdonos vagy használó, aki nem gondoskodott az ingatlanhoz tartozó illemhely rendeltetésszerű használatáról. A sor még sokáig folytatható. Mindenesetre a közvélemény is felfigyelt erre a határait nem ismerő helyi szabályozási gyakorlatra, s az interneten a felsoroltakon túl még több tucatnyi eset látott napvilágot.

⁶ Ilyen ügyeket tárt fel az Alkotmánybíróság például a 184/2010. (XI.14.) AB határozatával, vagy – legalábbis szerintem – a 34/2014. (XI.14.) AB határozat háttérben is olyan törvényi szabályzás állott, amely visszaható hatályú volt.