

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Iskola vezetője:
Prof. Dr. habil. Jakab Éva Rozália DSc



dr. Lukácsi Dániel Csaba

Közhatalmi egyensúly
Magyarország államhatalmi alaprendjének jogtudományi értékelése

Doktori értekezés

Témavezető:
Prof. Dr. habil. Cservák Csaba PhD

Budapest
2024

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

A szerző alkotmányjog és államtan iránti érdeklődése és elhivatottsága már a doktori képzésének kezdetén megmutatkozott, mára pedig kétségen felül áll. Erről megbizonyosodhattam az immár majd egy évtizedes szakmai együttműködésünk során, de erről tanúskodik a szerző eddigi tudományos munkássága is. Itt érdemesnek tartom kiemelni az Alkotmánybíróság és a Kúria közös, „Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban” című kutatási programjában végzett munkáját is. A program keretében készült tanulmány a HVGORAC gondozásában, az „Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések” című tanulmánykötetben jelent meg „Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdései” címen.

A szerző komoly feladatra vállalkozott, amikor megkezdte doktori tanulmányait. Olyan témát választott ugyanis, amely egyfelől kifejezetten tág, másfelől alaposan kutatott terület. Mondhatni a témaválasztás nem éppen ideális egy doktorandusz számára. Ha volt is azonban kétségem, a szerző maradéktalanul eloszlatta azt. A téma terjedelme ellenére jó érzékkel ragadta meg a kutatás céljához mért lényegét, és dolgozta fel a vonatkozó szakirodalmat, tekintette át a kapcsolódó joggyakorlatot.

A kutatás eredményeit összegző disszertáció szerkezete a témához mérten arányos, jól strukturált és követhető, a megfogalmazott megállapítások az alkalmazott módszerek révén kellően alátámasztottak és adekvátak, megfelelnek a tudományági elvárásoknak.

Már a szerző szemléletmódja is újszerűnek tekinthető: kiindulópontja, hogy a ténylegesen és tartósan hatásos állam elengedhetetlen feltétele a demokratikus, hatalommegosztásra épülő jogállami rend. Az állam e minőségét közhatalmi egyensúlynak nevezi. Úgy gondolom az elnevezés kifejezetten találó.

A disszertáció első fele a közhatalmi egyensúly normatív szinten értelmezhető és alkalmazható alapvető követelményeit összegzi. A szerző érdeme, hogy bátran nyúl a politikai filozófia klasszikusaihoz, miközben a modern műveket is az elvárt módon dolgozza fel. Úgy gondolom, hogy a demokrácia, a hatalommegosztás és a jogállamiság elveiből fakadó követelmények interdiszciplináris szemléletű, szinoptikus meghatározása mindenképpen hasznos lehet a téma kutatói, de akár az egész társadalom számára.

Számos kutató, többféle módszertan mentén áttekintette és értékelte már hazánk kormányzást meghatározó alkotmányos rendjét, a szerző mégis tud *novum*-mal szolgálni. Az alkalmazott módszer révén a szerző világos rendszerbe foglalja a legfőbb politikai döntéshozatal hatalmi minőségét alapjaiban meghatározó normatív környezetet, majd

meghatározza azon elemi kockázati tényezőket, amelyek egyértelműen a közhatalmi egyensúly, azaz a demokrácia, a hatalommegosztás és a jogállamiság érvényesülése ellen hatnak. Külön érdeme a szerzőnek, hogy miközben önállóan értelmezi a vizsgált normarendet, egyúttal az egyes szakirodalmi álláspontok, valamint a joggyakorlat szintézisét is elvégzi. Ekként a disszertációban megfogalmazott megállapítások és javaslatok mindenképpen új tudományos eredménynek tekinthetők, amelyek orientációs pontul szolgálhatnak a kutatók, valamint a téma iránt érdeklődők számára.

Álláspontom szerint a disszertáció mind formai, mind tartalmi értelemben megfelel az egyetem Doktori Iskolája által támasztott követelményeknek.

Budapest, 2024.

Prof. Dr. habil. Cservák Csaba

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS	7
1. A hatásos állam	7
2. Korlátozott hatalom	10
3. Kutatás célja és módszertana	12
II. A KÖZHATALMI EGYENSÚLY NÉLKÜLÖZHETETLEN ATTRIBÚTUMAI	15
1. Demokrácia-elv	15
1.1. A demokrácia eszmetörténeti fogalma	16
1.1.1. Az antik demokrácia	16
1.1.2. Felvilágosodás és demokrácia	19
1.2. A modern demokrácia és a demokrácia elv	30
1.2.1. A demokratikus legitimáció és a demokrácia közérdekűsége	32
1.2.2. Részvétel és legalitás	37
1.3. A magyar Alkotmánybíróság demokrácia felfogása	41
1.4. A demokrácia elvéből kiolvasható alapvető követelmények	44
2. Hatalommegosztás-elv	45
2.1. A közhatalom és az államhatalom	46
2.2. Eszmetörténet és a klasszikus hatalommegosztás	47
2.3. A hatalommegosztás tartalma	57
2.3.1. A hatalommegosztás statikája	58
2.3.1.1. Funkcionális hatalommegosztás (separation of powers)	58
2.3.1.1.1. A végrehajtó hatalmi funkció expanziója és átalakulása	58
2.3.1.1.2. A bírói hatalom	60
2.3.1.1.3. Parlamentarizmus és hatalommegosztás	60
2.3.1.1.4. Alkotmányozó- és alkotmánymódosító hatalom	62
2.3.1.2. Vertikális hatalommegosztás (distribution of powers)	64
2.3.2. A hatalommegosztás dinamikája: politikai értelemben vett hatalommegosztás	66
2.4. A hatalommegosztás jelentése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában	68
2.5. A hatalommegosztás elvéből kiolvasható alapvető követelmények	70
3. Jogállamiság-elv	71
3.1. A jogállamiság eszmetörténete	72
3.1.1. Rule of law	73
3.1.2. Rechtsstaat	76
3.1.3. Etat de droit	80
3.1.4. Történeti fejlődésből levonható tanulságok	81
3.2. Közös európai sztemderdek	84

3.2.1. A velencei sztenderd.....	84
3.2.2. Jogállamiság mint az Európai Unió egyik alapértéke	88
3.3. Magyarország és jogállamiság	93
3.4. A jogállamiság határa	97
3.5. Megszelídített hatalom – a jogállamiság elvből kiolvasható alapvető követelmények	104
III. A KÖZHATALOM GYAKORLÁSÁNAK ALKOTMÁNYOS ALAPRENDJE MAGYARORSZÁGON	106
1. Propositio.....	106
2. Politikai államhatalmak	107
2.1. A kormányzás.....	107
2.2. Az Országgyűlés államhatalmi természete	108
2.2.1. A közügyekről tanácskozó szerv	110
2.2.2. A politikai döntéshozatal (kormányzás)	111
2.2.3. Legitimáció kontra hatékony kormányzás.....	114
2.3. A Kormány államhatalmi természete	119
2.3.1. A miniszterelnök és kormánya	120
2.3.2. A Kormány funkcionális megközelítése.....	122
2.3.3. A Kormány és a közigazgatás viszonya	122
2.4. A Kormány és az Országgyűlés viszonya	126
2.4.1. A Kormány politikai felelőssége	126
2.4.2. A Kormány és az Országgyűlés közötti személyi összefonódás	128
2.4.3. A parlament-feloszlatás kérdése	129
2.4.4. A Kormány jogalkotásban való részvétele	130
2.5. A politikai hatalmak normatív helyzetének értékelése	131
3. A politikai hatalmak intern államhatalmi kontrollja Magyarországon.....	133
3.1. Kormányzó többség kontra ellenzék.....	133
3.2. A politikailag semleges, kontroll államhatalmak	137
3.2.1. A köztársasági elnök.....	138
3.2.2. Az Alkotmánybíróság.....	142
3.2.3. A bíróság és az ügyészség	144
3.2.4. A parlament ellenőrző szervei	148
3.2.5. A Költségvetési Tanács	150
3.2.6. A kontroll államhatalmak függetlenségét biztosító garanciák	151
3.3. Törvényhozó és alkotmányozó hatalom	152
4. Az uniós jog mint a politikai hatalmak extern korlátja	155
4.1. Az integrációs klauzula	155
4.2. Az Európai Unió és a tagállamok közötti viszony	155

4.2.1 Az uniós jog természete.....	155
4.2.2. Szuverenitás-kérdés	161
4.2.3. Nemzeti identitás	165
4.2.4. Az alkotmányos identitás a Bíróság gyakorlatában.....	168
4.3. Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió	170
4.3.1. Az Alkotmánybíróság viszonya az uniós joghoz	170
4.3.2. Az Alkotmánybíróság és az alkotmányos önazonosság	174
4.3.3. Megjegyzés alkotmánybírósági gyakorlathoz	178
IV. CONCLUSIO	181
1. Összegző következtetések.....	181
2. <i>De lege ferenda</i>	183
SUMMARY	188
BIBLIOGRÁFIA.....	190
Szakirodalom:	190
Internetes források:.....	217
Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntései:	219
Az Európai Unió Bírósága (és jogelődjei) hivatkozott döntései:	222
Az Európai Unió Bírósága (és jogelődjei), hivatkozott vélemények:	224
Az Emberi Jogok Európai Bírósága hivatkozott döntése:.....	224
A Velencei Bizottság hivatkozott dokumentumai:	225
Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága hivatkozott döntése:.....	225
A szerző témában megjelent tudományos közleményei	225
A szerző egyéb tudományos közleményei.....	226

I. BEVEZETÉS

1. A hatásos állam

A modern állam¹ és vele összefüggésben a társadalom működése tekintetében szükséges annak meghatározása, hogy milyen struktúrában valósul meg a közhatalom gyakorlása. Az egyes államok ezt tipikusan alkotmányos szinten, megfelelő alkotmányos garanciák által biztosított jogi szabályok révén határozzák meg. Azon túl, hogy e szabályok alapvetően meghatározzák az állam jellegét (így különösen kormányformáját), előrevetítik annak működési hatásosságát is.

A hatásosság egy olyan komplex társadalmi intézmény esetén, mint az állam (*unitas multiplex*),² nehezen mérhető, hiszen az államtól várt különféle „kibocsátások” céljukat tekintve gyakran egymás ellen hatnak, megszámlálhatatlan egyedi tényezőtől függenek,³ ráadásul kvantitatív módon meg sem határozhatóak minden esetben. Mindezek ellenére elvi szinten mégis létrehozhatóak olyan módszerek, amelyek elősegítik, hogy az állam megfelelő hatásossággal – azaz „hibahatáron” belül – működjön. E módszerek alkalmazásának elsődleges célja az, hogy az állam működése a társadalom számára elfogadott maradjon, azaz az állam mint *sui generis* politikai entitás, társadalmi intézményrendszer és jogrend végső soron megfelelő autoritással⁴ rendelkezzen.

¹ Fontosnak tartom leszögezni, hogy disszertációmban tudatosan nem foglalkoztam a történelem során létezett államalkulatok, illetve megfogalmazott államkoncepciók összehasonlító, illetve kritikai elemzésével.

A modern állam olyan nemzetközi szinten független és önálló intézményrendszer, ahol a közhatalmi centralizáció demokratikus uralmi rendben érvényesül, ahol megjelennek bizonyos alapvető közszolgáltatások és ahol a feladatteljesítést/működést bürokratikus igazgatás biztosítja. A modern állam egyik fő jellemzője, hogy – Takács Pétert idézve – „a hatalom a joguralom perspektíváját hordozó pozitív viszonyban áll a joggal, s nem kárhoztatja azt eszközszerre”. „A jog eszközszerre kárhoztatása [...] vagy a modern európai állam hagyományát tagadó totalitarizmusok és alkalmi diktatúrák velejárója, vagy valamilyen társadalom-, állam, esetleg jogfejlődési diszfunkció.” A modern állam fogalmához ld. TAKÁCS Péter: *A „modern állam”. Egy különös fogalom értelme és államelméleti kontextusa*. Jogelméleti Szemle, 2022/4. szám, 196-236.

² „Az állam – *unitas multiplex* [a sokféleség egysége], vagyis számos egymástól eltérő jellegű és különböző természetű jelenség összekapcsolódása.” Az állam fogalmához ld. TAKÁCS Péter: *Államtan*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011. 162-168.

³ Adott társadalom szerkezete, gazdasági körülményei, fejlődési irányai, politikai viszonyai és így tovább.

⁴ Az autoritás fogalma nagyrészt a tekintély, a hatalom, ill. a jogszerű hatalom fogalmaival írható le. Ld. TAKÁCS Péter (2011a) *i.m.* 245-249.

A Bódig Mátyás által módszertani jogpozitivistának nevezett Joseph Raz autoritás koncepciója kiemelést érdemel. E szerint az autoritással bíró kijelentéseit, döntéseit az emberek külön mérlegelés nélkül elfogadják (még ha azzal egyébként nem is értenek egyet), ezáltal e kijelentések, döntések az emberek cselekedeteinek minden más indokot kizáró, preemptív indítékaiként tekinthetőek. Ennek Raz felfogásában az az oka, hogy az autoritás kijelentései, döntései az emberek érdekét szolgálja, méghozzá hatékonyabban, mint azt az egyes emberek saját megfontoláson, illetve eltérő indokokon alapuló döntései és cselekedetei tennék (ún. *service conception of authority*). Ld. erről RAZ, Joseph: *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Clarendon

A részletekbe bele nem menve a modern állam legáltalánosabb céljai – meglátásom szerint – három fő dimenzióban értelmezhetőek: (1) politikai, (2) társadalmi és (3) jogi.

Az állam létének fő célja politikai értelemben két fogalom köré koncentrálódik: az „egység” és az „integráció”.⁵ Ahogy arra a hatalom természetének vizsgálata során Samu Mihály is felhívta a figyelmet, egy társadalomban „természetszerű a proszociális és az antiszociális tevékenységek, a centripetális és centrifugális társadalmi tényezők szembenállása, érdekellentétek, konfliktusok megléte”, amelyek könnyen anarchikus viszonyokba torkollhatnak. Az állam szükségszerű feladata e konfliktus-tényezők megfelelő kezelése, kiegyensúlyozása. Ennek megfelelően a hatalom rendeltetése a társadalmi

Press, Oxford, 1979, 3-19.; valamint RAZ, Joseph: *Practical Reason and Norms*. Princeton University Press, Princeton, 1990, különösen 62-77.

Raz elméletéről összefoglalóan ld. BÓDIG Mátyás: *Joseph Raz és a módszertani pozitivizmus*. Jogelméleti Szemle, 2003/4. szám

⁵ A politikai egység megteremtésének két nézőpontját jeleníti meg Carl Schmitt és Rudolf Smend munkássága. Schmitt a konfliktus (barát-ellenség), míg Rudolf Smend a konszenzus oldaláról közelítette meg a társadalmi integrációt. Ld. TAKÁCS Péter: *Állam-fogalmak*. In TAKÁCS Péter (et al.) (szerk.): *Államelmélet*. Szent István Társulat, Budapest, 2015. 163-173. Carl Schmitt szerint az állam olyan politikai egység, ahol a „politikai” karakter az adott nép olyan „különös” egzisztenciális minőségére utal, amely fatális értelemben választja el más népektől. „A barát és ellenség megkülönböztetésnek az az értelme, hogy megjelölje az összekapcsolódás vagy szétválás, az egyesülés vagy felbomlás intenzitásának legvégső fokát; elméletileg és gyakorlatilag fennállhat anélkül, hogy egyidejűleg mind ama erkölcsi, esztétikai, gazdasági vagy más megkülönböztetéseket alkalmazni kellene. A politikai ellenségnek nem szükséges erkölcsileg rossznak, nem szükséges esztétikailag rútnak lenni; nem kell gazdasági versenytársként fellépnie, sőt akár előnyösnek is tűnhet üzletet kötni vele. Az ellenség éppen a másik, az idegen, és lényegéhez elegendő, hogy különösen intenzív értelemben egzisztenciálisan valami más és idegen, úgyhogy szélsőséges esetben konfliktusok lehetségesek vele, melyek nem dönthetők el sem előzetesen meghozott általános normatív szabályozással, sem a konfliktusban 'rész' nem vevő' és ezért 'pártatlan' harmadik ítéletével.” Schmitt úgy vélte, hogy a barát/ellenség dichotómiát figyelmen kívül hagyó, alapvetően a szabadság biztosítására koncentráló liberális, pluralista nézetek „pusztán az állam felbomlásának, illetve cáfolatának” az elméletei. Ld. SCHMITT, Carl: *Állami és politikai. A politikai fogalma*. Részletek. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 130-181., különösen 136-137., 151., valamint 162-169.

Egészen másként tekintett az államra Rudolf Smend. Nézete szerint a társadalom egy olyan plurális és dinamikus változó közösség, amelyben az állam – különféle politikai, jogi, gazdasági, kulturális, szociális stb. eszközök útján – biztosítja az összhangot. Ahogy fogalmazott, az „állam csak azért és annyiban létezik, amiért és amennyiben tartósan integrálódik, felépül az egyesekben és az egyesekből – ez az állandó folyamat jelenti az állam mint szellemi és társadalmi valóság lényegét”. Ld. bővebben SMEND, Rudolf: *Az állam mint integráció*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 184-223.

Jakab András kategorikusan elutasítja az integrációt, mint szempontot, mivel álláspontja szerint „a smendi értelemben vett integráció pluralista társadalomban szinte elképzelhetetlen”. Jakab itt Robert Christian van Ooyen Smend-bírálatára hivatkozik, amely szerint Smend elmélete egy konzervatív etatista moralitás megnyilvánulása. Álláspontom szerint az integráció fogalmának félreértelmezése, ha azt a politikai homogenitás eszközeként fogjuk fel. Egy plurális társadalomban valóban elképzelhetetlen a politikai homogenitás, azonban nem létezhet politikai közösség valamiféle közösségi identitástudat nélkül. Ennek meghatározásához persze nincsenek egzakt kritériumok, hiszen az az adott közösség politikai környezetétől függ. (Ebből fakadóan a „nemzet” – ahogy arra Jakab András is felhívja a figyelmet – nem analitikus fogalom.) Ha az állam a folyamatos politikai diskurzus révén képes legalább fenntartani a közösségi identitás összetartó erejét, szükségképpen hatástalanná válik, és idővel – az integrációs hatás növelése nélkül – felbomlik. Vö. JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. NKE, Budapest, 2016. 56., továbbá 187-188., 201-275.

integráció megvalósítása.⁶ Mindez folyamatos kölcsönhatást feltételez az állam és annak népessége között.⁷ Fontos hangsúlyozni, hogy demokratikus viszonyok között az „integráció” nem a társadalmi „homogenitást” célozza; a cél ebben az értelemben nem több és nem más, mint a népességét egyetlen politikai nemzetté⁸ kovácsolni.

A társadalmi dimenzió felől szemlélve két fő irány szerint rendezhetőek az állam céljai: (1) fel kell építeni, majd működtetni egy olyan állami intézményrendszert, amely (2) kellő hatékonysággal képes az állami feladatok, közszolgáltatások összességében megfelelő és elfogadható teljesítésére.⁹

A jog szintjén szintén kettős irányú alapvető elvárás fogalmazható meg: (1) az állam nevében végrehajtott valamennyi emberi cselekedetnek (értve itt úgy az azok terjedelmét meghatározó aktusokat, mint az aktusok kibocsátásának és az ehhez szükséges felhatalmazásoknak a rendjét) jogszerűnek kell lennie, (2) miközben a társadalmi helyzeteket szabályozni hivatott jogi normák általánosságban kellően erős indokul szolgálnak a jogkövető magatartáshoz,¹⁰ és így az emberek tényleges magatartása – bármely társadalmi relációban – elfogadható mértékben meg is felel az „állami rend tartalmának”.¹¹

⁶ SAMU Mihály: *Hatalomelmélet, különös tekintettel az államra*. Korona Kiadó, Budapest, 2000.45-49.

⁷ „Az állam csakis a folyamatos megújulás és állandó újjászületés ezen folyamatában él és létezik [...]” SMEND (2003) i.m. 184.

⁸ Az alkotmányjogban a politikai nemzet fogalma alatt azon természetes személyek összességét értjük, akik potenciálisan rendelkeznek politikai részvételi jogokkal. E státusz alapját tipikusan az állampolgári jogviszony biztosítja, kifejezve az érintett természetes személyek államhoz való tartozását. Az állam és egyén e jogi kötelékét deklarálja az Európa Tanács keretében 1997-ben létrejött állampolgárságról szóló Európai Egyezmény is, kiegészítve azzal a fordulat, hogy e jogi kötelék nem utal a személy etnikai származására (2. cikk). Az integráció mint állami cél vonatkozásában a fogalom azonban ennél többet takar. Mindenképpen hozzátartoznak bizonyos olyan metajurisztikus társadalmi tényezők, mint pl. közös történelmi, kulturális, nyelvi szempontok, amelyek egy adott embercsoport közösségi jellegét, ezáltal pedig politikai karakterét határozzák meg. Ilyen értelemben a nemzet olyan társadalmi jelenség, amelyet nem a jog hoz létre, azt csupán elismeri és konkrét normatív tartalommal tölti meg. Vö. GYÖRFI Tamás (et al.): *Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 221-224.; JAKAB András (2016) i.m. 201-275.; HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 143-149.; ORBÁN Balázs András: *A szabad mandátum és a nemzeti szuverenitás alkotmányjogi összefüggései*. Doktori értekezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2024, 36-53.

⁹ Hatékonyságról beszélhetünk közgazdasági értelemben, és mondhatjuk, hogy egy állam akkor hatékony, ha az elérni kívánt cél és az ahhoz szükséges ráfordítás megfelelő arányban van, azaz beáll a költségvetési egyensúly. A hatékonyság elvéről ld. LÖRINCZ Lajos: *A hatékony állam*. Magyar Közigazgatás, 2005/8. szám, 449-453.; LÖRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVGORAC, Budapest, 2010. 80-84.

¹⁰ Raz megközelítésében a ténylegesen követettnek tekinthető jog olyan normarend, amelynek az egyes szabályait – a normarendhez kapcsolódó autoritásigény révén, általánosságban és összességében – az emberek saját cselekedeteiket meghatározó elsődleges, más megfontolásokat kizáró indítékként fogadják el. Raz vonatkozó elméletéről ld. RAZ (1979) i.m. 29-33.; valamint RAZ, (1990) i.m. különösen 53-81.

¹¹ Kelsen, Hans: *Az államelmélet alapvonalai*. (ford. Moór Gyula) Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 31.

2. Korlátozott hatalom

„Mert a kormányzat egész hatalma csakis arra való, hogy a társadalom javát szolgálja, s ezért a kormányzat hatalma egyrészt nem lehet önkényes, másrészt elfogadott és kihirdetett törvények útján kell gyakorolni, hogy az emberek ismerjék kötelességüket, s biztonságban legyenek a törvény határain belül, a hatalmon lévők pedig maradjanak a számukra kijelölt határokon belül, és ne érezzenek kísértést arra, hogy a kezükben lévő hatalmat oly célokra és oly intézkedésekre használják, amelyről az emberek nem tudtak, és amelyekkel nem értenek egyet.” (Locke)¹²

A modern állam hatásosságának talán legproblematiszababb kérdésköre annak politológiai dimenziója: nevezetesen egy olyan állam létrehozása, amely képes népességét egységes politikai nemzetté integrálni. E dimenzió – a modern alkotmányosság keretei között – megköveteli ugyanis a közhatalom gyakorlásának egyensúlyát; nevezetesen azt, hogy az állam működése morálisan és materiálisan is a népesség egészének közös ügye legyen. Mindez egy kölcsönösségi viszonyt feltételez az állam és népessége között: az állam autoritását annak működésének – összességében – nép általi determináltsága (különösen az aktusok mögötti motivációk és célok vonatkozásában) és általános – legalább elégséges szintű¹³ – elismertsége, elfogadottsága alapozza meg. Ez az állapot megköveteli, hogy az államhatalmi döntéshozatal kellően legitim legyen, miközben a kormányzóképeség sem lehetetlenül el. Ha mindezt elfogadjuk, azt kell feltételeznünk, hogy a hatásos állam egyben kiegyensúlyozottan korlátozott állam.

Adott társadalom mint politikai közösség felől szemlélve elmondható, hogy számos politikai hatalom verseng érdekeinek érvényesítése során, miközben e hatalmak eltérő és folyamatosan változó erőviszonyok között léteznek. A modern állam egyik oldalról e hatalmi versengés intézményesített környezete,¹⁴ amely egyben biztosítani hivatott, hogy

¹² LOCKE, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. (ford. Endreffy Zoltán) Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. 137.

¹³ Hogy mi tekinthető elégséges szintnek, az voltaképpen a politikai diskurzus során dől el.

¹⁴ Leginkább népképviselői törvényhozó szerveken keresztül.

egyik politikai hatalom se kerüljön túlzottan erőfölényes helyzetbe,¹⁵ másik oldalról pedig maga is az egyik, mégpedig a legerősebb politikai hatalom, amelynek azonban valamennyi releváns politikai hatalomnak valamilyen formában a részese kell, hogy legyen. A modern állam tehát már önmagában valamiféle közhatalmi egyensúly megteremtését kell, hogy célozza. Ez végső soron minden politikai hatalom érdeke, hiszen ahogy célja egy politikai hatalomnak, hogy érdekeit a lehető legteljesebb mértékben érvényesítse, úgy az sem közömbös számára, hogy léte mennyiben kerül veszélybe egy esetleges túlzottan egyoldalú politikai dominancia eredményeként.

A modern állam e megközelítése alapvetően azon egyetemes – az antik, majd különösen a keresztény filozófiából eredő – posztulátumon alapul, miszerint minden ember egyenlő méltósággal bír, amelynek feltétlen tisztelete az államnak tételezett morális kötelezettség. Az emberi méltóság tartalma nehezen meghatározható, ugyanakkor mindenképpen hozzá tartozik bizonyos mértékű, minden embert egyenlően megillető szabadság és önrendelkezés,¹⁶ amely egyúttal feltételezi a közügyekben való megfelelő részvétel lehetőségét.¹⁷

Érdemes itt felidézni Bibó István székfoglalóját, amely szerint, ha biztosítani kívánjuk a szabadságot,¹⁸ és ennek megfelelően az államhatalom gyakorlására szolgálatént, erkölcsi feladatként tekintünk, akkor meg kell találnunk a módját, hogy miként kerülhető el a

¹⁵ „Egy köztársaságban nagyon fontos, hogy a társadalmat ne csupán a vezetők zsarnoksága ellen oltalmazzák, hanem hogy a társadalom egyik részének is védelmet nyújtsanak a másik rész igazságtalan eljárásával szemben. [...] Ha a többséget valamilyen közös érdek egyesíti, akkor a kisebbség jogai nem lesznek biztonságban.” MADISON, James: 51. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista, Értekezések az amerikai alkotmányról*. (ford. Balabán Péter) Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998. 383.

¹⁶ Az emberi méltóságról összefoglaló jelleggel ld. pl. TÓTH Gábor Attila: *Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog*. In HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. különösen 257-260., 269-284.; SÁRI János és SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 103-107.; ZAKARIÁS Kinga: *Emberi méltósághoz való jog*. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 209-203.

¹⁷ Ha az egyének és az egyes közösségek nem tudják érdekeiket érvényesíteni a kormányzás során, kiszolgáltatottá válnak az állammal szemben, amely könnyen szabadságuk csorbulásához vezethet. Ennek felismerése jelenik meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának preambulumban is. (Ld. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. tvr.)

¹⁸ Itt érdemes kiemelni, hogy Bibó István a „szabadságot” valamilyen idegen törvényszerűségtől való mentességnak tekintette, azaz felfogásában a „szabadság” „végtelen és változatlanul relatív”. „A relativitás a szabadság egyetlen tulajdonsága, mely maga nem relatív. Amint a szabadság elveszti relativitását, elveszti valódi lényegét is. Beszélhetünk abszolút szabadságról [ti. valamely jelenség saját törvényszerűségének tökéletesen zavartalan érvényesüléséről], de nem találhatunk oly jelentéssz összefüggést, mely ennek megfelelően.” A „szabadság” értelme ugyanis mindig valamilyen idegen törvényszerűségekhez, kényszerekhez való viszonyában mutatkozik meg. Ld. erről részletesen BIBÓ István: *Kényszer, Jog, Szabadság*. In HUSZÁR Tibor (et al.) (szerk.): *Válogatott tanulmányok*. Első kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. 37-61.

hatalomkoncentráció. Az összpontosított hatalom ugyanis demoralizálja birtokosát, önkényre készíti, így abból – előbb vagy utóbb – zsarnokság származik.¹⁹

Az államhatalom-gyakorlás felé támasztott e minőségi követelmények biztosításának igénye teremtette meg a törvényeknek alárendelt államhatalom koncepcióját, amely a modern államok esetén nem jelent mást, mint – ahogy az kiolvasható a Velencei Bizottság által kidolgozott jogállamisági sztenderdekből is²⁰ – az alapvető morális értékeket is közvetítő, a polgárok számára kiszámítható, valamint független és pártatlan bíróságok előtt számonkérhető jog szupremáciáját.

A kiegyensúlyozottan korlátozott állam koncepcióját megalapozó ezen alapvető társadalmi igények a civilizációs fejlődés során a demokrácia, a hatalommegosztás, majd a jogállamiság elvéinek mentén artikulálódtak.

3. Kutatás célja és módszertana

Céлом, hogy feltárjam azokat a jog normatív rendszerére vonatkoztatva is értelmezhető és alkalmazható alapvető attribútumokat, amelyek valamilyen szintű érvényesülése elengedhetetlen egy kiegyensúlyozottan korlátozott állam létrehozásához és fenntartásához; majd ennek fényében értékeljem Magyarország alkotmányos alaprendjének normatív minőségét, és egyúttal rávilágítsak a közhatalmi egyensúlyi helyzetnek nem kedvező legjelentősebb – vagy legalábbis általam legjelentősebbnek vélt – kockázati tényezőkre.

A disszertáció II. fejezetében a közhatalmi egyensúly nélkülözhetetlen – a demokrácia, a hatalommegosztás és a jogállamiság alkotmányos elveiből fakadó – attribútumainak meghatározására teszek kísérletet. Fontos hangsúlyozni, hogy itt politikai elvek az elemzés tárgyai. Szűk értelemben véve, a II. fejezet nem jogtudományi elemzés, hiszen a politikai elvek – ha azok *expressis verbis* meg is jelennek az alkotmányban, illetve egyes jogszabályokban – természetüknél fogva, túlmutatva a jogtudomány keretein, a politikai filozófia körében értelmezendők. Mivel azonban a jogrend – különösen az alkotmányos alaprend – nem valamiféle fiktív elméleti konstrukció, léte és érvényesülése szorosan kapcsolódik az adott társadalom uralmi viszonyaihoz, politikai környezetéhez, és az abból

¹⁹ Ld. BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In HUSZÁR Tibor (et al.) (szerk.): *Válogatott tanulmányok*. Második kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. 367-398.

²⁰ Ld. CDL-AD(2011)003rev, valamint CDL-AD(2016)007rev

fakadó társadalmi – végső soron morális – elvárásokhoz;²¹ az irányadó politikai elvek a jogrend minőségének értékelési alapját képezik.

A jogtudomány és a politika filozófia ott kapcsolódik, ahol az irányadó politikai elvek az alkotmányozó, illetve a jogalkotó értékválasztása mentén normatív kifejezést nyernek, és ezáltal a jogrend immanens – és egyben az alkotmányos alaprendet meghatározó – elemévé válnak. A jogtudomány feladata, hogy az így – tipikusan alkotmányos szinten – kifejezett politikai elvek értéktartalmát – fogalomelemzés keretében – a jogalkotás és jogalkalmazás számára adaptálható követelményekké konvertálja. A jogrendben betöltött fundamentális szerepük következtében ugyanis biztosítani kell, hogy a jogértelmezés, illetve a jogrendszer és az egyes jogi normák értékelése ne szakadjon el ezen elvek értéktartalmától.²² Ez az alkotmányos követelmény olvasható ki az Alaptörvény alkotmány-, valamint jogértelmezés mércéjéből is [R) cikk (3); T) cikk (3); 28. cikk].²³ Mindez azonban nem egyszerű feladat,

²¹ Ilyen értelemben a jog mindig egy adott társadalompolitikai környezet terméke, és egyben annak meghatározója, illetve „örzője” is.

²² E tekintetben a jogfelfogásom mérsékelt szubsztantív alapokon nyugszik. A demokratikus államok jogrendje szükségképpen az adott társadalom – alkotmányos szinten is kifejezett – politikai moralitásán alapul. Ez a felfogás olvasható ki az Alaptörvényből is (ld. különösen a Nemzeti Hitvallást, az Alapvetést, valamint a Szabadság és Felelősség részt). Ennek megfelelően elengedhetetlen a jog bizonyos fokú morális szemléletű értelmezése. Mindez azonban nem sértheti a jogrendszer integritását, és nem vezethet az alkotmánytól és a jogszabályoktól elszakadó önkényes jogalkalmazáshoz, illetve jogértelmezéshez. A társadalom által elismert, illetve alkotmányosan kifejezett szubsztantív elveket valamilyen formában akceptáló jogértelmezési és érvelési módszerek, valamint azok korlátai vonatkozásában vö. JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárjának feladata*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 20-29.; SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2013. 166-181.; GYÖRFI Tamás: *Politikai elvek és politikai filozófiai szempontok a jogtudományban*. In JAKAB András és MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. HVGORAC, Budapest, 2015. 132-156.

²³ A hivatkozott mércék több szempontot is vegyítenek az alkotmány-, valamint jogértelmezés vonatkozásában: (1) az Alaptörvény értelmezésének fő eszköze az objektív teleologikus módszer, amelyet bizonyos, az alkotmányozó által kifejezett morális és történeti szempontok egészítenek ki; (2) a jogértelmezés első szintje az alkotmánykonform értelmezés; (3) a jogszabályokat, összességében, egyfajta az objektív és – különösen az Alaptörvény 7. módosítását követően – szubjektív teleologikus módszert vegyítve kell értelmezni (egyaránt figyelembe kell venni a jogalkotó szubjektív szándékát, valamint általános morális, pragmatikus és racionális célszempontokat).

Bár a 28. cikk grammatikai szerkezetéből akár következhetne, hogy a jogszabály értelmezése során egyenrangú értelmezési módszer a szubjektív teleologikus, valamint az alkotmánykonform értelmezés, mégis az alkotmányozó hatalom államhatalmi funkciójából, valamint az Alaptörvény jogforrási hierarchiában betöltött státuszából következően az alkotmánykonform értelmezés (és az azzal összefüggő – alapvetően – objektív teleologikus alkotmányértelmezés) az elsődleges; a jogalkotó szubjektív szándéka, és egyéb jelölt értelmezési szempontok másodlagosak. Megjegyzendő, hogy e rendelkezés címzettjei a bíróságok, ugyanakkor – ha figyelemmel vagyunk a jogrendszer integritására – nincs ésszerű érv amellett, hogy bármelyik másik államhatalmi szerv elszakadhatna ettől az értelmezési zsinórmértéktől.

Természetesen alkotmányos követelmény a nemzetközi joggal, valamint az uniós joggal konform értelmezés is [E) cikk; Q) cikk], amely szintén szerepet játszik az egyes alkotmányosan kifejezett, fundamentális politikai elvek értéktartalmával konform jogértelmezésben.

Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésének kérdéskörével összefüggésben vö. JAKAB András: *A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében*. JeMa, 2011/4. szám; CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat Kiadó, Budapest. 2012. 62-84., 111-155; VARGA Zs. András:

hiszen e politikai elvek rendkívül absztraktak, jelentéstartalmuk bizonytalan, az abból fakadó társadalmi elvárak nem evidensek.

Összefoglalva, a II. fejezet a demokrácia, a hatalommegosztás, valamint a jogállamiság jogtudományi fókuszú fogalmi analízise, azzal az elvárással, hogy feltárhatóak olyan attribútumok, amelyek lehetővé teszik a hatalomgyakorlás normatív rendjének vizsgált elvek mentén való racionalizálását és értékelését. Fontos hangsúlyozni, hogy tudatosan nem foglalkoztam behatóan a hatalomgyakorlás tényleges társadalompolitikai körülményeivel, mivel célom a vonatkozó alkotmányos gyakorlat széleskörben elterjedt és elfogadott egyes megállapításainak szintetizálása volt. Mindez persze nem jelenti azt, hogy teljesen mellőztem a kritikai, illetve összehasonlító szemléletet; ugyanakkor nem kívántam szétfeszíteni a disszertáció módszertani (és terjedelmi) kereteit.

A disszertáció III. fejezete Magyarország alkotmányos alaprendjének minőségét *ab ovo* meghatározó intézményrendszer normatív környezetére koncentrál. Ennek megfelelően a III. fejezet már tisztán jogtudományi, azon belül is dogmatikai elemzés. Elsősorban doktrinális-kontextuális szemlélettel, az Alaptörvény B) és C) cikkeiben rögzített – a II. fejezetben vizsgált – alapvető szubsztantív elvek feltárt attribútumai mentén való objektív teleologikus értelmezést alkalmazva térképezem fel a jogrend vonatkozó fundamentális elemeinek tartalmi összefüggéseit, és fogalmazom meg kritikai álláspontomat.

A disszertáció a 2022. áprilisi választásokig bezárólag, az akkor hatályos alkotmányos alaprendre tekintettel összegzi a kutatásom eredményeit. Az azóta eltelt időszakban bekövetkezett kardinálisnak tekinthető változásokat lábjegyzetben jeleztem.

Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről. Pázmány Law Working Papers, 2018/13. szám; CSERVÁK Csaba: *A jogértelmezés és az alkotmányértelmezés egyes módszerei.* Acta Universitatis Szegediensis, acta juridica et politica, 2016/2. szám; CHRONOWSKI Nóra: *Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény.* Közjogi Szemle, 2017/4. szám; FRÖHLICH Johanna: *Alkotmányértelmezés.* In Jakab András (et al.) (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyertelmezes> (2019); SÜLYÖK Márton: *Parancs, paradoxon vagy próbatétel? – Az Alaptörvény 28. cikkének lehetséges megközelítései.* Jog-Állam-Politika, 2022/1. szám

II. A KÖZHATALMI EGYENSÚLY NÉLKÜLÖZHETETLEN ATTRIBÚTUMAI

1. Demokrácia-elv

„A szó szoros értelmében véve nem létezik és nem is lesz soha igazi demokrácia. A természet rendje ellen való az, hogy a nagy többség kormányozzon és a kisebbséget kormányozzák.” (Rousseau)²⁴

A politikai hatalomgyakorlás legalapvetőbb elvi kereteit elsődlegesen az Alaptörvény B) cikke rögzíti hazánkban; ezen alapvetést egészítik ki a választójogot (XXIII. cikk), az országgyűlési képviselők választását (2. cikk) és az országos népszavazást (8. cikk), továbbá a helyi önkormányzati választásokat (35. cikk) és a helyi népszavazást (31. cikk) megalapozó alaptörvényi rendelkezések, és tölti meg tartalommal a politikai döntéshozatal működésére vonatkozó jogrend. A normatív alkotmányos keret alapján hazánk olyan a demokrácia elve alapján szervezett köztársaság, amelyben a néptől eredő „közhatalmat” (országosan és helyi szinten egyaránt) főszabály szerint a nép tagjai közül, a nép által választott és a nép érdekében eljáró képviselők testülete, kivételesen pedig a nép maga gyakorolja. Ez lenne maga a demokrácia elv: a népszuverenitásra alapozott legitimáció, valamint a „közakaratot” és a „közérdeket” érvényesíteni hivatott kormányzás.

A demokrácia elv nem jogi fogalom, nincs egzakt normatív tartalma. Olyan antik gyökerekkel rendelkező és a felvilágosodás korában újragondolt politikafilozófiai rendező elv, amely egyszerre hivatott meghatározni az állam létét, és áthatni annak teljes működését.

E fejezetben célom, hogy fogalomelemzés keretében feltérképezzem a demokrácia elvből fakadó azon attribútumokat, amelyek meghatározzák egy állam demokratikus jellegét.

Hipotézisem: bár az elv alapját képező demokrácia fogalma túlzottan általános, önmagában nem alkalmas az államhatalom minőségének értékelésére; maga az elv olyan alkotmányos – a jogrendet meghatározó – követelményrendszert jelenít meg, amely alapján már jellemezhető egy állam demokratikus minősége.

²⁴ Ld. ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest-Kolozsvár, 2001. 106. (ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés*. Phönix-Oravetz-Kiadás, Budapest, 1947. 78.)

1.1. A demokrácia eszmetörténeti fogalma

Az elv alapját képező demokrácia fogalmának jelentése – legáltalánosabb megfogalmazása szerint – nem több mint a nép hatalma, kormányzása, vagy ahogy görög eredetű szót fordítani szokás: „népuralom”, „néphatalom” (δῆμος - nép; κράτος - uralom).²⁵ Mindez azonban lényegében semmit nem mond az államszervezeti formáról és a hatalomgyakorlás módjáról. A „megvalósult demokráciák” igen színes képet mutatnak,²⁶ ahogy azon önmagukat demokratikusnak tekintő államok is, amelyek esetén e jelleg megkérdőjelezhető, vagy akár egyértelműen hiányzik. Ahogy arra Tóth J. Zoltán is felhívja a figyelmet, a demokrácia „a politikai önreflexió jolly jokere” lett, lényegében minden létező állam igényt tart a megnevezésre.²⁷ Azon túl is, hogy a fogalom lényegében egyidős az európai civilizációval, így a fogalomhoz kapcsolódó képzetek és elvárások jelentősen változtak, lehetetlen olyan egységes definíciót adni, amely valóban minden körülmények között képes leírni egy állam demokratikus minőségét. Meghatározhatóak ugyanakkor olyan általános elvek, követelmények, amelyek érvényesülése elengedhetetlen egy modern demokráciában.

Ahhoz, hogy a kívánt követelményeket meghatározhassuk, szükséges röviden áttekinteni a fogalom történeti fejlődésének néhány jelentős fordulópontját, majd felidézni a modern demokrácia-felfogások sarokpontjait.

1.1.1. Az antik demokrácia

Modern társadalmi jelenségek vizsgálata során különös óvatosságot igényel, hogyan nyúlunk a régmúlt idők gondolataihoz. Ahogy arra Takács Péter felhívta a figyelmet, a modern állam a XV-XVI. század környékén „öltött alakot”. A „közhatalom e formájának kialakulása emberek tíz- és százazezreinek, sőt millióinak műve volt”, és közülük sokan vélték úgy, hogy „csak a régít elevenítik fel: bibliai parancsokat teljesítenek, ókori szokásokat újítanak meg és az évszázados hagyományokat folytatják”, miközben valójában valami

²⁵ Ld. pl. SARTORI, Giovanni: *Demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 13.; TÓTH J. Zoltán: *Állam- és Jogelmélet*. 2. átdolgozott kiadás. Patrocinium, Budapest, 2019. 330.; KOMÁROMI László: *Demokrácia*. In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020. 270.

²⁶ Különbőféle demokrácia-típusokról ld. pl. ENYEDI Zsolt és KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*. Osiris Kiadó, 2001. 41-50.

²⁷ TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 330.

egészen új dolgot hoztak létre.²⁸ Bizonyos az államhoz kötődő fogalmak megértéséhez azonban fontos, hogy visszatekintsünk azok múltjára, eredetére. Különösen igaz ez a demokrácia fogalma tekintetében, amely – mint elkülönült és önálló fogalom – klasszikus formájában, az antik világ szellemi terméke. Itt nem csupán történelmi analógiák kereséséről van szó, még akkor sem, ha az eltelt korok értékei markánsan elválasztanak az antikvitás világától.²⁹ Ezzel együtt fontos szem előtt, hogy az antik állam nem elkülöníthető a korabeli görög-római városállami struktúráktól.³⁰

Nem kívánom részletesen bemutatni az antik demokrácia fogalmához kapcsolódó teljes kérdéskört, fontos tanulságokat rejt azonban, ha megpróbáljuk összefoglalni a fogalom fő attribútumait. Ehhez az általam a témában legjelentősebbnek vélt antik gondolkodók, Platón, Arisztotelész és Cicero ránk maradt műveit vettem alapul. Mindhárom antik gondolkodó az államformákat alapvetően három kategória (illetve kategóriapár) szerint értékelte: egyetlen ember (monarchia-türannisz), több ember (arisztokrácia-timokrácia-oligarchia), valamint a polgárok összességének (demokrácia, esetleg politeia) uralma.³¹

²⁸ Az egyik – többségi álláspontot jelentő – megközelítés szerint a modern állam az azt megelőző idők államainak történelmi folytatása, az emberi együttélés civilizációs fejlődésének terméke. Ezzel szemben vannak, akik úgy vélik, hogy „a közhatalom államnak nevezhető formája az újkori európai fejlődés sajátossága”. Max Weber megfogalmazásában: „mivel az állam teljes kibontakozása mindenképpen a modern időkre jellemző, az állam fogalmát ajánlatos a modern típusával összhangban... definiálni”. Takács Péter álláspontja szerint „mindkét álláspont csakis egy sajátos módszertani eljárással kiegészítve tartható”, a „helyes megoldás tehát – mint oly sok esetben, itt is – valahol középen található”: az állam fogalma „magába építi” a történelmileg „szűkebb” felfogást, miközben „perspektívaként felveszi önmagába” a történelmileg lényegesen „tágabb” álláspont egyes elemeit is. [Ld. TAKÁCS Péter (2011a) i.m. 120-124.]

²⁹ SARTORI (1999) i.m. 125. Ahogy Robert A. Dahl is rámutat, az antik demokrácia eszménye által teremtett vízió mai napig a modern demokratikus eszmék alapját képezi, és formálja a demokratikus intézményeket és gyakorlatot. Ld. DAHL, Robert A.: *Democracy and its critics*. Yale University Press, New Haven and London, 1989. 13.

³⁰ Amelyhez még a köztársaság kori antik Róma is ragaszkodott. Ld. HAMZA Gábor: *Cicero De re publicá-ja és az antik állambölcselet*. In CICERO: *Az állam*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2016. 36-45.; TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 201-202.

³¹ Az igazságosság és a jó polgári erény felől szemlélődő Platón felfogásában az egyes „alkotmányok” a hatalomban részes polgárok személyiségtípusai szerint alakultak: királyság és arisztokrácia esetén a hatalmat jó és igazságos emberek gyakorolják, timokráciában a becsvágyók, oligarchiában a pénzhajhászok, demokráciában a „tarkabarka jellemű” emberek közössége, míg zsarnokság esetén a hataloméhes „népvezér”. Ld. PLATÓN: *Az állam*. Atlantisz, Budapest, 2018. 404-444. (544b-568e), PLATÓN: *Az államférfi*. Atlantisz, Budapest, 2007. 72-87. (292-301b)

Az államot lényegesen racionálisabban szemlélő Arisztotelész egyes alkotmányokat (városállam hatalomgyakorlásának rendje) a kormányzásban részt vevő személyek köre, és a kormányzás törvényhez kötöttsége szerint csoportosította: „három helyes alkotmány van: a királyság, az arisztokrácia és a politeia, és ezekből három korcs forma alakult ki, ti. a királyságból a türannisz, az arisztokráciából az oligarchia és a politeiából a demokrácia”. Ld. ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984. különösen 144. (1278b), 146. (1279a), 175. (1289a)

A köztársaságkori antik Róma egyik legkiválóbb gondolkodója, Cicero kizárólag a törvényes államot tekintette államnak, és ennek megfelelően beszélt monarchiáról, arisztokráciáról, valamint demokráciáról. Ha egy állam, bármilyen formában is létezik, zsarnokivá válik, nem egyszerűen romlott lesz, megszűnik államnak lenni. Ld. CICERO (2016) i.m. 159-162. (Harmadik könyv, 31-35.)

Az antik demokráciakép fő attribútumai jól meghatározhatóak.³² Az a forma, ahol a kormányzás – valamilyen formában – a személyében és szólásában szabad és jogaikban egyenlő polgárok teljes közösségének kezében van, demokráciának tekinthető;³³ egészen addig, amíg érvényesül a közjó, „a nép üdve”, és amíg a hatalomra törő aspiránsok viszálykodása nem feszíti szét a törvényes rendet.³⁴ Az antik gondolkodók óva intettek attól, hogy a szabadság mértéktelenségbe, szabadosságba torkolljon. Napjainkból szemlélve azonban árnyalja az összképet, hogy a hivatkozott gondolkodók már azt is a szabadság túlburjánzásának tekintették, ha a rabszolgák számára is jut a szabadságból, sőt, ha még a nők is a férfiakéval egyenlő jogokat élveznek.³⁵

³² Vö. DAHL (1989) *i.m.* 18-23.

³³ Platón szerint a demokrácia olyan rendszer, ahol a polgárok „*egyenlően osztozkodnak az alkotmányos jogokon és a vezető állásokon*” (amelyeket alapvetően sorsolás útján tölthetnek be), ahol pl. az öslakos is egyenlő a betelepült lakossal, a férfi a nővel, ahol mindenki szabad, ahol szólásszabadság van. [Ld. PLATÓN (2018) *i.m.* különösen 425-426. (557-557b), 432. (561c-d), 434-436. (562e-564b), 437. (564d);] Arisztotelész demokráciának tekintette azt az alkotmányt, ahol a főhatalom olyan egyenlő jogokat élvező polgárok közösségének kezében van, amelynek legfőbb attribútuma a szabadság. E kontextusban a szabadság feltétele, hogy „*az alattvalók és vezetők váltsák egymást*”, az egyenlőség pedig arra utal, hogy a döntéshozatalban való részvételt nem befolyásolja sem a vagyon, sem az érdem, „*mindenki egyformán részt vesz a kormányzásban*”. [Ld. ARISZTOTELÉSZ (1984) *i.m.* különösen 136. (1275a), 178-179. (1290a-b), 189. (1294a); 258-261. (1317a-1318b)] Cicero demokráciának, a nép államának tekintette, ahol „*mindenről a nép dönt*”, és – ahogy elődeinél – a kormányzás hatalma a szabad és egyenlő polgárok kezében van. [Ld. CICERO (2016) *i.m.* különösen 96-103. (Első könyv, 35-42.); 91-92. (Első könyv, 27, 31.), 93. (Első könyv, 49.)]

³⁴ Platón nem tartotta sokra a demokráciát, ahol becstület nélküli vezető aspiránsok harca jellemzi a politikát (és a szakértelem csak látszat, ld. hajóhasonlat). Elismerte ugyanakkor, hogy egy demokrácia is működhet törvényesen (imitálva, helyettesítve a szakértelmet), de valamennyi törvényesen működő uralmi rendszer közül „*ez a leghitványabb*”. [ld. PLATÓN (2007) *i.m.* különösen 76-87. (294-301b), 90. (302d); PLATÓN (2018) *i.m.* 316. (488), 433-444. (562c-569)]. Arisztotelész felfogásában bármilyen formáról is van szó, egy alkotmány akkor helyes, ha abban „*a közérdek szerint uralkodnak*”; „*a végső cél, vagyis a legfőbb jó: az autarkeia, ami a végső cél és a legfőbb jó egyaránt*”, ahol minden szükséges feltétel adott a polgárok boldog életéhez. „*Mert bár a végső cél az egyén és a városállam számára ugyanaz, mégiscsak nagyobb és tökéletesebb feladat az állam javának elérésére és megőrzése; persze, örömdetes már az is, ha csupán az egyes ember éri el ezt a célt; de szebb és istenibb, ha egy nép vagy a városállamok érik el.*” Ehhez pedig elengedhetetlen a törvények uralma: „*[N]em is alkotmány az, amelyben nem a törvény az úr. A törvénynek mindenben uralkodnia kell, az egyes esetekben aztán a vezetők döntenek: az én véleményem szerint ez az alkotmányos kormányzás*”. Arisztotelész is tartott attól, hogy a demokráciákban – ahol „*az a végső cél, és az az igazság*”, amit a szabad és egyenlő polgárok többsége annak tart – a népámító és uszító demagógok teremtette helyzetben hamar feltűnnek a zsarnoki hatalomra törő „*népvezérek*”. [ARISZTOTELÉSZ (1984) *i.m.* különösen 71. (1252a); 73. (1252b), 75. (1253b), 146. (1279a), 175. (1289a), 183-184. (1292a), 207. (1313b), 243. (1312b), 289. (1328a); ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi Etika*. Magyar Helikon, 1971. 6-7. (I 1. 1094b)] Cicero – hasonlóan az arisztotelészi felfogáshoz – úgy vélte, hogy az államot a közérdek („*a nép üdve*”) érvényesülése teszi helyessé és igazságossá. A római vezető tisztviselők (praetor, iudex, consul) alapvető kötelezettségét leíró, mára szállóigévé vált fordulata: „*salus populi suprema lex esto*” – „*számukra a legfőbb törvény a nép üdve* [jóléte, üdvössége, biztonsága, boldogsága] legyen”. A demokráciát Cicero is kritikával illette, mivel nincs tekintettel a személyek méltóságára, figyelmen kívül hagyja az érdekek különbözőségét, és így teret ad a viszálykodásnak, miközben a többség természete könnyen válik zsarnokivá. [CICERO (2016) *i.m.* különösen 89. (Első könyv, 26.), 92. (Első könyv, 27.), 160-161. (Harmadik könyv, 33.); CICERO: *A törvények*. Gondolat-Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest, 2008. 72.(III./III. 8.)]

³⁵ Ld. PLATÓN (2018) *i.m.* 434. (563b); ARISZTOTELÉSZ (1984) *i.m.* 207. (1313b); CICERO (2016) *i.m.* 104. (Első könyv, 67.)

Kiemelendő végül, hogy az ideális állam mindhárom gondolkodó esetén valamiféle kevert forma volt; ezzel együtt mind a platóni és az arisztotelészi *mikté politeia*,³⁶ mind pedig a ciceroi *optimus status civitatis/rei publicae* a polgárok közösségének javát kívánta szolgálni. Ezen a téren talán Cicero merészkedett a legmesszebb, aki – a köztársaság kori antik Róma történelmi realitásában szemlélve – a *senatus* autoritását elfogadó, de társadalmi rendek (a „*nép*”) megegyezésén alapuló hatalmi rendszerről értekezett.³⁷

1.1.2. Felvilágosodás és demokrácia

Az alapvetően az antik filozófia – megőrzött, illetve ismét felelevenített – gondolataiból építkező középkor nem hozott lényeges változást demokrácia fogalmát érintő kérdések vonatkozásában.³⁸ A modern demokrácia-felfogásokat megalapozó jelentős előrelépést a kora újkor, majd a felvilágosodás szuverenitás-, illetve szerződéselméletei hozták meg.³⁹

A főhatalom (legfőbb hatalom – *suprema postestas, majestas imperii*) minőségét és gyakorlásának igazolását biztosítani hivatott szuverenitás-elméletek kiinduló pontja, hogy minden állami közösségben kell lennie egy olyan abszolút, egységes és oszthatatlan hatalomnak,⁴⁰ amely végső soron korlátlanul diszponál a közösség felett.⁴¹ Ennek a hatalomnak azonban – bárkit is tekintünk az alanyának – igazolásra van szüksége. A szuverenitás-elmélet atyjánál, Bodin-nél még végső soron az isteni törvények igazolták a főhatalmat,⁴² azonban ezt hamar váltotta egy racionálisabb megközelítés, amely szerint – lényegében antik gondolati alapokra épülő, de azt meghaladó téziszre alapozva – az állam

³⁶ Platón – Az állam c. dialógusában felvázolt koncepciótól eltérően – a Törvények c. művében a monarchia és a demokrácia vegyítését tartotta kívánatosnak [ld. PLATÓN: *Törvények*. Atlantisz, Budapest, 2008. 112. (693b-d)], míg Arisztotelész szemében a demokrácia és az oligarchia megfelelő vegyítése hozza létre az ideális államot (pontosabban: „*az a politikai közösség a legjobb, amelyik a középosztályra támaszkodik*”) [ld. ARISZTOTELESZ i.m. (1984) i.m. Negyedik könyv, különösen 189-191 (1294a-1295a), valamint 192-196 (1295a-1296b)].

³⁷ „Mert a dolog úgy áll, hogy ha a *senatus* az ura az államügyekben hozott döntéseknek, s bárhogyan határoz is, határozatát mindenki támogatja, és amennyiben a többi rend is úgy akarja, hogy az államot a vezető rend elképzelése alapján kormányozzák, akkor a jogok kiegyensúlyozásának köszönhetően – vagyis azáltal, hogy a nép rendelkezik a hatalommal, a *senatus*nak pedig tekintélye van – lehetségessé válik, hogy megőrizzék a polgárok közösségét a korábban már említett mérsékelt és egyetértésen nyugvó állapotában.” CICERO (2008) i.m. 80-81. (Harmadik könyv, XII. 28.)

Ld. a kérdésről bővebb és árnyaltabb formában HAMZA Gábor (2016) i.m. 36-45.

³⁸ Erről röviden ld. KOMÁROMI László (2020) i.m. 295-300.

³⁹ Ld. erről részletesen TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 244-255.

⁴⁰ Ld. BODIN, Jean: *Az államról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987. 73-77.; HOBBS, Thomas: *Leviatán*. Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 2001. 205-207.; ROUSSEAU (2001) i.m. 50. [ROUSSEAU (1947) i.m. 38.]

⁴¹ A szuverenitás fogalmáról ld. bővebben TAKÁCS (2011) i.m. 294-308.

⁴² Ld. BODIN (1987) i.m. különösen 98., 104-105.

létét és a hatalomgyakorlás módját a közösség sajátos megállapodása, az ún. társadalmi szerződés konstituálja.⁴³

A felvilágosodás korára jelentős hatást gyakorló John Locke felfogásában az állam alapjának és forrásának egy olyan megállapodásnak kell lennie, amellyel a „természetétől fogva” szabad, egyenlő és független emberek abban egyeztek meg, hogy „egyetlen közösséget vagy kormányzatot”, „egyetlen államot alkotnak”.⁴⁴ E megállapodás és az e megállapodás alapján létrejövő – a természeti állapotot megszüntető⁴⁵ – politikai hatalom gyakorlásának (törvényhozás, törvények végrehajtása, törvényt szegők büntetése) célja pedig nem lehet más, mint „a tulajdon szabályozása és védelme”, ezen keresztül pedig a politikai közösség közjó érdekében való védelme.⁴⁶ E megállapodás „maga a szerződés”:⁴⁷ „Ennek és csakis ennek köszönhetette az eredetét minden törvényes kormányzat a világon”.⁴⁸

A közösség tagjai a társadalmi szerződéssel lemondanak a természeti törvények végrehajtásának hatalmáról⁴⁹ és azt átengedik a polgári közösségnek;⁵⁰ elfogadják, hogy nem lehetnek felmente annak – célhoz kötött – törvényei alól.⁵¹ Fontos hangsúlyozni, hogy addig létezik ez a „polgári társadalom”, ameddig az államhatalom gyakorlásának célja és eredménye nem szolgál mást, mint polgárok életének és tulajdonának, valamint az ezekhez kapcsolódó jogainak védelmét (és az ezek ellen vétők megbüntetését), egyebekben a polgárok szabadsága érintetlen. A polgári kormányzat hatalma tehát célhoz kötött és a

⁴³ Ld. HOBBS (2001) i.m. 198-199.; LOCKE (1986) i.m. 108-126.; ROUSSEAU (2001) i.m. 23., 39-40., 63. [ROUSSEAU (1947) i.m. 18., 30-31., 48.]

⁴⁴ Ld. LOCKE (1986) i.m. 106. vö. KOMÁROMI László (2020) i.m. 301.

⁴⁵ A tökéletes szabadság állapotában csak a természeti törvények érvényesek, nincs függés más emberek akaratától. Aki más embert életében, szabadságában sért, a természeti törvények ellen vét, „kinyilvánítja magáról, hogy szakít az emberi természet elveivel, és kártékony lénné változik”. A természeti állapotban az ilyen személyekkel szemben – a tettel arányosan – mindenkinek joga van fellépni. Locke szerint azonban a természeti állapot egy közösségben nem tartható fenn, mivel az emberek hajlamosak a részrehajlásra és mértéktelenségre, „[e]nnélfogva zűrzavar és felfordulás lehet az eredmény, és ezért Isten minden bizonnyal kijelölt valamilyen kormányzatot az emberi részrehajlás és erőszak megfékezésére”. A természeti állapot végét jelenti, ha a közösség tagjai „kölcönösen megállapodnak abban, hogy egy közösséggé egyesülnek és egy államot alkotnak”, ugyanakkor a létrejövő polgári kormányzat „megfelelő orvosság a természeti állapot kellemetlenségeire”. Ld. LOCKE (1986) i.m. 40-48., 106.

⁴⁶ Ld. Uo. 40., valamint 126.

⁴⁷ Locke-nál e megállapodás nem csupán fikció vagy igazoló elv, hanem valódi, történeti esemény. TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 253.

⁴⁸ LOCKE (1986) i.m. 108.

⁴⁹ A társadalmi szerződés azonban nem örök: bármilyen kötelezettséget is vállalnak a közösség tagjai, az nem kötheti gyermekeit, utódait. Locke polgári kormányzatának csak az lehetett alattvalója/polgára, aki „pozitív kötelezettségvállalással, kifejezett ígérettel és szerződéssel ténylegesen” csatlakozott a polgári közösséghez. Ezzel együtt, aki a közösség területén birtokolt vagy használt valamit, amíg ez a helyzet fennállt, hallgatólagosan alávetette magát a közösség törvényeinek. Ld. Uo. 121-125.

⁵⁰ Uo. 88-89.

⁵¹ „Mert ha valaki megteheti, amit jónak lát, és nincs a földön olyan hatalom, amelyhez fordulni lehetne, hogy orvosolja az általa okozott károkat, vagy védelmet nyújtson ellenük, akkor ez az ember még teljes egészében a természeti állapotban van, és így nem lehet része vagy tagja a polgári társadalomnak [...]” Uo. 104-105.

társadalmi szerződés által korlátozott. Ahol az uralom abszolúttá, zsarnokivá válik,⁵² ott nincs polgári társadalom, annál még a természeti állapot is jobb.⁵³

Locke polgári kormányzatában „a többség a jog, hogy cselekedjék és kötelezze a többieket”,⁵⁴ és mindenki kötelezi magát arra, hogy elfogadja és aláveti magát a többség döntésének; ha ugyanis ez nem így történik, szinte lehetetlen a döntéshozatal (lévén az emberek sokfélék, érdekeik gyakran ellentétesek).⁵⁵

Ha a társadalmi szerződés által létrehozott polgári társadalomban „a többség kezében van a közösség egész hatalma azok felett, akik először egyesülnek társadalommá”, és a többség hozza a törvényeket a közösség számára, amelyet a többség által kijelölt közhivatalnokok hajtanak végre, „akkor a kormányzat formája a tökéletes demokrácia”.⁵⁶

Hasonlóan Locke-hoz, a politikafilozófiájával a francia forradalom vezetőit (külön is kiemelve Robespierre-t), regényeivel a romantika korát inspiráló Jean-Jacques Rousseau is úgy vélte, hogy a természeti állapot nem tartható fenn; helyette olyan politikai társulást kell létrehozni, „amely közös erejével védi és oltalmazza⁵⁷ minden tagjának személyét és vagyonát” („jólétét”⁵⁸), egyúttal pedig biztosítja minden ember honpolgári szabadságát.⁵⁹

Ez a sajátos társadalmi rendet biztosító polgári társulás azonban nem a „természettől származik, következésképpen megállapodáson alapul”.⁶⁰ A természeti állapotukban szabad emberek⁶¹ e szerződése megteremti a közösség tagjainak jogegyenlőségét,⁶² valamint létrehozza a politikai testületet.⁶³ Az egyénekből politikai közösség lesz, amely kölcsönös

⁵² „Ahol véget ér a törvény, ott kezdődik a zsarnokság [...]” Uo. 183.

⁵³ „[...] miféle kormányzat az és mennyivel jobb a természeti állapotnál, ahol a sokaságon uralkodó egyetlen embernek van szabadsága ahhoz, hogy bíró legyen a saját ügyében, aki tetszése szerint mindent megtehet az összes alattvalójával anélkül, hogy bárkinek a legcsekélyebb mértékben is szabadságában állna kérdőre vonni vagy ellenőrizni az ő kívánságainak végrehajtását”. Uo. 47.

⁵⁴ Sartori szerint a többségi elv nem a görögöktől ered, azt – ahogy ma értjük – Locke fogalmazta meg először. SARTORI (1999) i.m. 80.

⁵⁵ Ld. LOCKE (1986) i.m. 106-108. vö. KOMÁROMI László (2020) i.m. 302.

⁵⁶ LOCKE (1986) i.m. 130.

⁵⁷ „Mihelyt a tömeg ily módon testületté egyesült, egyetlen tagját sem lehet megtámadni anélkül, hogy a testületet meg ne sértenők, s még kevésbé ejthetünk sérelmet a testületen anélkül, hogy tagjai meg ne éreznék.” ROUSSEAU (2001) i.m. 40. [ROUSSEAU (1947) i.m. 31.]

⁵⁸ „Mi a politikai társulás célja? A tagok megóvása és jóléte.” ROUSSEAU (2001) i.m. 130. [ROUSSEAU (1947) i.m. 94.]

⁵⁹ ROUSSEAU (2001) i.m. 36. [ROUSSEAU (1947) i.m. 28.] Kiemelendő, hogy Rousseau-nál a szabadság az emberi mivolt alapvető attribútuma, arról lemondani összeegyeztethetetlen az emberi természettel. ROUSSEAU (2001) i.m. 29. [ROUSSEAU (1947) i.m. 23.]

⁶⁰ ROUSSEAU (2001) i.m. 22-23. [ROUSSEAU (1947) i.m. 18.]

⁶¹ „[A] társadalmi szerződés útján az ember elveszti ugyan természeti szabadságát és korlátlan jogát mindenre, ami őt csábítja és amit elérhet, de elnyeri a honpolgári szabadságot és tulajdonjogot minden felett, ami csak birtokában van.” A kép állapot között lényeges különbség, hogy míg a természeti szabadságnak az „egyen nyers ereje”, addig a honpolgári/polgári szabadságnak a „közakarat”/„egyetemes akarat” szab korlátokat. Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 43-44. [ROUSSEAU (1947) i.m. 33.]

⁶² Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 37., 58., 139., 147. [ROUSSEAU (1947) i.m. 29., 44., 101., 106-107.]

⁶³ ROUSSEAU (2001) i.m. 63. [ROUSSEAU (1947) i.m. 48.]

és arányos kötelezettségvállalást jelent az egyének egymás közötti,⁶⁴ valamint az egyén és a közösség viszonyaiban.⁶⁵ A politikai közösséget létrehozó „*társulási szerződés*” – hasonlóan Locke politikai közösséget létrehozó szerződéséhez – az állam legfontosabb szerződése⁶⁶, más megközelítésben az egyetlen olyan törvény, „*amely természeténél fogva egyhangúságot követel*”;⁶⁷ azonban nem szükséges, hogy annak tartalmáról és elfogadásáról kifejezetten nyilatkozzon az egyén, amennyiben a közösség része kíván lenni, hallgatólagosan mindenképpen el kell fogadnia azt.⁶⁸ Fontos ugyanakkor, hogy bár e szerződésnek lehetnek olyan kardinális pontjai, amelyek legkisebb változása is a szerződés – és így az általa létrehozott politikai közösség – megszűnésével jár, még a társadalmi szerződés sem köti meg a nép egészét.⁶⁹

A rousseau-i „*társulási szerződéssel*” létrejön a politikai közösség akarata, a „*közakarat*”, „*általános akarat*” („*volonté générale*”), amelyben egyszerre lesz minden egyén⁷⁰ a politikai közösség egyenjogú tagja és egyben annak alávetettje (akár a közösség kényszere útján is),⁷¹ egyfajta „*erkölcsi személy*”.⁷² E „*közakarat*” – amely lényegében nem más, mint az egyének magánérdekeinek metszete⁷³ – nem céltalan, a közjót, mindenki közös érdekét szolgálja,⁷⁴ és mint ilyen „*nem terhelheti meg alattvalóit semmiféle, a közösségre*

⁶⁴ „Azok a kötelezettségek, amelyek a társadalom testéhez fűznek minket, csak azért kötelezőek, mert kölcsönösök.” „[...] a főhatalom, bármennyire feltétlen, bármilyen szent és sérthetetlen legyen is, mégsem lépi és nem is lépheti át az egyetemleges megállapodások határait [...]” Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 56-59. [ROUSSEAU (1947) i.m. 43-45.]

⁶⁵ ROUSSEAU (2001) i.m. 39. [ROUSSEAU (1947) i.m. 30.]

⁶⁶ „Csak egy szerződés van az államban, a társulási szerződés, ez pedig egymagában kizár minden más szerződést.” ROUSSEAU (2001) i.m. 148. [ROUSSEAU (1947) i.m. 108.]

⁶⁷ ROUSSEAU (2001) i.m. 159. [ROUSSEAU (1947) i.m. 115.]

⁶⁸ ROUSSEAU (2001) i.m. 36., 159. [ROUSSEAU (1947) i.m. 28., 115.]

⁶⁹ „[...] nincs és nem is lehet semmiféle alaptörvény, mely a nép testületére kötelező volna. Ezt még a társadalmi szerződés sem teheti meg.” ROUSSEAU (2001) i.m. 40. [ROUSSEAU (1947) i.m. 30-31.]

⁷⁰ Rousseau államában nem volt helye államon belüli közösségeknek, különálló csoportosulásoknak, mivel azok torzítják egyéni véleménynyilvánítást. Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 54. [ROUSSEAU (1947) i.m. 41.]

⁷¹ ROUSSEAU (2001) i.m. 43. [ROUSSEAU (1947) i.m. 33.]

⁷² Aki – akár kifejezett nyilatkozattal, akár hallgatólagosan – a politikai közösség részévé vált, elfogadva így a társadalmi szerződéssel kialakított társadalmi rendet. Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 61-62. [ROUSSEAU (1947) i.m. 46-47.]

⁷³ „[...] ha levonjuk a többletet és hiányt, amely egymást kölcsönösen megsemmisíti, akkor e különbségek eredménye a közakarat lesz.” ROUSSEAU (2001) i.m. 53-54. [ROUSSEAU (1947) i.m. 40-41.] Előfordul a szakirodalomban, hogy különválasztják a közakarat és az általános akarat fogalmát, ami vélhetően az egyes fordítások következtelen szóhasználatából ered. Az idézett résznél Rousseau a „mindenki akaratát” („*volonté de tous*”), azaz a magánakaratok összességét határolta el az „általános akaratától” („*volonté générale*”). A „*volonté de tous*” kifejezés azonban összesen csupán két alkalommal szerepel az eredeti szövegben, miközben általános a „*volonté générale*” kifejezés közakaratként való fordítása, így talán bátran kijelenthető, hogy a magyar nyelv szerinti közakarat és általános akarat szinonim kifejezéseknek tekinthetők. Vö. SZIGETI Péter: *A minden egyes akaratától az általános akaratig vezető út. Paradigmaváltozások: J. J. Rousseau – G. W. F. Hegel – R. POUND és a politikai piac (Public Choice és a közjavak természetes monopóliuma)*. In Lapsánszky (et al.) (szerk.): *Közérdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 25.

⁷⁴ ROUSSEAU (2001) i.m. 48-49., 58. [ROUSSEAU (1947) i.m. 37., 44.]

nézve haszontalan nyűggel; még csak nem is akarhat ilyesmit”; amit a „közakarat” nem érint, az teljesen szabad marad.⁷⁵ Rousseau államában nincs helye érdekcsoportoknak, azok léte ugyanis elnyomja az egyéni véleményeket,⁷⁶ ellentéteket és vitákat szül, erodálva így a „közakaratot”, hanyatlásba taszítva az államot.⁷⁷ A „társadalmi szerződés” alapján, a „közakarat” kinyilvánítása által a politikai közösség egésze főhatalommá válik, amely ekként nem más, mint a szabad és egyenlő honpolgárok emergens egysége. A főhatalom ilyen formában egyaránt „feltétlen”, „szent és sérthetetlen” és mégis korlátozott, hiszen *„mégsem lépi és nem is lépheti át az egyetemleges megállapodások határait”*.⁷⁸

A „közakarat megnyilatkozása”⁷⁹ a törvény,⁸⁰ amelynek alkotója egyben alávettette is, és amelynek tárgya ekként kizárólag a köz java⁸¹ lehet.⁸² A főhatalom össztársadalmi jellegéből adódóan minden törvény igényli, hogy megalkotásában a politikai közösség egésze részt vegyen (ne csupán követek vagy képviselők),⁸³ és ahhoz valamennyi honpolgár beleegyezését adja.⁸⁴ Mindez azonban nem egyhangúságot jelent: a „közakarat” az aktuális többség által nyer törvényi formát.⁸⁵ De a többség törvényét a kisebbség is elfogadja, akkor is, ha az akarata ellenére jött létre. Ilyenkor úgy tekint a közösség az aktuális kisebbséghez tartozó honpolgárokra, mint akik tévedtek a közakaratról.⁸⁶ Rousseau szemében a „közakarat” törvényei nélkül felbomlik az állam, ugyanis *„a kormánnyal való visszaélést, akármilyen természetű is az, anarchiának nevezzük”*.⁸⁷ Ezzel szemben az az állam, amelyet

⁷⁵ Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 55-59. [ROUSSEAU (1947) i.m. 42-45.]

⁷⁶ ROUSSEAU (2001) i.m. 54. [ROUSSEAU (1947) i.m. 41.]

⁷⁷ ROUSSEAU (2001) i.m. 155. [ROUSSEAU (1947) i.m. 113.]

⁷⁸ ROUSSEAU (2001) i.m. 59. [ROUSSEAU (1947) i.m. 45.]

⁷⁹ ROUSSEAU (2001) i.m. 157. [ROUSSEAU (1947) i.m. 114.]

⁸⁰ ROUSSEAU (2001) i.m. 136. [ROUSSEAU (1947) i.m. 99.]

⁸¹ *„Ha megvizsgáljuk, hogy mi is tulajdonképpen az összesség legfőbb java (mert csak ez lehet minden törvényhozási rendszer célja), akkor rájövünk, hogy két fő tárgyra korlátozódik: a szabadságra és az egyenlőségre.”* ROUSSEAU (2001) i.m. 84. [ROUSSEAU (1947) i.m. 63.]

⁸² Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 65-67. [ROUSSEAU (1947) i.m. 49-51.]

⁸³ ROUSSEAU (2001) i.m. 141. [ROUSSEAU (1947) i.m. 103.]

⁸⁴ Sartori kiemeli, hogy Rousseau a népre a törvények szentesítőjeként, bírójaként és őrzőjeként tekintett, és úgy vélte, hogy egy államnak *„igen kevés törvényre van szüksége”*. A nép e minőségében nem is egy elv vagy egy törvényjavaslat elfogadásáról dönt, hanem arról, hogy az elfogadásra szánt törvény megfelel-e a közakaratnak vagy sem. Ld. SARTORI (1999) i.m. 132-134.

⁸⁵ Azzal, hogy *„minél fontosabb és súlyosabb kérdésről folyik a tanácskozás, annál közelebb kell állnia a győztes nézeteknek az egyhangúsághoz”*. ROUSSEAU (2001) i.m. 161. [ROUSSEAU (1947) i.m. 117.]

⁸⁶ *„Ha az én különvéleményem győzött volna, akkor mást tettem volna, mint amit szándékomban állott; éppen akkor nem cselekedtem volna szabadon.”* ROUSSEAU (2001) i.m. 160. [ROUSSEAU (1947) i.m. 116.]

⁸⁷ Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 131-133. [ROUSSEAU (1947) i.m. 95-97.]

– formától függetlenül⁸⁸ – a „közakarat” törvényei alapján kormányoznak, köztársaságnak tekintendő.⁸⁹

Rousseau saját államát nem tekintette demokráciának. Felfogásában ugyanis egy demokráciában a törvényhozás és a végrehajtás együttesen a nép egészének tevékenysége;⁹⁰ és mint ilyen több szempontból is hibás koncepció. Ahogy Locke,⁹¹ Rousseau is úgy vélte, hogy nem helyes, „*ha az hozza a törvényeket, aki végre is hatja*”, ilyen helyzetben ugyanis magánérdekek érvényesülnek a közügyekben, amely egy ilyen demokráciában ráadásul – bármely más államnál jelentősebb mértékben – kiszolgáltatottá teszi az államot a polgárháborúknak és a belső zavaroknak. Mindemellett már az is szinte elképzelhetetlen, hogy a nép állandóan ülésezzen.⁹² Rousseau úgy vélte, hogy kizárólag olyan kis állam esetén működhet jól demokrácia, ahol a szabad⁹³ nép egészét össze lehet gyűjteni, van alkalom arra, hogy a polgárok megismerjék egymást, egyszerű szokások határozzák meg az életet, és ahol a „*lehető legnagyobb egyenlőség a rend és vagyon tekintetében*”.⁹⁴ Rousseau nem hitt abban, hogy tiszta demokrácia létezhet.⁹⁵

A klasszikus liberalizmus egyik meghatározó gondolkodója, Benjamin Constant Rousseau és Hobbes⁹⁶ kritikáján keresztül bontotta le a legfőbb hatalom korlátlanságának bálványát.

Constant felfogásában a népszuverenitás nem más, mint az általános akarat elsőbbsége bármely egyéni akarattal szemben.; e tényen alapul minden „*intézményrend*”, ha azt a nép „*szentesíti*”. Minden más hatalom törvénytelen erőszak.⁹⁷ A népszuverenitás elve tehát valóban nem vitatható, mindazonáltal annak „*elvont elismerése semmivel nem növeli az egyéni szabadságok összegét*”. Amennyiben egy főhatalomnak – bízzák azt „*egyetlen személyre, többekre, mindenkire*” – túl nagy mozgásteret engedünk, sőt azt korlátlanak tekintjük, az éppen a szabadság elvesztésével járhat. Ahogy Constant fogalmazott: „*[...] az*

⁸⁸ Rousseau lényegében végrehajtó hatalom formája és minősége alapján különböztette meg az egyes államformákat, így még egy monarchiában is csupán a polgárok közössége alkothat törvényt, (ellenkező esetben zsarnokságról beszélünk. Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 133. [ROUSSEAU (1947) i.m. 97.]

⁸⁹ Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 66-67, 103-105. [ROUSSEAU (1947) i.m. 50, 76-77.]

⁹⁰ ROUSSEAU (2001) i.m. 103. [ROUSSEAU (1947) i.m. 76.]

⁹¹ Ld. ezzel összefüggésben a hatalommegosztásról szóló fejezetben írtakat.

⁹² Ld. ROUSSEAU (2001) i.m. 105-107. [ROUSSEAU (1947) i.m. 77-79.]

⁹³ „*Malo periculosam libertatem quam quietum servitium*” ROUSSEAU (2001) i.m. 107. [ROUSSEAU (1947) i.m. 79.]

⁹⁴ ROUSSEAU (2001) i.m. 106. [ROUSSEAU (1947) i.m. 78.]

⁹⁵ „*Ha egy nép istenekből állna, bizonyára demokratikusan kormányozná önmagát. Ilyen tökéletes kormány nem való embereknek.*” ROUSSEAU (2001) i.m. 107. [ROUSSEAU (1947) i.m. 79.]

⁹⁶ Thomas Hobbes az abszolút monarchia ideológusa volt, elméletével lényegében a korlátlan és korlátozhatatlan uralkodói hatalmat kívánta igazolni. Ld. erről TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 249-252.

⁹⁷ CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz, Budapest, 1997. 75.

erő mértékét, nem a letéteményeseit kell vádolni. A fegyverre kell lesújtani, nem a karra”. Általános probléma, hogy amikor zsarnokot látnak, nem magát a zsarnokságot megteremtő hatalmat akarják megsemmisíteni, hanem csak a hatalom gyakorlójának felváltásán gondolkodnak.⁹⁸

Constant kiemelte, hogy amikor a polgárok összességét a legfőbb hatalomnak tekintjük, az nem jelenthet mást, mint hogy a főhatalom nem sajátítható ki *„egyetlen egyén, egyetlen frakció, egyetlen részleges társulás”* érdekei mentén. Mindebből pedig *„nem következik, hogy a polgárok összessége vagy azok, akiket a polgárok a legfőbb hatalommal felruháztak, szabadon rendelkezhetnek az egyének életével”*: *„A legfőbb hatalom csak korlátozottan és viszonylagosan létezik. Azon a ponton, ahol az egyéni élet és függetlenség kezdődik, a szuverenitás véget ér.”* E határt átlépve zsarnokságról beszélünk.⁹⁹

Constant álláspontja szerint Rousseau nem ismerte fel, hogy a többség döntése sem szentesíthet minden döntést, akkor sem *„ha csak egy polgár a kisebbség, akit a többség elnyom”*. E tévedés miatt Rousseau társadalmi szerződése *„a zsarnokság minden fajtájának legrettenetesebb segédeszközévé vált”*.¹⁰⁰

A népnek mint legfőbb hatalomnak tulajdonított rousseau-i attribútumok abból fakadnak, hogy ez a *„lény az összes egyénből tevődik össze”*. Azonban, ha e hatalmat gyakorolni kell, azt – méretéből és jellegéből adódóan – szükségképpen át kell ruháznia. A kollektíva nevében végrehajtott cselekedet így mindenképpen *„egyetlen egyén vagy néhányak rendelkezése”* lesz. Constant hangsúlyozta, hogy ilyenkor nem mindenkinek, hanem a hatalmat gyakorlóknak adjuk át magunkat, és így *„nem teremtünk mindenki számára egyenlő feltételeket, hiszen csak néhányan húznak hasznot a többiek áldozatából”*.¹⁰¹ Rousseau azon kísérlete, hogy kizárja a hatalomátruházás e veszélyét, nem jelent mást, minthogy a főhatalom nem gyakorolható, *„amivel valójában semmissé tette az elvet, amelyet nem sokkal előbb megfogalmazott”*.¹⁰²

Constant eleve hibásnak tartotta Hobbes korlátlan főhatalom koncepcióját. A főhatalom gyakorlásának három célja (ti. a hatalomgyakorlásra irányuló megállapodás megtartása, külső támadásokkal szembeni önvédelem, valamint a jogok szabályozása) nem szentesíti az

⁹⁸ Uo. 76.

⁹⁹ Uo. 77.

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ „[...] nem igaz, hogy senkinek sem érdeke, hogy a helyzetet terhessé tegye a többieknek, hiszen vannak a társulásnak olyan tagjai, akikre az általános feltételek nem érvényesek. Nem igaz, hogy a társulás minden tagja ugyanolyan jogokra tesz szert, mint amilyeneket átenged; nem mindnyájuk nyeresége egyenértékű veszteségével, és áldozatuk eredményeként olyan erő jön vagy jöhet létre, amely megfosztja őket attól, amijük van.” Uo. 78-79.

¹⁰² Uo. 79.

alkalmazandó eszközöket: a főhatalomnak nincs korlátlan joga büntetni, nincs korlátlan joga háborúzni, és nincs korlátlan joga a törvények tekintetében sem.¹⁰³ „*Mi sem lehetne hamisabb, mint ezek a következtetések.*” Korlátlan hatalom alatt nem létezhet sem szabadság, sem nyugalom, sem boldogság, legyen szó bármilyen rendszerről: a népuralom sem több, mint „*görcsös zsarnokság, a monarchikus kormányzás csak összpontosítottabb zsarnokság*”. Ha azonban a rendszerből kivesszük a korlátlanságot, „*Hobbes egész szörnyű rendszere összeomlik*”.¹⁰⁴

Constant államában a legfőbb hatalom is korlátozott¹⁰⁵ (korlátlan legfőbb hatalom nem létezik, és nem is szabad léteznie)¹⁰⁶; és van olyan, amit „*sem a népnek, sem megbízottjának nem áll jogában akarnia*”.¹⁰⁷ Constant a következő jogok mentén határozta meg a főhatalom által sérthetetlen polgári szférát: egyén szabadsága, vallásszabadság, szólásszabadság és a vélemény nyilvános kifejtésének joga, tulajdonjog, valamint a bármilyen formájú önkénnyel szembeni védelem joga. Ha főhatalom megsérti e jogok bármelyikét, törvénytelenné válik.¹⁰⁸

A főhatalom tehát korlátozott, és korlátlanságát külön garanciákkal, lényegében hatalommegosztással szükséges biztosítani; ha pedig a jogok sérelme már „*nyilvánvaló és súlyos*”, egyenesen kötelessége a polgárnak, hogy az igazságtalan törvényeket ne hajtsa végre, azaz „*passzív ellenállást*” tanúsítson.¹⁰⁹

James Madison – az Amerikai Egyesült Államok negyedik elnöke, az „Alapító Atyák” egyike, a Föderalista egyik szerzője – szintén hibás koncepciónak vélte a tiszta¹¹⁰ demokráciát. Felfogása szerint „*jó néhány népi kormányzatot tönkretett*” az ilyen

¹⁰³ „*A legfőbb hatalomnak joga van büntetni, de csakis a bűnös cselekedeteket; joga van ahhoz, hogy háborúzzon, de csak akkor, ha a társadalmat megtámadták; joga van ahhoz, hogy törvénykezzen (sic!), de csak akkor, ha ezek a törvények szükségesek, s annyiban, amennyiben az igazságot szolgálják.*” Uo. 80.

¹⁰⁴ Ld. Uo. 79-80.

¹⁰⁵ „*Nincs az a földi hatalom, amely korlátlan volna, sem a népé, sem azoké az embereké, akik a nép képviselőinek mondják magukat, sem a királyoké, bármily jogcímen uralkodjanak is, sem pedig a törvényé, amelyet, mivel nem több, mint – a kormányformától függően – a nép vagy a fejedelem akaratának kifejezése, ugyanolyan határokkal kell körülzáncolni, mint a hatalmat, amelytől származik.*” Uo. 81.

¹⁰⁶ Uo. 85.

¹⁰⁷ „*Mivel a népszuverenitás nem korlátlan, és akarata egyáltalán nem elégséges ahhoz, hogy törvényesítse mindazt, amit akar, a törvény ereje – a törvényé, mely csupán ennek az akaratnak valóságos vagy feltételezett kifejezése – ugyancsak nem korlátlan.*” Uo. 82.

¹⁰⁸ Ld. Uo. 81-82.

¹⁰⁹ Ld. Uo. 83-85.

¹¹⁰ „*[...] amin olyan társadalmat értek, amelynek kevés állampolgára van, és ezek összegyűlnek, hogy személyesen gyakorolják a kormányzást [...]*” MADISON, James: 10. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998. 96.

rendszerekre jellemző labilitás, igazságtalanság és zűrzavar.¹¹¹ Úgy vélte, hogy a korlátok nélküli „pártoskodás”¹¹² közepette „feledésbe merül a közjó; s hogy az intézkedésekben túlságosan gyakran érvényesül az igazságosság szabályaival ellentétben és a kisebbség jogaival szemben az elfogult és hatalmaskodó többség”¹¹³ erőfölénye”.¹¹⁴

Madison rámutatott, hogy a társadalom nem homogén, számtalan érdek és érzelem mentén szerveződik; a „pártoskodás” az emberi természet része, lényegében elkerülhetetlen. Mindez pedig „kölcsonösen ellenségeskedő indulatokat szít az emberekben, és sokkal inkább ösztönzi őket egymás zaklatására és elnyomására, mint a közös előnyökért küzdő együttműködésre”.¹¹⁵

Az elharapódzó „pártoskodás” eredményeként esetlegesen felmerülő közösségellenes többségi akarat¹¹⁶ ellen az államnak rendszerszintű megoldásokat kell tehát nyújtania. Madison szerint ennek két iránya lehetséges: (1) „megteremteni a társadalomban a többségtől, vagyis a társadalomtól független akaratot”, vagy (2) „annyiféle eltérő érdekű állampolgárt tömöríteni a társadalomban, hogy a többség jogtalan szervezkedése ne csak valószínűtlen legyen, hanem egyenesen kivihetetlen”.¹¹⁷ Madison – lényegében teljesen ellentétesen a rousseau-i elképzeléssel – az utóbbi mellett foglalt állást: a „pártoskodást” nem megszüntetni kell, hanem azt korlátok közé kell szorítani; azaz egy olyan államra van szükség, amely garantálni képes a pluralizmust úgy az állami döntéshozatalban, mint elve ösztársadalmi szinten.¹¹⁸ E megoldás célja, hogy megvédje „a köz javát és az egyén jogait”

¹¹¹ „Ezért aztán az ilyen demokráciák mindig is zűrzavar és torzalkodás panorámáját nyújtották, mindig is összeegyeztethetetlenek voltak a személyi biztonsággal vagy a szilárd tulajdonjoggal, és általában éppoly rövid volt az élettartamuk, mint amilyen erőszakos a haláluk.” Uo. 96.

¹¹² „„Pártoskodáson azt értem, hogy bizonyos számú polgár – akár többségről, akár kisebbségről van szó –, akiket valamilyen közös érzelem, indulat vagy érdek egyesít és ösztönöz a cselekvésre, összefog más polgárok jogai vagy a közösség állandó és általános érdekei ellen.” Uo. 92.

¹¹³ „Ha az érdekcsoport többségben van, a demokratikus kormányzat rendszere lehetővé teszi számára, hogy mind a köz javát, mind pedig a mások jogait feláldozza szenvedélyei és érdekei oltárán.” Uo. 95.

¹¹⁴ Ld. Uo. 91-92.

¹¹⁵ Uo. 93.

¹¹⁶ Madison a Szenátusról értekezve hívta fel a figyelmet arra, hogy „a közügyekben adódhatnak azonban olyan pillanatok, amikor a valamilyen rendellenes szenvedélytől vagy jogtalan előnyszerzés kilátásaitól feltüzelt vagy esetleg érdekemberek fondorlatos hamisításaitól félrevezetett nép olyan intézkedéseket követel, amelyeket később maga bánna meg és ítélné el a legjobban”. MADISON, James: 63. sz., In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998. 455.

¹¹⁷ MADISON 51. i.m. 383. vö. MADISON 10. i.m. 92.

¹¹⁸ „Vagy meg kell akadályozni, hogy egy többségben lévő csoportban egyidejűleg egyazon szenvedély vagy érdek váljék uralkodóvá, vagy pedig azt kell lehetetlenné tenni, hogy a többség, amelyben együtt jelentkezik az ilyen indulat vagy érdek, létszámánál és helyi körülményeinél fogva elnyomó praktikákat tudjon összehangolni és véghez vinni.” MADISON 10. i.m. 96.

a veszélyes érdekcsoportoktól, mégis megőrizze „*a demokratikus kormányzat szellemét és formáját*”. Ez maga a „*köztársasági alapelv*”.¹¹⁹

Madison köztársasága olyan nagyméretű, szövetségi kormányzat, amelynek hatalma közvetlenül a nép jelentős részétől ered,¹²⁰ mégis lehetetlen homogén többséget szerezni, és amelyben a hatalomgyakorlásnak a hatalommegosztás sajátos rendszere szab szigorú korlátokat.¹²¹

A francia forradalom által elsöpört nemesi elitből származó Alexis de Tocqueville, aki lényegében tényként kezelte a demokrácia győzelmét az „*ancien régime*” felett, szintén markánsan kritizálta Rousseau korlátlan népszuverenitás eszméjét. Egyenesen „*rabszolgabeszéd*”-nek tekintette azt a gondolatot, miszerint egy nép nem léphet ki teljesen az igazság és az értelem keretei közül, és bátran megadható neki minden hatalom.¹²²

Tocqueville Az Amerikai Demokrácia c. művében úgy írta le a demokráciát, mint amelynek legjellemzőbb tulajdonsága „*a társadalmi egyenlőség*”,¹²³ a hagyományt és a tekintélyt nem tűrő individualitás,¹²⁴ amely még – a demokrácia másik jelentős attribútumát – a szabadságot is megelőzi.¹²⁵ Mindez ugyanakkor szükségszerűen kedvezne a zsarnokság kialakulásának akkor, ha a polgárok teljesen elszakadnának a közösségi léttől, és nem hoznának létre különféle¹²⁶ társulásokat. Tocqueville felfogásában – szintén ellentétesen a rousseau-i elképzeléssel – az erős civil társadalomnak a demokrácia elengedhetetlen feltételének kell lennie, hiszen enélkül egy demokráciában „*minden polgár független és gyenge; egymagában szinte semmire sem képes, és egyikük sem tudná kötelezni a hozzá*

¹¹⁹ Ld. Uo. 92-96.

¹²⁰ MADISON 10. i.m. 97.; valamint MADISON, James: 39. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998. 283.

¹²¹ Ld. a hatalommegosztásról szóló fejezetben írtakat.

¹²² TOCQUEVILLE, Alexis de: *Az amerikai demokrácia*. Európa, Budapest, 1993. 359.

¹²³ TOCQUEVILLE (1993) i.m. 23., 709.

¹²⁴ „Az egyenlőség az emberekben kifejleszti a vágyat, hogy mindent önállóan ítéljenek meg; minden dologban beléjük oltja a valóságos és a kézzelfogható kedvelését, valamint a hagyományok és formák megvetését.” (Uo. 639.) „Az individualizmus demokratikus eredetű, és abban a mértékben fejlődik, ahogy a létfeltételek egyenlővé válnak.” „A demokrácia minden emberrel elfedtetli az őseit, elrejtje előle leszármazottait, és elválasztja kortársaitól; folyton önmaga felé fordítja, és végül teljességgel saját szívének magányába zárja.” Ld. Uo. 711-713.

¹²⁵ Tocqueville úgy vélte, hogy a szabadság eszméje is csupán azt követően kezdett terjedni a korabeli nemzetek nagy részében, „amikor a létfeltételek kezdtek kiegyenlítődni”. Az egyenlőség és a szabadság viszonyáról ld. Uo. 705-710.

¹²⁶ Tocqueville nem a politikai célú egyesülések létét tartotta fontosnak, hanem azt, hogy bármilyen közös cél – „vallási, erkölcsi, komoly és jelentéktelen, általános érdekű és nagyon partikuláris, hatalmas és egészen kicsi” – érdekében képesek legyen a polgárok a közösségi érdekérvényesítésre. Uo. 721.

hasznát arra, hogy neki segédkezet nyújtsanak”.¹²⁷ Tocqueville e demokrácia képét tekinti Giovanni Sartori „mikrodemokráciákon” alapuló „társadalmi demokráciának”.¹²⁸

Tocqueville kiemelte, hogy a demokratikus kormányzatok lényegéhez tartozik, hogy a többség – amely bár letéteményeseit és céljait tekintve változik – uralma „abszolút”, „mindenekfölött való”,¹²⁹ „ahová csak elhat, ereje szinte ellenállhatatlan”.¹³⁰ Különösen igaz ez a törvényhozásra vonatkoztatva. Az abszolút hatalom azonban minden esetben „rossz és veszélyes dolog önmagában véve”,¹³¹ a korlátlan többségi hatalom éppen olyan zsarnoki, mint egy teljhatalommal felruházott ember („a többség zsarnoksága”).¹³² Ezzel Tocqueville nem a többségi elv ellen érvelt, hiszen a többségi akaratot tekintette az államhatalom forrásának: csupán azt hangsúlyozta, hogy a többség hatalma sem lehet korlátlan,¹³³ annak meg kell felelnie az „igazságosságnak”.¹³⁴

Az újkor szuverenitás és társadalmi szerződés elméletei, különösen pedig a felvilágosodás paradigmaváltása jelentős fordulatot hozott az állami hatalomgyakorlás természetéről vallott nézetek terén. Az urak magánhatalmát felváltotta a közjót szolgáló, a köz érdekében gyakorolt államhatalom, az ember nyers erőforrásból („alattvaló”) a politika egyenrangú tagjává („polgár”) lett. Bár az e korszak meghatározó gondolkodói a demokráciát nem tartották a kormányzás megfelelő formájának, helyette a köztársaság megvalósítására hívtak fel, lényegében a modern demokrácia alapjait fektették le.¹³⁵ A direkt fogalmi elhatárolás oka az antik demokrácia fogalom *stricto sensu* rögzülése volt: szinte egyöntetűen azt tekintették demokráciának, ahol a politikai döntéshozatalt és végrehajtást egyaránt a teljes közösség mindenkori többsége gyakorolja. Tocqueville volt az első között, aki felismerte,

¹²⁷ „A demokratikus országokban a társulás művészete a fő-fő tudomány; az összes többi előrehaladása ennek fejlődésétől függ.” Ld. Uo. 721-726.

¹²⁸ Ld. SARTORI (1999) i.m. 14-15.

¹²⁹ TOCQUEVILLE (1993) i.m. 354., 359.

¹³⁰ Uo. 373.

¹³¹ „Csupán Isten lehet veszély nélkül mindenható, mivel bölcsessége és igazságossága mindig felér a hatalmával.” Uo. 362.

¹³² E gondolat már az antik világban sem volt ismeretlen. Kiemelhető itt Arisztotelész, aki szerint a demagógok által feltüzelt többség olyan tömeggé válhat, amely „mint afféle egyeduralkodó, kizárólagos hatalomra törekszik, [...] despotává lesz”. „A szélsőséges demokráciában észlelhető jelenségek is türannikusak: [...]”; „mert hiszen a szélsőséges demokrácia is türannis” [Ld. ARISZTOTELÉSZ i.m. 207. (1313b), valamint 243. (1312b)]. Kiemelhető itt Cicero is, aki – töredékesen fennmaradt gondolatsorában – utalt arra, hogy a tömeg maga is zsarnokká válhat. Ld. CICERO (2016) i.m. 159-161. (Harmadik könyv, 31-33.)

¹³³ „Utálatosnak és istentelennek tartom azt a tételt, mely szerint a kormányzás dolgában egy nép többsége mindent megtehet; ugyanakkor minden hatalmat a többség akaratából eredeztetek.” Uo. 360.

¹³⁴ „Van egy általános törvény, amelyet nemcsak egyik vagy másik nép többsége hozott vagy legalábbis elfogadott, hanem az egész emberiség többsége. Ez a törvény pedig az igazságosság. Az igazságosság szab határt minden nép jogalkotásának.” Tocqueville itt megjegyzi, hogy az igazságtalan törvény megtagadása nem jelenti a többségi elv tagadását; az igazságtalan törvényekkel szemben való fellépés egyfajta „fellebbezés” „a népfelség elvétől az egész emberiség felségéhez”. Uo.

¹³⁵ Vö. SARTORI (1999) i.m. 122-123.

hogy azok az attribútumok, amelyekből felépítették a köztársaságot, lényegében a modern demokrácia jellemzőit határozták meg.

A legfontosabb attribútumok a következők: (ad 1) az államhatalom forrása a nép valamennyi – egyenlő és szabad – tagjának közössége (népszuverenitás¹³⁶); (ad 2) alapja és meghatározója a társadalmi szerződés; (ad 3) célja kizárólag a közjó, a közös előnyök, a közakarat érvényesítése, valamint a polgárok személyének, vagyonának védelme, és egyúttal szabadságjogaik garantálása; (ad 4) feltétele – ezen a téren markánsan ellentétesen a rousseau-i elképzeléssel – a társadalmi pluralizmus (amelynek egyaránt része az ösztársadalmi érdekütköztetésekre való képesség, valamint a partikuláris érdekek mentén szerveződő, akár az állammal szemben is erős civil szféra léte); (ad 5) gyakorlásának főszabálya az ún. többségi elv; és amely (ad 6) legalább célja szerint korlátozott. Constant óta pedig az is alapvetés, hogy (ad 7) még a nép egésze mint szuverén főhatalom sem lehet abszolút.

1.2. A modern demokrácia és a demokrácia elv

A demokrácia fogalmának mai napig nincs általánosan elfogadott, minden lényeges attribútumot normatív erővel meghatározni képes, pontos definíciója.¹³⁷ Vélhetően a jövőben sem lesz, hiszen eleve eltérő kulturális, gazdasági és társadalompolitikai körülmények között lehetetlen minden felmerülő kérdéskörre kiterjedő adekvát válaszokat adni.¹³⁸ Ennek megfelelően a demokrácia egy sajátos rendező elvvé, sajátos társadalompolitikai alapértékké vált, elsősorban az önkényuralommal és a társadalmi elnyomással szemben.¹³⁹

¹³⁶ Itt érdemes megjegyezni, hogy nem mindenki tartja szerencsésnek a „szuverenitás” szó használatát demokráciák esetén. Bár vitán felül áll, hogy egy demokráciában a néptől ered a hatalom, amelyet a nép képviselői a nép érdekében gyakorolnak, nem beszélhetünk klasszikus értelemben vett uralomról. A mérsékelt jogi pozitivizmus jeles képviselője Hart álláspontja szerint a szuverenitás tartalmából következő „parancs” és „engedelmesség” fogalmai nem terjeszthetők ki annyira, hogy az alkalmazható legyen demokratikus viszonyok között. Egyfelől nehezen értelmezhető uralomként az, hogy a többség rendszerint engedelmeskedik a többség akaratának; másfelől a nép hatalma korlátozott a választások módja és ideje tekintetében is, miközben közvetlen beleszólása a törvényhozásba nincsen. Ld. HART, H. L. A.: *The Concept of Law*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford, 2012, 71-78.; Hart elméletéről összefoglalóan ld. TAKÁCS Péter: *A mérsékelt jogi pozitivizmus – H. L. A. Hart elmélete*. In SZIGETI Péter és TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004, 88-107.

¹³⁷ A demokrácia fogalmi megközelítéseiről ld. pl. DAHL (1989) *i.m.* 13-33.; SARTORI (1999) *i.m.* különösen 14-19., 110-112., 170-172., 191-194., 204-205.; ENYEDI Zsolt és KÖRÖSÉNYI András (2001) *i.m.* 41-50.; BIHARI Mihály és POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009. 270-271.

¹³⁸ Vö. KOMÁROMI László (2020) *i.m.* 313-315.

¹³⁹ A hatalomgyakorlás olyan pozitív értéke, amelyben a „szabadság és az egyenlőség egymásra reflektáló, egymást korlátozó, harmonizált értékek”. Ld. BIHARI Mihály és POKOL Béla (2009) *i.m.* 270-271.

A demokrácia elv olyan alkotmányos alapelv, amely a népszuverenitás elvéhez kapcsolódva megköveteli, hogy az államhatalom forrása és végső hordozója a nép legyen, azaz minden államhatalmi döntés mögött megfelelő demokratikus legitimációra van szükség. Ehhez kapcsolódóan a demokrácia a politikai szabadság, az önrendelkezés és az önkormányzatiság megvalósulásának kerete.¹⁴⁰

Hasonló módon ragadja meg a demokratikus rendszerek jellemzőit Tóth J. Zoltán, amikor a rendszerek nép általi elismertségét, valamint az államhatalom demokratikus legitimációját tekinti kardinálisnak,¹⁴¹ azzal, hogy hozzáteszi, „*a mai modern demokráciák szükségképpen alkotmányos demokráciák*”, azaz olyan politikai rendszerek, amelyek „*nem teszik lehetővé a nép számára a hatalomról való végleges lemondást, a hatalom korlátainak felszámolását, az alapvető emberi jogok mellőzését vagy a jogegyenlőség minimalista, formális felfogásának ellentmondó (nyíltan diszkriminatív) szabályozás megvalósítását*”.¹⁴²

Robert A. Dahl konkrétabb – de a fentiekkel korreláló, komplementer – kritériumok mentén határozza meg a modern demokrácia – ahogy ő jelöli *poliarchia* – jellemzőit: (1) a politikai döntéshozatal feletti kontroll alkotmányosan választott tisztségviselők kezében van; (2) a tisztségviselőket viszonylag gyakran, tisztességes és szabad választások útján választják, valamint békésen távolítják el; (3) lényegében minden felnőttnek szavazati joga van ezeken a választásokon; (4) a legtöbb felnőtt indulhat is ezeken a választásokon; (5) ténylegesen érvényesül a szólásszabadság, különösen a politikai vélemények tekintetében; (6) nincs monopol az információforrások terén, sem a kormány, sem pedig más politikai csoport által; (7) ténylegesen érvényesül az egyesülési szabadság (ide értve a politikai egyesüléseket, így a pártokat is),¹⁴³ és mindez viszonylag autonóm szervezetek (részrendszerek) sokaságát hozza létre az államon belül.¹⁴⁴

Ernst-Wolfgang Böckenförde koncepciója is illeszkedik a kibontakozó összképhez. E szerint alapvetően három elengedhetetlen fogalmi eleme van a demokratikus uralmi formának: (1) az önállóan cselekvő képviseleti vezetői és döntési hatalom népre való mindenkori visszavezetése, vagyis az államhatalom és az állami hivatalok alulról fölfelé való jogi-legitimációs felépítése; (2) a nem állandó, hanem ismételten és folyamatosan megadott

¹⁴⁰ KOMÁROMI László (2020) *i.m.* 289-290.

¹⁴¹ TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 331.

¹⁴² Uo. 334.

¹⁴³ DAHL (1989) *i.m.* 233.; DAHL, Robert A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 18-19.

¹⁴⁴ Ld. Uo. 13., valamint 40-49.

demokratikus felhatalmazás az államhatalom gyakorlásához; valamint (3) a demokratikus folyamatok tényleges érvényesülése.¹⁴⁵

A fentiektől némileg eltérő, de céljában azonos, tartalmát tekintve nem feltétlenül különböző módon közelíti meg a demokrácia fogalmát Richard Bellamy. Álláspontja szerint abban az esetben beszélhetünk „*alkotmányos demokráciáról*” és egyben jogállamról, ha a hatalomgyakorlás alapját és minőségét meghatározó módon érvényesül a dominanciamentesség és így a közérdeket biztosító – nyilvános és hozzáférhető, nyitott és átlátható, valamint a kölcsönös elfogadást és kompromisszumkényszerszerű ösztönző – pártpolitikai verseny és a pártok közötti hatalmi egyensúly, ezen keresztül pedig a polgárok politikai egyenlősége.¹⁴⁶

A széleskörben elfogadott felfogások és megközelítések egyaránt abba az irányba mutatnak, hogy a demokrácia elv alapvetően nem a nép közvetlen uralmát jelenti, hanem zsinórmérték a legitimitáció, a közérdekűség, a részvétel és az legalitás tekintetében.

1.2.1. A demokratikus legitimitáció és a demokrácia közérdekűsége

A rousseau-i népszuverenitás eszméje ma egyaránt jelenti a hatalomgyakorlás néptől származó alkotmányos felhatalmazottságát¹⁴⁷ és bizonyos fokú társadalmi elfogadottságát, valamint azt, hogy minden állami hatalomnak¹⁴⁸ és államhatalmi döntésnek

¹⁴⁵ Ld. BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: *A közvetett/képviselési demokrácia mint a demokrácia tényleges formája. A demokrácia mint állam- és kormányforma fogalmával és megvalósításának problémájával kapcsolatos megjegyzések*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 511-515.

¹⁴⁶ Bellamy demokráciafelfogásáról ld. részletesen BELLAMY, Richard: *Politikai alkotmányosság*. MCC Press, Budapest, 2022, különösen II. rész., azon belül is 351-433.

¹⁴⁷ Bár a közvetlen demokrácia koncepciójának vannak hipotetikus előnyei (erős legitimitáció; a közakarat közvetlenül, szabadon alakítható és artikulálható; a teljes döntéshozatali folyamat során biztosított a részvétel), egy valódi demokrácia nem működhet képviselő nélkül. Egy megfelelően kialakított képviselői elvre épülő koncepció nélkül ugyanis nem biztosítható a hatáskör és hatékony döntéshozatal (strukturálatlan vita és döntéshozatali folyamatok; gyengülő legitimitáció; következtelen döntések, vagy éppen döntésképtelenség), továbbá esély sincs a polgári akarat demagóg torzításainak csökkentésére. (A hatalomgyakorlás kivételes módjaként, kiegészítőjeként azonban van helye.) [Ld. erről pl. BARBER, Nicholas William: *The Principles of Constitutionalism*. Oxford University Press, New York, 2018. 150-153.; TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 335-345.] Böckenförde a következőket emelte ki a demokrácia közvetlen formájával szemben: (1) a népakarat közvetlen formájában csupán bináris módon, népszavazás útján tud megnyilvánulni, előre meghatározott kérdések alapján (ahol problematikus, hogy kinek, milyen indítékkal, mikor és milyen megfogalmazással van joga kérdést intézni a néphez); (2) mivel a társadalmi többségre nem jellemző a politikai aktivitás, közvetlen demokráciában az aktív politikai kisebbség lesz valójában a hatalom; (3) a társadalmi realitásban szükségképpen cselekvésszisztemként rendeződik a sokféle cselekvés, így olyan cselekvési egységek, hatásegységek jönnek létre, amely végül megszüntetik a demokrácia közvetlen jellegét: „a vezető és önállóan cselekvő képviselői szerepek minden társadalmi és politikai cselekvési egység, s így egyben minden állami-politikai közösség számára nélkülözhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy egyáltalán létre tudjanak jönni és fenn tudjanak maradni”. Ld. BÖCKENFÖRDE (2003) *i.m.* 503-510.

¹⁴⁸ Az állami hatalom az államhatalomból a hatalommegosztás révén részesülő hatalom.

visszavezethetőnek kell lennie a népre, illetve a választópolgárok eredeti döntésére (demokratikus legitimáció).¹⁴⁹ Sartori megközelítésében egy demokráciában a hatalom akkor lesz legitim, ha az valóban a nép felhatalmazásából származik, a nép akaratából ered, és csak akkor, ha az valamilyen kifejezett, alapvető konszenzuson nyugszik.¹⁵⁰ Minél jelentősebb hatalomról van szó, a néppel való kapcsolat annál erősebb kell, hogy legyen. Ennek megfelelően a legfőbb döntéshozó szervek tipikusan közvetlenül nyerik hatalmukat a néptől demokratikus választások útján.

Fontos hangsúlyozni, hogy a nép nem pusztán a hatalom igazolásának eszköze, intézményes biztosítékokra van szükség ahhoz, hogy a polgárok ténylegesen képesek legyenek politikai akaratuk meghatározására, megváltoztatására, ezek artikulálására, sőt érvényesítésére,¹⁵¹ továbbá a mindenkori kormányzat ellenőrzésére.¹⁵² Mindez feltételezi a nép tagjainak morális értelemben vett egyenlőségét, azonos figyelemmel és tisztelettel kezelését,¹⁵³ amelynek tükröződnie kell az állami döntéshozatali struktúrákban.¹⁵⁴ Ebben kitüntetett szerepe van a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságának, valamint a politikai akaratképzéstől a tényleges államhatalmi döntésekig terjedő demokratikus eljárásoknak. Előbbi tekintetében – ahogy arra Frederick Schauer is felhívja a figyelmet – a szólásszabadság egyfelől erkölcsi alapvetés,¹⁵⁵ másrészt a fékek és ellensúlyok rendszerének fontos eleme, a mindenkori kormányzat és a „*megfontoltságot tekintve távolról sem tökéletes*” többség külső kontrollja.¹⁵⁶ Utóbbi kapcsán Bellamy emeli ki, hogy olyan eljárásokat kell alkalmazni, amelyek egyenlő tisztelettel és figyelemmel kezelik a polgárokat, valamint biztosítják a különféle, egyébként észszerű nézőpontok méltányos figyelembevételét.¹⁵⁷

¹⁴⁹ TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 351.; A legitimáció mibenléte az államtudományok egyik alapvető kérdésköre, amely egy többdimenziós, komplex, dinamikusan változó jelenség. Ld. erről pl. BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. Argumentum, MTA TKPI, Budapest, 2013. 67-96.

¹⁵⁰ SARTORI (1999) i.m. 28.

¹⁵¹ TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 332.

¹⁵² Sartori kiemeli, ha a demokráciára úgy tekintünk, ahol a nép kormányozza a népet, szükséges, hogy a hatalom ellenőrzése nagyobb hangsúlyt kapjon, mint a hatalomátruházás. Ld. SARTORI (1999) i.m. 26-28.

¹⁵³ BELLAMY (2022) i.m. 13.

¹⁵⁴ BARBER (2018) i.m. 149.

¹⁵⁵ „A jogállamiság erkölcsiségének egyik alapvetése abban áll, hogy mindenkinek joga van megkísérelni befolyásolni a többséget, ezáltal részt venni a politika alakításában. Amennyiben viszont a többség korlátozza a kisebbség lehetőségét arra, hogy hozzászólásain keresztül részt vegyen ebben, akkor egy olyan fontos támasztékot dob el, amely morális tekintélyt jelentene bármihez, ami a többség tesz.” SCHAUER, Frederick: *A szólásszabadság és a „demokrácia érve”*. In KOLTAY András (szerk.): *Frederick Schauer, A demokrácia és a szólásszabadság határai, Válogatott tanulmányok*. 2014. 12.

¹⁵⁶ Ld. Uo. 13-15.

¹⁵⁷ Ld. BELLAMY (2022) i.m. különösen 51-52.; 351-375.

Egy demokráciában – a demokratikus legitimitáció és a demokratikus döntéshozatali folyamatok egyenes következményeként – a többségi akarat a domináns (ún. többségi elv),¹⁵⁸ mindez azonban nem jelentheti a többség korlátlan hatalmát.¹⁵⁹ Ahogy az esztortörténeti áttekintés során utaltam rá, a korlátok nélküli többségi akarat is zsarnoki. Sartori érvelése szerint a korlátlanul érvényesülő többségi elv esetében a politikai kisebbség teljesen elveszíti az akaratérvényesítés lehetőségét, mindez pedig megszünteti a kisebbséghez tartozók szabadságát.¹⁶⁰ Sartori hozzáteszi, hogy a korlátozás nélküli többségi elv, nem azonos a „többség zsarnokságával” (még ha egy irányba is mutat). Az utóbbi egyfajta „választott despotizmus”, „társadalmi zsarnokság”, amely lényegében ideológiai és gondolati alapú elnyomást jelent; míg az előbbi a „többségi szabály despotizmusa”, „a számok zsarnoksága”, amely tényleges elnyomás nélkül, a választások kontextusában eredményezi a mindenkori politikai kisebbség akaratérvényesítési lehetőségeinek elvesztését.¹⁶¹

Bellamy markánsan szembehelyezkedik a „többség zsarnokságának” általa félrevezetőnek tartott koncepciójával, mivel – jellemzése szerint – a többség nem monolit tömb, sokkal inkább különböző, gyakran egymással érdekellentétben álló társadalmi csoportok – kompromisszumok sorozataként alakuló¹⁶² – folyamatosan változó összessége, amelynek összetétele és létszáma a politikai tárgyalások függvénye.¹⁶³ Azt azonban elismeri, sőt hangsúlyozza, hogy egy demokráciában a kisebbségben maradt csoportok/polgárok artikulált érdekei is méltányos és egyenlő figyelmet, illetve tiszteletet érdemelnek.¹⁶⁴

Bár a politikai többség valóban nem értelmezhető monolit tömbként, ugyanakkor – visszautalva Arisztotelész és Madison feltűzött aktuális többség veszélyeit hangsúlyozó korábban kiemelt gondolataira – a demokrácia elvének szükségképpen tartalmaznia kell

¹⁵⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy a többségi dominancia *per definitionem* nem a demokrácia feltétele, nem a többség akarata legitímálja a demokratikus rendszereket. Ez „csupán” egy intézményi jellegzetesség, amely abból a gyakorlati jelenségből fakad, hogy a többségi döntéshozatal a leghatékonyabb. GEDEON Péter: *Közjó és demokrácia. Két közgazdaságtani elmélet a demokráciáról*. Közgazdasági Szemle, 2013/12. szám, 1327.

¹⁵⁹ TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 334.; KOMÁROMI László (2020) *i.m.* 290.; SARTORI (1999) *i.m.* 22.

¹⁶⁰ SARTORI (1999) *i.m.* 23.

¹⁶¹ Ld. Uo. 77-79.

¹⁶² Ld. BELLAMY (2022) *i.m.* különösen a dominanciamentesség és politikai egyenlőség vonatkozásában 353-354., valamint a törvényhozó legitimitásával összefüggésben 400-407.

¹⁶³ Uo. 148.

¹⁶⁴ Bár azzal vitatkozik, hogy ezt külön jogi garanciákkal kellene biztosítani, mivel egy demokráciában – nézete szerint – „[...] nem feltételezhetjük, hogy a többség számára az lehet majd a bevett gyakorlat, hogy elfogadhatatlan módon felülbírálják a választási befolyással nem rendelkező kisebbségek jogait.” Mindemellett a „különálló és elszigetelt kisebbségek tehát nem gyakori és nem is normális jelenségek a demokratikus politikában”. Ld. BELLAMY (2022) *i.m.* 426-429.

valamilyen formában a politikai kisebbség érdekeinek védelmét, illetve becsatornázását az állami döntéshozatali, valamint ellenőrzési folyamatokba.¹⁶⁵

Ennek megfelelően egy modern demokrácia működésében számos garancia hivatott biztosítani a kisebbségi érdekek védelmét. A teljesség igénye nélkül ide tartozik a társadalmi pluralizmust védő jogi és intézményi garanciák, a politikai döntéshozók, illetve egyéb közjogi méltóságok meghatározott időközönként való újraválasztása, vagy éppen monofunkcionális megosztása (pl. kétkamarás parlamentek), az alkotmánybíráskodás, a választási rendszerek arányosítása,¹⁶⁶ vagy akár az olyan főleg a parlamenti jog körébe tartozó megoldások, mint az ellenzék ellenőrzési, információszerzési, valamint bizonyos alkotmányos jelentőségű kérdésekben való egyfajta vétőjogának biztosítása.¹⁶⁷

A kisebbségi érdekekkel harmonizált többségi akarat lesz az, amelyet a nép akaratának nevezhetünk, e formában maga a közakarat – és egyben a társadalmi legitimáció – alapja. E felfogás mentén ragadja meg Lőrincz Lajos – a közigazgatás alapelvei vonatkozásában – a közérdekűség fogalmát, amelyet a számban, időben és térben eltérő érdekek szintézisének nevez.¹⁶⁸ Az e megközelítés alapján felfogott közérdek egzakt módon nem meghatározható, hiszen adott kérdésben számos területi érdek, szinte megszámlálhatatlan részérdek feszülhet egymásnak, nem beszélve arról, hogy az adott időben széleskörű társadalmi támogatást élvező politikai döntés, később teljesen elveszítheti támogatottságát. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a „*nép akarata*” adott esetben ellenkezik saját objektív szükségleteivel. Az államnak alapvetően a legitimitása forrását jelentő népesség artikulált érdekeit szem előtt tartva kell működnie, ugyanakkor nem elvitatható jogi és morális felelőssége van a népesség objektív szükségleteinek kielégítése tekintetében is, hiszen biztosítania kell a társadalmi rendet, amelynek a részelemei többek között a társadalmi együttélés legfontosabb szabályainak meghatározása, a színvonalas közoktatás biztosítása, a közegészség fenntartása, a társadalmi egyenlőtlenségek elharapózása elleni küzdelem és így tovább.

¹⁶⁵ TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 349-350.

¹⁶⁶ A többségi (*first-past-the-post*) rendszer „*a képviselői demokráciának abból az elképzeléséből és igényéből született, hogy a képviselőt a választók többsége által megválasztott, a többség akaratát érvényre juttató, stabil, döntésorientált, működésképes rendszert biztosítson*”. Az arányos (proporcionális) rendszer „*vitatva a többségi-képviselői elvet azt vallotta, hogy a képviselőnek a társadalmi-politikai csoportstruktúrát kell megfelelően tükröznie*”, azaz a „*választási rendszer feladata a reprezentativitás biztosítása*”. FÁBIÁN György: *A vegyes választási rendszer és reformja*. Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, 1998/1-25. szám, 121.

A dilemma történeti múltjáról ld. DEZSŐ Márta: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*. MTA-ÁJK-KJK, Budapest, 1998. 39-46.

¹⁶⁷ Ld. erről a *Kormányzótöbbség kontra ellenzék* cím (III. 3.1.) alatt írtakat.

¹⁶⁸ LŐRINCZ Lajos (2010) i.m. 78.

E kérdéskörrel eljutottunk a legitimációt is meghatározó közjó-közakarat-közérdek fogalmi halmazhoz. Történeti kontextusban, leegyszerűsítve, a közjó az antikvitás, a közakarat („*nép akarata*”, „*általános akarat*”) a felvilágosodás, a közérdek pedig a modern államok korának fogalma. Ahogy Takács Péter fogalmaz: „*a közérdek az általános eszmék síkján a közjó folytatása a modern időkben, mely a közakarat közbejöttével kiszorította azt*”.¹⁶⁹ A közérdeket – amely nem egyenlő a nyers többségi akarattal – végső soron az állam határozza meg normatív módon és érvényesíti a legitim kényszerhatalom birtokában. Mindez azonban „*a hatalom szájában elkerülhetetlenül önkényessé válik*”.¹⁷⁰

Itt érdemes kiemelni a szubsztantív és a procedurális demokrácia közötti különbséget. Előbbi esetén – az antik felfogásra építve – feltételezzük és az állam céljaként határozzuk meg az egyéni érdekektől és preferenciáktól elkülönülő, de alapvetően általánosan ismert és elismert közjó létét,¹⁷¹ míg utóbbi esetén az ilyen közjó léte nem feltétel, a hangsúly a döntési hatalom törvényes allokálásán van a választás intézményén keresztül.¹⁷² A modern idők politikai folyamatai a demokrácia procedurális felfogása mentén alakultak, így a politika alapkérdése nem elsősorban a közjó mibenléte, hanem az, hogy miként határozható meg és hogyan intézményesíthető az a legmegfelelőbb szabályegyüttes (a „*legjobb alkotmány*”), amely az egyéni preferenciák legjobb kielégítését támogatják.¹⁷³

Akárhogyan is közelítjük meg a közérdeket, az erre való hivatkozás révén lesz képes a politikai döntéshozatal jogot alkotni. És bár alapvetően a jogalkotó lesz, aki saját aktuális értékválasztása mentén formálisan meghatározza a közérdeket, az – legalábbis egy demokratikus társadalomban – mindig vitatható és igazolásra szorul a politikai

¹⁶⁹ E kontextusban a közjó túlzottan absztrakt fogalom, amely „*egy magasabb értelem rendjével függött össze*”, és amely egészében nem megvalósítható; a közakarat, a kollektív személylé egyesülő nép akarata pedig ellentmondásokkal terhelt fogalom. Ld. erről TAKÁCS Péter: *A közjó, a közakarat és a közérdek az állam kontextusában*. In LAPSÁNSZKY (et al.) (szerk.): *Köz/érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 50-62.

¹⁷⁰ Bibó István gondolatait idézi Takács Péter, ld. uo.

¹⁷¹ A szubsztantív értelemben felfogott közjó, és az erre épülő közérdek mozgó centrumú viszony-meghatározottságként fogható fel, amelyek mindig az adott társadalmi környezet kontextusában, értékválasztások mentén értelmezhető. Ld. SZIGETI Péter (2017) *i.m.* 20-21.

¹⁷² Joseph Schumpeter elméletére reflektálva Gedeon Péter a következőket emeli ki. A szubsztantív demokrácia feltételezi a közjó létét, amely jól definiálható és mindenki által elsajátítható jelenség, amelynek tartalma racionális viták által feltárható. A politikai döntések a közakarathoz igazítva a közjót valósítják meg, mindezt pedig a közjót ismerő aktív polgárok ellenőrzik. Ehhez képest a procedurális demokrácia a közjót nem veszi figyelembe (az nem is létezik), a választói preferenciákat nem az elvont közjó fogalma, hanem politikai vezetők határozzák meg (a szavazatmaximalizálás jegyében), a közakarat ilyen formában a politikai folyamatok terméke, nem pedig annak hajtóereje. A politikai döntéseket nem a közjó, hanem a választási versenyprocedúra legitimálja. Ld. erről GEDEON Péter (2013) *i.m.* 1318-1325.

¹⁷³ Ebben a kontextusban az alkotmányos közgazdaságtan vizsgálja a közjó/közérdek és a demokrácia viszonyát. Ld. erről GEDEON Péter (2013) *i.m.* 1325-1330.

kommunikációban,¹⁷⁴ kapcsolatot teremtve ezzel a politikai döntéshozók és a nép között.¹⁷⁵ E felfogásban tehát nem az a kérdés, hogy pontosan mi a közérdek tartalma, illetve meghatározható-e egyáltalán, hanem az, hogy milyen módon igazolható a politikai döntéshozatal eredménye,¹⁷⁶ illetve biztosítható a dominanciamentes politikai környezet.¹⁷⁷ Ha mégis valamiféle, a politikai szereplők aktuális értékválasztásától független tartalmat kívánunk adni a közérdeknek, akkor – Dahl megközelítését alapul véve – éppen a politikai döntések e vitathatóságát és igazolási kényszerét biztosító demokratikus intézmények és folyamatok, valamint az e folyamatokat támogató „felvilágosult megértés” megszerzésének lehetősége¹⁷⁸ tekinthető egyértelműen a közérdek tartalmának.¹⁷⁹

1.2.2. Részvétel és legalitás

A demokratikus hatalomgyakorlás – ahogy az a fentiek alapján már egyértelmű – *per definitionem* igényli a nép politikai döntéshozatali folyamatokban való részvételét. Egy demokráciában a kormányzás, valamint az állami adminisztráció nem egy kiváltságos társadalmi réteg előjoga, hanem abban bárki részt vehet; más szavakkal, a nép nem csupán az államhatalom forrása, hanem annak gyakorlásában ténylegesen részt is vesz (ún.

¹⁷⁴ Egy olyan politikai döntés, amelyet nyilvánosan és érdemben megvitattak jelentősebb integrációs erővel bír, mint ahol ez elmarad, elősegíti ugyanis azt, hogy a kisebbségben maradtak is legalább elfogadják az aktuális érdekeikkel, álláspontjukkal szembeni döntést. Mindez elengedhetetlen egy jól működő alkotmányos rendben. BARBER (2018) *i.m.* 164.

¹⁷⁵ Ld. BALÁZS Zoltán: *A közérdek mint a politika és a jog közötti váltófogalom az alkotmánybíráskodás példáján*. Századvég, 2015/75. szám, 55-61.

¹⁷⁶ Sajó András álláspontja szerint a közérdekre való hivatkozás félrevezető, hiszen annak nincs valódi tartalma, így lényegében önkényes és a szabadságot korlátozó törvényhozáshoz vezet. Még ha valóban megkísérelnék is feltárni a közérdek tartalmát, nem sikerülhet annak észszerű jelentést tulajdonítani. „Leggyakrabban versengő érdekek állnak szemben egymással és nincs olyan algoritmus, mely olyan módon rendezné ezeket, hogy valamennyi érdek kielégülne, megvalósítva ezzel a 'közérdeket'.” Vö. SAJÓ András: *A közérdek-fogalom (értelemadási kísérlet)*. In LAMM Vanda (szerk.): *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Jogi Tudományi Intézete, Budapest, 1999. 241-267.

¹⁷⁷ „Mindaddig, amíg ezek a döntések megtámadhatók, illetve ugyanilyen eljárás során megváltoztathatók és ennél fogva folyamatosan a népuralom tárgyát képezik, addig a polgárok megőrzik politikai egyenlőségüket, és olyan dominanciamentesség érvényesül, amely szerint nem uralkodhatnak felettük anélkül, hogy érdekeiket egyenlő mértékben figyelembe ne vennék.” Ld. BELLAMY (2022) *i.m.* különösen a demokratikus alkotmányhoz kapcsolódóan 351-357., 367.

¹⁷⁸ Bellamy maga is a demokrácia tisztán procedurális megközelítése mellett érvel, ugyanakkor nem fogadja el politikai döntéshozatali folyamatok alkotmányos védelmét, különösen, ha azt valamiféle bírósági felülvizsgálat garantálja. Álláspontja szerint a demokratikus folyamatok meghatározása már önmagában értékválasztásokon alapulnak, azokkal összefüggésben mindig lesznek nézeteltérések (már eleve a demokrácia céljáról alkotott vélemények is sokfélék), ahogyan a bírák kiválasztásának kérdésköre tekintetében is, miközben a bírák maguk is politikai nézeteik mentén részrehajlóak. Vö. BELLAMY (2022) *i.m.* 187-207.

¹⁷⁹ Dahl tradicionalista, modernista és pluralista megközelítések összemérésével vizsgálta a „common good”, „public good” (~közjó) lehetséges tartalmát és jellemzőit. Megjegyzendő, hogy a „common/public interest” (~közérdek) fogalmát alapvetően szinonimaként jelölte, de tekintettel volt arra, hogy az általa figyelembe vett szakirodalom nem egyöntetűen kezeli ezeket egyenértékűnek. Ld. DAHL (1989) *i.m.* 280-308.

néprészvétel elve).¹⁸⁰ Ez a részvételi lehetőség az adott állami hatalom minőségétől, a betölteni kívánt pozíciótól függően alapulhat a polgár kiemelkedő politikai kvalitásain és ambícióin,¹⁸¹ vagy – az állam által megszervezett, mindenki számára egyaránt elérhető közoktatás hozományaként – szakmai felkészültségén.

A demokratikus hatalomgyakorlást a politikai jogegyenlőség elvének kell meghatároznia; azaz alkotmányos szinten biztosítani szükséges, hogy minden polgárnak egyenlő esélye legyen beleszólni a politikai döntések meghozatalába.¹⁸² A politikai jogegyenlőség biztosítja a polgárok és közösségeik, illetve a politikai mozgalmak és szervezetek számára, hogy egyenlő jogi feltételek mellett¹⁸³, az egymással versengő politikai nézetek és követelések méltányos figyelembevételét biztosító keretek között¹⁸⁴ nyilváníthassák ki és képviseljék saját érdekeiket, gyakorolhassanak befolyást a politikai döntéshozatalra, vehessenek részt a hatalomgyakorlásban.¹⁸⁵

A szűken értelmezett jogegyenlőség mit sem ér, ha a politikai erőforrások és a politikai befolyásolási képességek túlzott mértékben torzultak.¹⁸⁶ Ilyen értelemben nem csupán annak a kérdése merül fel, hogy a politikai kisebbség többséggé válhat-e, az is kérdéses, hogy a politikai többség mennyiben tekinthető a nép többségének egyáltalán. Utalva Dahl, Sartori és Bellamy egyes vonatkozó gondolataira, ameddig elmondható, hogy a plurális társadalomban a választási piacon érvényesül a folyamatos verseny,¹⁸⁷ és e versenyben, illetve a politikai döntéshozatalban megfelelően működnek a dominanciamentességet biztosító demokratikus folyamatok (többek között: a véleménypluralizmus a médiapiacon; a rendszeres, tiszta és szabad választások; a polgárok által ténylegesen befolyásolható politikai

¹⁸⁰ KOMÁROMI László (2020) *i.m.* 327.

¹⁸¹ Ehhez a legfontosabb alkotmányjogi eszköz az általános és egyenlő választójog.

¹⁸² KOMÁROMI László (2020) *i.m.* 290.

¹⁸³ Dahl a politikai egyenlőség elvére fókuszálva határozta meg a demokratikus eljárás öt alapismérvét: (1) a polgárok szavazati egyenlősége (egyenlő súlyú választópolgári akarat és szavazat); (2) a polgárok hatékony részvétele (egyenlő és megfelelő lehetőség az egyéni akarat artikulálására a közösségi döntéshozatali folyamatok során); (3) a polgárok tájékozottsága a véleményalkotáshoz (megfelelő és egyenlő lehetőség az informálódásra); (4) a polgárok közösségének kizárólagos hatalma annak meghatározására, hogy mely ügyek tartoznak a demokratikus eljárás hatálya alá; (5) teljesskörűség (a démosznak magába kell foglalnia a törvényeinek alávetett felnőttek teljes körét). DAHL (1996) *i.m.* 13-14; részletesebben ld. DAHL (1989) *i.m.* 106-118.

¹⁸⁴ Ld. BELLAMY (2022) *i.m.* különösen 355-356.

¹⁸⁵ BIHARI Mihály és POKOL Béla (2009) *i.m.* 269.

¹⁸⁶ Dahl szerint valóban jellemzője az emberi társadalmaknak, hogy az erőforrások és a politikai befolyás képessége nem egyenlően oszlik el. DAHL (1989) *i.m.* 271.

¹⁸⁷ Sartori Schumpeternek a procedurális demokrácia-elméletét és Carl Friedrichnek a várható reakciók beszámítására vonatkozó elvét összekapcsolva úgy definiálta a demokráciát, mint olyan nyitott poliarchiát létrehozó mechanizmust, amelyben a választási piacon folyó verseny hatalmad ad a népnek, és kifejezetten kikényszeríti a megválasztottak fogékonyságát a választóik iránt. SARTORI (1999) *i.m.* 89.

döntéshozatal; a politikai döntések társadalmi ellenőrizhetősége), addig a torzulás nem lesz jelentős.¹⁸⁸

Ahhoz, hogy a polgárok politikai folyamatokban való egyenlő részvételéről pozitív értelemben beszélhessünk, elengedhetetlen, hogy a demokrácia másik erkölcsi alapértéke a politikai szabadság is megfelelő mértékben és minőségben érvényesüljön. A tényleges részvétel ugyanis feltételezi a politikai kérdésekre vonatkozó akaratképzési és -érvényesítési képességet (és viszont).

A politikai szabadság ekként nem más, mint a politikai szabadságjogok (többek között: véleménynyilvánítás szabadsága, sajtószabadság, választójog, információszabadság) tényleges érvényesülése. E szabadságjogok érvényesülésén keresztül tudnak a polgárok és közösségeik, szervezeteik részt venni a társadalmi folyamatok politikai jellegű alakításában, irányításában. Az ebből való kizárás, kirekesztés, szükségtelen és aránytalan korlátozás ellentétes a politikai szabadság tételezett értékével.¹⁸⁹

A politikai egyenlőség és szabadság tényleges és együttes érvényesülése az, ami meghatározza tehát a demokratikus hatalomgyakorlás tartalmát, ezzel együtt pedig a politikai igazságosság mértékét;¹⁹⁰ ez a demokrácia minden más hatalomgyakorlási formától különböző sajátos tulajdonsága.¹⁹¹ E sajátos tulajdonság teszi lehetővé az államhatalom gyakorlásának ellenőrzését és korlátozását, biztosítva ezzel a hatalommal való visszaélés, a hatalmi önkény visszaszorítását.¹⁹²

A demokratikus folyamatok nem képesek önmagukban megfékezni az eredendően erőfölényes államhatalmat. Számos tényező együttes érvényesülése szükséges ahhoz, hogy a mindenkorai államhatalom ne veszítse el demokratikus jellegét. Ezek közül talán a két legfontosabb a pluralizmus és a legalitás.

Dahl szerint demokráciában nagy szükség van az államtól (és a kormányzó hatalomtól) független szervezetekre (szervezeti pluralizmus), ezek nélkül ugyanis „*nem volna lehetséges a demokratikus eljárásmodnak a működése sem, nem lehetne a lehető legkisebbre*

¹⁸⁸ Vö. DAHL (1989) *i.m.* 265-279.; SARTORI (1999) *i.m.* 77-96.; valamint BELLAMY (2022) *i.m.* különösen 353-370.

¹⁸⁹ BIHARI Mihály és POKOL Béla (2009) *i.m.* 268.

¹⁹⁰ Uo. 271.

¹⁹¹ GEDEON Péter (2013) *i.m.* 1327.

¹⁹² Bellamy vitatja a politikai szabadságjogok kifejezett jogi eszközökkel való biztosításának és védelmének szükségességét, demokráciafelfogása szerint kizárólag a demokratikus folyamatok létét kell garantálni. Ezzel nem az e jogok által védett értékeket vagy azok jelentőségét vonja kétségbe, csupán vitatja, hogy ezen értékeket jogi eszközökkel hatásosan elő lehetne mozdítani. Vö. BELLAMY (2022) *i.m.* különösen a jogi alkotmányossággal szemben megfogalmazott kritikával összefüggésben 33-93.; valamint az önkénymentes hatalomgyakorlás vonatkozásában 368-374.

csökkenteni a kormányzati kényszert, s nem volna politikai szabadság”. Egyenesen kijelenti, hogy *„minden demokratikus ország pluralista demokrácia”*.¹⁹³

A plurális társadalmi és politikai struktúra megszünteti (vagy legalábbis jelentősen enyhíti) az egyén koncentrált politikai hatalmakkal – különösen a mindenkori kormányzóhatalommal – szembeni eredendő kiszolgáltatott helyzetét azáltal, hogy lehetővé teszi az autonóm érdekközösségek¹⁹⁴ létrehozását és működtetését, biztosítva ezzel a társadalomban felmerülő érdekek politikai döntéshozatalra vonatkoztatott hatékonyabb érvényesítését,¹⁹⁵ és a túlzott hatalmi koncentráció minél teljesebb kizárását.¹⁹⁶ Ilyen rendszerben az államon kívüli érdekközösségek, szervezetek igényt támasztanak arra (és van is erre lehetőségük), hogy valamilyen formában maguk is részt vegyenek a politikai döntéshozatalban, illetve a politikai többség kontrolljában, így az plurális demokrácia egyben ún. részvételi demokrácia¹⁹⁷ is.

A demokrácia mérhetőségének kérdéskörében nem véletlenül hangsúlyos, hogy milyen feltételekkel működhetnek politikai pártok, köztük érvényesül-e valódi verseny, valamint milyen feltételek mellett és mekkora hatékonysággal vehetnek részt a politikai párbeszédben és döntéshozatalban, az államon kívüli társadalmi szervezetek, érdekképviseltek. Más szavakkal, hogyan alakul a társadalmi nyilvánosság struktúrája és minősége.¹⁹⁸

A pluralizmus számos nehézséggel terhelt (többek között: politikai erőforrások, befolyás egyenlőtlensége; közügyek torzulása a befolyásosabb politikai érdekek mentén),¹⁹⁹ ugyanakkor pluralizmus nélkül – ahogy arra Dahl gondolatait idézve utaltam – nem beszélhetünk demokráciáról.

Ahhoz, hogy valóban érvényesüljön a demokratikus társadalmi részvétel, a mindenkori kormányzó többség döntési kompetenciáját jelentősen korlátozni kell a demokratikus

¹⁹³ DAHL (1996) i.m. 13., valamint 39.

¹⁹⁴ Nem csupán a politikai pártok, valamint a politikai döntéshozatalra funkciójából adódóan is befolyást gyakorolni kívánó civil társadalom, hanem lényegében minden elismert szervezet és közösség. Ld. erről Uo. 36-38.; valamint 46-47.

¹⁹⁵ Ld. erről Uo. 40-49.

¹⁹⁶ A demokrácia és a piac viszonyát vizsgálva írja Sartori, hogy a demokrácia *„politikai rekvizituma a hatalom szétszórtsága, azaz a hatalom olyan diffúziója-diszperziója, amely képes teret és védelmet nyújtani az egyén szabadságának”*; *„csak olyan politikai, gazdasági, illetve társadalmi struktúrán belül lesznek jogokkal és beleszólással rendelkező állampolgárok, amely sok és sokféle közvetítő és kiegyensúlyozó hatalom révén feltördeli a koncentrált hatalmat”*. Vö. SARTORI (1999) i.m. 194.

¹⁹⁷ A részvételi demokrácia (*démocratie participative*) jellemzője, hogy különféle államon kívüli szereplők (pl. nemzetközi tanácsadó szervezetek, NGO-k) is befolyással bírnak a politikai döntéshozatalra. TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái, Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVGORAC, Budapest, 2014. 24.

¹⁹⁸ Ld. erről részletesen FARKAS György Tamás és RIMASZÉCSI János: *A demokrácia mérhetőségének, kutatásának aktuális kérdései*. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016. 121-142.

¹⁹⁹ E pluralista demokrácia fogyatékoságairól ld. DAHL (1996) i.m. 49-65.

folyamatok és kontrollmechanizmusok alakításának terén. Ennek érdekében a demokrácia elvéhez kapcsolódó alapvető követelmény, hogy az államhatalom legális – azaz mindenkire egyenlően vonatkozó törvények korlátozta – legyen. Ez a klasszikus liberalizmus szabadság eszméje, amely alapvető tézisként fogadja el, hogy kizárólag a törvények objektív uralma alatt létezhet bármiféle (politikai) szabadság (törvények szupremáciája). A „szabad társadalmak védnöke a törvény által uralt szabadság”.²⁰⁰ E ponton kapcsolódik össze a plurális demokrácia az alkotmányos demokrácia fogalmával.²⁰¹

1.3. A magyar Alkotmánybíróság demokrácia felfogása

Az Alkotmánybíróság sem az Alaptörvény hatályba lépéséig,²⁰² sem azt követően nem fejtette ki, hogy mit is takar a demokrácia elve, hogy mi is pontosan a demokrácia „értéktartalma”. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján ugyanakkor körülírható, hogy esetről-esetre mérlegelve miket tekintett a testület a demokrácia lényeges elemeinek:

(ad 1) Az államhatalom gyakorlásához elengedhetetlen a megfelelő demokratikus legitimáció, amelynek alapja a demokratikus választások intézménye. A „választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében” [1/2013. (I. 7.) AB határozat];²⁰³ a „stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer” az, ami „konstituálja, legalizálja és legitimizálja” a képviseleti szervek hatalomgyakorlását.²⁰⁴ Ennek megfelelően a választójogi szabályok „a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái”. Ebből következően – érvelt a testület – a nép közvetett hatalomgyakorlásának, vagyis az aktív választójognak a korlátozása egyúttal a „demokrácia és népszuverenitás elveinek a korlátozását is jelenti”.²⁰⁵ A választási eljárás jogorvoslati rendjével összefüggésben vezette le a testület továbbá, hogy sértené népszuverenitás elvét, egyúttal ellentétes volna a jogállam demokratikus jellegével, ha a választási eljárás során felmerülő jogviták észszerűtlenül

²⁰⁰ Ld. részletesen SARTORI (1999) i.m. 127-144.

²⁰¹ Egy alkotmányos demokráciában „a döntéshozatal előre lefektetett, alkotmányos szabályokon alapul, melyek a nép egészének valódi érdekeit szolgálják egyes rövid távú érdekekkel szemben”. „Mivel az emberi jogok elismerése, a hatalom korlátozása és a jogegyenlőség (...) követelménye a liberális ideológia vívmánya, ezért az alkotmányos demokráciák egyben liberális demokráciák is.” TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 334.

²⁰² Az első évtized gyakorlata vonatkozásában ld. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 739-741.; a második évtized vonatkozásában ld. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009. 151-156.

²⁰³ ABH 2013, 3, 21.

²⁰⁴ Pl. 30/1998. (VI. 28.) AB határozat (ABH 1992, 220, 233.); 39/2002. (IX. 25.) AB határozat (ABH 2002, 273, 279.); 1/2013. (I. 7.) AB határozat (ABH 2013, 3, 21.); 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat (ABH 2020, 722, 735.)

²⁰⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat (ABH 2013, 3, 20.); 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat (ABH 2020, 722, 735.)

hosszú ideig húzódnának, hiszen az ilyen esetek akadályozhatnák a képviseleti szervek megalakulását, kikezdené azok legitimációját.²⁰⁶

(ad 2) A testület elvi élel jelentette ki, hogy *„demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait”*. Egy demokratikus államszervezetet lényegéhez tartozik a hatalommegosztás érvényesülése.²⁰⁷

(ad 3) Bármely politikai törekvés kizárólag alkotmányos keretek között valósítható meg.²⁰⁸ A demokratikus jogállami döntéshozatalhoz elengedhetetlen a demokratikusan elfogadott szabályok léte, és az azoknak megfelelő döntéshozatal. *„Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása”* [62/2003. (XII. 15.) AB határozat].²⁰⁹

(ad 4) A testület leszögezte, hogy a demokratikus többségi döntéshozatal elve – az Alaptörvénynek megfelelő választójog mellett – igényli, hogy a törvényalkotási szabályok megfelelő garanciális keretet biztosítsanak ahhoz, hogy a képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében végezdhessék,²¹⁰ elősegítve ezzel azt, hogy a tárgyalásra kerülő ügyeket minden szempontra figyelemmel, minden véleményt meghallgatva vitassák meg. A parlament tárgyalási szabályai tehát két fő alapelvet kell – együttesen és megfelelő egyensúlyban – érvényre juttassanak: a többségi döntés elvét, valamint a tanácskozás demokratizmusának elvé.²¹¹ Az ennek megfelelő demokratikus jogállami döntéshozatal nélkül nem beszélhetünk demokratikus hatalomgyakorlásról.²¹²

(ad 6) A közvetlen demokrácia (népszavazás) a hatalomgyakorlásnak csupán kivételes módja, amely *„a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul,*

²⁰⁶ Pl. 59/2003. (XI. 26.) AB határozat (ABH, 2003, 607, 612.); 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (ABH 2014, 964, 1013.)

²⁰⁷ 28/1995. (V. 19.) AB határozat (ABH 1995, 138, 142.); 2/2016. (II. 8.) AB határozat (ABH 2016, 29, 39.); 12/2017. (VI. 19.) AB határozat (ABH 2017, 272, 292.)

²⁰⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 80-81.)

²⁰⁹ ABH 2003, 637, 647.

²¹⁰ *„Az Országgyűlés nemcsak a normaalkotásban, hanem a közügyek megvitatásában is kiemelkedő és mással nem helyettesíthető szerepet tölt be.”* 50/2003. (XI. 5.) AB határozat (ABH 2003, 566, 576.)

²¹¹ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat (ABH 2019, 391, 402.)

²¹² A testület ennek megfelelően állapította meg, hogy a Hárszabálynak az országgyűlési ülés napirendjére – így a napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére – vonatkozó szabályainak megsértése *„olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő”*. 6/2013. (III. 1.) AB határozat (ABH 2013, 194, 224.)

tehát komplementer jellegű”, megvalósulása eseteiben azonban a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.²¹³

(ad 7) Egy alkotmányos demokrácia megköveteli az általános egyenlőségi szabály érvényesülését, amelynek alapjaiban kell meghatározni az egész jogrendszert.²¹⁴ Minden ember egyenlő méltósággal bír, alapvető jogaikat az államnak bármiféle megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Ebből következően egyszerre kell érvényesülnie a törvény előtti egyenlőségnek, valamint az egyenlő bánásmód követelményének,²¹⁵ miközben az államnak különféle intézkedésekkel kell segítenie a társadalomban igazságtalanul hátrányos helyzetbe került személyek esélyegyenlőségét.²¹⁶

Az általános egyenlőségi szabály speciális formájaként jelenik meg a testület gyakorlatában a választójog egyenlősége, egyenlő értékessége.²¹⁷

(ad 8) Az alkotmánybírói gyakorlat alapján végül összefoglalóan az is kijelenthető, hogy egy demokratikus jogállam *sine qua non*-ja az alapvető jogok,²¹⁸ különösen a politikai szabadságjogok és politikai részvételi jogok tényleges érvényesülése. A népszuverenitás elvére épülő demokratikus államhatalom – ahogy az következik az (1) pontban leírtakból – nem létezhet általános és egyenlő választójog nélkül,²¹⁹ véleménynyilvánítás és sajtó szabadsága hiányában pedig nincs plurális közvélemény, azaz nem beszélhetünk demokratikus társadalomról.²²⁰ Itt említendő a véleménynyilvánítás speciális és privilegizált formája is, a békés gyülekezéshez való jog,²²¹ amely a demokratikus nyilvánosság értékéhez

²¹³ Pl. 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1993, 33, 37.); 52/1997. (X. 14.) AB határozat (ABH 1997, 331.); 31/2013. (X. 28.) AB határozat (ABH 2013, 909, 914.); 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat (ABH 2020, 693, 699.)

²¹⁴ „A törvény előtti egyenlőség a magyar alkotmányos rendszer jellegadó alapértéke, amely az egész jogrendszert átható általános követelményként jelenik meg, és nem kötődik az életviszonyok tartalmilag egyértelműen körülhatárolható köréhez.” 13/2020. (VI. 22.) AB határozat (ABH 2020, 403, 412-413.)

²¹⁵ Ld. pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 73, 75.); 42/2012. (XII. 20.) AB határozat (ABH 2012, 279, 286.); 2/2018. (IV. 6.) AB határozat (ABH 2018, 22, 30.)

²¹⁶ Ld. erről 40/2012. (XII. 6.) AB határozat (ABH 2012, 229, 245.)

²¹⁷ „Az alkotmányos demokráciákban az „egy ember - egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban.” Ld. bővebben 809/B/1998. AB határozat (ABH 2000, 783, 784.), 22/2005. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2005, 246, 248-249.); valamint 26/2014. (VII. 23.) AB határozat (ABH 2014, 732, 752-757.)

²¹⁸ „Az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül, eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének.” 36/1992. (VI. 10.) AB határozat (ABH 1992, 207, 215.)

²¹⁹ „Az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.” 1/2013. (I. 7.) AB határozat (ABH 2013, 3, 21.)

²²⁰ „A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.” 30/1992. (V. 26.) AB határozat (ABH 1992, 167, 170.); valamint 1/2013. (I. 7.) AB határozat (ABH 2013, 3, 41.)

²²¹ 30/2015. (X. 15.) AB határozat (ABH 2015, 774, 780.)

kapcsolódva elősegíti a politikai folyamatokkal szembeni kritika kinyilvánítását, illetve e folyamatok befolyásolását.²²²

A politikai véleményformálás elengedhetetlen feltétele továbbá, hogy a hatalomgyakorlás „nyílt, áttetsző és ellenőrizhető” legyen; az információszabadság tehát „a demokratizmus egyik alapköve”.²²³ Ahogy azt már a kezdeti időkben rögzítette a testület, az államhatalomgyakorlás jogszerűségének és hatékonyságának állampolgári ellenőrzése serkenti a demokratikus működést. Ehhez pedig elengedhetetlen, hogy az állam átlátható legyen.²²⁴

A teljesség igénye nélkül kiemelendő még az egyesülési jog (ideértve különösen a politikai pártok alapításának és működtetésének szabadságát is)²²⁵, amely érvényesülése nélkül biztosan beszélhetünk demokratikus társadalmi struktúráról.²²⁶

1.4. A demokrácia elvéből kiolvasható alapvető követelmények

A modern demokrácia mint sajátos uralmi rend létrehozására és tényleges, tartós érvényesülésére nincs egzakt módon meghatározható univerzális tervrajz; meghatározhatóak ugyanakkor olyan attribútumok, amelyeknek az állami hatalomgyakorlás lényegi jellemzőinek kell lenniük:

(ad 1) Az államhatalom gyakorlásának legitimnek kell lennie, azaz a felhatalmazásnak – a népszuverenitás elvére épülő – a nép akaratát kifejezni képes, rendszeres választásokon kell alapulnia, és folyamatosan korrelálnia kell a népakarat változásaival.

²²² „A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. [...] Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémitésének, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl.” 4/2007. (II. 13.) AB határozat (ABH 2007, 911, 914.)

²²³ „A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól ’elidegenedett gépezetté’, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” 21/2013. (VII. 19.) AB határozat (ABH 2013, 643, 651.); ld. még 2/2014. (I. 21.) AB határozat (ABH 2014, 25, 33.)

²²⁴ Ld. erről pl. 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 183-184.); 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 185-186.); 12/2004. (IV. 7.) AB határozat (ABH 2004, 217, 220-221); 21/2013. (VII. 19.) AB határozat (ABH 2013, 643, 650-651.); 8/2016. (IV. 6.) AB határozat (ABH 2016, 168, 180-181.)

²²⁵ „A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottságért való versenye. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül.” 63/2008. (IV. 30.) AB határozat (ABH 2008, 559, 570.)

²²⁶ Az egyesülési szabadság kérdésével direkt módon kevésbé foglalkozott a testület, ugyanakkor a 6/2001. (III. 14.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy „az autonóm társadalmi szerveződések lényeges szerepet játszanak a demokratikus közélet alakításában.” (ABH 2001, 93, 101.). A 10/2011. (III. 9.) AB határozat megközelítésében az egyesületek a civil társadalom autonóm szerveződései egy alkotmányos demokráciában (ABH 2011, 117, 127.).

(ad 2) A nép nem csupán az államhatalom forrása, hanem – egyéni ambíció és kvalitás alapján – részese is a hatalomgyakorlásnak. Általános elfogadott kritérium (amely összefügg a hatalomgyakorlás szükségképpen képviseleti jellegével), hogy a néprésztétel a politikai jogegyenlőség és szabadság elvére épülő, dominanciamentességet biztosító tényleges politikai versenynek kell meghatároznia.

(ad 3) A fentiek igénylik a demokratikus folyamatok és kontrollmechanizmusok létét és a mindenkori kormányzó többségtől való alkotmányos védelmét.

(ad 4) Nem képzelhető el demokratikus hatalomgyakorlás hatalommegosztás és plurális politikai, társadalmi berendezkedés nélkül. Ez az államhatalmi és társadalmi struktúra képezi ugyanis a néprésztétel és az ahhoz kapcsolódó politikai verseny garanciális alapját.

(ad 5) Demokratikus államhatalom-gyakorlás – figyelemmel az előző pontokban foglaltakra – szükségképpen alapvető jog-fókuszú.

(ad 6) A fenti attribútumok egyike sem érvényesülhet tartósan, amennyiben a politikai döntéshozatal és hatalomgyakorlás nem felel meg az alkotmányosság és törvényesség követelményeinek. Ezen a ponton a modern demokrácia összekapcsolódik a jogállamiság fogalmával.

Álláspontom szerint a fent felsoroltak a modern demokrácia szükségképpen attribútumai; bármelyik elem hiánya a demokratikus uralmi rend hanyatlásához, idővel pedig megszűnéséhez vezet. Ennek megfelelően a fenti elemek konjunktívnak tekintendők.

2. Hatalommegosztás-elv

*„Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. [...] Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak”.
(Montesquieu)²²⁷*

Az Alaptörvény C) cikke *expressis verbis* rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Ahogy az indokolás fogalmaz: *„Ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és*

²²⁷ MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* (ford. Sebestyén Pál). Osiris – Attraktor, Budapest, 2000. 247.

együttműködési kötelezettségét”. A hatalommegosztás elve – bár bizonyos elemei már az antik filozófiából sem ismeretlenek – a felvilágosodás korának eszméje, amely mára a modern állam alapvető rendező elve lett, amely szorosan kapcsolódik a demokrácia és a jogállamiság elvéhez, és amely így a demokratikus jogállamok egyik kiemelt jellemzője. Ahhoz ugyanakkor, hogy megértsük jelentőségét, megvizsgáljuk a közhatalom gyakorlására kifejtett hatását (vagy éppen felismerjük annak hiányát), szükséges tisztáznunk, hogy hozzávetőleg mi a jelentéstartalma, valamint mindez hogyan kapcsolódik az államhoz, annak intézményrendszeréhez és működéséhez.

E fejezetben célom, hogy fogalomelemzés keretében feltárjam a hatalommegosztás elvének az államhatalom-gyakorlás normatív minőségének értékelését lehetővé tevő lényeges attribútumait.

Hipotézisem: bár a hatalommegosztás elvének filozófiai tartalma „*kulturálisan és történetileg kötött*”, általános érvennyel nem leírható,²²⁸ határozatlan és zavaros;²²⁹ mégis pontosan körülírható az a cél szerinti alkotmányos követelményrendszer, amelyet az elv megjelenít.

2.1. A közhatalom és az államhatalom

A szakirodalomban a „közhatalom” az „államhatalom” szinonimájaként jelenik meg, mégpedig tipikusan abban a kontextusban, amikor is annak „magánhatalommal” való különbözőségét kívánják hangsúlyozni²³⁰. Takács Péter az államhatalom kapcsán a következőképpen fogalmaz: „*Az államhatalom az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, vagyis célhoz kötött és sajátos módon korlátozható (sok esetben ténylegesen is korlátozott) általános felhatalmazottság.*”²³¹

²²⁸ CSINK Lóránt: *Hatalmi ágak elválasztása*. In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020. 399.

²²⁹ KAVANAGH, Aileen: *The Constitutional Separation of Powers*. In DYZENHAUS, David and THORBURN, Malcolm: *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. Oxford, Uni Press, 2016. 222.

²³⁰ Ld. TAKÁCS Péter (et al.): *Államelmélet, Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből*. Szent István Társulat az Apostoli Szentsek Könyvkiadója, Budapest, 2015. 261.; VISEGRÁDY Antal: *Államtan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 50.; SZILÁGYI Péter: *Jogi Alaptan*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011. 192.

²³¹ TAKÁCS Péter (2015) i.m. 261.; Hasonló módon, de eltérő hangsúllyal ragadja meg az államhatalom fogalmát PETRÉTEI József. Megfogalmazása szerint az „*államhatalom az állam absztrakt-generális képessége, ami biztosítja számára, hogy céljai és feladatai hatékony megvalósításához a szükséges és megfelelő eszközöket meghatározza, alkalmazza, és rendelkezései követését sajátos eszközökkel kikényszerítse*”, amelynek jellemzői közé tartoznak pl. a jogszerűség, a legitim kényszer alkalmazásának monopóliuma, a célhoz kötöttség, az önszervezőképesség, továbbá – demokratikus államok esetén – a megfelelő demokratikus legitimáció és korlátozottság. vö. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2011. 257-261.; az államhatalom sajátos megközelítéséhez még érdemes KELSEN (1997) i.m. 34, 45-54.

A fenti meghatározás feltételezi, hogy az „államhatalom-közhatalom” birtokosa főhatalommal rendelkezik, tevékenységét pedig legitim kényszer birtokában végzi.²³²

A fent körvonalazott szakirodalmi fogalomhasználat azonban nem vesz figyelembe számos társadalompolitikai jelenséget, amelyek döntő befolyással lehetnek az állam döntéshozatali mechanizmusára. Ilyen jelenségek lehetnek – a legjelentősebbeket kiemelve – a gazdasági szereplők lobbizási tevékenységei, a civil szféra érdekérvényesítő tevékenységei, vagy a média befolyásoló szerepe. E jelenségek azonban olyan módon befolyásolják az állami döntéshozatali folyamatokat, azaz az államhatalmi gépezet működését, hogy formálisan nem köthetők az állam intézményrendszeréhez, azok nem az állami főhatalomból következnek, nem kapcsolódnak hozzájuk legitim kényszer-eszközök, tehát nem tárgyalhatóak az „államhatalom” fogalmi körében.

E nem elhanyagolható társadalompolitikai jelenségek igénylik a „közhatalom” fogalmának „államhatalom” fogalmától való megkülönböztetését. Ha a „közhatalom” fogalmát az állami szintű közérdekű döntéshozatali, végrehajtási és kontroll folyamatokra való hatóképességként fogjuk fel, akkor a fogalom minden olyan entitás esetében alkalmazható (beleértve magát az államot, illetve annak bármely autonóm tényezőjét is), amely legalább értékelhető szintű befolyással bír e téren, azaz *de facto* valamilyen mértékű politikai hatalommal²³³ rendelkezik. E megközelítésben az „államhatalom” állami főhatalomhoz tartozása, sajátos felhatalmazottsága a „közhatalom” fogalmához képest *differentia specifica*-ként jelenik meg; és ilyen értelemben a „közhatalom” az „államhatalom” *genus proximum*-a.²³⁴

2.2. Eszmetörténet és a klasszikus hatalommegosztás

Ahogy arra Takács Albert felhívja a figyelmet, óvatosan kell nyúlni a történelmi példákhoz, a hatalommegosztás történelmi – így különösen antik – analógiáinak keresése annak jelentőségét és hasznosíthatóságát lúgozhatja ki. Az antik filozófia kapcsán a teljesen eltérő társadalmi kontextus mellett kiemelandő, hogy az antik gondolkodók – így pl. Platón, Arisztotelész, Polübiosz, vagy éppen Cicero – elsősorban a „hatalmak” alanyi és nem intézményi (szervezeti és funkcionális) oldalára fókuszáltak, még az ún. *status mixtus* antik

²³² Ld. TAKÁCS Péter (2015) *i.m.* 260-270.

²³³ A politikai hatalom fogalmához ld. BIHARI Mihály: *Politológia, A politika és a modern állam, Pártok és ideológiák*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 277.

²³⁴ A továbbiakban a „közhatalom”, valamint az „államhatalom” fogalmakat a fent leírtaknak megfelelő tartalommal alkalmazom.

koncepciójában sem jelenik meg a „mérsékelt” államhatalom igénye.²³⁵ Vélhetőleg hasonló problémákban ütközünk a keresztény középkori államelmélet esetén is, amely – talán nem függetlenül az antik gondolatoktól – szintén a hatalomgyakorlás alanyi oldalát helyezte előtérbe. A különbség „pusztán” annyi, hogy míg az antik világ a politikai erények oldaláról, addig a keresztény filozófia a bűnbeesés oldaláról közelítette meg a hatalomgyakorlás problematikáját.²³⁶

Mindezek mellett ugyanakkor az antik gondolkodók ránk maradt munkáiból látható, hogy már az ókorban megjelent az igény a hatalomgyakorlás természetének feltárására, a legfontosabb hatalmi funkciók valamiféle körülírására;²³⁷ a keresztény középkori államelmélet pedig ráirányította a figyelmet a hatalomgyakorlás morális vonzataira, visszasságaira.²³⁸

A hatalommegosztás klasszikus tana – antik és középkori filozófiai alapokra épülve – a felvilágosodás terméke.

Locke a polgári kormányzat természetéről értekezve fogalmazta meg azon alapvető követelményeket, amelyekkel elkerülhető az állami önkény, megágyazva ezzel a klasszikus hatalommegosztás eszméjének. Kiinduló pontja volt, hogy a kormányzat egész hatalma „*az emberek javát*”²³⁹ kell, szolgálja, ehhez pedig elengedhetetlen, hogy törvényhozó hatalom – amely egyben a „*legfőbb hatalom*”²⁴⁰ – ne rögtönzött, önkényes módon, hanem olyan kihirdetett, állandó törvények alapján kormányozzon, amelyekről az emberek tudnak, és amelyekkel általában véve egyet is értenek.²⁴¹ Mindemellett Locke röviden, de annál

²³⁵ Ld. TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 94-95.

²³⁶ Ld. pl. BIBÓ István (1986b) i.m. 371.

²³⁷ Ld. SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 17-21.; TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében*. Pro Publico Bono, I. Különszám, 2011/20. szám; CSINK Lóránt (2020) i.m. 400.

²³⁸ Ld. BIBÓ István (1986b) i.m. különösen 371-373.

²³⁹ Locke értekezésében külön utal Cicero szentenciájára: „*salus populi suprema lex esto*” [„számukra a legfőbb törvény a nép üdve (jóléte, üdvössége, biztonsága, boldogsága) legyen”]; CICERO (2008) i.m. 72. (Harmadik könyv, III. 8.) Ld. LOCKE (1986) i.m. 152.

²⁴⁰ Locke elméletében a törvényhozó hatalom – amely lehet egy ember vagy több ember kezében – „*a társadalom minden tagjának egyesített hatalma, amelyről lemondtak annak a személynek vagy gyűlekezetnek a javára, amely a törvényhozást megtestesíti*” (Uo. 133-134.), és „*[...] amelynek az összes többi alá van és alá kell, hogy legyen rendelve [...]*” Uo. 145.

²⁴¹ Ld. Uo. 132-141.

világosabban mondta ki, hogy – Bibó szavaival élve – „nem jó, ha azok, akik a törvényeket végrehajtják, egyben meg is változtathatják őket”²⁴² ²⁴³

Locke ugyan nem fordított kiemelt figyelmet a bíraskodásra, mint önálló hatalmi tényezőre (szemben az ún. föderatív hatalommal²⁴⁴), értekezésében fontos kijelentéseket ejtett el: „a természeti állapotban nincs olyan ismert és elfogulatlan bíró, aki az érvényes törvényeknek megfelelően, tekintéllyel el tudná dönteni az összes vitákat”;²⁴⁵ az államnak „kihirdetett, állandó törvények alapján és felhatalmazott, ismert bírók útján kell igazságot szolgáltatnia és döntenie az alattvaló jogairól”.²⁴⁶ Locke tehát – bár nem mondta ki a kormányzattól függetlenített bírói hatalom szükségét²⁴⁷ – elengedhetetlen tartotta a megfelelő felhatalmazással és autoritással rendelkező, legfőképpen pedig önkénytől mentes igazságszolgáltatás létét.

Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, ismertebb nevén Montesquieu messzebb ment Locke-nál: a politikai szabadság természetének és létezése feltételeinek vizsgálata²⁴⁸ során kifejezetten kimondta, hogy a törvényhozó-, a végrehajtó- és a bírói hatalmakat egymástól el kell választani,²⁴⁹ ahol ugyanis ez nem történik meg, ott nincs politikai szabadság. Montesquieu kifejezetten hangsúlyozza a zsarnoki kormányzás veszélyét ott, ahol „a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyanabban a személyben vagy

²⁴² BIBÓ István (1986b) i.m. 388.

²⁴³ „[A] hatalom kihasználására amúgy is hajlamos emberi gyarlóság túl nagy kísértésnek van kitéve, ha ugyanazok az emberek tartják kezükben mind a törvényhozó hatalmat, mind a törvények végrehajtásának hatalmát – minthogy ezáltal felmenthetik saját magukat az alól, hogy engedelmeskedjenek az általuk hozott törvényeknek, a törvények alkotását és végrehajtását pedig saját előnyükhöz igazíthatják, és így a közösség többi tagjától eltérő, a társadalom és a kormányzat céljával ellentétes érdekeik lesznek – [...]”. LOCKE (1986) i.m. 142.

²⁴⁴ Az ún. föderatív hatalom „a háború és béke hatalmát, továbbá az államon kívüli személyekkel és közösségekkel való szövetségekötések és egyéb egyezségek hatalmát” testesíti meg, nem vált a klasszikus hatalommegosztás tanának részévé. Azon túl, hogy – ahogy azt még Locke is jelezte – „majdnem mindig összefonódik” a végrehajtó hatalommal, e kérdéskört a közjogtudomány más összefüggésekben, leginkább a szuverenitás természetével összefüggésben vizsgálja.

²⁴⁵ Uo. 127.

²⁴⁶ Uo. 135.

²⁴⁷ Takács Albert szerint a bírói hatalom mögött nincs semmiféle elkülöníthető partikuláris elv, érdek, és nem is lehet, ezért maradt Locke alapvetően dualista hatalmi konstrukción belül. Ld. TAKÁCS Albert (1998) i.m. 95-96.

²⁴⁸ „Az államban, vagyis az olyan társadalomban, melynek törvényei vannak, a szabadság csak abban állhat, hogy az ember megtehesse azt, amit akarnia kell, és ne lehessen arra kényszeríteni, hogy olyat tegyen, amit nem szabad akarnia. [...] A szabadság az a jog, hogy mindenki megteheti azt, amit a törvények megengednek; és ha valamely állampolgár megtehetné azt, amit a törvények tiltanak, nem lehetne többé szabadság, mert erre másoknak is meglenne ugyanez a lehetősége.” MONTESSQUIEU (2000) i.m. 246.

²⁴⁹ Montesquieu államhatalmi triászát teljesen megfeleltethető Arisztotelész funkcionális felosztásával. [Arisztotelész vonatkozó gondolatait ld. ARISZTOTELÉSZ (1984) i.m. 200.] Ahogy arra Bibó István is rámutatott akadémiai székfoglalójában, a klasszikus funkcionális felosztás szerinti államhatalmi triász arra az arisztotelészi logikai felosztásra vezethető vissza, amely szerint minden államnak három fő funkciója van, amelyek leírhatók az általános (jogalkotás), a különös (végrehajtás) és az egyes (bíráskodás) logikai kategóriákkal. BIBÓ István (1986b) 1986. 370.

ugyanabban a hatósági testületben egyesül”, mint ahogy óva int attól is, hogy a bírói hatalom bármelyik másik hatalomnak rendelődjön alá.²⁵⁰ Ebben a koncepcióban már az megszünteti, vagy legalábbis veszélyezteti a politikai szabadságot, ha egy-egy hatalom összefonódik; amikor azonban *„ugyanaz az ember vagy főembereknek, nemeseknek vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a három hatalmat*”, teljesen és biztosan elveszne a politikai szabadság.²⁵¹

Montesquieu hatalmi triászában a törvényhozó hatalom feladata kizárólag a törvényhozás, illetve a törvények végrehajtásának ellenőrzése.²⁵² Mindezt egy olyan összetételű testületben képzelte el, ahol egyszerre van jelen a nemesek, valamint a nép képviselőinek testülete; amely testületek külön üléseznek és tanácskoznak, *„úgy, amint nézeteik és érdekeik is különbözők*”. Fontos distinkció, hogy a nemesek testülete, amely öröklődő hatalom, csupán akadályozó- és nem pedig határozóképesége útján vehet részt a törvényhozásban.²⁵³ A végrehajtó hatalom – szemben a törvényhozással – nem testületi jellegű, annak *„az uralkodó kezében kell lenni, mert a kormányzásnak azt a részét, ahol majdnem mindig azonnali cselekvésre van szükség, egy személy jobban tudja intézni, mint több*”. Azt a helyzetet, amikor a törvényhozásból választott néhány személy gyakorolja a végrehajtást, lévén *„a két hatalom egybefolynék*”, Montesquieu nem tartotta összeegyeztethetőnek a polgári szabadsággal. Montesquieu végrehajtó hatalma nem része a törvényhozásnak, *„nem vehet részt az ügyek megvitatásában*”.²⁵⁴ A két hatalom közül a törvényhozás *„az állam általános akarata, a másik pedig ennek az általános akaratnak a végrehajtása*”.²⁵⁵ Ennek megfelelően a két hatalom szigorúan elválasztott: a formálisan is különálló végrehajtó hatalom akadályozhatja a törvényhozást, de abban aktívan nem vehet részt, mint ahogy a törvényhozás – az általános akarat megfogalmazásán túl – sem állíthatja meg a végrehajtást, annak *„ugyanis megvannak a maga természetes korlátai, s ezért felesleges azt külön korlátozni*”, nem is vonhatja felelősségre azt, aki a végrehajtás letéteményese. (A végrehajtó hatalom letéteményese „szent”, de a tanácsadói nem.)²⁵⁶

²⁵⁰ „Ha a bírói hatalom a törvényhozó hatalomhoz kapcsolódnék, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne.” MONTESQUIEU (2000) i.m. 249.

²⁵¹ Uo. 249.

²⁵² Uo. 253.

²⁵³ Ld. Uo. 254.

²⁵⁴ Ld. Uo.

²⁵⁵ Uo. 250.

²⁵⁶ „Ez tehát az alapvető szervezeti elve annak a kormányrendszernek, melyről szólunk. Minthogy ebben a törvényhozó testület két részből áll, e részek korlátozhatják egymást kölcsönös akadályozóképeségük által. Mind a kettőt köti a végrehajtó hatalom, amelyet viszont a törvényhozó hatalom köt.” Ld. Uo. 254-258.

Kiemelendő, hogy Montesquieu a politikai szabadság e feltételeit – Locke gondolatait is felhasználva – Anglia alkotmányát vizsgálva fogalmazta meg, miközben a klasszikus hatalmak ilyenfajta formális elválasztásáról a vizsgált államban nem volt szó. Bibó szerint ugyan a problémát – azaz a hatalomkoncentráció veszélyét – nem értette félre Montesquieu, de *„tévesen fogalmazta meg a probléma megoldására hivatott formulát”*: *„[a]z angol szabadság tehát nem azért funkcionál, mert a hatalmak egymástól el vannak választva, hanem azért, mert több hatalom áll egymással szemben, s különösen körül van bástyázva azoknak a tényezőknek az önállósága, melyek a hatalomkoncentráció veszélyét leginkább megtestesítő végrehajtó hatalommal szemben állanak”*.²⁵⁷ Takács Albert a hatalmak ennyire merev elválasztását, ezzel együtt pedig a végrehajtó hatalom ennyire utólagos és passzív szerepfelfogását a *King in Parliament* doktrína²⁵⁸ figyelmen kívül hagyásában látta.²⁵⁹

Montesquieu – meghaladva Locke duális hatalmi struktúráját – külön figyelmet fordít a bírói hatalom függetlenségének. Konceptiójának lényege, hogy a bírói hatalom nem kötődhet egyik másik hatalomhoz sem,²⁶⁰ sőt egyáltalán *„nem szabad állandó tanácsára utalni, hanem a nép közül választott személyeknek kell azt gyakorolniuk, az év meghatározott szakaiban, a törvény által előírt módon, hogy ekként olyan bíróságot lehessen alakítani, amely csak addig működik, amíg a szükség megköveteli”*. E koncepcióban a bírónak azonos társadalmi csoportból kell kikerülnie, mint a vádlottnak, egyenrangúnak kell lennie vele (sőt, a vádlottnak is befolyása kell, hogy legyen a bíró személyére). Montesquieu elképzelése szerint a bírói hatalom így *„nincsen sem egy bizonyos társadalmi helyzethez, sem pedig egy bizonyos hivatáshoz kötve”*, és mint ilyen *„úgyszólván láthatatlanná és semmivé válik”*

²⁵⁷ BIBÓ István (1986b) i.m. 380.

²⁵⁸ Az angol Bill of Rights 1689-es ratifikálást követően a Crown/King-in-Parliament elve mentén kristályosodott ki az angol parlamentarizmus eredeti formájában. *„A parlament jogi nyelven a királyt, a lordok házát és a képviselőházat jelenti; köznyelven sokszor más értelemben használják e szót. E három tényezőt együttes működésükben helyesen jelölhetjük 'a király a parlamentben' kifejezéssel s ők alkotják a parlamentet.”* [DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* (ford. Tarnai János). Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó, 1902. 35.] E koncepcióban tehát a törvényhozás a korona, a lordok háza és a képviselőház együttes tevékenysége: minden politikai döntést a parlamentben kell megvitatni és elfogadni, miközben minden így elfogadott aktus kizárólag az uralkodó hozzájárulásával nyeri el érvényességét. Ennek eredményeként a parlament lett a legfőbb jogalkotó, amelynek döntését már semmilyen más szerv nem bírálhatja felül, csak önmaga. Ezen elv alapozta meg az angol parlamenti szuverenitás tanát (erről az angol *rule of law* kapcsán lesz még szó). Az elvről ld. bővebben LESTON-BANDEIRA, Cristina and THOMPSON, Louise (edit): *Exploring Parliament*. Oxford University Press, UK, 2018. 4-6.

²⁵⁹ TAKÁCS Albert (1998) i.m. 97.

²⁶⁰ Három kivételt felsorol Montesquieu, amikor a törvényhozó hatalom bírói hatalommá válhat: 1) a nép irigységének kitett nemesek feletti ítélkezés; 2) méltányos ítélkezés ott, ahol egy túl szigorú törvény okoz törvénytelen helyzetet; 3) a közügyek terén a nép jogait sértő olyan bűncselekmények feletti ítélkezés, ahol *„a rendes bíróságok nem tudnának vagy nem akarnának”* ellátni feladatukat. Ld. MONTESQUIEU (2000) i.m. 256-257.

(olyan értelemben, hogy megszűnik az állami önkény és elnyomás hatalmi eszközévé válni²⁶¹),²⁶² ennek megfelelően bizonyos értelemben nem is „hatalom”.²⁶³

Az államhatalmi triász merev elválasztására épülő montesquieu-i hatalmi struktúra lényegében az Amerikai Egyesült Államok alkotmányával öltött testet. Mindez ugyanakkor nem szolgai átvételt jelentett, az Alapító Atyák ugyanis meghaladták Montesquieu koncepcióját.²⁶⁴ Közülük is kiemelendő Madison és Alexander Hamilton, akik nevéhez kötődik a „*checks and balances*” kormányzati elvének kialakulása (még ha ők maguk önálló fogalomként nem is használták azt). Madison interpretációjában Montesquieu – amikor a hatalmak elválasztásáról beszél – „*nem azt gondolja, hogy ezeknek a hatalmi ágaknak semmiféle részleges befolyása ne lehessen egymás tevékenységére, vagy ne gyakorolhassanak semmiféle ellenőrzést egymás tevékenysége fölött*”; „*nyilván úgy értette a dolgot, hogy ott ahol az egyik hatalmi ág teljes jogkörét ugyanazok gyakorolják, akik a másik ág teljes jogkörét is, csorbát szenvednék a szabad alkotmány alapelvei*”. Mindehhez – New Hampshire alkotmányára utalva – hozzátette, hogy „*a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom annyira különíthető el és függetleníthető egymástól, amennyire egy szabad kormányzat természete lehetővé teszi; vagy amennyire összeegyeztethető azzal a kapcsolatrendszerrel, amely az alkotmány egész szövődékét az egység és a barátság kötelekében összetartja*”.²⁶⁵

A föderalista által gondosan felvázolt rendszerben mindegyik hatalom független és önálló, de nem abszolút és megfékezhetetlen.²⁶⁶ Fontos, hogy önmagában az egyes hatalmak alkotmányos határait „*papíron megvonni*” nem elegendő,²⁶⁷ „*a kormányzat belső szerkezetét kell úgy felépíteni, hogy az alkotóelemek, kölcsönös összefüggéseik révén, a*

²⁶¹ Vö. TAKÁCS Albert (1998) i.m. 127.

²⁶² Ld. MONTESQUIEU (2000) i.m. 250-251.

²⁶³ Uo. 253.

²⁶⁴ Az Egyesült Államok alkotmányának eszmei alapját bemutató, azt az alkotmányozás során népszerűsítő vitairatokról (ti. „The Federalist Papers”, amely magyarul „A Föderalista” címen jelent meg) világosan kiderül, hogy az Alapító Atyák tudatosan építettek Montesquieu koncepciójára, ugyanakkor – ahol azt szükségesnek látták – felülvizsgálták, újragondolták és meghaladták azt.

²⁶⁵ MADISON, James: 47. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998. 358-359.

²⁶⁶ Találó Madison összefoglalója: „*Az előljáró, aki a teljes végrehajtó hatalmat képviseli, maga nem alkothat törvényt, jóllehet bármelyik törvényt megvétőzhatja; s nem ítélkezhet személyesen, jóllehet ő nevezi ki az igazságszolgáltatás tisztségviselőit. A bírának nincsenek előjogai a végrehajtó hatalomban, jóllehet a végrehajtó hatalmi ág hajtásai; és nincs törvényhozói funkciójuk, jóllehet a törvényhozó testületek kikérhetik a tanácsukat. A teljes törvényhozó testület nem bíraskodhatik, jóllehet két ágának együttes döntésével a bírakat eltávolíthatja hivatalukból, és jóllehet az egyik ága maga a legfőbb végrehajtó bíróság, és egy másik ága, a harmadik ág vádemelése nyomán, esetleg el is ítélheti a végrehajtó hatalmi ágban dolgozó valamennyi beosztott hivatalnokot.*” MADISON 47. i.m. 358.

²⁶⁷ MADISON, James: 48. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998. 370.

számukra kijelölt helyen megfelelő egyensúlyban tartsák egymást”²⁶⁸. A föderalista szerzői felismerték, hogy az egyes hatalmi ágak hatásköri túllépésének potenciális veszélye nem ugyanolyan mértékű. „Köztársasági kormányzat esetén – hívta fel a figyelmet Madison – szükségképpen a törvényhozó hatalomé a főszerep.” Mindez következik a rendszer Locke elméletére visszavezethető logikájából: az általános akarat kinyilvánítása, azaz a legfőbb döntéshozatal szerve a törvényhozó testület, minden más hatalom csupán e testület döntései által kijelölt keretek között, e döntésekben meghatározottaknak megfelelően gyakorolhatja hatalmát. Ennek megfelelően a törvényhozó hatalom potenciális zsarnoki túlkapásaival szemben külön biztosítékok szükségesek. Ennek közvetlen módszere a törvényhozó hatalom megosztása: „a törvényhozást különböző ágazatokra kell osztani, és – eltérő választási módokkal, a cselekvés különböző alapelveivel – olyanná kell alakítani őket, hogy oly kevésbé kapcsolódjanak egymáshoz, amennyire csak közös funkciójuk természete és társadalomtól való közös függőségük megengedi”.²⁶⁹

Locke-hoz és Montesquieu-höz hasonlóan A föderalista sem tekinti politikai hatalomnak a bírói hatalmat, annak függetlenségét azonban elengedhetetlennek véli, hiszen egy – ahogy Hamilton fogalmaz – „korlátozó alkotmányban” csak a bírói hatalom képes és köteles az alkotmányos és törvényes korlátok között tartani a politikai hatalmakat. Montesquieu elképzelésétől eltérően azonban kifejezetten hivatásos bírák tartós – és egyik politikai hatalom által sem kizárólagosan gyakorolt – kinevezése mellett érvel, hiszen így kerülhető el a kinevező irányába való „tisztelegtelen engedékenységi veszély”, és biztosítható a megfelelő szakmai minőség.²⁷⁰

A föderalista köztársaságában „nagyon fontos, hogy a társadalmat ne csupán a vezetők zsarnoksága ellen oltalmazzák, hanem, hogy a társadalom egyik részének is védelmet nyújtsanak a másik rész igazságtalan eljárásaival szemben”.²⁷¹ Ahogy arra a demokrácia elvéről szóló fejezetben már utaltam, az elharapódzó „pártoskodás” eredményeként esetlegesen felmerülő közösségellenes népakaratnak – szemben a rousseau-i elképzeléssel – olyan állam tud gátat szabni, amely garantálni képes a pluralizmust úgy az állami döntéshozatalban, mint elve össztársadalmi szinten.²⁷² Ennek fő pillérei a kiegyensúlyozott funkcionális hatalommegosztás, az egyes politikai hatalmak választások útján való

²⁶⁸ MADISON 51. i.m. 379.

²⁶⁹ Uo. 381.

²⁷⁰ Ld. HAMILTON, Alexander: 78. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998. 552-561.

²⁷¹ MADISON 51. i.m. 383.

²⁷² Ld. a Felvilágosodás és demokrácia cím (II. 1.1.2.) alatt írtakat.

temporális megosztása,²⁷³ valamint maga a nagy kiterjedésű, föderális szerkezetű állam (föderális alapelv).²⁷⁴

Tocqueville, az amerikai demokráciáról értekezve úgy látta, hogy bár *A föderalista* rendszere mégis magában hordozza a „többség zsarnokságának” veszélyét,²⁷⁵ az mégsem következhet be. Tocqueville a centralizáció fajtáit („az egyiket kormányzatinak neveztem, a másikat közigazgatásinak”) számba véve és a vizsgált rendszerre vetítve arra jutott, hogy egyedül kormányzati centralizáció létezik az Egyesült Államokban, míg a közigazgatási centralizáció szinte ismeretlen.²⁷⁶ Mindezt kifejezetten jelentősnek vélte Tocqueville: „Bármily elnyomó is a törvény, a szabadság menedéket találhat a törvény végrehajtásának módjában [...]. Ha egy demokratikus köztársaság amilyen az Egyesült Államokban létezik, valaha is létrejönne egy olyan országban, ahol az egyeduralom már megvalósította, szokássá tette, törvénybe iktatta a közigazgatási centralizációt, akkor, bátran kimondom, egy ilyen köztársaságban a zsarnokság elviselhetetlenebbé válnék, mint Európa bármelyik abszolút monarchiájában.”²⁷⁷

A klasszikus hatalommegosztás utolsóként kiemelt teoretikusa, a rousseau-i korlátlan népszuverenitás kritikusa, Constant – az európai monarchikus tradíciókra építve²⁷⁸ – az államhatalmi triászt²⁷⁹ egy új semleges hatalmi tényezővel egészítette ki: elválasztotta a „miniszteri hatalmat” a semleges „királyi hatalomtól”, létrehozva ezzel a végrehajtó hatalomról leválasztott negyedik hatalmat. Ennek jelentősége nem maga a leválasztás ténye volt, hanem az új, semleges hatalom funkciója: „A három hatáskör, amelynek –

²⁷³ „A republikánus szabadság szelleme nemcsak azt követeli meg, hogy minden hatalom forrása a nép legyen, hanem azt is, hogy azok, akikre a hatalmat bízta, a néptől függjenek, vagyis hogy megbízatásuk viszonylag rövid ideig tartson, s hogy még e rövid idő alatt se csupán egy-két ember legyen a hatalom letéteményese.” [MADISON, James: 37. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998. 267.] A bírói hatalom esetén ugyanakkor – amely „természeténél fogva, a legkevésbé veszélyes az alkotmányos politikai jogokra, mivel a legkevésbé képes a megsértésükre” – előnyösebb a tartós tisztségviselés. Ld. HAMILTON 78. i.m. 552-561.

²⁷⁴ „Amerika több tagállamból álló köztársaságában a nép átruházta hatalom először is két különálló kormányzat között oszlik meg, aztán mindkét kormányzat hatalmát ismét felosztják különálló, szétválasztott hatalmi ágak között. Ennélfogva a nép jogait kettős biztosíték védi. A különböző kormányzatok egymást ellenőrzik majd, ugyanakkor mindegyik magát is ellenőrizni fogja”. MADISON 51. i.m. 382.

²⁷⁵ „Ha egy embert vagy pártot igazságtalanság ér az Egyesült Államokban, ugyan kihez fordulhat orvoslásért? A közvéleményhez? Hiszen ez alkotja a többséget. A törvényhozó testülethez? Ez képviseli a többséget, vakon engedelmeskedve neki. A végrehajtó hatalomhoz? Ez a többségtől kapja megbízását, s annak passzív eszköze. [...] Az esküdtsékhez? Az esküdtsék azonos a többséggel, felruházva azzal a joggal, hogy ítéleteket hozzon [...]” Ld. TOCQUEVILLE (1993) i.m. 362-363, továbbá 364-365., 367.

²⁷⁶ Uo. 375.

²⁷⁷ Uo. 376.

²⁷⁸ Ld. BIBÓ István (1986b) i.m. 384.

²⁷⁹ Megjegyzendő, hogy Constant két külön hatalmként kezeli a törvényhozó hatalom két kamaráját: az egyik király által kinevezett tagokból álló „tartós képviselői hatalma”, míg a másik a közvetlenül nép által választott „közvélemény képviselői hatalma”. CONSTANT (1997) i.m. 87.; ld. bővebben CONSTANT, Benjamin: *Az alkotmányos politika tana*. Trattner-Károlyi, Pest, 1862. 40-86.

*mindegyiknek a maga területén – együtt kell működnie az általános fejlődésben: a végrehajtó hatalom, a törvényhozó hatalom és a bírói hatalom; de mikor ez a három irány zavarosan kereszteződik, összeütközik és akadályozza egymást, szükség van egy olyan erőre, amely ismét medrükbe tereli őket.*²⁸⁰ *Ez az erő nem lehet valamelyik említett hatásköré, mert akkor arra szolgálna, hogy a többieket megsemmisítse. Rajtuk kívül állónak, semlegesnek kell lennie valamiképpen, hogy működése elkerülhetetlenül érvényesüljön, ahol csak szükséges, és hogy ellenségeség nélkül oltalmazhasson és helyreigazíthasson.*”²⁸¹ Constant koncepciójában a semleges államfő nem része a végrehajtó hatalomnak, eleve egyik hatalom feladatát sem gyakorolhatja,²⁸² középen, a többi hatalom felett helyezkedik el, egyszerre legfelsőbb és közvetítő hatóságként, amelynek nem az az érdeke, hogy megzavarja, hanem épp ellenkezőleg az, hogy fenntartsa az egyensúlyt.”²⁸³

Constant alkotmányos monarchiában gondolkodott, amikor kidolgozta a semleges királyi hatalom koncepcióját. Azért fontos ezt hangsúlyozni, mert amikor az államfő sérthetlenségéről és felelőtlenségéről beszélt, azt összekapcsolta az örökletes királyi hatalom autoritásával. Constant szemében egy köztársasági államfő nem rendelkezik azzal a tisztelettel és folytonos méltósággal, amellyel egy uralkodó rendelkezhet, így nem képes arra, hogy „*olyan szilárd, támadhatatlan pontot teremtsen, ahova nem érhetnek el a szenvedélyek*”.²⁸⁴

Kiemelendő végül Constant „municipális hatalma”, amely fogalom lényegében egyfajta relatív önállóságot²⁸⁵ élvező helyhatóságokat takar; ugyanakkor ezek szerepe inkább leírható a decentralizáció, mint az önkormányzatiság vagy a helyi autonómia fogalmával. E

²⁸⁰ Az 1862-es kiadású *Az alkotmányos politica tana* c. műben, ugyanezen szöveg a korabeli fordításában a hatalmak mint mozdonyok jelennek meg, a semleges államfő pedig olyan személyként, akinek feladata, hogy pályájukról letérő mozdonyokat „*helyökre visszavezesse*”. CONSTANT (1862) i.m. 13.

²⁸¹ CONSTANT (1997) i.m. 86.

²⁸² CONSTANT (1997) i.m. 87. [CONSTANT (1862) i.m. 14.]

²⁸³ Constant a következő módon foglalta össze, miként képzei el a semleges királyi hatalom egyensúlyozó funkcióját: „*Ha a végrehajtó hatalom ténykedése veszélyes, a király elcsapja a minisztereket. Ha az örökletes kamara működése aggályokat kelt, a király új főrendeket kinevezve ad új irányt neki. Ha választott kamara ténykedése mutatkozik fenyegetőnek, a király vétőjogával él, vagy felosztatja a házat. Végül pedig, ha a bírói hatalom működik rosszul, és egyedi cselekményekre túlságosan súlyos általános büntetést alkalmaz, a király kegyelmi jogával mérsékli ez a tevékenységet.*” CONSTANT (1997) i.m. 87-88. [CONSTANT (1862) i.m. 13-14.]

²⁸⁴ „*Egy nem felelős köztársasági hatalom és egy felelős kormány közül az utóbbi töltene be minden feladatot, az előbbi pedig hamarosan feleslegesnek találnák. [...] De akkor mire való a kormány felett álló hatalom? Monarchiákban arra, hogy megakadályozza, hogy mások kezére jusson, s hogy olyan szilárd, támadhatatlan pontot teremtsen, ahova nem érhetnek el a szenvedélyek. Köztársaságokban azonban, ahol minden állampolgár a legfelsőbb hatalomra emelkedhet, semmi ehhez hasonló szerepe nincsen.*” CONSTANT (1997) i.m. 93.; [CONSTANT (1862) i.m. 37.]

²⁸⁵ „*Végre, ha a polgárok engedetlensége a közrend tárgyaira terjedne ki, a végrehajtó hatalom közbe jönne, mint a rend föltartására felügyelő; de közbe jönne közvetlen s a helyhatósági kormányzóktól különböző ügyviselőivel.*” CONSTANT (1862) i.m. 128.

„municipális hatalom” szerepe nem mutat túl a helyi-, területi- és központi érdekek külön kezelésén,²⁸⁶ nem valódi hatalommegosztási tényező²⁸⁷ tehát.²⁸⁸

Az eszmetörténeti áttekintés alapján egészen jól kivehetőek azok a fő kontúrok, amelyek kiemelik klasszikus hatalommegosztás tanának lényegét. A hatalommegosztás célja minden esetben a szabadság biztosítása az állami önkénnyel, zsarnoksággal szemben,²⁸⁹ és mint ilyen szorosan kapcsolódik a demokratizmushoz. Fő eszköze a klasszikus államhatalmak funkcionális elválasztása. E rendszerben ugyanakkor nem pusztán a fő állami funkciók és hatáskörök elválasztásáról van szó: olyan plurális politikai rendszert kell kialakítani, ahol nem válhat dominánssá egyetlen politikai érdek sem. Ennek megfelelően a fő állami funkciók elválasztása kiegészül a törvényhozó hatalom megosztásával, a fő államhatalmak egymást korlátozó és fékező konkuráló hatásköreinek kialakításával,²⁹⁰ az államhatalmi pozíciók temporális megosztásával, az államhatalom bizonyos fokú területi megosztásával, valamint az államhatalmakat korlátok közé szorító kontrollhatalmak szükségével (lényegében alkotmánybíráskodó bírói hatalom, vagy éppen constanti királyi hatalom). Ahhoz pedig, hogy mindez ne csupán valamiféle utópisztikus elképzelés maradjon szükséges, hogy a hatalommegosztás az állam működésének törvényes rendjében ténylegesen is érvényesüljön, kikényszeríthető legyen.²⁹¹

²⁸⁶ Uo. 126.

²⁸⁷ Vö. TAKÁCS Albert (1998) i.m. 134.

²⁸⁸ Constant a municipális hatalom vonatkozásában ki is emeli, hogy számos vonatkozásban aggályosnak tartja a föderális rendszer egyes olyan tulajdonságait, amelyek alapvetően a vertikális hatalommegosztás koncepciójához kötődnek: „*A szövetséges államok egy részről az egyének vagy területek részei fölött oly törvényhatóságot igényelnek, mellyel birniok nem kellene, és más részről, a középponti hatalom ellenében, oly függetlenséget, melynek léteznie nem kellene. Így a foedarlismus megegyeztethető, mind a belső zsarnoksággal, mind az anarchiával kívülről.*” CONSTANT (1862) i.m. 9.

²⁸⁹ SÁRI János (1995) i.m. 10. Ez a gondolat jelenik meg Bibó István székfoglalójában is. Ld. BIBÓ István (1986b) i.m.

²⁹⁰ Ahogy arra hivatkozni szokás: „*checks and balances*” elv. A szakirodalomban egyaránt találkozhatunk a „fékek és egyensúlyok”, valamint a „fékek és ellensúlyok” fordításokkal. Álláspontom szerint e körben mindkét kifejezés elfogadható, ugyanakkor számomra az „egyensúlyok” jobban kifejezi a rendszer célját, azaz a kiegyensúlyozott hatalomgyakorlás igényét. Vö. CSERVÁK Csaba: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően*. Pro Futuro, A jövő nemzedékek joga, 2015/2. szám, 26.; CSINK Lóránt (2020) i.m. 422. Az Egyesült Államok alkotmányával kialakított rendszer – ahogy arra Sári János rávilágított – nem titkolt célja volt, hogy az államhatalmi szerveket függetlenítse a társadalmi-, illetve politikai változásoktól, mentesítve így az intézményeket a politikai radikalizációtól. Ld. SÁRI János (1995) i.m. 42-46.

²⁹¹ Elsősorban nem az elvet magát – főleg nem annak tartalmát – kell normatív rögzíteni, deklarálni, hanem olyan rendszert kell kiépíteni, amelyben azáltal érvényesül a hatalommegosztás, hogy a törvényes rend nem engedi az egyoldalú politikai dominanciát és ahol az államhatalmak a normatív rögzített funkcióik és hatásköreik közé kényszerülnek. Vö. SÁRI János (1995) i.m. 9-12.; TAKÁCS Albert (1998) i.m. 99-103. Takács Albert a következőképpen fogalmazott: „*A hatalommegosztás elvének nincs más normativitása, mint amit az alkotmány kompetenciája teljesen kifejez.*” TAKÁCS Albert (1998) i.m. 101.

2.3. A hatalommegosztás tartalma

A hatalommegosztás komplex fogalom tehát, amely magában foglalja a hatalmak elválasztását, az állami feladatok hatalmak közötti megosztását, valamint a hatalmak egyensúlyi helyzetének kialakítását. Ilyen értelemben a hatalommegosztás annak az eszménye, hogy miként lehet az államhatalmak alkotmányos és törvényes elrendezésével kizárni a zsarnokságot,²⁹² biztosítani az állami önkénytől mentes szabadságot.²⁹³

Külön kiemelendő, hogy a hatalommegosztás nem egyenlő az egyes államhatalmak teljes, hermetikus elválasztásával. Ahogy arra Bellamy is felhívja a figyelmet, még a funkcionálisan ténylegesen elválasztott államhatalmak is szükségképpen érintik egymás tevékenységét: a bírák ítéleteikkel gyakran új jogot alkotnak (különösen precedens rendszert alkalmazó államokban), a közigazgatás maga is számos jogi normát alkot az adott törvények végrehajtása érdekében, miközben a törvényhozó is figyelemmel kíséri, hogy a végrehajtás miként értelmezi a törvényeket és hajtja végre azokat.²⁹⁴ Az államhatalom-gyakorlás a kiegyensúlyozott államhatalmak olyan „közös vállalkozása”,²⁹⁵ ahol a centrális hatalmi törekvések kizárása mellett az állam hatásos marad.²⁹⁶

A hatalommegosztás elve tovább bontható jogi, valamint politológiai szinten²⁹⁷, ahol előbbi a közvetlenül az államhatalom gyakorlásának alkotmányos szinten lefektetett jogi feltételrendszerét, míg az utóbbi a valódi, de folyamatosan változó politikai hatalmak közhatalomhoz és egymáshoz való viszonyát jelenti. A két szintet komplexen²⁹⁸, együtt érdemes szemlélni, hiszen könnyen előfordulhat, hogy a politikai viszonyok kiüresíthetik a jog szintjén kialakított hatalommegosztást²⁹⁹, vagy éppen újabb, a jog szintjén nem létező hatalmi tényezőket hozhatnak létre³⁰⁰.

²⁹² KAVANAGH (2016) *i.m.* 221.

²⁹³ BARBER (2018) *i.m.* 52.

²⁹⁴ BELLAMY, Richard: *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*. In BELLAMY, Richard (ed.): *The Rule of Law and the Separation of Powers*. Ashgate-Dartmouth, 2004, 256.

²⁹⁵ KAVANAGH (2016) *i.m.* 237.

²⁹⁶ Oly módon kell tehát megszervezni az államot, hogy az egymástól független államhatalmak együttműködésre legyenek ösztönözve, hiszen az állami önkény kizárása, tehát a korlátozott államhatalom-gyakorlás (*negative constitutionalism*) mellett – ahogy arra Madison is utalt (ld. MADISON 37. *i.m.*, MADISON 47. *i.m.*) – állami feladatok teljesítésén keresztül biztosítani szükséges a polgárok jogainak védelmét és a közjó előmozdítását (*positive constitutionalism*). Ld. BARBER (2018) *i.m.* 51-56.

²⁹⁷ CSERVÁK Csaba (2015) *i.m.* 28.

²⁹⁸ Csink Lóránt azt a felfogást, ahol a közhatalom gyakorlásának szerkezetét az alkotmányjog klasszikus szféráján kívüli jelenségek figyelembevételével együtt vizsgálják, ún. komplex hatalommegosztásnak nevezi. Ld. CSINK Lóránt (2020) *i.m.* 414-415.

²⁹⁹ Takács Albert a hatalommegosztás elvének normativitását vizsgálva hívta fel a figyelmet az új „principátusok” veszélyére. TAKÁCS Albert (1998) *i.m.* 130.

³⁰⁰ CSERVÁK Csaba (2015) *i.m.* 28.

2.3.1. A hatalommegosztás statikája

2.3.1.1. Funkcionális hatalommegosztás (*separation of powers*)

Az ún. funkcionális hatalommegosztás célja az államhatalmi funkciók szervezeti elválasztásán, hatáskörök megfelelő, egyensúlyi helyzetet teremtő megosztásán alapuló mérsékelt államhatalom-gyakorlás. E megoldás lényege egyrészt, hogy az egyes államhatalmi tényezők meghatározott – eltérő feladatokat és működési struktúrát igénylő – államhatalmi funkciók mentén csoportosulnak, másrészt az egyes államhatalmi tényezők önkényesen nem gyakorolhatnak más államhatalmi tényezőkhez tartozó feladatokat, hatásköröket.

2.3.1.1.1. A végrehajtó hatalmi funkció expanziója és átalakulása

A felvilágosodás óta végbement fejlődés következtében az addig alapvetően passzív állam a társadalmi-gazdasági élet egyre aktívabb szereplője lett, amelynek következtében a hagyományos imperatív-normatív állami eszközök már kevésnek bizonyultak a kibővült állami funkciók ellátására.³⁰¹ Ilyen új funkciók a teljesség igénye nélkül: társadalombiztosítás, egészségügyi ellátórendszer, szociális rendszer, közoktatási rendszer, tömegközlekedési hálózat, gazdaságszervezés-versenyszabályozás, és így tovább. Ennek megfelelően a modern államoknak ki kellett építeniük a *hatékonyság* elvének³⁰² megfelelő bürokratikus intézményrendszerüket, a közigazgatást. A szolgáltató közigazgatás kiépülésével a mindennapi állami feladatvégrehajtás többé-kevésbé automatikussá vált („*administrative state*”), amellyel összefüggésben a végrehajtás, azaz a társadalom szervezése és irányítása, ketté vált politikai- és adminisztratív végrehajtásra.³⁰³ A politikai végrehajtás – kormányformától függő mértékben – részt vesz a politikai döntéshozatalban, szerepe leginkább a tervezés, legitimációteremtés és integráció fogalmakkal írható le, míg az adminisztratív végrehajtás nem része a politikai döntéshozatalnak, szerepe leginkább a másodlagos integráció és az igazgatás maga.³⁰⁴ Látható, hogy az arisztotelészi végrehajtás

³⁰¹ SÁRI János (1995) *i.m.* 151.

³⁰² A hatékonyság elvéről ld. LŐRINCZ Lajos (2005) *i.m.* 449-453.; LŐRINCZ Lajos (2010) *i.m.* 80-84.

³⁰³ TAKÁCS Albert (1998) *i.m.* 113.; SÁRI János: *Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához*. In TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. József Attila Tudományegyetem ÁJK, Szeged, 1996. 541.

³⁰⁴ TAKÁCS Albert (1998) *i.m.* 113.

letéteményese lényegében a közigazgatás lett. A közigazgatás azonban nem csupán végrehajt; a politikai döntések racionalitása mindig korlátozott, hiszen véges nagyságú erőforrásokra építve, adott valóság körülményei között kell érvényesülniük: a politikai cselekvés lehetőségeit a közigazgatási cselekvés lehetőségei határozzák meg. Mindez fokozottan érvényesül, ha figyelembe vesszük, hogy a politikai döntések előkészítője is, alapvetően, maga a közigazgatás lett.³⁰⁵ Ez kölcsönös függőséget teremt, ahol mindkét fél létérdeke a kooperáció. Világos tendencia azonban – ahogy arra Sári János is felhívta a figyelmet –, hogy a közigazgatás létező és nélkülözhetetlen feladatainak gyakorlása lépésről-lépésre szűkíti a politikai cselekvés mozgásterét; még a teljesen lojális közigazgatás is korlátozza a politikai döntéshozatalt.³⁰⁶

E tendenciával párhuzamosan – először az Egyesült Államokban, majd fokozatosan Európában is – megjelentek olyan közigazgatási szervek, állami ügynökségek, amelyeket különböző okoknál fogva kivontak a politikai végrehajtó hatalom irányítása alól.³⁰⁷ E bizonyos fokú függetlenséggel, autonómiával rendelkező szervek kevésbé alávetettek a politikai szempontoknak, hangsúlyosabban képviselhetik belső szempontrendszerükből származó érdekeiket. Különösen igaz ez olyan szervek, állami ügynökségek esetén, amelyek jogalkotó hatáskörökkel is rendelkeznek.³⁰⁸

Végül érdemes megjegyezni, hogy mindezekén túl a közigazgatási tevékenységnek tipikusan része az is, hogy hatósági eljárás keretében, jogszabályokban rögzített követelményeknek megfelelően, konkrét jogalanyok számára jogot, illetve kötelezettséget állapít meg, jogvitát dönt el, jogsértést állapít meg stb. (nem beszélve arról, hogy saját, belső jogorvoslati rendszerrel is rendelkezik), azaz olyan jogalkalmazási tevékenységet folytat, amely az arisztotelészi logika szerint igazságszolgáltatási funkció.³⁰⁹

³⁰⁵ Györfi Tamás arra hívja fel a figyelmet, hogy a szakmai főlényben lévő közigazgatás *policy*-formáló tényező, különösen a politikai döntéshozatalt megelőző döntéselőkészítő tevékenysége révén. Ld. GYÖRFI Tamás: *A kormányzás*. In KÉRI László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, 2001. 81-83.

³⁰⁶ Ld. erről részletesen TAKÁCS Albert (1998) *i.m.* V. rész, 113-122.

³⁰⁷ LÖRINCZ Lajos (2010) *i.m.* 110-111.

³⁰⁸ Hazánkban ilyenek az önálló szabályozó szervek, valamint a – szervezeti formáját tekintve is speciális – Magyar Nemzeti Bank, de ilyen pl. a jogirodalomban is sokszor hivatkozott Federal Trade Commission az Egyesült Államokban.

³⁰⁹ Ld. RIMASZÉCSI János: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései különös tekintettel az igazságszolgáltatásra*. Doktori értekezés. 2022. 25-27.

2.3.1.1.2. A bírói hatalom

A bírói hatalom már a klasszikus hatalommegosztás rendszerében is fontos szereppel bírt (különösen annak többi hatalomtól való függetlensége vonatkozásában), ám annak nem tulajdonítottak önálló hatalmi jelentőséget,³¹⁰ igazi jelentőségét pedig az adminisztratív végrehajtás térnyerésével nyerte el. A közigazgatást meghatározó, a hatékonyság elvéből fakadó célorientáltság szükségessé tette, hogy a bírói hatalmat meghatározó jogszerűség ne csupán a bűnelkövetőkkel szembeni eljárásokban vagy a magánszemélyek egymás közötti jogvitájában érvényesüljön. E szükség életre hívta a végrehajtási aktusok bírósági felülvizsgálatát, azaz a közigazgatási bíraskodást, amely arra lett hivatott, hogy az adminisztratív végrehajtást a jogszerűség keretei közé kényszerítse.³¹¹ Az ítélkezési funkció bővülésével a klasszikus hatalommegosztás rendszerében kiemelt függetlenségi igény is markánsabb lett. Mára a függetlenség egyaránt jelenti az ítélkező bíró semlegességét és pártatlanságát, befolyástól mentes helyzetét és speciális mentelmi jogát, kizárólag a törvényeknek való alávetettségét, valamint a bírósági szervezet minden más államhatalomtól való elválasztottságát.³¹² Itt megjegyzendő, hogy a teljes bírói önigazgatás, azaz a végrehajtó hatalomról igazgatási szempontból is leválasztott bírói hatalom léte nem vált alapvető követelménnyé. Az ugyanakkor már alapvető elvárás, hogy a végrehajtó hatalomhoz kapcsolt igazságügyi igazgatási feladatok – se direkt, se pedig indirekt módon – ne érintsék az ítélkezési tevékenységet.³¹³

2.3.1.1.3. Parlamentarizmus és hatalommegosztás

A hatalommegosztás statikáját alapvetően határozza meg, hogy pontosan milyen kormányformát vizsgálunk.³¹⁴ Míg prezidenciális kormányforma esetén (különösen értve itt az Egyesült Államokat), a klasszikus hatalommegosztás tanának megfelelően alapvetően –

³¹⁰ Hasonló megállapítást tesz Pokol Béla is a bírói hatalom klasszikus jellegéről. POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Századvég Kiadó, Budapest, 2003. 8.

Pokol Béla álláspontja szerint a hatalomgyakorlással összefüggésben „*Bírói hatalomról csak akkor beszélhetünk, ha az egyes bírói ítéletek az eseti hatásokon túl a társadalom nagyobb csoportjaira, akár az egész társadalomra hatást gyakorolhatnak.*” POKOL (2003) i.m. 234.

³¹¹ TAKÁCS Albert (1998) i.m. Uo. 127-129.

³¹² Ld. erről pl. FÜRÉSZ Klára: *A bíróság*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 528-542. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 302-307.

³¹³ CSINK Lóránt: *Mozaikek a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014. 142.

³¹⁴ ERDŐS Csaba és SMUK Péter: *Parlament és hatalommegosztás*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. Gondolat Kiadó – SZE DFK, Budapest-Győr, 2017. 131.

de nem kizárólagosan – az egy funkció/egy intézmény szervező elv érvényesül, addig más kormányformák esetén a funkcionális és szervezeti elkülönítés elválík egymástól. Ennek megfelelően a jogirodalomban külön fogalomként jelenik meg a funkcionális- és az ún. institutionális hatalommegosztás.³¹⁵

Tipikusan a parlamentáris rendszerek³¹⁶ velejárója, hogy a törvényhozó hatalom (a kormányzó többség révén) és a végrehajtó hatalom a politikai felelősség intézményén keresztül érdek-azonossá válik,³¹⁷ amelyhez sok esetben erős személyi összefonódás társul,³¹⁸ bontva ezzel a klasszikus funkcionális hatalommegosztás kereteit. Mindezek következtében, a bírói hatalmon túl, számos új hatalmi tényező beépítése vált szükségessé a klasszikus funkcionális hatalommegosztás rendszerébe. Ilyen új hatalommegosztási tényezők: az ellenzék mint parlamenten belüli ellensúly, a törvényhozó hatalomtól különböző alkotmányozó hatalom, a végrehajtó hatalomból kiváló semleges államfő intézménye, az önálló alkotmánybíróságok, az ombudsman-i intézmények, és így tovább³¹⁹. Csink Lóránt a parlamentarizmus e sajátosságát parlamentarista hatalommegosztásnak nevezi.³²⁰

Parlamentáris rendszerekben tehát nem a politikai hatalmak kiegyensúlyozott konfliktusa szab gátat az önkénynek, hanem a kormányzást jogállami és alkotmányos keretek közé kényszerítő semleges államhatalmak.³²¹ Olyan a törvényhozástól, a végrehajtástól, valamint egymástól is nagyfokú függetlenséggel rendelkező, közvetlenül az alkotmányozó hatalom által konstituált államhatalmak ezek, amelyek döntéseiket nem az aktuális politikai szempontokra, hanem valamiféle „jogi autoritásra” vezetik vissza.³²² Mindez nem azt jelenti, hogy döntéseikhez ne kapcsolódna értékválasztás, csupán azt, hogy ez nem valódi választás (pontosabban: nem e hatalmak választása); döntéseiket az alkotmányosság és törvényesség

³¹⁵ Vö. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015. 51.; CSINK Lóránt (2020) i.m. 416., 428.

³¹⁶ Az európai államfejlődés nagyrészt a parlamentáris mintára szerveződött ld. POKOL (2003) i.m. 105.

³¹⁷ Pl. CSINK Lóránt (2020) i.m. 415.; ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) i.m. 132.

³¹⁸ Mindez jellemző egyébként a parlamentáris rendszerekre, meghagyva a politikai mérlegelés lehetőségét arra nézve, hogy a kormánytagok a parlamenti képviselők közül, vagy a szakmából kerülnek-e ki. Ld. POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi kiadása, Budapest, 1994. 20-22.

³¹⁹ Ld. SÁRI János (1995) i.m., IX-XII. Fejezetek

³²⁰ Ld. CSINK Lóránt (2020) i.m. 415-416. Ld. még GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) i.m. 206-207.

³²¹ Az adott társadalom államon kívüli politikai hatalmai, politikát alakító hatalmai (ti. NGO-k, a szabad sajtó stb.), mint egy demokratikus társadalom szükséges szereplői, szintén jelentős befolyást gyakorolhatnak az állami döntéshozatalra, ugyanakkor nincs alkotmányos felhatalmazásuk az abban való közvetlen részvétellel.

³²² CSINK Lóránt (2020) i.m. 416.

– mint e kontextusban értékrendszer – feltétlen érvényesülésének az igénye kell, hogy meghatározza.³²³

2.3.1.1.4. Alkotmányozó- és alkotmánymódosító hatalom

Nem kifejezetten a kormányformákhoz kapcsolódó, de különösen a parlamentáris rendszerekben jelentős hatalommegosztási szempontként emelendő ki a törvényhozástól elkülönült alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom.

Sieyès abbé fogalmazta meg először az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) markáns elkülönítésének igényét a „*Qu'est-ce que le Tiers-État?*” („*Mi a harmadik rend?*”) c. röpiratában, mindezt tette pedig a népszuverenitás eszméjére építve.³²⁴ Sieyès alkotmányozó hatalmának alanya nem más, mint maga a politikai nemzet, mégpedig az államon és alkotmányon kívüli állapotában. Ilyen értelemben a nemzet szuverén, vagyis „extrakonstitucionális” karakterrel rendelkezik egészen az alkotmány megalkotásáig. Ezt követően maga is kötve lesz az alkotmányhoz; a nemzet csupán forrása a konstituált államhatalomnak, nem pedig annak gyakorlója.³²⁵ Ilyen értelemben nem helyezhető el a konstituált államhatalmak között, nem része a hatalommegosztás rendszerének.³²⁶ Mindez természetesen nem gátja annak, hogy az alkotmányozó hatalom – mint a népszuverenitás hordozója – bármikor működésbe lépjen, hiszen e minőségében a korábbi alkotmány nem köti.³²⁷

Az alkotmány minőségéből és funkciójából³²⁸ következik, hogy az alkotmányozó hatalom – szemben a törvényhozó hatalommal – normatív értelemben korlátlan.³²⁹ Fontos jellemzője ugyanakkor, hogy tárgyát és tartalmát tekintve, természeténél fogva korlátozott: az kizárólag az új alkotmány megalkotásának és ezáltal az új alkotmányos rend kialakításának letéteményese.³³⁰

³²³ Hasonló módon foglalta össze a bírói hatalom semlegességének természetét Fűrész Klára. Vö. FÜRÉSZ Klára (2007) i.m. 531.

³²⁴ Kifejezetten a monarchikus szemlélettel szemben. Ld. PETRÉTEI József: *Az alkotmányozó hatalomról*. JURA, 2008/1. szám, 126-127.

³²⁵ Uo. 126.

³²⁶ ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) i.m. 128.

³²⁷ PETRÉTEI József (2008) i.m. 128-129.

³²⁸ Ld. erről részletesebben a *Törvényhozó és alkotmányozó hatalom* cím (III. 3.3.) alatt írtakat.

³²⁹ CSINK Lóránt (2020) i.m. 434-435.

³³⁰ Ld. PETRÉTEI József (2008) i.m. 128-130.

Az alkotmányozó hatalom tehát az alkotmánynak – mint a társadalmi együttélés jogi alaprendjének – a történelmi-politikai eredete és legitimációs³³¹ forrása; az a hatalom, autoritás, amely képes arra, hogy létrehozza és érvényre juttassa az alkotmányt.³³²

Fontos rögzíteni, hogy az alkotmányozó hatalomtól különböző az ún. alkotmánymódosító hatalom. A különbség minőségi,³³³ hiszen az utóbbi konstituált hatalom,³³⁴ létét és működését a jogrend normatív keretei határozzák meg, nem nélkülözheti a legalitást.³³⁵ Már önmagában e tulajdonsága jelzi, hogy az alkotmánymódosító hatalom már normatív értelemben korlátozott. Különösen igaz ez azokban az esetekben, ahol az alkotmánymódosító hatalmat tartalmi korlátok is kötik: ilyen pl. a jogirodalomban számtalanszor hivatkozott német örökkévalósági klauzula [Grundgesetz 79. cikk (3)]. E kérdés azonban túlmutat a pontosan körülhatárolható korlátot jelentő örökkévalósági klauzulánál.³³⁶

Az alkotmánymódosító hatalom, mint konstituált, a normatív keretek által kötött államhatalom – szemben az alkotmányozó hatalommal – már kifejezetten a hatalommegosztás rendszerében értelmezendő. Ilyen minőségében pedig különös gondot

³³¹ Petrétei József kiemelte, hogy az „*alkotmányba foglalt jogtételek – alkotmánynormákként – nem a pouvoir constituant parancsából adódóan lesznek érvényesek, hanem csak akkor, ha ezek általános elismerést kapnak, ami ismét attól függ, hogy vajon a létrehozott alkotmány mennyiben áll összhangban a társadalom tagjainak jogi meggyőződésével*” [PETRÉTEI József (2008) i.m. 133.]. Takács Péter kiváló tanulmányában hívta fel a figyelmet arra, hogy a jogi jelenségeknek nem legitimitása, hanem a jogrendből következő érvényessége van. Az alkotmány azonban magának a jogrendszernek az alapja. Kelsen értelemben a „hipotetikus alapszabály”, harti értelemben pedig az „érvényességi főszabály” [*ultimate rule of recognition*, ld. erről Hart (2012) i.m. 106-110.], amelynek érvényességét – bármelyik értelemben is gondolunk rá – a jogász szemlélet hagyományos keretei között nem lehet megindokolni. Az alkotmány, amelynek eredete megelőzi a jogot (létrehozásának nem fogalmi eleme tehát a legalitás), szüksége van arra, hogy valami pótolja az egyébként a normatív érvényességben rejlő kötelező erőt, valamilyen módon igazolható és elfogadott legyen, azaz valódi integráló erővel bírjon. „[A]hol a közösségnek nincsenek olyan közös értékei, amelyek egyfelől kifejeződnek az alkotmányos szerkezetben, másfelől megalapozzák annak igazolhatóságát, ott semmilyen új alkotmány nem lesz (teljesen) legitim.” Ld. bővebben TAKÁCS Péter: *Az alkotmány legitimitása*. Alkotmánybírói Szemle, 2011/1. szám, 58-65.

³³² Uo. 124.

³³³ CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna (2012) i.m. 54.

³³⁴ PETRÉTEI József (2008) i.m. 130.

³³⁵ Mindezek mellett megjegyzendő, hogy az új alkotmány alkotása és a már meglévő alkotmány módosítása közötti határ nem formális kérdés, e határ tartalmilag is, általában is viszonylagos. Jó példa erre a '89-es alkotmánymódosítás, amely tartalmilag új alkotmányt hozott létre. TAKÁCS Péter (2011b) i.m. 63-64. Ezt az álláspontot képviselte az Alkotmánybíróság is a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában (ABH 1992, 77, 80.).

³³⁶ Sólyom László *Normahierarchia az Alkotmányban* c. székfoglalójában a következőképpen fogalmaz: „Vannak nagy, magasztos elvek, mint a szabadság és a jogegyenlőség (természetesen Franciaországban), és keserves kompromisszumok, amelyek nélkül nem szavazták volna meg az alkotmányt (mint a kis és nagy tagállamok egyenlősége az USA-ban). Más metszetben nézve máig elkülönül a nemzetközileg is közös, demokratikus alapelveknek való örök elköteleződés, illetve az adott állam történelme miatt esszenciálisnak tartott intézmények (mint a köztársaság, vagy a szekularizmus) megváltoztathatatatlansága. Végül vannak általános hivatkozások, mint az 1814-es norvég alkotmányban annak előírása, hogy eme alkotmány szellemétől sosem lehet eltérni; másrészt vannak instrumentalizálható konkrét normák – ezek a szűkebb értelemben vett örökkévalósági klauzulák.” Ld. SÓLYOM László: *Normahierarchia az Alkotmányban*. MTA, Budapest, 2014. 5-25.

szükséges fordítani arra, hogy ne legyen kisajátítható egyetlen politikai érdek mentén. E téren a parlamentáris törvényhozó hatalommal való egybecsúszása jelenthet igazán alkotmányossági kockázatot.³³⁷

2.3.1.2. *Vertikális hatalommegosztás (distribution of powers)*

A hatalommegosztás elvének törzsét kétségtelenül annak funkcionális megközelítése adja, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az államhatalom gyakorlása vertikálisan, azaz területi alapon is megosztható. E vertikális hatalommegosztásnak alapvetően három aspektusa különíthető el: a szövetségi állam tagállamainak, az ún. regionális államok autonóm területeinek alkotmányjogi helyzete és a helyi-területi önkormányzatoknak.

A szövetség államok jellemzője, hogy az állami autoritás nem központi szinten koncentrálódik, hanem megoszlik a tagállamok között, amelyek így egyrészt alkotmányos szinten rögzített és bírói kontrollal biztosított³³⁸ szervezeti és hatásköri önállósággal bírnak³³⁹, másrészt részesei – tipikusan a szövetségi elven szervezett kétkamarás parlamentek révén – a szövetségi szintű döntéshozatalnak. Bár a szövetségi szerkezetet nem lehet pusztán az alkotmányos intézményekkel megrajzolni,³⁴⁰ annyi talán mégis elmondható, hogy egy jól kiépített szövetségi rendszer képes lehet egyensúlyi helyzetet teremteni az összállami és tagállami érdekek között.

Sajátos a regionális, azaz a decentralizált unitárius államok helyzete. Az ilyen módon szervezett államokban erős autonómiával rendelkező területek találhatók, amelyek helyzete hasonló a szövetségi tagállamok helyzetéhez, nagyfokú függetlenséggel rendelkeznek a központi kormányzattal szemben.³⁴¹ Meglehetősen nehéz lenne pontosan meghatározni, hogy – az adott állam saját önmeghatározásán túl – mi az a lényeges különbség, amely a regionális államot megkülönbözteti a szövetségi államtól, ennek fejtegetése túlfeszítené a fejezet témáját.

Említést érdemel itt az Európai Unió is, amely számos aspektusból hordozza a szövetségi államok jellegzetességeit (jogalkotási-, végrehajtási-, bírósági funkciókat ellátó saját intézményekkel, valamint a részes államokat is kötő, önálló jogrenddel rendelkezik), ennek

³³⁷ ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) *i.m.* 128.

³³⁸ SÁRI János (1995) *i.m.* 242.

³³⁹ TRÓCSÁNYI László (et al.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVGORAC, 2021. 89

³⁴⁰ Ld. SÁRI (1995) *i.m.*, XIV. fejezet 2. pont

³⁴¹ Pl. Spanyolország, Olaszország, Egyesült Királyság. Ld. TRÓCSÁNYI László (et al.) (2021) *i.m.* 89-90., TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 29.

ellenére mégsem önálló állam, hanem a részes európai államok – markáns és kiterjedt együttműködésüket megtestesítő – nemzetközi szervezete. Mindez nem csupán a közösségi döntéshozatal, közös hatáskörgyakorlás alapító szerződések szerinti normatív rendszeréből következik, hanem tényleges működése is ezt erősíti. (Eklatáns példaként hozható fel e tekintetben a BREXIT is.)³⁴²

Prugberger Tamás megfogalmazása szerint az *„önkormányzatiság fogalmilag azt jelenti, hogy valamely embercsoport, közösség vagy szervezet saját döntései alapján jogosult irányítani működését, amibe felsőbb hatalom nem, vagy csak korlátozott mértékben szólhat bele”*.³⁴³ Ilyen értelemben a társadalom egy olyan sajátos hatalmi egységről beszélünk, amely képes saját partikuláris érdekeit és céljait meghatározni és azokat – legalább részben, a saját szintjén – érvényesíteni, akár más hasonló hatalmi egységekkel, akár a központi hatalommal szemben is. Fontos azonban, hogy mindez nem tekinthető sem az államhatalomtól való függetlenségnek, sem pedig annak megosztott gyakorlásának; az önkormányzatiság alapvetően a saját partikuláris ügyekben való *„szociológiai értelemben vett”* autonómiát jelent.³⁴⁴ Ennek megfelelően az önkormányzatiság nem tartozik a klasszikus hatalommegosztás elvéhez; történelmi gyökerei is inkább kapcsolódnak a feudális viszonyokhoz³⁴⁵ és az uralkodó által osztott kiváltságokhoz, miközben léte a szuverén uralkodó döntésétől függött.³⁴⁶ Constant *„municipális”* hatalma sem hozott e területen érdemi változást, még ha valahol tovább is lépett a klasszikus értelemben vett funkcionális hatalommegosztás intézményi elrendezésén.³⁴⁷ Ezzel együtt Sári János utal arra, hogy pluralista megközelítésben, a társadalmi-, gazdasági-, intézményi mozzanatok az önkormányzatok révén egyfajta *„közösségi hatalomban”* (*„community power”*) egyesülnek, a központi hatalmat befolyásoló, ellensúlyozó tényezővé válnak.³⁴⁸ Prugberger Tamás az önkormányzatiságból fakadó hatalmi egyensúly fontosságát emeli ki: *„Ha az önkormányzati pólus a központi hatalom hátrányára túlságosan megerősödik, működésének illegálissá válásának veszélye állhat elő, ami anarchiához vezethet el. Ha viszont a központi hatalom maga alá gyűri az önkormányzatokat és az egész önkormányzati rendszert, egy államhatalmi*

³⁴² Az Európai Unió és a tagállamok normatív viszonyrendszerét, különös hangsúlyt fektetve az alkotmányos identitás kérdéskörére, egy későbbi fejezetben vizsgálom.

³⁴³ PRUGBERGER Tamás: *A magyar önkormányzati rendszer kialakításának elvi és gyakorlati kérdései (a hatályos jogi szabályozástól elvonatkoztatva)*. Gazdaság és Társadalom, 1993/1-2, 81.

³⁴⁴ Uo. 86.

³⁴⁵ Uo. 84.

³⁴⁶ SÁRI János (1995) *i.m.* 235.

³⁴⁷ Ld. erről még Uo. 238-240.

³⁴⁸ Ld. SÁRI János (1995) *i.m.*, XIV. fejezet 1. pont, különösen 241.

túlközpontosítás, azaz a diktatúra következik be, amely önkényessége miatt válik illegitimé.”³⁴⁹

2.3.2. A hatalommegosztás dinamikája³⁵⁰: politikai értelemben vett hatalommegosztás

Az államhatalmak formális szétválasztásának, illetve az egyes államhatalmi funkciók és feladatok megosztásának célját alááshatja, ha az egyes hatalmakat mögött azonos vagy hasonló politikai részérdekek állnak, tevékenységüket pedig nem a valós közérdek határozza meg. A hatalommegosztás nem lehet teljes anélkül, hogy biztosítaná a különféle társadalmi csoportok és azok részérdekeinek méltányos figyelembevételét a valódi közérdek mentén való kormányzás érdekében.³⁵¹

Már a felvilágosodás gondolkodói az adott történelmi helyzet szerinti társadalmi háttérrel együtt szemlélve alkották meg elméleteiket, tudatosan számoltak a kor politikai összetételével, az egyes hatalmak közötti viszonyokat ennek megfelelően osztották meg;³⁵² valóságos társadalmi csoportok, rendek politikai érdekei és törekvései húzódtak meg az új hatalmi struktúrák mögött.³⁵³

A felvilágosodás és polgárosodás korától, különösen a népszuverenitás eszméjének elterjedésétől egyre inkább általánossá vált, hogy a közhatalom gyakorlása az egész társadalom ügye. Ebből következően a közhatalom gyakorlása fokozatosan transzparenssé és nyitottá vált. A törvényhozás több évszázados fejlődési folyamat révén a népképviselési elv terjedésével egyre inkább a társadalmat, ezzel együtt pedig az egyes politikai érdekeket reprezentáló fórum lett. E fejlődési folyamat egyik hozománya a politikai párt, mint társadalmi intézmény, amelynek XXI. századig lezajló fejlődésének eredménye az ún. kartellpártok, vagy más kifejezéssel hivatalos politikusok pártjainak elterjedése lett. E pártok jellemzően elszakadtak az egyes társadalmi csoportoktól, céljuk pedig a minél nagyobb szavazóbázis kiépítése lett.³⁵⁴ Eltérően tekint a politikai pártokra Bellamy. Nézete szerint a pártok vélemények és érdekek széles körű koalícióját hozzák létre, amellyel egyúttal arra

³⁴⁹ PRUGBERGER Tamás (1993) *i.m.* 85.

³⁵⁰ Érdemes megjegyezni, hogy Csink Lóránt is használja ezt a kifejezést, ám eltérő megközelítésben. E címszó alatt a „mérleghinta” hasonlatán keresztül a *checks and balances* elv lényegét mutatja be. Ld. CSINK Lóránt (2020) *i.m.* 422-423.

³⁵¹ Bellamy kifejezetten vitatja az államhatalmak formális elválasztására és megosztására épülő felfogások helyességét. Nézete szerint a hatalmi pozíciókért versengő aspiránsok közötti hatalmi egyensúly megőrzését kell biztosítani az önkény elkerülése érdekében. Ld. erről BELLAMY (2004) *i.m.* 256., 272-273.; valamint BELLAMY (2022) *i.m.* különösen 26-27., 386-400.

³⁵² SÁRI János (1995) *i.m.* 33. 40.

³⁵³ TAKÁCS Albert (1998) *i.m.* 95.

³⁵⁴ POKOL Béla: *Politikaelmélet*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 104.

ösztönzik a polgárokat, hogy átfogóan tekintsenek a közügyekre, miközben az eltérő politikai programok megmértetése során elősegítik a közérdekről való közös gondolkodást.³⁵⁵

Ahogy arra Takács Albert is rámutatott, a modern tömegpártok monopolizálták a politikai akaratképzést, a parlamentek pedig egyre inkább *de facto* pártképviselési intézménnyé váltak.³⁵⁶ Különösen parlamentáris rendszerek esetén mindez a pártok politikai hatalommegosztásához, a kormányzó többséget alkotó párt(ok) és az ellenzékben lévő párt(ok) versengő szembenállásához vezetett.³⁵⁷ Politikai értelemben az ellenzék a mindenkor kormányzó többség féke és ellensúlya,³⁵⁸ amely – mint valamiféle „minősített kisebbség” – ilyenformában sajátos hatalommegosztási tényező.³⁵⁹

A fenti folyamat pedig magával hozta az egyéb érdekegyesületek, érdek-képviselési csoportok elterjedését, megerősödését is.³⁶⁰ A pártképviselés *„fogyatékoságai kezdtek határozott és állandósult formát ölteni”*, mindez pedig legitimációs válságot eredményezett. A kezdetben illegális formában kibontakozó jelenség elismert érdekérvényesítési forma lett. Bár a civil érdekérvényesítő formák kialakulása a pártokéval lényegében azonos okokra vezethető vissza, jelentős különbségek vázolhatóak fel: míg a pártok összetett érdekek mentén – egyensúlyozva a különféle részérdekek között – a hatalom megszerzésére, megtartására törekednek, *„s éppen ez teszi tevékenységüket sui generis politikai cselekvéssé”*, addig a civil érdekcsoportok célja nem a hatalom megszerzése (legfeljebb az államhatalom számukra megfelelő irányú befolyásolására), hanem bizonyos körülhatárolható partikuláris érdekek érvényesítése.³⁶¹

Ha e jelenséghez hozzávesszük az elmúlt évszázadok rohamos gazdasági, valamint információtechnológiai fejlődés eredményeként kialakuló komoly befolyással bíró hatalmi góccokat, látható, hogy az egyes társadalmakban számos az államon kívüli politikai hatalom igényel beleszólást az állami döntéshozatali folyamatokba. Mindez a már Tocqueville által is a modern demokrácia egyik alapvető jellemzőjeként artikulált társadalmi pluralizmus.³⁶² Ahogy Bibó István fogalmazott a *„az állam feltételezett egysége és szuverenitása mögött a*

³⁵⁵ Ld. BELLAMY (2022) i.m. 386-390.

³⁵⁶ Ld. TAKÁCS Albert (1998) i.m. 106-108.

³⁵⁷ Uo. 109.

³⁵⁸ Ld. KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest, 1995. 137. o.; BIHARI Mihály (2013) i.m. 406.; CSERVÁK Csaba: *A népakarattól az állami döntésig*. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 96.

³⁵⁹ SMUK Péter: *Az Országgyűlés hatáskörgyakorlása az Alaptörvény hatalommegosztási rendszerében*. Iustum Aequum Salutare, 2016/4. szám, 81.

³⁶⁰ Ld. POKOL Béla (2006) i.m. VII. fejezet

³⁶¹ Ld. TAKÁCS Albert (1998) i.m. 123-126.

³⁶² Ld. a *Felvilágosodás és demokrácia* cím (II. 1.1.2.) alatt írtakat

hatalmi gócok sokasága áll, főleg a gazdasági élet nagy érdekképviselői szervezetei formájában”, amely körülmény igényli, hogy „*hogy a jövő államának közjogába épüljenek bele a hatalomnak ezek az eddig közjogon kívüli jelenségei*”.³⁶³ E politikai hatalmak azonban nem részei az állami intézményrendszernek, nincs mögöttük állami legitim kényszer, így a funkcionális hatalommegosztás körében nem tárgyalhatóak.³⁶⁴

Visszatérő vita tárgya hazánkban is, hogy az államon kívüli politikai hatalmak milyen módon vegyenek részt az állam döntéshozatali mechanizmusában.³⁶⁵

2.4. A hatalommegosztás jelentése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

A korábbi magyar alkotmányban nem szerepelt a hatalommegosztásra való közvetlen utalás, ugyanakkor a Testület – először a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában, a korábbi alkotmány rendelkezéseiből levezetve – kimondta, hogy hatalmi ágak megosztásának elve „*a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve*”,³⁶⁶ amelyet később – az egyes a bírák és bírósági vezetők kinevezéséhez kapcsolódó rendelkezések alkotmányosságát vizsgáló 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában – össze is kapcsolt a jogállamiság elvével.³⁶⁷ A Testület e határozatában a parlamentarista hatalommegosztás fogalmának megfelelő jellemzőket olvasott ki a korábbi alkotmány rendelkezéseiből.³⁶⁸

³⁶³ BIBÓ István (1986b) *i.m.* 391. Bibó gondolatai több mint hetven évesek, ám nem veszítettek semmit érvényükből.

³⁶⁴ Cservák Csaba felvetette, hogy érdemes lenne a „hatalmi ág” és „az uralmi ág”, esetleg a „de iure” és a „de facto” hatalmi ág fogalmának elhatárolása attól függően, hogy az adott politikai hatalom részesedik-e az államhatalomból, azaz mögötte áll-e az állami legitim kényszer eszköze [CSERVÁK Csaba (2015) *i.m.* 32.]. A „közhatalom” és az „államhatalom” fent leírt elhatárolása szintén azt a célt szolgálja, hogy a közhatalom gyakorlása dinamikájában is vizsgálható legyen.

³⁶⁵ Elegendő-e, ha az államon kívüli politikai tényezők kívülről befolyásolják az államot [pl. TÖLGYESSY Péter, *Országgyűlés és választójog*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi Füzetek, Parlament és választás*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989. 26-29.], vagy szükséges-e társadalmi érdekegyeztetések, vagy akár egy korporáció elvén is alapuló második parlamenti kamara révén [pl. SALAMON László: *Az egykamarás és kétkamarás parlament kérdése az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság munkájának fényében*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011. 77.] formálisan is az állami döntéshozatal részévé tenni őket; és amennyiben igen, részvételük milyen súlyt igényel.

³⁶⁶ ABH 1990, 136, 137.

³⁶⁷ ABH 1993, 256, 261.

³⁶⁸ „*A törvényhozó és a végrehajtó hatalom 'elválasztása' ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. [...] Ilyen körülmények között a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza]. [...] A függetlenséget kifejtő másik alkotmányi mondat - a bírák párttagságának és politikai tevékenységének tilalma - még egyértelműbbé teszi a bírói hatalom politikai semlegességét, sőt azt kifejezetten megköveteli. Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.*” (ABH 1993, 256, 261-265.)

A Testület kifejezetten a bírói hatalom államhatalmi szerepe vonatkozásában a 17/1994. (III. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy a bírói „túlhatalom” veszélye csekély, „az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között”.³⁶⁹ A Testület később ehhez hozzátette, hogy a bíróságok jogértelmező, jogegységesítő tevékenysége kapcsán megjelenő „bírói jogalkotás”, „amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével”.³⁷⁰

Először a korábbi Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénnyel összefüggő kérdéseket vizsgáló 2/2002. (I. 25.) AB határozatban, majd az államfői funkciót vizsgáló 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában a Testület a hatalommegosztás elvét a jogállam követelményeként határozta meg, majd az egyes államhatalmak együttműködésen alapuló „fékek és ellensúlyok elvét” is kiolvasta az alkotmány rendelkezéseiből, rögzítve egyúttal, hogy „egyetlen intézménynek sem lehet olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik”.³⁷¹

A fentiek mellett rögzítette a Testület az államhatalmaknak – a hatalommegosztás elvét is markánsan érintő – azon alapvető kötelezettségét is, hogy az „alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve” szükséges gyakorolniuk [8/1992. (I. 30.) AB határozat].³⁷²

Az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság hatalommegosztás elvére vonatkozó felfogása érdemben nem változott.³⁷³

³⁶⁹ „Az alkotmányellenes hatalomösszpontosítás veszélye az egyes hatalmi ágakat különbözőképpen és különböző mértékben érintheti, a bírói „túlhatalom” veszélye azonban a kontinentális jellegű jogrendszerekben eleve csekély. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói hatalomkoncentráció – a bíróságoknak az államéletben betöltött sajátos szerepe folytán – kevésbé merülhet fel azokban az alkotmányos rendszerekben, amelyekben elkülönült alkotmánybíráskodás honosodott meg. Ezekben a rendszerekben a bírói hatalom fő megnyilvánulását jelentő ítélkezési tevékenységbe történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya.” (ABH 1994, 84, 85-86.)

³⁷⁰ ABH 2004, 551, 571.

³⁷¹ ABH 2003, 637, 653.

³⁷² ABH 1992, 51, 54.

³⁷³ Ld. erről Csink (2020) i.m. 428-431. Megjegyzendő, hogy a jogegységi határozatok vizsgálata kapcsán – kiegészítve a jogszabályok értelmezése kapcsán korábban rögzítetteket – a Testület kiemelte, hogy „a Kúria alkotmányos jogköre annak eldöntése, hogy [...] helye van-e jogegységi eljárásnak, ahogyan értelemszerűen a Kúria el nem vonható hatáskörébe tartozik az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében szükséges elvi kérdés mikénti eldöntése” [19/2017. (VII. 18.) AB határozat]. (ABH 2017, 430, 443.)

2.5. A hatalommegosztás elvéből kiolvasható alapvető követelmények

A hatalommegosztás a plurális demokráciához és a jogállamhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos követelményrendszer, amelynek célja – a hatásosság megtartása mellett – az önkény elkerülése és a politikai szabadság biztosítása.

A módszer – ahogy arra utaltam – térben és időben is változó, ugyanakkor nem beszélhetünk hatalommegosztásról, ha az államhatalom gyakorlása nem felel meg a következő alapvető követelményeknek:

(ad 1) A kormányzás normatív feltételrendszere ne adjon jogszerű lehetőséget a politikai döntéshozatal tartós kisajátítására, különösen pedig az államhatalom centralizációjára. Értelemszerűen előfordulhat olyan politikai konstelláció, amikor egyetlen politikai „*érzelem, indulat vagy érdek*” válik dominánssá, de garantálni szükséges, hogy ilyen helyzetben se lehessen figyelmen kívül hagyni a mindenkori politikai kisebbség érdekeit (különösen az alkotmányos jelentőségű kérdések vonatkozásában) és reális esélyét arra, hogy befolyása legyen a politika alakulására, értve itt akár a kormányzóhatalom későbbi megszerzésének lehetőségét is.

(ad 2) Alapvető rendszerkövetelmény, hogy a politikai hatalmak valóban kötve legyenek a politikai döntéshozatal normatív feltételeihez, se önkényesen átalakítani, se azokat felrúgni ne legyenek képesek. Ehhez elengedhetetlen a semleges kontrollhatalmak politikai hatalmaktól való elválasztása, és nem csupán a jog szintjén: a kontrollhatalmaknak valódi autoritásnak kell lenniük, létük és működésük nem függhet az aktuális politikai többségtől.

(ad 3) Az előző pontokban foglaltak mellett a hatalommegosztás nem eredményezhet kormányozhatatlanságot, hiszen az államnak hatásosnak kell maradnia. Ennek érdekében – a fékek és egyensúlyok elvének megfelelő – olyan rendszert kell kialakítani, amely elsősorban az alkotmányos jelentőségű, azaz a demokrácia és a jogállamiság szempontjából kardinális kérdésekben állít áttörhetetlen akadályokat az államhatalmak számára, egyebekben viszont a kompromisszumos politikai döntéshozatalt ösztönzi.

(ad 4) Mindehhez pedig elengedhetetlen előfeltétel az is, hogy az állam ne csupán az állami döntéshozatalban, hanem társadalmi szinten is biztosítsa a politikai pluralizmus kialakulásának és fennmaradásának feltételeit.

Álláspontom szerint a fenti követelmények érvényesülése hiányában nem beszélhetünk hatalommegosztásról, azaz e feltételek konjunktívnak tekintendők.

3. Jogállamiság-elv

„Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. [...] Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” (Alkotmánybíróság)³⁷⁴

Ahogy az a demokráciáról és a hatalommegosztásról szóló fejezetekből markánsan kitűnik, a modern demokráciák *sine qua non*-ja, hogy az államhatalom mind hatóerejében, mind gyakorlása módjában objektív és konstans jellegű keretek közé szorított. Olyan a közakaratból származó korlátokról, játékszabályokról van szó, amelyek mindenkire egyaránt kötelezőek, az egész társadalom érdekét szolgálják, és mivel azok észszerűek, azokat általában véve el is fogadják. Ilyen értelemben a társadalom olyan rendjéről, és a hatalomgyakorlás olyan módjáról beszélünk, amelyet politikai úton, a jog szintjén határoztak meg.³⁷⁵

Horváth Barna Jogszociológia című művében a hatalom és jog viszonyát tárgyaló szakaszban amellet érvel, hogy a jog a legfőbb társadalmi hatalom előfeltétele, és egyben annak korlátja. A szubjektív hatalmi helyzetek egyre kiterjedtebb társadalmi hatalommá történő objektíválódása mindinkább bonyolultabb és szerteágazóbb társadalmi normák létét igényli, azonban a fokozatosan átfogóbbá váló társadalmi hatalom az ezzel párhuzamosan differenciálódó jog révén veszít „erejéből”, „feloldódik” a jog szupremáciájában. Azt az állapotot, ahol a legfőbb társadalmi hatalom már a jog uralma alatt áll, Horváth Barna polyarchiának³⁷⁶ nevezte el.³⁷⁷ A jog hatalomkorlátozó hatása azonban nem csupán a társadalmi hatalom normatív keretek közé szorításában mutatkozik meg. Amennyire a jog –

³⁷⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 80.)

³⁷⁵ Vö. TAMÁS András: *Jogállam és közigazgatás*. In CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 574.

³⁷⁶ Nem összetévesztendő Dahl demokrácia fejezetben hivatkozott poliarchiájával.

³⁷⁷ Ld. HORVÁTH Barna: *Jogszociológia, A jog társadalom- és történelemelméletének problémái*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 262-272.

ahogy arra Bibó István rávilágított a Kényszer, Jog, Szabadság című munkájában – a legobjektívabb társadalmi kényszer, úgy tekinthető a legobjektívabb szabadságnak is³⁷⁸ ott, ahol a jog által biztosított lehetőségekről beszélünk, illetve ahol a jog – a maga teljességében, annak kényszerелеmeivel egyetemben – eleve társadalmi megegyezésen alapul (pozitív szabadság).³⁷⁹

Ha a jog szupremáciája, valamint az általa megtestesített pozitív szabadság (és annak mértéke) demokratikus uralmi rendszeren alapul, a fennálló államhatalmi rendet jogállamnak nevezzük.

A jogállamiság a modern demokráciák hívószava lett, számos állam alkotmánya deklarálja is azt, ugyanakkor annak jelentését, tartalmát már nem határozzák meg. Számos kísérlet volt a jogállamiság fogalmának egzakt meghatározására, azonban ezek mindegyike kudarcra volt ítélve. Eltérő társadalmi és kulturális körülmények között, eltérő jogfelfogások mellett ez vélhetően lehetetlen vállalkozás. Ugyanakkor a fogalomhasználat szokásos jellegét tekintve erre talán nincs is szükség. A jogállamiság általában a zsarnokság, az önkény, a totális állam ellentét párja. E kontextusban a jogállam nem egyszerűen a hatalom megszelídítésének vagy az állami gazdaságirányítás kizárásának a technikája, hanem olyan intézmény-, elv- és szabályrendszer, amely meg kívánja őrizni a magántársadalom és a magánember autonómiáját.³⁸⁰

Hipotézisem: annak ellenére, hogy a jogállamiság nem egzakt fogalom, szükségképpen magában hordoz bizonyos olyan fundamentális követelményeket, amelyeknek egy modern demokráciának meg kell felelnie.

3.1. A jogállamiság eszmetörténete

A jogállam kifejezetten újkeletű fogalom, amely a modern állam megjelenéséhez kapcsolódik. Ugyan – ahogy arra a demokrácia és a hatalommegosztás eszmetörténeti áttekintése során felhívtam a figyelmet – a hatalomgyakorlás valamilyen formában való törvényessége, a törvényeknek alárendelt állam mint társadalomfilozófiai igény végigkíséri

³⁷⁸ „[...] minden jogi magatartás vagy kényszerített magatartás, vagy szabad magatartás, minden jogi szabály vagy kényszeríti cselekvőségünket, vagy vele egy irányban fejt ki a maga hatását.” BIBÓ István (1986a) i.m. 68.

³⁷⁹ „Abban az arányban, ahogyan a pusztán negatív szabadságtól a pozitív szabadság megjelenési formái felé haladunk, mindinkább elmondhatjuk, hogy a jog nemcsak határolja, nemcsak biztosítja a szabadságot, hanem maga is legobjektívebben szabadság, különösen legobjektívebben megegyezés (pozitív szabadság).” Ld. BIBÓ István (1986a) i.m. különösen 102-112.

³⁸⁰ TAKÁCS Péter: *Előszó*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam, Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Osiris-Századvég, Budapest, 1995. 12-13.

civilizációs fejlődésünket, lényegében a 19. századig kellett várni arra, hogy az állammal szembeni különféle társadalmi és jogi elvárások, követelmények egy új fogalom képében való szintézise megtörténjen.

A jogállamiság elve alapvetően három fejlődési ív mentén kialakult koncepciók szerint közelíthető meg:³⁸¹

- az angolszász világban kialakult ún. *rule of law* (a jog uralma),
- a német nyelvterületen az ún. *Rechtsstaat* (jogállam), valamint
- a francia *etat de droit*.

3.1.1. Rule of law

A kontinentális jogfelfogással szemben az angolszász rendszer esetjogi-induktív jellegű, amelyet áthat egyfajta tradicionalista állandóságra törekvés. E jogfelfogás mentén alakult ki az a sajátos, a bírói jogalkalmazás során kikristályosodó szokásjog, amelyet az angolszász jogrendek *common law*-nak neveznek, és amely összekapcsolódik egyfajta történeti alkotmányossággal.³⁸²

Az angolszász *rule of law* doktrína biztosítja elvi szinten a *common law* érvényesülését azáltal, hogy a hagyományon alapuló, történeti alkotmányból eredő alkotmányossághoz kapcsolódó jogelveket, jogtételeket, a materiális jogot a formális jog, ezzel együtt pedig a mindenkori politika fölé helyezi.³⁸³ E koncepcióban a formálisan elfogadott törvény csupán előzménye bírói döntésben lévő jognak,³⁸⁴ a törvényben foglaltakat tehát a *common law* esetjoga igazolja, amely így csak a *common law* szűrőjén átjutva válhat ténylegesen joggá.³⁸⁵ E felfogásban jog „a társadalom igazságos szabálya, amely a szabadságot határozza meg, s az jogos, ami igazságos”³⁸⁶. Az „igazságos” fogalma jelen esetben egyaránt jelenti magát a materiális jogot, azaz a hagyomány útján évszázadok alatt a legmagasabb fokú

³⁸¹ A történeti fejlődés három irányát jelölte meg a Velencei Bizottság 2011-es jogállamiságról szóló jelentése [CDL-AD(2011)003rev II.].

³⁸² Ld. erről TAKÁCS Péter: *A jogállamiság elméleti és történeti nézőpontból*. In SZIGETI Péter és TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 228-234.

³⁸³ A *rule of law* doktrínájának és a *common law* felsőbbbségének elismerése sok évszázados fejlődési folyamat eredménye. Ennek leginkább hivatkozott korai példája Edward Coke 1610-ben a Bonham ügyben hozott ítélete, amelyben kimondta, hogy bizonyos esetekben a *common law*-val ellentétes törvény érvénytelen. Ld. bővebben KOVÁCS Virág: *Egy jogász, aki nyomot hagyott. Edward Coke a rule of law-ról, a bírói függetlenségről és a parlamenti szabadságjogokról*. In CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum, István Kukorelli*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 270.

³⁸⁴ TAKÁCS Péter (2004) i.m. 232.

³⁸⁵ TAKÁCS Albert (2011) i.m.

³⁸⁶ TAMÁS András: *A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: Közigazgatásból magánüzlet*, Istum, Aequum, Salutare, 2009/3. szám, 60.

objektivációt elért magatartásszabályok összességét, valamint e jog azon elvét, amely szerint a materiális jog mindenkire egyaránt irányadó és kötelező. Ebben az értelemben a történeti alkotmánnyal összekapcsolt *common law* jelenti az államhatalmi cselekvés normatív természetű korlátját.³⁸⁷

Albert Venn Dicey – kifejezetten Anglia politikai intézményeire vonatkoztatva – az ún. parlamenti szuverenitással³⁸⁸ kölcsönös viszonyban álló sajátos elvként jelölte meg a jog uralmát, a jog fensőségét.³⁸⁹ Az államhatalom kizárólag a parlament mint szuverén által hozott olyan törvények alapján gyakorolható, amelyek értelmét és tartalmát a független³⁹⁰ bírók hivatottak ítélezésük során megállapítani (és ennek során nem értelmezési szempont a jogalkotó feltehető szándéka,³⁹¹ de meghatározó a *common law*).³⁹² Mindez egyszerre biztosítja a mindenkori kormány önkénytől mentes, törvényes és egyben alkotmányos (legális) működését,³⁹³ miközben garantálja parlamenti szupremáciát.³⁹⁴ Ekként – Dicey

³⁸⁷ TAKÁCS Péter (2004) i.m. 233.

³⁸⁸ A parlamenti szuverenitás értelmében az államhatalom kizárólagos letéteményese a parlament, de annak együttesen részei a társadalmi rendek. „[...] a parlament csak mind a három alkotóelemének (a koronának, a lordok házának és a képviselőháznak) együttes közreműködésével dönthet; intézkedései így a formális, tervszerű törvényhozás alakját öltik magukra. A parlament akaratát csak parlamenti határozat fejezheti ki.” [DICEY, Albert Venn: A jog uralma. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, 1995. 29.] „[...] a 'souverain hatalom' az angol alkotmány szerint kétségtelenül annyi mint 'parlament'.” „A parlamenti szuverenitásnak tehát, a mint az Angliában fennáll, három jellemvonása van: először a törvényhozásnak az a hatalma, hogy minden törvényt, legyen az alaptörvény vagy más, épp oly szabadon és ugyanazon módon változtathat meg, mint más törvényeket; másodszor nincs semmi jogi különbség az alkotmányi és egyéb törvények között; harmadszor nincs bírói vagy más hatalom, melynek joga volna a parlamenti végzetényt megsemmisíteni vagy azt hatálytalanná avagy alkotmányellenesnek nyilvánítani.” [DICEY (1902) i.m. 68., valamint 85.] A parlamenti szuverenitás a 17. századi angol polgári forradalom eredményeként jött létre, és a 18. században szilárdult meg. Vö. TÓTH J. Zoltán: *Szuverenitáselméletek a szuverenitás alanyáról*. In KARÁCSONY András (szerk.): *Szuverenitáskérdések. Elméletek, történetek*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. 46-49.

³⁸⁹ „Esetleg úgy tűnik, hogy a parlament szuverenitása és az országos jog fensősége – e két elv, mely áthatja az egész angol kormányzatot – ellentétben állnak egymással, vagy legjobb esetben is csak egymást ellensúlyozó erők. Ez a látszat azonban csalóka. A szuverén hatalom többi formájával ellentétben a parlament szuverenitása kedvez a jog uralmának, az intézményeinkben érvényesülő merev jogszerűség pedig kihívja a parlamenti szuverenitás gyakorlását és ezzel növeli hatalmát.” DICEY (1995) i.m. 29.; Vö. A Velencei Bizottság jogállamiságról szóló jelentése, CDL-AD(2011)003rev II. 8.

³⁹⁰ A bírók a parlamenttől formálisan nem voltak függetlenek, a két parlamenti ház kérelmére elmozdíthatóak voltak. [DICEY (1995) i.m. 30.] Ld. még TÓTH J. Zoltán (2020) i.m. 47-48.

³⁹¹ „A törvénnyé vált javaslat azonban bírói értelmezés tárgya, és az angol bíróságok, legalábbis elvben, nem ismernek más értelmezési eszközt, mint a törvény szavait. Az angol bíró nem veszi figyelembe sem az egyik ház határozatát, sem a vitában elhangzott érveket (ezekről hivatalos tudomása nincs is), de még azokat a változásokat sem, amelyeken a javaslat az előterjesztéstől a szentesítésig keresztülment.” DICEY (1995) i.m. 30.

³⁹² „A parlament a legfelső törvényhozó, de amint kifejezésre juttatta törvényhozói akaratát, ezt az akaratot az ország bírái magyarázzák. E bírák pedig, akikben nemcsak a bírói gondolkodás, hanem a *common law* szelleme is él, [...]” Uo. 32.

³⁹³ Dicey egy angol bírósági mondással szemlélteti ennek jelentőségét: „A törvény a legmagasabb méltóság; hiszen a király és alattvalói is alá vannak vetve, s ha nincs törvény, akkor se király, se méltóság nem lesz” (Szigeti Péter fordítása). Uo. 21.

³⁹⁴ „A jog merevsége mindig gátolta (néha a közönség nagy sérelmére) a végrehajtó hatalom működését, és a bíró magyarázta szigorú jog kérelhetetlen szabályai alól a kormány csak úgy menekülhet, ha a parlament megadja neki azt a diszkrecionális hatalmat, amit az országos jog megtagad tőle.” Uo. 31.

megközelítésében – a „*jog uralma és hatalma, vagyis fensősége az angol intézmények megkülönböztető jegye*”, és mint ilyen „*azon államoknak a sajátsága, melyek, miként az Amerikai Egyesült Államok, angol hagyományokat örököltek*”.³⁹⁵

Dicey meghatározása szerint a *rule of law* doktrínája hármassal bír: (1) a *common law* elsődlegessége kizárja a kormány részéről megnyilvánuló önkényt; (2) a *rule of law* a törvény előtti egyenlőségen keresztül kizárja annak lehetőségét, hogy bárkit kivégyenek a rendes bíróságok illetékessége alól,³⁹⁶ megfosztva a tisztességes eljárás lehetőségétől;³⁹⁷ (3) a *rule of law* annak kifejezését is szolgálja, hogy az alkotmányjog szabályai nem forrásai, hanem következményei a bíróságok által meghatározott és elismert egyéni jogoknak.³⁹⁸

Érdemes végül kiemelni, hogy az alapvetően angol mintát követő, de az eltérő társadalmi és politikai viszonyok mentén fejlődő Amerikai Egyesült Államok sajátos módon viszonyult jog uralmához. Az esetjogi rendszer mellett/ellenére a szabadságjogokat nem csupán eljárásjogi, hanem egyre inkább anyagi jogi értelemben is használni kezdték, azokat „konstitucionalizálták”, miközben – a kartális alkotmány létéből és egy kellemetlen politikai konfliktusból³⁹⁹ következően – az ítélkezési tevékenység részévé vált a jogalkotási aktusok

³⁹⁵ Dicey nem vitatja, hogy a jog uralmának bizonyos jellemzői ne léteztek volna más európai országban, ugyanakkor amellettt érvel, hogy kora Angliája volt az egyetlen, ahol azok együttesen és ténylegesen érvényesültek. Ld. Uo. 23-29.

³⁹⁶ „*Nálunk nem képzelhető el olyan dolog, mint a francia 'közigazgatási jog' vagy olyan intézmény mint az ottani 'közigazgatási bíróság'. A külföldön elterjedt közigazgatási jog azon a gondolaton alapul, hogy a kormányt vagy annak tisztviselőit érintő viták nem tartoznak a polgári bíróságok hatáskörébe, és azokat többé-kevésbé hivatali jellegű testületnek kell eldönteni. Ez az eszme az angol jogban teljesen ismeretlen; és ellenkezik a hagyományaink és szokásaink alapjaival.*” Uo. 29.

³⁹⁷ „*[...] senkit sem lehet büntetni, vagyis testében vagy javaiban szenvedésnek alávetni, hacsak az ország rendes bíróságai, a törvény rendes útján meg nem állapították, hogy tizetes törvénytértést követett el.*” DICEY (1902) i.m. 177.

³⁹⁸ DICEY (1995) i.m. 28-29.; ld. bővebben DICEY (1902) i.m. 177-192.

³⁹⁹ Thomas Jefferson és pártja (Demokrata-Republikánus) győzelme után, de a hatalomátadás előtt a még Föderalista többségű Kongresszus 16 új körzeti bíróságot hozott létre 1801-ben, ahová a leköszönő elnök, John Adams az utolsó órákban többségében saját pártja tagjait nevezte ki bírónak („éjféli bírák”, „*midnight judges*”). A leköszönő elnök által aláírt és az államminiszter (John Marshall) által lepecsételt kinevezések többségét azonban nem kézbesítették. A hivatalba lépő Thomas Jefferson már nem engedte, hogy államminisztere (James Madison) kézbesítse a hátramaradt kinevezéseket, így az érintett bírák nem léphettek hivatalukba. Az egyik „éjféli bíró”, William Marbury pert indított a Legfelsőbb Bíróságon (*writ of mandamus*) a kézbesítés kikényszerítése érdekében.

A Legfelsőbb Bíróságon – a korábbi államminiszternek – John Marshall főbírónak kellett döntenie az ügyben. Marshall főbíró komoly politikai dilemmával szembesült: ha Marbury mellett dönt, Jefferson egyszerűen figyelmen kívül hagyja a döntést, negligálva ezzel a bírói hatalmat; ha viszont Jefferson érdeke szerint dönt (miközben egyértelmű, hogy jogellenes volt a kézbesítés megtagadása), azzal azt fejezi ki, hogy az igazságszolgáltató hatalom meghátrált. Bár Marshall főbíró dönthetett volna úgy, hogy elfogultságot jelent be (talán ez elvárható is lett volna), ő mégsem ezt tette. Ehelyett kimondta, hogy az a törvény, amely a Legfelsőbb Bíróságnak a *writ of mandamus* tekintetében eredeti (és nem fellebbviteli) hatáskört biztosított ellentétes az Alkotmánnyal (III. cikk 2. §).

Bár a döntés formálisan Jeffersonnak kedvezett, Marshall mégis biztosította az igazságszolgáltatás hatalmi pozícióját: elvi élel rögzítette ugyanis, hogy a bírói hatalmi ág joga és kötelessége megállapítani, hogy mit ír elő a jog, amelynek szükségképpen eleme a jogszabály alkotmányosságának és ezáltal érvényességének

alkotmányosságának vizsgálata.⁴⁰⁰ Ezzel lényegében – összekapcsolva a joguralmat az alkotmányosság követelményével – megszületett a modern értelemben vett alkotmánybíráskodás decentralizált modellje. Ahogy Takács Péter fogalmaz a *common law*-t és a kartális alkotmányt „integráló amerikai változat sajátossága tehát abban rejlik, hogy a felek vitáiban, tényleges és nem névleges bírósági eljárásban mindenki számára érvényesíthetővé válik a jogrend alkotmányosságra támasztott igénye”. Az amerikai „rule of law” szerves részre lett, hogy rendes bírósági eljárás keretében, esetileg (incidenter) felmerült, konkrét jogszabály alkotmányosságáról, más szóval alkalmazhatóságáról⁴⁰¹ is döntést hozhat az ítélkező bíró (konkrét normakontroll).⁴⁰²

3.1.2. Rechtsstaat

A fentiekkel merőben más alapokon nyugvó koncepció a német modell, amely elsősorban az ún. rendőrállam (*Polizeistaat*) ellenében született meg a XIX. század első felében. A német jogirodalom alapvetően két oldalról közelítette meg a jogállam fogalmát: ún. formális, valamint materiális értelemben.⁴⁰³

A polgári demokratikus forradalmak bukását követően a jogállamiság formális összetevőit hangsúlyozó felfogás nyert teret a német területeken. Ahogy arra Rácz Attila felhívta a figyelmet, „az adott hatalmi viszonyok között jelentkező konzervatív felfogások már nem igényelték az állami berendezkedés gyökeres megváltoztatását, megelégedtek azzal, hogy az államot működésének módjában korlátozzák”. Ennek az irányzatnak a képviselője volt Friedrich Julius Stahl, aki úgy vélte, hogy a jogállam nem jellemezhető az

vizsgálata is; ha egy jogszabály ellentétes az alkotmánnyal, akkor az a bíróságot nem köti. „Thus, the particular phraseology of the constitution of the United States confirms and strengthens the principle, supposed to be essential to all written constitutions, that a law repugnant to the constitution is void, and that courts, as well as other departments, are bound by that instrument.” [Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)]

Ld. Judiciary Act of 1801, United States law, Britannica (<https://www.britannica.com/topic/Judiciary-Act-of-1801> - 2022. október 15.); Marbury v. Madison, United States law case, Britannica (<https://www.britannica.com/event/Marbury-v-Madison> - 2022. október 15.)

⁴⁰⁰ Ld. erről TAKÁCS Péter (2004) i.m. 234-235.

⁴⁰¹ KILÉNYI Géza: *Az alkotmánybíráskodás külföldön és nálunk*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/7-8. szám, 32-33.

⁴⁰² Az alkotmánybíráskodás e decentralizált modelljében a fókusz az egyéni jogvédelem biztosításán van. Az alkotmány védelme és érvényesítése ilyen formában az igazságszolgáltatás feladata; ennek következtében – igazodva a szigorú hatalommegosztás tételéhez – sem az egyes bírók, de még a Supreme Court sem semmisít meg jogszabályt: az alkotmánybíráskodás eredménye az alkotmányellenes norma alkalmazásának mellőzése. Fontos kiemelni, hogy az alkalmazás mellőzése a konkrét ügyszökhöz kapcsolódó életviszonyhoz kötődnek, azaz még a Supreme Court döntése alapján sem válik általában véve alkalmazhatatlanná egy norma (differenciált alkotmánybíráskodás). Ld. erről LUKÁCSI Dániel Csaba: *Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. In CSERVÁK Csaba és HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem. Alkotmányjogi tanulmányok*. Porta Historica Kiadó, 2018. 201-203.

⁴⁰³ FÖLDI András: *Összehasonlító jogtörténet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 182.

adott állam céljával és cselekvéseinek tartalmával, csupán azok megvalósításának módszereivel.⁴⁰⁴ Stahl formális értelemben vett jogállam-konceptiójának alapja tehát, hogy egy norma kötelező ereje – tartalmától függetlenül – kizárólag létrejöttének formalizált szabályosságában rejlik, ezzel összefüggésben pedig szigorú jogforrási hierarchiába illeszkedik. Ennek megfelelően az állam sem törvényes alap nélkül (*praeter legem*), sem pedig a törvény ellenében (*contra legem*) nem avatkozhat be a magánszférába.⁴⁰⁵ A jogállam e szerint nem több, mint a jog által formálisan korlátozott állam.⁴⁰⁶ A jogállamiság e formális megközelítése markáns pozitív jogi szemléletű, és erősen közigazgatási jogi fókuszú.⁴⁰⁷

Robert von Mohl egészen más oldalról közelítette meg a jogállamot. Felfogásában az államot „*a társadalmi egyesülés elégtelensége s a rend és a jog biztosításának szükséglete*” hívta életre. Mohl államnak kettős célja van: (1) biztosítani a jogrendet, valamint (2) – „*ahol és amennyiben az egyén vagy a már kisebb csoportokká összeállt résztvevők erejéből erre nem telik*” – előmozdítani az „*ésszerű emberi célokat*”. E célok azonban csak az egyén és a társadalom önállóságának elve mentén értelmezhetők (és „*ezt egészíti ki az állam egységes gondolata és főhatalma*”). Ennélfogva az államhatalom közérdekű célokhoz kötött és korlátozott.⁴⁰⁸ Mohl máig ható materiális jogállam-konceptiójának kiinduló pontja, hogy a cél szerinti kötött államhatalom és az egyének szabadságjogai együttes és megfelelő érvényesülésének alapja és biztosítója a jog.⁴⁰⁹

Mohl szerint „*az állam résztvevőinek sajátos jogai*” a jogállamban (1) a törvény előtti egyenlőség, (2) a meg nem tiltott életcélok felé törekvés, (3) a közügyekben való egyenlő szintű részvétel lehetőségének biztosítása, (4) a személyes szabadság, (5) a gondolatok közlésének szabadsága, (6) a mások jogait tiszteletben tartó vallásszabadság, (7) a helyváltoztatás joga, valamint (8) az egyesülés szabadsága.⁴¹⁰

Mohl felfogásában a jogállamnak nincs egy meghatározott kormányzati formája; amíg az állam – a fentiek szerint – a jog által célhoz kötött és korlátozott, jogállamnak tekinthető.⁴¹¹

A tisztán formalizált felfogást már a 19. században, majd pedig különösen a két világháború között számos kritika érte, legkésőbb a II. világháború után pedig mindenki

⁴⁰⁴ RÁCZ Attila: Jogállam és közigazgatás. Magyar Közigazgatás, 1997/11. szám, 641.

⁴⁰⁵ FÖLDI András (2014) i.m. 182.; valamint TAKÁCS (2004) i.m. 236.

⁴⁰⁶ RÁCZ Attila (1997) i.m. 641.

⁴⁰⁷ Uo.; TAKÁCS Péter (2004) i.m. 236.

⁴⁰⁸ Ld. MOHL, Robert von: *Jogállam*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, 1995. 33-36.

⁴⁰⁹ Vö. VARGA Zs. András: (2015) i.m. 56.

⁴¹⁰ MOHL (1995) i.m. 34-36.

⁴¹¹ Uo. 37.

számára nyilvánvalóvá vált, hogy e felfogás önmagában nem tartható.⁴¹² Gustav Radbruch kifejezetten a nemzetiszocialista diktatúra jogi alapját jelentő tisztán pozitivistá jogi gondolkodás („*a törvény az törvény*”) kritikájaként, a „*törvényes jogtalanság*” tételéből kiindulva dolgozta ki formuláját, amellyel arra törekedett, hogy egységbe fogja a jogállam formális és materiális koncepcióját. Érvelése szerint a törvényeknek – amelyek valamiféle értékkel minden esetben bírnak – egyszerre kell, hogy szolgálják a jogbiztonságot és az igazságosságot. Formulája értelmében, ha a tételes törvény és az igazságosság között elviselhetetlen mértékűvé válik az ellentét, a törvénynek meg kell hátrálnia. Radbruch álláspontja szerint, „*ahol az igazságosságra már nem törekszenek, ahol az egyenlőséget mint az igazságosság magját semmibe veszik, ott a törvény nemcsak 'helytelen jog', de egyenesen hiányzik belőle egyáltalán a jogi jelleg is*”.⁴¹³ Minden más esetben elsőbbséget élvez „*a pozitív írott szabályban rögzített és a hatalomtól biztosított jog*” akkor is, ha az tartalmában igazságtalan és célszerűtlen.⁴¹⁴

Amíg a formális értelemben vett jogállam – bár nélkülözhetetlen biztosítékokat tartalmaz – önmagában csak korlátozottan véd a hatalom esetleges önkényével szemben, addig a materiális jogállam azon értékeket és ezek intézményes garanciáit is magában foglalja, amelyek az emberek alapvető érdekeinek valóban hatékony megóvására képesek.⁴¹⁵

A *Rechtsstaat* felfogás sajátosságaihoz kapcsolódóan elengedhetetlen, hogy kiemeljük a Hans Kelsen és Adolf J. Merkl által kidolgozott ún. joglépcső elméletet, amelyet Kelsen a *Tiszta Jogtan* című munkájában vetett papírra. Az elmélet alapja, hogy a jogrendszer nem azonos szintű általános és egyedi jogi normák hierarchikus rendszere,⁴¹⁶ amely egy

⁴¹² TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 319.

⁴¹³ Érdemes megemlíteni, hogy Hart vitatta ezt az álláspont. Érvelése szerint a jog olyan fogalma, amelyben a jogi érvényesség kérdése erkölcsi mércék szerint is értékelendő, kikezdi a jog mint önálló normarendszer objektív alapelveit. Egy német besúgó ügyének példáján keresztül szemléltette, hogy egyaránt tekinthető erkölcsi követelménynak, hogy visszamenőleges hatállyal büntessünk szörnyű tetteket, amelyek egy erkölcstelen rendszerben nem voltak bűncselekmények, mint ahogy az is erkölcsi követelmény lehet, hogy az állam csak olyan cselekmények miatt büntessen, amelyek már az elkövetésük idején bűncselekménynek minősültek. (*nulla poena sine lege* elv). Mindemellett Hart azt maga is hangsúlyozta, hogy a jog és az erkölcs között kell, hogy legyen egy szükséges minimumot elérő összefüggés, mivel egy társadalom pusztán parancsalapon nem létezhet. Ld. erről HART (2012) *i.m.* különösen 201-204., 211.; valamint HART, H. L. A.: *Positivism and the separation of law and morals*. Harvard Law Review, Vol. 71. No. 4. (1958), 616-621. Itt érdemes felidézni Raz kapcsolódó gondolatait is, aki szerint a jog indirekt funkciói közé tartozik, hogy bizonyos erkölcsi értékeket is közvetít (mint pl. – modern államok esetén – az élet szentsége). RAZ (1979) *i.m.* 176-177.

⁴¹⁴ RADBRUCH, Gustav: *Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog*. In VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2008. különösen 234.

⁴¹⁵ TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 212.

⁴¹⁶ KELSEN, Hans: *Tiszta Jogtan*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 41.

axiomatikus alapnormára (ún. Grundnorm) épül,⁴¹⁷ így alkotva egyetlen logikai egységet.⁴¹⁸ E rendszerben minden jogi norma érvényessége – mind formális, mind materiális értelemben – közvetlenül visszavezethető egy a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő jogi normára, végső soron pedig magára az alapnormára,⁴¹⁹ amely a tartalmi értelemben vett alkotmány.⁴²⁰ Kelsen felfogásában e zárt logikai egységet képező jogrendszer integritásának⁴²¹ védelmét egy a rendes bírói fórumrendszertől elkülönült önálló államhatalmi szerv, az alkotmánybíróság biztosítja; amely tevékenysége során meghatározza az alkotmánykonform jogalkotás és jogalkalmazás kereteit, az e rendszerbe bele nem illő jogi normákat pedig megsemmisíti.⁴²²

Erre a felfogásra épül a modern alkotmánybíráskodás centralizált modellje. Az alkotmánybíróság speciális eljárás keretében, konkrét ügytől függetlenül dönt a jogi normák alkotmányossága tárgyában (absztrakt normakontroll); azaz objektív jogvédelmi tevékenységet végez. Azáltal, hogy értelmezi és – különösen aktivista attitűd mellett – meghatározza a politikai döntéshozatal keretét rendező alkotmányos normákat, valamint korrigálja az e kereteken túllépő jogalkotást, a kelseni típusú alkotmánybíráskodás közvetlenül érinti a legfőbb politikai döntéshozatalt.⁴²³ E kormányzótöbbséget (is) korlátok közé szorító jellege miatt az e modellbe tartozó alkotmánybíróságok az ún. *counter-majoritarian institutions*, CMI intézmények közé tartoznak.⁴²⁴ Itt érdemes megjegyezni, hogy ahol a rendes bíróságoktól elkülönült államhatalmi szerv végzi az alkotmánybíráskodást, ott a konkrét peres ügyben eljáró bíró tipikusan nem dönt az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságáról és alkalmazhatóságáról (legfeljebb kezdeményezheti az alkotmánybíróság eljárását).⁴²⁵

⁴¹⁷ Kelsen (2001) i.m. 35.

⁴¹⁸ Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 291.; Sajó András Kelsent idézi: „Az alkotmányellenes aktusokkal szemben biztosítékok nélküli alkotmány technikai értelemben nem teljesen kötelező [...] Egy alkotmány, amelyben [...] alkotmányellenes törvények azért maradhatnak érvényesek, mert alkotmányellenességük nem vezethet megsemmisítéshez, jogi szempontból többé kevésbé azonos egy kötelező erő nélküli óhajjal.”

⁴¹⁹ Kelsen (2001) i.m. 41.

⁴²⁰ Kelsen (2001) i.m. 42.

⁴²¹ A kelseni integritásemélet természetesen vitatható [ld. pl. Raz (1979) 122-143.], ugyanakkor fontos elméleti kiindulópontja a centralizált alkotmánybíráskodás kelseni modelljének.

⁴²² Kelsen (2001) i.m. 46.

⁴²³ Cservák Csaba: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása*. Budapest, 2016. 172-173.

⁴²⁴ Sink Lóránt (2020) i.m. 412.

⁴²⁵ A centralizált modell alkotmánybíróság funkciója és sajátos államhatalmi helyzete révén új elemként jelenik meg a hatalommegosztás rendszerében: „Ebben a felfogásban az alkotmányosság nem láthatatlan, nem is a rendes bíráskodás rendjének felesleges meghosszabbítása, hanem a hatalommegosztás szerve: alkotmányosságikontrollt gyakorol az államszervezet és a jogrendszer működése felett.” Szigeti Péter: *Jogrend – törvényesség – alkotmányosság*. In Szigeti Péter és Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 199.

3.1.3. *Etat de droit*

A római-germán jogcsaládba tartozó francia jogban az 1789-es francia forradalomig nem intézményesültek alapvető jogállami garanciák, a jogállam terminológiája is csupán a II. világháborút követő időkben jelent meg.

A forradalom idején született meg az igény, hogy a király abszolutizmusát a „*törvény (népképviselési) abszolutizmusával*” helyettesítsék, és az adminisztrációt alávessék a legalitás követelményének; megszületett az alkotmányos állam koncepciója. Annak lehetősége azonban, hogy a végrehajtó hatalommal szemben elégedetlen polgárok független bíróhoz fordulhassanak, fokozatosan alakult ki, és összekapcsolódott a – kezdetben a központi hatalom pozícióját erősíteni hivatott, a rendek befolyása alatt működő rendes bíraskodástól elválasztott – közigazgatási bíraskodás és az önálló közigazgatási jog fejlődésével.⁴²⁶

A születő modern francia állam alapja az alkotmányosság és legalitás sajátos koncepciója, a francia konstitucionalizmus lett,⁴²⁷ amely kinyilvánítja és védi az alapvető szabadságjogokat, valamint biztosítja a hatalommegosztást.⁴²⁸ Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata deklarálta a francia alkotmányosság legfontosabb sarokpontjait, így különösen: szabadság és egyenlőség (1. §, 6. §); alapvető szabadságjogok érvényesülése (2. §, 10. §, 11. §, 17. §); nemzeti szuverenitás (3. §); közakarat szerinti kormányzás (5. §, 6. §, 12. §); hatalommegosztás (16. §); közigazgatási aktusok bíróság előtti megtámadásának joga (15. §). Az alkotmányos francia államban – ahogy Takács Péter fogalmaz – az „*állampolgár mindent megtehet, amit a törvény nem tilt meg, viszont a hatóságok csak azt tehetik és másra nem kényszeríthetnek, mint amit a törvény előír számukra*”; azzal kiegészítve, hogy mindennek alapja kizárólag olyan törvény lehet, amely nem ellentétes az alapvető emberi jogokkal⁴²⁹ mint az alkotmányos állam nélkülözhetetlen alaptörvényével (természetjogias megközelítést rendelve a jogi érvényesség fogalmához).⁴³⁰ A francia konstitucionalizmus megteremtette a francia polgári társadalom hatalommegosztó pluralista demokráciájának intézményes keretét. E koncepcióból nőtt ki a francia *etat de droit*.⁴³¹

⁴²⁶ Ld. erről TAKÁCS Péter (2004) *i.m.* 237-242.

⁴²⁷ Vö. RÁCZ Attila (1997) *i.m.* 641.

⁴²⁸ TAKÁCS Péter (2004) *i.m.* 240.

⁴²⁹ A szabadságjogok gyarapodó katalógusa mellett hamar megjelentek bizonyos szociális jogok (pl. öregségi és rokkantsági támogatáshoz való jog), megjelenítve ezzel a szociális állam követelményét. Ld. Uo. 241.

⁴³⁰ Uo. 240.

⁴³¹ VARGA Zs. András (2015) *i.m.* 43.

A francia jogállamnak megvannak a sajátos szervezeti megoldásai (Alkotmánytanács, Államtanács és közigazgatási bírászkodás). Az Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) a francia politikai rendszerhez és alkotmányos berendezkedéshez kapcsolódó egyedi intézmény, egyfajta alkotmánybíróság, amely – néhány hatáskörtől eltekintve (pl. hatásköri összeütközés, választási bírászkodás) – előzetesen, még a kihirdetést megelőzően biztosítja a törvények alkotmányossági kontrollját (absztrakt előzetes normakontroll). Alapvetően nem hivatalból jár el, ugyanakkor a parlamenti kisebbségnek eljáráskezdeményezési joga van, így a mindenkor ellenzék fel tudott lépni az ellen, hogy az aktuális többség figyelmen kívül hagyja az alkotmányt. Az Alkotmánytanács egyedi ügyekben nem jár el, ugyanakkor az egyének hatalommal szembeni jogvédelmét és a közigazgatás működésének igazságosságát a független, a rendes bíróságoktól is elkülönülő közigazgatási bírászkodás,⁴³² illetve annak csúcán – mint elsőfokú vagy felülvizsgálati fórum, és semmítőszék – az Államtanács (*Conseil d'État*) hivatott biztosítani. Az Államtanács mindemellett konzultatív, tanácsadói fórum is, amely mind a kormány, mind a törvényhozás számára jogi szakmai véleményeket fogalmaz meg. Bizonyos esetekben kötelező kikérni az Államtanács véleményét, amelynek elmulasztása szigorú következménnyel, akár az érintett aktus megsemmisítésével is járhat.⁴³³

A francia *etat de droit* koncepció nélkülözhetetlen elemei tehát (ad 1) az államhatalmi aktusok legalitása; amely (ad 2) összekapcsolódik az alapvető jogok tiszteletével és védelmével mint a jogi érvényesség és a demokratikus társadalmi rend feltételével; valamint (ad 3) a hatalommegosztásra épülő hatalmi és döntéshozatali rend; amelyet (ad 4) sajátos intézményi megoldások – úgy mint a közigazgatási bírászkodás rendszere és az Alkotmánytanács – tesznek teljessé.

3.1.4. Történeti fejlődésből levonható tanulságok

A három koncepció tartalmát és eltéréseit elemezve Varga Zs. András a következőképpen fogalmazott: „Radikális egyszerűsítéssel talán azt lehet kijelenteni, hogy a francia válasz az intézményi megoldást (hatalommegosztás), az angol a független jogalkalmazó bíróságok előtti elvileg korlátlan vitathatóságot, míg a német a szubsztantív szabadságjogok

⁴³² Kardinális eleme az *etat de droit* felfogásnak – szemben a *rule of law* doktrína Dicey által összefoglalt koncepciójával – a rendes bíróságoktól elkülönülő közigazgatási bírászkodás. VARGA Zs. András: *A jogállam-paradigma intézményesülése*. In CSINK Lóránt és SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest, 2017. 86.

⁴³³ Ld. erről. TAKÁCS Péter (2004) i.m. 245-247.

érvényesítését látja nélkülözhetetlennek.”⁴³⁴ Valóban felfedezhetőek ilyesfajta sajátosságok az egyes koncepciók vizsgálata során, ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a különbözőségek mellett bizonyos fundamentális – és szintén nélkülözhetetlen – elemek, lényegüket tekintve azonosak.

A jogállamiság formális feltételei elsősorban az állami cselekmények önkénnytől mentes legalitása és az ezzel együtt érvényesülő jogbiztonság. Az ide sorolható formális elemek nagyrészt megegyeznek a törvényesség modern értelemben felfogott formális követelményeivel,⁴³⁵ és elsősorban az állami igazgatási cselekményének jog alá rendelését szolgálják.⁴³⁶ A formális jogállam követelményrendszere tehát közigazgatási fókuszú. A hatalomgyakorlás e legalitása és a jogbiztonság nem csupán önkénymentessé, de kiszámíthatóvá is teszi a társadalmi viszonyokat azáltal, hogy bizonyos cselekményekhez előre meghatározott és államhatalmi kényszerrel biztosított jogkövetkezményeket rendel. E formális kontextusban nincsenek tartalmi (általános politikai, erkölcsi-morális) követelmények.⁴³⁷ Ahogy Takács Péter fogalmaz: *„Jog az, amit a törvényhozó jogként nyilvánít ki. Természetijogi értékmérők ennek érvényességét nem vonhatják kétségbe.*”⁴³⁸

Jeremy Waldron – mások mellett Dicey gondolatait alapul véve – különválasztja a tisztességes eljárás követelményét a jogállamiság formális elemeitől. Rávilágít, hogy miközben a formális követelmények alapvetően magára a jogra – annak stabilitására, kiszámíthatóságára, ezáltal pedig a jogalkalmazói döntések előrejelezhetőségére – helyezik a hangsúlyt, addig a procedurális követelmények az emberre összpontosítanak. Waldron érvelése szerint a jog nem csupán determinált, merev szabályok összessége; konkrét emberi életviszonyokat rendeznek, amelyek jogi értékelése mindenképpen mérlegelést igényel. A procedurális jogállamiságból fakadó követelmény, hogy garantált legyen az egyenlő emberi

⁴³⁴ VARGA Zs. András (2017) *i.m.* 91.

⁴³⁵ Ezek alapvetően az államhatalom jogi korlátozottsága; megfelelő jogalap nélküli állami, igazgatási cselekmények tilalma; annak követelménye, hogy kizárólag általánosan kötelező jogi normák alapján lehessen jogokat és kötelezettségeket megállapítani; e jogszabályok tartalmi – indokolatlanul széles mérlegelési lehetőségektől mentes – egyértelműsége; kellő felkészülési idő biztosítása; visszaható hatály tilalma (különösen kötelezettségek tekintetében); a fontos tárgykörök törvényi szintű szabályozása; az alkotmány és a törvények megtartásának és megtartatásának állami kötelezettsége; független bírósági jogvédelem; a jogerős jogalkalmazói aktusok állami kényszer útján való végrehajtása. RÁCZ Attila (1997) *i.m.* 642.

⁴³⁶ Tóth J. Zoltán a jog által kötött állam koncepcióját, a jogbiztonságot, valamint a törvényességet emelte ki a formális jogállam legfontosabb sarokköveiként. Vö. TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 318-319.

⁴³⁷ Vö. GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) *i.m.* 157-163.

⁴³⁸ Ld. TAKÁCS Péter (2004) *i.m.* 253.

méltóságon alapuló, bizonyítékok és érvek ütköztetését, azok pártatlan bírói mérlegelését biztosító igazságszolgáltatás.⁴³⁹

A formális jogrend, a formális jog által szabályozott társadalmi rend önmagában nem eredményez jogállamot; még a procedurális követelmények érvényesülése mellett sem. E keretek ugyanis nem képesek maradéktalanul kizárni az önkényes hatalomgyakorlás minden formáját, nincs ugyanis akadálya annak, hogy a jogalkotó előre lefektetett, kiszámítható és állandó szabályok révén vigye végbe az igazságtalanságot.⁴⁴⁰ A jogállamiság a demokratikus hatalomgyakorlás ideájához kapcsolt olyan politikai, intézményi és jogi struktúra, amelynek csupán egyik kritériuma a formális és procedurális jogi garanciák léte, alapja azonban az alkotmányosan rögzített – egyenlő emberi méltóságon alapuló – alapvető jogok tisztelete, a plurális társadalmi és állami rend, a társadalmi szinten fontos tárgykörök törvényi szintű szabályozásának követelménye, valamint az állam aktív szociális szerepvállalása (szociális jogállam koncepciója). A jogállamiság materiális kritériumai nagyrészt átfedik a tartalmi értelemben felfogott alkotmányosság, vagy alkotmányos állam követelményeit. E materiális kritériumok igénylik az állami aktusok ilyen irányú tartalmi vizsgálatát, illetve felülvizsgálatát, azt, hogy a politikai döntéshozatal, valamint a közigazgatás független bírói, illetve alkotmányírói kontroll alatt álljon.⁴⁴¹

⁴³⁹ Waldron szerint kizárólag akkor szabható ki büntetés, illetve alkalmazható komoly joghátrány valakivel szemben, ha számára biztosított:

- a bizonyítékok és érvek figyelembevételén alapuló pártatlan bírósági eljárás;
- a kormányzattól független jogi szaktudással bíró igazságügyi tisztviselők által lefolytatott eljárás;
- a védelemhez való jog, valamint kellő idő az ügyre való felkészülésre;
- az eljárás minden kritikus szakaszában való jelenléthez való jog;
- a vele szemben álló tanúkkal való szembesítéshez való joga;
- a hiteles bizonyítékokra alapozott ítélezéshez való jog;
- a saját bizonyítékok előterjesztéséhez való joga;
- a bizonyítékokra, releváns normákra és azok jelentőségére vonatkozó jogi érveléshez való jog;
- a bírói döntés indokolásának ítélethozatalkor való meghallgatásához való joga;
- a jogorvoslathoz való jog.

Ld. bővebben WALDRON, Jeremy: *The Rule of Law and the Importance of Procedure*. New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series. Working Paper no. 10-73. 2010.

⁴⁴⁰ Ahogy arra Hart is utal a jog és az erkölcs viszonya vonatkozásában, bár az már önmagában megfelel az igazságossághoz kapcsolt minimális követelményeknek, ha az emberi viselkedést nyilvánosan kihirdetett és bírósági úton alkalmazott általános szabályok irányítják; még ilyen körülmények között is lehet visszataszító törvényeket hozni. HART (2012) *i.m.* 206.

⁴⁴¹ Vö. RÁCZ Attila (1997) *i.m.* 642-643.; TAKÁCS Péter (2004) *i.m.* 252-257.; GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) *i.m.* 157-163., 199-210.; valamint TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 320.; VARGA Csaba: *Jogállamiság – viták közegében*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022, 374., 403-414.,

Végül fontos kiemelni, hogy a jogállamiság elvének esztörténeti fejlődése magával hozta a politikai döntéshozatal valamilyen formában való direkt vagy indirekt alkotmányos kontrollját, az alkotmánybíráskodás⁴⁴² államhatalmi funkció kialakulását.

3.2. Közös európai sztenderdek

3.2.1. A velencei sztenderd

Mára a jogállamiság tartalma kibővült és nemzetközi szinten is szabványosodott. Az európai szintén kiemelendő az Európa Tanács Velencei Bizottsága (*European Commission for Democracy through Law*; a továbbiakban: Velencei Bizottság) által kidolgozott sztenderd.

Annak érdekében, hogy legyen egy viszonyítási pont, egy eszköz a jogállamiság fogalmának értelmezéséhez és megfelelő alkalmazásához,⁴⁴³ valamint az állami hatalomgyakorlás jogállami minőségének értékeléséhez⁴⁴⁴ a Velencei Bizottság először egy jelentésben összegezte a jogállamiság legfontosabb elemeit, majd – néhány éves jogállamisági párbeszédet követően – azokat részleteiben kibontva és továbbfejlesztve egy ellenőrző listát állított össze. A lista nem fedi le a jogállamiság valamennyi aspektusát, ez nem is célja, az – jellegéből adódóan – fejleszthető, felülvizsgálható.⁴⁴⁵

⁴⁴² Az alkotmánybíráskodás fogalmára nincs általános érvényű definíció, univerzális intézményi és hatásköri jellemzők mentén sem ragadható meg, ugyanakkor funkciója jól körülírható: a jogi normák alkotmány alapján történő megítélése, amely kiegészül az alkotmány autentikus értelmezésével, így pedig elősegíti az alkotmányosság és ezáltal a jogállamiság érvényesülését. Eltérő, de nem ellentmondó megközelítésben tárgyalta az alkotmánybíráskodás fogalmát Kilényi Géza, amikor annak lényegét a hatalommegosztás montesquieu-i rendszerének kiteljesítésében, továbbfejlesztésében találta meg, ahol az alkotmánybíráskodás a fékek és egyensúlyok rendszerének intézményesített része. Az alkotmánybíráskodás folyamata – ahogy arra Bragyova András rámutat – normaértelmezési tevékenység, ahol is a cél „*annak megállapítása, hogy a jogrendszer valamely (érvényes) normájának jelentése megfelel-e az alkotmány normái jelentésének*”. Mindez sajátos jogértelmezési tevékenység, ún. normabíráskodás, amely különbözik a rendes bírósági jogértelmezési tevékenységtől. A normabíráskodás tárgya a norma alkalmazásának jogi és szemantikai szabályainak (a norma intenziójának) meghatározása. Az alkotmánybíráskodás fogalmáról ld. pl. KILÉNYI Géza: *Az alkotmánybíráskodás helye az állami szervek rendszerében*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmánybíráskodás*. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, 1993. 11.; BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1994. 204-205.; SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás önértelmezése*, In: SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 113.; SZIGETI Péter (2004) i.m. 197-200.; KUKORELLI István (et al.): *Az Alkotmánybíráskodás*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. OSIRIS Kiadó, Budapest, 2007. 441.

⁴⁴³ CDL-AD(2011)003rev I. 3., 3.

⁴⁴⁴ A lista eszközként szolgálhat az egyes államok objektív, részletes, követhető és egyenlő értékeléséhez. Ld. CDL-AD(2016)007rev I. 24-28., 8.

⁴⁴⁵ Uo. I. 30., 8-9.

A Velencei Bizottság által kidolgozott sztenderd alapján a következő követelményeknek kell megfelelő mértékben érvényesülniük ahhoz, hogy egy államot jogállamnak tekinthessünk:

1. legalitás, beleértve az átlátható, elszámoltatható és demokratikus jogalkotási folyamatot (*legality, including a transparent, accountable and democratic process for enacting law*);
2. jogbiztonság (*legal certainty*);
3. önkényesség tilalma (*prohibition of arbitrariness*);
4. független és pártatlan bírósághoz fordulás joga (*access to justice before independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts*);
5. diszkrimináció tilalom és a törvény előtti egyenlőség (*non-discrimination and equality before the law*) valamint
6. az emberi jogok tisztelete (*respect for human rights*).⁴⁴⁶

A fenti elemekből is látszik, de a Velencei Bizottság egyértelműen meg is állapította, a jogállamiság nem pusztán formalista koncepció, rendkívül fontos materiális követelményeket is támaszt az államhatalom felé.⁴⁴⁷ Mindez nem véletlen annak fényében, hogy a Velencei Bizottság értelmezésében a jogállamiság – mint hagyományosan az államhatalom korlátozásának eszköze – szoros összefüggésben áll a demokratikus, emberi jogokat tiszteletben tartó hatalomgyakorlással, és érvényesülésére hatással van a hatalommegosztás minősége (különösen az igazságszolgáltatás függetlensége és pártatlansága vonatkozásában), valamint az adott társadalom politikai és jogi kulturális környezete is (így pl. a vitarendezés, konfliktuskezelés nemzeti hagyományai kihatnak a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésére).⁴⁴⁸

(1) A legalitás, a jog szupremáciája a jelentés szerint annyit tesz, mint hogy a törvényeket be kell tartani, mégpedig a hatóságoknak is; betartásuk hiányában pedig államhatalmi kényszerrel érvényesíteni kell azokat. Ehhez hozzátartozik, hogy a köztisztiséget betöltőknek törvényes felhatalmazás alapján, a rájuk vonatkozó hatásköri szabályoknak megfelelően kell eljárniuk. A legalitásból fakadó lényeges követelmény továbbá, hogy a törvényt sértést

⁴⁴⁶ CDL-AD(2011)003rev IV. 41., 10.; CDL-AD(2016)007rev I. 18., 7.

⁴⁴⁷ CDL-AD(2011)003rev II. 15., 4.; valamint IV. 41., 10.; CDL-AD(2016)007rev. I. 15., 6.; valamint I. 18., 7.

⁴⁴⁸ Ld. CDL-AD(2016)007rev I. B. 33-43.

elkövető jogi felelősséggel tartozik, de törvénysértést kizárólag előzetesen meghozott, illetve meghatározott törvény megszegésével lehetséges elkövetni.⁴⁴⁹

(2) A jogbiztonság fő hívószavai az előreláthatóság, az egyértelműség és a bizalom. Alapvető követelmény, hogy az állam törvényeit még azok végrehajtása előtt kihirdessék, bárki számára hozzáférhetővé tegyék; azok tartalma egyértelmű (világos és pontos) legyen, az általuk kiváltott hatásokkal előre kalkulálni lehessen. Hangsúlyozandó, különösen a büntetőjog terén, hogy a visszaható hatály ellentétes a jogbiztonság elvével. Jelentős bizalmi elvárás az is, hogy az állam tegyen eleget saját kötelezettségvállalásainak.

A Velencei Bizottság megjegyezte, hogy bár szükséges esetekben lehet biztosítani mérlegelési jogkört a jogalkalmazók számára, de a mérlegelés terjedelmét és gyakorlásának módját világosan meg kell határozni.

A jogbiztonság megköveteli továbbá azt is, hogy az igazságszolgáltatás végső döntéseihez jogerő fűződjön, azokat már ne lehessen kétségbe vonni, azokat a ténylegesen érvényesítsék. Ehhez kapcsolódó fontos elvárás (különösen a legfelsőbb bíróságok, illetve alkotmánybíróságok irányába), hogy ne szülessenek egymásnak ellentmondó határozatok, működjenek jogegységet támogató mechanizmusok. A Velencei Bizottság külön kiemelte, hogy magánjogi ügyekben is biztosítani kell az állami igazságszolgáltatás monopóliumát.

A Velencei Bizottság materiális követelményeket is fűzött a jogbiztonság elvéhez: kiemelte, hogy a törvényhozók nem kezdenek ki az alapvető jogokat nem egyértelműen megfogalmazott törvényekkel, és nem alakíthatnak ki olyan szabályozást, amely kizárná az emberiség és méltányosság érvényesülését.⁴⁵⁰

(3) Az önkényesség tilalma kifejezetten a parttalan mérlegelési jogkörrel szemben megfogalmazott követelmény. A jelentés szerint „*az ilyen hatalomgyakorlás lényegét tekintve igazságtalan, ésszerűtlen, irracionális, illetve elnyomó döntéseket tesz lehetővé*”. Alapvető jogállami követelmény, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlása bírósági vagy más

⁴⁴⁹ CDL-AD(2011)003rev IV. 42., 10. Az ellenőrző lista kifejezetten a legalitáshoz kapcsolódó benchmark-ként kezeli a jog szupremáciáját; a hatalomgyakorlás jogszerűségét; a nemzetközi és belső jog összhangját (kiemelve a *pacta sunt servanda* elv érvényesülését); a törvényhozás felsőbbrendűségét a végrehajtási jogalkotással szemben; átlátható, elszámoltatható, inkluzív és demokratikus jogalkotási eljárást; a rendkívüli jogrend kivételességét, valamint törvényhozói, illetve bírósági felülvizsgálhatóságát; a jog általában vett tényleges érvényesülését, a megfelelően hatékony állami végrehajtást; a jogállami követelmények érvényesülését közfeladatot ellátó magánszereplők esetén. Ld. részletesen CD-AD(2016)007rev II. A., 11-14.

⁴⁵⁰ CDL-AD(2011)003rev IV. 44-51., 10-11. Az ellenőrző lista kifejezetten a jogbiztonsághoz kapcsolódó benchmark-ként kezeli a jogszabályok kellő időben való hozzáférhetőségét; a bírósági határozatok hozzáférhetőségét; a jogszabályok egyértelműségét, és a jog kiszámíthatóságát, előreláthatóságát; a jog stabilitását és következetességét; a jogos elvárások tiszteletben tartását, érvényesülését; a visszaható hatály tilalmát (különösen a büntetőjog területén); a *nullum crimen sine lege*, valamint a *nulla poena sine lege* elvek érvényesülését; a jogerő tiszteletben tartását (*res iudicata*). Ld. részletesen CD-AD(2016)007rev II. B., 15-17.

(pl. ombudsmani) eljárás keretében érdemben felülvizsgálható legyen. Szintén az önkényesség ellen ható követelmény, hogy az indokolási kötelezettség nem csupán a bíróságokat, hanem a közigazgatást is terheli.⁴⁵¹

(4) A jogállamiság elengedhetetlen feltétele, hogy mindenki számára biztosított legyen a független⁴⁵² és pártatlan bírósághoz fordulás joga, azaz, hogy a jog-, illetve érdeksértő kormányzati intézkedések és döntések érdemben támadhatóak, vitathatóak legyenek olyan bírák előtt, akik mentesek bármiféle külső befolyástól vagy nyomásgyakorlástól, és nem állnak a többi hatalmi ág – különösen a végrehajtó hatalom – ellenőrzése alatt.⁴⁵³ Mindezt olyan körülmények között, ahol érvényesülnek a tisztességes eljárás feltételei (bíróságok hozzáférhetősége, tisztességes és nyílt tárgyalás, ésszerű határidőben való döntéshozatal, ártatlanság vétele stb.).

A Velencei Bizottság létfontosságúnak nevezte, hogy az ítélkező bírák maguk határozhassák meg, hogy mely jogszabályokat tekintik érvényesnek és hatályosnak az adott ügyben, valamint, hogy maguk választhassák meg a szubszumálás megfelelő módszertanát. Az ennek megfelelően kialakított döntések hatékony végrehajtását biztosítani kell, a jogerős döntések – rendkívül szűk kivételektől eltekintve – nem lehetnek felülvizsgálhatóak.

Kifejezetten javasolt továbbá, hogy biztosítva legyen az alkotmányossági normakontroll annak érdekében, hogy az állami döntéshozatal összhangban legyen az adott állam alkotmányával.⁴⁵⁴

A Velencei Bizottság rámutatott az igazságszolgáltatás egyéb szereplőinek jelentőségére is:⁴⁵⁵ egyrészt léteznie kell elismert, szervezett és független olyan jogi szakmának, amely hajlandó és ténylegesen képes is jogi szolgáltatásokat nyújtani, másrészt léteznie kell olyan ügyészi szervezetnek is, amely – bizonyos mértékű függetlenséget élvezve a végrehajtó hatalomtól – biztosítja, hogy a törvénysértések bíróság elé kerüljenek.⁴⁵⁶

(5) A jogállamiság alapvető fogalmi eleme az egyenlőség, ideértve a jogegyenlőség elvét, a törvény előtti egyenlőséget, valamint az indokolatlan diszkrimináció tilalmát és az egyenlő

⁴⁵¹ CDL-AD(2011)003rev IV. 52., 11.; CDL-AD(2016)007rev II. C., 17.

⁴⁵² Értve ezalatt a bírósági szervezetrendszer, valamint az ítélkező bíró függetlenségét egyaránt. Ld. CDL-AD(2016)007rev II. E. 1. a. és b., 20-22.

⁴⁵³ Mindez következik a hatalmi ágak elválasztásának demokratikus elvéből. CDL-AD(2016)007rev II. E., 20.

⁴⁵⁴ Ld. CDL-AD(2016)007rev II. E. 3., 27-28.

⁴⁵⁵ Ld. CDL-AD(2016)007rev II. E. 1. d. és e., 23-24.

⁴⁵⁶ CDL-AD(2011)003rev IV. 53-58., 11-12. Az ellenőrző lista kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés követelményéhez kapcsolódó benchmark-ként kezeli a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát; a tisztességes eljáráshoz való jogot; valamint az alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségét. Ld. részletesen CDL-AD(2016)007rev II. E., 20-28.

bánásmód követelményének érvényesülését.⁴⁵⁷ A Velencei Bizottság hozzátette, hogy a törvény előtti egyenlőség, valamint az egyenlő bánásmód követelménye úgy emberi jogi, mint jogállami alapelv.⁴⁵⁸

(6) A Velencei Bizottság állásfoglalása szerint a jogállamiság csupán „üres burok” lenne az emberi jogok megfelelő szintű érvényesülése nélkül, mint ahogy az emberi jogok tisztelete sem valósítható meg jogállamiság hiányában. A jogállamiság és az emberi jogok tisztelete szoros összefüggésben állnak egymással. Mindemellett bizonyos konkrét alapvető jogok érvényesülése kifejezetten jogállami követelmény (is), úgy mint pl. a tisztességes eljáráshoz való jog, vagy akár a véleménynyilvánítás szabadsága.⁴⁵⁹

Érdemes megjegyezni, hogy az emberi jogok tisztelete önálló benchmark-ként nem szerepel az ellenőrző listában, ugyanakkor fundamentális elvként meghatározza a jogállamiság minőségi értékelésének valamennyi aspektusát.

A Velencei Bizottság által kidolgozott sztenderd vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy a jogállamiság követelményrendszere olyan területeken is érvényesülést igényel, ahol részben vagy egészében magánszereplők, illetve nemzetközi szervezetek látnak el közfeladatokat.⁴⁶⁰

3.2.2. Jogállamiság mint az Európai Unió egyik alapértéke

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) 2. cikke a jogállamiságot mint a tagállamok közös értékeinek egyikét, a közösség fundamentális alapjai közé sorolja (a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, valamint az emberi jogok tiszteletben tartása mellett).⁴⁶¹

⁴⁵⁷ CDL-AD(2011)003rev IV. 62-65., 13.; CDL-AD(2016)007rev II. D. 2-4., 18-19. Az ellenőrző lista kifejezetten az egyenlőség követelményéhez kapcsolódó benchmark-ként kezeli az alkotmányos szinten rögzítettséget; a diszkrimináció tilalom elvét; a jogegyenlőséget; valamint a törvény előtti egyenlőséget. Ld. részletesen CDL-AD(2016)007rev II. D., 18-19.

⁴⁵⁸ CDL-AD(2011)003rev IV. 63., 13.

⁴⁵⁹ A jogállamisághoz leginkább kapcsolódó jogok többsége a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó jogok teszi ki, ugyanakkor más jogoknak is lehetnek jogállamisághoz tartozó konnotációi. Ilyen a véleménynyilvánításhoz való jog, amely lehetővé teszi a mindekorai kormányzat kritikáját, de itt említendő a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma is. CDL-AD(2011)003rev IV. 61., 13.; valamint CDL-AD(2016)007rev I. A. 31., 9.

⁴⁶⁰ CDL-AD(2016)007rev I. 16., 7.; valamint II. 56., 14.

⁴⁶¹ E közös európai alapértékeket – köztük a jogállamiságot – az Európai Unió Alapjogi Chartája preambuluma is kiemeli.

Ahogy arra Blutman László is felhívja a figyelmet, a jogállamiság egyaránt hat az Európai Unió belső és külső⁴⁶² működésére, miközben a tagállamok számára is iránymutatásul szolgál.⁴⁶³ Emellett hangsúlyozandó, hogy a jogállamiságból (pontosabban eleve az alapértékekből) fakadó követelményektől a nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek teljesítése érdekében sem lehet eltekinteni.⁴⁶⁴

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) még a Lisszaboni Szerződést megelőzően rögzítette, hogy a közösség jogi aktusait a deklarált alapelveknek való megfelelés szempontjából is felülvizsgálja, hangsúlyozva ezzel a közösség materiális értékekhez való kötöttségét.⁴⁶⁵

A jogállamiság fogalmát az alapítószerződések nem határozzák meg, így a Bíróságra hárult a feladat, hogy fokozatosan kibontsa annak tartalmát, ezzel ténylegesen is az uniós jog általános alapértékévé tegye azt.⁴⁶⁶ A *Les Verts*-ügyben mondta ki először a Bíróság, hogy az akkor még Európai Gazdasági Közösség olyan joguralmon alapuló közösség/jogközösség,⁴⁶⁷ ahol „*sem a tagállamok sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek*”,⁴⁶⁸ megteremtve ezzel a közösség jogi aktusainak felülvizsgálati lehetőségét.

⁴⁶² Az EU külső tevékenysége, nemzetközi szintű fellépése vonatkozásában az EUSz külön is deklarálja, hogy a 2. cikk szerinti alapelvek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye (EUSz 21. cikk), továbbá a csatlakozni kívánó országok számára is érvényesülést igényel (mint az ún. koppenhágai kritériumok egyike; EUSz 49. cikk).

⁴⁶³ BLUTMAN László: *A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felhívítás alatt*. Jogtudományi Közlöny, 2021/6. szám, 265-266.

⁴⁶⁴ Ld. C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi, az Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa egyesített ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2008:461, 303. pont

⁴⁶⁵ „Következésképpen az intézmények jogi aktusainak a Szerződéseknek és az általános jogelveknek való megfelelése tekintetében felülvizsgálat alá vannak vetve, csakúgy mint a tagállamok az Unió jogának végrehajtása során” (C-303/05. Advocaten voor de Wereld VZW és Leden van de Ministerraad között folyamatban lévő eljárásban 2007. május 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:261, 45.). Ld. még pl. a jogállamiságot *expressis verbis* is kiemelő C-354/04. P. Gestrona Pro Amnistia és társai kontra az Európai Unió tanácsa ügyben 2007. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:115, 51. pont; C-355/04. P. Segi és társai kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2007. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:116, 51. pont. Itt említhetők azon ítéletek is, amelyek nem emelik ki nevesítetten a jogállamiságot, de rögzítik, hogy a deklarált általános értékek felülvizsgálat alapját jelenthetik: pl. C-50/00. P. Unión de Pequeños Agricultores kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:462, 38-39. pont.

⁴⁶⁶ CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila: *A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában*. In CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések a demokraciával értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2022. 37.

⁴⁶⁷ Érdemes megjegyezni, hogy a francia szöveg a „communauté de droit” (jogközösség), míg az angol szöveg a „rule of law” (joguralom) kifejezést használja. A magyar fordítás a „jogközösség” kifejezést használta. Vö. CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila (2022) *i.m.* 37., valamint KECSMÁR Krisztián: *A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába?* Európai Tükör 2020/2. szám, 40-41.

⁴⁶⁸ 294/83. Parti écologiste „Les verts” kontra az Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1986:166, 23. pont

Az elmúlt évtizedek ítélkezési gyakorlata alapján elmondható, hogy a közösségi aktusoknak meg kell felelniük a legalitás és a jogbiztonság (ideértve a jogrendszer folytonosságának követelményét⁴⁶⁹ is),⁴⁷⁰ az arányosság elvének,⁴⁷¹ valamint alapvető követelményként rögzült,⁴⁷² hogy a közösségi eljárásokban érvényesülnie kell a jogállami igazságszolgáltatás alapvető feltételeinek,⁴⁷³ mint ahogy általában is elválaszthatatlan⁴⁷⁴ a jogállamiságtól az – egyébként az EUSz 2. cikkében önálló értéként kiemelt – alapvető emberi jogok tisztelete.⁴⁷⁵

Az uniós jogállamiság külső dimenziója vonatkozásában a *Yanukovych*-ügyben hozott ítéletet érdemes felidézni. E döntésében a Törvényszék egyrészt – kifejezetten az EUSz 21. cikkével összefüggésben – rögzítette, hogy adott esetben a jogállamiság érvényesülésének harmadik országban való előmozdítása kellő indok lehet EUMSZ 215. cikke szerinti korlátozó intézkedések elfogadásához, amennyiben az alkalmas az elérni kívánt cél

⁴⁶⁹ Először: C-23-68. Johannes Gerhardus Klomp kontra Inspektie der Belastingen ügyben 1969. február 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1969:6, 12-14. pont

⁴⁷⁰ Először egy 1961-es ügyben rögzítette a luxemburgi testület elődje, hogy a jogbiztonság és a legalitás összetartozó fogalmak. [C-42 and 49/59. Société nouvelle des usines de Pontlieue - Acieries du Temple (S.N.U.P.A.T.) kontra az Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága ügyben 1961. március 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1961:5, 87. pont] Egy előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság a következőképpen foglalta össze a jogbiztonság („*legal certainty*”) követelményét: „Közelebbről, a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a közösségi szabályozás tegye lehetővé az érdekelték számára az őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét (...). A jogalanyoknak ugyanis képeseknek kell lenniük arra, hogy egyértelműen megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (...).” (C-158/06. Stichting ROM-projecten kontra Staatssecretaris van Economische Zaken ügyben 2007. június 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:370, 25. pont)

⁴⁷¹ Az arányosság elve két szempontból is releváns. Az Európai Unió vonatkozásában elsősorban a közösségi hatáskörgyakorlás egyik alapvető korlátja az ún. szubszidiaritás mellett (EUSz 5. cikk), másodsorban azonban megjelenik a közösségi szintű alapjog-korlátozás vonatkozásában is. Előbbihez ld. pl. C-11-70. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel előzetes döntéshozatali ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1970:114, 16. pont; C-137/85. Maizena Gesellschaft mbH kontra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) előzetes döntéshozatali ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1987:493, 15. pont; C-210/00. Käserei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:440, 52. pont.

⁴⁷² E feltételeket ma már az Európai Unió Alapjogi Chartája külön is rögzíti. Ide tartoznak a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog, a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma. Ld. erről bővebben OSZTOVITS András (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésekhöz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.

⁴⁷³ A Bíróság kimondta, hogy az EUSz 19. cikke szerinti közösségi jogvédelem, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája által deklarált bizonyos igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jogok (a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog stb., ld. 47-50. cikkek) a jogállamiság értékéhez is kapcsolódnak. C-156/21. Magyarország által elsődlegesen az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelettel, másodlagosan annak egyes rendelkezéseivel kezdeményezett megsemmisítés iránti perben 2022. február 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:97, 160. pont

⁴⁷⁴ A Törvényszék *Yanukovych*-ügyben hozott ítélete kifejezetten hivatkozik a Velencei Bizottság 2016-os ellenőrző listájában [CDL-AD(2016)007rev] tett azon megállapításra, hogy az alapvető jogok tisztelete a jogállamiság fogalmából is következő követelmény (T-348/14. Oleksandr Viktorovich Yanukovych kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2016. szeptember 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:T:2016:508, 99. pont).

⁴⁷⁵ Vö. CHRONOWSKI Nóra (2022) *i.m.* 37.

eléréséhez;⁴⁷⁶ másrészt – összefoglaló jelleggel – a jogállamiság fogalmi elemeiként jelölte meg „a jogszerűség, a végrehajtó hatalom önkényessége tilalma, a hatékony bírósági felülvizsgálat és a törvény előtti egyenlőség” elveit, hozzátéve, hogy a korrupció ellenes küzdelem is a jogállamiság fogalmába illeszthető elvként jelenik meg bizonyos uniós jogi aktusokban.⁴⁷⁷

Az alapítószerződések adta jogi felhatalmazás keretén belül komoly kihívást jelent és számos politikai konfliktust eredményezett az, hogy miként lehet a jogállamiság tagállami érvényesülését előmozdítani, adott esetben pedig – annak legalább bizonyos aspektusait – szamon kérni. Közösségi hatásköröket érintő területeken kiemelhető az ún. kötelezettségszegési eljárás, amelynek eredményeként akár kényszerítő bírságot is kiszabhat a Bíróság alapítószerződésekből fakadó kötelezettségek megszegése miatt [EUSz 17. cikk, 19. cikk (3); EUMSZ 258-260. cikk]; valamint az előzetes döntéshozatali eljárás [EUSz 19. cikk (3); EUMSZ 267. cikk], amelynek segítségével a Bíróság – azon túl, hogy biztosítja az uniós jog értelmezésének és alkalmazásának egységét – a tagállami bírósági szervek joggyakorlatára hatva orientálhatja a tagállamokat az uniós alapértékek hatékonyabb érvényesülése érdekében. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezen eljárások nem elsősorban a jogállamiság érvényesülésének, minőségének vizsgálatára irányulnak, még ha ezek fontos eszközök is lettek az uniós jogállamiság koncepció fejlődésében.

Kifejezetten a jogállamiság tagállami érvényesülését előmozdítani hivatott puha eszközökön túl (mint pl. az uniós intézmények, tagállamok és a civil társadalom egymás közötti folyamatos párbeszéde a jogállamisági mechanizmus keretében) kiemelendő az EUSz 7. cikke szerinti eljárás, valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendeletével bevezetett uniós költségvetés védelmére fókuszáló jogállamisági mechanizmus. E rendelet már csak azért is jelentős, mert normatív szinten rögzíti a jogállamiság legfontosabbnak tekintett elemeit: „[...] a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és

⁴⁷⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2014-ben korlátozó intézkedések meghozataláról döntött egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben az akkori ukrain helyzetre tekintettel, annak érdekében, hogy hozzájáruljon a jog érvényesülésének és az emberi jogok tiszteletben tartásának helyreállításához Ukrajnában. A korlátozó intézkedésekkel érintett Oleksandr Viktorovych Yanukovych üzletember, a volt ukrán elnök, Viktor Fedorovych Yanukovych fia e döntés jogi aktusainak öt érintő részeit támadta meg. A Törvényszék ítéletében – egyebek mellett – megállapította, hogy a vagyon-befagyasztással érintett személyek jegyzékére való felvételre vonatkozó kritérium „megfelel a KKBP – EUSZ 21. cikkben megfogalmazott – céljainak, amennyiben az az ukrán állami pénzeszközök olyan hűtlen kezeléséért felelősként azonosított személyekre irányul, amely alkalmas a jogállamiság veszélyeztetésére Ukrajnában”. Ld. Yanukovych- ügy, T-348/14., ECLI:EU:T:2016:508. 117. pont. (ld. még 101-102. pontok).

⁴⁷⁷ Uo. 99-102. pont. A Yanukovych-ügyről ld. bővebben KECSMÁR Krisztián (2020) i.m. 37-40.

pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni” [2. cikk a)]. A rendelet ráadásul továbbmegy a jogállamiságot meghatározó elvek felsorolásán, meghatározza azt is, hogy mi veti fel biztosan a jogállamiság elvei sérelmének lehetőségét: „a) az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése; b) a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, vagy az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása; c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása” [3. cikk].⁴⁷⁸

A rendeletet Magyarország – Lengyelország támogatásával – megtámadta a Bíróság előtt, sikertelenül. Jelen fejezetben nem célom sem az egyes jogállamiság mechanizmusok értékelése, sem pedig megtámadott rendelet ügyében hozott döntés kritikai elemzése, csupán kiemelem a Bíróság jogállamiság fogalmi tartalmával összefüggő legfontosabb megállapítását.

A Bíróság álláspontja szerint a rendelet 2. cikkének a) pontjában összegzett, és a (3) preambulumbekkezdésre figyelemmel értelmezett jogállamiság elemek a Bíróság széleskörű ítélkezési gyakorlatára épülnek, azok tehát az uniós jogrend által elismert és pontosan meghatározott, a tagállamok által saját jogrendjükben is elismert és alkalmazott közös értékekből erednek.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Blutman László az uniós joggyakorlatot elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a jogállamiság sérelme alapvetően kumulatív jellegű (azaz számos a jogállamiság részét képező elv vagy szabály sérelmének összegződéséből áll össze), azonban előállhat egy olyan elv vagy szabály megsértésével is, amely valamilyen általános jogrendszerbeli hatása révén vet fel alapvető jogállamisági problémát (pl. nem biztosított a hatékony bírói jogorvoslat lehetősége). Az uniós joggyakorlat alapján legalább négyféle küszöb tűnik fel a Bíróság gyakorlatában: (1) „súlyos sérelem”, (2) „súlyos és tartós sérelem”, (3) „rendszerszintű jogállamisági problémák”, valamint (4) konkrét meghatározott jogállami jogsértések (2020/2029/EU rendelet 3. cikk és 4 cikk). Blutman László álláspontja szerint a jövő a „rendszerszintű jogállamisági problémák” mércéje előtérbe kerülésének kedvez. Ld. erről BLUTMAN László (2021) i.m. 264-265., valamint 269.

⁴⁷⁹ C-156/21. ECLI:EU:C:2022:97, 236-237. pont

Zárásként érdemes megjegyezni, hogy a Bíróság kezdetben törekedett az uniós alapértékek elhatárolt értelmezésére,⁴⁸⁰ a gyakorlat iránya azonban az elmúlt években határozottan megváltozott. A Bíróság egyre inkább egymással összefüggő, egymást feltételező elvekként kezeli az EUSz 2. cikkében deklarált alapértékeket.⁴⁸¹

3.3. Magyarország és jogállamiság

Hazánkban – ahogy arra Varga Zs. András felhívja a figyelmet – a történeti alkotmány idején a közjogi irodalom az alkotmányosság és nem a jogállamiság fogalmára épült.⁴⁸² A szocialista időkben értelemszerűen tagadták a jogállamiság eszméjét, majd egészen a rendszerváltozásig kellett várni arra, hogy előtérbe kerüljön a jogállamiság kérdése. A jogállamiság alapjait az új alkotmányos berendezkedéssel lefektették. Az akkor ideiglenesnek szánt új Alkotmány tartalmazta mindazokat a közjogi szabályokat, amelyek megkövetelhetők egy jogállami berendezkedéstől, azaz közjogi értelemben létrejött a jogállami kritériumoknak is megfelelő alkotmányos jog- és államrend. A polgári társadalom igényeinek megfelelően kiépült a jogvédelem új intézményrendszere, életre hívták a kelseni típusú Alkotmánybíróságot, részesei lettünk az Emberi Jogok Európai Egyezményének, utat nyitva az Emberi Jogok Európai Bírósága felé, valamint megjelentek az ombudsmani intézmények.⁴⁸³ Ugyanakkor a magyar jogállamiság fogalmát nem dolgozták ki.⁴⁸⁴

A „jogállami forradalmat” végső soron az Alkotmánybíróság vitte végig a német *Rechtsstaat* doktrína mentén. A testület felfogásában a jogállamiság eszménye olyan deklarált alkotmányos norma, amely az egész alkotmány jellegét meghatározza.⁴⁸⁵ Ahogy azt a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rögzítette, a jogállamiság a köztársaság egyik alapértéke, amelynek tartalmát az alkotmány rendelkezései részletezik, ugyanakkor nem merítik ki teljesen. Ezzel összefüggésben a testület azt is hangsúlyozta, hogy a jogállamiságot deklaráló norma nem kiegészítő, másodlagos szabály; önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.⁴⁸⁶ Ekként a jogállamiság elve

⁴⁸⁰ Blutman László a szabadság és a demokrácia érvényesülését, az emberi jogok tiszteletben tartását, valamint konkrétan a pluralizmus elvére épülő (fair) jogalkotás követelményét emelte ki mint a Bíróság által a jogállamiságtól elkülönülten kezelt értékeket, elveket.

⁴⁸¹ Vö. BLUTMAN László (2021) *i.m.* 266-268.

⁴⁸² VARGA Zs. András: *Jogállamiság-felfogások Magyarországon*. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam, Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Kódex Nyomdaba Kft., Pécs, 2016. 295.

⁴⁸³ TAKÁCS Péter (2004) *i.m.* 251-252.

⁴⁸⁴ VARGA Zs. András (2016) *i.m.* 300.

⁴⁸⁵ JAKAB András (2009) *i.m.* 73.

⁴⁸⁶ ABH 1992, 59, 64-65.

önálló alkotmányjogi norma.⁴⁸⁷ A több, mint két évtizeden át gazdagított, kibontott jogállamisági követelmények kiinduló pontja az a gondolat volt, hogy Magyarország jogállammá nyilvánítása ténymegállapítás és program is egyszerre,⁴⁸⁸ tiszteletben tartása és érvényesítése pedig a közhatalmi szervek folyamatos kötelessége. Magát a jogot pedig nem lehet politikai eszközként használni, politikai törekvések csak az alkotmány keretei között valósíthatók meg.⁴⁸⁹ Ezzel együtt az Alkotmánybíróság nem határozta meg a jogállamiság koncepcionális fogalmát (szemben az Európai Unió Bíróságával), hanem esetről-esetre rögzítette, hogy pontosan mely elveket, intézményeket tekint a jogállamiság alapértékéből fakadó követelménynek.

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat alapján elmondható, hogy a testület a jogállamiság formális aspektusát helyezte előtérbe; azaz a jogállamiság azon garanciáit, amelyek az állam hatalmát formális szempontok szerint korlátozzák.⁴⁹⁰ Ez olyannyira igaz, hogy amikor bizonyos formális és materiális értékek konfliktusba kerültek egymással, a testület rendre a formális jogállamiság mellett foglalt állást az igazságossággal szemben.⁴⁹¹

Nem véletlen tehát, hogy a testület már a kezdetektől kitüntetett szerepet tulajdonított a jogbiztonságnak, amelyet a jogállamiság nélkülözhetetlen – elsősorban⁴⁹² a jogalkotót kötő – követelményeként határozott meg,⁴⁹³ és amellyel szemben – ahogy azt a Zétényi-Takács

⁴⁸⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 84.) E felfogás következményeként fordulhatott elő, hogy (1) a testület olyan jogelveket és szabályokat is alkotmányos rangra emelt, amelyeket nem az alkotmány, hanem alacsonyabb szintű jogforrások rögzítettek; továbbá (2) olyan esetekben is a jogállamiságra hivatkozott, amikor lett volna hivatkozható *lex specialis*. Ld. erről GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) *i.m.* 156.

⁴⁸⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77, 80.)

⁴⁸⁹ CHRONOWSKI Nóra: *A jogállamiság még mindig program...* In CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadságszerető embernek, Liber Amicorum, István Kukorelli*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 37.

⁴⁹⁰ A testület korán leszögezte, hogy az „*anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradván valósulhat meg*”. A testület megítélése szerint az alkotmány nem az „*anyagi igazság érvényesülésére*” biztosít alanyi jogot, azonban biztosítani szükséges az azt többnyire elérni képes tisztességes eljárás feltételeit. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65-66.; az Alaptörvényt követően kiemelhető még a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, ABH 2014, 863, 888.]

⁴⁹¹ Jakab András az Alaptörvényt megelőző alkotmánybírósági gyakorlat kapcsán hívta fel a figyelmet arra, hogy „*az AB igen gyakran polemikus éllel használta a formális jogállamiság fogalmát, s hangsúlyosan kiállt a formális felfogás mellett akkor, amikor a tartalmi jogállamiság-fogalom bizonyos felfogásait nem akarta alkotmányos rangra emelni*”. Álláspontja szerint ez markánsan szembetűnő pl. a Zétényi-Takács-féle igazságtételi törvényt alkotmányellenesnek nyilvánító 11/1992. (III. 5.) AB határozatban (ABH 1992, 77, 82.), amelyben a testület kifejezetten elutasította a természetjogi érvelést. Ld. GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) *i.m.* 201.

⁴⁹² De messze nem kizárólagosan. Kifejezetten a bíróság jogalkalmazó tevékenysége vonatkozásában is kimondta a testület a jogbiztonság érvényesülésének szükségét. „*A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.*” [3026/2015. (II. 9.) AB határozat, ABH 2015, 1244, 1254.]

⁴⁹³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat; ABH 1992, 59, 65. Külön is érdemes kiemelni, hogy e tételt az alkotmánymódosító hatalmi funkció vonatkozásában is kimondta a testület a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban (ABH 2012, 347, 395.).

féle igazságtételi törvény vonatkozásában leszögezte – az igazságtalan helyzet önmagában nem elégséges érv.⁴⁹⁴ Az alkotmánybíróági gyakorlat nem változott ezen a téren, ezzel együtt megjegyzendő, hogy nem kizárt, hogy egyfajta igazságossági mérce mint mérlegelési szempont konkrét ügyekben befolyásolhatja a vizsgált jogi norma alkotmányosságának megítélését. Ennek tényleges alapját az Alaptörvény értelmezi szabályai adhatják [R] cikk (3), valamint 28. cikk].⁴⁹⁵ E szabályok pedig – végső soron, az alkotmány- és jogértelmezésen keresztül – olyan célok figyelembevételét is megkövetelik mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás során, mint az „igazság” kiteljesítése, vagy éppen a „közjó”, illetve az „erkölcs”.

A testület a jogbiztonság számos aspektusát megjelölte már döntéseiben. Ezek alapvetően a következők szerint rendszerezhetőek: (ad 1) a jogviszonyok önkénnytől mentes, általános jelleggel való szabályozásának követelménye, (ad 2) a jogforrási hierarchia érvényesülése, (ad 3) a formalizált jogalkotási rend, (ad 4) a jogalkalmazás törvényessége, eljárási kötöttsége és a tisztességes eljárás követelménye, (ad 5) a jogkövetés és a jogalkalmazás lehetővé tétele a szabályszerű nyilvánosság, a normavilágosság, a kellő felkészülési idő és a terhes visszaható hatály tilalma által, (ad 6) a jog kiszámíthatósága, minimális stabilitása, (ad 7) a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem, valamint (ad 8) a jogrendszer minimális hatékonysága, a jog megfelelő szintű érvényesülése.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ „Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. Ilyen kivétel például a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján folyt. Ezt az alkotmányos büntetőjog követeli meg. A jogviszonyok igazságtalan eredménye viszont önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77. 82.]

⁴⁹⁵ A deviza alapú kölcsönszerződésekkel összefüggő kérdéseket szabályozó törvény normakontrollja vonatkozásában jegyezte meg a testület, hogy ha „a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán az alapvető jogaik kerülnek veszélybe, ezek védelme az állam (és minden hatalmi ág) – jogállamiságból és a jogbiztonságból is eredő – elsőrendű kötelessége [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]”. [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2014, 964, 982-983.]

⁴⁹⁶ Kifejezetten alaposan vizsgálta a jogbiztonságból fakadó alkotmányos követelményeket GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) i.m. 163-193. Ld. még TÓTH J. Zoltán: *A jogállamiság tartalma*. Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám, 198-199.; BIHARI Mihály: *A jogállam az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatai alapján*. In PATYI András és LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014. 58-60.; HOLLÓ András: *Az alkotmányos jogállam védelme az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlatában*. Új Magyar Közigazgatás, 2011/4. szám, 15-22.; valamint VARGA Zs. András: *Jogállamiság*. In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020. 391-392.

A testület által kibontott jogállamiság legmarkánsabb összetevői a következők: (ad 1) a törvények uralma,⁴⁹⁷ (ad 2) a jogbiztonság,⁴⁹⁸ (ad 3) a független igazságszolgáltatás⁴⁹⁹ mellett érvényesülő jogvédelem, (ad 4) a hatalommegosztás,⁵⁰⁰ valamint (ad 5) az alapvető jogok tisztelete⁵⁰¹.⁵⁰² E felsorolásból a hatalommegosztásból fakadó követelmények (úgy mint a hatalomösszpontosítás és az önkényes hatalomgyakorlás kizárása, a politikai hatalmak határköri elválasztottsága, az igazságszolgáltatás politikai hatalmaktól való függetlensége, valamint az államhatalmak jóhiszemű együttműködése)⁵⁰³, az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme, valamint a jogegyenlőség tekinthető a materiális jogállamiságból fakadó értékeknek.⁵⁰⁴

⁴⁹⁷ Ahogy arra a testület az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit vizsgáló határozatában rávilágított: „[118] Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja. [119] Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. [...] Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere.” [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, 403.] Mindebből egyenesen következik, hogy még az alkotmánymódosító sem gyakorolhatja hatalmát önkényesen, döntései mind eljárási, mind tartalmi szempontból alávetettek a „jog uralmának”.

⁴⁹⁸ „[71] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH ABH 2014, 964, 988.]

⁴⁹⁹ A testület egyértelműen rögzítette, hogy a bírói függetlenség és önállóság – mint megkérdőjelezhetetlen alkotmányos érték – az alapvető jogok és a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója. [54/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 421, 433-434.] „A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája. A független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés egyik fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja. Ugyanakkor nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is” [4/2014. (I. 30.) AB határozat, ABH 2014, 79, 87.]

⁵⁰⁰ Ld. erről a hatalommegosztásról szóló fejezetet.

⁵⁰¹ A testület alapvetően a jogállamiság fogalmától függetlenül értelmezte az alapvető jogok rendszerét, ugyanakkor a köztársasági elnök kinevezést megtagadó döntési lehetőségeivel összefüggésben a következőt jegyezte meg: „Jogállamban az államszervezet demokratikus működésének éppúgy, mint az alapjogok biztosításának jogi garanciái vannak, amelyek személyre tekintet nélkül működőképeseek.” [36/1992. (VI. 10.) AB határozat; ABH 1992 207, 216.] A deviza alapú kölcsönszerződések kérdéskörében pedig a tömegeket érintő, alapvető jogok érvényesülését veszélyeztető súlyos válsághelyzet esetén való, alapjogvédelmi célú állami beavatkozási kötelezettséget is összekapcsolta a jogállamiság és a jogbiztonság követelményével. [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2014, 964, 982-983.]

⁵⁰² CHRONOWSKI Nóra (2017) *i.m.* 38. Érdekesség, hogy bár Chronowski Nóra szerint a testület a jogegyenlőség biztosítását is a jogállamiság elvéhez kötötte, ez azonban az alkotmánybírási gyakorlat alapján maximum közvetve, a demokrácia-elvvel, valamint az általános egyenlőségi szabállyal (Alaptörvény XV. cikk) összefüggésben igazolható. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatáról ld. bővebben GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) *i.m.* 163-210.

⁵⁰³ Ld. erről a *Hatalommegosztás-elv* fejezetben (II.2.) írtakat.

⁵⁰⁴ Ld. GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) *i.m.* 200-210.; vö. TÓTH J. Zoltán (2019) *i.m.* 320.

Az elmúlt évtizedben az Alkotmánybíróság gyakorlata nem alakított érdemben a magyar jogállamiság koncepcióján. Ennek egyik oka, hogy az *actio popularis* megszűnése és az alkotmányjogi panasz intézményének kiterjesztése jelentős változást hozott az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek tekintetében.⁵⁰⁵ Ennek eredményeként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság értelmezése és érvényesítése már nem tekinthető hangsúlyosnak a panasz-domináns alkotmánybíráskodás során.⁵⁰⁶

3.4. A jogállamiság határa

A jogállamiság a demokratikus hatalomgyakorlás érvényesülését célzó államhatalmi rendezőelv. Ennek megfelelően a hozzárendelt követelményeknek és jogi garanciáknak nem lehet demokrácia-ellenes hatásuk. A demokrácia elvéhez tartozó attribútumokra figyelemmel⁵⁰⁷ mindez azt jelenti, hogy az alkotmányosság és törvényesség nevében létrehozott és alkalmazott kontrollmechanizmusok nem vezethetnek a demokratikus folyamatok során, szabad és tisztességes politikai verseny eredményeként létrejövő politikai többség kormányzóhatalmának kiüresítéséhez, *de facto* elvonásához.

E tekintetben a legmarkánsabb szakirodalmi kritikák a kormányzó többség hatalmát korlátozó bírósági vagy alkotmánybírósági normakontrollra, azaz alkotmánybíráskodás államhatalmi funkcióra irányulnak. A hazai jogirodalomban Varga Zs. András, Varga Csaba, de különösen Pokol Béla képviseli azt az álláspontot, hogy a túlzottan aktivista, önkényesen kiterjesztő értelmezést alkalmazó bírák/alkotmánybírák lényegében nyers politikai érdekek mentén, önkényesen kényszerítik akarataikat a legitim politikai döntéshozókra.

Varga Zs. András „totális” jogállamként azonosítja azon rendszereket, ahol az absztrakt, „*részletezés nélkül deklarált*” elvek (köztük maga a jogállamiság is) és alapjogok túlzottan szabad bírói értelmezésből fakadó jogfejlesztés, sőt „*valójában jogkiterjesztés*” révén a

⁵⁰⁵ Itt érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten leszögezte, hogy „a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” [Ld. pl. 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, 1802, 1803.; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2016, 492, 518.; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, ABH 2018, 62, 69.; 7/2022. (IV. 26.) AB határozat, ABH 2022, 242, 246.] Az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek terén bekövetkezett változásról ld. TÓTH J. Zoltán: *Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után*. Glossa Iuridica, 2018/3-4. szám, különösen 13-19.

⁵⁰⁶ Az Alkotmánybíróság ügyeinek elsőprő többsége valamelyik alkotmányjogi panasz-fajta. A testület a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatában kimondta, hogy „az indítványozók alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, azaz a jogállamiság követelményének sérelmére önmagában – Alaptörvényben biztosított jog megjelölése nélkül – nem hivatkozhatnak” [171]. E kérdéskörrel ld. CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna: *Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma*. MTA Law Working Papers, 2017/25. 13-18.; valamint VARGA Zs. András (2020) i.m. 393.

⁵⁰⁷ Vö. A demokrácia-elvből kiolvasható alapvető követelmények cím (II.1.4.) alatt írtakat.

demokratikus jogalkotó kiszolgáltatottá válik, lényegében teljes kontroll alá kerül.⁵⁰⁸ Ekkor a „bálvánnyá” való jogállamiságban összemosódik a „*rule of law* és *rule by law*”, és ami „*az önkényes hatalomgyakorlás ellen kívánt védelmet nyújtani, az önkényes hatalomgyakorlás eszközévé vált*”. Varga Zs. András álláspontja szerint ezt a helyzetet azzal lehet megelőzni, illetve orvosolni, ha – ténylegesen is biztosítva a hatalommegosztást – túllépünk a bírói hatalom dogmáján, konkretizáljuk a jogállamiság tartalmát, hozzákötve azt a közjó fogalmához (*salus populi suprema lex esto*, vagy *salus animarum suprema lex esto*), miközben elismerjük a jog kormányzásban való eszköz jellegét.⁵⁰⁹

A jogállamiság totális és bálvány jellegét hangsúlyozza Varga Csaba is, kiemelve egyúttal, hogy az amúgy *ab ovo* heterogén és ezáltal bizonytalan taralmú fogalom mára – az ideológiavezérelten önkényes „*retorikus túlhasználat*” miatt – teljesen elhasználódott, jelentésnélkülivé⁵¹⁰ vált.⁵¹¹ Álláspontja szerint ilyen helyzetben egy „*intervencionalista*”, „*hiperaktivista*” hozzáállású bírói/alkotmánybírói hatalom a jogállamiságra hivatkozva könnyedén, valójában demokratikusan nem igazolható módon – és így lényegében „*bírói szabotázst*” elkövetve – vonhatja szoros ellenőrzés alá az államot, egyfajta „*bíróuralom*” („*judgeocracy*”) létrehozva ezzel.⁵¹² Ezzel együtt Varga Csaba nem vonja kétségbe a független bírósági/alkotmánybírói ellenőrzés létjogosultságát; azt ugyanakkor hangsúlyozza, hogy ügyelni kell annak kiegyensúlyozott, helyes mértékére,⁵¹³ biztosítva egyúttal azt, hogy a jog mint normarendszer az univerzalizmus jegyében ne szakadjon el az adott társadalom saját valóságától és tényleges igényeitől.⁵¹⁴

⁵⁰⁸ Ld. VARGA Zs. András (2015) *i.m.* 19., 25-27, valamint 192-195.

⁵⁰⁹ Ld. Uo. 28-31.

Itt fontos kiemelni, hogy a bár jognak valóban van eszközjellege, mint a kinyilvánított politikai akarat realizálásához szükséges alapvető biztosíték; ugyanakkor – felidézve Takács Péter vonatkozó megállapításait – nem tekinthető pusztán eszközként, az ugyanis „*a modern európai állam hagyományát tagadó totalitarizmusok és alkalmi diktatúrák velejárója, vagy valamilyen társadalom-, állam, esetleg jogfejlődési diszfunkció*”. Vö. TAKÁCS Péter (2004) *i.m.* 207.; TAKÁCS Péter (2022) *i.m.* 205-208.

⁵¹⁰ Érvelése szerint, ha az adott jogi kultúrák sajátosságai mentén formálódott, ezáltal pedig eltérő jogállamiság-konceptióból mégis valamiféle univerzális követelményt kívánunk kiolvasni, csupán annyit mondhatunk, hogy – Jeremy Waldront idézve – a „*joguralom nyitottságot és átláthatóságot tanácsol a kormányzásban [...]*”. VARGA Csaba (2022) *i.m.* 374.

⁵¹¹ Ld. VARGA Csaba: *Eszményből bálvány? A jogállamiság és színeváltozásai*. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVGORAC-MTATK, Budapest, 2015, 261-276.; VARGA Csaba (2022) *i.m.* különösen 371-374.; valamint 395-421.

⁵¹² Ld. VARGA Csaba (2022) *i.m.* 386-391.; valamint VARGA Csaba: *Rule of Law. Contesting and Contested*. Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, Budapest, 2021, 311-312. Hasonlóan érvel Richard Bellamy is, vö. BELLAMY (2022) *i.m.* 95-96.

⁵¹³ VARGA Csaba (2022) *i.m.* 408.

⁵¹⁴ Ld. VARGA Csaba (2022) *i.m.* különösen 348-358. 426-440., valamint kifejezetten a magyar Alkotmánybírói kezdeti gyakorlatával összefüggésben 138-170.

Pokol Béla szintén a domináns hatalmi pozícióba kerülő alkotmánybíróságok okozta, a jogállamiság alapjellemzőit kikezdő demokrácia deficitre hívja fel a figyelmet jurisztokrácia-elméletében. Álláspontja szerint, ha „*az alkotmánybírák a politika demokrácia törvényhozási többségét szűk gyeplő közé fogva, többé-kevésbé részletesen meghatározzák a lehetséges törvényi tartalmakat*”, azzal elveszik a többségtől a politikai prioritások meghatározásának képességét, miközben a közigazgatást is bírói hatalom alá rendelik. Mindez lényegében új, klasszikus hatalommegosztás alapszerkezetét felváltó, félparlamentáris jellegű jurisztokratikus kormányformát, bírói államot hoz létre; ahol a választások pusztán a rendszer legitimálását szolgálják, miközben a lényeges politikai döntések a tárgyalótermekben dőlnek el.⁵¹⁵ Pokol Béla – Bernd Rüthers elemzésére alapozott – álláspontja szerint ezt a helyzetet alapvetően a következő tényezők együttállása okozza: (1) az alkotmánybíróságok középpontba helyezése (különösen, ha mindez az alkotmányozó hatalom *de facto* elsajátítását és – esetjogban kifejeződő – pszeudoalkotmány létrehozását eredményezi);⁵¹⁶ (2) a törvények szövegétől és a jogalkotó szándékától elszakadó objektív értelmezés elsődlegessége⁵¹⁷; (3) a precíz szabályok fölé helyezett, illetve azokat felváltó általános, a bírók eseti döntéseire közvetlenül ható jogelvek, alkotmányos elvek, emberi jogok és alkotmányos értékek elterjedése;⁵¹⁸ (4) a perlési politizálás megjelenése;⁵¹⁹ (5) valamint a habermasi diskurzusmorál, a deliberatív demokrácia eszme és az „*emberjogi ideológia*”⁵²⁰ meghatározóvá válása.⁵²¹ Megjegyzendő, hogy Pokol Béla nem *en bloc* az alkotmánybíráskodás mint államhatalmi funkció szükségét vitatja, hanem a már alkotmányozó, illetve kormányzóhatalmi jelleggel megnyilvánuló túlzottan aktivista bírói/alkotmánybírói attitűdöt, amelyhez hozzájárul nemzetközi főbírói testületek – meglátása szerint globális, kozmopolita eszmék mentén való – hatalmi kontrolltörekvése.⁵²²

⁵¹⁵ Ld. POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus, Budapest, 2017, 11-13.

⁵¹⁶ Ebben markáns szerepet játszik – különösen – az alkotmányhoz való monopolizált hozzáférés, valamint a törvényt megsemmisítés lehetősége. Ld. uo. 23-27.

⁵¹⁷ Ld. bővebben uo. 28-30.

⁵¹⁸ Ld. bővebben uo. 30-34.

⁵¹⁹ Amikor egyes társadalmi csoportok az absztrakt és politikailag könnyen hajlítható alapjogokra hivatkozással a bíróságokon igyekeznek politikai céljaikat érvényesíteni. Ld. bővebben uo. 34-35; valamint POKOL Béla: *A perlési politizálás dilemmái*. Jogelméleti Szemle, 2000/4. szám

⁵²⁰ Ld. bővebben uo. 36-38.

⁵²¹ Uo. 13.

⁵²² Uo. 79.

Alapvetően mindhárom szerző negatívan értékeli a nemzetközi, de különösen az európai emberi jogi, illetve uniós jogi harmonizációs törekvéseket. Pokol Béla azonban kifejezetten hosszan, elsősorban jogszociológiai elemzések mentén érvel amellett, hogy olyan globális, kozmopolita eszmék mentén zajló – nemzetközi alkotmány-tanácsadó szervek, intézethálózatok és alapítványok által támogatott és ösztönzött – politikai jellegű hatalmi törekvés jelenik meg e bírói fórumok ítélkezési tevékenységében (gyakran a konkrét bírói ítélkezési függetlenségét is kikezdő módon), amely európai jurisztokráciának, sőt már globális szintű

Az alkotmánybíráskodást érintő külföldi szakirodalmi kritikák közül érdemes kiemelni Jeremy Waldron, valamint Richard Bellamy vonatkozó gondolatait. Mindkét szerző hosszan érvel amellett, hogy egy valóban demokratikus rendszerben nincs szükség alkotmánybíráskodásra.

Jeremy Waldron álláspontja szerint a politikai kérdések megvitatása a törvényhozás funkcióhoz tartozik, a jogállamiság elvéből pedig nem következik az alkotmánybíráskodás (*judicial review*) szükségessége. Ezzel együtt nem tekinti az alkotmánybíráskodást összeegyeztethetetlennek a jogállamisággal, ugyanakkor markánsan érvel amellett, hogy a bírói hatalom nem rendelkezik kellően erős legitimációval a demokratikus döntéshozatal felülvizsgálatához, miközben az arra való alkalmassága is – különösen annak antidemokratikus, a társadalmi részvételt kizáró döntéshozatali jellege miatt – legalább vitatható. Alapvető tézise, hogy a bírói hatalom nem szüntetheti meg az emberek uralmát [*rule of men (by law)*], a társadalomra elsősorban a törvények konkrét ügyekben való értelmezésével hathat. Waldron mindehhez elengedhetetlen feltételként rögzíti, hogy a törvényhozás során érvényesülniük kell olyan procedurális követelményeknek, amelyek biztosítják közügyekben való – politikai egyenlőségen alapuló, méltányos és felelősségteljes mérlegelést biztosító, azaz – demokratikus döntéshozatalt.⁵²³

Richard Bellamy szerint egy demokráciában a többségi döntéshozatalt korlátozó intézkedések a legjobb esetben is tévesek (a legrosszabb esetben pedig „*felforgatják az általuk védeni kívánt alkotmányos értékek demokratikus alapjait*”). A bírák/alkotmánybírák

„alkotmányoligarchiának” tekinthető. Ez az álláspont jelenik meg Prugberger Tamásnak az Európa-egységesítési terv – Nemzetállamok nélkül c. könyvében is. Több szerző – nem kétségsbe vonva az egyes jogrendszereket érő globális hatásokat – vitatja, hogy mindez a demokratikus legitimitációt kikezdő, globálisan (vagy akár csak euroatlanti szinten) egységes hatalmi törekvésként lenne értékelhető (Halmai Gábor szerint mindez csupán összeesküvéselemlet). E szerzők – összességében megragadott – álláspontja szerint az államok erősödő kölcsönös – gazdasági, politikai és jogi – függőségi helyzetében természetes folyamatnak tekinthető, hogy a bírói fórumok különféle módokon alkotmányos párbeszédet folytatnak. Az ebből fakadó bizonyos mértékű harmonizációt, univerzalizációt, illetve többszintű alkotmányos térség kialakulását pedig inkább pozitív, a jogállamiságot erősítő tendenciának értékelik. Vö. CHRONOWSKI Nóra: *Globális vagy lokális alkotmányosság?* Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám, 19-31. DRINÓCZI Tímea: *Jurisztokrácia és alkotmányoligarchia vagy többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem? Reflexiók Pokol Béla írására.* Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám, 32-45.; HALMAI Gábor: *Egy „alkotmányoligarchia” megjegyzései, avagy miről érdemes és miről nem jogtudományi vitát folytatni.* Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám, 46-54.; POKOL Béla (2017) i.m. 53-82.; POKOL Béla: *Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 24-68.; PRUGBERGER Tamás: *Európa-egységesítési terv – Nemzetállamok nélkül.* Kairosz Kiadó, Budapest, 2021, 167-169., 172-189.; VARGA Csaba (2015) i.m. 266.; VARGA Csaba (2022) i.m. különösen 328-339., 359-362., 375-381., 433-442.; VARGA Zs. András (2015) i.m. 19-21.

⁵²³ Különösen az alkotmányos jogokon alapuló bírósági felülvizsgálatot tekinti helytelennek, mivel – álláspontja szerint – egy demokratikus társadalom velejárója, hogy az egyes alkotmányos jogok vonatkozásában nézeteltérések vannak; e nézeteltérések pedig nem tekinthetők diszfunkciónak. Ld. bővebben WALDRON (2010) i.m. 21-25.; WALDRON, Jeremy: *The Core of the Case Against Judicial Review.* The Yale Law Journal, Vol. 115, 1348-1406.

döntései mögött ugyanúgy részrehajló politikai értékválasztás húzódik meg, mint a kormányzás aktusai mögött, miközben maga az eljárás nem biztosítja az érdekelt kompromisszumának vagy legalább kölcsönös figyelembevételének lehetőségét. Ennek okán a bírói/alkotmánybírói kontroll még jó szándék mellett is önkényes és aláássa a jogállamiságot, így nem alkalmas a demokrácia biztosítására. Ezzel szemben a demokratikus folyamatok önmagukban biztosítják a kormányzás ellenőrzését és a politikai felelősség érvényesítését, miközben lehetőséget teremtenek az érdekegyeztetések mentén való kompromisszumkötésre. Ilyen értelemben a „*jogállamiság tehát nem más, mint az emberek demokratikus uralma*”.⁵²⁴

Az alkotmánybíráskodás szükségességét eleve kétségbe vonó álláspontok mindenképpen szélsőségesnek tekinthetők, különösen, ha még a demokratikus folyamatok bírósági/alkotmánybírói védelmét sem tartják indokoltnak. Nehezen meghatározható azonban az, hogy mi tekinthető a demokratikus politikai döntéshozatal ideális mértékű kontrolljának. A kontroll mértéke, valamint annak lehetséges és tényleges következményei önálló kutatást igényelnének, ezek részletes vizsgálata – mind módszertanát, mind terjedelmét tekintve – szétfeszítené jelen disszertáció kereteit. E pontban csupán összegzem az álláspontomat, kiemelve néhány kardinálisnak vélt tényezőt.

Az alkotmánybíráskodás államhatalmi funkció mindenképpen többségellenes tevékenység. A jogállamiság kontextusában értelmezett célja, hogy (1) érvénytelenítse/hatálytalanítsa az alkotmányellenes aktusokat, legyen szó akár az alkotmányos követelményeket figyelmen kívül hagyó jogalkotásról vagy éppen a kormányzó többség alkotmányellenes értékválasztáson alapuló döntéséről; (2) miközben biztosítja, hogy a mindenkori politikai többség aktuálisan domináns hatalmi helyzetében ne tudja kisajátítani a kormányzóhatalmat, illetve lebontani a demokratikus folyamatokat és kontrollmechanizmusokat.

Fontos hangsúlyozni, az alkotmánybíráskodás szigorúan célhoz és tartalomhoz kötött, *ultima ratio* jellegű államhatalmi tevékenység, alkotmányos legitimációja nem biztosítja a politikai döntéshozatal szükségtelen kontrollját. Hogy pontosan mi tekinthető szükségtelennek, nem egyértelmű kérdés. Úgy gondolom, annyi azonban rögzíthető, hogy amíg a bírósági/alkotmánybírói kontroll hatása nem mutat túl (1) a politikai közösség által alkotmányosan artikulált értékek és követelmények számonkérésén, valamint (2) a tiszta politikai versenyből fakadó természetes – exkluzivitás és monopol hatalmi pozíció felé

⁵²⁴ Ld. bővebben BELLAMY (2022) *i.m.* különösen 56-64., 92-97., 142-157., 247., 293., 351-433., 433-438.

mutató – antidemokratikus tendencia kordában tartásán (azaz az egyes, politikai értelemben kisebbségbe szorult vagy eleve csekély politikai befolyással rendelkező társadalmi rétegek védelmén),⁵²⁵ nem beszélhetünk sem demokráciadeficitről, sem a kormányzóhatalom (főleg nem az alkotmányozó hatalom) *de facto* elsajátításáról.

Számos körülmény befolyásolja a bíróságok/alkotmánybíróságok politikai döntéseket érintő ítélezési gyakorlatát (mint pl. az adott jogrendszer és jogi kultúra sajátosságai, a jogászképzés minősége, a kiválasztás folyamata, a domináns jogértelmezési módszerek, vagy éppen az ítélezési tevékenység jogszociológiai körülményei). Igazodva a disszertáció módszertani kereteihez és a terjedelmi korlátokhoz, ehelyütt csak az alkotmány- és jogértelmezés vonatkozásában emelem ki az általam kardinálisnak vélt szempontokat. Kiindulópontként rögzítendő, hogy a jog – mind az alkotmányos alapjait, mind pedig a konkrét jogszabályokat tekintve – politikai értékválasztások „időben és térben” szétszóródó láncolatán alapul, miközben összhangban kell lennie a „társadalmi viszonyok objektív törvényszerűségeivel”, valamint – egy szükséges minimumot elérő szinten – a mindenkori társadalmi morállal.⁵²⁶ Másodszor, a jog tartalma – és ezen keresztül a jogalkotás során artikulált politikai akarat – elsődlegesen a különféle jogforrási szinteken, de rendszerben megjelenő konkrét normaszövegből ismerhető meg.

Ameddig az alkotmánybíráskodás során alkalmazott alkotmány-, illetve jogértelmezés – legyen szó bármennyire is absztrakt rendelkezésekről, illetve azokra való hivatkozásról – (1) tiszteletben tartja a normaszövegekből észszerűen megismerhető és az adott társadalmi kontextusba helyezett, népakaratot megjelenítő⁵²⁷ alkotmányozói vagy törvényhozói szándékot,⁵²⁸ (2) nem vezet az értelmezés tárgyát képező normaszövegekből észszerűen le nem vezethető – azaz *contra legem*, illetve *contra constitutionem* – eredményre, (3) hatását tekintve pedig nem csúszik burkolt alkotmányozásba vagy kormányzásba; nem beszélhetünk

⁵²⁵ Mindez ugyanúgy hozzátartozik a hatalomgyakorlás mögött álló demokratikus legitimációhoz, mint az, hogy a politikai többségnek kell meghatároznia a kormányzás irányát. Ld. erről a demokratikus legitimáció és a demokrácia közérdekűsége c. részben írtakat.

⁵²⁶ Peschka Vilmos több mint fél évszázada érvelt amellett, hogy a jognak kapcsolatban kell lennie a társadalmi viszonyok objektív törvényszerűségeivel, különben a „*jogi normák gyakorlati jelentéktelensége és hatástalansága ezt előbb vagy utóbb nyilvánvalóvá teszi*”. A jog moralitással való összefüggésére, kapcsolatára pedig már a Radbruch-formula vonatkozásában utaltunk. Vö. PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és Jogalkotás*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1965. 243-253.; HART (2012) i.m. 201-204.; RAZ (1979) i.m. 176-177.

⁵²⁷ Ahogy arra Cservák Csaba felhívja a figyelmet, e tekintetben „*nem elhanyagolható kérdés, hogy a parlament valóban a népakaratot testesíti-e meg*”. Ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy ha „*népszuverenitásnak csak formális értelemben vett letéteményese a parlament, úgy a jurisztokrácia aggályai kicsit árnyaltabb megközelítést érdemelnek*”. CSERVÁK Csaba: *A jurisztokrácia aggálya és az ellentmondások feloldása*. Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám, 60-61.

⁵²⁸ Az egyes bírának/alkotmánybíráknak nem lehet saját értékválasztása, ahogy arra a parlamentarizmus és hatalommegosztás c. részben utaltam, döntéseiket az alkotmányosság és törvényesség – mint e kontextusban értékrendszer – feltétlen érvényesülésének az igénye kell, hogy meghatározza.

önkényes bírói értelmezésről, igazolhatatlan aktivizmusról.⁵²⁹ Az alkotmánybíráskodás kontextusában mindez azt jelenti, hogy a bíróságok/alkotmánybíróságok csak olyan konkrét követelményeket kérhetnek számon, illetve vezethetnek le az alkotmány szövegéből tevékenységük során, amelyek összhangban állnak az alkotmányozó megismerhető szándékával és az alapvető társadalmi körülményekkel; továbbá csak abban az esetben ítélni lehet egy jogi normát alkotmányellenesnek, ha annak alkotmánykonform értelmezése nem lehetséges. Ilyen esetekben azonban a bíró/alkotmánybíró értelmezése, illetve döntése mögötti demokratikus legitimáció erősebbnek tekintendő, mint amivel az aktuális kormányzó többség rendelkezik.

Tény, hogy az alkotmánybíráskodás nem az egyetlen jogállami garancia, ideális esetben – amennyiben a demokratikus folyamatok alkotmányos keretek között zajlanak – nem is lehet indokolt működésbe lépnie. A politikai döntéshozatali viszonyok azonban nem ideálisak, a hatalom aspiránsai – miközben hajlamosak a játékszabályok kijátszására, illetve azok számukra kedvező módon való alakítására, amint lehetőségük nyílik erre – ritkán méltányosak egymással szemben, sőt gyakran egymás politikai közösségből való kizorítására és a hatalom minél nagyobb mértékű kisajátítására törekednek. Mindemelllett az sem zárható ki, hogy a jogalkotó nem szándékolt – alkotmányos értelemben vett – súlyos jogalkotási hibát kövessen el. Erre tekintettel, úgy gondolom, az alkotmánybíráskodás szükségessége – mint a jogállamiság *ultima ratio* jellegű garanciája – nem vonható kétségbe. Államhatalmi rendszerben való megjelenítését, valamint intézményi és működési feltételeit azonban úgy érdemes kialakítani, hogy a kormányzó többség feletti kontroll – adott társadalmi viszonyok között, összességében tekintve⁵³⁰ – ne lépje túl az alkotmányos rend és a demokratikus hatalmi viszonyok fenntartásához feltétlenül szükséges mértéket.⁵³¹ Ilyen feltételek mellett az alkotmánybíráskodás ténylegesen hozzájárul a jogállamiság érvényesüléséhez, egyúttal ösztönzi az alkotmányos kormányzást.

⁵²⁹ Vö. DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. Harvard University Press, Cambridge, 1986, különösen a második fejezet (*Interpretive Concepts*), a harmadik fejezet (*Integrity in Law*) és tizedik fejezet (*The Constitution*); SCALIA, Antonin és GARNER, Bryan: *Reading law: The Interpretation of Legal Texts*. Thomson and West, Eagan, 2012.; CSERVÁK Csaba (2016a) *i.m.*; JAKAB András (2016) *i.m.* 25-70.; POKOL Béla (2017) *i.m.* 28-34.; FRÖHLICH Johanna (2019) *i.m.*

⁵³⁰ Az egyes bírák/alkotmánybírák nem tévedhetetlenek és – ahogy arra Bellamy is hivatkozott – gyakran saját értékvalasztásaik mentén elfogultak, miközben az ítélkezési tevékenység jogszociológiai körülményei jelentősen befolyásolhatják őket. Úgy gondolom azonban, hogy – többek között a kiválasztási rendszer, valamint az ítélkezés jogi és intézményi feltételeinek helyes kialakítása révén – biztosítható, hogy az alkotmánybíráskodás összességében megfelelően alkotmányosan tétélezett céljának.

⁵³¹ Vö. Bellamy (2022) *i.m.* 204-207.

3.5. Megszelídített hatalom – a jogállamiság elvből kiolvasható alapvető követelmények

Visszaulva Horváth Barna gondolataira, a jog a legfőbb társadalmi hatalom előfeltétele, és egyben annak korlátja. Ki kell emelni azonban azt a tényt is, hogy a „*legfőbb hatalom*” egyben a jog forrása is, és ilyen értelemben jogi eszközökkel nem korlátozható, sőt jogilag felelősségre sem vonható. Ez tehát fogalmi ellentmondásnak hat.⁵³²

Hiába tekinthetjük azonban a „*legfőbb hatalmat*” a jog forrásának, nem mehetünk el amellett, hogy e hatalom a modern demokratikus jogállamokban nem egy egységes entitás. A demokratizmus és a hatalommegosztás együttes és hatékony érvényesülése mellett a „*legfőbb hatalom*” nem egységes, nem koncentrált (mert ha mégis az, akkor nem beszélhetünk a demokratizmus és a hatalommegosztás érvényesüléséről).⁵³³

Ezzel együtt is fontos leszögezni, hogy „*egy jogállam nem alkothat bármilyen jogot, és nem alkalmazhatja azt bárhogyan*”. Bár egy jogállamban is emberek gyakorolják a hatalmat, de tevékenységüket a jog határozza meg.⁵³⁴ Ahhoz tehát, hogy a jogállamiság doktrínája érvényesüljön, ezáltal pedig hatékony korlátot képezzen az önkénnyel szemben, szükséges, hogy a „*jog*”, mint normarendszer legalább alapjait tekintve autonóm legyen a mindenkori „*legfőbb hatalommal*” szemben. Ennek érdekében sokan természetjogias alapokra helyezik a jog rendszerét, mások ehhez képest a történeti fejlődést tekintik kiinduló pontnak, megint mások bizonyos formális követelmények rögzítésében látják a jogszerű politikai-állami rend garanciális feltételeit.⁵³⁵ Mindez lényegében nem jelent mást, mint a törvényesség és az alkotmányosság együttes érvényesülését a mindenkori államhatalommal szemben.

(ad 1) A törvényesség (legalitás) követelményéből alapvetően a jogállamiság formális aspektusai fakadnak, így különösen a jog által meghatározott, formalizált jogalkotás, a jogbiztonság a maga teljességében, valamint a politikai hatalmaktól független igazgatszolgáltatás mellett érvényesülő jogvédelem.⁵³⁶

⁵³² TAKÁCS Péter (1995) i.m. 14.; TAKÁCS Péter (2004) i.m. 207.

⁵³³ Takács Péter ezzel összefüggésben külön vizsgálta az állam és a jog viszonyát, amelyben arra jutott, hogy a „*jog elsőbbsége tétel társadalomelméleti szintű összefüggésként nem igazolható és nem fogadható el, mert az adott társadalom és állam dinamikája döntő meghatározó erővel bír a jog tartalmaira nézve*”. Ugyanakkor az sem tartható, hogy a jogot pusztán az aktuális politikai akarat eszközének tekintsük. Az állam és a jog viszonya valójában duális, változó súlypontú kapcsolat, ahol sem az államot nem lehet teljesen jogiasítani (mert az egy szervezeti és hatalmi-politikai realitás), sem pedig a jogot teljesen államosítani (azon az alapon, hogy kizárólag az államnak van jogalkotó és jogalkalmazó hatalma). Vö. TAKÁCS Péter (2004) i.m. 207. 218-225.

⁵³⁴ TAKÁCS Péter (2004) i.m. 202.; WALDRON (2010) i.m. 23.

⁵³⁵ Ld. TAKÁCS Péter (1995) i.m. 10-11.

⁵³⁶ A jogállamiság elvét alapvetően formális oldalról megközelítő Raz a következő attribútumokat emelte ki: (1) érthető, világos és megismerhető jogszabályok léte, valamint a visszaható hatály tilalma; (2) a jog relatív stabilitása (elengedhetetlen a hosszútávú tervezéshez, enélkül a polgárok bizonytalanná és frusztrálttá válnak); (3) a jogalkotás rendjének átláthatónak, stabilnak, világosnak és generálisnak kell lennie; (4) garantálni kell az

(ad 2) Az alkotmányosság pedig lényegében a jogállamiságból fakadó olyan materiális követelményeket fed le, amelyek a demokrácia és a hatalommegosztás elveiből következnek; így különösen az önkény lehetőségét kizáró, plurális döntéshozatali rend, az egyenlőség, valamint az alapvető jogok tiszteletére épülő államhatalomgyakorlás. Ilyen értelemben a jogállamiság a modern demokrácia megvalósításának keretrendszere.

A törvényesség és az alkotmányosság, azaz a formális és materiális aspektusok együttes léte és – amennyiben feltétlenül szükséges, alkotmánybíráskodás révén biztosított – érvényesülése hiányában nem beszélhetünk jogállamról.⁵³⁷ Fontos itt hangsúlyozni, hogy a jogállamiság nem konkrét jogi és szervezeti megoldások gyűjteménye, hanem a hatalomgyakorlás olyan alapvető rendező elve, amely adott társadalompolitikai kontextusban biztosítani hivatott a jog relatív autonómiáját a zsarnokság kizárása és a demokratikus társadalmi rend védelme érdekében.

Végül érdemes megjegyezni, hogy bármilyen alapokra is helyezzük a jog relatív autonómiáját, a jogállamiság doktrínájának elengedhetetlen feltétele, hogy azt a jogász hivatásrend, de úgy egészében a politikai közösség érvényre juttassa.⁵³⁸

igazságszolgáltatás függetlenségét; (5) biztosítani kell a tisztességes eljárást; (6) a bíróságoknak rendelkezniük kell felülvizsgálati jogkörrel az itt felsorolt alapelvek érvényesülése érdekében (pl. jogszabályok felülvizsgálata, de csak a feltétlenül szükséges mértékben és terjedelemben); (7) a bíróságoknak hozzáférhetőnek kell lenniük (a túlzottan hosszú eljárás, a magas költségek – és így tovább – a legfelvilágosultabb törvényt is haszталanná teszik); (8) a bűnmegelőző szervek szükségképpen mérlegelési joga nem vezethet a törvény értelmének elferdítéséhez. Ld. erről részletesen RAZ (1979) *i.m.* 214-218.

⁵³⁷ Ezt már csak azért érdemes kihangsúlyozni, mert a pusztán a jogállamiság elvének formális aspektusait hangsúlyozó nézetek alapján arra a téves következtetésre juthatnánk, hogy jogállamnak tekinthetők azon autoriter, illetve totalitárius rendszerek is, amelyek egyébként a törvényesség elvének nagyrészt megfelelnek. Vö. RAZ (1979) *i.m.* 210-229.; VARGA Zs. András (2015) *i.m.* 9-11.

⁵³⁸ Ld. erről KULCSÁR Kálmán: *Lehet-e alkotmányos jogállam Magyarországon?* Magyar Jog, 1990/6-7.

III. A KÖZHATALOM GYAKORLÁSÁNAK ALKOTMÁNYOS ALAPRENDJE MAGYARORSZÁGON

1. Propositio

Egy állam hatalmi minőségét – és ezen keresztül hatásosságát – rendkívül összetett, interdiszciplináris megközelítést igénylő jelenségek rendszere határozza meg. Alapvető jelentőségű, hogy egy állam – a legjelentősebb tényezőket kiemelve – milyen társadalmi körülmények között (szociológia), milyen gazdasági rendszerben (közgazdaságtan), milyen közéleti-politikai viszonyok között (politológia), valamint milyen jogrendben (jogtudomány) létezik.

A jogtudomány felől szemlélve – az előző fejezetben meghatározott attribútumokra figyelemmel – különösen a következő területeket tekintem fundamentálisnak az állam hatalmi minőségének értékelésekor:

- (1) az állam teljes létét és működését meghatározó alkotmányos alaprend alakítására is képes legfőbb politikai döntéshozatal és annak kontrollját rendezni hivatott normatív viszonyok;
- (2) az alapvető jogok minden jogviszonyt alapjaiban meghatározó rendszere;
- (3) az állam és egyén viszonyát rendező normatív rend;
- (4) az egyéni, valamint a közösségi érdek-, illetve jogérvényesítési lehetőségeket meghatározó normatív rend;
- (5) a társadalmi nyilvánosság terjedelmét és szerkezetét keretbe foglaló normatív rend;
- (6) a gazdasági rendszer alapjait rögzítő normatív rend; valamint
- (7) a jog mint normarend gyakorlati realizálódását biztosítani hivatott intézmény- és eljárásrend.

A fenti területek egymással összefüggő rendszert alkotnak, minden egyes terület hatással van az egész rendszer minőségére. Fontos azonban, hogy a legalitáson alapuló jogtudományi értékelésnek figyelemmel kell lennie arra, hogy a hatalomgyakorlás jogi értelemben vett origója a legitim állami főhatalomhoz tartozó legfőbb politikai döntéshozatal és annak kontrollja. E terület ugyanis *ab ovo* határozza meg az állam alkotmányos alaprendjének normatív minőségét. Figyelemmel a kutatás limitációira, a disszertáció e részének tematikáját e területre koncentráltam.

A következőkben makro szinten áttekintem Magyarországnak a legfőbb politikai döntéshozatal és annak kontrollját rendezni hivatott normatív környezetét abból a célból,

hogy azt, valamint annak a hatalomgyakorlás alkotmányos minőségét determináló hatását értékelni lehessen; egyúttal feltárhatóak legyenek a közhatalmi egyensúly érvényesülését, ezáltal pedig az állam hatásosságát veszélyeztető – jogtudomány által értékelhető – jelentősebb kockázati tényezők.

Kutatásomban nem tértem ki a különleges jogrend speciális normatív környezetére, mivel az túlfeszítette volna a disszertáció kereteit, miközben nem változtatna érdemben a kutatás eredményein.

2. Politikai államhatalmak

„Köztársasági kormányzat esetén szükségképpen a törvényhozó hatalomé a főszerep.” (Madison)⁵³⁹

2.1. A kormányzás

A kormányzás, mint állami tevékenység a politikai hatalomgyakorlás megnyilvánulása, lényegében nem más, mint a közügyekben való politikai és jogi döntéshozatal.⁵⁴⁰ Itt fontos elhatárolni a kormányzás fogalmát a kormányzati tevékenység fogalmától, ugyanis utóbbi a jogszabályokban rögzített és összehangolt feladat- és hatáskörök gyakorlásában ölt testet.⁵⁴¹ Ehhez képest a kormányzás nem pusztán jogszabályok végrehajtása,⁵⁴² a klasszikus arisztotelészi logika alapján a kormányzás valójában inkább a jogalkotás hatalmi funkcióval feleltethető meg.

A kormányzás során politikai értékválasztások mentén határozzák meg az alapvető állami feladatokat, tevékenységeket, célkitűzéseket, majd hozzák létre az ezekhez szükséges

⁵³⁹ MADISON 51. i.m. 381.

⁵⁴⁰ A kormányzás mint önálló politikai döntéshozatal társadalomirányító funkcióját hangsúlyozza Petrétei József. Ld. részletesen PETRÉTEI József: *Kormányzás és Alaptörvény*. Dialóg Campus, Budapest, 2020. 21-31. Csink Lóránt is hasonlóan ragadja meg a kormányzás fogalmát, amikor annak állami cselekvésre, állampolgári magatartás kereteire vonatkozó szabályozásra irányuló döntéshozatali jellegét hangsúlyozza. Ld. CSINK Lóránt (2020) i.m. 438. Az állam vezetésére irányuló politikai döntéshozatali tevékenységként határozza meg a kormányzás fogalmát Györfi Tamás is, azonban azt kizárólag a kormány cselekvési szabadsága körében végzett ezirányú tevékenységére alkalmazza. Vö. GYÖRFI Tamás (2001) i.m. 71.

⁵⁴¹ Vö. SÁRI János: *Kormányzás-kormányzati rendszer-kormányformák*. In KUKORELLI István: *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 307-308.; CSINK Lóránt (2020) i.m. 438-439.; TRÓCSÁNYI László (et al.) (2021) i.m. 275-277.

⁵⁴² PETRÉTEI József (2020) i.m. 23.

jogszabályi környezetet.⁵⁴³ A kormányzás alapvetően⁵⁴⁴ a parlament és a kormány – és egyes államokban (tipikusan nem parlamentáris rendszerekben) az államfő – együttes tevékenysége.⁵⁴⁵

Hogy a kormányzásban részt vevő szervek döntéshozatali tevékenysége milyen kapcsolati rendszerben érvényesül, lényegében a kormányforma határozza meg.⁵⁴⁶ Hazánkban – lévén parlamentáris rendszerről beszélünk – az Országgyűlés formálisan a kormányzás legfőbb államhatalmi intézménye. Egyfelől a népszuverenitásból eredő koncentrált felhatalmazás alapján – mint alkotmányozó és törvényhozó hatalom – meghatározza a kormányzás intézményi keretét, valamint – legitimációs funkciójából adódóan – visszavonható felhatalmazást ad a kormányzás másik fő intézményének, a Kormánynak (a miniszterelnök személyén keresztül),⁵⁴⁷ másfelől pedig a politikai döntéshozatal terén – legalábbis formálisan, a normativitás szintjén – szinte „szuperhatalom”.⁵⁴⁸

E fejezet célja a kormányzásban részt vevő politikai hatalmak, azaz az Országgyűlés és Kormány államhatalmi helyzetének – a 2022-es országgyűlési választások idején hatályos állapota szerinti – *de lege lata* vizsgálata.

2.2. Az Országgyűlés államhatalmi természete

Ahogy az Alaptörvény fogalmaz: Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés [1. cikk (1)]. Mindez feltételezi létrejöttének módját (demokratikus választások), ezáltal legitimációs forrását, közhatalmi pozícióját és legáltalánosabb

⁵⁴³ Ld. PETRÉTEI József (2020) *i.m.* 62-66. CSINK Lóránt (2020) *i.m.* 438. o.; CSERVÁK Csaba (2018) *i.m.* 80. Vö. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2023, 67-68., valamint 143-144.

⁵⁴⁴ Az alkotmánybíráskodási tevékenységet ellátó államhatalmi szereplők szintén markánsan érinthetik a politikai döntéshozatalt azáltal, hogy értelmezik és – különösen aktivista attitűd mellett – meghatározzák a politikai döntéshozatal keretét rendező alkotmányos normákat, valamint ezek mentén korrigálják az e kereteken túllépő jogalkotást, ugyanakkor mindennek célja nem a kormányzásban való direkt részvétel, hanem az alkotmány feltétlen érvényesülésének biztosítása. Az alkotmánybíráskodás közhatalmi jellemzőiről ld. a politikailag semleges, kontroll államhatalmakról szóló részben írtakat.

⁵⁴⁵ TÓTH Károly: *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata.* In TÓTH Judit és LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog.* Complex Kiadó, Budapest, 2006. 122.; CSINK Lóránt (2020) *i.m.* 443.; CSERVÁK Csaba (2018) *i.m.* 80.; PETRÉTEI József (2020) *i.m.* 17.

⁵⁴⁶ Ld. erről pl. CSERVÁK Csaba (2018) *i.m.* 79-87.

⁵⁴⁷ Megjegyzendő, hogy itt formálisan (és alapvetően szimbolikusan) jelentős szerepe van az államfőnek, hiszen a kormányfőt az ő jelölése alapján választja az Országgyűlés [Alaptörvény 9. cikk (3) j); 16. cikk (3)], valamint a minisztereket ő nevezi ki a kormányfő javaslatára alapján [Alaptörvény 9. cikk (4) c); 16. cikk (7)].

⁵⁴⁸ Kukorelli István használta ezt a kifejezést még a korábbi alkotmányunk idején az akkor Országgyűlés vonatkozásában. [KUKORELLI István (1995) *i.m.* 66.] A törvényhozás területén persze találunk formálisan jelentősnek mondható korlátokat, mint pl. népszavazás, alkotmánybíráskodás, a nemzetközi jogi, valamint közösségi jogi keret.

értelemben vett funkcióját.⁵⁴⁹ Egyébként maga az elnevezés is beszédes. A II. világháborút követő zavaros időkben elfogadott, az országgyűlési választásokról szóló 1947. évi XXII. törvénycikk indokolása – ahogy arra Dezső Márta és Kukorelli István felhívták a figyelmet⁵⁵⁰ – találóan fogalmaz: „*A magyar nép tudatában a törvényhozó hatalom letéteményeseként az országgyűlés él. Ez az elnevezés felel meg a történeti hagyományoknak és fejlődésnek; ez fejezi ki a törvényhozó hatalom gyakorlására hivatott legfőbb állami szervnek azt az állandó jellegét, amely a közjogi alapintézmények legszükségesebb tulajdonságai közé tartozik.*”⁵⁵¹ Ha csak a polgári értelemben vett népképviselő hazai megjelenést vesszük alapul, a fenti megállapítás mindenképpen igaz, de a magyar alkotmánytörténeti fejlődés kontextusában is megállja a helyét,⁵⁵² és mint ilyen, a történeti alkotmányunk egyik legfontosabb vívmánya.⁵⁵³

Az Országgyűlésnek az államhatalom gyakorlásában betöltött mai státuszát a rendszerváltozás alkotmányos átmenete alapozta meg, és az Alaptörvényhez kapcsolódó közjogi átalakulás alakította ki.

Az 1989. évi XXXI. törvény óta, hazánk parlamentáris köztársaság. A parlamentarizmus olyan kormányforma, amelyben az állam polgárai a népszuverenitás eszméjének megfelelően a főhatalmat egységesen, egy előre meghatározott ciklusra a parlament testületére ruházza, megteremtve a legitim államhatalom gyakorlásának alapját.⁵⁵⁴ E felhatalmazás, vagy más megfogalmazásban átruházott hatalom alapján lesz az Országgyűlés Magyarország alkotmányozó/alkotmánymódosító és törvényhozó hatalma, amely döntést hoz a legfontosabb általános politikai kérdésekben, meghatározza a kormányzati rendszer intézményi felépítését, továbbá megválasztja a legfontosabb államhatalmi szereplőket, közjogi méltóságokat.⁵⁵⁵

Az Országgyűlés alkotmányjogi megközelítése alapvetően négy nézőpont szerint tagolódik: 1. létrehozásának módja, legitimációja; 2. a hatalommegosztás rendszerében

⁵⁴⁹ DUKÁN Ildikó és VARGA Aida (szerk.): *Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 21.

⁵⁵⁰ DEZSŐ Márta és KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 339.

⁵⁵¹ 1947. évi XXII. törvénycikk indokolása az országgyűlési választásokról, Általános indoklás.

⁵⁵² A magyar országgyűlés történeti fejlődéséről ld. pl. HORVÁTH Attila (szerk.): *Magyar Állam- és Jogtörténet*. NKE, Budapest, 2014. 4., valamint 16. fejezet; MEZEY Barna és GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2020. 149-165., 359-396.

⁵⁵³ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat; ABH 2019, 391, 399.

⁵⁵⁴ POKOL Béla (1994) *i.m.* 11.

⁵⁵⁵ Összességében elmondható, hogy valamennyi államhatalmi intézmény, állami feladatot ellátó tisztviselő felhatalmazása visszavezethető a népszuverenitás alapján legitimált Országgyűlésre. Kontrasztba állítható ezzel a prezidenciális kormányforma, ahol a végrehajtó hatalmat megtestesítő elnök és a hozzá tartozó adminisztráció legitimitása nem a törvényhozó hatalomtól ered, független attól.

elfoglalt helye; 3. szervezeti felépítése és működése; 4. a képviselői mandátum jellege.⁵⁵⁶ E fejezet elsősorban (de nem kizárólagosan) a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt pozícióra fókuszálva tesz kísérletet arra, hogy meghatározza az Országgyűlés mint funkcionálisan legitimáló és legfőbb politikai döntéshozó szerv államhatalmi természetét. E részben az Országgyűlés intern államhatalmi helyzetét vizsgálom, a politikai döntéshozatal befolyásoló nemzetközi viszonyrendszerről nem lesz szó,⁵⁵⁷ az uniós jogrendből fakadó korlátokról *Az uniós jog mint a politikai hatalmak extern korlátja cím* (III. 4.) alatt lesz szó.

2.2.1. A közügyekről tanácskozó szerv

Már a klasszikus kori filozófiában elkülönítetten jelenik meg a korabeli államalakulatok azon funkcióköre, amelyhez hasonlóan a modern államok parlamentjei is megtestesítenek. Arisztotelész kifejezetten ismerősen csengő módon közügyekről tanácskozó szerveknek nevezi azon testületeket, amelyek hatásköre kiterjedt többek között a háborúra, a békére, a szövetségekötésre, a törvényhozásra, illetve bizonyos az egész közösséget érintő ítélkezési feladatokra (halálbüntetés, száműzetés, vagyonelkobzás, hivatalos felelősségrevonás).⁵⁵⁸

A hatalommegosztás kontextusában a törvényhozó hatalommal azonosított parlamenti testületek a modern demokratikus államok szükséges alkotmányos intézményei. Számos kifejezéssel jelölik e testületeket Európában, amelyekben visszaköszön valamilyen formában a közügyekről tanácskozás, beszélgetés (parliament, parlamento, parlement stb.), ilyen ügyekben való összejövetel, gyűlés (Bundestag, Riksdag, Sejm stb.).⁵⁵⁹

A modern parlamenti testületek felépítése, kompetenciája, működése színes képet mutat, alapvető funkcióik azonban nagyon hasonlóak: a népképviselő, a politikai rendszer legitimációja, a törvényhozás, a végrehajtó hatalom ellenőrzése, a nyilvános politikai vita biztosítása, alapvető külügyi kérdések stb.⁵⁶⁰ És hasonlóan az arisztotelészi közügyekről tanácskozó szervekhez, a modern parlamenti testületek esetén is – szűk körben –

⁵⁵⁶ KUKORELLI István: *A parlament alkotmányjogi megközelítése és legitimációja*. In MÓDOS Mátyás (szerk.): *A házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről I.*, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 17.

⁵⁵⁷ Fontos azonban megjegyezni, hogy igen jelentős kérdésszóról van szó. Hazánkat is – amennyiben részese kíván lenni a nemzetközi kapcsolatokból származó előnyöknek – köti a nemzetközi jog (különösen a nemzetközi *ius cogens*). Ezzel összefüggésben ld. pl. BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek*. MTA doktori értekezés, Szeged, 2015.

⁵⁵⁸ ARISZTOTELÉSZ (1984) i.m. 200.

⁵⁵⁹ Ld. bővebben IHALAINEN, Pasi (et al.) (edit): *Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of European Concept*. Berghahn Books, New York – Oxford, 2016. 9-10.

⁵⁶⁰ A parlamenti funkciók számos csoportosítása lehetséges, ld. pl. GYULAI Attila: *Az Országgyűlés*. In KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris – MTA TKPI, Budapest 2015. 135.

találkozhatunk bizonyos ítélkezési, igazságszolgáltatási funkció körébe tartozó hatáskörökkel is: ilyen különösen a közjogi felelősségre vonás bizonyos megjelenési formái, vagy éppen a kegyelmezés.⁵⁶¹

A hazai alkotmányos és törvényi szabályozás alapján, normatív értelemben az Országgyűlés Magyarország legjelentősebb politikai vitafóruma, ahol lényegében minden társadalmi szinten jelentős közügy megvitatható. E viták eredményeként – kiemelve a legfontosabbakat – születnek a törvények (mint a kormányzás alapvető megnyilvánulási formái), jön létre a kormányzati tevékenység működését és ellenőrzését biztosító normatív rend, töltik be a legfontosabb közjogi tisztségeket, illetve érvényesül a politikai felelősség [ld. pl. Alaptörvény 1. cikk (2), 6. cikk, 7. cikk, 21. cikk; az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 24-27. §, 42-43. §]. Az Országgyűlés tehát – mint az államhatalmi legitimáció és demokratikus ellenőrzés legfőbb népképviselői szerve – a közügyek megvitatásának és egyúttal a kormányzásnak az államhatalmi csúcsszerve. Ahogy Kukorelli István nevezte, „szuperhatalom”. Mindez különösen igaz annak fényében, hogy az Országgyűlés önálló alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom is egyben [Alaptörvény S) cikke]. E minőségében nem szorul más szerv közreműködésére,⁵⁶² a normativitás szintjén elsősorban a minősített többséghez kötött döntéshozatali rend, bizonyos szűk körben pedig az államfői felfüggesztő vétó lehetősége [Alaptörvény S) cikk (3); 9. cikk (3) i)], illetve a közjogi érvénytelenségre irányuló alkotmánybíróági normakontroll [Alaptörvény 24. cikk (5)] korlátozza csupán.

2.2.2. A politikai döntéshozatal (kormányzás)

Az államhatalom-gyakorlás jellegét alapjaiban határozza meg, hogy pontosan milyen alkotmányos keretek között születnek az alkotmányra, a kormányzásra (ideértve a végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzését és – tipikusan parlamentáris rendszerek esetén – politikai felelősségre vonását is), továbbá a hatalommegosztás minőségét markánsan befolyásoló kontrollhatalmi intézményekre és azok közjogi méltóságainak megválasztására irányuló döntések. Összességében elmondható, hogy mindhárom kérdésben, egységen, az egykamarás Országgyűlés az alkotmányosan kompetens államhatalom. Bár a

⁵⁶¹ Érdekeség, hogy az Egyesült Királyságban 2009. október 1-éig a House of Lords az igazságszolgáltatás körébe tartozó markáns funkcióval bírt: a legmagasabb szintű fellebbviteli fórum volt (ide nem értve a skót büntetőügyekben való ítélkezést) Lords of Appeal in Ordinary (köznyelven: low lords) kinevezett lordjai gyakorolták ezt a funkciót. Erről ld. bővebben pl. DYMOND, Glenn: *The Appellate Jurisdiction of the House of Lords*. Library Notes, House of Lords Library, London, 2007.

⁵⁶² SMUK Péter (2016) *i.m.* 77.

kormányzásban markáns szerepe van a Kormánynak, amely jelentős önálló politikai mozgásterrel bír,⁵⁶³ a normativitás szintjéről szemlélve, minden kérdésben az Országgyűlés mint „szuperhatalomé” a végső szó (ide értve a Kormány megbuktatásának lehetőségét is). (Természetesen a parlamenti döntéshozatalban jelentős szerepe van, illetve szerepe lehet más államhatalmaknak, mint pl. a köztársasági elnöknek, a Kormánynak vagy éppen az Alkotmánybíróságnak; fontos azonban hangsúlyozni, hogy minden más államhatalom léte és jelentősége az Országgyűlés politikai döntéshozatalától függ.) Kardinális területe tehát a parlamentáris hatalomgyakorlásának a parlamenti összetételre és a politikai döntéshozatalra vonatkozó alkotmányos rend minősége.

E részben kifejezetten a politikai döntéshozatal alapvető alkotmányos rendelkezéseire koncentrálok, az Országgyűlés összetételét meghatározó alapvető kérdésekkel a következő részben foglalkozom. E részben nem célom a politikai döntéshozatal teljes normatív rendjének elemzése, csupán kiemelem a hatalomgyakorlás szempontjából legjelentősebbnek vélt elemeket.

Az Alaptörvény 1. cikke (2) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét. E rendelkezésből fakadóan az Országgyűlés alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom. Az Alaptörvény S) cikke értelmében alkotmányozásra/alkotmánymódosításra a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő tehet konkrét javaslatot, amelynek elfogadásához valamennyi parlamenti képviselő kétharmadának szavazata szükséges. A megszületett döntéssel szemben kizárólag alkotmányossági vétóval élhet az államfő, de azt is csupán közjogi érvénytelenségre hivatkozva; minden egyéb esetben a döntést szentesítenie kell.

Az Alaptörvény 1. cikke (2) bekezdés b) pontja szerint az Országgyűlés törvényeket⁵⁶⁴ alkot. E tétel jeleníti meg a legmarkánsabb parlamenti tevékenységet,⁵⁶⁵ amelyet kizárólag az Országgyűlés gyakorolhat, mint a törvényhozó hatalom letéteményese. A törvények elfogadásához, főszabály szerint – a parlamentarizmus logikájához igazodva – a határozatképes létszámban jelenlévő parlamenti képviselők több mint felének többségi szavazata szükséges [Alaptörvény 5. cikk (5) és (6)]. Bizonyos olyan – az Alaptörvényben megjelölt – tárgykörökben azonban, amelyeket az alkotmányozó valamilyen okból alkotmányos jelentőségűnek minősített (mert pl. valamely alapvető jog érvényesülését,

⁵⁶³ Ld. erről a Kormány államhatalmi természetéről szóló részt.

⁵⁶⁴ A törvényhozás lényegében a kormányzás legmagasabb szintű megnyilvánulása; az ennek során megszülető aktusok, a törvények pedig a legfontosabb jogforrások a társadalom számára.

⁵⁶⁵ DEZSŐ Márta és KUKORELLI István (2007) *i.m.* 351.

alapvető államhatalmi intézmény alkotmányos működését, Alaptörvényben rögzített államcél megvalósítását célozzák), a törvény egyes rendelkezéseinek elfogadásához a határozatképes létszámban jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. E körben jelenik meg az ún. sarkalatos törvény koncepciója [Alaptörvény T) cikk (4)].⁵⁶⁶ (Akár „sima”, akár sarkalatos törvényről van szó, az államfő élhet a politikai és az alkotmányossági vétő intézményével, továbbá azok a kihirdetést követően is alkotmánybírósági kontroll alá vehetőek.)⁵⁶⁷

Amennyiben elfogadjuk, hogy az államhatalom gyakorlásának meg kell felelnie a demokrácia, a hatalommegosztás és a jogállamiság követelményének, elengedhetetlen, hogy a legfőbb népképviselői szerv politikai döntései realizálódjanak, azokat megfelelően végrehajtsák, és amennyiben azok nem váltják be a hozzájuk fűzött elvárásokat (vagy éppen a megfelelő végrehajtás marad el), a helyzetre a politikai döntéshozatal reagáljon. Hatásos kormányzás tehát elképzelhetetlen a politikai döntések végrehajtásának valamiféle ellenőrzése és számonkérése nélkül. A végrehajtó hatalom tevékenységének vizsgálata, szereplőinek különféle beszámoltatása mellett a parlamentarizmus legmarkánsabb eszköze ezen a téren a bizalmatlansági indítványok útján való politikai felelősségre vonás intézménye. Hazánkban – legyen szó akár a kormányfő által kezdeményezett bizalmi szavazásról [Alaptörvény 20. cikk (2) c); 21. cikk (3) és (4)], vagy akár konstruktív bizalmatlansági indítvány tárgyában való döntésről [Alaptörvény 20. cikk b); 21. cikk (1) és (2)], a bizalmatlanság érvényesítéséhez valamennyi képviselő több mint felének szavazata szükséges.⁵⁶⁸

Ahogy azt a hatalommegosztásról szóló részben kiemelttem, parlamentáris rendszerek velejárója a politikai hatalmak érdek-azonossága és személyi összefonódása. Mindez következik a parlamentarizmus legitimációt fókuszáló jellegéből, valamint – ettől nem függetlenül – a politikai felelősség intézményéből. A parlamentarista hatalommegosztás

⁵⁶⁶ A korábbi alkotmány megoldásához képest szembetűnő változás, hogy az Alaptörvény szakított a kétharmados törvényekre vonatkozó széttagolt szabályozással, és immár nem egyes törvényekre vonatkozóan határoz meg minősített többségi előírásokat, hanem egységesen a sarkalatos törvény fogalma alá rendeli az Alaptörvény által megjelölt, alkotmányos jelentőségű tárgykörök szabályozására irányuló parlamenti aktusokat. Szentgáli-Tóth Boldizsár itt felhívja a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény terminológiája nem pontos, mivel nem maga a törvény lesz sarkalatos, hanem annak meghatározott tárgykörökre vonatkozó egyes rendelkezései. *„Összemosódik itt a törvény, illetve a törvényi rendelkezés fogalma, mivel az Alaptörvény sarkalatos törvényekről beszél, miközben a gyakorlatban a sarkalatosság a törvény meghatározott rendelkezéseihez kötődik.”* Ld. SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019. 49-51.

⁵⁶⁷ Ld. erről bővebben *A politikai hatalmak intern államhatalmi kontrollja Magyarországon* cím (III. 3.) alatt írtakat.

⁵⁶⁸ Ld. erről *A Kormány és az Országgyűlés viszonya* cím (III. 2.4.) alatt írtakat.

nem a politikai hatalmak kiegyensúlyozott konfliktusára, hanem a kormányzást jogállami keretek közé szorító semleges államhatalmak kontrolljára épít.⁵⁶⁹

Értelemszerűen a kormányfő megválasztásához elegendő az abszolút többség, azaz valamennyi képviselő több mint felének szavazata [Alaptörvény 16. cikk (4)]. Ennek hiányában ugyanis a mindenkori parlamenti ellenzék könnyedén ellehetetleníthetné a hatásos kormányzást azáltal, hogy megakasztja a kormányalakítást. Egészen más a helyzet azonban a kormányzásban részt nem vevő, sőt az afölött alkotmányossági/törvényességi kontrollt gyakorló politikailag semleges államhatalmak vonatkozásában. Az alkotmányos kontrollhatalmi intézmények szabályozása, illetve egyes közjogi méltóságok megválasztása éppen a mindenkori politikai többségtől igényel védelmet. Ennek megfelelően a kontrollhatalmi intézményekre vonatkozó szabályok sarkalatosak,⁵⁷⁰ a kontrollhatalmak közjogi méltóságainak megválasztása (és meghatározott esetekben való elmozdítása) pedig tipikusan a parlamenti képviselők kétharmadának szavazatához kötött.⁵⁷¹

Látható tehát, hogy míg a kormányzás körébe tartozó döntéshozatalhoz – igazodva a többségi-elvhez – elegendő a feles⁵⁷² többség, addig az alkotmányos jelentőségű döntések (úm. alkotmányozás, sarkalatos törvényhozás, legfőbb közjogi méltóságok megválasztása) minősített többséghez kötöttek. Mindennek célja, hogy a mindenkori kormányzótöbbség ne tudja kiüresíteni a hatalommegosztást, ne legyen tere az államhatalom centralizációjának.⁵⁷³

2.2.3. Legitimáció kontra hatékony kormányzás

Ahogy azt a demokráciáról szóló fejezetben is látható, az államhatalmi legitimáció, azaz a hatalomgyakorlás igazolása, valamifajta alkotmányos felhatalmazottságot és társadalmi elfogadottságot jelenít meg, amelynek alapja – amennyiben demokratikus jogállami keretek között kívánunk maradni – a választópolgárok eredeti döntése.⁵⁷⁴

Modern jogállami keretek között az államhatalom gyakorlása kizárólag megfelelő legitimáción alapulhat. E legitimációt a demokratikus választások intézménye biztosítja, amely során a népszuverenitásból eredő hatalom egy előre meghatározott alkotmányos

⁵⁶⁹ Ld. erről a *Parlamentarizmus és hatalommegosztás* cím (II. 2.3.1.1.3.) alatt írtakat.

⁵⁷⁰ A sarkalatosság kormányzótöbbség mozgásterét korlátozó, ezáltal hatalommegosztást segítő funkciójára világít rá Szentgáli-Tóth Boldizsár is. Ld. SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2019) *i.m.* 164-167.

⁵⁷¹ Ld. erről bővebben a politikai hatalmak és kontrollhatalmak közötti hatalommegosztásról szóló részt.

⁵⁷² Főszabály szerint a határozatképes létszámban jelenlévőkhöz viszonyított feles többség; kormányalakításhoz és kormánybuktatáshoz valamennyi képviselő több mint felének szavazata szükséges.

⁵⁷³ Ld. *A hatalommegosztás elvéből kiolvasható alapvető követelmények* cím (II. 2.5.) alatt írtakat.

⁵⁷⁴ Ld. erről *A demokratikus legitimáció és a demokrácia közérdekűsége* cím (II. 1.2.1.) alatt írtakat.

eljárás keretében egy vagy több intézményesített hatalmi ágra száll (ún. képviseleti demokrácia). Parlamentáris rendszerekben ez az intézményesített hatalmi ág a parlament (amely aztán ezt az „összpontosított” legitimációt, alkotmányosan meghatározott keretek között megosztja a többi államhatalmi ággal).⁵⁷⁵ E kontextusban a legitimáció szoros összefüggésben értelmezendő a parlamenten belüli – kormányzó többség és ellenzék viszonylatában fennálló – politikai hatalommegosztás létevel és minőségével. Az ellensúlyozatlan törvényhozó hatalom potenciálisan magában hordozza a zsarnoki hatalomgyakorlás lehetőségét.⁵⁷⁶

A legitimáció se nem örök, se nem konstans: előre meghatározott időközönként mindenképpen újra létre kell hozni,⁵⁷⁷ a meglévő legitimációit pedig – a mindenkor változó körülményekhez – folyamatosan igazítani szükséges.⁵⁷⁸ Mindennek különös jelentősége van a demokrácia és a jogállamiság elveivel összhangban értelmezve: a rendszeresen újra létrehozott, illetve megújított legitimáció egyértelműen az önkény ellen hat, továbbá elősegíti társadalom számára összességében elfogadhatatlan döntések kizárását, kevésbé elfogadható döntések korrekcióját.⁵⁷⁹

Ugyanakkor nem kizárólag a legitimáció határozza meg a parlament létrehozásának módját (valamint a döntéshozatal menetét). Ahogy arra a választási rendszerekkel kapcsolatos több mint egy évszázados vita is rávilágít,⁵⁸⁰ a képviseleti elv minél teljesebb érvényesülése mellett, biztosítani kell a hatékony (értve ezalatt: kellő időben döntésképes)

⁵⁷⁵ Érdemes megjegyezni – ahogy arra az angol *rule of law* kapcsán már utaltam –, hogy a parlamentarizmus első tényleges megjelenési formájában nem a népszuverenitás elve határozta meg a legitimitás alapját, hanem az ún. parlamenti szuverenitás. (Az angol Bill of Rights 1689-es ratifikálást követően a Crown/King-in-Parliament elve mentén kristályosodott ki az angol parlamentarizmus eredeti formájában). Ld. LESTON-BANDEIRA – THOMPSON (2018) i.m. 4-6.; TÓTH J. Zoltán (2020) i.m. 46-49.

⁵⁷⁶ Ld. a hatalommegosztásról szóló fejezetet, különösen annak az esztorténetéről, valamint a hatalommegosztás dinamikájáról szóló részét.

⁵⁷⁷ Ez teremti meg az ún. temporális hatalommegosztást. „A népszuverenitás elvéből fakadóan a választópolgároktól nem szakadhat el hosszú időre a parlament sem, a képviselői mandátumszabadság miatt pedig a választópolgári kontroll a parlamenti választásokat jelenti.” Ld. ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) i.m. 137-139.

⁵⁷⁸ Ide értendő minden jogi, politológiai és szociológiai eszköz, amely állami-politikai végrehajtás ellenőrzésén és korrekcióján, az állami-politikai döntéshozatal jogszerű befolyásolásán keresztül az államhatalom gyakorlásának jogszerűségét és társadalmi elfogadottságát igyekszik fenntartani.

⁵⁷⁹ A képviseleti demokráciában a legfőbb képviseleti szervek tagjainak folyamatosan (de a meghatározott időközönként tartandó választások idején mindenképpen) érvelniük kell értékválasztásaik, döntéseik mellett, ahogy arra a temporális hatalommegosztás kapcsán lábjegyzetben utaltam, a „népszuverenitás elvéből fakadóan a választópolgároktól nem szakadhat el hosszú időre a parlament sem [...]” [ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) i.m. 137.], ennek megfelelően a legfőbb döntéshozatal – elvben – összekapcsolódik a társadalommal.

⁵⁸⁰ A vita kiindulópontja a többségi rendszerek azon legitimációs hiányossága volt, miszerint a kizárólag az aktuális politikai többség mentén szerveződő parlament nem képes kellően reprezentálni és így képviselni a társadalmat. Érdemes itt kiemelni John Stuart Mill és Walter Bagehot elméleti szembenállását. A kettejük „nézeteinek ütközésében az a máig ható dilemma jut kifejezésre, hogy a kormányozhatóság fenntartása érdekében csorbulhat-e a képviselet elve”. Ld. DEZSŐ Márta (1998) i.m. 39-46.

kormányzás lehetőségét is.⁵⁸¹ Ennek kifejezett igénye ugyan *expressis verbis* nincs rögzítve sem alkotmányos, sem törvényi szinten, nemzetközi dokumentumok sem fogalmaznak meg hasonló közvetlen elvárást (szemben a megfelelő demokratikus legitimáció szükségével)⁵⁸², fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az állam képtelen lenne ellátni funkcióját, teljesíteni alkotmányos kötelezettségeit (értve itt a nemzetközi jogból fakadó elvárásokat is), ha nem biztosítottak a hatékony kormányzás feltételei.

A két elv egymáshoz való viszonyát tekintve a következő kérdés fogalmazható meg: hol van az egyensúly az eltérő nézőpontok, változó vélemények politikai döntéshozatalban való reprezentálása (legitimációt erősítő biztosítékok), valamint a többségi vélemény minél biztosabb kifejezésre juttatása között (hatékony kormányzást erősítő tényezők) között?⁵⁸³

E fejezet kereteit nem szétfeszítve, összefoglalóan a következő állapítható meg: a választási rendszerek – ahogy arra a demokrácia-elv kapcsán is utaltam – alapvetően a hatékony kormányzás lehetőségét erősítő többségi-, valamint a társadalmi legitimációt előtérbe helyező arányos megoldások dichotómiája mentén alakulnak.⁵⁸⁴

A legitimáció és kormányozhatóság közötti egyensúly megteremtésére nincsen konkrét recept, államonként eltérő megoldásokat találunk: egy teljesen többségi rendszer is képes biztosítani a szükséges demokratikus legitimációt,⁵⁸⁵ mint ahogy egy jól kidolgozott arányos rendszer is képes biztosítani a hatékony kormányzás lehetőségét.⁵⁸⁶

⁵⁸¹ A magyar parlamentarizmusban a törvényhozó hatalmat politológiai értelemben a mindenkori kormányzó-többség gyakorolja ténylegesen. Mindez önmagában nem jelent problémát, hiszen a „*zökkenőmentes kormányzás érdekében rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára kellő mozgástér maradjon politikai-kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására, mivel ezek a törvények a hatékony kormányzás fontos eszközei*”. PETRÉTEI József (2020) i.m. 78.

⁵⁸² Legalábbis amennyiben ilyenek tekintjük az EUSz 2. cikkét, amely – többek között – a demokráciát mint a tagországok közös értékét jelöli meg.

⁵⁸³ „*A hatékonyság eszközei (az erősítő tényezők) abba az irányba hatnak, hogy egy adott vélemény minél inkább, biztosabban kifejezésre találjon, míg a gyengítő tényezők (biztosítékok) az ellenkező vélemények védelmét szolgálják, valamint a választók véleményének megváltozásának esetére jelentenek biztosítékot.*” Ld. erről CSERVÁK Csaba: *Választási és kormányzati rendszerek összefüggései*. Jogelméleti Szemle, 2007/2. szám

⁵⁸⁴ Ld. pl. FÁBIÁN György (1998) i.m. 121.; valamint történeti kontextusban DEZSŐ Márta (1998) i.m. 39-46.

⁵⁸⁵ Amennyiben a társadalom számára ténylegesen biztosított az alternatívaállítás és a kormányzó többség leváltásának lehetősége (és az ehhez szükséges társadalmi feltételek is adottak), valamint az állam stabil alkotmányos alapokon nyugszik. Az angol *House of Commons* választása tradicionálisan egymandátumos, relatív többségi rendszerben történik, ahol a 'győztes mindent visz' elve érvényesül (angol terminussal: „*first-past-the-post*” választási rendszer). Bár a relatív többségi választási rendszer jelentősen torzíthatja a választói akaratot, az elmúlt közel két évtizedben nem eredményezett kiugróan aránytalan győzelmet, erről ld. UBEROI, Elise (et al.): *General Election 2019: results and analysis*. Second edition, House of Commons Library, Briefing Paper, Number CBP 8749, 28 január 2020., különösen 8-13.

⁵⁸⁶ Amennyiben a versengő pártok közötti koalíciókötés tényleges lehetőségét nem lehetetlenítik el antagonizisztikus pártpolitikai ellentétek. A német Bundestag választása formálisan vegyes rendszer (pontosabban ún. perszonalizált arányos rendszer [*personalisierter Verhältniswahl*]), ugyanakkor a választások eredménye mindig kifejezetten arányos. A német rendszerről ld. pl. Ld. FREY Dóra: *A 2017-es német választások és a kormányalakítás nehézségei – a bonni alaptörvény teremtette alkotmányos rendszer próbatétele?* Parlamenti Szemle, 2018/1. szám, 94-97.; CSERVÁK Csaba: *Kategorikus és ordinális választási rendszerek*. Iustum Aequum Salutare, 2017/3. szám, 36-37.

Magyarországon 199 mandátumból 106 egyéni választókerületben, relatív többségi, 93 pedig országos listán, arányos rendszerben nyerhető el [Vjt. 3. §]. Azon szavazatokat, amelyek többségi ágon nem eredményeznek mandátumot (a vesztes jelöltekre leadott szavazatok, az élmezőny szavazategyenlősége esetén valamennyi leadott szavazat, valamint a győztesekre leadott azon szavazatok, amelyek nem kellettek a győzelemhez [ún. győzteskompenzáció], Vjt. 15. §), hozzászámítják az adott párt országos listájához (amennyiben a jelölt tartozik valamelyik listát állító párthoz, pártszövetséghez, és ez a párt, pártszövetség elérte a szükséges választási küszöböt, Vjt. 14. §). Az országos listára leadott, valamint a kompenzációként a többségi ágról átkerülő szavazatokat az ún. d'Hondt módszerrel⁵⁸⁷ konvertálják mandátumokká [Vjt. 16. §]. A magyar választási rendszer tehát kétszavazatos, egyfordulós, vegyes rendszer.

Mindezt kiegészíti, vagy inkább kiegészítené a nemzetiségi kedvezményes mandátum intézménye [Vjt. 16. § d), e)], amely csökkentené az arányos ágon elnyerhető „hagyományos” mandátumok számát.⁵⁸⁸ A kedvezményes kvóta alkalmazása óta lezajlott két országgyűlési választások alkalmával összesen 1 kedvezményes mandátumot osztottak ki, mégpedig a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata számára, míg a többi nemzetiségi lista meg sem közelítette a szükséges kedvezményes kvótát. (A 2022-es országgyűlési választásokon szintén nyert egy mandátumot az MNOÖ.) Összességében tehát a kedvezményes mandátum intézménye alig képes befolyásolni a választások eredményét, úgymond „megtörni” az alapvetően pártpreferencia-orientált politikai reprezentációt.⁵⁸⁹

A társadalmi reprezentáció, ezen keresztül a társadalmi legitimáció szempontjából szintén jelentős kérdés, hogy hogyan lehet valaki jelölt,⁵⁹⁰ illetve milyen feltételekkel állítható országos lista. Az egyéni választókerületek esetén, tehát a többségi ágon, ehhez pusztán 500

⁵⁸⁷ A módszer Victor d'Hondt belga jogász és matematikus nevéhez fűződik, aki 1880-as években igyekezett megoldást találni Belgium különböző nyelvi csoportjainak és politikai nézeteinek megfelelő parlamenti képviseletére. Ugyanakkor e módszer alkalmazását már Thomas Jefferson is javasolta majd egy évszázaddal korábban az USA Képviselőháza számára. A módszerről ld. KOTANIDIS, Silvia: *Understanding the d'Hondt method.: Allocation of parliamentary seats and leadership positions*. Briefing, European Parliament, 2019.

⁵⁸⁸ Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország ügyben (49636/14; 65678/14) egyezményértőnek ítélte a magyar választási rendszer nemzetiségeket érintő elemeit. A Bíróság álláspontja szerint a választási rendszer e tekintetben sérti a szabad véleménynyilvánítást, diszkriminatív, sérti a választójog egyenlőségét és a választások titkosságát, összességében pedig korlátozza a nemzetiségi szavazók lehetőségét arra, hogy hatékonyan részt vehessenek a politikai döntéshozatalban.

⁵⁸⁹ Egyéni választókerületekben ugyan van lehetőség függetlenként indulni, listát azonban – a nemzetiségi önkormányzatokon kívül – kizárólag pártok állíthatnak (ami lényegében a tisztán népképviselési parlament koncepciójából fakadó tényező). A 2018-as választások alkalmával mindössze 1 független jelölt nyert el mandátumot.

⁵⁹⁰ Jelölt lehet minden magyar állampolgár, amennyiben bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt bíróság nem zárta ki választójogának gyakorlásából [Alaptörvény XXIII. cikk].

választópolgár ajánlása szükséges (irreleváns, hogy függetlenként vagy párt színeiben, de egy személy csak egy választókerületben fogadhat el jelölést) [Vjt. 5-6. §]. Az arányos ágon – egy 2021-es módosítást követően⁵⁹¹ – pártlistát az a párt állíthat, amely – legalább tizennégy megyében és a fővárosban – legalább hetvenegy egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított.

A fentiekben kizárólag pár fontosnak vélt elemet emeltem ki a magyar választási rendszert meghatározó rendelkezések közül; részben sem cél a magyar választási rendszer kritikai elemzése, pusztán a legitimitáció és kormányozhatóság közötti egyensúlyt befolyásoló főbb hatásaira kíván rávilágítani.

A magyar választási rendszer markáns relatív többségi ága – bár nem törvényszerűen⁵⁹² – a nagyobb pártok mandátumhoz jutásának esélyeit növeli (pontosabban kedvezően hat a kétpártrendszer kialakulására).⁵⁹³ Az arányos ág enyhíthetne ezen a hatáson (különösen annak fényében, hogy ezen az ágon az egész ország egyetlen választókerület), ugyanakkor maga a d'Hondt formula,⁵⁹⁴ kiegészülve a győzteskompenzáció intézményével,⁵⁹⁵ kifejezetten a nagyobb pártokat erősítő, felülreprezentáló tényező. E hatáshoz a 2022-es választástól kezdve már hozzájárul az országos lista állítás szigorított feltétele is. Mindez

⁵⁹¹ A 2022-es választásokat megelőzően a listaállításhoz elegendő volt, ha egy párt – legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább huszonhét egyéni választókerületben önállóan jelöltet tudott állítani. Az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXVII. törvény indokolása szerint a módosítás célja volt, hogy – a kampányfinanszírozási intézményrendszerrel kapcsolatos visszaélések visszaszorítása érdekében – biztosítsák, hogy csak a valós társadalmi támogatottságú pártok állíthassanak listát (ld. Indokolások Tára, 2021. január 6., 176.).

⁵⁹² Ld. FÁBIÁN György: *A választási rendszerek elméleti kérdése és főbb típusai*. In BLAZOVICH László (szerk.): *Demokrácia és választások Magyarországon, Tanulmányok Csongrád megye történetéből XXVII.*, Szeged, 1997. 12.; CSERVÁK Csaba (2007) *i.m.*

⁵⁹³ Duverger-törvényként szokás hivatkozni a relatív többségi rendszerek e hatására. Ld. ENYEDI Zsolt és KÖRÖSÉNYI András (2001) *i.m.* 261.; MÉCS János: *Választások*. In Jakab András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <http://ijoten.hu/szocikk/vlasztsok> (2020). [17]

⁵⁹⁴ A d'Hondt formula biztosítja, hogy a választás győztese megszerezze a mandátumok abszolút többségét [KOTANIDIS (2019) *i.m.* 4.], az arányos formulák közül, összességében a legkevésbé arányos mandátumelosztást eredményezi [ld. CSERVÁK Csaba: *Választási rendszerek – és az új magyar megoldás*. In RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség, Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. KRE-ÁJK, Budapest, 2012. 296-298.].

⁵⁹⁵ Az intézmény az egyéni ág győzteseinek pártjait jutalmazza. Alapvetően két hatás emelendő ki ezzel összefüggésben: (1) növeli az egypárti parlamenti többség esélyét, ezzel összefüggésben ugyanakkor (2) az egyéni ág várható veszteseit is érdekelté teszi az aktív kampányolásban. A győzteskompenzáció problematikájáról ld. pl. PAPP Zsófia és ZORGIT Burtejin: *A változó választási szabályok és a változó politikai kontextus hatása a kampánypersonalizációra*. Politikatudományi Szemle, 2015/3. szám, 57.; MÉCS János: *A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében*. Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle, 2015/1. szám, 35-66.; MRÁZ Ágoston Sámuel: *A német és a magyar választási rendszer jellemzői és csereszabotosságának korlátjai*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 94.; CSERNY Ákos és TÉGLÁSI András: *Választójogi változások – Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011-2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 472-474.

pedig – azáltal, hogy a politikai szereplőket koncentrációra készíti – a parlamenti reprezentativitás, ezáltal a társadalmi legitimáció ellen hat. Ezzel együtt a rendszer nem *en bloc* aránytalan, csupán olyan vegyes rendszerű megoldás, amelyben az arányosító funkció másodlagos a kormányozhatóság biztosításával szemben.⁵⁹⁶ Döntő tényező azonban, hogy – a választási rendszer és a parlamenti döntéshozatali rend együttes eredményeként – a kormányzótöbbség tartósan alkotmányozó/alkotmánymódosító többség is egyben.

2.3. A Kormány államhatalmi természeté

Az Alaptörvény Az Állam című rész 15. cikk (1) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

A Kormány mint államhatalmi szerv kapcsán – a nemzetközi példákat szemügyre véve – érdemes tisztázni három alapfogalmat: minisztertanács, kormány, kabinet.⁵⁹⁷ A minisztertanács kizárólag a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, míg a kormány dogmatikailag ennél tágabb körű testület, hiszen beletartoznak az államtitkárok is (sőt van, ahol a kormány része az államfő vagy éppen a legfőbb ügyész is). Több európai ország alkotmányos szabályozása is külön nevesíti a két testületet, így például Belgium,⁵⁹⁸ sajátos formában Franciaország (itt az államfő a minisztertanács elnöke),⁵⁹⁹ vagy éppen Portugália.⁶⁰⁰ Több esetben kormány elnevezéssel illetnek minisztertanács testületet, így például Németország,⁶⁰¹ Ausztria,⁶⁰² Svédország,⁶⁰³ Finnország,⁶⁰⁴ vagy éppen Magyarország.⁶⁰⁵ Pár példa pedig arra is akad, ahol szintén minisztertanács testület

⁵⁹⁶ Vö. SZENTE Zoltán: *Parlamenti jogunk nyomorúsága*. Fundamentum, 2020/4. szám, 6.

⁵⁹⁷ TÓTH Károly (2006) *i.m.* 153.

⁵⁹⁸ Ld. Belgium Szövetségi Kormányának tagjai a miniszterek és az államtitkárok egyaránt. Az belga alkotmány külön nevesíti a kizárólag miniszterekből álló Minisztertanácsot. Ld. Belgium Alkotmánya, II. szakasz, 96-104. cikk

⁵⁹⁹ Ld. Franciaország Alkotmánya, pl. II. cím (A köztársaság elnöke), 8-9. cikk; III. cím (A kormány). A francia alkotmány külön kezeli a kormányt, valamint minisztertanácsot, de csupán a minisztertanács összetételére tartalmaz rendelkezéseket. A kormány összetételét a köztársasági elnök rendeletben szabályozza, amely szerint a kormány tagjai a miniszterek mellett azok helyettesei, valamint az államtitkárok. Ld. A köztársasági elnöknek a Kormány összetételéről szóló 2022. július 4-ei rendelete, különösen 4. és 5. szakaszok

⁶⁰⁰ Ld. Portugália Alkotmánya, IV. cím (Kormány), különösen 183-184. cikk

⁶⁰¹ Ld. Németország Alaptörvénye, VI. cím (A Szövetségi Kormány), 62. cikk

⁶⁰² Ld. Ausztria Szövetségi Alkotmánya, III. fejezet (Szövetségi Végrehajtás), 69. cikk

⁶⁰³ Ld. Svédországnak a kormányzás kereteit meghatározó alaptörvénye, 6. fejezet (A Kormány), 1. cikk

⁶⁰⁴ Ld. Finnország Alkotmánya, 5. fejezet (A Köztársaság Elnöke és a Kormány), 60. szakasz

⁶⁰⁵ Alaptörvény, Az Állam, 16. cikk (1)

kabinetnek hívnak, ilyen például Lettország,⁶⁰⁶ Málta,⁶⁰⁷ vagy éppen Görögország, amely szinonimaként kezeli a kormányt és a kabinetet.⁶⁰⁸ Kabinetről akkor beszélünk, ha adott államszervezetben létezik egy relatív nagy létszámú kormány, ám a döntéseket tipikusan nem az egész kormány, hanem egy eltérő létszámú és összetételű szűkebb testület a kabinet hozza. Ennek legklasszikusabb modelljét az Egyesült Királyság adja. Itt a kormány tagjai az uralkodó (kormányzati tevékenysége vonatkozásában), a miniszterelnök, a miniszterek, valamint az államtitkárok, ugyanakkor a konkrét kormányzati döntéseket a miniszterelnök által vezetett kabinet hozza. A kabinet tagjai a miniszterelnök és az ún. kabinetminiszterek (a miniszterelnök javaslatára nevezi ki őket az uralkodó), valamint a legfőbb ügyész (*attorney general*) is.⁶⁰⁹

2.3.1. A miniszterelnök és kormánya

A fogalomtisztázást követően a Kormány lényegi jellemzőinek feltárához elsőként elengedhetetlen a miniszterelnök kormányban betöltött pozíciójának vizsgálata.⁶¹⁰ E körben két szempont mentén érdemes haladni: a kormány döntéshozatali alapvonalai, valamint a kormány politikai felelőssége. Mindkét vizsgálandó szempont tekintetében alapvető jelentőséggel bír, hogy Magyarország a német rendszer egyes elemeire emlékeztető ún. kancellári típusú parlamentarizmus; azaz olyan kormányforma, ahol a kormány működéséhez és döntéseihez kapcsolódó minden politikai felelősség a miniszterelnök személyében összpontosul. (A politikai felelősség kérdésköréről bővebben a Kormány és az Országgyűlés viszonyáról szóló pontban lesz szó.)

A döntéshozatal alapvonalainak vizsgálata során arra kaphatunk választ, hogy a kormány mint testület, illetve az egyes kormánytagok milyen módon hozhatják meg döntéseiket; más szavakkal, a kormány tagjai leszavazhatják-e a miniszterelnököt, továbbá rendelkeznek-e bármilyen szintű önállósággal saját ágazatuk irányítása tekintetében.

Az Alaptörvény funkcióját meghatározó 15. cikkéből következtethetnénk arra, hogy a Kormány – mint testületi szerv – több mint a miniszterelnök „munkaszerve”.⁶¹¹ Az

⁶⁰⁶ Ld. A Lettország Alkotmánya, IV. fejezet, 55. cikk

⁶⁰⁷ Ld. Málta Alkotmánya, VII. fejezet (A végrehajtó hatalom), 79. szakasz (1) bekezdés

⁶⁰⁸ Ld. Görögország Alkotmánya, IV. szakasz (A kormány), Első fejezet, 81. cikk

⁶⁰⁹ Ld. CHRONOWSKI Nóra és DRINÓCZKI Tímea (szerk.): *Európai Kormányformák rendszertan*. HVGORAC, Budapest, 2007. 179-180.; FRANCZEL Richárd: *Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye*. Pro Publico Bono : Magyar Közigazgatás, 2013/4. szám, 51-52.

⁶¹⁰ E kérdés már csak azért is fontos lesz, mert kihatással van a kormány politikai felelősségének érvényesülésére.

⁶¹¹ CSINK Lóránt (2014) *i.m.* 68.

alkotmányos normakeret rendszerében, a kapcsolódó rendelkezések kontextusában azonban már megkerülhetetlen aspektusként jelenik meg a kormányfő kiemelt státusza (azon túl is, hogy parlamentáris rendszerekben tipikusan a miniszterelnök áll a kormányzás középpontjában)⁶¹², amely már árnyalja a Kormány testületi jellegét.

E körben fontos kiemelni pár a hazai rendszert is befolyásoló, a német dogmatikából származó alapelveket.⁶¹³ Az ún. kancellárelv (*Kanzlerprinzip*) alapján a miniszterelnök alakítja ki a kormány általános politikáját [Alaptörvény, 18. cikk (1)], amelyért felelősséggel is tartozik (*Richtlinienkompetenz*), ugyanakkor az ún. kabinetelv (*Kollegialprinzip*) alapján legfontosabb politikai döntéseket a kormány testületként hozza [Alaptörvény, 15. cikk (3), amely szerint a kormány mint testület alkot kormányrendeletet].⁶¹⁴ Hazánkban alaptörvényi, illetve jogszabályi szinten nem szabályozott a kormány döntéshozatali eljárása, a Kormányra van bízva, hogy milyen eljárás keretében hozza meg a döntéseit.⁶¹⁵ A kancellári felelősségi struktúrának megfelelően – még ha a kormány ügyrendje lehetőséget is adna arra,⁶¹⁶ hogy a miniszterek a testületi döntések tekintetében leszavazzák a miniszterelnököt, a kormány döntéseit minden esetben a miniszterelnök viseli a felelősséget. Az ágazati kérdések tekintetében, az ágazati felelősség elve (*Ressortprinzip*) alapján a miniszter önálló irányítási kompetenciával rendelkezik, ez azonban nem függetlenséget jelent, a miniszterelnök által meghatározott általános politika keretei között kell érvényesülnie [Alaptörvény, 18. cikk (2)].

Rixer Ádám Müller György munkájára utalva jelzi, hogy a miniszterelnök Kormányon belüli domináns pozíciójának markáns rögzítése újdonság az Alaptörvényben, a korábbi Alkotmány rendelkezéseiből e domináns pozíció nem feltétlenül volt levezethető, mégis a

⁶¹² SÁRI János (1996) *i.m.* 539.

⁶¹³ Ld. CSINK Lóránt (2014) *i.m.* 69-70.

⁶¹⁴ A testületi jellegből fakad, hogy a miniszterelnök főszabály szerint önállóan nem adhat ki kormányhatározatot, illetve kormányrendeletet. Csupán kivételesen indokolt, taxatív meghatározott esetekben, illetve a Kormány felhatalmazása alapján van lehetősége erre (A Kormány ügyrendje 77.; a 2022. július 22-étől hatályos új ügyrend [1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat] is ekként rendelkezik). Fontos azonban, hogy már az a tény, hogy erre van lehetőség a miniszterelnök pozícióját erősíti a Kormányon belül. Ezzel kapcsolatban Cservák Csaba hívja föl a figyelmet, hogy egyrészt ilyen esetben a kormányfő válik a norma tényleges megalkotójává anélkül, hogy erre alkotmányos vagy jogszabályi felhatalmazása meglenne, másrészt a jogforrási hierarchia alapján is kétséges annak elfogadhatósága, hogy egy közjogi szervezetszabályozó eszköz tartalmazza egy jogszabály megalkotásának lényegi, érdemi kérdéseit. Ld. CSERVÁK Csaba (2018) *i.m.* 127-129.

⁶¹⁵ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (a továbbiakban a Kormány ügyrendje) szabályozza a döntéshozatali eljárást. Itt azonban nem találunk szabályt arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen módon hozzák meg a Kormány döntéseit a kormánytagok. (A 2022. július 22-étől hatályos új ügyrend [1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat] is hallgat ebben a kérdésben.)

⁶¹⁶ Erről a kérdésről hallgat a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat. (A 2022. július 22-étől hatályos új ügyrend [1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat] szintén hallgat ebben a kérdésben.)

tényleges állapot e domináns pozíciót tükrözte az Alaptörvényt megelőzően is.⁶¹⁷ A Kormány ugyan testületi szerv, mégis a kancellári berendezkedésnek köszönhetően – amelyet immár az Alaptörvény is markánsabban határoz meg – a kormányfő pozíciója domináns a miniszterekéhez képest. Müller György maga úgy fogalmaz, hogy „*az Alaptörvény most már nem leplezi a testületi ülések vezetésével a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét, amelyet az alkotmányszöveg addig csak körülírt [...]*”; a „*miniszterek – akinek sorsa a kormányalakítási jog és a bizalmatlansági szabályok miatt egyébként is tőle függ – alárendelődnek a miniszterelnöknek*”.⁶¹⁸

2.3.2. A Kormány funkcionális megközelítése

A Kormány államhatalmi pozíciójának vizsgálatához elengedhetetlen, hogy tisztázzuk, hogy pontosan miként értelmezhető a végrehajtó hatalom egy modern állam tekintetében. A klasszikus arisztotelészi felosztást⁶¹⁹ alapul véve a végrehajtó hatalmi funkció általánosságban véve nem jelent mást, mint a jogalkotó által létrehozott absztrakt magatartási szabályok egyedi esetekre történő alkalmazását. E klasszikus értelemben vett végrehajtó hatalmi funkció azonban nem alkalmas a Kormány tevékenységének lényegi megragadására, ugyanis a Kormány mint állami szerv tevékenységi köre bizonyos körben szűkebb, más értelemben azonban lényegesen tágabb, mint a klasszikus végrehajtó hatalmi funkció. Amit a modern államok esetén végrehajtó hatalomnak tekintünk, az lényegében nem más, mint az adminisztratív végrehajtás és annak legfelsőbb irányítása. A Kormány közhatalmi funkciója – normatív értelemben – alapvetően az utóbbiként ragadható meg leginkább.⁶²⁰

2.3.3. A Kormány és a közigazgatás viszonya

A jogirodalom – ahogy arra a hatalommegosztásról szóló részben utaltam – egységesen két elemre osztja a végrehajtó hatalmat: politikai végrehajtás (kormány), valamint adminisztratív végrehajtás (közigazgatás). A klasszikus arisztotelészi logika szerinti

⁶¹⁷ RIXER Ádám: *A köz természete, Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013. 86.

⁶¹⁸ MÜLLER György: *Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990-2011)*. Magyar Közigazgatás, Új Folyam, 2011/2. szám, 48.

⁶¹⁹ Ld. ARISZTOTELÉSZ (1984) i.m. 200.; BIBÓ István (1986b) 1986. 370.

⁶²⁰ A Kormány fogalmáról és a közigazgatásra vonatkoztatott alapvető feladatairól ld. FAZEKAS Marianna (2023) i.m. 157-162.

tényleges végrehajtási hatalmi funkciót a közigazgatás látja el, azáltal, hogy a kormányzás által kitűzött célokat végrehajtja, miközben politikai döntéseket nem hoz. Fontos azonban hangsúlyozni – visszautalva a hatalommegosztásról szóló részben írtakra –, hogy a kormányzás és a közigazgatás viszonya nem egyoldalú; mivel a politikai értékválasztás össze kell, hogy kapcsolódjon a racionális és hatékony végrehajtás igényével, a viszonyt csakis a kölcsönösség határozhatja meg. Mindemellett pedig az sem hagyható figyelmen kívül, hogy bizonyos meghatározott területeken, diszkrecionális jogkörben a közigazgatás önálló célokat is kitűz, különösen olyan területeken, amelyeket valamilyen okból a jogalkotó (illetve az alkotmányozó) kiemelt a politikai végrehajtás irányítási kompetenciája alól.⁶²¹

Egyszerűen összefoglalva a kormányzásban részt vevők (parlamentarizmus keretei között tipikusan a parlament és a kormány) mondják meg, hogy a társadalom merre haladjon (kormányzás), az adminisztráció pedig azt, hogy hogyan.

A fentiekből kiindulva a kormány és a közigazgatás normatív viszonya⁶²² tekintetében két kérdés vizsgálata szükséges: (1) mely területeket emeli ki az alkotmányozó, illetve a jogalkotó a kormány hatóköréből, valamint (2) a kormány hatókörébe tartozó területeken milyen mértékű a kormány közigazgatás feletti irányítási, felügyeleti, illetve lehetősége.

E téren fontos elhatárolni az önkormányzati igazgatást az államigazgatástól. Az önkormányzatok mint a civil társadalom szerveződésének⁶²³ egyik legfontosabb szervezeti formái,⁶²⁴ az Alaptörvény, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) által biztosított relatív autonómiával bírnak a központi államhatalommal szemben. Nem szétfeszítve ennek a fejezetnek a terjedelmi

⁶²¹ Ld. a hatalommegosztásról szóló fejezetnek a végrehajtó hatalmi funkció expanziójáról és átalakulásáról szóló részét.

⁶²² Bármilyen is legyen e viszony, a feleknek tartaniuk kell magukat a jog által lefektetett játékszabályokhoz, hiszen ahogy a Kormány „nem szakadhat el a közigazgatás saját (adminisztratív) szempontrendszerétől, ugyanilyen helytelen lenne az 'önfenntartó közigazgatás', amely figyelmen kívül hagyja a kormányzati célkitűzéseket, szempontokat”. CSINK Lóránt (2020) i.m. 438.

⁶²³ Magyary Zoltán megfogalmazásában: „Számos helyi ügy van, amelynek valamely meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. Nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számbavenni”. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 116.

Prugberger Tamás mindemellett arra hívja fel a figyelmet, hogy „a központból minden társadalomszervezési és állami feladatot” eleve képtelenség megoldani. „Ahhoz, hogy ezek a feladatok hízagmentesen és hiánytalanul megoldódjanak, szükség van az alulról történő társadalomépítkezésre, társadalomszerveződésre és arra, hogy a politikai-állami önkormányzatok legalsó szintjei, valamint a társadalom spontánul szervező szakmai-kulturális-oktatási-kulturális rétegérdekvédelmi, stb. szervezetei, és különböző érdekezések alapján szervező közösségek megjelenő különböző igényeit kielégítse és az ebből adódó közösségi feladatokat megoldja”. PRUGBERGER Tamás (1993) i.m. 84.

⁶²⁴ KUKORELLI István (et al.): *A helyi önkormányzati rendszer*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 491.

korlátait, összességében elmondható, hogy a Kormány ráhatása alapvetően törvényességi⁶²⁵ és költségvetési-gazdálkodási⁶²⁶ kontroll formájában érvényesül. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ezek normatív célja nem a Kormány politikai célkitűzéseinek teljesítése, azaz nem a kormányzás körébe tartozó tevékenységekről van szó.⁶²⁷

Az államigazgatás területén az Alaptörvény, továbbá a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) és – 2019. márciusától – a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) segítenek abban, hogy átlássuk a Kormány közigazgatást irányító szerepének mértékét és terjedelmét.

Az államigazgatási szervek tekintetében – ide nem értve az önálló szabályozó, valamint az autonóm államigazgatási szerveket – a Kormány, illetve a kormány tagjainak befolyása a Ksztv. 2-4. §-ok szerinti irányítás, valamint felügyelet hatáskörcsoportok alapján értékelhető. A részletekbe bele nem menve a legnagyobb különbség a két hatáskörcsoport között az utasításadás lehetősége és terjedelme. Értelemszerűen, ahol a Kormány, illetve annak minisztere ténylegesen irányítási hatáskörökkel rendelkezik a közigazgatás tevékenységére komolyabb behatása van, míg ahol a felügyelet az elsődleges, ott a hatóság nagyobb önállósággal rendelkezik.⁶²⁸ Előbbi körbe tartoznak a Ksztv. 72-73/B. §-ai, illetve 2019-től a Kit. 36-38. §-ai szerinti központi hivatalok, míg utóbbi körbe a Ksztv. 70-71. §-ai, illetve 2019-től a Kit. 34-35. §-ai szerinti kormányhivatalok, mai elnevezéssel kormányzati főhivatalok. Utóbbi hivatali kör kapcsán korábban a Ksztv. 70. § (3) bekezdése, 2019-et követően a Kit. 34. § (3) bekezdése rögzíti is, hogy a kormányhivatal/kormányzati főhivatal feladatkörében nem utasítható. A Kormány szervezet-alakítási hatóköre alapvetően

⁶²⁵ A Kormány helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét [Mötv. 127. §]. Ld. még Mötv. 132-141. §.

⁶²⁶ Az Alaptörvény 34. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a törvényhozó a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kösse. Ezzel a törvényhozó élt is [Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10-10/F. §]. Ld. erről BENCSIK András: *A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról*. Pro Publico Bono, 2017/1. szám, 56-67.

⁶²⁷ Ellenkező esetben nem beszélhetünk önkormányzatról. Ahogy Magyar Zoltán bő nyolcvan évvel ezelőtt fogalmazott: „Az önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz.” MAGYARY Zoltán (1942) i.m. 112.

⁶²⁸ Az irányítás mindenképpen több, mint a felügyelet, hiszen az irányítás minden olyan jogkört tartalmaz, amit a felügyelet is. A pusztán felügyeleti jogkörrel rendelkező beavatkozási lehetőségei behatároltak, nem teljes az alá-fölé rendeltségi viszony, alapvetően utólagos korrekciós beavatkozásokra van csak lehetőség. Az irányítás és a felügyelet fogalmihoz, elhatárolásához ld. pl. KILÉNYI Géza: *A közigazgatás fogalma, közigazgatási alapgalmak*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex, Budapest, 2008. 18-23.; LAPSÁNSZKY András (et al.): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. Institutiones Administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. III. kötet. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 59-62.; FAZEKAS Marianna (2023) i.m. 125-139.

a központi hivatalok tekintetében áll fenn, ezek ugyanis kormányrendelettel is létrehozhatóak [Ksztv. 72. §, illetve 2019 után Kit. 36. § (1)].

Az önálló szabályozó szervek (Alaptörvény, 23. cikk), valamint az autonóm államigazgatási szervek [Ksztv. 1. § (4)] nem tartoznak a Kormány irányítási, illetve felügyeleti kompetenciájába, azaz jelentős önállósággal bírnak.⁶²⁹ E kiemelt szervek többségében a kormányzatot is ellenőrző, vagy olyan hatóságok, amelyek működésének politikai befolyástól mentessége nyomós társadalmi érdek. Ezzel együtt a Kormánynak egy jelentős ponton mindenképpen van politikai befolyása e szervek működésre: tipikusan a miniszterelnök vagy az ő javaslatára a köztársasági elnök nevezi e szervek vezetőit.⁶³⁰ Ez még abban az esetben is igaz, ha bizonyos törvényben rögzített szempontokra figyelemmel kell lenni a vezetők kiválasztása során.

Összességében elmondható, hogy a Kormánynak jelentős befolyása van a közigazgatás működésére. *Mutatis mutandis* e körben ma is érvényesen hangozhat Magyary Zoltánnak múlt évszázad első felében tett megállapítása: „*A parlamentáris kabinetrendszerben tehát gyakorlatilag a kormány áll a centralizáció piramisának csúcsán, mint a közigazgatás legmagasabb főnöke*”.⁶³¹ Természetesen a Kormány mozgásterét az alkotmányos és törvényi keretek normatív korlátok közé szorítják, bizonyos területeken pedig közvetlen ráhatását eleve kizárják, így helyesebbnek tűnik úgy fogalmazni, hogy az alkotmányos és törvényi szabályozás a Kormány és a közigazgatás szimbiotikus működését várja el.

⁶²⁹ Ld. erről pl. FAZEKAS Marianna (2019) *i.m.* 174-180.; FAZEKAS János: *Autonóm államigazgatási szervek*. In JAKAB András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020. <https://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek> (2020) [20.]; FAZEKAS János: *Önálló szabályozó szerv*. In JAKAB András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2020) [45]-[61]

⁶³⁰ Az önálló szabályozó szervek vonatkozásában ld. az Alaptörvény 23. cikk (2); Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 111/A. § (1); Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal: 2013. évi XXII. törvény 6. § (1); Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága: 2021. évi XXXII. törvény 7. § (1); Országos Atomenergia Hivatal: az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 6/A. § (1). Az autonóm államigazgatási szervek vonatkozásában ld. Gazdasági Versenyhivatal: a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 35. § (2); Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 40. § (1); Nemzeti Választási Iroda: a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény: 55. § (1). A 2021. január 1-jei hatállyal megszűnő Egyenlő Bánásmód Hatóság esetében sem volt másként [az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 35. § (1)]. E körben kivétel a Közbeszerzési Hatóság, ahol a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) által meghatározott összetételű Tanács dönt az elnök személyéről [Kbt. 181. § (1)]. A Kormány itt elsősorban a Tanács tagjai közé tartozó miniszterek útján hathat a Hatóság tevékenységére.

A kutatásom zárását követően jött létre két új autonóm államigazgatási szerv, az Integritás Hatóság, valamint a Szuverenitásvédelmi Hivatal.

⁶³¹ MAGYARY Zoltán (1942) *i.m.* 106.

2.4. A Kormány és az Országgyűlés viszonya

A parlamentáris rendszerek esetén a kormány államhatalomban elfoglalt helyét leginkább annak parlamenthez fűződő viszonya határozza meg. Különösen igaz ez hazánk szempontjából, hiszen *de iure* még igazgatási szempontból sem érinti jelentősen a bíróságok működését a kormány.⁶³² Természetesen az államfő szerepe is említésre méltó, ugyanakkor parlamentáris keretek között e szerep inkább a kormány megalakulása szempontjából lényeges, nem pedig a kormányzás, mint hatalomgyakorlási tevékenység, vagy a politikai felelősség tekintetében.

A Kormány és az Országgyűlés viszonyát alapvetően négy kérdéskör mentén szükséges vizsgálni: (1) politikai felelősség, (2) személyi összefonódás, (3) parlament-felosztatás lehetősége, valamint (4) jogalkotásban való szerep.

2.4.1. A Kormány politikai felelőssége

A kormány parlament előtti politikai felelőssége a parlamentarizmus *sine qua non*-ja,⁶³³ ennek tartalma határozza meg, hogy a parlamenthez viszonyítva „erős” vagy éppen „gyenge” kormányról beszélhetünk-e.⁶³⁴ E körben érdemes vizsgálni a kormánynak, mint testületnek, valamint a kormány tagjainak politikai felelősségét. Bár tendencia a politikai felelősség kollektívává válása, Európában több példát is találhatunk arra, hogy az egyes kormánytagok is felelősek a parlament felé;⁶³⁵ így például Hollandia,⁶³⁶ Lengyelország,⁶³⁷ vagy éppen – elméletileg, alkotmányos hagyomány alapján – Nagy Britannia.⁶³⁸

Ahogy a Kormány döntéshozatalai jellemzői kapcsán már kiemelttem, hazánkban az alkotmányos keretek ún. kancellári típusú parlamentarizmus képét tárják elénk, ahol is minden politikai felelősség a miniszterelnök személyében összpontosul az Országgyűlés irányába, míg a miniszterek kizárólag a miniszterelnöknek felelnek. Utóbbi természetesen nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés ne ellenőrizhetné, vagy kérhetné számon a

⁶³² Ld. CSINK Lóránt (2014) i.m. 142-145.

⁶³³ Ld. CSERNY Ákos: *Egy eltűnőben lévő alkotmányos intézmény. A miniszteri felelősség.* In BORBÁS Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 71-72.

⁶³⁴ CSERVÁK Csaba: *Parlament és Kormány a kormányzati rendszerben.* In CSERVÁK Csaba (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok.* Patrocinium, Budapest, 2015. 26.

⁶³⁵ CSERNY Ákos (2018) i.m. 75.

⁶³⁶ Ld. Holland Királyság Alkotmánya 42. cikk 2. pont

⁶³⁷ Ld. Lengyel Köztársaság Alkotmánya 157. cikk 2. pont

⁶³⁸ Motion of no confidence. UK Parliament (<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/motion-of-no-confidence/?id=32625> - 2022. október 15.)

miniszterek munkáját kérdés, interpelláció, vagy éppen bizottsági meghallgatás keretében, hanem pusztán arról van szó, hogy a parlament az egyes minisztereket nem buktathatja meg.

Pokol Béla a kormány politikai felelősségének fokait az alábbi megoldások szerint skálázta: (1) konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő, (2) egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal történő, (3) kifejezett bizalmatlansági indítvány nélkül, és bizonyos fontos törvényjavaslatok leszavazásával történő, vagy (3) bármilyen kormányjavaslat leszavazásával történő kormánybuktatás.⁶³⁹

Ahogy arra utaltam, hazánkban a Kormány elleni bizalmatlansági kérdések a miniszterelnök személyére összpontosítanak, a Kormány a miniszterelnök sorsát követi [Alaptörvény, 20. cikk (1)]. Hazánkban a miniszterelnök politikai felelősségének kereteit az Alaptörvény 21. cikke határozza meg, amely nevesíti az ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány, az önálló-, valamint az előterjesztéshez kötött bizalmi szavazás intézményét.

A bizalmatlansági indítvány intézménye elterjedt az európai parlamentáris rendszerekben, csupán Ciprus, Hollandia és Luxemburg alkotmánya hallgat ebben a kérdésben.⁶⁴⁰ A bizalmatlansági indítvány jellege erősen befolyásolja a Kormány stabilitását, egyszerűen fogalmazva, minél több, illetve jelentősebb akadályba ütközik egy bizalmi indítvány véghez vitele a parlamenti döntéshozatal során, annál erősebb lesz a kormány pozíciója a parlamenttel szemben. Hazánkban Németországhoz,⁶⁴¹ Lengyelországhoz,⁶⁴² vagy éppen Spanyolországhoz⁶⁴³ hasonlóan⁶⁴⁴ a konstruktív bizalmatlansági indítvány a Kormánnyal szembeni Országgyűlés által kezdeményezhető bizalom-megvonási eszköz. E jogintézmény – amelyet az 1949. évi Bonni Alaptörvény 67. cikkének mintájára hozott létre az alkotmányozó – lényege, hogy az indítvánnyal együtt meg kell nevezni az új kormányfő-jelölt személyét is.⁶⁴⁵ Nemzetközi összevetésben ez a megoldás biztosítja a legnagyobb autonómiát a kormánynak a parlamenttel szemben, ugyanis a „*kormánynak nemcsak el kell veszítenie a parlamenti többség bizalmát, hanem ugyanakkor egy másik kormányfő személyében is meg kell egyeznie a parlamenti többségnek*”.⁶⁴⁶ Cservák Csaba kiemeli, hogy

⁶³⁹ Id. POKOL Béla (1994) i.m. 13-14.

⁶⁴⁰ CSINK Lóránt: *Bizalmatlansági indítvány összehasonlító perspektívában*. In SZÉCSI Gábor (szerk.): *De iuris peritorum meritis 7, Studia in honorem Endre Tanka*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2010. 85.

⁶⁴¹ Ld. Németország Alaptörvénye, VI. cím (A Szövetségi Kormány), 67. cikk

⁶⁴² Ld. Lengyel Köztársaság Alkotmánya, VI. Fejezet (A minisztertanács és a kormányzati adminisztráció), 158. cikk

⁶⁴³ Ld. Spanyolország Alkotmánya, V. Rész (A Kormány és a Cortes Generales viszonya), 113-114. szakaszok

⁶⁴⁴ CSINK Lóránt (2010) i.m. 89.

⁶⁴⁵ CSERVÁK Csaba: *Német hatás a magyar alkotmányfejlődésre a rendszerváltozást követően*. Magyar Jog, 2017/9. szám, 568.

⁶⁴⁶ POKOL Béla (1994) i.m. 13.

a konstruktív bizalmatlanság intézménye „érték”, amennyiben megakadályozza az „interregnumokat”, amely ha párosul a kormány eredeti jogalkotási hatáskörével, a kormány „szilárdságának talpköve lehet”, ugyanis e konstelláció hozzájárulhat a „felbomlott politikai helyzet” későbbi rendezéséhez. Ugyanakkor szélsőséges politikai helyzetben e jogintézmény elhúzhatja az Országgyűlés és a Kormány közötti politikai válságot, kockáztatva ezzel az ország kormányozhatatlanná válását. Hosszú távon ugyanis a törvényhozás támogatása nélkül a Kormány működésképtelenné válik.⁶⁴⁷ Itt azonban megjegyzendő, hogy hazánkban a választási rendszernek a kormányozhatóságot a parlamenti reprezentációval szemben előtérbe helyező hatása, valamint az elmúlt évtized pártpolitikai struktúrája miatt csekély az esély az Országgyűlés és a Kormány ilyen jellegű szembenállására.⁶⁴⁸

A konstruktív bizalmatlansági intézmény kapcsán érdemes megjegyezni, hogy hazánkban e jogintézmény alkalmazása esetén a köztársasági elnöknek semmilyen szerep nem jut, sőt *ad absurdum* arra is lehetőség van, hogy a köztársasági elnök által jelölt személyt ugyan megválasztja az Országgyűlés, azonban ezt követően nyomban mást ültet a miniszterelnöki pozícióba. Utóbbi e jogintézmény kapcsán nehezen kiiktatható, ugyanakkor dogmatikai szempontból talán helyesebb a német eredeti megoldás. A német szövetségi elnök szerepe nem merül ki a szövetségi kancellár jelölésében, formális értelemben rendelkezik a kinevezés és felmentés jogával is; továbbá abban az esetben is a szövetségi elnök nevezi ki az új kormányfőt, ha sikeres bizalmatlansági indítvány útján választották őt meg, még ha mérlegelési lehetősége nincs is (ld. GG. 63. cikk és 67. cikk).⁶⁴⁹

Az Alaptörvény 21. cikk (3)-(4) bekezdésben foglaltak a miniszterelnök által kezdeményezhető önálló vagy valamely előterjesztéshez kötött bizalmi szavazás intézményét rögzíti. E lehetőség azonban inkább a kormányfő kezében eszköz, amellyel keresztülvihet olyan előterjesztéseket parlamenti elfogadását, amellyel saját parlamenti többsége nem teljesen ért egyet.⁶⁵⁰

2.4.2. A Kormány és az Országgyűlés közötti személyi összefonódás

Pokol Béla a kormánytagság és a parlamenti képviselőség kérdésében három viszonyulási lehetőséget vázolt föl: (1) a kormánytagsághoz előfeltétel a parlamenti mandátum, (2) a két

⁶⁴⁷ Ld. CSERVÁK Csaba (2017) *i.m.* 569-570.

⁶⁴⁸ Ld. A legitimáció kontra hatékony kormányzás vonatkozásában írtakat.

⁶⁴⁹ TÓTH Károly (2006) *i.m.* 158.

⁶⁵⁰ CSERVÁK Csaba (2018) *i.m.* 108.

pozíció összeegyeztethetetlen, valamint (3) a kérdést alkotmányosan szabályozatlanul is hagyhatják.⁶⁵¹

Az első esetben a hangsúly a Kormány parlament alá rendeltségén van. (Itt említhető példának az angol megoldás, ahol a szűken vett kormány, a kabinet tagjai a parlamenti többséghez tartozó képviselők.)⁶⁵² Ebben az esetben azonban csökken annak esélye, hogy adott ágazatok olyan miniszterek irányítása alá kerüljenek, akik kiemelkedő szakmai tudással, gyakorlattal rendelkeznek. Parlamentáris rendszerekre leginkább a (3) megoldás a jellemző, azaz politikai mérlegelés kérdése, hogy a miniszterek, valamint – amennyiben a kormány részei – az államtitkárok a parlamenti képviselők közül, vagy éppen a szakmából kerülnek ki.⁶⁵³ Magyarország is ez utóbbi körbe tartozik, azaz alkotmányosan nem szabályozott a parlamenti mandátum és a kormánytagság viszonya; a törvényi szabályozás azonban kifejezetten megengedő (az államtitkárokra is kiterjedően).⁶⁵⁴ 2021-ben 9 kormánytag (beleértve a kormányfőt is), valamint 17 államtitkár egyben országgyűlési képviselő is volt.⁶⁵⁵

2.4.3. A parlament-feloszlatás kérdése

Hazánk szempontjából e pont viszonylag könnyen zárható, hiszen a Kormánynak nincs alkotmányos jogosultsága az Országgyűlés feloszlatásával összefüggésben. Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés önfeloszlatási lehetőségén kívül [Alaptörvény, Az Állam, 3. cikk (2)], kizárólag a köztársasági elnöknek van szerepe az Országgyűlés feloszlatásában [Alaptörvény, Az Állam, 3. cikk (3)], ezen a téren még javaslattevési lehetősége sincs a kormányfőnek. (A köztársasági elnöknek ugyan ki kell kérnie – többek között – a miniszterelnök véleményét, ám a véleményben foglaltaknak jogi kötőereje nincs.)

Nemzetközi összevetésben a legszélesebb parlament-feloszlatási indítványozási joggal – szokásjog, hagyomány – alapján a brit kormányfő rendelkezett.⁶⁵⁶ Egy 2011-es alkotmányos reformot⁶⁵⁷ megelőzően a brit miniszterelnök lényegében korlátlanul élhetett a lehetőséggel,

⁶⁵¹ POKOL Béla (1994) *i.m.* 20.

⁶⁵² FRANCZEL Richárd (2013) *i.m.* 52.

⁶⁵³ *Id.* POKOL Béla (1994) *i.m.* 20-22.

⁶⁵⁴ A Kit. 3. § (3) és 182. § (2) alapján. Jelen tanulmány írásakor 9 kormánytag (beleértve a kormányfőt is), valamint 17 államtitkár egyben országgyűlési képviselő is volt.

⁶⁵⁵ Megjegyzendő azonban, hogy nem lehetnek sem országgyűlési tisztségviselők, sem bizottsági tagok [Ogytv. 80. § (3)].

⁶⁵⁶ POKOL Béla (1994) *i.m.* 17.; *ld. még* FRANCZEL Richárd (2013) *i.m.* 64-65.

⁶⁵⁷ A reform eredményeként már csupán törvényben rögzített esetekben volt lehetőség a parlament feloszlatására: (1) ha Képviselőház (*House of Commons*) tagjainak minősített többsége indítványozza az

hogy kezdeményezze az uralkodótól a parlament felosztatását, amely téren az uralkodónak nem volt mérlegelési lehetősége.⁶⁵⁸ 2021-ben azonban a 2011-es reformot eltörlő törvényt fogadott el a brit parlament, amelyet az királynő 2022. március 24-én szentesített is.⁶⁵⁹

Érdekes még a német rendszer, ahol két lehetséges eset szolgálhat jogalapul a parlament felosztatására, és mindkét esetben az államfőnek van mérlegelési lehetősége. Első esetben amennyiben a kancellár személyét végül relatív többséggel választja meg Bundestag (GG. 63. cikk), a másik pedig, ha a kancellár az elveszített bizalmi szavazás következtében lemondás helyett a Bundestag felosztatását kéri az államfőtől (GG. 68. cikk).

2.4.4. A Kormány jogalkotásban való részvétele

A témánk kapcsán a jogalkotásnak – mint az állam egyik alapvető funkciójának – csupán néhány aspektusa releváns, nevezetesen: a Kormány törvényhozásban betöltött szerepe, valamint a Kormány rendeletalkotási lehetősége.

A Kormánynak kiemelt, domináns szerepe van a törvényhozás (és egyébként az alkotmányozás) során is, figyelembe véve a törvény (és Alaptörvény elfogadásának és módosításának) kezdeményezésére jogosultak körét,⁶⁶⁰ az előkészítés terén a Kormányra összpontosító jogalkotási követelményeket,⁶⁶¹ valamint a parlamentáris rendszer politikai struktúráját, azaz azt a helyzetet, hogy a Kormány tipikusan élvezi a parlament többségének bizalmát.⁶⁶² A Kormány e kiemelkedő szerepe messze nem egyedülálló Európában, hiszen

előrehozott választásokat, vagy (2) ha a kormány elveszíti a parlament bizalmát. Ld. erről Fixed-term Parliaments Act 2011. (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06111/> - 2022. október 15.)

⁶⁵⁸ FRANCZEL Richárd (2013) *i.m.* 57., 60. és 65.

⁶⁵⁹ A Dissolution and Calling of Parliament Act lényegében visszaállította a 2011-es Fixed-term Parliaments Act előtti alkotmányos helyzetet. Ld. erről Dissolution and Calling of Parliament Act. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9308/> - 2022. október 15.)

⁶⁶⁰ Alaptörvény 6. cikk (1), valamint S) cikk (1).

⁶⁶¹ Megjegyzendő itt, hogy a Kormány egyébként számos esetben úgy kerülte meg a hatásvizsgálatok elkészítését, a társadalmi egyeztetéseket és véleményezéseket, hogy a politikai céljait előmozdító törvényjavaslatot egyéni képviselői indítvány formájában juttatta a plénum elé. Ld. erről KISS Rebeka: *Az önálló képviselői indítványok szerepe a törvényhozásban*. In SEBŐK Miklós (et al.) (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények*. Gondolat Kiadó – ELKH-TK, Budapest, 2020. 305-307, 348.

Prugberger Tamás szerint kormányokon átívelő általános tendencia a jogalkotás terén az érdekegyeztetések mellőzése, miközben egyre több indítványt képviselők útján terjesztenek be. PRUGBERGER (2021) *i.m.* 170.

⁶⁶² A parlamenti ellenzék elsősorban a közvélekedés befolyásolásával, a törvényjavaslatok hibáira rávilágító módosító indítványokkal vesz részt a törvényhozásban. Mindemelllett a frakciófegyelem és az elmúlt évtized kormányzása „már szinte teljesen eltűntette a parlamenti gyakorlatból az ellenzéki javaslatok elfogadását”. Ld. MOLNÁR Csaba: *Elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok*. In SEBŐK Miklós (et al.) (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények*. Gondolat Kiadó – ELKH-TK, Budapest, 2020. 362-376.; ld. még GYULAI Attila (2015) *i.m.* 146.; DUKÁN Ildikó és VARGA Aida (2018) *i.m.* 438-440.

a kormányon túlról induló és a parlament elé került javaslatok csak egészen kis szerepet játszanak az európai parlamentekben.⁶⁶³

A Kormány rendeletalkotási lehetősége kapcsán fontos elhatárolni a végrehajtási-, valamint az eredeti rendeletalkotási lehetőségeket: előbbi esetén mindig valamilyen törvény felhatalmazása alapján az abban foglalt általános magatartási követelmények végrehajtásához szükséges részletesebb feladatok rögzítéséről, míg utóbbi esetben – alkotmányos felhatalmazás alapján – lényegében törvényhozási funkciókörbe tartozó jogalkotásról van szó törvény által még nem szabályozott kérdésekben. Magyarországon a Kormány az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdése alapján rendelkezik eredeti rendeletalkotási hatáskörrel. Ádám Antal a korábbi azonos tartalmú alkotmányos szabályozás kapcsán kifejtette, hogy „*az Alkotmány [...] határtalanná teszi az Országgyűlés törvényhozási hatáskörét*”, ebből következően a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó tárgyak tekintetében „*kiüresítheti, megkötheti, alááshatja*” annak lehetőségeit, hogy a Kormány megbízatásának időtartalma alatt a saját programjának megfelelően, és „*a körülmények változásaihoz gyorsan és hatékonyan igazodva irányítsa és szervezze az ország ügyeinek kezelését*”.⁶⁶⁴ Ennek orvoslására Franciaország példáját hozta föl, ahol a fenntartás elve⁶⁶⁵ alapján a törvény és a kormányrendelet a jogforrási hierarchiában azonos helyet foglal el.⁶⁶⁶ Álláspontom szerint e megoldás tiszta parlamentáris keretek között – dogmatikai értelemben – elképzelhetetlen. Emellett hazánkban szükségtelen is lett volna egy ilyen megoldás, figyelemmel a választási rendszerünk és a párpolitikai struktúra sajátosságaira.

2.5. A politikai hatalmak normatív helyzetének értékelése

A vizsgált kérdéskörök alapján az alábbi fontosabb részkövetkeztetések emelhetők ki:

(ad 1) Ha pusztán a normativitás szintjén szemlélődünk, egyértelműen kijelenthető, hogy az Országgyűlés a legerősebb államhatalom hazánkban, hiszen – igazodva parlamentarizmus logikájához – a népszuverenitásból eredő főhatalom a választások eredményeként itt koncentrálódik, majd innen kiindulva terjed szét a többi államhatalmi szereplő között, mindezt úgy, hogy – már a parlamentarizmus logikájából nem feltétlenül következő módon – szinte korlátlanul diszponál az egész állam felett. Természetesen a hatalommegosztás

⁶⁶³ Ld. erről POKOL Béla (1994) i.m. 25., valamint CSERVÁK Csaba (2016b) i.m. 165.

⁶⁶⁴ ÁDÁM Antal: *A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban*. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2009. 11-12.

⁶⁶⁵ CSINK Lóránt (2014) i.m. 73.

⁶⁶⁶ ÁDÁM Antal (2009) i.m. 12.

formális keretrendszerében az Országgyűlés funkcionálisan és temporálisan korlátozott államhatalom, ám különösen alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalmánál fogva, a normativitás szintjén végső soron csupán intézményen belüli korlátok fékezik. A tényleges hatalomgyakorlás azonban a mindenkori társadalmi környezetben létezik, és előfordul, hogy nem korrelál a normatív elvárásokkal. Az Országgyűlés esetén egészen nyilvánvalóan ilyen helyzetről beszélhetünk.

(ad 2) Hazánkban a minisztertanácsi szerkezetű Kormány – mint a végrehajtó hatalom általános szerve [Alaptörvény 15. cikk (2)] – a legjelentősebb irányító hatalom az adminisztratív végrehajtás tekintetében. Ezzel együtt tevékenysége – dogmatikai értelemben – helyesebben leírható a kormányzásban betöltött szerepével, mintsem, hogy egyszerűen a végrehajtó hatalom letéteményesének tekintsük. E megközelítés már csak azért is szerencsésebb, mert jobban leírja a Kormány politikai irányító szerepét. A politikai döntéshozatali és felelősségi struktúra eleve a Kormányt (miniszterelnököt) helyezi domináns hatalmi pozícióba. Mindez következik a parlamentarizmus alkotmányjogi és politikai jellemzőiből egyaránt.⁶⁶⁷ Ennek megfelelően a tényleges kormányzóhatalom sokkal inkább a miniszterelnök által irányított Kormány, mint az Országgyűlés oldalán jelenik meg. A Kormány parlamenti felelőssége – ahogy Cserny Ákos fogalmaz – csupán „*alkotmányjogi illúzió*”.⁶⁶⁸

(ad 3) A Kormány hatalmi dominanciáját erősíti, hogy hazánkban az Országgyűlés összetételét befolyásoló normatív rend markánsan a kormányzóképessegre helyezi a hangsúlyt, a parlamenti reprezentativitás, a társadalmi legitimáció másodlagos.⁶⁶⁹ Ennek eredményeként maximum elvi lehetősége van annak, hogy ne legyen meg a kormányzáshoz szükséges politikai többség; komoly kompromisszumokat igénylő koalíciókényszer nem fenyegeti pártokat.

(ad 4) E hatalmi struktúrában kifejezetten felértékelődnek a kormányzó többség túlhatalmát fékezni hivatott intézmények és mechanizmusok. Itt különösen a politikai döntéshozatalt közvetlenül érintő intézmények és mechanizmusok szerepe kiemelendő; úgymint a kormányzásban nem érdekelt semleges kontrollhatalmak szerepe, a mindenkori

⁶⁶⁷ A Kormány domináns hatalmi helyzetéről ld. pl. ENYEDI Zsolt és KÖRÖSÉNYI András (2001) *i.m.* 51.; ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) *i.m.* 131-134.; CSINK Lóránt (2020) *i.m.* 415-416.; DUKÁN Ildikó és VARGA Aida (2018) *i.m.* 26.; GYULAI Attila (2015) *i.m.* 2015. 136.; STUMPF István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. 83-85.

⁶⁶⁸ Általában tekint így „felelős kormány” klasszikus intézményére. CSERNY Ákos (2018) *i.m.* 78.

⁶⁶⁹ Cservák Csaba ezzel összefüggésben kiemelte, hogy a választás módja és az erős központosítású frakciók miatt az Országgyűlés és a Kormány közötti hatalommegosztás gyakorlatilag kiüresedett. CSERVÁK Csaba (2018) *i.m.* 110.

parlamenti ellenzék pozíciójának védelme és a minősített döntéshozatali rend. Jelentőségét tekintve nem megkerülhető továbbá az uniós tagságból fakadó extern korlát, az uniós jogrend (még ha annak célja alapvetően nem a politikai hatalmak kontrollja).

3. A politikai hatalmak intern államhatalmi kontrollja Magyarországon

„Ha hiányzik a kontroll, ha a hatalomátviteli folyamat során az ellenőrzöttek kikerülnek az ellenőrök kontrollja alól, akkor fennáll a veszély, hogy a nép fölötti kormányzásnak semmi köze sem lesz a nép általi kormányzáshoz. Tehát a döntő kérdés: hogyan lehet megakadályozni, hogy a hatalom demokratikus jogcíme autokratikus hatalomgyakorlást leplezzen és legitimáljon?” (Giovanni Sartori)⁶⁷⁰

Magyarországon – a parlamentáris rendszerekre jellemző módon – a politikai hatalmak összefonódása,⁶⁷¹ érdekazonossága révén a hatalommegosztás „frontvonalai” nem a klasszikus montesquieu-i logika szerint alakulnak. A demokratikus hatalommegosztás minőségét az ellenzéki jogok érvényesülése,⁶⁷² valamint a kormányzásban nem érdekelt, semleges államhatalmak (úm. államfő, alkotmánybíraskodást végző hatalom, ombudsman stb.) kontrolltevékenysége határozza meg.⁶⁷³ Mindemellett pedig hazánkban egyre markánsabb igény formálódik az egyébként nem kifejezetten a parlamentarizmusból fakadó, sokkal inkább univerzális tételhez, miszerint szükséges a törvényhozó és az alkotmányozó (illetve alkotmánymódosító) hatalom valamiféle elválasztása.⁶⁷⁴

3.1. Kormányzó többség kontra ellenzék

Politikai értelemben az ellenzék a mindenkori kormányzó többség féke és ellensúlya,⁶⁷⁵ amely – mint valamiféle „minősített kisebbség” – ilyenformában sajátos hatalommegosztási

⁶⁷⁰ SARTORI (1999) i.m. 27-28.

⁶⁷¹ Hazánk vonatkozásában Smuk Péter – az alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel – úgy fogalmazott, hogy „míg az igazságszolgáltatás hatalmi ágának függetlenségét különös védelem illeti meg, addig a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyában a hatáskörök elválasztása és a politikai összefonódás egyszerre érvényesül”. SMUK Péter (2016) i.m. 76.

⁶⁷² Ld. erről ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) i.m. 131-134.

⁶⁷³ Csink Lóránt parlamentarista hatalommegosztásnak nevezi a parlamentarizmus e sajátosságát. Ld. erről CSINK Lóránt (2020) i.m. 415-416. Ld. még GYÖRFI Tamás (et al.) (2019) i.m. 206-207.

⁶⁷⁴ Ld. az Alkotmányozó- és alkotmánymódosító hatalom cím (II. 2.3.1.1.4.) alatt írtakat.

⁶⁷⁵ Ld. KUKORELLI István (1995) i.m. 137.; BIHARI Mihály (2013) i.m. 406.; CSERVÁK Csaba (2018) i.m. 96.

tényező.⁶⁷⁶ Az ellenzék alkotmányos funkciója, hogy – elsősorban a politikai többség megszerzéséért folytatott küzdelem, alternatívaállítás keretében⁶⁷⁷ – gátat szabjon az önkényes kormányzásnak, a hatalomkoncentrációnak, korlátozza a kormányzótöbbség hatalmát.⁶⁷⁸ A mindenkori kisebbség nem eliminálhatja a többségi akaratot az állami döntéshozatalból, ugyanakkor a plurális demokrácia minimuma az olyan ellenzék léte, amelynek reális lehetősége van arra, hogy törvényes úton leváltsa a mindenkori kormányzótöbbséget.⁶⁷⁹

Hogy pontosan mit takar az ellenzék fogalma, általában egyértelműnek tűnik: azon országgyűlési képviselők, frakciók tartoznak ide, amelyek nem sorolhatóak a kormányalakító párthoz, pártkoalícióhoz. E megközelítést alkalmazta egyébként az Alkotmánybíróság is a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatában,⁶⁸⁰ valamint e szerint határozza meg a Házaszály az ellenzéki képviselő fogalmát [158. § 5.].⁶⁸¹ Bár ezen objektív ismérveken alapuló formális megközelítés nem egészen feleltethető meg az ellenzékiiség politikatudományi fogalmával,⁶⁸² a parlamenti jog keretén belül nehéz lenne mindezen túllépni.⁶⁸³

A parlamenti ellenzékiiség ellensúlyozó, valamint alternatíva állító funkciójához kardinális jelentőséggel bír, hogy az ellenzékező tartozó frakciók és képviselők (1) részleteiben rálássanak a kormányzásra (illetve az ahhoz kapcsolódó politikai és adminisztratív végrehajtásra), feltárhassák és a nyilvánosság számára artikulálhassák annak hibáit, visszasságait;⁶⁸⁴ valamint, hogy (2) bizonyos alkotmányos jelentőségű kérdésekben

⁶⁷⁶ SMUK Péter (2016) *i.m.* 81.

⁶⁷⁷ ENYEDI Zsolt és KÖRÖSÉNYI András (2001) *i.m.* 22., 121.

⁶⁷⁸ SZALAI András: *Az ellenzék mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja*. Pro Publico Bono : Magyar Közigazgatás, 2014/1. szám, 42.

⁶⁷⁹ SZALAI András (2014) *i.m.* 43.; SMUK Péter (2016) *i.m.* 81.

⁶⁸⁰ ABH 1999, 176, 192.

⁶⁸¹ „Ellenzéki képviselő: az a képviselő, aki nem tartozik kormánypárti képviselőcsoporthoz és nem nemzetiségi képviselő.”

⁶⁸² E szerint ellenzéknek tekinthető tág értelemben minden olyan politikai szereplő parlamenten belül és kívül, aki-ami az uralkodó kormányzó hatalommal szemben állva a kormányzó hatalom átvételéért vagy politikai érdekei érvényesítéséért lép fel. Ld. erről SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Pártok és politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 39.

⁶⁸³ Megjegyzendő, hogy ezzel összefüggésben a közjogtudomány nem a kormányzótöbbség/kormánypárt és ellenzék kategóriákra összpontosít, hanem a képviselőkre, a képviselőcsoportokra, valamint az e kategóriákhoz kapcsolódó jogokra és kötelezettségekre. Álláspontom szerint mindez bár érthető, hiszen egy ilyen túlzottan szubjektív és változó kategóriapár nehezen fér össze a közjogtudomány objektivitására és állandóságra törekvésével, mégis tarthatatlan. Az ellenzékiiség hatalommegosztáshoz kapcsolódó markáns funkciója igényli a kormányzótöbbség/kormánypárt és ellenzék kategóriapár közjogtudomány általi kifejezett elismerését. Vö. SMUK Péter (2008) *i.m.* 43-46.; SZALAI András (2014) *i.m.* 43.; CSINK Lóránt (2014) *i.m.* 59.; SMUK Péter (2016) *i.m.* 81-82.

⁶⁸⁴ E kontextusban értelmezhető úgy, hogy a parlamenti ellenőrzés, ténylegesen az ellenzék tevékenysége. SMUK Péter (2016) *i.m.* 82.; SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2019) *i.m.* 165.

megkerülhetetlen tényezők legyenek (ti. alkotmányozás, minősített törvényhozás, egyes közjogi méltóságok jelölése-választása során).

Az elsősorban a képviselőkre és képviselőcsoportokra fókuszáló magyar parlamenti jog csupán néhány területen védi *expressis verbis* az ellenzék pozícióját.⁶⁸⁵ Végso soron persze számos általában a képviselők, illetve a képviselőcsoportok jogviszonyát, státuszát rendező norma implicit az ellenzék hatalmi pozícióját biztosítja. E normák összessége, rendszere az, amely az ellenzék parlamenten belüli hatalmi „erejét” (vagy „gyengeségét”) meghatározza. Jelen tanulmány kereteit túlfeszítené e normarendszer beható vizsgálata, így csupán jelzem, hogy álláspontom szerint hol fedezhető fel leginkább hiányosság ezen a területen.

Az országgyűlési képviselők tevékenységéhez tartozik, hogy egyénileg is információt gyűjthetnek, vizsgálódhatnak általuk fontosnak vélt közügyekben (azon túl is, hogy egyébként a beszámolásra kötelezett államhatalmi szereplők legalább évente külön beszámolnak tevékenységükről az Országgyűlésnek). Ennek keretében van lehetőségük kérdések, illetve interpellációk tárgyalása keretében plénum elé hívni a Kormány tagjait és bizonyos közjogi méltóságokat (Alaptörvény 7. cikk); ennek érdekében rögzíti az OGYtv. X. fejezete a képviselők információhoz jutásának alapvető kereteit; e célt szolgálja továbbá vizsgálóbizottság intézménye is.

Az OGYtv. 2019. évi CVIII. törvénnyel módosított X. fejezete alapján a képviselők immár valamennyi közigazgatási szerv, közintézet és közintézmény vezetőjétől kérhetnek tájékoztatást, nem pusztán az Országgyűlés felé beszámolási kötelezettséggel tartozó szervektől, illetve személyektől. Ezen a téren tehát bővültek a képviselők információszerzési lehetőségei. Fontos kiemelni azonban, hogy e tájékoztatáskéréssel a képviselők nem okozhatnak az érintett szerv rendeltetészerű működésében aránytalan sérelmet. Sem törvénymódosításhoz fűzött indokolásból, sem pedig az Igazságügyi Bizottság indokolásában hivatkozott 2019. március 26-ai állásfoglalásából nem derül ki, hogy mi tekinthető az érintett szerv működése aránytalan sérelmének. (Pusztán annyi, hogy a jogalkotó főleg mit tekint a képviselői ellenőrzés alapvető eszközeinek.)⁶⁸⁶ A módosítással megszűnt ugyanakkor annak

⁶⁸⁵ Ide tartoznak a paritásos bizottságok (ideértve különösen a vizsgálóbizottságokat) [OGYtv. 17. § (4); 24-27. §], a képviselői felszólalások rendje, időkeretes tárgyalási rend [Házaszabály 18. §; 36-37. §]; a kérdések és interpellációk rendje [Házaszabály Ötödik rész], valamint az adminisztratív feladatok területén az Országgyűlés „lehetőleg” ellenzéki jegyzője [OGYtv. 5. § (2)].

⁶⁸⁶ „A parlamenti kontroll alapvető eszközei, így az interpelláció, a kérdés, a vizsgálóbizottság létrehozása, az állandó bizottságok vizsgálati tevékenysége, valamint az Országgyűlés felé történő beszámolási kötelezettség előírása biztosítja az alkotmányos kereteket a parlamenti ellenőrzés gyakorlásához valamennyi képviselő számára. A javaslat erre figyelemmel az államigazgatási szervek vonatkozásában közvetlenül gyakorolható tájékoztatáshoz való jogot az ellenőrzési jog gyakorlása és az adott szerv akadálytalan működéséhez fűződő közérdek egyensúlyának biztosítását egyaránt szem előtt tartó többletjogosítványként szabályozza.” Ld. 2019. évi CVIII. törvény indoklás.

lehetősége, hogy a képviselő – e minőségében – közigazgatási szerv, közintézet, illetve közintézmény területére szabadon belépjen. Ezzel a kormányzótöbbség egyértelműen szűkítette a képviselők informálódási lehetőségeit. Nem szerepel érdemi érv sem az indokolásban, sem az Igazságügyi Bizottság hivatkozott állásfoglalásában arra vonatkozóan, hogy miért volt szükséges a képviselők e jogát megszüntetni, azon túl, hogy a képviselők informálódási jogosultságai pusztán kiegészítő jellegűek és nem lehetnek visszaélésszerűek. (Hogy miben nyilvánulhat meg a visszaélésszerű, nem rendeltetésszerű joggyakorlás, nem derül ki.)⁶⁸⁷ Különösen annak fényében érdekes a tárgyalt képviselői jogok effajta korlátok közé szorítása, hogy egyáltalán nem tipikus, hogy a parlamenti ellenőrzés körében ilyen szempontokra figyelemmel kellene lenni (ld. pl. a parlament ellenőrzési funkciójához kapcsolódó ombudsman vizsgálódási lehetőségeit).⁶⁸⁸

A parlamenti ellenőrzés – normativitás szintjén – egyik leghatékonyabb⁶⁸⁹ eszközeinek tűnnek a vizsgálóbizottságok [OGytv. 24-27. §]. Bizonyos, elsősorban a hatalommegosztásból, a parlament ellenőrző funkciójából adódó korlátokat leszámítva [24. § (1)] az Országgyűlés bármilyen ellenőrzési feladatkörében felmerülő közérdekű ügyben vizsgálódhat. Mivel e bizottság paritásos, valamint a Kormány hatókörébe tartozó ügyek vizsgálata esetén elnöke csak az ellenzékhez tartozó képviselő lehet, a vizsgálóbizottság a mindenkori ellenzék fontos eszköze lehetne. Ugyanakkor a rendszerváltozás óta eltelt évtizedekben e jogintézmény nem volt képes betölteni rendeltetését, ritkán lépett túl a

⁶⁸⁷ „Ami a képviselőknek [...] – az OGytv. 98. § (4) bekezdésében meghatározott – belépési jogát illeti, a bizottság álláspontja szerint e jog sem parttalan, nem értelmezhető kiterjesztően és nem gyakorolható visszaélésszerűen. Amint azt a hivatkozott törvényi rendelkezés is rögzíti, e jogosultság gyakorlása nem eredményezheti az érintett szervek rendeltetésszerű működésének aránytalan sérelmét. A bizottság úgy véli, hogy a képviselői igazolvány által biztosított speciális – az európai nemzeti parlamentek tagjai esetében is csak elvétve, korlátozott tartalommal megjelenő – belépési jog pusztán olyan kiegészítő jellegű eszköznek tekinthető, amelynek alapvető célja a képviselő egyéb jogai gyakorlásának elősegítése a belépésre vonatkozó adminisztratív szabályok egyszerűsítése által. A belépési jog tehát nem irányulhat a képviselő nem rendeltetésszerű joggyakorlásának elősegítésére.” Ld. 2/2018-2022. sz. Bizottsági Tájékoztató, az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságának 2019. március 26-ai állásfoglalása.

⁶⁸⁸ Az Alkotmánybíróság elutasította az ezzel összefüggő „kivételes” alkotmányjogi panaszt [3468/2020. (XII. 22.) AB határozat]. A testület álláspontja szerint az Igazságügyi Bizottság állásfoglalásában szereplő három érv, meggyőzően támasztja alá azt az értelmezési konklúziót, miszerint „a képviselő helyszíni látogatása az előzetes egyeztetést előíró törvénymódosítást ellenére is a közvetlen információszerzés egyik lehetséges – bár a parlamenti kontroll más eszközeihez képest atipikus – részjogosítványa maradt”; hozzátette továbbá, hogy a képviselő belépési joga „nem alapjog, és nem is vezethető vissza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jogra, nem tartozik annak védelmi körébe és jelentősége ellenére sem pozícionálható az állammal szemben mindenkit megillető alapjog elé”. Az ügyben Szalay Péter alkotmánybíró különvéleményében ezzel szemben ameltett érvel, hogy a képviselők harminc éve a közjog részét képező belépési jogának megvonása alaptörvény-ellenes visszalépés. Vö. ABH-2020, 2661, 2665-2670.

⁶⁸⁹ SALAMON László és SCHANDA Balázs: *Az Országgyűlés ellenőrző szerepe*. In MÓDOS Máttyás (szerk.): *A házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről I.* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 106.

politikai ellenfelek lejárataának szándékán.⁶⁹⁰ Ha mindehhez hozzátesszük, hogy 2014 óta a képviselők egyötöde immár csak kezdeményezheti vizsgálóbizottság létrehozását (míg korábban ilyen esetben kötelező volt azt létrehozni) [OGyvt. 24. § (2)], így annak léte az aktuális parlamenti többség (tipikusan a kormányzó többség) kezében van,⁶⁹¹ a vizsgálóbizottság intézménye lényegében súlytalan, és immár a mindenkori ellenzéki képviselők és képviselőcsoportok számára szinte elérhetetlen, mint ellenőrző, ellensúlyozó hatalmi eszköz.⁶⁹²

Az ellenzék kormányzó többséget fékező, sőt érdekérvényesítő lehetősége a minősített döntéshozatal terepe.⁶⁹³ Ide tartozik elsősorban az alkotmányozás [Alaptörvény S) cikk (2)] és a sarkalatos törvényhozás [Alaptörvény T) cikk (4)], de itt említhető a legfontosabb közjogi méltóságok megválasztásának rendje is.⁶⁹⁴ Mindez biztosítani hivatott, hogy az alapvető alkotmányos jelentőségű kérdésekben, ügyekben való döntések – árnyalva az abszolút többségre épülő parlamentáris döntéshozatal koncepcióján – ne legyenek a kormányzás eszközei, azokban széleskörű politikai konszenzus szülessen, kizárva az egyoldalú politikai befolyást (erősítve tehát az ilyen döntések társadalmi legitimációját). Mindez különösen annak fényében jelentős aspektusa a politikai döntéshozatalnak, hogy végső soron a minősített döntéshozatali rend a domináns hatalmi pozícióban lévő mindenkori kormányzó többség kontrolljának gyújtópontja.

3.2. A politikailag semleges, kontroll államhatalmak

Ahogy azt a hatalommegosztásról szóló fejezetben már levezettem, a parlamentarista hatalommegosztás sajátossága, hogy nem a politikai hatalmak kiegyensúlyozott konfliktusa, hanem a kormányzást jogállami keretek közé kényszerítő semleges államhatalmak léte

⁶⁹⁰ Ld. Uo.; SZALAI András (2014) *i.m.* 56.; SZENTE Zoltán (2020) *i.m.* 8.

⁶⁹¹ 2007 óta volt kötelező vizsgálóbizottságot létrehozni a parlamenti többség hozzájárulása nélkül, arra a tapasztalatra építve, hogy önmagában a kisebbségi kezdeményezés nem garantálja a vizsgálóbizottság létrejöttét. Ld. SZALAI András (2014) *i.m.* 57.

⁶⁹² 2010-2014-es ciklusban hozták létre utoljára vizsgálóbizottságot. Az utolsót 2013. december 20-án hozták létre, ám tagjait már nem választották meg, tevékenységét nem kezdte meg. Ld. DUKÁN Ildikó és VARGA Aida (2018) *i.m.* 418-422.

⁶⁹³ Hiszen ilyen esetekben az ellenzéki képviselők, illetve képviselőcsoportok egy részének az egyetértése szükséges lehet. A minősített többségű törvényalkotás kapcsán ezzel összefüggésben ld. SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2019) *i.m.* 165-167.

⁶⁹⁴ Természetesen akadnak még kérdések, amelyekről minősített többségben dönt az Országgyűlés (házaszabály elfogadása és módosítása, házaszabálytól való eltérés, bizonyos különleges jogrendi kérdésekben való döntés stb.), azok jelentősége ugyanakkor a hatalommegosztás értékelése szempontjából nem kardinális, mivel csekély mértékben befolyásolják a mindenkori kormányzást.

hivatott biztosítani az önkénymentes hatalomgyakorlást.⁶⁹⁵ A politikai hatalmak feletti alkotmányos és törvényességi kontroll funkciójuk hangsúlyozása érdekében e hatalmakat kontroll államhatalmaknak nevezem. E kontroll államhatalmak politikai hatalmakhoz való viszonya funkciójuk által determinált.

3.2.1. A köztársasági elnök

Azon túl, hogy az államfő mint legfőbb közjogi méltóság reprezentálja és képviseli az államot mind belföldön, mind külföldön,⁶⁹⁶ nehezen adható pontosabb olyan definíció, amely általában képes megragadni a világban alkalmazott intézményi megoldások közös vonásait.⁶⁹⁷ Általánosságban annyi elmondható, hogy alapvetően befolyásolja az államfő közhatalmi pozícióját az adott állam kormányformája. Míg prezidenciális rendszerekben az államfői és kormányfői funkció nem válik szét, azaz az államfő egyúttal a végrehajtó hatalom feje is, addig parlamentáris rendszerekben e két funkció különválik, az államfő pedig nem része a végrehajtó hatalomnak. Sajátos az államfő helyzete félprezidenciális rendszerekben, ahol ugyan különválik a két funkció, az államfőnek mégis komoly ráhatása van a kormányzásra, maga is része a végrehajtó hatalomnak.⁶⁹⁸

⁶⁹⁵ Olyan a parlamenttől, a kormánytól, valamint egymástól is nagyfokú függetlenséggel rendelkező, közvetlenül az alkotmányozó hatalom által konstituált államhatalmak ezek, amelyek döntéseiket nem az aktuális politikai szempontokra, hanem valamiféle „jogi autoritásra” vezetik vissza. Mindez nem azt jelenti, hogy döntéseikhez ne kapcsolódna értékválasztás, csupán azt, hogy ez nem valódi választás (pontosabban: nem e hatalmak választása); döntéseiket az alkotmányosság és törvényesség – mint e kontextusban értékrendszer – feltétlen érvényesülésének az igénye kell, hogy meghatározza. Ld. a hatalommegosztás fejezet parlamentarizmus és hatalommegosztás kapcsán írtakat.

⁶⁹⁶ TÓTH Károly (2006) i.m. 143.

⁶⁹⁷ CSINK Lóránt: *Államfői intézmények összehasonlító perspektívában*. In CSINK Lóránt és SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest, 2017. 245.

⁶⁹⁸ „[...] míg a prezidenciális rendszerben a végrehajtó hatalom az elnöké, a parlamentáris kormányformákban pedig a kormányé, addig a félprezidenciális kormányformák esetén a végrehajtó hatalmat az államfő és a kormány együttesen gyakorolja, abban a megosztásban, amelyet az alkotmány pontosan meghatároz”. TÓTH Károly (2006) i.m. 128.; KILÉNYI Géza az államfő és a végrehajtó hatalom viszonyának összehasonlító jogi elemzésében – a hatalmi ágak viszonyrendszerében szemlélve – a prezidenciálitól a parlamentáris rendszerekig haladva „erős”, „szelídített” és „gyenge” államfői hatalmakat különböztet meg. Ld. KILÉNYI Géza: *A köztársasági elnöki tisztség a nemzetiözi jogösszehasonlítás tükrében I.*, Magyar Közigazgatás, 1994/10. szám, 557.

Kifejezetten a parlamentarizmushoz kapcsolódó sajátosság, hogy miközben az államfő nem része a kormányzásnak (tipikusan nem is terheli politikai felelősség⁶⁹⁹),⁷⁰⁰ alapvetően reprezentációs és képviseleti szerepet tölt be, sajátos hatalommegosztási tényezővé válhat,⁷⁰¹ amennyiben rendelkezik a többi hatalmi ág, különösen a politikai hatalmak tevékenységének valamiféle kontrollját biztosító jogkörökkel.⁷⁰² Hazánkban az államfői tisztség a normativitás szintjén e körbe sorolható.⁷⁰³

Az alapvetően a constanti elgondolásra alapozott magyar köztársasági elnök jogkörei egyértelműen ezt a kiegyensúlyozó, ellenőrző funkciót testesítik meg.⁷⁰⁴ Ugyan markáns a köztársasági elnök államot megtestesítő jellege is, azonban az e körbe tartozó jogkörök jelentős része ellenjegyzéshez kötött (pl. nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése; kinevezési és megbízási jogkörök; kitüntetések és díjak adományozása). E jogkörök közös jellemzője, hogy – bár az állam és nem a kormányzó hatalmak nevében gyakorolja őket az államfő – azok valamilyen formában a kormányzás, a politikai/szakpolitikai döntéshozatalhoz kapcsolódó kérdések, amelyekért valakinek politikai felelősséget kell vállalnia.

Az ellenjegyzéshez nem kötött jogkörök tehetik igazán jelentőssé az államfői hatalmat a magyar parlamentarizmusban. Bizonyos önálló politikai döntései révén képes arra, hogy az államszervezet demokratikus működésének zavara esetén beavatkozzon.⁷⁰⁵ Csink Lóránt

⁶⁹⁹ Itt érdemes megjegyezni, hogy a magyar köztársasági elnök egy alkalommal újraválasztható [Alaptörvény 10. cikk (3)]. Kilényi Géza hívta fel a figyelmet arra, hogy „minden olyan választással betöltött tisztség esetében, amelynél nyitva áll az újraválasztás lehetősége – [...] – minimálisan fennáll egy rejtett és késleltetett politikai felelősségre vonás lehetősége, amely abban nyilvánul meg, hogy az illetőt nem választják meg újból”. A köztársasági elnök felelősségének összehasonlító jogi elemzéséről ld. KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog; Az államszervezet*. Pázmány Press, Budapest, 2012. 150-161.

⁷⁰⁰ „Ez a 'semleges hatalom' képes távol tartani magát a parlament és a kormány napi csatáitól, ezen az alapon képes pl. hatékony alkotmányvédelmi funkciót is betölteni.” TÓTH Károly: *Az államfői (köztársasági elnöki) tisztség*. In KUKORELLI István és TÓTH Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai*. Antológia Kiadó, Lakitelek, 2016. 362.

⁷⁰¹ A végrehajtó hatalomtól leválasztott, semleges, a többi államhatalmat kiegyensúlyozó államfő koncepciójának eszmetörténeti alapja Benjamin Constatn nevéhez kötődik. Ld. erről a hatalommegosztásról szóló fejezet eszmetörténetéről szóló részét.

⁷⁰² Kilényi Géza megfogalmazása szerint a – kizárólag a klasszikus három hatalmi ágat alapul vevő – prezidenciális rendszerektől „különbözik az a felfogás, amely a modern államfejlődés eredményeként háromnál több hatalmi ág létjogosultságát ismeri el, s ezek sorában helyet szorít a sui generis köztársasági elnöki hatalomnak is, amelyet az jellemez, hogy nem tartozik a három klasszikus hatalmi ág egyikéhez sem, ugyanakkor mindegyiket illetően magában foglal bizonyos részjogosítványokat, s valójában sajátos egyensúlyozó, kiegyenlítő szerepet tulajdonít az elnöknek a többi hatalmi ág relációjában”. KILÉNYI Géza (1994) i.m. 577.

⁷⁰³ Itt érdemes megemlíteni, hogy a rendszerváltás idején elvi kérdés volt, hogy a köztársasági elnök (vagy esetleg egy államfői testület) része-e, része legyen-e a végrehajtó hatalomnak-e, ha pedig nem, pontosan hogyan helyezték el az államhatalmi rendszerben. A rendszerváltás államfői intézményt érintő folyamatairól ld. részletesen TÓTH Károly (2016) i.m. 259-388.

⁷⁰⁴ Cservák Csaba: *A köztársasági elnök jogállása az új Alaptörvényben*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Tanulmánykötet. Országgyűlési Hivatal, Budapest, 2011. 22.

⁷⁰⁵ Ld. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 233-234.

distinkciója szerint az államfő e tevékenysége során közjogi, illetve politikai egyensúly.⁷⁰⁶ Közjogi egyensúlyt jelenthet, amikor pl. törvényt kezdeményez; népszavazást kezdeményez; javaslatot tesz számos közjogi méltóság személyére (miniszterelnök, legfőbb bírói vezetők, legfőbb ügyész, ombudsman); kinevezi a Költségvetési Tanács elnökét; él az alkotmányossági vétó lehetőségével⁷⁰⁷; vagy – ha szükséges, bizonyos feltételek beállta esetén [Alaptörvény 3. cikk (4)]⁷⁰⁸ – él a parlament-felosztatás jogával [Alaptörvény 9. cikk (3)]. Politikai egyensúly lehet, amennyiben pl. jó érzékkel szólal fel az Országgyűlés ülésein (vagy más módon a nyilvánosság előtt), a funkciójához illő módon él a törvénykezdeményezés vagy éppen a politikai vétó lehetőségével. Az államfő tehát komoly hatást gyakorolhat az Országgyűlés tevékenységére.

Ahogy az Alkotmánybíróság nem sokkal a rendszerváltást követően megállapította, „*az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés nem hatásköri szabály; az elnök ezt a feladatát az Alkotmányban meghatározott különböző jogkörei gyakorlásával láthatja el*”, az „*része az államügyek szokásos menetének, s benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának*”, így „*az elnök bármely jogköre összefüggésbe hozható az őrködési funkcióval*”.⁷⁰⁹ Érdemes megjegyezni, hogy a hatalomgyakorlás demokratikus minősége nem egzakt fogalom. A körülmények olyan összességére utal, amelyben a hatalomgyakorlás módja megfelel az alkotmányozó által meghatározott alkotmányos és törvényes alapkövetelményeknek.⁷¹⁰

Ahogy erre fent utaltam, nem az ellenjegyzéshez kötött jogkörök teszik jelentőssé a magyar államfőt; azonban még e téren is sajátos biztosítéka lehet hatalomgyakorlás demokratikus minőségének. Az Alaptörvény *expressis verbis* – kivételesen – lehetővé teszi, hogy a köztársasági elnök bizonyos személyek megbízását, kinevezését megtagadja, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az

⁷⁰⁶ Ld. CSINK Lóránt (2014) i.m. 90-94.

⁷⁰⁷ Csink Lóránt hívja fel a figyelmet az Alaptörvény normaszövegének következtetlenségére. Míg az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése kötelezettséggént, addig a 9. cikk (3) bekezdésének i) pontja pusztán lehetőséggént kezeli az alkotmányossági vétót. Még a korábbi alkotmány rendelkezéseiből az Alkotmánybíróság azt vezette le, hogy az államfő nem köteles észlelni az alkotmányellenességet, de ha észleli, – „*az alkotmányos szervek tevékenysége feletti 'őrködési' kötelezettségéből adódóan is*” – köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 651.]. CSINK Lóránt (2014) i.m. 92.

⁷⁰⁸ Ezzel összefüggésben lehet komoly hatalmi tényező a Költségvetési Tanács, amennyiben vétózza a költségvetési törvény tervezetét.

⁷⁰⁹ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 212-213.

⁷¹⁰ KOVÁCS Virág: *A köztársasági elnök*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 951-952.*

államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát⁷¹¹ eredményezné; továbbá kitüntetések, díjak és címek adományozását megtagadja, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené [Alaptörvény 9. cikk (6)-(7)].⁷¹² Kilényi Géza szófordulatával élve: az államfő nem „pecsételő ember”.⁷¹³

Tevékenysége során az államfő nem lehet részese a politikai küzdelmeknek, politikailag releváns megnyilvánulásaiival is kifejezetten a nemzet egységét és a demokráciát, mint alapvető értékeket kell szolgálnia [Alaptörvény 9. cikk (1)], és mint ilyen a közhatalmi egyensúly fenntartásának és – ha szükséges – helyreállításának fontos biztosítója kell, hogy legyen.⁷¹⁴

Ahhoz azonban, hogy az államfő valóban betölthesse közhatalmi egyensúlyozó szerepét elengedhetetlen, hogy személye széleskörű és pártpolitikán felül álló autoritással rendelkezzen. Ennek azonban teljesen ellene hat, hogy végső soron semmiféle politikai konszenzus nem szükséges az államfő megválasztásához: ugyan az ellenzéki képviselők is képesek jelöltet állítani, ám eredménytelen minősített többséget igénylő első forduló után –

⁷¹¹ „Az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát a köztársasági elnök a kinevezési jog gyakorlásával összefüggésben akkor állapíthatja meg, ha alapos okkal arra következtet, hogy a személyre tett javaslat teljesítése miatt a kinevezéssel érintett szerv alapfeladatainak ellátására – beleértve a szerv működésével kapcsolatos alapvető jogok intézményes védelmét is – képtelenné válnék.” 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 207.

⁷¹² A korábbi magyar Alkotmány ilyen direkt rendelkezést nem tartalmazott, ugyanakkor mindezt az Alkotmánybíróság levezette. A kinevezések tartalmi okból való megtagadásának lehetőségét a demokratikus államszervezet feletti örökös államfői funkciójából vezette le, míg a kitüntetés tartalmi okból való megtagadását a köztársasági elnök általános alkotmányvédelmi funkciójához kapcsolta. Ld. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 219, valamint 234-236.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 212-213.; 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620, 621, valamint 631-633.

⁷¹³ Kilényi Géza még majd három évtizeddel ezelőtt fogalmazta meg a következőket: „Egyetlen dolog van, amelynek szabályozásával nem találkozhatunk az európai alkotmányokban: annak tételes szabályozásával, hogy olyan esetekben, amikor az elnök a kinevező, de kinevezés érvényességéhez ellenjegyzés (avagy előterjesztés) szükséges, az elnök megtagadhatja-e a kinevezést, s ha igen, milyen okból. Azt hiszem, nem véletlen, hogy az alkotmányok erről kifejezetten nem rendelkeznek. Ennek egyáltalán nem az az oka – mint egyesek vélik –, hogy tudniillik az elnököt ilyen jog nem illeti meg, hanem az elnök csupán „pecsételő ember”, aki jogosult és egyben köteles is kinevezni az eléje terjesztett személyt. Magára valamit is adó ország nem hozza – nem hozhatja – ilyen megalázó helyzetbe saját államelnökét. A szakirodalomból jónéhány esetet ismerünk, amikor az elnök nem tagadta ugyan meg a kinevezést, de úgy „lenyelte” a kinevezési előterjesztést, hogy az jószérével mindmáig nem került elő. „Bejáratott” parlamenti demokráciákban az ilyen szököévente egyszer ha előforduló esetekre valóban nem szükséges kifejezett szabályozás, bőven elegendő az alkotmányos szokásjog, amelynek jelentőségét nem szabad lebecsülni.” [KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében II. Magyar Közigazgatás, 1994/11. szám, 643.] Az Alkotmánybíróság is hasonló álláspontra helyezkedett, amikor rögzítette, hogy a kinevezés tartalmi okból való megtagadása a köztársasági elnök önálló politikai döntése (nem függ sem jóváhagyástól, sem ellenjegyzéstől), még ha csak kivételesen is kerülhet rá sor. Ld. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 219, valamint 235.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 214-215. Érdekesség, hogy Kilényi Géza mint akkori alkotmánybíró mindkét határozathoz különvéleményt csatolt, ám azokban nem a köztársasági kinevezés-megtagadása lehetőségét vonta kétségbe, hanem az akkori Alkotmánybíróság – álláspontja szerinti – túlzott aktivizmusát bírálta, illetve az államszervezet csúcsán elhelyezkedő szervek felelősségi rendszerét értelmezve vitatta a többségi álláspont megalapozottságát.

⁷¹⁴ CSERVÁK Csaba (2011) i.m. 22.

tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – elegendő a képviselői szavazatok többsége [Alaptörvény 11. cikk]. A mindenkori kormányzótöbbség tehát érdemi korlát nélkül államfővé tehát bárkit, aki egyébként magyar állampolgár és betöltötte harmincötödik életévét [Alaptörvény 10. cikk (2)].⁷¹⁵

3.2.2. Az Alkotmánybíróság

Az eredetileg markánsan a kelsen alapokra⁷¹⁶ épített magyar Alkotmánybíróság jelentősen érinti a politikai hatalmak tevékenységét, ugyanakkor ennek tényleges mértéke – azon politikai cél által vezérelve, hogy ismét előtérbe kell helyezni a „*parlamentari szupremáciát*”⁷¹⁷ – alapvető változáson ment keresztül az Alaptörvény hatályba lépését követően. 2012. január 1-jétől, az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak köre – az *actio popularis* megszüntetésével – jelentősen szűkült, miközben megjelent a „valódi” alkotmányjogi panasz lehetősége. Ennek következményeként a korábban kifejezetten „*absztrakt arcélű*”,⁷¹⁸ elsősorban az objektív alkotmányvédelmet megtestesítő, és elsősorban a mindenkori kormányzótöbbséget kontrolláló fókusz az egyéni, szubjektív jogvédelemre, azaz a bíróságok ítélezési tevékenységére irányult ált.⁷¹⁹ Mindezt markánsan alátámasztja, hogy az eltelt évtized ügyeinek elsőpró többségét a panaszeljárások adják, és ezek során is többnyire a bírói döntéseket, nem pedig az alapul szolgáló jogszabályt

⁷¹⁵ Érdekességgékként itt érdemes megjegyezni, hogy a rendszerváltás idején nem volt egyértelmű, hogy hogyan oldják meg a köztársasági elnöki tisztség legitimitációját; közvetlen, nép általi vagy közvetett, parlament általi választással. Ld. erről részletesen TÓTH Károly (2016) i.m. 285-337.; e tekintetben vö. pl. ADÁM Antal: *Az államfő és a kormányfő*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989, 18-19.; TÖLGYESSY Péter: *A végrehajtó hatalom szervei: az államfő és a kormány*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989, 25.; LŐRINCZ Lajos: *Az államfő és a kormány*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989, 30.; PRUGBERGER Tamás és TÓTH Antal: *Az államfő és a kormány*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989, 36.; MÜLLER György: *Az alkotmánynak az államfőre és a kormányfőre vonatkozó szabályozási elveiről*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989, 65-66.

⁷¹⁶ Az alkotmánybíráskodás modelljeiről ld. *A jogállamiság eszméitörténete* cím (II. 3.1.) alatt írtakat.

⁷¹⁷ Ld. STUMPF István (2020) i.m. 119-124.

⁷¹⁸ SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek*. In SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 164.

⁷¹⁹ Különösen annak fényében, hogy alkotmányjogi panaszt kizárólag Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapozni. Ld. erről röviden LUKÁCSI Dániel Csaba (2018) i.m. 204-210. Ahogy az Alkotmánybíróság azt a 3121/2015. (VII. 9.) AB határozatában kifejtette, „mindazok az indítványi elemek, melyek nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítják, hanem valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására irányulnak, alkotmányjogi panasz keretében nem bírálhatók el” (ABH 2015, 2045, 2085.).

támadják.⁷²⁰ Mindemellett a közpénzügyi tárgyú törvények absztrakt normakontrollja is csupán korlátozottan lehetséges [Alaptörvény 37. cikk (4)-(5); Abtv. 41. § (2)].⁷²¹

Bár az Alkotmánybíróság fókusza változott, továbbra is megsemmisíthet törvényeket és más jogszabályokat, korlátozva ezzel a politikai döntéshozatalt. E képességével, leginkább a törvények megsemmisítését biztosító kompetenciájával összefüggésben Pokol Béla amellet érvel, a hazai Alkotmánybíróság kiemelt államhatalmi helyzete megtöri parlamentarizmust, egyfajta félpármentáris rendszert létrehozva. E „*jurisztokratikus*” rendszerben az alkotmánybírói kar, az alkotmányhoz való „*monopolizált hozzáférése*” révén előre meghatározza a lehetséges törvényi tartalmakat, „*politikai bíraskodást*” folytat. Egészen másként értékeli a magyar Alkotmánybíróság funkcióját és államhatalmi jelentőségét Chronowski Nóra, aki szerint e „*korlátozott alkotmánybíráskodás*” immár nem tud fékként működni a hatalommegosztás rendszerében.⁷²²

Úgy gondolom, annyi mindenképpen elmondható, hogy az Alkotmánybíróság immár inkább jelent kontrollt a bíróságok,⁷²³ mint az Országgyűlés – különösen pedig a mindenkori kormányzó többség⁷²⁴ –, illetve a Kormány számára.⁷²⁵ (Figyelemmel a konstans alkotmányozó többségű kormányzás tényére, e megállapítás még inkább igaznak hat.)

⁷²⁰ Ld. TÓTH J. Zoltán: *Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012. után*. Glossa Iuridica, 2018/3-4. szám, 9-19. (2018 és 2022 között nem változott a tendencia, ld. az Alkotmánybíróság ügyforgalmi és statisztikai adatait.)

⁷²¹ Álláspontom szerint e korlátozással az alkotmányozó indokolatlanul mentesíti a mindenkori kormányzó többséget felelősségének egy része alól. Ld. LUKÁCSI Dániel Csaba (2018) *i.m.* 208-210. Mindemellett, ahogy Kilényi Géza markánsan felhívta a figyelmet: „*Az alkotmányosság érvényre juttatásának nincsenek, és nem is lehetnek pénzben megjelölhető korlátai*” KILÉNYI Géza (1993) *i.m.* 48.

⁷²² Vö. POKOL Béla (2017) *i.m.* különösen 11-13., 23- 28., valamint 38-42.; valamint CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*. In FEKETE Balázs (et al.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 68-83.

⁷²³ Az Alkotmánybíróság és a bíróságok viszonyáról ld. CZINE Ágnes: *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata, különös tekintettel a büntető bíróságokra*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírási törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022, 41-57.; JUHÁSZ Imre: *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata, különös tekintettel a polgári bíróságokra*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírási törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022, 59-77.; HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó: *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírási törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022, 79-97.

⁷²⁴ Ugyan az ellenzékhez tartozó képviselők relatíve könnyedén kezdeményezhetnek utólagos absztrakt normakontrollt [Alaptörvény 24. cikk (2) e)], gyakran élnek is ezzel a lehetőséggel, ezek nagyarányban sikertelenek. Ld. erről KAZAI Viktor Zoltán és KARSAI Dániel: *Ellenzéki petíciók az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Fundamentum, 2020/4. szám, 60-75.

⁷²⁵ Ezzel összefüggésben vita tárgya, hogy a hazai Alkotmánybíróság hol is helyezkedik el a hatalommegosztás rendszerében. Vö. CSERVÁK Csaba (2015) *i.m.* 29-30.; CSINK Lóránt (2020) *i.m.* 442-443.; DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. MTA TK JTI, Budapest 2017. 182-183.

3.2.3. A bíróság és az ügyészség

Az igazságszolgáltatás letéteményeseinek politikai hatalmakhoz való normatív viszonya a leginkább távolságtartó, erős függetlenséget élveznek mind az Országgyűléssel, mind a Kormánnyal szemben. E kontextusban hagyományosan a bíróságok élvezik a legerősebb – az egyes ítélkező bírókra külön kiterjedő – alkotmányos függetlenséget,⁷²⁶ és jelentik egyúttal a legjelentősebb törvényességi korlátot; ugyanakkor a markánsan – de nem kizárólagosan – az igazságszolgáltató funkcióhoz igazított⁷²⁷ ügyészség is jelentős függetlenséggel rendelkezik. A részletekbe bele nem menve az alapvető különbség, hogy míg a törvénykezés vonatkozásában az alkotmányos függetlenséget biztosító normatív garanciarendszer fókuszja – ahogy arra a hatalommegosztás kapcsán utaltam – a konkrét ügyben ítélkező bírón és ő független és befolyásmentes tevékenységén van [Alaptörvény 26. cikk (1); Bszi. 3. §], addig az ügyészség esetén a függetlenség címzettje elsősorban a legfőbb ügyész és maga az ügyészség intézménye, nem pedig a konkrét ügyben eljáró ügyész [Alaptörvény 29. cikk (1); Ütv. 3. §; 12. §]. Mindez igazodik a két alkotmányos intézmény eltérő államhatalmi funkciójához; ti. ahhoz, hogy míg az ügyészi tevékenység „pusztán” előmozdítja a törvényes rend érvényesülését, addig a konkrét ügyekben eljáró bírók büntetőügyeket és jogvitákat lezáró kötelező erejű döntéseikkel az állam nevében önállóan biztosítják a törvényes rendet.

Sem a disszertáció tematikája, sem a terjedelmi korlátok nem teszik lehetővé, hogy behatóan vizsgáljam az ítélkező bírók (illetve a bíróságok), továbbá az ügyészség függetlenségét biztosító normarendszert,⁷²⁸ csupán kiemelem a téma szempontjából általam fontosnak vélt szempontokat.

Az igazságszolgáltatásra hatást elsősorban a legfőbb bírói vezetők (ti. Kúria elnöke, OBH elnöke), valamint a legfőbb ügyész megválasztása, továbbá általában a bíróságokat és az ügyészséget érintő alkotmányozás, illetve – alapvetően minősített többségű – törvényhozás

⁷²⁶ Ahogy azt az Alkotmánybíróság már korai 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában hangsúlyozta, a „*bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, 'politikai' jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza]*”. „Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak”. Alkotmányos ugyan, ha a bírói hatalmat más hatalmi ág közvetítésével nyeri el a bíró, de csak abban az esetben, ha a kinevezés (illetve a választás) tekintetében garantált az egyoldalú politikai befolyás kizárása (ABH 1993, 256, 261-262.). E függetlenség – ahogy azt a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat rögzítette – „*nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik*” (ABH 2012, 99, 109-110.).

⁷²⁷ Ld. erről CSINK Lóránt (2014) *i.m.* 145-154.

⁷²⁸ Az ítélkező bíró, valamint az igazságszolgáltatás szervezeti függetlenségéről hazánk vonatkozásában összefoglalóan ld. pl. RIMASZÉCSI János (2022) *i.m.* különösen 96-98.

jelenthet.⁷²⁹ Fontos azonban, hogy itt alkotmányos értelemben a cél a demokratikus legitimitáció biztosítása, nem pedig bármiféle hatalmi befolyás érvényesítése; tartós alkotmányozó/alkotmánymódosító parlamenti többség esetén ugyanakkor kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek az igazságszolgáltatás szereplői. Itt megjegyzendő, hogy a politikai hatalmak jogalkotó tevékenysége az igazságszolgáltatás törvényekhez kötöttsége révén eleve meghatározó [Alaptörvény 26. cikk (1); Ütv. 3. § (1)], azonban ez sem a hatalmi beavatkozás körében értelmezendő.⁷³⁰ Tényleges befolyást nem jelent, de megemlítendő, hogy mind a bíróságok, mind az ügyészség⁷³¹ beszámolási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlés felé, a legfőbb ügyészhez pedig kérdést intézhetnek a képviselők [Alaptörvény 7. cikk (1)].⁷³²

Mind a legfőbb bírói vezetők, mind a legfőbb ügyész függetlensége vonatkozásában a normativitás szintjén jelentős hatalommegosztási és legitimációs tényező, hogy megválasztásuk – azon túl is, hogy annak feltételeit sarkalatos törvényi rendelkezések rögzítik⁷³³ – az államfő önálló, ellenjegyzéshez nem kötött jelölése alapján történik (ld. Bszi.

⁷²⁹ Lengyelországot marasztalta el 2019-ben az Európai Unió Bírósága a lengyel legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő új szabályozás miatt, mivel az sérti a bírák elmozdíthatatlanságának elvét, így pedig a bírói függetlenséget, így pedig ellentétes az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkében foglaltakkal (Európai Bizottság k. Lengyelország, C-619/18. sz. ügy).

Magyarország vonatkozásában példaként hozható fel az Alkotmánybíróságnak a nyugdíjkorhatárt elért bírák felmentését előíró rendelkezéseket megsemmisítő 33/2012. (VII. 17.) AB határozata, amelyben a testület megállapította, hogy az új szabályozás formai és tartalmi szempontból is sérti a bírói függetlenségből fakadó alkotmányos követelményeket. Ld. ABH 2012, 99, 99-142.

⁷³⁰ Ahogy 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban fogalmazott az Alkotmánybíróság, a „*bírói függetlenség ugyanakkor nem korlátlan, annak legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélkezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége*”. „*A törvényeknek való alávetettség ugyanakkor a függetlenség záloga is egyben, hiszen a bíróságok a politikai szféra által meghatározott és létrehozott törvényeket önállóan értelmezik. A bíróságok ítélkezési gyakorlata azonban független a politikai változásoktól, és egyfajta folyamatosságot, állandóságot jelent, a másik két hatalmi ág dinamizmusával szemben.*” [19] (ABH 2017, 655, 660.)

⁷³¹ A bíróságok vonatkozásában az Alaptörvény hallgat, de a Bszi. alapján a legfőbb bírói vezetők beszámolási kötelezettséggel tartoznak az Országgyűlés felé [Bszi. 76. § (8) c); 117. § (1) b) és c)]. A legfőbb ügyész már az Alaptörvény alapján köteles évente beszámolni az ügyészség tevékenységéről az Országgyűlésnek [Alaptörvény 29. cikk (5)].

⁷³² Még a korábbi alkotmány rendelkezéseivel összefüggésben mondta ki az Alkotmánybíróság a 3/2004. (II. 17.) AB határozatában, hogy az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek: a legfőbb ügyész nem tartozik politikai felelősséggel, „*sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú, egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására*”, a kérdés lehetősége, a beszámolási kötelezettség csupán az általános ellenőrzés, információszerezés eszköze, mindez nem jelenti a függetlensége korlátozását (Ld. ABH 2004, 48, 55-61.) Álláspontom szerint a bíróságok beszámolási kötelezettsége tekintetében is igaznak tekinthető mindez. Érdekességgént kiemelendő, hogy a rendszerváltás idején Fűrész Klára az igazságszolgáltatás autonómiáját közvetlenül érintő kérdésnek tekintette az akkor még koncepcionálisan felvetett parlament előtti beszámolási kötelezettséget. Vö. FÜRÉSZ Klára: *Az igazságszolgáltatás Magyarország alkotmányának szabályozási elveiben*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989, 99.

⁷³³ A Kúria elnöke csak olyan bíró lehet, aki törvényben nevesített, az igazságszolgáltatáshoz köthető legalább öt éves szakmai tapasztalattal rendelkezik [Bszi. 114. § (1)], míg az OBH elnöke kizárólag öt éves bírói

175-176. §; Üsztv. 159-160. §), és az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatához kötött.

Az egyes bírák és ügyészek kinevezésének alkotmányos alapja már eltérő (amely következik a bíróságok és az ügyészség eltérő államhatalmi funkciójából is). Az egyes ítélkező bírók függetlenségét és egyben legitimációját hivatott erősíteni, hogy minden bírót – az egyébként is kötött pályázati és kinevezési eljárás végén⁷³⁴ – az államfő nevezi ki,⁷³⁵ és – mint *contrarius actus*, szintén törvényi szinten biztosított feltételekkel – ment fel.⁷³⁶ Fontos, hogy bár a kinevezés és a felmentés nem ellenjegyzéshez kötött aktus, az kizárólag előterjesztés alapján gyakorolható. Ezzel együtt az államfő itt sem „pecsételő ember”, funkciójából adódóan megtagadhatja az előterjesztésben foglaltakat, ha annak törvényi feltételei hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy annak teljesítése az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.⁷³⁷ Az ügyészek

szolgálati viszonyral rendelkező bíró lehet (Bszí. 66. §). E körben megjegyzendő, hogy 2020. január 1-ét megelőzően a Kúria elnökének is kizárólag öt éves szolgálati jogviszonnyal rendelkező bíró volt választható. A módosítás indokolása szerint „*alkotmánybíráskodás és a bíráskodás tevékenysége sokrétű összefüggéseire és hasonlóságaira – első sorban azok azonos szabadságfokára, valamint a bírák közötti párbeszéd elvére – tekintettel*” terjesztette ki a Kúria elnökének jelölhető személyek körét a jogalkotó (2019. évi XXIV. törvény indoklás). Még a Legfelsőbb Bíróság idejében egyébként nem szabályozták, hogy pontosan milyen speciális személyi feltételek szükségesek az elnök megválasztásához, így a bírósági vezetőkre vonatkozó általános szabályok voltak irányadóak (néhány kivétellel). Ld. FÜRÉSZ Klára (2007) *i.m.* 532-533.

Legfőbb ügyésznek az államfő bármely ügyészt jelölhet (Üsztv. 11. §), nincsenek tehát további speciális kritériumok, mint a legfőbb bírói vezetők megválasztása esetén. Figyelemmel arra, hogy az egész ügyészségi intézményrendszert a legfőbb ügyész vezeti és irányítja [Ütv. 11. § (1)], és valamennyi ügyész a legfőbb ügyésznek alárendelten működik [Ütv. 12. § (1)], mindez markánsabb ráhatást jelent, mint a legfőbb bírói vezetők megválasztása a bíróságok esetében, ahol a vezetési és irányítási jogviszony nem terjedhet ki a bírók ítélkezési tevékenységére (különösen: utasíthatatlanság, ügyelvonás tilalma, elmozdíthatatlanság).

⁷³⁴ Itt megemlítendő az alkotmánybírákra vonatkozó *lex specialis*: hivatalban lévő alkotmánybíró külön kérelem alapján pályázati kiírás nélkül határozatlan időre kinevezhető (megszüntetve ezzel az Alkotmánybíróságban betöltött tagságát). A kérelmet az Alkotmánybíróság elnöke útján lehet előterjeszteni az államfőnek. Az OBH elnökének nincs érdemi szerepe a folyamatban. Ld. Bjt. 3. § (4a); Abtv. 10/A. §. Az indoklás szerint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése óta az alkotmánybírák tartalmát tekintve bírói feladatokat is ellátnak, miközben az alkotmánybírók felé támasztott törvényi követelmények eleve indokolatlanná teszik a pályázati eljárást. Ezzel együtt az alkotmánybíróknak meg kell felelnie a bírói kinevezés törvényes követelményeinek.

Ezt a lehetőséget a 2023. évi X. törvény 62. §-a – a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv részeként elfogadott igazságügyi reform keretében – megszüntette.

⁷³⁵ „*A kötött pályázati és kinevezési eljárás, az Alaptörvény által biztosított köztársasági elnök általi kinevezés magas közjogi legitimációnak minősül, és nem csak szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói hatalmat a semleges köztársasági elnöktől kapott kinevezéssel nyeri el a bíró.*” 12/2017. (VI. 19.) AB határozat [75]; ABH 2017, 272, 299. Vö. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat; ABH 1993, 256, 263.

⁷³⁶ A felmentés vonatkozásában az Alaptörvény hallgat, annak alapvető rendelkezéseit a Bjt. tartalmazza (89-98. §; 224. §). Megjegyzendő még, hogy a Kúria elnökhelyetteseit, valamint az OBH elnökhelyetteseit szintén az államfő nevezi ki. [Bszí. 79. § (1); 81-84. §; 128. § (1)]

⁷³⁷ Bár az Alaptörvény 9. cikkének (6) bekezdése nem terjed ki a hivatásos bírák kinevezésére és felmentésére, így a *contrario* következtethetnénk arra, hogy az államfő teljesen szabadon dönthet a bírák kinevezése és felmentése tárgyában, nem tekinthetünk el az államfő Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdésében rögzített funkciójától. A funkcionális kötöttségből fakadóan ma is elfogadható az Alkotmánybíróság korábbi alkotmányértelmezésekor kidolgozott gyakorlata. Ld. különösen 38/1993. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1993, 256, 263-264.); ld. még HERBERT Küpper: *A bírák kinevezése és elmozdíthatatlansága*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1718-1721.*

tekintetében hasonló csupán a legfőbb ügyész helyettese kapcsán mondható el (akinek államfői kinevezésére és felmentésére *mutatis mutandis* érvényesek a hivatásos bírák vonatkozásában írtak) [Üsztv. 14. § (1)], minden más ügyészt – bár szintén kötött kiválasztási, illetve felmentési/megszűnési rendben – a legfőbb ügyész nevezi ki, és menti fel [Üsztv. 14. § (2); 34-36. §].

Mind a bírósági, mind pedig az ügyészségi igazgatás területén sajátos testületek hivatottak biztosítani az intézményrendszeren belüli érdekek érvényesülését,⁷³⁸ azonban – szintén nem függetlenül a két intézmény közötti funkcionális eltéréstől (illetve a bírók és ügyészek eltérő alkotmányos státuszától) – a bírák intézményesen markánsabb érdekérvényesítési lehetőségekkel rendelkeznek, mint az ügyészek. Itt különösen az Országos Bírói Tanács szerepe és jelentősége emelendő ki, amely az amúgy is szélesebb körű véleményező szerepén túl (pl. az OBH elnökének és a Kúria elnökének jelölt személyről is véleményt nyilvánít), a bíróságok igazgatására és gazdálkodására kiterjedő ellenőrzési lehetőségekkel, sőt meghatározott személyi ügyekben egyetértési joggal is rendelkezik (Bszi. 103. §).⁷³⁹

Az igazságszolgáltató hatalmak – azont túl, hogy általában vett törvényességi kontrollt biztosítanak a társadalomban – közvetlenül nem érintik⁷⁴⁰ a politikai hatalmak

⁷³⁸ A bíróságok esetén ezek az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek (pl. összbírói értekezlet, bírói tanács, kollégium) [Alaptörvény 25. cikk (5); Bszi. VII. Fejezet, IX. Fejezet], az ügyészségnél pedig a különféle ügyészségi testületek (pl. ügyészségi alkalmazottak tanácsa, összügyészi értekezlet, ügyészi tanács; Üsztv. II. Fejezet).

⁷³⁹ Két fontos esetkör említendő: (1) az OBH elnöke, illetve a Kúria elnöke nem a rangsor szerinti első helyen végzett pályázót kívánja kinevezésre előterjeszteni az államfőnek; valamint (2) az OBH elnöke, illetve a Kúria elnöke nem a véleményező szerv által támogatott jelöltet kíván kinevezni bírósági vezetői pozícióba [Bszi. 103. § (3) c) és d); 132. § (6)]. Különösen ezen téren heves vita alakult ki az elmúlt években az OBH és az OBT között. Vö. VADÁSZ Viktor: *Krízis a bírósági igazgatásban?* MTA Law Working Papers, 2018/13. szám; VIRÁG Csaba: *Észrevételek Vadász Viktor „Krízis a bírósági igazgatásban?” című írásához.* MTA Law Working Papers, 2018/17. szám; BENCZE Mátyás és BADÓ Attila: *A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek.* In BADÓ Attila (szerk.): *Jogszociológiai alapismeretek.* Pro Talenti Universitatis Alapítvány, Szeged, 2020. 433-440.

A kutatásom lezárását követően a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv részeként, a 2023. évi X. törvénnyel elfogadott igazságügyi reform keretében megváltozott az OBT normatív helyzete. Itt a fentiekkel összefüggésben érdemes kiemelni, hogy immár a jogi személyiséggel bíró OBT azokban az esetekben is egyetértési jogot gyakorol, amikor az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke olyan bírói vagy bírósági vezetői álláspályázatot kíván érvénytelenné nyilvánítani, amelyen indult alkalmas pályázó [Bszi. 103. § (3) o) és p)].

⁷⁴⁰ Más lenne a helyzet, ha az alkotmánybíráskodás funkciója a bíróságok ítélkezési tevékenységének a része lenne. Ld. e fejezet előző pontját, valamint LUKÁCSI Dániel Csaba (2018) *i.m.* 201-204. Érdekességként kiemelhető, hogy 2020. áprilisától a közigazgatási ügyekben eljáró bírót – ahogy a módosító indokolása hangsúlyozza – „közigazgatási tapasztalatainak bővítése, illetve bírói tapasztalatainak a közigazgatásban történő kamatoztatása érdekében” az OBH elnöke beoszthatja központi államigazgatási szervhez, valamint fővárosi és megyei kormányhivatalhoz [Bjt. 27/A. § e)-f)]. Ezt a lehetőséget 2021. januárjától valamennyi bíró vonatkozásában lehetővé tette a jogalkotó. Fontos hangsúlyozni, hogy ilyen helyzetben a bíró nem lát el ítélkezési tevékenységet.

tevékenységét,⁷⁴¹ ugyanakkor a Kúria elnöke,⁷⁴² de akár bármely ítélkező bíró,⁷⁴³ továbbá a legfőbb ügyész⁷⁴⁴ az Alkotmánybíróságon keresztül hatással lehet a törvényhozó hatalomra.⁷⁴⁵ A Kúria elnöke, valamint a legfőbb ügyész szűk körben, közjogi érvénytelenségre hivatkozva az alkotmánymódosító hatalomra is hatást gyakorolhat [Alaptörvény 24. cikk (5) b)].

3.2.4. A parlament ellenőrző szervei

A politikai hatalmak összefonódása teszi jelentőssé a parlamentből kiszervezett, annak ellenőrző funkciójához tartozó *sui generis* intézményeket. Ezek lényegi tulajdonsága, hogy előre meghatározott szempontok szerint ellenőrzik a végrehajtó hatalom, különösen annak adminisztratív tevékenységét, amely során széleskörű vizsgálódási jogosultságokkal rendelkeznek, megállapításait – jogi kötőerővel nem bíró – ajánlás, jelentés formájában teszik közzé, széleskörű függetlenséggel rendelkeznek, „erejük” pedig leginkább a nyilvánosságból, valamint az intézményi és személyi autoritásából fakad. Ezen ellenőrző intézmények célja nem elsősorban a jogsérelmek orvoslása, hanem azok feltárása a parlament és a nyilvánosság számára, enyhítve ezzel a végrehajtó hatalmi szervek információs és szakszerűségi túlhatalmát.⁷⁴⁶ Hazánkban ilyen intézmények az alapvető jogok biztosa,⁷⁴⁷ valamint az Állami Számvevőszék.

⁷⁴¹ A törvények kormányzati előkészítése során lehet némi hatása az igazságszolgáltató hatalmaknak – elsősorban a saját magukra vonatkozó – törvényalkotásra, sőt az OBH elnöke részt vesz az Országgyűlés bizottságainak ülésén a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pontok megtárgyalásakor meghívottként. E téren a legfőbb ügyésznek szélesebb körű véleményezési lehetősége van, hiszen nem csupán az ügyességet érintő, de lényegében bármely jogszabály tervezetére – kivéve az önkormányzati rendelet tervezetét – véleményt nyilváníthat. Mindez azonban – lévén pusztán konzultatív-veleményezési lehetőség – nem tekinthető jelentősnek. Ld. Bszi. 76. § (1) e), 76. § (1) f); Ütv. 11. (2) f)

⁷⁴² Eredményes utólagos normakontroll révén [Alaptörvény 24. cikk (2) e); Abtv. 32. §].

⁷⁴³ Eredményes bírói kezdeményezés révén [Alaptörvény 24. cikk (2) b); Abtv. 25. §].

⁷⁴⁴ Eredményes utólagos normakontroll, valamint – bizonyos esetekben az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott törvény vizsgálata érdekében – alkotmányjogi panasz révén [Alaptörvény 24. cikk (2) e); Abtv. 26. § (3) és 32. §].

⁷⁴⁵ Hazánkban az ítélkező bíró nem dönthet az előtte fekvő ügyre vonatkozó törvény alkalmazhatósága, alkotmányossága vonatkozásában, és a legfőbb bírói fórum sem mondhat ki általános alkalmazási tilalmat, szemben pl. az amerikai ítélkezési felfogással. Ld. LUKÁCSI Dániel Csaba (2018) *i.m.* 201-204.

⁷⁴⁶ Ld. erről LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az Országgyűlés ellenőrző szervei*. KRE-DÍt, 2019/1. szám

⁷⁴⁷ Itt megjegyzendő, hogy 2021. január 1-én az Egyenlő Bánásmód Hatóság feladatait az alapvető jogok biztosa vette át (2020. évi CXXVII. törvény), beleértve az ide kapcsolódó hatósági típusú eljárást és szankciókat is. (Az Ebktv. e körben „hatóságként” is hivatkozik az alapvető jogok biztosára.) Álláspontom szerint a hatósági szerep, mint végrehajtó hatalmi tulajdonság teljes mértékben testidegen egy ombudsmani intézmény számára, nem fér össze annak funkciójával. E körben az Állami Számvevőszék egészen erősnek mondható intézkedési lehetőségeit is feszítik a funkcionális határokat, ld. LUKÁCSI Dániel Csaba (2019) *i.m.* 18-19., vö. DOMOKOS László [et al.]: *Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetének megerősödése*. De iurisprudentia et iure publico, 2015/2. szám.

Az alapvető jogok biztosa – mint ombudsman⁷⁴⁸ – alapjogvédelmi tevékenységet lát el, amelynek eljárását bárki⁷⁴⁹ kezdeményezheti [Alaptörvény 30. cikk]. Az Ob tv. alapján az ombudsmani feladatok alapvetően két irányúak: az ombudsman és hivatala egyrészt (1) folyamatosan figyelemmel kíséri és elemzi az alapvető jogok hazai érvényesülését, ha pedig szükséges⁷⁵⁰ hivatalból vizsgálatot indít [Ob tv. 2. §, 18. § (4)], másrészt – és ez tekinthető az Ob tv. alapján az ombudsman legmarkánsabb feladatának – (2) kérelemre kivizsgálja a tág értelemben vett közigazgatás tevékenysége vagy mulasztása okozta alapvető jogi sérelmet vagy annak közvetlen veszélyét (visszásság) felvető panaszügyeket [Ob tv. 18. § (1)].⁷⁵¹ Mindezt egészítik ki az alapvető jogok biztosa speciális hatáskörei.⁷⁵²

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve [Alaptörvény 43. cikk (1)]. Mint külső kontroll, célja a „jó kormányzás”⁷⁵³ támogatása, sajátos szempontú ellenőrzései révén: a jogszerűségi ellenőrzésen felül, többek között a közsféra működésének gazdálkodási hatékonyságát és eredményességét (*effectiveness*) is vizsgálja.⁷⁵⁴

Ezen intézmények viszonya a politikai hatalmakhoz több szempontból egészen hasonló az igazságszolgáltató hatalmakéhoz, azaz szintén erős függetlenséget élveznek. Befolyás alapvetően „csupán” az érintett közjogi méltóságok megválasztásán,⁷⁵⁵ valamint

⁷⁴⁸ Az ombudsmani intézmények funkciójukat tekintve – ahogy arra Cservák Csaba is rámutat – kettős szerepet töltenek be, amelyek között azonban szoros összefüggés mutatható ki: (1) az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak feltárója, míg (2) napjainkban egyre inkább az alkotmányos alapjogok, emberi jogok őréként jelenik meg. CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Lícium-Art, Debrecen, 2018. 57.; E kettős funkciót kiemeli CSINK Lóránt is, CSINK Lóránt (2014) *i.m.*, 45.

⁷⁴⁹ Megjegyzendő, hogy konkrét rendőri intézkedéssel szemben kizárólag az intézkedés érintettje kezdeményezhet ombudsmani vizsgálatot [ld. a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 92. § (1) b)].

⁷⁵⁰ A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszaállás kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

⁷⁵¹ Az Ob tv. alapvető szabályairól összefoglalóan ld. LAJOS Edina: *Az emberi jogok védelmezése vagy a közigazgatás visszaállásainak orvoslása?* KRE-DiE, 2022/1. szám

⁷⁵² Ide tartoznak: 2014-től a közérdekű panaszok és bejelentések hatóságok [Ob tv. 18. § (1) a)-k)] kezelésének kvázi felülvizsgálati hatásköre [Ob tv. 38/A. § – 38/D. §]; 2015-től a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának alapvető jogi szempontú vizsgálati hatásköre [Ob tv. 38/E. §]; szintén 2015-től az OPCAT-hez (nemzeti megelőző mechanizmus) kapcsolódó feladatai (Ob tv. III/A. Fejezet); 2020-tól a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok vizsgálati hatásköre (Ob tv. III/B. Fejezet); továbbá 2021-től az Ebktv. szerinti közigazgatási hatósági hatásköre (Ob tv. III/C. Fejezet).

2023. január 1-jétől a fogyatékoságügyi egyezmény szerinti független mechanizmus is az alapvető jogok biztosához tartozik (Ob tv. III/D. Fejezet).

⁷⁵³ A kormányzás olyan módja, amely során érvényesülnek a következő – nemzetközi sztenderdekből levezethető alapelveknek: törvényeket, szabályokat követő magatartás, esélyegyenlőség, mások gondolatát befogadó szabályozás, konszenzusképes tevékenység, részvételre, kooperációra buzdító magatartás, célszerű, eredményes gazdálkodás, reagáló képes működés, elszámoltatható tevékenység, átlátható működés. Ld. PÁLYI Katalin Ágnes: *A Számvevőszék hozzájárulása a jó kormányzáshoz és a számvitel megújításához*. Pénzügyi Szemle, 2015/4. szám, 537-540.

⁷⁵⁴ Ld. erről bővebben Uo. 540-547.

⁷⁵⁵ Az Állami Számvevőszék elnökét [Alaptörvény 43. cikk (2)], valamint az ombudsmant és helyetteseit [Alaptörvény 30. cikk (3)] a képviselők kétharmadának szavazatával választja meg az Országgyűlés.

alkotmányozás, illetve törvényhozás útján lehetséges. Mindemellett az ombudsman, valamint az Állami Számvevőszék elnöke beszámolási kötelezettséggel tartoznak [Alaptörvény 30. cikk (4); 43. cikk (3)], és hozzájuk kérdést intézhetnek a képviselők [Alaptörvény 7. cikk (1)]. Az ombudsman – hasonlóan a legfőbb bírói vezetőkhez, valamint a legfőbb ügyészhez – közvetve a törvényhozásra, és – szűk körben – az alkotmányozásra is érdemi hatással lehet, amennyiben eredményesen él az utólagos normakontroll lehetőségével az Alkotmánybíróságnál [Alaptörvény 24. cikk (2) e); (5) b)]. Az Állami Számvevőszék elnökének ilyen lehetősége nincs, ugyanakkor más téren komoly hatást gyakorolhat az Országgyűlésre (és a Kormányra), tagja ugyanis a Költségvetési Tanácsnak [Alaptörvény 44. cikk (4)], amely vétójoggal rendelkezik a központi költségvetés tekintetében [Alaptörvény 44. cikk (3); Stabilitási tv. 23. § (1) b)].

3.2.5. A Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanács egy független fiskális intézmény („*independent fiscal institution*”; „*IFI*”)⁷⁵⁶, amely a törvényhozás támogatójaként vizsgálja a költségvetés megalapozottságát, közreműködik annak előkészítésében, valamint az adósságfék szabályok mentén a költségvetési felelősség érvényesítője [Alaptörvény 44. cikk (1)-(3)].⁷⁵⁷ Ezen intézmény célja, hogy szakmai alapon hozzájáruljon a fiskális fenntarthatósághoz, valamint a vétójog keretében – nemzetközi összevetésben példátlan módon⁷⁵⁸ – ténylegesen gátat szabjon az államadósság mértékének a GDP felét meghaladó növekedésének [Alaptörvény 44. cikk (3), 36. cikk (4)-(5); Stabilitási tv. 25-26. §]. Figyelemmel arra, hogy a költségvetési törvény vétója adott esetben – az államfő döntése alapján – akár az Országgyűlés felosztatásához is vezethet [Ld. Alaptörvény 3. cikk (3) b); 44. cikk (3); Stabilitási tv. 25. § (6); 25/A. §], a Költségvetési Tanács jelentős hatalmi tényező lehet; de még a felosztatás tényleges veszélye nélkül is komolyan érintheti az adott kormányzótöbbség mozgásterét.⁷⁵⁹ Bár feladatát objektíven, tisztán szakmai alapon kell ellátnia, aggályos helyzetet

⁷⁵⁶ Az IFI intézményei alapvetően olyan független fiskális intézmények, amelyek – reagálva a gazdasági és pénzügyi válság tapasztalataira – hozzájárulnak a fiskális politika átláthatóságához és elszámoltathatóságához („*fiscal watchdogs*”). Az IFI intézményekről bővebben ld. JANKOVICS László and SHERWOOD Monika: *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

⁷⁵⁷ A Költségvetési Tanácsról, mint fiskális intézményről bővebben ld. KOVÁCS Árpád: *Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban*. Pénzügyi Szemle, 2014/3. szám; KOVÁCS Árpád: *A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben*. Pénzügyi Szemle, 2016/3. szám.

⁷⁵⁸ KOVÁCS (2014) i.m.; 354.; KOVÁCS (2016) i.m. 326.

⁷⁵⁹ PÓCZA Kálmán: *A magyar parlament a hatalommegosztás rendszerében*. In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020. 862.

eredményezhet, hogy a kormányzást ténylegesen megakaszthatja anélkül, hogy ezért bármiféle politikai – vagy más, jelentősnek mondható – felelősséggel tartozna. Összehasonlításként: az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény őre is korlátot jelent a mindenkori kormányzás számára, de még ennek keretében sem kerülhet sor a kormányzó többség programjának akadályozására, vagy akár az Országgyűlés feloszlására (és ezáltal a Kormány bukására).

3.2.6. A kontroll államhatalmak függetlenségét biztosító garanciák

A kontroll államhatalmak függetlenségét intézményi- és személyi garanciák is biztosítani hivatottak. Az intézményi garanciák közé tartozik az Alaptörvényben rögzített státusz, a költségvetési függetlenség,⁷⁶⁰ igazgatási függetlenség,⁷⁶¹ önszabályozási autonómia.⁷⁶² Az Alaptörvényben rögzített funkció címzettjeinek személyi függetlenségét biztosító garanciái a szigorú összeférhetetlenség,⁷⁶³ elmozdíthatatlanság és mentelmi jog,⁷⁶⁴

⁷⁶⁰ Tipikusan önálló fejezetek a költségvetési törvényben azzal, hogy a fejezetgazda az adott intézmény egyik vezetője. Azon túl, hogy a megjelölt fejezetgazda részt vesz a költségvetési törvény vonatkozó fejezetének megtervezésében, fontos garancia, hogy a fejezet előirányzatainak az átcsoportosításról az Országgyűlés dönthet (nem pedig a Kormány), ha az a fejezetet irányító szerv hatáskörében nem hajtható végre [Áht. 33. § (2)]. A legjelentősebb költségvetési függetlenséget az igazságszolgáltató hatalmak [Bszi. 76. § (3) a); Ütv. 6. §], az Alkotmánybíróság [Abtv. 4. §], valamint az Állami Számvevőszék [ÁSZ tv. 2. §] bírja, e szervek esetében ugyanis a Kormány változtatás nélkül köteles betervezni az Országgyűlés számára a költségvetési törvény fejezetgazdák által megtervezett érintett fejezeteit. (Az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék esetében ráadásul az intézményi költségvetés nem lehet kevesebb az előző évinél.)

⁷⁶¹ Itt megemlíthető, hogy az igazságszolgáltató hatalmak esetében nem szokatlan, hogy az igazságügyi kormányzat biztosítja részben vagy egészében az igazságszolgáltatás működésének személyi, technikai és infrastrukturális hátterét. Így volt ez hazánkban 1997-ig, az OIT felállításáig. Az Alkotmánybíróság az 53/1991. (X. 31.) AB határozatában nem tartotta a bírói hatalom szükségképpen és kizárólagos jogosítványának az igazgatási autonómiát, csupán annak szükségét emelte ki, hogy a független ítélezés személyi és tárgyi feltételeit egyébként biztosítottak legyenek. Az ügyészség esetén pedig már önmagában azon is sok múlik, hogy funkcionálisan milyen szerepet szán neki az alkotmányozó. Ld. erről CSINK Lóránt (2014) *i.m.* 142-154.

⁷⁶² Amelynek keretében kialakítják belső szervezeti struktúrájukat és működési rendjüket, ügyrendjüket, ügyelosztási rendjüket.

⁷⁶³ Értve ezalatt a befolyásmentes feladatellátást biztosítani hivatott gazdasági-, hivatalviselési-, valamint politikai összeférhetetlenséget.

⁷⁶⁴ Amely biztosítani hivatott, hogy a semleges államhatalmak gyakorló tevékenységük során ne legyenek kitéve – különösen a kormányzó többség által – a felmentés/kizárás/megfosztás önkényes, illetve fenyegető-megtorló jellegű alkalmazásának [elmozdíthatatlanság; ld. Abtv. 15-16. §; Bjt. 89-98. §, Bszi. 70-75. §, 115-116. §, valamint 138-141. §; Üsztv. 22-24/A. §; ÁSZtv. 11-12. §, valamint 14. §; Ob tv. 16-17. §; Ogytv. 61/A. § (1)]; vagy büntető/szabálysértési eljárás zaklató jellegű, illetve lejárató célzatú alkalmazásának [mentelmi jog; ld. Abtv. 14. §; Bjt. 2. §; Ütv. 3. §; ÁSZtv. 10. §; Ob tv. 14. §; valamint Ogytv. 61/A. §]. A köztársasági elnök helyzete speciális a semleges hatalmak között, annak eredete a királyi méltóság minőségére vezethető vissza. Tradicionálisan a királyi méltóság része volt a sérthetlenség, amely jelentette egyrészt a király kiemelt büntetőjogi, másrészt konkrét személyi védelmét; valamint a felelőtlenség, amely egyaránt jelentette a király jogi és politikai felelősségre vonásának kizártságát. [Ld. erről KOVÁCS Virág (2009) *i.m.* 1071-1074.] Ma az államfői sérthetlenség és felelőtlenség jelentése némileg megváltozott. A köztársasági elnöknek nincs kiemeltebb büntetőjogi védelme, mint általában a hivatalos személyeknek [ld. Btk. 459. § (1) 11. a)], és

utasíthatatlanság,⁷⁶⁵ valamint a tisztas megélhetést biztosítani hivatott javadalmazás.⁷⁶⁶ Az egyes garanciák államhatalmanként változnak „erősségüket” tekintve mind a tartalom, mind a szabályozási szint vonatkozásában. Ahhoz, hogy – legalább a normativitás szintjén – valóban „erősnek” mondható legyen a függetlenség (értve ezt itt elsősorban a politikai hatalmakkal való viszony vonatkozásában) szükséges, hogy a függetlenség mindenkor garanciáinak léte és minősége, mint alapvető alkotmányos jelentőségű kérdés, ne a kormányzótöbbség akaratától függjön, az ne lehessen a kormányzás eszköze, azt egyszerű törvényhozással ne lehessen kiüresíteni. Ennek megfelelően e garanciák többnyire alkotmányozó-, illetve minősített többséggel védettek. Itt kivétel az ombudsman, amely esetén csupán fő funkciója és léte (és megválasztása módja) biztosított alaptörvényi szinten, minden más függetlenségi garancia törvényi szinten védett csupán. Mindezt magyarázhatja, hogy mégiscsak az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó, azt kiteljesítő intézményről van szó (bár a szintén e körbe tartozó Állami Számvevőszék esetén teljes az alkotmányozó-, illetve minősített többségi védelem)⁷⁶⁷.

3.3. Törvényhozó és alkotmányozó hatalom

Az Alaptörvény S) cikke alapján az Országgyűlés önálló alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom. E minőségében nem szorul más szerv közreműködésére,⁷⁶⁸ a normativitás szintjén elsősorban a minősített többséghez kötött döntéshozatali rend, bizonyos szűk körben pedig az államfői felfüggesztő vétó lehetősége [Alaptörvény S) cikk (3); 9. cikk (3) i)], illetve a közjogi érvénytelenségre irányuló alkotmánybíróági normakontroll [Alaptörvény 24. cikk (5)] korlátozza csupán.

Immár több mint egy évtizede a kormányzótöbbség egyben alkotmányozó többség is. Ennek eredményeként az a sajátos helyzet áll fenn, hogy az alkotmányozás önkényességét

személyi védelme sem tekinthető különlegesnek [ld. 160/1996. (XI. 5.) Korm. rendelet]; ugyanakkor megbízatása Alaptörvény által védett [elmozdíthatatlanság; Alaptörvény 12-13. cikk], vele szemben büntetőeljárás pedig kizárólag megbízatásának megszűnése után indítható [kvázi felelőtlenség]. Érdemes itt kiemelni a megfosztási eljárást, amelynek tárgyában – sajátos módon – az Alkotmánybíróóság hivatott dönteni [13. cikk (2)-(6)].

⁷⁶⁵ Azaz államhatalmi tevékenységük során döntéseik mögött nincs és nem is lehet más autoritás, csak az Alaptörvény és a jogszabályok. Itt némileg kivételt jelent az Állami Számvevőszék, amely vonatkozásában az ÁSZ tv. 1. § (1) bekezdése rögzíti az Országgyűlésnek alárendelt működést, ugyanakkor ez normatív csupán annyit jelent, hogy az Országgyűlés kötelezheti ellenőrzés lefolytatására [ÁSZ tv. 3. § (3)], ám annak módszereibe, folyamatába, eredményébe nem szólhat bele. Ld. bővebben LUKÁCSI Dániel Csaba (2019) *i.m.*

⁷⁶⁶ Amely összefügg a gazdasági összeférhetetlenség azon céljával, miszerint biztosítani szükséges a befolyástól mentes tevékenység és döntéshozatal feltételeit.

⁷⁶⁷ Ld. LUKÁCSI Dániel Csaba (2019) *i.m.*

⁷⁶⁸ SMUK Péter (2016) *i.m.* 77.

gátló garanciák tartósan képtelenek betölteni funkciójukat. A kormányzótöbbség hatalma ezen a téren ugyan nem korlátlan (hiszen nemzetközi- és uniós viszonyrendszerben, adott társadalmi-gazdasági környezetben létezik), lényegében nincs akadálya annak, hogy az alkotmányozás a kormányzás eszköze legyen. Mindez, különösen ilyen tartósan, nem csupán politikai konfliktusok egy forrása, hanem alapvetően hibás rendszerműködés.

Az alkotmány⁷⁶⁹ – ahogy arra az alkotmánybíráskodás kapcsán utaltam – ún. axiomatikus alapszabály (*Grundnorm*), az egész jogrendszer normatív alapja,⁷⁷⁰ és mint ilyen – formális és materiális értelemben egyaránt – kijelöli a társadalmi lét legális keretét, meghatározza az állam működésének, valamint társadalomhoz való viszonyának legfontosabb sarokpontjait (amely egyben az államhatalom gyakorlásának legelemibb korlátja is); és mint ilyen alapvetően nem célja az életviszonyok direkt rendezése.⁷⁷¹ Az alkotmány minőségét és funkcióját tekintve tehát különbözik a törvényektől (és eleve minden más jogi normától). E különbséget hangsúlyozza az Alaptörvény önmeghatározása is [Alaptörvény R)-T) cikk]. E pozitív jogi megközelítés mellett pedig egy alkotmánynak a társadalmi együttélés morális minimumát rögzítő egyfajta társadalmi szerződésként is érvényesülnie kell; az Alaptörvény szóhasználatával: *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”* [Nemzeti Hitvallás].

Amennyiben elfogadjuk az Alaptörvény ilyen minőségét és funkcióját, az alkotmányozás nem lehet része a kormányzásnak (sem formálisan, sem materiálisan), annak csupán előfeltétele lehet.⁷⁷² Ellenkező esetben az Alaptörvény nem tekinthető sem axiomatikus alapszabálynak, sem társadalmi szerződésnek; nem képes érdemben gátat szabni a hatalmi önkénynek; az instabillá váló alkotmány pedig *„az egész jogrend stabilitását ronthatja*

⁷⁶⁹ Értelmszerűen a kartális alkotmány koncepciójából indultam ki. Megjegyzendő ugyan, hogy az Alaptörvény értelmezésének összhangban kell lennie a történeti alkotmány vívmányaival [Alaptörvény R) cikk (3)], kölcsönözve ezáltal egyfajta kiegészítő történeti jelleget, ugyanakkor mindez az Országgyűlést, mint alkotmányozó hatalmat nem köti. A történeti alkotmány vívmányainak természetéről ld. pl. RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Dialóg Campus, Budapest, 2018. különösen 63-71.; VARGA Zs. András: *Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezéseiben*. Iustum Aequum Salutare, 2016/4. szám, különösen 86-89.

⁷⁷⁰ Ennek megfelelően minden más jogi norma érvényessége tőle függ. (Igaz ez a nemzetközi- és az uniós közösségi normák belföldi érvényességére is [Alaptörvény E) cikk; Q cikk].) Az Adolf Merkel és Hans Kelsen által kidolgozott joglépcső elmélet világított rá arra, hogy a hierarchikus rendben létező általános és egyedi jogi normák egyetlen alapszabályra, mint az érvényesség végső alapjára vezethetők vissza [Ld. Kelsen (2001) i.m. 35-42.]. Ugyan az elmélet nem kikezdehetlen, mégis jól megragadja az alkotmány jogrendhez való normatív viszonyát, az abban betöltött funkcióját.

⁷⁷¹ Mindemellett természetesen – az alkotmány jogrendszerben betöltött szerepéből következően – megkerülhetetlen értelmezési háttérként kell szolgálnia, különösen az alapvető jogok érvényesülése érdekében. E funkciót az Alaptörvény is rögzíti 28. cikkében.

⁷⁷² Az alkotmány jelöli ki azon keretszabályokat, amelyeket a mindenkor kormányzás tölt meg tartalommal. E keretnek pedig alkalmasnak kell lennie arra, hogy több, eltérő értékválasztású kormányzótöbbség is megvalósíthassa célkitűzéseit. CSINK Lóránt (2020). i.m. 432-433.

le”.⁷⁷³ Egy instabil alkotmány összességében tehát az alkotmányosság és a jogállamiság érvényesülése ellen hat. (Önmagában az a körülmény, hogy egy alkotmányt gyakran módosítanak, nem jelent hatalmi önkényt, amennyiben az alkotmánymódosítások mögött széleskörű a politikai konszenzus, bár a jogrendszer integritását így is kikezdheti.⁷⁷⁴ Ilyen esetekben azonban nem is kormányzásról van szó.)

Az alkotmány minőségéből és funkciójából következik, hogy az alkotmányozó hatalom – szemben a törvényhozó hatalommal – normatív értelemben korlátlan.⁷⁷⁵ Alkotmánymódosítóként is csupán önmaga korlátaival kell szembenéznie. Így különösen fontos rendszerkövetelmény és egyben alapvető társadalmi érdek, hogy az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom csak szükség esetén (a rendszer és a társadalom érdekében) lépjen működésbe, és mentes legyen az egyoldalú politikai befolyástól. E követelménynek az Országgyűlés, mint alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom jelenleg nem felel meg. Ezzel összefüggésben alaposan körüljárta a hazai jogirodalom az alkotmányozás és törvényhozás eltérő rendeltetésének,⁷⁷⁶ az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom különbözőségének,⁷⁷⁷ valamint az „*alkotmányellenes alkotmánymódosítás*” problematikájának⁷⁷⁸ kérdéskörét.

⁷⁷³ ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktuális elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2016. 275.

⁷⁷⁴ A rendszerváltást követően a minősített többségű döntéshozatalt tekintették a kompromisszumkényszer biztosítékának, amellyel gátat szabhatnak az új közjogi berendezkedés aláadásának, a diktatúrába való visszakanyarodásnak, és amellyel biztosítható a politikai kisebbség érdekeinek védelme. Az eleve ideiglenesnek szánt alkotmány politikai konszenzussal történő gyakori módosítása nem hatott igazán negatívumnak. Ld. ERDŐS Csaba (2016) i.m. 272.

⁷⁷⁵ CSINK Lóránt (2020) i.m. 434-435.

⁷⁷⁶ Sieyès abbé fogalmazta meg először az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) markáns elkülönítésének igényét a „*Qu'est-ce que le Tiers-État?*” („Mi a harmadik rend?”) c. röpiratában. Pl. CSERVÁK Csaba (2018) i.m. 92.; CSINK Lóránt (2020) 431-435. E körben Bibó István arra hívta fel a figyelmet, hogy a külön alkotmányozó hatalom tételezése „*erőltetett kísérlet maradt, mert a legtöbb országban az alkotmány létrehozására hivatott szerv végeredményben nem más, mint egy különlegesen kvalifikált törvényhozó szerv vagy pedig egyszerűen a közönséges törvényhozás, csupán más szavazási és tárgyalási módok mellett*”. BIBÓ István (1986b) i.m. 387.

⁷⁷⁷ Pl. PETRÉTEI József (2011) i.m. 67-79.; TAKÁCS Péter (2011b) i.m. különösen 63-64.; CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna (2012) i.m. 54.; ERDŐS Csaba (2016) i.m. 281-285.; DRINÓCZI Tímea (2017) i.m. 183-193.

⁷⁷⁸ Pl. CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna: *...az alkotmányjogon innen*. Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám, 66-71.; SZENTE Zoltán: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban*. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE, Budapest, 2014. 209-241.; BRAGYÓVA András és GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?* Állam és Jogtudomány, 2016/3. szám, 33-63.; DRINÓCZI Tímea (2017) i.m. 198-215.

4. Az uniós jog mint a politikai hatalmak extern korlátja

4.1. Az integrációs klauzula

Az Alaptörvény E) cikkének értelmében az Alaptörvényből eredő egyes meghatározott hatásköröket Magyarország mint az Európai Unió tagja, a többi tagállammal közösen gyakorolja. Ez a közös hatáskörgyakorlás – az érintett területeken – jelentősen szűkíti a politikai hatalmak, így különösen a mindenkori kormányzó többség mozgásterét.⁷⁷⁹ A helyzet megfogalmazható akár úgy is, hogy az uniós jog „jól láthatóan és jelentős mértékben beavatkozik a tagállamok belső viszonyaiba [...]”.⁷⁸⁰

Mindez markánsan hat a politikai hatalmak államhatalmi helyzetére, miközben befolyásolja az önálló államiságra vonatkozó képzeiteinket is.

4.2. Az Európai Unió és a tagállamok közötti viszony

4.2.1 Az uniós jog természete

Az Európai Unió egy sajátos jogrenddel és intézményi struktúrával rendelkező regionális integrációt⁷⁸¹ megvalósító európai nemzetközi szervezet,⁷⁸² amelyet a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződések hoztak létre (a továbbiakban: alapító szerződések),⁷⁸³ és amelynek célja Európa gazdasági és politikai egysége.⁷⁸⁴ E szerződések határozzák meg az Európai Unió jogi alapjait és működési kereteit.⁷⁸⁵ Az alapító szerződések hatályos szövegéből áll össze az EUSz és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz).

⁷⁷⁹ Az Európai Unió Bíróságának döntései alapján a közelmúltban is több alkalommal került sor törvénymódosításra a kormányzó többség számára fontos politikai kérdésekben (pl. a civil szervezetek külföldi finanszírozásához kapcsolódó előírások vonatkozásában, a C-78/18. sz. ügyben hozott ítélet, vagy a külföldi felsőoktatási intézmények belföldi tevékenységére vonatkozó feltételek kapcsán, a C-66/18. sz. ügyben hozott ítélet).

⁷⁸⁰ JAKAB András (2016) i.m. 109.

⁷⁸¹ KAJTÁR Gábor és KENDE Tamás: *Az Európai Unió felépítése*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 78.

⁷⁸² BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVGORAC, Budapest, 2013. 31.

⁷⁸³ BLUTMAN László (2013) i.m. 33.

⁷⁸⁴ Az Európai Unió fő céljait az EUSz. 3. cikke határozza meg (a szubszidiaritás elvét is szem előtt tartva). „Az Unió, valamennyi célkitűzését figyelembe véve és a hatáskör-átruházás elvével összhangban, biztosítja a különböző politikai és tevékenységei összhangját.” (EUMSz) Ld erről KAJTÁR Gábor és KENDE Tamás (2022) i.m. 78-80.

⁷⁸⁵ BLUTMAN László (2013) i.m. 43.

Az uniós jog *sui generis* jogrend, amelynek gyökere a nemzetközi jog, azonban attól eltérő rendszert alkot. Míg a nemzetközi jog alapvetően államközi viszonyok rendezését szolgálja, és érvényesülésének alapja az önsegély elve;⁷⁸⁶ addig az uniós jog az Európai Unió, annak tagállamai, valamint az ezek joghatósága alá tartozó magánszemélyek közötti jogviszonyok uniós hatáskörgyakorláshoz kapcsolódó uniós szintű szabályozását célozza, érvényesülése szupranacionális szinten biztosított.⁷⁸⁷

Az uniós jog érvényesülését két – az alapító szerződésekben *expressis verbis* nem rögzített, de az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) által még a Római Szerződés idején levezetett – elv segíti elő. Ezek a *van Gend en Loos*-ügyben lefektetett közvetlen hatály elve,⁷⁸⁸ valamint a *Costa v. ENEL*-ügyben kimondott uniós jog elsőbbségének elve.⁷⁸⁹

A közvetlen hatály elve alapján az uniós jog konkrét rendelkezéseit a nemzeti bíróságok vagy más hatóságok a folyamatban lévő érintett ügyekben, azok eldöntése érdekében hivatalból kötelesek figyelembe venni és alkalmazni (ún. objektív közvetlen hatály); miközben az uniós jog rendelkezik is azzal a képességgel, hogy kikényszeríthető jogokat és

⁷⁸⁶ Főszabály szerint a nemzetközi jogban a jogalkotó, a jogalkalmazó és a jog címzettje azonos; nincs centralizált jogalkalmazó, így a nemzetközi jog érvényesülése az államok önkéntes teljesítésére alapul. A nemzetközi vitarendezési mechanizmusok léte sem törli meg ezt a helyzetet, hiszen ezek működése és hatékonysága is az államok közreműködésétől függ. Ld. SÜLYÖK Gábor: *Nemzetközi jog*. In JAKAB András és FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog> (2018) [29-30].

⁷⁸⁷ „[...] míg a nemzetközi közjog érvényesülése során az esetek túlnyomó többségében az államok saját ügyeikben bírák, addig az uniós jog kapcsán tilos az önsegély, a jogsérelmek orvoslására és a jogviták elbírálására pedig az uniós jogot alkalmazó nemzeti bíróságok mellett az Európai Unió Bírósága szolgál azzal, hogy [...] monopóliuma van az uniós jog mindenkit kötelező értelmezésére”. Ld. SONNEVEND Pál: *Az uniós jog jellemzői és jogforrási rendje*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 502-503.

⁷⁸⁸ „[...] a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is. Ennélfogva a tagállamok jogszabályaitól független közösségi jog amellel, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak.” C- 26-62. sz. N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos társaság k. holland adóhatóság, Hollandia ügyében 1963. február 5-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:1963:1, II, B.

⁷⁸⁹ „A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező. [...] A közösségi jog rendelkezéseinek e beépítése valamennyi tagállam jogába, és általában a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonyossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellenében. [...] a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné. Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.” C-6-64. Flaminio Costa k. E.N.E.L. ügyében 1964. július 15-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:1964:66

kötelezettségeket határozzon meg a hatálya alá tartozó jogviszonyok tekintetében (ún. szubjektív közvetlen hatály). Fontos azonban, hogy a közvetlen hatály nem minden uniós aktus sajátja, sőt a közvetlen hatállyal bíró aktusok esetén is részben eltérő kritériumokat dolgozott ki a Bíróság.⁷⁹⁰

Az elsődleges uniós jog vonatkozásában a Bíróság a következő ismérveket, feltételeket fogalmazta meg: (1) az adott rendelkezés világos legyen, (2) negatív kötelezettséget tartalmazzon, (3) feltétel nélküli legyen (abban az értelemben, hogy a jog keletkezése ne kívánjon jogalkotó vagy még inkább valamely hatóság részéről diszkréciót), (4) ne tartalmazzon a tagállamok részéről fenntartást, valamint (5) ne kívánjon a tagállamok részéről végrehajtási intézkedést.⁷⁹¹

A másodlagos uniós jog vonatkozásában kiemelendő a rendelet, amely kapcsán a Bíróság a *Fratelli Variola*-ügyben tisztázta a Római Szerződés 189. cikke vonatkozásában (ma EUMSZ 288. cikk), hogy a rendelet külön feltétel nélkül közvetlen hatállyal bír, és teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Ennek sem külön feltételei, sem akadályai nem lehetnek a tagállamok részéről.⁷⁹²

Érdekes módon a Bíróság *Van Duyn*-ügyben az irányelvek esetén is kimondta – szintén még a Római Szerződés vonatkozásában –, hogy annak rendelkezése adott esetben bírhat közvetlen hatállyal, amennyiben fennállnak a közvetlen hatály – elsődleges jog kapcsán meghatározott – feltételei.⁷⁹³ (Megjegyzendő, itt csupán vertikális értelemben, azaz magánszemélyek és tagállamok közötti jogviszonyok vonatkozásában beszélhetünk a közvetlen hatály lehetőségéről.)⁷⁹⁴

Összességében elmondható, hogy az uniós jog közvetlen hatályát a Bíróság mindig konkrétan az egyes rendelkezések tekintetében vizsgálja.⁷⁹⁵

A *Costa v. ENEL*-ügyben kimondott elsőbbség elve pedig azt a Bíróság által következetesen és szigorúan vett követelményt jeleníti meg, hogy a uniós jog egésze – értve itt az elsődleges és másodlagos jogot egyaránt – alkalmazási elsőbbséget igényel a

⁷⁹⁰ Ld. SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára: *Az uniós jog és a tagállami jog viszonya*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 569-570.

⁷⁹¹ Ld. *van Gend en Loos*-ügy, C- 26-62., ECLI:EU:C:1963:1; II. B.

⁷⁹² C-34/73. *Fratelli Variola Spa* ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 1973. október 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1973:101, 7-11. pontok

⁷⁹³ C-41/74. *Yvonne van Duyn v Home Office* ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 1974. december 4-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1974:133, Summary 2.

⁷⁹⁴ Még, ha van is példa a gyakorlatban a horizontális közvetlen hatály irányába való elmozdulásra. Ld. erről SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 581-584.

⁷⁹⁵ A közvetlen hatály kérdésköréről Ld. erről VÁRNAY Ernő és PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. CompLex Kiadó, Budapest, 2013. 299-306.; valamint SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 569-586.

tagállamok egész jogrendszerével, így azok alkotmányos rendelkezéseivel szemben is.⁷⁹⁶ Mindehhez a Bíróság gyakorlata hozzátette, hogy a tagállami bíróságoknak az uniós joggal összhangban kell értelmeznie a nemzeti jogot,⁷⁹⁷ az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályt pedig figyelmen kívül kell hagynia.⁷⁹⁸ Itt megjegyzendő, hogy az uniós joggal ellentétes nemzeti jog nem érvénytelen, hatálytalanná sem válik, csupán az alkalmazásától kell eltekinteni.⁷⁹⁹ Az uniós jog e kirajzolódó autonomista felfogása szerint, bár az uniós jog alapját nemzetközi szerződések adják (ti. alapító szerződések), az ezzel létrejövő integrációban – a hatáskörátruházásból fakadóan – az uniós jog önállósult, és a tagállamoktól függetlenül határozza meg önmagát.⁸⁰⁰

Az uniós jog az Európai Unió hatáskörgyakorlásának alapja és biztosítéka, így amikor az uniós jog érvényesülésének körülményeit vizsgáljuk, alapvetően azt a kérdést járjuk körbe, hogy miként működik a tagállamok államhatalmának közös ügyekben való együttes gyakorlása.⁸⁰¹ Fontos kiemelni, hogy az uniós hatáskörgyakorlás (1) a tagállamok alapító

⁷⁹⁶ Érdemes itt kiemelni az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyet, amelyben a Bíróság kimondta, hogy egy uniós intézkedés érvényességét, illetve adott tagállamon belüli hatását nem befolyásolhatják olyan álláspontok, hogy az ellentétes az adott tagállam alkotmányban deklarált alapvető jogokkal vagy alkotmányos elvekkel [*Internationale Handelsgesellschaft*-ügy, C-11-70., ECLI:EU:C:1970:114; Summary 1.].

Szintén e körben emelhető ki a *Winner Wetten*-ügy, amelyben a Bíróság kimondta, hogy nem engedhető meg, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányi szintű – rendelkezései hátrányos hatással járjanak az uniós jog egységességére és hatékonyságára [C-409/06. *Winner Wetten GmbH k. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim* ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2010. szeptember 8-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:503, 61. pont].

Fontos megjegyezni, hogy az uniós jog elsőbbségének tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatása komplexebb kérdéskör annál, mint hogy megítélhető legyen pusztán a normahierarchia szemszögéből. Ld. erről CSERVÁK Csaba: *Az Európai Unió alkotmányjogi vonatkozásai – különös tekintettel Magyarország csatlakozására*. In MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követő hazai és európai jogfejlődés*. Tanulmánykötet. Wolters Kluwer, Budapest, 2020. különösen 85-89.

⁷⁹⁷ A *Marleasing*-ügyben megfogalmazott, majd az állandó ítélkezési gyakorlat részévé vált „az uniós joggal összhangban való értelmezés elve”, amely szerint – következően a közösséget létrehozó szerződésekből – „a nemzeti bíróság köteles a belső jogot a lehető legteljesebb mértékben az uniós jog követelményeinek megfelelően értelmezni”. Ld. C-106/89. *Marleasing SA k. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*. ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet; ECLI:EU:C:1990:395; 8. pont; valamint C-573/17. *Rechtbank Amsterdam (Hollandia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában* 2019. június 24-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:2019:530; 55. pont.

⁷⁹⁸ A *Simmenthal*-ügyben mondta ki a Bíróság, hogy „[...] a közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – anélkül eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes, akár azt követő rendelkezéseinek alkalmazásától, hogy kezdeményeznie kellene, vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék.” C-106/77. *Amministrazione delle Finanze dello Stato k. Simmenthal SpA* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:1978:49; 24. pont

⁷⁹⁹ E jogalkalmazói kvázi normakontroll korábban idegen volt a kontinentális gyakorlattól. Ezzel együtt mára a hazai gyakorlatnak is része. Ld. CSERVÁK Csaba (2020) *i.m.* 91.

⁸⁰⁰ Ld. erről bővebben VÁRNAY Ernő és PAPP Mónika (2013) *i.m.* 345-354.; valamint SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 534-540.

⁸⁰¹ Az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdésében az alkotmányozó ezt úgy fogalmazta meg, hogy „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig –

szerződések szerinti felhatalmazásán alapul; (2) nem általános, mindig egyedileg meghatározott célokhoz kötött; (3) önálló hatáskör-kijelölésre pedig nincs lehetőség (ún. korlátozott eseti felhatalmazottság elve).⁸⁰²

Az uniós, közös hatáskörgyakorlás generális alapját az EUSz. 5. cikke, valamint az EUMSZ 2-7. cikkei adják. Általánosságban elmondható, hogy vannak az Európai Uniónak kizárólagos hatáskörei, ahol (1) kizárólag „*az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása*”; továbbá vannak (2) megosztott hatáskörök, ahol mind az Unió, mind pedig a tagállamok – olyan mértékben, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolja – alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. Ezen túl az Európai Unió rendelkezik még (3) gazdaságpolitikát összehangoló, valamint egyéb támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskörökkel, ám e területeken a hatáskörgyakorlás valójában a tagállamnál marad, és az uniós jog csupán másodlagosan érvényesül. Az uniós hatáskörök terjedelmét és gyakorlásának részletes szabályait az alapító szerződésekben foglalt, az egyes területekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg [az uniós hatáskörök alapvető típusairól és területeiről ld. EUMSZ 2-6. cikkek].⁸⁰³

A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad [EUSz 5. cikk (2)]. E hatáskörök gyakorlásának általában véve meg kell felelnie a szubszidiaritás és az arányosság követelményének [EUSz 5. cikk (1)].⁸⁰⁴ Mindezen túl az EUMSZ 352. cikke arra is

az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”.

⁸⁰² JENEY Petra és KENDE Tamás: *Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 253-255.

⁸⁰³ BLUTMAN László (2013) i.m. 120.; ld. bővebben JENEY Petra és KENDE Tamás (2022) i.m. 262-272.

⁸⁰⁴ A szubszidiaritás elvét a Maastrichti Szerződés tette az uniós hatáskörgyakorlás egyik alapelvevé, ma az EUSz 5. cikkének (3) bekezdése rögzíti: „*azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók*”. Az arányosság elve már Maastrichti Szerződést megelőzően is az uniós jog és uniós hatáskörgyakorlás általános elve volt. Az EUSz 5. cikkének (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „*arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem*

terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges”. Itt érdemes megjegyezni, hogy arányosság elvének sérelme – a Bíróság gyakorlata szerint – csupán abban az esetben vezethet a uniós szabályozás megkérdőjelezéséhez, ha valamilyen nyilvánvaló és súlyos jogsértésről van szó. Ld. erről JENEY Petra és KENDE Tamás (2022) i.m. 274-277.

lehetőséget biztosít, hogy ha „a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket”. Ez a lehetőség azonban nem eredményezheti „a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják” (ún. kiegészítő hatáskör).⁸⁰⁵

Az uniós hatáskörgyakorlás és a uniós jog általános és alapvető elvi korlátait az EUSz 4. cikke, különösen annak (1) és (2) bekezdése rögzíti. E rendelkezések teszik nyilvánvalóvá, hogy az uniós kompetenciáknak vannak határai, és még e határokon belül sem hagyhatóak figyelmen kívül bizonyos fundamentális tagállami érdekek.

Azon kérdéskörben, hogy pontosan mi és milyen terjedelemben tartozik az alapító szerződésekben meghatározott uniós hatáskörökbe, illetve egy uniós jogi aktus túllép-e e hatáskörökön (*ultra vires* aktus), a döntést – az EUSz 19. cikke, valamint az EUMSZ 263., 267., 277. és 344. cikkei értelmében – a Bíróság hivatott meghozni. E döntések meghozatala során a Bíróságnak figyelemmel kell lennie az érintett tagállam releváns jogi környezetére (különösen az alkotmányos jelentőséggel bíró területeken); döntését nem hozhatja meg kizárólag az uniós jog szemszögéből. A szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesülési igénye eleve korlátot jelent az uniós hatáskörgyakorlás és jogalkotás számára; ha azonban fenntartások nélkül, *ab ovo* az uniós jog alá rendeljük a tagállami jog egészét, annak alkotmányos szintű rendelkezéseivel egyetemben, az utat nyitna az alkotmányozó hatalom kvázi közösségre való delegálására,⁸⁰⁶ amely a tagállamok önálló államiségának

⁸⁰⁵ A korábbi EKSz 235. – majd az Amszterdami Szerződést követően 308. – cikke is tartalmazott ilyen rendelkezést. Ezzel összefüggésben a Bíróság – az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozási szándék vonatkozásában – kimondta, hogy e rendelkezés „*semmi esetre sem szolgálhat alapul olyan rendelkezések elfogadásához, amelyek lényegében, következményeiket tekintve a Szerződés módosításához vezetnének, az ott e célra meghatározott eljárás megkerülésével*”. „Mivel e rendelkezés az átruházott hatáskörök elvén alapuló intézményi rend szerves részét képezi, így ennek alapján nem lehet a Közösség hatásköreit a Szerződés rendelkezéseinek összességéből eredő általános kereten túl kiterjeszteni, különös tekintettel a Közösség tevékenységét és feladatait meghatározó rendelkezésekre.” 2/94. számú vélemény; ECLI:EU:C:1996:140; 30. pont; ld. még JENEY Petra és KENDE Tamás (2022) i.m. 269-270.

⁸⁰⁶ A külső jog alkalmazásának problémája kapcsán fejtette ki Balogh-Békési Nóra, hogy ha „*az Alkotmánybíróság elismerné – akár csak egy dimenzióját is annak –, hogy a nemzetközi szerződés az Alkotmány felé kerülhet, akkor a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség folytán lehetőség nyílna az Alkotmány rejtett módosítására is*.” ld. BALOGH-BÉKÉSI Nóra: *Szuverenitásféltség és alkotmány*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása, Eszmény és/vagy valóság, Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadó, MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest-Győr, 2015. 258.; Az uniós jog ugyan több, mint egy hagyományos nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség, de *mutatis mutandis* ebben az esetben is ugyanerről az eshetőségről beszélhetünk.

kiüresedéséhez vezethetne. E kérdés jelentőségét növeli, hogy az alapító szerződésekbe foglalt hatásköri szabályok általánosak és pontosan meg nem határozottak, folyamatosan és utólagosan konkretizálódnak, amelyeket az integráció céljainak hatékony teljesítése érdekében az uniós jogalkotás, valamint az uniós jog autentikus értelmezőjeként fellépő Bíróság hajlamos tágan értelmezni.⁸⁰⁷

Az EUSz 4. cikkének (1) és (2) bekezdése alapvetően két aspektusból szab határt az Európai Unió számára: (1) a hatáskörtúllépés tilalma, amely elsősorban a tagállami szuverenitás védelmét szolgálja; valamint (2) a tagállami alkotmányos rend integritásának tiszteletben tartási kötelezettsége, amelynek kulcsfogalma „nemzeti identitás” lett.⁸⁰⁸

4.2.2. Szuverenitás-kérdés

Bár kutatási témám látszólag igénylené, mégsem foglalkoztam behatóbban a szuverenitással mint az állam önálló hatalmi és jogi jellegének leírására használt fogalmával.⁸⁰⁹ Ennek oka, ahogy arra Hans Kelsen is rávilágított, a szuverenitás lényegében feloldódott az államhatalom fogalmában,⁸¹⁰ és mára – ahogy azt Takács Péter megfogalmazta⁸¹¹ – „*az államnak nincs olyan fontos vonása, amelyet ne lehetne leírni a független és jogszerű államhatalom kifejezéssel*”.⁸¹² Ennek ellenére a szuverenitás fogalma

⁸⁰⁷ BLUTMAN László: *Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya*. Közjogi Szemle, 2017/1. szám, 2.

⁸⁰⁸ A tagállami alkotmánybíróságok/felsőbírók is alapvetően e csapásirányok mentén fogalmaztak meg különféle fenntartásokat az uniós jog szupremáciájával szemben. Ld. SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) i.m. 542-543.

⁸⁰⁹ Csupán utaltam rá a *Felvilágosodás és demokrácia* cím (II. 1.1.2.) alatt, hogy a klasszikus szuverenitás elméletek kiinduló pontja, hogy minden állami közösségben kell lennie egy olyan abszolút, egységes és oszthatatlan hatalomnak, amely végső soron korlátlanul diszponál e közösség felett.

⁸¹⁰ „*Az a törekvés, mely a szuverenitást az állam egyes jogosítványainak halmazában óhajtja feloldani és így jogalaki fogalomból jogtartalommal bíró fogalommal alakítani, oda vezet, hogy a szuverenitás az államhatalom egyik tulajdonságából magává az államhatalommá lesz.*” Ld. részletesen KELSEN, Hans: *A szuverenitás fogalmának változása* (ford. Rimler János, Faluhelyi Ferenc). In TAKÁCS Péter: *Államtan, Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest 2003. 603-614.

⁸¹¹ TAKÁCS Péter (2011a) i.m. 308.

⁸¹² Ld. erről részletesen TAKÁCS Péter (2011a) i.m. 294-308. Bár a vonatkozó szakirodalom is az államhatalommal összefüggésben tárgyalja a szuverenitást, azt kitartóan önálló fogalomként kezeli. E fogalom alatt tárgyalják egyfelől az állami döntéshozatal legfőbb hatalmát (főhatalom) és annak birtokosát adott terület és népesség (politikai nemzet) vonatkozásában, másfelől ezzel utalnak a nemzetközi szinten önálló és független állami létre, miközben különféle sajátos felségjogokat származtatnak belőle. Vö. DEZSŐ Márta és SOMODY Bernadett: *A szuverenitás*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 133-135.; DRINÓCZI Tímea (2017) i.m. 98-100.; TÓTH J. Zoltán (2019) i.m. 261-263.; CHRONOWSKI Nóra és PETRÉTEI József: *Szuverenitás*. In JAKAB András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <https://ijoten.hu/szocikk/szuverenitas> (2020); kifejezetten a nemzetközi kapcsolatrendszer vonatkozásában ÁDÁNY Tamás: *A szuverenitás gyakorlásának nemzetközi jogi keretei*. In CSINK Lóránt (et al.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020. különösen 229-235.; ORBÁN Balázs András (2024) i.m. 34-36.

olyannyira összekapcsolódott a független államisággal és az államok nemzetközi kapcsolatrendszerével, hogy inkább a tartalmát igyekeznek a realitásokhoz igazítani, mint elengedni magát a fogalmat.

A hagyományos szuverenitás eszményét kikezdő gazdasági, politikai és társadalmi tendenciák⁸¹³ között megkerülhetetlen az Európai Unió, hiszen annak léte és működése jelentős hatást gyakorol a tagállamok hatalomgyakorlására. Itt pedig eljutunk a „szuverenitásféltség” jelenségéhez, amely hazánk szempontjából egyáltalán nem meglepő, ha figyelembe az elmúlt évszázad eseményeit.⁸¹⁴

Fontos azonban hangsúlyozni, ahogy arra Drinóczy Tímea felhívja a figyelmet, az Európai Unió léte nem elsősorban a szuverenitást érinti, működését sokkal inkább az államhatalomhoz⁸¹⁵ kapcsolódó hatáskörök önkéntes és jogszerű megosztása, tagállamokkal

⁸¹³ 1648. október 24-én kötötték meg a harmincéves háborút lezáró egyezményt, amely újraformálta a korabeli Európát, és megalapozta a következő évszázadok nemzetközi kapcsolatait. Az ún. vesztfáliai paradigma alapján az abszolút szuverenitás koncepciója lett hivatott biztosítani a békét és a stabilitást a kontinensen. E paradigma lényege, hogy a világ egymással jogilag egyenlő szuverén államok közössége, ahol a legfontosabb rendező elv a „be nem avatkozás”, és ahol az egyes államok saját területükön abszolút politikai és jogi hatalommal rendelkeznek (territorialitás), amely hatalom elidegeníthetetlen, oszthatatlan, sérthetetlen. A klasszikus szuverenitás-koncepciót – azon túl, hogy már kidolgozása idején is illuzórikus volt – kikezdték az évszázadok. Mára – ahogy Jakab András fogalmaz – „a globalizáció környezeti, gazdasági és bűnügyi vetületei egyértelművé teszik, hogy napjainkban egy olyan újfajta, az államok között fennálló kölcsönös függőséggel (interdependencia) állunk szemben, amely határokon átnyúló veszélyeket is jelent”, ennek megfelelően pedig „több államközi együttműködésre, vagy éppen alá-fölé rendeltségre van szükség az államok között”. Ld. erről pl. JAKAB András (2016) i.m. 106-108.; PONGRÁCZ Alex: A szuverenitásfogalom változásának 21. századi fejleményei. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2018/2. szám, különösen 134-138.

⁸¹⁴ Id. BALOGH-BÉKÉSI Nóra (2015) i.m. 255-256.

⁸¹⁵ Bár Drinóczy Tímea sem veti el a szuverenitás fogalmát (azt olyan főhatalomként – és kapcsolódó felségjogok összességként – határozza meg, amelyet „meghatározott, megosztható kompetenciák (hatáskörök) konkretizálnak” [DRINÓCZY Tímea (2017) i.m. 99., valamint 307.]), az általa használt tartalom nem különbözik a független és jogszerű államhatalom fogalmától. (A Drinóczy Tímea által használt, Petrétei Józseftől származó államhatalom-meghatározás nincs ellentmondásban az általam használt, Takács Pétertől származó meghatározással, csupán – ahogy arra a hatalommegosztás-elvről szóló részben röviden utaltam – a hangsúlyban van eltérés.) A fogalmi distinkció egyik fő oka az államhatalom gyakorolhatóságának sajátos megközelítése. Drinóczy Tímea az államhatalom fogalmának és természetének magyarázatához alapvetően Petrétei József vonatkozó álláspontját veszi alapul. Mindkét szerző amellett érvel, hogy az államhatalom azért különbözik a szuverenitástól, mert azt nem szuverén, pl. egy szövetségi állam tagállama is gyakorolhatja (mivel egy szövetségi tagállam is képes ténylegesen alakítani a politikáját, és kezelni saját ügyeit). Álláspontom szerint mindkét szerző összemosza az államhatalom megosztott gyakorlását az önálló államhatalomgyakorlással. A példaként hivatkozott szövetségi rendszer tökéletesen magyarázható az államhatalom gyakorlásának alkotmányos szinten való vertikális megosztásával (*distribution of powers*). Ahogy Hasn Kelsen fogalmaz, a „szövetségi állam lényege éppen abban áll, hogy a – különben egy központi hatalomban egyesített – jogosítottságokat egy központi és több helyi fórumra osztja, hogy a szövetségi állam egésze és a tagállamok közt megosztja az összállami hatáskört”. (Kelsen ebben amellett érvel, hogy miért nem létezik az államhatalomtól különböző szuverenitás fogalma.) [Kelsen (2003) i.m. 612-613.]. Ez már csak azért is igazolható, mert egy szövetségi tagállam kizárólag a szövetségi alkotmány adta kereteken belül, az abból származó kifejezett vagy hallgatóságos felhatalmazás alapján képes saját belső viszonyait alakítani, nem rendelkezik tehát önálló, a szövetségi államtól független államhatalommal. Vö. PETRÉTEI József (2011) i.m. 257-261., valamint 278-280.

való közös és egyben hatékonyabb gyakorlása jellemzi,⁸¹⁶ mint bármiféle „beavatkozás”.⁸¹⁷ Mindez nem csupán azt jelenti, hogy az Unió működése nem érinti a főhatalmat/a végső döntés jogát, hanem azt is, hogy az integrációban való részvétel és annak minősége – a normativitás szintjén szemlélve – végső soron az adott tagállam politikai döntéshozatalától függ.⁸¹⁸ (Mindezt jól szemlélteti a BREXIT is.)

Az önkényes⁸¹⁹ hatáskörtúllépés viszont egyértelműen sérti az önálló államiságot, mivel hiányzik a megfelelő legitimáció; nem véletlenül fogalmaz az EUSz 4. cikk (1) bekezdése kategorikusan. Arról azonban, hogy pontosan mi tekinthető *ultra vires* aktusnak (azon túl, hogy túlterjeszkedik az alapító szerződések szerinti hatásköri korlátokon), az uniós hatáskörökre vonatkozó normák komplexitása miatt nehéz többet mondani, minthogy a helyzetet esetről-esetre kell mérlegelnie a Bíróságnak.

Érdekes kérdéskör az uniós hatásköröket formálisan nem túllépő, de a tagállami alkotmányos rend integritását érintő aktusok természete, amely szintén nem független az önálló államiság természetétől. Az e körbe tartozó aktusokra vonatkozóan már nem fogalmaz az EUSz 4. cikk (2) bekezdése kategorikusan, ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az olyan esetekben, amikor egy uniós aktus materiális értelemben már összeegyeztethetetlen a tagállam alkotmányos rendjével (tehát nem csupán a közösségi jog és a tagállami jogszabályok egyszerű kollíziójáról van szó), szintén felmerülhet az önálló államiság sérelme. Itt érdemes megjegyezni, hogy korántsem lényegtelen, hogy mindez melyik félnek „róható fel”: ha mindez a tagállami alkotmányos rendet tiszteletben nem

⁸¹⁶ Ez az álláspont jelenik meg később az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozat indokolásában is [77]. ABH 2021, 1145, 1167.

⁸¹⁷ Markánsan érvel ezzel szemben Várnay Ernő a 22/2012. (V. 11.) AB határozat értékelésekor. Álláspontja szerint pl. az alapító szerződések belső piaci szabadságra vonatkozó pusztán tiltó rendelkezései erőteljesen korlátozzák a tagállamok szuverenitását, miközben nem beszélhetünk közös hatáskörgyakorlásról. Ahogy azonban arra itt és később is utalok, nincs olyan szupranacionális végrehajtási mechanizmus, amely a tagállamok (illetve azok szervei) önkéntes teljesítése hiányában kikényszeríthetné az uniós jogot, bármely aspektusáról is van szó. Vö. VÁRNAY Ernő: 22/2016. (V. 11.) AB határozat – Európai Integrációs Nemzetközi Szerződés. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020.* Második Kötet. HVGORAC, TK JTI, Budapest, 2021. 22-23.

⁸¹⁸ Ld. erről DRINÓCZY Tímea (2017) *i.m.* 106-108. valamint 307-308.; Vö. DEZSŐ Márta és SOMODY Bernadett (2007) *i.m.* 145-148., különösen 146.; FEKETE Balázs: *Szuverenitás-egyesítés az Európai Unióban.* In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások.* ELTE ÁJK, Budapest, 2017. 9-27.; PONGRÁCZ Alex (2018) *i.m.* 136.; CHRONOWSKI Nóra és PETRÉTEI József (2020) *i.m.* [71-74]; ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban.* Jogtudományi alap kutatások 3. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2020. 180-181.

⁸¹⁹ Nem minden esetben önkényes a hatáskörtúllépés. Ahogy arra utaltam, az EUMSz 352. cikke szerinti kiegészítő hatáskör keretében szűk körben, egyhangúság mellett van lehetőség túllépni az alapító szerződésekben meghatározott hatáskörökön.

tartó⁸²⁰ hatáskörgyakorlás eredménye, tartalmát tekintve *ultra vires* aktusról beszélünk;⁸²¹ ha pedig a tagállam saját politikai döntéshozatalának következménye (pl. uniós jogi kötelezettség elhárítása érdekében módosítják az alkotmányt), már a tagállami kötelezettségszegés lehetősége merül fel.

Az önálló államiság vonatkozásában kardinális jelentőséggel bír, hogy hogyan épül fel az uniós jog érvényesülését biztosítani hivatott normatív rend. Az uniós jog érvényesítése és végrehajtása – bár bizonyos területeken közreműködnek uniós ügynökségek – alapvetően tagállami feladat, amelynek az EUSz 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elvének megfelelően kell történnie. Ugyan az uniós jog érvényesítését elősegítik az előzetes döntéshozatali, valamint a kötelezettségszegési eljárások, illetve – az EUSz 2. cikkében foglalt közös értékek megsértése esetén – a 7. cikk szerinti eljárás, amelyekben széleskörű és részletes párbeszéd ad lehetőséget a súrlódások elsimítására, végső soron pedig a Bíróság kötelezheti a tagállamokat (akár olyan szankciók alkalmazásával, mint pl. a kényszerítő bírság vagy éppen a tagállamok alapító szerződésekből fakadó egyes jogainak felfüggesztése), nincs a tagállamoktól független, szupranacionális végrehajtási mechanizmus az uniós jogot sértő helyzet megszüntetésére. A lehetséges jogkövetkezmények csupán abban az esetben hatásosak, ha a tagállam (annak legfőbb politikai döntéshozatalának megfelelően) az Unió tagja kíván maradni.⁸²² Ilyen értelemben az Unió nem tud normatív eszközökkel „beavatkozni” saját érdekeinek védelmében.

A tagállam együttműködésének hiányából fakadó antagonisztikus jogi ellentét értelemszerűen nem sérti az önálló államiságot, ellenben a tagállam lojális együttműködése mellett bekövetkező alkotmányos rendet sértő uniós hatáskörgyakorlással.

Utóbbi helyzetben kardinális jelentőségű, hogy pontosan miként értelmezzük az EUSz 4. cikke (2) bekezdését, különösen annak kulcsfogalmát, a „nemzeti identitást”.

⁸²⁰ Alapvetően olyan helyzetekről beszélünk, amikor az uniós döntéshozatali és jogalkotási eljárásokban annak ellenére nem vették figyelembe a vonatkozó tagállami aggályokat, hogy azokat megfelelően artikulálták. Az Európai Unió – mivel nem állam, hanem egy sajátos, független államok együttműködésén alapuló nemzetközi szervezet – nem áll a tagállamok felett, így az uniós hatáskörgyakorlás során – ahogy Rixer Ádám is fölhívja a figyelmet – „alkotmányos toleranciát” kell mutatni a tagállamok irányába [RIXER Ádám (2018) *i.m.* 40.]. Mindez egyértelműen következik az EUSz 4. cikkéből (és az uniós hatáskörgyakorlás teljes normatív környezetéből).

⁸²¹ DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 108.

⁸²² Az uniós jog érvényesüléséről és végrehajtásáról ld. részletesen SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 599-600.; JENEY Petra: *Az előzetes döntéshozatali eljárás*. In KENDE Tamás (et al.): *Európai közjog és politika*. Orac Kiadó, Budapest, 2022. különösen 624.; JENEY Petra: *A kötelezettségszegési eljárás*. In KENDE Tamás (et al.): *Európai közjog és politika*. Orac Kiadó, Budapest, 2022. különösen 637-654.

4.2.3. Nemzeti identitás

A nemzeti identitás⁸²³ – bizonyos szempontból szimbolikusnak szánt⁸²⁴ – fogalmához az EUSz nem sok támpontot ad. Valamilyen formában kapcsolódik az alapvető politikai és alkotmányos rendhez, összefügg az alapvető állami funkciókkal, az állam területi integritásával, valamint a közrend fenntartásával és a nemzeti biztonsággal. Jelen fejezetben nem célom, hogy feltárjam a nemzeti identitás tartalmát, csupán röviden – fókuszálva a jelen disszertáció témájára – összefoglalom annak általam fontosnak vélt főbb jellemzőit.⁸²⁵

Itt rögtön érdemes különbséget tenni az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében megjelenő „nemzeti identitás”, valamint a szakirodalom és különösen a joggyakorlat által hangsúlyosabban tárgyalt „alkotmányos identitás”, „nemzeti alkotmányos identitás” vagy éppen „alkotmányos önazonosság” között, hiszen – ahogy arra Rixer Ádám is utal – nem azonos tartalmú fogalmakról van szó. A distinkció alapja, hogy miközben a nemzeti identitás számos perspektívából értelmezhető – így többek között: történettudományi, szociológiai, kultúrantropológiai, politikai – jelenségek halmaza, addig az alkotmányos identitás alapvetően a jog számára transzformálható és értelmezhető kereteken belül marad. Itt nem csupán arról van szó, hogy az utóbbi az előbbi jogi természetű megfelelője, hiszen a két fogalom, egyes elemeket tekintve ellentmondásba is kerülhetnek egymással.⁸²⁶ Összességében azonban elmondható, hogy ideális társadalmi viszonyok között a komplex társadalmi jelenségek halmazként felfogott nemzeti identitás jelenik meg az alkotmányozás folyamatában és származik át az alkotmányok szövegébe, formálva ezzel az állam minőségét. Itt megjegyzendő, hogy a történeti alkotmánnyal rendelkező államok esetén nyilván nem beszélhetünk alkotmányozásról, vagy az alkotmány konkrét szövegéről, viszont beszélhetünk a történeti fejlődés, a hagyomány útján kialakult alkotmány normatív

⁸²³ A fogalom *expressis verbis* a Maastrichti Szerződésben, 6. cikk (3) bekezdésében jelent meg először.

⁸²⁴ DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 154.

⁸²⁵ Számos szerző kísérelte meg feltárni a nemzeti-, illetve alkotmányos identitás fogalmak tartalmát, ugyanakkor kielégítő eredmény e tekintetben még nem született. Ennek oka (azon túl, hogy rendkívül absztrakt fogalomról van szó, és az alkalmazott módszertanok is eltérő eredményekre vezetnek), hogy e fogalmak politikai jellegűek, amelyek tartalma az adott szerző, illetve értelmező testület értékvalasztásától is függ. A fogalom kidolgozatlan és mellőzi a világos határvonalakat. TRÓCSÁNYI László (2014) *i.m.* 72.; DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 155.; FRÖHLICH Johanna: *Az alkotmányértelmezési módszerek igazolása*. A doktori értekezés tézisei, Budapest, 2017. 9.; ORBÁN (2020) *i.m.* 168.

⁸²⁶ Amennyiben a nemzeti identitás egyes elemei „negatív tartalmakat, például kontinuos társadalmi kirekesztési gyakorlatot jelentenek (tükröznek vissza)”. RIXER Ádám (2018) *i.m.* 33.

tartalmáról, amelyben még a kartális alkotmányozásnál is egyértelműbben képeződik le a „nemzeti identitás” jog szintjén értelmezhető tartalma.⁸²⁷

Alapvető kérdés – ahogy arra többen is felhívják a figyelmet –, hogy az alkotmányos identitás egy adott politikai közösség organikus alkotmányos hagyományait jeleníti meg, vagy pedig az adott alkotmányos rend állapotára utal.⁸²⁸ Ezzel összefüggésben pedig az is kérdés, hogy az identitás elemeinek meg kell-e jelenni egy adott állam alkotmányos normáiban vagy azoktól független jelenségről van szó.⁸²⁹ Orbán Endre megközelítésében, ha az alkotmányt csupán egy „formális szabálygyűjteménynek” tekintjük (amely lényegében szabadon alakítható), akkor az alkotmányos identitás szempontjából érdektelen annak tartalma; ha azonban koherens elvek és értékek megjelenítőjeként határozzuk meg, és így „*valamiféle közösséget létrehozó szubsztanciális jelentőséget tulajdonítunk neki*”, az alkotmányos rendelkezések az alkotmányos identitás alapjait jeleníthetik meg.⁸³⁰ A hazai szakirodalom – különösen Gary J. Jacobshon és Michel Rosenfeld munkásságára alapozva – alapvetően abból a feltevésből indul ki, hogy az alkotmányos normák valamilyen formában és mértékben reflektálnak az adott politikai közösség identitására (és viszont), és e reflexió mentén, az adott pillanatban fennálló és a folyamatosan változó körülményeket szintetizáló megfelelő értelmezéssel határozható meg az adott állam alkotmányos identitása.⁸³¹ Orbán Endre még kiemeli Michel Troper elméletét, amely szerint az alkotmányos identitás elsősorban uniós kontextusban releváns, amelynek funkciója „*egyrészt az, hogy ezáltal megkülönböztethető más alkotmányoktól, másrészt pedig igénybe vehetők az alkotmány egésze védelmében*”.⁸³²

Az alkotmányos identitás kollektív identitás⁸³³ fogalom, így – ahogy Drinóczi Tímea is hangsúlyozza – kiemelkedő jelentősége van annak, hogy ki vagy mi határozza meg, és mivel

⁸²⁷ Vö. DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 146-148.; KIS Kelemen Bence: *Alkotmányos identitás innen és túl*. Magyar Jog, 2017/4. szám, 198-199.; RIXER Ádám (2018) *i.m.* 34.; SÜLYÖK Márton: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában*. In JAKÓ MIRA Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Generál Nyomda Kft., Szeged, 2014. 48-50., 60. Vö. STUMPF István (2020) *i.m.* 230-231.

⁸²⁸ Ld. pl. ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 22.; SÜLYÖK Márton (2014) *i.m.* 45.; TRÓCSÁNYI László (2014) *i.m.* 70-75.; DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 144-161.

⁸²⁹ ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 22.

⁸³⁰ Uo. 25.

⁸³¹ A szakirodalom fő álláspontjainak összefoglalásáról ld. pl. SÜLYÖK Márton (2014) *i.m.* 44-46.; DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* MTA Law Working Papers, 2016/15. szám, 15-21.; ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 23-24.

⁸³² ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 24-25.

⁸³³ Az identitás szó legáltalánosabb értelemben azonosságot, önazonosságot jelent, amely alapvetően azon szociálpszichológiai jelenségre utal, amely az egyik legfontosabb közvetítő funkció az egyén és a társadalom között. Az identitás fogalma két irányú: (1) egyfelől utal a mindenki mástól való különbözöségre; (2) másrészt utal azon attribútumokra is, amelyek az idő múlása és a körülmények változása mellett is az önazonosság

szemben, mi ellenében annak tartalmát.⁸³⁴ Drinóczi Tímea alapvetően két fronton tartja relevánsnak az alkotmányos identitás alkalmazhatóságát: (1) az európai integrációval összefüggésben, valamint (2) az alkotmányozó hatalommal szemben (alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdésköre).⁸³⁵

Bármilyen módon is közelítjük meg az alkotmányos identitás fogalmát, az teljesen nem szakadhat el az adott állam (alkotmányozó/alkotmánymódosító) alkotmányban deklarált értékválasztásától, önmaghatározásától, annak fundamentális rendelkezéseitől. (Amennyiben a politikai közösség túlzottan eltávolodik az alkotmányától, az már olyan legitimációs válságot eredményez, amelynek az eredménye – előbb vagy utóbb – az alkotmányos rend megváltozása, szélsőséges helyzetben pedig az állam átalakulása lesz.)⁸³⁶

Ha elfogadjuk, hogy az alkotmányos identitás feltárásához a kiinduló pont az alkotmány tartalma, adja magát a lehetőség, hogy megkeressük az alkotmány autentikus értelmezésére hivatott szereplőt. Az Európai Unió tagállamairól összességében elmondható, hogy az alkotmánybíráskodás funkciójával rendelkező szervek lesznek azok, amelyek jogosultak az adott alkotmány autentikus értelmezésére, ebből kifolyólag pedig arra, hogy meghatározzák az alkotmányos identitás tartalmát. Az ugyanakkor már egy következő szintje a problémakörnek, hogy az így kimunkált tagállami alkotmányos identitás tartalom mennyiben köti a kötelezettségszegési eljárásokban, valamint uniós jogi aktusok normakontroll eljárásaiban döntési kompetenciával rendelkező Bíróságot (EUSz 19 cikk, 258-206. cikk, 263-264. cikk). Az EUSz 4. cikk (2) bekezdése alapján csak annyi bizonyos, hogy a Bíróság köteles figyelembe venni a tagállam nemzeti identitását.

kifejezői. Maga a fogalom a társadalomtudományi vizsgálódások körében tágult és viszonylag hamar szociális, kollektív identitásként is megfogalmazásra került. Ld. pl. CSEPELI György: *Szociálpszichológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 516.; ORBÁN Endre (2020.) *i.m.* 21-22.

⁸³⁴ Ld. DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 144-146.

⁸³⁵ DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 309.

⁸³⁶ Ezzel összefüggésben érdemes felidézni Jacobsohn alkotmányos diszharmónia tanát, amely szerint – leegyszerűsítve – a társadalmi realitás, a politikai közösség mindenkor értékválasztásai, illetve az aktuális alkotmány szövege – eltérő mértékben ugyan, de folyamatosan – egymással disszonáns és ellentmondásokkal terhelt viszonyban léteznek, és az ezekből fakadó társadalmi viták eredményeként alakul az adott állam alkotmányos rendje és változik annak alkotmányos identitásának tartalma. Ld. erről JACOBSON, Gary J.: *Az alkotmányos identitás változásai*. Fundamentum, 2013/1. szám, különösen 6-14.

E megközelítéstől némileg eltér Drinóczi Tímea álláspontja, aki ugyan szintén az alkotmányos rendet érintő társadalmi vitákra, az ún. alkotmányos párbeszédre kiélezve közelíti meg az alkotmányos identitás fogalmát, azt azonban egyenlőként kezeli az alkotmány identitásával, amely „*az organikus alkotmányfejlődés folyamatában, vagyis az alkotmányozás, alkotmánymódosítás és alkotmányértelmezés során mutatkozik meg*”. Vö. DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* különösen 150-151., 161., 308-309.

4.2.4. Az alkotmányos identitás a Bíróság gyakorlatában

A Bíróság ítéleteiben következetesen a nemzeti identitás kifejezést használja, miközben igyekszik távol tartani magát a fogalmi distinkcióktól. Ezzel együtt mégis elmondható, hogy tartalmát tekintve a nemzeti identitás jogi természetű megfelelőjét, az alkotmányos identitás fogalmát veszi alapul ítélkezési gyakorlatában (azzal, hogy nem érzéketlen bizonyos jogon túli – pl. nyelvi, illetve kulturális – jelenségekre).⁸³⁷ Ez részben következik az EUSz identitásklauzulájából is, hiszen – ahogy arra Orbán Endre is rávilágít – a Lisszaboni Szerződést követően a normaszöveg összeköti a nemzeti identitás fogalmát az adott tagállam alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésével, miközben – különösen annak rendszertani értelmezését alapul véve – kizárja a fogalmi körből a kulturális és egyéb jelentéstartalmakat.⁸³⁸

Ezzel együtt is fogalmi bizonytalanság mutatkozik abban, hogy pontosan mi is valójában az EUSz 4. cikk (2) bekezdésének funkciója; nem egyértelmű ugyanis, hogy mit takar a klauzula „tisztelőtben tartja” fordulata. E téren különösen fontos, hogy miként viszonyul a Bíróság a tagállamok (alapvetően a tagállami alkotmánybírósági szervek) álláspontjához és értelmezéséhez.⁸³⁹

A Lisszaboni Szerződést követően gyarapodó ítélkezési gyakorlat alapján annyi mindenképpen elmondható, hogy a tagállami alkotmányos identitás védelme legitim célnak tekintendő az uniós joggal szemben;⁸⁴⁰ fontos azonban, hogy az identitásklauzula nem biztosít abszolút korlátot, minden esetben mérlegelni kell, hogy az uniós jog tagállami korlátozása szükséges-e, és annak mértéke megfelel-e az arányosság elvének [EUSz 5. cikk (1)].⁸⁴¹ Itt érdemes kiemelni egy főtanácsnoki véleményt, amely szerint – utalva az egyébként szintén az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében foglalt közrendi klauzulával

⁸³⁷ ORBÁN, Endre: *Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union*. Hungarian Journal of Legal Studies, 2022/2. 145-146.

⁸³⁸ ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 103.

⁸³⁹ Ld. erről ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 102-105.

⁸⁴⁰ Pl. C-51/08. Európai Bizottság k. Luxemburgi Nagyhercegség tagállami kötelezettségszegési ügyben 2011. május 24-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:2011:336, 127. pont

⁸⁴¹ „Noha a tagállamok nemzeti identitásának megőrzése az Unió jogrendje által tisztelőtben tartott jogszerű célkitűzés – amelyet egyébként az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése elismer – a Nagyhercegség által hivatkozott érdek más eszközökkel is megóvható, nem csupán más tagállamok állampolgárainak teljes körű kizárásával.” (C-51/08., ECLI:EU:C:2011:336, 127.) Az identitásklauzula arányosság elve mentén való alkalmazhatósága jelenik meg még pl. C-202/11. Anton Las k. PSA Antwerp NV ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2013. április 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:239, különösen 29. pont; C-208/09. Ilonka Sayn-Wittgenstein k. Landeshauptmann von Wien ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2010. december 22-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:806, különösen 81. pont

összefüggésben az *Omega*-ügyben⁸⁴² foglaltakra – a tagállami jogot és annak környezetét ismerő nemzeti bíróságok mérlegelési jogkörét egy bizonyos szintig el kell ismerni.⁸⁴³ Ez az álláspont jelenik meg pl. a Bíróság *Digibet*-ügyben hozott ítéletében is.⁸⁴⁴ Ehhez képest – ahogy arra Orbán Endre felhívja a figyelmet – pl. a *Sayn-Wittgenstein*-ügyben a Bíróság lényegében egymaga döntött az arányosság kérdésében,⁸⁴⁵ annak ellenére is, hogy az indokolásban hivatkozott az *Omega*-ügyben írtakra.⁸⁴⁶

Bár gyarapodnak az alkotmányos identitás fogalmát érdemben alkalmazó döntések, a Bíróság vonakodik annak átfogó értelmezésétől, és eleve igyekszik más jogalapot találni a döntések meghozatalára. (Az első alkalom, amikor a fogalom az ítélet rendelkező részében is megjelenik, a 2019-es *Moreira*-ügy, amelyben a Bíróság az identitásklauzula fényében értelmezett egy irányelvet.⁸⁴⁷) Konkrét ügyekhez kapcsolódóan az alkotmányos identitás fogalmi körében értelmezte a Bíróság pl. az alkotmányos tradíció fontosságát, az állampolgárság tartalmát, a nemzeti nyelv védelmét, a házasság intézményét, a nemesi címek alkotmányos tilalmát, az államszerkezetből adódó hatásköri kérdéseket, az önkormányzati társulások államszervezeti jelentőségét, vagy éppen a laicitás kérdéskörét.⁸⁴⁸

Jelentőségén túl már hazai vonatkozása miatt is érdemes kiemelni a Bíróság Magyarország által kezdeményezett megsemmisítés iránti perben hozott 2022-es döntését. Magyarország – Lengyelország támogatásával – amellet érvelt, hogy „a 'jogállamiság' fogalma az egyes tagállamok nemzeti identitásának védelmére irányuló kötelezettség miatt nem határozható meg pontosan és nem értelmezhető egységesen”. A Bíróság azzal ugyan egyetértett, hogy a tagállamok „a jogállamiság elveinek érvényesítése terén bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek”, ám „ebből egyáltalán nem következik, hogy ez az eredménykötelelem⁸⁴⁹ tagállamonként eltérő lehet”. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a

⁸⁴² C-36/02. *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH k. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2004. október 14-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:614, 31. pont

⁸⁴³ Poiares Maduro főtanácsnoki véleménye a C-213/07. sz. ügyben, ECLI:EU:C:2008:544, 30-35. pontok

⁸⁴⁴ „[...] mivel az ilyen szabályozás megfelelhet az arányosságnak a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott feltételeinek, melyek teljesülését a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.” C-156/13. *Digibet Ltd, Gert Albers k. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG* ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2014. június 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2014:1756, 41-42. pontok

⁸⁴⁵ ORBÁN Endre (2020) i.m. 172.

⁸⁴⁶ Ilyen pl. a *Sayn-Wittgenstein*-ügyben hozott ítélet. C-208/09. ECLI:EU:C:2010:806, 81-95., különösen 87.

⁸⁴⁷ C-317/18. *Cátia Correia Moreira k. Município de Portimão* ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2019. június 13-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:499, 63-64. pontok

⁸⁴⁸ ORBÁN Endre (2020) i.m. 168.

⁸⁴⁹ „[...] a jogállamiság tiszteletben tartására irányuló kötelezettség, [...] a tagállamok számára az uniós tagságukból fakadó, az EUSZ 2. cikk alapján fennálló követelmények sajátos kifejeződését jelenti. Ez a kötelezettség ugyanis olyan eredménykötelelemnek minősül, amely – [...] – közvetlenül a tagállamok egymással, valamint az Unióval szemben vállalt kötelezettségeiből ered.” C-156/21., ECLI:EU:C:2022:97, 231. pont

jogállamiság olyan közös érték, amely a tagállamok közös hagyományából ered, és amelynek alapító szerződésekből is következő elemeit az uniós jogrend „*elismeri és pontosan meghatározza, és azok a tagállamok által saját jogrendjükben is elismert és alkalmazott közös értékekből erednek*”.⁸⁵⁰

Összefoglalóan elmondható, hogy az alkotmányos identitás soha nem abszolút korlát a közösség jog számára; minél közelebbi kapcsolatban áll az arra való hivatkozás alapja az – identitásklauzula hataraként is megjelenő – EUSz 2. cikkében foglalt, az európai alkotmányosság⁸⁵¹, és az uniós jogrend identitásának alapjait⁸⁵² képező alapelvekhez, annál kevésbé valószínű,⁸⁵³ hogy a Bíróság elfogadja azt.⁸⁵⁴

4.3. Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió

4.3.1. Az Alkotmánybíróság viszonya az uniós joghoz

Az Alkotmánybíróság az uniós csatlakozást követően a 1053/E/2005. AB határozatban rögzítette, hogy „*eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni*”.⁸⁵⁵ A 72/2006. (XII. 15.) AB határozatában afelől sem hagyott kétséget a testület, hogy az uniós jog egésze (elsődleges és másodlagos jog egyaránt) a belső jog részei, azok egyik eleme sem minősül nemzetközi jognak.⁸⁵⁶ Azon túl, hogy ez az álláspont alapvetően korrelál a Bíróság gyakorlatával (ahogy erre utalt is Kovács

⁸⁵⁰ Ld. Uo. különösen 231-237. pontok. E tekintetben Varga Zs. András arra hívja fel a figyelmet, hogy az EUSz 2. cikkével normatív rangra emelt alapelvek közül a jogállamiság elvének értelmezési körébe tartozó kérdések okozhatják a legjelentősebb konfliktust az Európai Unió és a tagállamok között. Vö. VARGA Zs. András felszólalása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián, 2015. április 23-24. In SÜLYÖK Márton (szerk.): *Párbeszéd és Identitás, Az alkotmányos identitás alapkérdései*. Magyar Közlöny, Budapest, 2016. 92-94.

⁸⁵¹ JENEY Petra és KENDE Tamás: *Az Európai Unió alapvető értékei és működési elvei*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 192. Az EUSz. 2. cikkének jelentőségéről és szerepéről ld. még 191-195.

⁸⁵² Ld. pl. C-156/21., ECLI:EU:C:2022:97, 127., valamint 232. pont

⁸⁵³ DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 155.; ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 193.

⁸⁵⁴ Ld. erről DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 113-118, valamint 144-161., továbbá még részletesebben ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 100-173. Vö. SÜLYÖK Tamás (et al.): *Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága kapcsolata*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022, 112-114.

⁸⁵⁵ ABH 2006, 1824, 1828.

⁸⁵⁶ ABH 2006, 819, 861. Érdeességként kiemelhető, hogy ezt az álláspontot követte a testület – a jogbiztonság alkotmánybírósági értelmezése vonatkozásában hivatkozott – a deviza alapú kölcsönszerződésekkel összefüggő kérdéseket szabályozó törvény normakontrollja tárgyában született 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában is (ABH 2014, 964,983-984). Itt fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság később némileg revidálta álláspontját és hangsúlyosabbá tette az uniós elsődleges jog nemzetközi szerződési eredetét és annak nemzetközi jogban irányadó értelmezését. Vö. 32/2021. (XII. 20.) AB határozat különösen [73]-[75], ABH 2021, 1145, 1166.

Péter a hivatkozott 1053/E/2005. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában)⁸⁵⁷, elérte a testület, hogy az uniós jognak való megfelelésre vonatkozó, illetve az uniós jog és a nemzeti jog esetleges kollíziójából fakadó aggályokkal a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata hatáskör keretében ne kelljen foglalkoznia. És bár e hatáskörszűkítő értelmezés nem zárta volna ki, hogy az ilyen helyzeteket a jogállamiság és jogbiztonság körében értékelje, a testület következetesen tartotta magát ahhoz, hogy mindez nem alkotmányossági kérdés, és a vonatkozó hatásköri szabályok – ahogy azt a 61/B/2005. AB határozat szigorúan rögzítette⁸⁵⁸ – nem adnak felhatalmazást az ilyen tárgyú indítványok vizsgálatára.⁸⁵⁹

Mindezzel együtt az Alkotmánybíróság – a hatáskörei gyakorlása szempontjából is – nemzetközi szerződésként kezelte a még nem hatályos Lisszaboni Szerződést, továbbá az annak hatálybalépéséhez igazított EUN-megállapodást. Előbbi esetén ezt az álláspontot azzal támasztotta alá a testület, hogy uniós jogra vonatkozó korábbi megállapítások annak hatályos aktusaira vonatkoznak;⁸⁶⁰ míg utóbbi esetben azzal érvelt, hogy nem válik az uniós jog részévé egy nemzetközi szerződés pusztán azáltal, hogy az egyik szerződő fél az Európai Unió, szükséges az is, hogy az alapító és módosító szerződések szerinti közös hatáskörökben változás történjen.⁸⁶¹ Itt érdemes kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződés kapcsán az Alkotmánybíróság azt is megjegyezte, hogy kívánatosnak tartja a jelentős reformokat eredményező elsődleges jog körébe tartozó szerződések előzetes normakontrollját, amelyben a testület „*egyedül, más, hazai vagy európai uniós szervtől függetlenül*” vizsgálhatja, hogy a tervezett reform – figyelemmel az integrációs-klauzulára – nem megy-e túl az uniós tagságból fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértéken.⁸⁶²

⁸⁵⁷ „Szerződési eredetük dacára az európai jog (közösségi jog) normái sokkal közelebb állnak a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz: ez különösen a primátus és a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságai révén történő érvényesülésben nyilvánul meg.” ABH 2006, 1824, 1829.

⁸⁵⁸ ABH 2008, 2201, 2207.

⁸⁵⁹ A testület ezzel megkerülte az uniós jog és nemzeti jog kollíziójának jogállamisággal való összefüggésének kérdéskörét. GYENEY Laura és SZABÓ Marcel: *A magyar alkotmányjog az Európai Unióban*. In CSINK Lóránt (et al.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020. 161.

A testület továbbá – felhasználva a jogbiztonsággal összefüggő addigi gyakorlatát – az uniós jogból fakadó jogalkotási kötelezettség vonatkozásában is leszögezte, hogy „*anyagilag alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből [jogállamiság klauzula] nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása*” (1053/E/2005. AB határozat; ABH 2006, 1824, 1827.), annak indoklására ugyanakkor nem fektetett hangsúlyt, hogy mindezen túl miért ne lehetne az uniós jog és a nemzeti jog viszonyával összefüggő egyes kérdéseket a jogbiztonság elvével összefüggésben vizsgálni. GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) i.m. 167.; ld. még CHRONOWSKI Nóra: *Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal*. In JAKAB András (et al.) (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2019) [20-22]

⁸⁶⁰ 61/2008. (IV. 29) AB határozat (ABH 2008, 546, 550.); ez az álláspont jelenik meg később a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban is (ABH 2010, 698, 702.)

⁸⁶¹ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (ABH 2008, 325, 331.)

⁸⁶² 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (ABH 2010, 698, 705.)

Bár az uniós jog „belső jogként” való minősítéséből – ahogy arra Chronowski Nóra is felhívja a figyelmet – akár széles felülvizsgálati jogkör is következhetne,⁸⁶³ az Alkotmánybíróság mindent megtett annak érdekében, hogy tisztán nemzeti jogi kérdéssé transzformálja az indítványokban foglaltakat (és akár tisztán uniós jogot konkretizáló nemzeti jogot is az uniós jogtól függetlenül vizsgáljon),⁸⁶⁴ az uniós jogot sem értelmezni, sem mérceként nem kívánta felhasználni vizsgálatai során.⁸⁶⁵ Ezzel együtt az Alaptörvényt megelőző gyakorlat nem volt egységes, előfordult, hogy érvelést erősítő, illetve megalapozó eszközként értelmezte az uniós jog egyes aktusait.⁸⁶⁶

Az Alkotmánybíróság attitűdje az Alaptörvény hatálybalépését követően sem változott jelentősen. Továbbra is távol tartotta magát a testület az uniós jog és nemzeti jog bármilyen konfliktusának vizsgálatától, miközben az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény negyedik módosítását támadó indítványa ügyében hozott 12/2013. (V. 24.) AB határozatában megjegyezte, hogy a nemzetközi jogi, továbbá az uniós tagságból eredő kötelezettségek „a mindekori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra kiterjedő korlátok” [46].⁸⁶⁷

Érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezéséről szóló 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – bár a korábbi és az új integrációs-klauzula tartalmi egyezősége okán jelezte, hogy az Alaptörvényt megelőző gyakorlat alkalmazásának nincs akadálya – kibővítette azon nemzetközi szerződések körét, amelyeket az Alaptörvény E) cikkének hatálya alatt kezelni. A határozat szerint nem csupán az uniós hatásköröket megváltoztató, hanem az alapító szerződésekben foglalt tárgykörök szabályozására (az azokhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek módosítására vagy

⁸⁶³ CHRONOWSKI Nóra (2019) *i.m.* [20]; vö. SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 565. Egy 2019-es elutasító határozatban már úgy hivatkozik az Alkotmánybíróság az uniós jogra mint „önálló belső jog” [3241/2019. (X.17.) AB határozat [18] (ABH 2019, 1158, 1161.). Az „önálló” jelző már inkább megfeleltethető a tartózkodó attitűdnek, és korrelál a Bíróság autonomista felfogásával.

⁸⁶⁴ GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) *i.m.* 168. Még az uniós jog elsődleges forrását jelentő alapító és módosító szerződéseket kihirdető törvények vonatkozásában is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy azok az uniós jogtól függetlenül, utólagos normakontrollban vizsgálhatóak: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Abtv. I. § b) pontja szerinti utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az ilyen törvény. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.” 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (ABH 2010, 698, 703.)

⁸⁶⁵ ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 63.

⁸⁶⁶ Ld. GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) *i.m.* 150-168.; ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 63-65.

⁸⁶⁷ ABH 2013, 390,401. Ezt az álláspontot vitatta Juhász Imre párhuzamos indokolásában [54]-[58], valamint Pokol Béla különvéleményében [68]. Vö. ABH 2013, 390, 403-405., valamint 406.

kiegészítésére), illetve az alapító szerződések végrehajtására és annak felügyeletére irányuló nemzetközi szerződéseket is e körbe tartozónak kell tekinteni, függetlenül attól, hogy a szerződés önmagát uniós jognak minősíti vagy sem.⁸⁶⁸ E döntés alapvetően a parlamenti szavazati arányok kontextusában született, a testület egyúttal tovább szűkítette az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja szerinti hatáskör terjedelmét.⁸⁶⁹

Részben változtatott fenti álláspontján az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodással összefüggő 9/2018. (VII. 9.) AB határozatával. Hangsúlyozva az uniós jog *sui generis* jellegét – kimondta, hogy „*bár minden, az Európai Unió tagállamaként megkötendő nemzetközi szerződés [...] az integráció folyamatának megerősítésére irányul, de különbséget kell tenni az alapító szerződésben már nevesített hatáskörök pusztá végrehajtását célzó együttműködési formák, valamint az ezen – intézményesülési fokozatát tekintve – túlmutató államközi együttműködési formák között*”; egy ilyen nemzetközi szerződés „*akkor válik az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jog részévé, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható*” [32].⁸⁷⁰ E megállapítással a testület a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban foglaltakhoz képest új szempontot fogalmazott meg, szűkebben értelmezte tehát az E) cikk hatálya alá tartozó nemzetközi szerződések körét.⁸⁷¹

Többen is felhívták a figyelmet arra,⁸⁷² hogy 2018-ban négy olyan végzés is született, amelyben folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásokra tekintettel függesztette fel eljárását testület az Alkotmánybíróságról szóló törvény 60. §-a alapján, egyúttal kiemelve az Unión belüli a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban meghirdetett ún. alkotmányos párbeszéd⁸⁷³ jelentőségét. Mindez akár a távolságtartó attitűd változását is jelezheti. Fontos

⁸⁶⁸ ABH 2012, 10, 10., valamint 18. Markánsan bírálta a határozat erre vonatkozó megállapításait Blutman László, mivel azok nincsenek összhangban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal és nem kellően egyértelműek. Vö. BLUTMAN László: *A Költségvetési Paktum alkotmányos helye: kérdések és kétségek*. Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, 2014. különösen 35-42.

⁸⁶⁹ GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) *i.m.* 171.

⁸⁷⁰ ABH 2018, 144, 156.

⁸⁷¹ Az 9/2018. (VII. 9.) AB határozat jogdogmatikai értelmezéséről ld. GOMBOS Katalin és ORBÁN Endre: *9/2018. (VII. 9.) AB határozat – Európai Szabadalmi Bíróság*. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020*. Második kötet. HVGORAC, Budapest, 2021. 831-834.

⁸⁷² Ld. ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 67-70.; GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) *i.m.* 185-186.; SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 565-566.

⁸⁷³ Ld. ABH 2016, 456, 464., 470., 476. Az alkotmányos párbeszéd vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy az Unió a tagállamok közös európai alkotmányos tere is egyben, ahol egyszerre kívánnak érvényesülést az európai és az egyes tagállami alkotmányos rendek. Az uniós célok érdekében elengedhetetlen, hogy a különböző tagállami jogrendszerek egymással harmóniában létezzenek. E harmónia közös megteremtése egyben az alapító szerződésekből fakadó kötelezettség is, amelyet az Alaptörvény integrációs klauzulája is

azonban felhívni a figyelmet arra, hogy ez csupán abban az esetben lehet igaz, ha alkotmányossági kérdésnek tekinti a testület az uniós jognak való megfelelés kérdését.⁸⁷⁴ 2021-ig bezárólag több ilyen felfüggesztő végzés nem született.⁸⁷⁵

4.3.2. Az Alkotmánybíróság és az alkotmányos önazonosság

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványára, az Európai Unió Tanácsának 015/1601. számú határozatával összefüggésben hozott 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában, kifejezetten aktivista módon, hatáskörbővítő értelmezés mentén – csatlakozva az általa hivatkozott külföldi alkotmánybíróságok és más felsőbbbíróságok uniós joggal szembeni fenntartásokat megfogalmazó gyakorlatához⁸⁷⁶ – három

megegyeztet. (Megjegyzendő, hogy nem is lát az Alkotmánybíróság jelentős különbséget az uniós és a magyar alkotmányos identitás között, „mivel a két normarendszer közös értékrenden alapszik”.)

Az alkotmányos párbeszéd a közös európai alkotmányos tér elengedhetetlen feltétele. Mindez annak fényében különösen igaz, hogy más az autentikus értelmezője az uniós jognak és más az egyes tagállami alkotmányoknak, miközben – értelemszerűen – a vizsgálati mérce, valamint a döntések következménye is különböző. Az alkotmányos párbeszéd intézményesített terepe az előzetes döntéshozatali eljárás, ahol a tagállami bírói fórum átlátható módon kifejezheti álláspontját lehetőséget adva arra, hogy a többi tagállam is állást foglalhasson a kérdésben. A Bíróságnak normatív kötelessége az artikulált tagállami álláspontokat figyelembe venni döntései meghozatala során. A magyar Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást.

Érdemes megjegyezni, hogy tág értelemben alkotmányos párbeszédnek tekinthető az is, ha egy fórum az előtte folyó eljárásban figyelembe vesz formálisan nem kötelező nemzetközi jogi, uniós jogi, illetve más állami esetjogot vagy más jogi tendenciát. Juhász Imre ezzel összefüggésben kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyre inkább teret nyer a jogösszehasonlító módszer alkalmazása, amely amennyire szükséges a jogharmonizációs törekvések előmozdításához, úgy elengedhetetlen az alkotmányos identitás védelméhez. Orbán Endre ugyanakkor a tág értelemben vett párbeszédet sokkal inkább tekinti érveléstechnikának, mint valódi párbeszédnek. Vö. 2/2019. (III. 5.) AB határozat [35]-[37] (ABH 2019,28, 38-39.); DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* különösen 108-109.; KIS Kelemen Bence (2017) *i.m.* 199.; CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila: *Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján.* Jogtudományi Közlöny, 2017/3. szám, 129-132.; GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) *i.m.* 182-184., valamint 189-190.; STUMPF István (2020) *i.m.* 237.; ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 95.; SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 566-569.; SÜLYÖK Tamás (2022) *i.m.* 121-123.; JUHÁSZ Imre: *Gondolatok az összehasonlító szemléletmód magyar alkotmánybírási gyakorlatáról.* In ERDŐS Csaba (et al.) (szerk.): *Gubernatio, Constitutio, Communitas. Ünnepi írások a 65 éves Stumpf István tiszteletére.* Századvég Kiadó, Budapest, 2022, 161-177.

⁸⁷⁴ Az érintett ügyekben Juhász Imre és Stumpf István különvéleményeikben úgy érveltek, hogy mivel Alkotmánybíróság és a Bíróság vizsgálati mérceje különböző, attól nem várható, hogy olyan előkérdést válaszoljon meg, amely érdemben kihat az ügy elbírálására. Ld. Juhász Imre és Stumpf István 3198/2018. (VI. 21.) AB végzéshez, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzéshez, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéshez megfogalmazott különvéleményeit (ABH 2018, 955, 958-961; ABH 2018, 692, 965-968; ABH 2018, 969, 972-975.). Érdekes, hogy a negyedik ügyben hozott 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés esetén Juhász Imre már csatlakozott a többségi állásponthez, és csupán Stumpf István fogalmazott meg ilyen tartalmú különvéleményt (ABH 2018, 1056, 1057-1059). A kérdéses ügyek közül időközben kettőben visszautasító, egyben részben visszautasító és részben megszüntető döntés született [ld. 3410/2022. (X. 21.) AB végzés, 3319/2021. (VII. 23.) AB végzés, valamint 3318/2021. (VII. 23.) AB végzés], az utolsóban még nem hozott döntést a testület. Mindegyik ügyben időközben – a kötelezettségszegési eljárások eredményeként – megváltozott a jogszabályi környezet, így már nem volt lehetőség az indítványok érdemi vizsgálatára.

⁸⁷⁵ Vö. GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) *i.m.* 186.; valamint SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 568.

⁸⁷⁶ ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 77.

kontrollmechanizmust rögzített az uniós jog szupremáciájával szemben: alapjogi fenntartás, szuverenitáskontroll, illetve identitáskontroll [46].⁸⁷⁷

Az alapjogi fenntartás kapcsán a testület leszögezte, hogy az Unió tagság nem érinti „*az alapvető jogok már elért alkotmányos védelmi szintjét*”, az uniós alapjogvédelmi mechanizmusok is kielégítőek. Ilyen formában e fenntartás jelentősége csupán szimbolikusnak hat, itt azonban a testület megjegyezte, hogy – figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésére – nem mondhat le az alapvető jogok *ultima ratio* jellegű védelméről [47]-[49].⁸⁷⁸

Egyebekben az uniós hatáskörgyakorlás két fő korlátjaként Magyarország szuverenitását, valamint alkotmányos önazonosságát jelölte meg, amelynek tiszteletben tartása mindenki számára kötelező, és amely védelmének legfőbb szerve – az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdése alapján – az Alkotmánybíróság.⁸⁷⁹ A szuverenitáskontroll vonatkozásában a testület kifejezte azon álláspontját, hogy az uniós hatáskörgyakorlás alapvetően nem érinti a tagállami szuverenitást (ún. *fenntartott szuverenitás vélelme*), azonban „*a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett*” [60]. Az alkotmányos önazonosság vonatkozásában pedig – összekötve azt a szuverenitással – lényegében kimondta, hogy az – mint az alkotmányozótól is független alapvető érték – mindaddig alkotmánybírósági védelmet igényel, „*amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik*” [67].⁸⁸⁰

Bár az alkotmányos identitás megjelent korábban is különféle párhuzamos indokolásokban és különvéleményekben, az Alkotmánybíróság azt egészen a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat meghozataláig nem tette az alkotmánybírósági gyakorlat részévé.⁸⁸¹ E

⁸⁷⁷ ABH 2016, 456, 470. Itt fontos megjegyezni, hogy Alkotmánybíróság által megfogalmazott fenntartások érvényesítéséhez nincs meg a szükséges normatív környezet, így kérdéses azok hatásossága. Különösen annak fényében, hogy egyébként – ahogy az arra alább utalok – az Alkotmánybíróság maga is elismeri, hogy az uniós jog és nemzeti jog viszonyából fakadó jogviták eldöntése a Bíróság kompetenciája, és e körben csupán arra van lehetőség, hogy alkotmányos párbeszéd, illetve annak intézményes formája, az előzetes döntéshozatali eljárás keretében artikulálja a fenntartásokhoz kapcsolódó érveit (ABH 2016, 456, 476.).

⁸⁷⁸ ABH 2016, 456, 471.

⁸⁷⁹ Ld. Uo. 472-474.

⁸⁸⁰ Uo. 473-474.

⁸⁸¹ Ld. először Trócsányi László 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását, amelyben az uniós hatáskörgyakorlás korlátjaként jelöli meg a szuverenitást és az alkotmányos identitást (ABH 2010, 698, 713-714.); majd Juhász Imre 12/2013. (V. 24.) AB határozatához fűzött párhuzamos indokolását, amelyben az Alaptörvény nemzetközi jogtól, valamint uniós jogtól való független érvényessége mellett érvel, hivatkozva az EUSz szerinti nemzeti identitásra (ABH 2013, 390, 404.); majd Pokol Béla különvéleményeinek sorát [7/2014. (III. 7.) AB határozat (ABH 2014, 135, 170-171.); 3025/2014. (II. 17.) AB határozat (ABH 2014, 1286, 1312-1313.); 3243/2014. (X. 3.) AB határozat (ABH 2014, 2526, 2548.)], amelyekben az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatával szembeni fenntartásként hivatkozik az „alkotmányidentitásra”; végül Varga

határozatában viszont már kifejezetten tárgyalta annak természetét, összekapcsolva azt az Alaptörvénnyel és annak R) cikk (3) bekezdése szerint értelmezett tartalmával, hozzáfűzve azt, hogy az alkotmányos önazonosságot mint alapvető értéket nem az Alaptörvény hozza létre, azt csupán elismeri.

A testület röviden érintette a hazai alkotmányos önazonosság tartalmát is, kifejezve, hogy az azonosítható „*ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel*” (amelyek egyebek mellett a történeti alkotmányunk vívmányai),⁸⁸² felhívva a figyelmet arra, hogy az „*nem statikus és zárt értékek jegyzéke*”. Példálózó jelleggel ide sorolta a szabadságjokat, a hatalommegosztást, a köztársasági államformát, a közjogi autonómiák tiszteletét, a vallásszabadságot, a törvényes hatalomgyakorlást, a parlamentarizmust, a jogegyenlőséget, a bírói hatalom elismerését, valamint a nemzetiségek védelmét. Megjegyezte továbbá, hogy „*alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén*” is [64]-[67].⁸⁸³

A fentiekkel együtt a testület hangsúlyozta, hogy szuverenitás-, illetve identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, sem annak értelmezése, így sem annak érvényességéről, sem pedig alkalmazásbeli elsőbbségéről nem nyilatkozott [56].⁸⁸⁴

Zs. András 23/2015. (VII. 7.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, amelyben a bevett egyházak megkülönböztetésének hagyományát tekinti az alkotmányos identitásunk lényeges elemének (ABH 2015, 548, 577.)

⁸⁸² Rixer Ádám ezzel összefüggésben jelezi, hogy az alkotmányos identitás történeti alkotmánnyal való összekapcsolása igényli, hogy az Alkotmánybíróság újragondolja a történeti vívmányokhoz való viszonyát. RIXER Ádám (2018.) i.m. 56-57.

Sulyok Tamás, Csillik Kristóf és Deli Gergely arra hívják fel a figyelmet, hogy a történeti alkotmány „*olyan interpretációs eszközzé lép elő, amely alkalmas lehet arra, hogy az uniós jog és az Alaptörvény látszólagos konfliktusát a konkuráló alkotmányos rendelkezések rugalmas értelmezésével oldja fel*”. Hozzáteszik, hogy a „*történeti alkotmány ugyan ma nem közvetlenül alkalmazható jogforrásként viselkedik, azonban az Alaptörvény normáit annak prizmáján keresztül szemlélve olyan értelmezések válhatnak legitimé, amelyeket a hagyományos alkotmányértelmezési módszerek nem feltétlenül tennének lehetővé*”. Sulyok Tamás (2022) i.m. 116.

Hogy a történeti alkotmány vívmányainak fényében való alkotmány-, illetve jogértelmezés mennyiben vezetne sajátos eredményre, nem egészen világos. Ezen értelmezési szerep és annak hatása egyelőre a Testület gyakorlatában még kevésbé látható.

⁸⁸³ ABH 2016, 456, 473-474.

⁸⁸⁴ Uo. 472. Stumpf István párhuzamos indokolásában ezzel összefüggésben vitatta, hogy lehetséges-e a határozat szerinti fenntartásokat az uniós jog értelmezése nélkül, illetve annak érvényessége vagy alkalmazásbeli elsőbbsége tárgyában való állásfoglalás elkerülésével érvényesíteni [103]. Dienes-Oehm Egon emellett arra is felhívta a figyelmet párhuzamos indokolásában, hogy az uniós joggal összefüggő bármely jogvita, „*így az uniós hatáskör túllépését állító jogi értelmezés is végső soron kizárólag az EUB hatáskörébe tartozik, az EUMSz 344. cikke szerint*”, hozzátéve, hogy az uniós joggal összefüggő „*ultra vires jellegű*” konfliktusok kezelésének eszközei az ún. előzetes döntéshozatali eljárás, valamint az informális alkotmányos párbeszéd. Vö. Uo. 476., valamint 485.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos önazonosság védelmének igényét kifejező döntését követően az alkotmányozó/alkotmánymódosító *expressis verbis* is az Alaptörvény részévé tette az alkotmányos önazonosság védelmének általános állami kötelezettségét, valamint az uniós joggal szemben a testület által megfogalmazott alapjogi, valamint szuverenitás- és identitásfenntartást. A módosításhoz fűzött indokolás szerint „*tagállam nemzeti identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg*”, az uniós jog értelmében [EUSz 4. cikk (2) bekezdés] pedig „*a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelezni*”. A cél tehát annak alaptörvényi kifejezése volt, hogy az uniós jog szerinti nemzeti identitás tartalmának meghatározása – legfőbb politikai döntéshozatali, illetve alkotmánybírósági tevékenység révén – kizárólag nemzeti kompetencia. Ennek fényében az Alkotmánybíróság megerősítette a korábbi identitáshatározatában foglaltakat a 2/2019 (III. 5.) AB határozatában is.

Kiemelendő végül az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata, amelyben a testület a fenntartott szuverenitás vélelmére alapozva megállapította, hogy Magyarország jogosult a nem kizárólagos kompetenciák körébe tartozó uniós hatáskörök önálló gyakorlására, amennyiben az adott uniós hatáskörgyakorlás érvényesülése nyilvánvalóan hiányos, és mindez „*alapvető jogok sérelméhez, vagy állami kötelezettségek teljesítésének korlátozásához vezethet*” [80]. Ilyen esetben az uniós hatáskör önálló gyakorlása az alapító szerződésekben foglaltak előmozdítását célozzák, és kizárólag azt követően, ha az Unió, illetve annak intézményei külön felhívás ellenére sem teszik meg az uniós hatáskörgyakorlás hatékony érvényesüléséhez szükséges intézkedéseket [74]-[86].⁸⁸⁵ Érdemes kiemelni, hogy a testület az uniós jog és a nemzeti jog viszonyával nem foglalkozott [63],⁸⁸⁶ csupán levezette, hogy nem elégséges feltétele az Alaptörvény integrációs klauzulájának az uniós másodlagos jog megalkotása, szükséges az is, hogy az uniós hatáskörgyakorlás hatékony érvényesülése biztosított legyen [78].⁸⁸⁷

Az alkotmányos önazonosságot az emberi méltóságra tekintettel értelmezve, és az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésére figyelemmel kifejezte továbbá a testület, hogy az olyan esetekben, amikor az uniós hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése „*felveti a*

⁸⁸⁵ Ld. ABH 2021, 1145, 1166-1169.

⁸⁸⁶ Uo. 1162-1163.

⁸⁸⁷ Uo. 1167.

Magyarország államterületén élő személyek önazonosságához való jogának sérelmét, a magyar állam, intézményvédelmi kötelezettségének keretében gondoskodni köteles e jog védelméről” [22]-[60].⁸⁸⁸

4.3.3. Megjegyzés alkotmánybíróági gyakorlathoz

Jelen fejezetben nem volt célom az alkotmánybíróági gyakorlat részletes kritikai elemzése,⁸⁸⁹ ugyanakkor fontosnak tartom, hogy felhívjam a figyelmet a gyakorlat egy általam jelentősnek vélt ellentmondására.

Az Alkotmánybíróság az első identitáshatározatát követően már kifejezett bizonyos alkotmányos igényeket az uniós joggal szemben (még ha továbbra is tartózkodik az uniós joggal való nyílt konfrontációtól)⁸⁹⁰, így már nem olyan mértékű az elzárkózás az uniós jog és nemzeti jog konkrét ügyben való viszonyának értékelésétől, mint korábban. Ezzel együtt azonban következetesen távol tartja magát attól, hogy a nemzeti jog uniós jognak való megfelelése kérdésében állást foglaljon.

Ahogy arra maga az Alkotmánybíróság is rávilágított a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában, az integrációsklauzulából fakadóan *„az integráció nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára is”* [ti. „európai egység megteremtése”], amelynek elérése érdekében *„a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon”* [35]-[37]. Más szavakkal élve, az Alaptörvényből fakadó alkotmányos szintű államcél, sőt „alkotmányos kötelezettség” az uniós jog és a nemzeti jog összhangjának megteremtése.⁸⁹¹

Az uniós jog irányából szemlélve szerződéses kötelezettség tiszteletben tartani az uniós hatáskörgyakorlás korlátait (hatáskörtúllépés tilalma, szubszidiaritás és arányosság, nemzeti identitás), míg a nemzeti jog irányából – fókuszálva a kérdést Magyarországra – alaptörvényi kötelezettség az uniós jognak megfelelő jogalkotás és jogértelmezés. Utóbbi miatt az uniós jog alkotmányosan köti a mindenkori kormányzóhatalmat (illetve korlátozza az

⁸⁸⁸ Ld. Uo. 1145, 1153-1162.

⁸⁸⁹ E körben ld. pl. DRINÓCZI Tímea (2017) *i.m.* 133-144.; ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 62-99.; GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) *i.m.* kifejezetten a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat vonatkozásában pl. CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila (2017) *i.m.*; BLUTMAN László (2017) *i.m.*; RIXER Ádám (2018) *i.m.* 51-56. kifejezetten a 32/2021. (XII. 20.) AB határozattal összefüggésben ORBÁN Endre és SZABÓ Patrik: *A „visszafoglalás elve” – az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről*. Közjogi Szemle, 2022/2. szám.

⁸⁹⁰ SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) *i.m.* 564.

⁸⁹¹ Ld. ABH 2019,28, 38-40.

alkotmányozót/alkotmánymódosító hatalmat is, amennyiben az Európai Unióban képzeli el Magyarország jövőjét), azaz alaptörvényellenes minden olyan nemzeti jogi aktus, amely ellentétes az uniós joggal, illetve nem felel meg az abból fakadó jogalkotási kötelezettségeknek.

Amennyiben az Alkotmánybíróság tartja magát a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban foglaltakhoz, nem tartható az uniós jognak való megfelelés kérdését kerülő gyakorlat (miközben uniós jog érvényesüléséhez kapcsolódó nemzeti jogi aktusok uniós jogtól független értelmezése a gyakorlat része). E tekintetben nem releváns az, hogy az uniós jog mint *sui generis* jogrend „nem illeszkedik bele a hazai jogforrási hierarchiába”,⁸⁹² hiszen itt – alapul véve az alkotmánybíróági gyakorlatot – nem elsősorban a jogbiztonság követelménye, hanem az integrációs klauzulából eredő „alkotmányos parancs” a meghatározó.

Az az álláspont – az egyértelmű hatásköri normák értelmében – vitán felül áll, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem dönthet az uniós jog és nemzeti jog viszonyából fakadó jogvitákban, mint ahogy az uniós jog értelmezésében sem szakadhat el a Bíróság autentikus értelmezésétől,⁸⁹³ ugyanakkor annak minden normatív feltétele adott [ld. Abtv. 57. § (2)], hogy a testület előzetes döntéshozatal keretében a Bírósághoz forduljon,⁸⁹⁴ vagy éppen megvárja az esetleges kötelezettségi eljárásokban születő jogerős ítéleteket (ahogy ilyenre volt is már példa), majd a Bíróság döntésében foglaltakra figyelemmel hozzon döntést a nemzeti jogi aktus alkotmányossága tárgyában.⁸⁹⁵

⁸⁹² „Mindazonáltal az uniós jog mint belső jog nem illeszkedik bele a hazai jogforrási hierarchiába, hanem az Alaptörvényben foglalt alkotmányos parancs alapján kötelezően alkalmazandó jogszabályösszeg. Ezt támasztja alá az is, hogy uniós jog megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikke alapján az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében felsorolt jogszabályokhoz fűzhet ilyen jogkövetkezményt, az uniós belső jog pedig az E) cikk (3) bekezdése alapján állapít meg kötelező magatartási szabályokat. Az tehát, hogy az uniós jog megsemmisítésére az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel, abból fakad, hogy az uniós jog rendszertani értelemben nem része az Alaptörvény T) cikke szerinti jogforrási rendszernek, hanem egy külön alkotmányos parancs teszi az uniós jogot mint kötelezően alkalmazandó jogot a jogrendszer részévé.” ABH 2019,28, 34.

⁸⁹³ Itt érdemes megemlíteni, hogy a német alkotmánybíróság az elhíresült PSPP-ügyben szembement a Bíróság ítéletével (C-493/17. A Bundesverfassungsgericht (Németország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2018. december 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:1000), önkényesnek és ebből kifolyólag alkalmazhatatlannak minősítve azt, mivel – álláspontja szerint – az nyilvánvalóan nem vette figyelembe az arányosság elvének jelentőségét és érvényesülési körét, miközben az ítélet módszertana is vitatható (BVerfG, Urteil vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15). A helyzetet később kötelezettségszegési eljárás keretében rendezték. Ld. erről pl. ORBÁN Endre (2020) i.m. 56-57.; SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) i.m. 546-549.; CHRONOWSKI Nóra: *Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése*. Közjogi Szemle, 2020/2. szám, 74-79.

⁸⁹⁴ GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) i.m. 189.; Vö. 26/2020. (XII. 2.) AB határozat [26], ABH 2020, 800, 811.

⁸⁹⁵ Értelemszerűen – különösen kötelezettségszegési eljárásokat követően – a politikai döntéshozatal még a testület alkotmányossági vizsgálatát megelőzően reagálhat a Bíróság ítéletében foglaltakra. Itt – ahogy az már

A fenti érvelés különösen igaznak hat, ha figyelembe vesszük, hogy nincs és nem is lehet olyan szupranacionális végrehajtási mechanizmus, amely uniós szinten *de facto* ki tudná kényszeríteni az uniós jog érvényesülését olyan helyzetekben, amikor a tagállam (illetve annak érintett szerve)⁸⁹⁶ nem az uniós jognak – végső soron a Bíróság ítéletének – megfelelően jár el. (Itt nem értékelem a jogon túli egyéb – pl. diplomáciai, politikai, pénzügyi – szempontokat, amelyek egyébként kellő ösztönzőként tudnak hatni, és amelyek mellett a rendelkezésre álló normatív eszközök elegendőek lehetnek.) Ha tehát önkéntes teljesítés hiányában az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlásával nem lép fel az integrációs klauzulából fakadó „alkotmányos parancs” érvényesülése érdekében, lényegében Alaptörvényvédelmi funkciójának nem tesz eleget.⁸⁹⁷

a gyakorlat alapján is látható – akadálya lehet a vizsgálat folytatásának a hatályvesztés [Abtv. 64. § e)] vagy az okafogyottság [Abtv. 59. §] esete.

⁸⁹⁶ Az integrációs klauzulából fakadó „alkotmányos parancs” vonatkozik az uniós jogot alkalmazó tagállami igazságszolgáltatási tevékenységre is, ám e tekintetben akadályt jelent, hogy tisztán az identitásklauzulára alapozott alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség, miközben a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog keretében sem tekinthető mindez alkotmányos jelentőségű eljárási kérdésnek. Ld. erről a kérdéskörrel ORBÁN Endre (2020) *i.m.* 72-75.

⁸⁹⁷ Vö. SULYOK Tamás (2022) *i.m.* 116-121.

IV. CONCLUSIO

1. Összegző következtetések

Visszaulva a disszertáció II. fejezetében tett megállapításokra, közhatalmi egyensúlyról akkor beszélhetünk, ha az állam hatalmi minősége egyaránt leírható a demokrácia, a hatalommegosztás és a jogállamiság társadalmi fejlődés során artikulált – egymásra épülő és egymást erősítő – lényegi jellemzőivel. Mivel az egyes államok nem azonos és nem konstans társadalmi környezetben léteznek, nincs konkrét és örök recept a közhatalmi egyensúly kialakítására, ugyanakkor a II. fejezetben feltárt attribútumok alkalmas viszonyítási pontok a döntéshozók és a választópolgárok számára.

Kutatásom során arra kerestem a választ, hogy Magyarország alkotmányos minősége mennyiben írható le a közhatalmi egyensúly követelményrendszerével. Figyelemmel arra, hogy a hatalomgyakorlás jogi értelemben vett alkotmányos minőségét több terület korrelatív viszonya határozza meg, igyekeztem arra koncentrálni, amely *ab ovo* meghatározza az állam e minőségét. Ennek megfelelően makro szinten áttekintettem az alkotmányos jelentőségű döntéshozatalt és a kormányzást, valamint annak kontrollját biztosítani hivatott intézményeket és mechanizmusokat meghatározó normatív környezetet.

A közhatalmi egyensúlyi minőség értékelése szempontjából a magyar állam legfontosabb alkotmányos attribútumai a következők:

(ad 1) Magyarország államhatalmi szerkezetét alapvetően annak kancellári típusú parlamentáris jellege határozza meg. Kiemelendő a rendszer politikai hatalmak – döntéshozatal tekintetében való, a mindenkori kormányzó többségben testet öltő – érdekazonosságát, összefonódását ösztönző, valamint a kormányfőt domináns hatalmi helyzetbe hozó hatása; amellyel párhuzamosan felértékelődnek a mindenkori kormányzó többség túlhatalmát fékezni hivatott intézmények és mechanizmusok.

(ad 2) Figyelemmel arra, hogy a magyar alkotmányos rend – különösen az egykamrás parlamenti struktúra, a választási rendszer, a mindenkori parlamenti ellenzék normatív helyzete, valamint alkotmányos jelentőségű döntéshozatali szabályok révén – markánsan a kormányzóképessegre helyezi a hangsúlyt (miközben a társadalmi reprezentáció és legitimáció másodlagos), a politikai hatalmak teljes érdek-azonossága és összefonódása, valamint a miniszterelnök legfőbb hatalmi irányító szerepe – a parlamentáris rendszerekre eleve jellemző szinten túlmutatóan – már-már predesztináció.

(ad 3) A magyar alkotmányos rend széles spektrumban biztosít intern államhatalmi kontrollt a legfőbb politikai döntéshozatal felett: a) demokratikus ellensúly szereppel bír a mindenkori parlamenti ellenzék; b) alkotmányossági, illetve törvényességi, azaz jogállami kontrollrendszer részeként jelennek meg normatív értelemben erős függetlenséggel és – funkciójukhoz igazodóan – jelentős hatáskörökkel felruházott semleges kontrollhatalmak. Fundamentális jelentőséggel bír azonban, hogy e kontrollrendszert biztosítani hivatott garanciák, intézmények és mechanizmusok gyűjtőpontjában a parlamenti minősített döntéshozatali rend áll, mint végső alkotmányos garancia. Ameddig a mindenkori kormányzótöbbség nem tudja tartósan megszerezni a minősített – különösen az alkotmányozó/alkotmánymódosító – többséget az Országgyűlésben, a demokratikus és jogállami kontroll – ha azok szabályozása nem is minden téren hibátlan⁸⁹⁸ – alapvetően képes biztosítani a közhatalmi egyensúlyt. Ellenkező esetben a minősített többségi rend nem alkalmas arra, hogy gátat szabjon a túlhatalommal való lehetséges visszaéléseknek; a normativitás szintjén létező hatalommegosztás könnyen kiüresedhet,⁸⁹⁹ egyúttal valamennyi demokratikus és jogállami kontroll kiiktatható.⁹⁰⁰ Jelentősége ellenére a magyar alkotmányos normarendben akár az alkotmányozó/alkotmánymódosító többség is relatív könnyen elérhető önállóan (figyelemmel az előző pontban foglaltakra), miközben nincs normatív akadálya annak, hogy a többség e pozíciója tartós maradjon. Ezt támasztja alá az a sajátos helyzet, hogy négy egymást követő választáson ugyanaz a pártszövetség szerzett alkotmányozó/alkotmánymódosító többséget. E konstelláció mögött számos jogi és jogon

⁸⁹⁸ Ld. pl. a parlamenti ellenzéki jogokkal vagy éppen a költségvetést érintő jogállami kontrollal összefüggésben írtakat.

⁸⁹⁹ Megfelelő minősített többség birtokában a kormányzótöbbség könnyen saját politikai közösségének tagjait ültetheti az egyes kontrollhatalmi pozíciókba, és tartós túlhatalom birtokában még az eltolt és különböző mandátumidők sem tudnak valós védelmet garantálni a kontrollhatalmakra kiterjedő egyoldalú politikai befolyással szemben. Ilyen körülmények között a hatalommegosztás – még ha az a feladatok és hatáskörök szintjén, azaz formálisan töretlenül érvényesül is – materiális értelemben idővel megszűnhet. A kétkamarás parlament mellett érvelve Cservák Csaba is felhívja a figyelmet arra, hogy „*egy – különösen kétharmados – kormánytöbbség totális és a valóságban ellenőrizetlen hatalmat gyakorolhat az ország, az egész társadalom felett [...]*”. CSERVÁK (2018) i.m. 145.

⁹⁰⁰ Természetesen a minősített többségű döntéshozatal nem kizárólagos garancia az önkénnyel szemben, és nem is a parlamentarista hatalommegosztás *sine qua non*-ja, ugyanakkor Magyarországon minden egyéb alkotmányos garancia, intézmény és mechanizmus léte és minősége ezen alapul. Ezen a történeti alkotmány vívmányai koncepció sem változtat, mivel az – ahogy arra utaltam – csupán értelmezési faktorként jelenik meg, az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalmat nem köti. Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy nem arról van szó, hogy tartós alkotmányozó/alkotmánymódosító többség birtokában feltétlenül megszűnik a jogállami kontroll; arról van szó, hogy ilyen helyzetben nincs normatív akadálya a jogállami kontroll kormányzótöbbség számára kedvező befolyásolásának, hatásfoka csökkentésének vagy akár teljes megszüntetésének. Más szavakkal a jogállami kontroll léte és minősége ilyen helyzetben a kormányzótöbbség irányába jogi értelemben kiszolgáltatottá válik.

túli tényező⁹⁰¹ húzódik meg, de bárhogyan is értékeljük e tényezőket, nem mehetünk el azon körülmény mellett, hogy a minősített döntéshozatali rend – e tartós túlhatalmi helyzetben – nem képes az alkotmányos garancia funkcióját betölteni.

(ad 4) Bár az uniós jogrend funkcionálisan nem a politikai hatalmak demokratikus vagy jogállami kontrolljául szolgál (még ha az hatással is van a politikai hatalmak e minőségére, annak rendeltetése az alapító szerződésekben rögzített célok megvalósítása),⁹⁰² olyan alkotmányos szintű extern kötöttségről van szó, amely az uniós kompetenciák vonatkozásában korlátozza, sőt bizonyos területeken megszünteti a magyar politikai hatalmak önálló hatókörét. Mivel ezen alkotmányos kötöttségről még az alkotmányozó/alkotmánymódosító is csupán bináris módon dönthet, annak normatív, intézményi és politikai rendszerét nem alakíthatja (csupán a közös hatáskörgyakorlás keretében befolyásolhatja annak alakulását), az uniós jog és annak intézményrendszere jelentős államhatalmi kontrollnak tekinthető. Ezzel együtt az uniós jogrendhez nem kapcsolódik szupranacionális végrehajtási mechanizmus, így csupán addig tekinthető hatásos kontrollnak, ameddig a legfőbb politikai döntéshozatal, különösen az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom elkötelezett az uniós tagság mellett.

2. De lege ferenda

A demokratikus, hatalommegosztásra épülő jogállami hatalmi rend elengedhetetlen feltétele, hogy a mindenkori kormányzó többség olyan alkotmányos és törvényes korlátokba ütközzön, amelyek eleve kizárják a hatalom tartós kisajátítását, illetve annak önkényes és közérdeket sértő gyakorlását; és amely korlátok alakításához széles körű politikai konszenzus szükséges, de amely korlátok még ilyen konszenzus mellett sem bonthatóak le vagy üresíthetők ki. Amennyiben e feltételek biztosítottak, az államhatalom a jog szintjén összességében kiegyensúlyozottnak tekinthető. Ha azonban a mindenkori kormányzó többség számára az alkotmányos jelentőségű döntéshozatalhoz, különösen pedig az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalomhoz való teljes és önálló hozzáférés lehetősége biztosított, a rendszer magában hordozza a hatalommal való visszaélés kockázatát. Minél könnyebb az önálló hozzáférés lehetősége, a rendszer annál inkább ki van téve az önkényes

⁹⁰¹ Pl. a röviden értékelt választási rendszerünk, vagy éppen olyan nem vizsgált körülmények, mint a társadalmi nyilvánosság szerkezete, a politikai pártok hatékonysága.

⁹⁰² Az uniós jogból fakadó kötelezettségek teljesítése során – figyelemmel az EUSz 2. cikkében deklarált közös alapértékekre – a demokrácia és a jogállamiság elvei nem szenvedhetnek csorbát, azonban a kapcsolódó követelmények kifejezetten az uniós közös hatáskörgyakorlás, és nem általában a tagállamok államhatalomgyakorlása minőségére vonatkoznak.

és közérdeket sértő hatalomgyakorlás veszélyének. A teljes alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalomhoz való hozzáférés vonatkozásában normatív értelemben nem számít az időtényező sem, hiszen *ad absurdum* egyetlen alkotmányozó aktus elegendő a teljes kontrollrendszer kiiktatásához. Ezzel együtt – különösen annak fényében, hogy számos jogon túli tényező szab gátat annak, hogy egy állami kontrollrendet teljes mértékben kiiktassanak – az időtényező mégsem hagyható figyelmen kívül, hiszen – ahogy arra utaltam – a kontrollrendszer tartós túlhatalom mellett kiüresíthető. Ha tehát a legfőbb politikai döntéshozatal során nem érvényesül a dominanciamentes plurális döntéshozatali rend, miközben normatív értelemben nincs akadálya az államhatalom centralizációjának, a mindenkori politikai kisebbség kiszolgáltatottá válik, a jog mint normarend pedig elveszíti relatív autonómiáját. Mindez független a tényleges hatalommal való visszaélés tényétől, illetve annak mértékétől.

Természetesen nem lehet cél, hogy a kormányzás ellehetetlenüljön. A mindenkori kormányzó többségnek – felhatalmazása terjedelmében, a mindenkori ellenzék állam egészére rálátó folyamatos és kritikus figyelme mellett, a politikailag semleges kontrollhatalmak megfelelő kontrollja alatt – uralnia kell a törvényhozó hatalmat, viszont az alkotmányos jelentőségű döntéshozatalhoz, különösen pedig az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalomhoz nem szabadna önállóan hozzáférnie.

Érdemes felidézni James Madison szavait: *„Egy köztársaságban nagyon fontos, hogy a társadalmat ne csupán a vezetők zsarnoksága ellen oltalmazzák, hanem, hogy a társadalom egyik részének is védelmet nyújtsanak a másik rész igazságtalan eljárásával szemben. [...] Ha a többséget valamilyen közös érdek egyesíti, akkor a kisebbség jogai nem lesznek biztonságban.”*⁹⁰³

Annak érdekében, hogy normatív szinten a közhatalmi egyensúly biztosítható legyen, úgy gondolom szükség lenne a magyar alkotmányos alaprend egyes elemeinek átalakítása. Mivel a kutatásom célja nem elsősorban egy konkrét javaslat kidolgozása volt, itt csupán a feltárt kockázati tényezők kiiktatásának, illetve a kockázati tényezőkből eredő veszély csökkentésének általam megfelelőnek vélt lehetséges elvi irányait kívánom megjelölni.

(ad 1) A politikai és adminisztratív végrehajtás demokratikus ellenőrzése érdekében valamilyen – akár indirekt – formában privilegizálni szükséges az ellenzék körébe tartozó képviselőket, frakciókat. A kormányzó többség politikai kontrollja tekintetében alapvető jelentőségű, hogy a képviselők könnyedén hozzáférjenek minden olyan információhoz,

⁹⁰³ MADISON 51. i.m. 383.

amely alapján megítélhető a kormányzás, illetve az adminisztráció minősége. Egy optimális szabályozási koncepció kidolgozása alapos mérlegelést igényel, ugyanakkor azt elengedhetetlennek tartom, hogy ismét kötelező legyen felállítani vizsgálóbizottságot, ha azt a képviselők legalább egyötöde kezdeményezi (ahogy az 2014-et megelőzően volt). Sőt javíthatja az intézmény kontrollhatékonyosságát, ha a felállítás szintén kötelező lenne, ha azt legalább két ellenzék körébe tartozó frakció indítványozza. (Figyelemmel arra, hogy messze nem elképzelhetetlen, hogy több frakció együttes létszáma sem teszi ki a képviselők egyötödét. Az pedig nem várható el, hogy a különféle ellenzéki pártok egységbe tömörülve próbálják elérni egymásétól különböző politikai céljaikat a parlamentben.) Mindehhez pedig elengedhetetlennek tartom annak biztosítását is, hogy képviselő ne maradjon távol a bizottsági munkától, szavazástól (nem csak a vizsgálóbizottságok tekintetében).

(ad 2) Az alkotmányos jelentőségű kérdésekben való döntéshozatal igényli, hogy az ellenzék körébe tartozó képviselők, frakciók összességükben megkerülhetetlen tényezők legyenek. Ennek érdekében többféle megoldást is elfogadhatónak tartok. Önmagában már az jelentősen csökkenteni tudná a mindenkori kormányzó többség tartós túlhatalmát, ha arányosabbá tennénk a választási rendszerünket. Ennek lehetséges módjai önálló tanulmányt érdemelnek, így itt csupán szimpátiámat fejezem ki a német perszonalizált arányos rendszer *mutatis mutandis* alkalmazása mellett. Mindez ugyanakkor a jelenlegihez mérhető antagonisztikus pártviszonyok mellett akár a kormányozhatóságot is veszélyeztethetné, így megfontolandónak tartom az alkotmányos jelentőségű döntéshozatal teljes kiemelését a hagyományos döntéshozatali rend alól. Ennek kézenfekvő megoldása lehet egy kétkamarás parlamenti struktúra. Számos érv felhozható mellette és ellene is,⁹⁰⁴ a közhatalmi egyensúly érvényesüléséhez sem szükségszerű,⁹⁰⁵ ám egy jól kialakított kétkamarás rendszer árnyaltabbá tehetné a hatalommegosztást, kiegyensúlyozottabbá a döntéshozatalt,⁹⁰⁶ amely az alkotmányos jelentőségű kérdések esetén elemi jelentőséggel bírna. Konkrét recept⁹⁰⁷ nélkül javaslom egy kizárólag az alkotmányos jelentőségű döntéshozatal tekintetében kompetens – tehát nem a kormányzásra irányuló – népképviselői második kamara felállítását oly módon, hogy annak választási rendje a lehető legarányosabb legyen (ahol a

⁹⁰⁴ Erről ld. részletesen TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2011.

⁹⁰⁵ DEZSŐ Márta és KUKORELLI István (2007) i.m. 344.

⁹⁰⁶ Ld. pl. KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény.* In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2011. 70.; SALAMON László (2011) i.m. 77.

⁹⁰⁷ Számos kész megoldást is találhatunk a jogirodalomban. Néhányról összefoglalóan ld. pl. CSERVÁK (2018) i.m. 143-145.

legitimációval szemben nem lenne szempont a hatékony kormányzás biztosítása, hiszen arra ott lenne az első kamara), ciklusa pedig eltérjen a kormányzó kamara ciklusától (legalább elvi alapon elkülönítve kormányzásra irányuló választásoktól). (Szimpátiával tekintek a korporativizmus bizonyos fokú alkalmazása iránt, amely lehetőséget teremthetne a pártpreferencia-orientált politikai reprezentáció megtörésére, ugyanakkor e téren különösen nagy az egyes álláspontok közötti szakadék.⁹⁰⁸) Természetesen egy ilyen irányú átalakítás során számos kérdés tisztázandó (különösen a két kamara egymáshoz való viszonya), a lényeg azonban az, hogy az alkotmányos jelentőségű döntéshozatal ne legyen kisajátítható.

(ad 3) Megfontolandónak tartom (akár egy kétkamarás struktúra mellett, de különösen annak hiányában), hogy eleve ne tudjon egy cikluson belül megnyilvánulni az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom; legalább elvi szinten biztosítva így, hogy a társadalom is aktív részese legyen az alkotmányozás/alkotmánymódosítás folyamatának. Úgy gondolom ennek megvalósításához jó minta lehet a belga rendszer.⁹⁰⁹ Ha az Országgyűlés kizárólag oly módon tudna alkotmányozóként megnyilvánulni, hogy ilyen irányú szándékát először csupán kifejezhetné (de konkrét koncepciót tartalmazó javaslat formájában), maga a tényleges döntés, az alkotmányozói aktus azonban a következő ciklus feladata lenne (mégpedig rögtön az alakuló ülést követően), egyszerre lehetne összekötni – a választások révén – a társadalmat az alkotmányozó hatalommal, valamint biztosítani legalább néhány hónapos időszakot a szükséges viták lefolytatására. Mindez fokozhatná az alkotmányozói aktusok mögötti demokratikus legitimációt.

(ad 4) Külön kiemelendő az államfő helyzete. Úgy vélem, hogy a „nemzet egységét”, valamint a kormányzó többséggel szemben is kontrollt jelentő „demokratikus működés” feletti őrző szerepet kizárólag olyan személy képes kifejezésre juttatni, aki széleskörű és pártpolitikán felül álló autoritással rendelkezik. Ennek biztosítására kézenfekvő lehet a közvetlen választás, de talán megfelelőbb lenne a fent vázolt kétkamarás parlamenti struktúrában megvalósuló kiválasztási modell (amelyben növelhető annak esélye, hogy az államfő személyének kiválasztását politikai konszenzus alapozza meg). Az azonban mindenképpen szükséges, hogy legalább a minősített döntéshozatali rend megkerülhetetlen legyen.

⁹⁰⁸ Vö. pl. JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* Pázmány Law Working Papers, 2010/3. szám, 4-9.; ÁDÁM Antal (et al.): *Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről.* In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2011. 39.

⁹⁰⁹ A Belga Királyság Alkotmánya 195. cikke szerint, ha a törvényhozó hatalom bizonyos, az általa megjelölt alkotmányos rendelkezés felülvizsgálatát látja szükségesnek, erre vonatkozó kijelentését követően a törvény erejénél fogva feloszlik, a kérdésről pedig az újonnan megalakult szövetségi törvényhozó hatalom dönt.

(ad 5) Kutatásom nem a hazai alkotmánybíráskodás minőségére koncentrált, így nem volt céloom a magyar rendszer alapos kritikája sem. Ahogy arra röviden kitértem a kontroll hatalmak vonatkozásában, a magyar Alkotmánybíróság immár inkább jelent kontrollt a bíróságok, mint a politikai hatalmak számára, de még ezzel együtt is kellően erős hatáskörökkel rendelkezik az objektív alkotmányvédelem biztosításához is. Anélkül, hogy felvázolnék egy ideálisnak tartott alkotmánybíráskodási koncepciót, egy ponton szükségesnek tartom kifejezni az álláspontom. Az alkotmánybíráskodás közpénzügyi korlátját el kell törölni. Egyfelől e korlát indokolatlanul mentesíti a mindenkori kormányzótöbbséget felelősségének egy része alól, másfelől pedig – ahogy Kilényi Géza provokatív élel fogalmazott közel három évtizeddel ezelőtt – az „*alkotmányosság érvényre juttatásának nincsenek és nem is lehetnek pénzben megjelölhető korlátai*”.⁹¹⁰

(ad 6) Végül, amennyiben lándzsát törünk a „parlamentari szupremácia” mellett, szükséges elvenni a Költségvetési Tanács vétójogát a központi költségvetési törvény vonatkozásában. Azt mindenképpen hasznosnak és megtartandónak vélem, hogy e szerv mint IFI intézmény, vizsgálja a központi költségvetés megalapozottságát, szakmaiságát, ezáltal pedig hozzájáruljon a fiskális fenntarthatósághoz; az azonban parlamentáris keretek között nem igazolható, hogy egy másodlagos legitimációval bíró szerv, anélkül képes akadályozni, vagy akár ellehetetleníteni az aktuális kormányzótöbbség programjának megvalósítását, hogy ezért bármiféle politikai – vagy más, jelentősnek mondható – felelősséggel tartozna. Ahogy arra a kontroll hatalmak vonatkozásában felhívtam a figyelmet, még az Alkotmánybíróság döntése sem eredményezheti a mindenkori kormányzótöbbség programjának direkt akadályozását, főleg nem az Országgyűlés feloszlását, és ezen keresztül a Kormány bukását.

Zárszóként fontos megjegyezni: bárhogyan is alakul a jövőben hazánk alkotmányos rendszere, annak széleskörű társadalmi és politikai konszenzuson kell alapulnia, ez ad ugyanis megfelelő demokratikus legitimációt bármilyen alkotmányozói aktus számára, hozzájárulva egyúttal a közhatalmi egyensúly biztosításához is.

⁹¹⁰ KILÉNYI Géza (1993) *i.m.* 48.

SUMMARY

My objective was to identify the basic characteristics of the normative legal system, the existence of which is necessary for the emergence and maintenance of a balanced and constrained state. Then, in the light of this, to assess the normative quality of the basic constitutional order of Hungary and to highlight the most significant – or at least what I consider to be the most significant – risks to the balance of public powers.

Chapter II of this doctoral thesis is a conceptual analysis of democracy, the separation of powers and the rule of law as principles that are indispensable for the establishment and maintenance of the balance of public powers as declared by the Fundamental Law.

As a result of the conceptual analysis, I have drawn up a set of fundamental attributes of the principles of democracy, the separation of powers and the rule of law, which are interdependent and mutually reinforcing, without which we cannot speak of a modern democracy, and which can serve as a guideline for both decision-makers and the general public.

It is important to stress that Chapter II is about political principles. Strictly speaking, this chapter is not a legal analysis, since political principles, even if they appear explicitly in the Constitution or in individual acts of legislation, are by their very nature beyond the scope of jurisprudence, to be interpreted in the context of political philosophy. However, since the rule of law, and in particular the constitutional order, is not a fictitious theoretical concept, its existence and implementation are closely linked to a given society's power relations, political environment and the social – and ultimately moral – expectations derived from that.

During the course of my research, I have tried to answer the question: “To what extent can the constitutional nature of Hungary be described by the system of requirements of the balance of public powers?”. Considering the fact that the constitutional quality of the exercise of power – in the legal sense – is determined by the correlative relationship of several factors, I tried to focus on the one that *ab ovo* determines the quality of the state. Therefore, in Chapter III of this paper, I have presented a macro-level overview of the normative context that determines the constitutional nature of decision-making and the institutions and mechanisms that are designed to ensure governance and its control.

Chapter III is a purely jurisprudential, dogmatic, analysis. It is mainly doctrinal-contextual in its approach, based on Chapter II. Using the attributes of the substantive principles examined in Chapter II, I have primarily adopted a doctrinal-contextual approach based on the objective teleological interpretation of the relevant fundamental elements of the legal

order: I have clarified the state power position of the National Assembly and the Government involved in governance; I have examined the normative quality of the internal and external checks and balances designed to curb the excessive power of the governing majority; and I have identified the constitutional risk factors through which, in my view, the system carries a real risk of de facto centralization of state power and abuse of power.

I conclude the thesis by making recommendations at the *de lege ferenda* level that reflect on the risk factors that have been identified in order to ensure the balance of public powers at the normative level. Since the aim of the research was not to develop a concrete set of proposals, I have merely indicated the possible policy directions – which I consider appropriate – for eliminating the identified risk factors or reducing the risk arising from them.

The dissertation summarizes the results of my research up to the elections of April 2022, in the light of the constitutional framework in force at that time.

BIBLIOGRÁFIA

Szakirodalom:

ÁDÁM Antal: *A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban.*

In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2009.*

ÁDÁM Antal (2009) *i.m.*

ÁDÁM Antal (et al.): *Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről.* In

TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2011.

ÁDÁM Antal: *Az államfő és a kormányfő.* In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány.* Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989.

ÁDÁNY Tamás: *A szuverenitás gyakorlásának nemzetközi jogi keretei.* In CSINK Lóránt (et al.): *A magyar közjog alapintézményei.* Pázmány Press, Budapest, 2020.

ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi Etika.* Magyar Helikon, 1971.

ARISZTOTELÉSZ: *Politika.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.

ARISZTOTELÉSZ (1984) *i.m.*

BALÁZS Zoltán: *A közérdek mint a politika és a jog közötti váltófogalom az alkotmánybíráskodás példáján.* Századvég, 2015/75. szám

BALOGH-BÉKÉSI Nóra: *Szuverenitásféltés és alkotmány.* In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása, Eszmény és/vagy valóság, Interdiszciplináris megközelítések.* Gondolat Kiadó, MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest-Győr, 2015.

BALOGH-BÉKÉSI Nóra (2015) *i.m.*

BARBER, Nicholas William: *The Principles of Constitutionalism.* Oxford University Press, New York, 2018.

BARBER (2018) *i.m.*

BELLAMY, Richard: *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*. In BELLAMY, Richard (ed.): *The Rule of Law and the Separation of Powers*. Ashgate-Dartmouth, 2004.

BELLAMY (2004) i.m.

BELLAMY, Richard: *Politikai alkotmányosság*. MCC Press, Budapest, 2022.

BELLAMY (2022) i.m.

BENCsik András: *A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról*. Pro Publico Bono, 2017/1. szám

BENCZE Mátyás és BADÓ Attila: *A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek*. In BADÓ Attila (szerk.): *Jogszociológiai alapismeretek*. Pro Talenti Universitatis Alapítvány, Szeged, 2020.

BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In Huszár Tibor (et al.) (szerk.): *Válogatott tanulmányok*. Második kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.

BIBÓ István (1986b) i.m.

BIBÓ István: *Kényszer, Jog, Szabadság*. In HUSZÁR Tibor (et al.) (szerk.): *Válogatott tanulmányok*. Első kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.

BIBÓ István (1986a) i.m.

BIHARI Mihály: *A jogállam az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatai alapján*. In PATYI András és LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014.

BIHARI Mihály és POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009.

BIHARI Mihály és POKOL Béla (2009) i.m.

BIHARI Mihály: *Politológia, A politika és a modern állam, Pártok és ideológiák*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

BIHARI Mihály (2013) i.m.

BLUTMAN László: *A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt*. Jogtudományi Közlöny, 2021/6. szám

- BLUTMAN László: *A Költségvetési Paktum alkotmányos helye: kérdések és kétségek*. Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, 2014.
- BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek*. MTA doktori értekezés, Szeged, 2015.
- BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVGORAC, Budapest, 2013.
BLUTMAN László (2013) i.m.
- BLUTMAN László: *Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya*. Közjogi Szemle, 2017/1. szám
BLUTMAN László (2017) i.m.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: *A közvetett/képviselési demokrácia mint a demokrácia tényleges formája. A demokrácia mint állam- és kormányforma fogalmával és megvalósításának problémájával kapcsolatos megjegyzések*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
BÖCKENFÖRDE (2003) i.m.
- BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. Argumentum, MTA TKPI, Budapest, 2013.
- BODIN, Jean: *Az államról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.
BODIN (1987) i.m.
- BÓDIG Mátyás: *Joseph Raz és a módszertani pozitivizmus*. Jogelméleti Szemle, 2003/4. szám
- BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1994.
- BRAGYOVA András és GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?* Állam és Jogtudomány, 2016/3. szám
- CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila: *A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában*. In CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2022.

CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila (2022) i.m.

CHRONOWSKI Nóra: *A jogállamiság még mindig program...* In CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadságszerető embernek, Liber Amicorum, István Kukorelli*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.

CHRONOWSKI Nóra (2017) i.m.

CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*. In FEKETE Balázs (et al.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

CHRONOWSKI Nóra: *Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény*. Közjogi Szemle, 2017/4. szám

CHRONOWSKI Nóra és DRINÓCZKI Tímea (szerk.): *Európai Kormányformák rendszertan*. HVGORAC, Budapest, 2007.

CHRONOWSKI Nóra: *Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése*. Közjogi Szemle, 2020/2. szám

CHRONOWSKI Nóra: *Globális vagy lokális alkotmányosság?* Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám

CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila: *Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján*. Jogtudományi Közlöny, 2017/3. szám
CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila (2017) i.m.

CICERO: *A törvények*. Gondolat-Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest, 2008.

CICERO (2008) i.m.

CICERO: *Az állam*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2016.

CICERO (2016) i.m.

CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz, Budapest, 1997.

CONSTANT (1997) i.m.

CONSTANT, Benjamin: *Az alkotmányos politica tana*. Trattner-Károlyi, Pest, 1862.

CONSTANT (1862) i.m.

CSEPELI György: *Szociálpszichológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

CSERNY Ákos: *Egy eltűnőben lévő alkotmányos intézmény. A miniszteri felelősség.* In BORBÁS Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

CSERNY Ákos (2018) i.m.

CSERNY Ákos és TÉGLÁSI András: *Választójogi változások – Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011-2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről.* In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről.* Dialóg Campus, Budapest, 2019.

CSERVÁK Csaba: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően.* Pro Futuro, A jövő nemzedékek joga, 2015/2. szám

CSERVÁK Csaba (2015) i.m.

CSERVÁK Csaba: *A jogértelmezés és az alkotmányértelmezés egyes módszerei.* Acta Universitatis Szegediensis, acta juridica et politica, 2016/2. szám

CSERVÁK Csaba (2016a) i.m.

CSERVÁK Csaba: *A köztársasági elnök jogállása az új Alaptörvényben.* In TÉGLÁSI András (et al.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt.* Tanulmánykötet. Országgyűlési Hivatal, Budapest, 2011.

CSERVÁK Csaba (2011) i.m.

CSERVÁK Csaba: *A népakarattól az állami döntésig.* Dialóg Campus, Budapest, 2018.

CSERVÁK Csaba (2018) i.m.

CSERVÁK Csaba: *A jurisztokrácia aggálya és az ellentmondások feloldása.* Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám

CSERVÁK Csaba: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása.* Budapest, 2016.

CSERVÁK Csaba (2016b) i.m.

CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer.* Lícium-Art, Debrecen, 2018.

CSERVÁK Csaba: *Az Európai Unió alkotmányjogi vonatkozásai – különös tekintettel Magyarország csatlakozására.* In MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *Az Európai*

Unióhoz történő csatlakozásunkat követő hazai és európai jogfejlődés.
Tanulmánykötet. Wolters Kluwer, Budapest, 2020.

CSERVÁK Csaba (2020) i.m.

CSERVÁK Csaba: *Kategorikus és ordinális választási rendszerek.* Iustum Aequum Salutare, 2017/3. szám

CSERVÁK Csaba: *Német hatás a magyar alkotmányfejlődésre a rendszerváltozást követően.*
Magyar Jog, 2017/9. szám

CSERVÁK Csaba (2017) i.m.

CSERVÁK Csaba: *Parlament és Kormány a kormányzati rendszerben.* In CSERVÁK Csaba (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok.* Patrocinium, Budapest, 2015.

CSERVÁK Csaba: *Választási és kormányzati rendszerek összefüggései.* Jogelméleti Szemle, 2007/2. szám

CSERVÁK Csaba (2007) i.m.

CSERVÁK Csaba: *Választási rendszerek – és az új magyar megoldás.* In RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség, Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére.* KRE-ÁJK, Budapest, 2012.

CSINK Lóránt: *Államfői intézmények összehasonlító perspektívában.* In CSINK Lóránt és SCHANDA Balász (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban.* Pázmány Press, Budapest, 2017.

CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna: *...az alkotmányjogon innen.* Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám

CSINK Lóránt: *Bizalmatlansági indítvány összehasonlító perspektívában.* In SZÉCSI Gábor (szerk.): *De iuris peritorum meritis 7, Studia in honorem Endre Tanka.* Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2010.

CSINK Lóránt (2010) i.m.

CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.

CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna (2012) i.m.

CSINK Lóránt: *Hatalmi ágak elválasztása*. In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020.

CSINK Lóránt (2020) i.m.

CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna: *Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma*. MTA Law Working Papers, 2017/25.

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014.

CSINK Lóránt (2014) i.m.

CZINE Ágnes: *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata, különös tekintettel a büntető bíróságokra*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022.

DAHL, Robert A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996.

DAHL (1996) i.m.

DAHL, Robert A.: *Democracy and its critics*. Yale University Press, New Haven and London, 1989.

DAHL (1989) i.m.

DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. MTA-ÁJI-KJK, Budapest, 1998.

DEZSŐ Márta (1998) i.m. 39

DEZSŐ Márta és SOMODY Bernadett: *A szuverenitás*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

DEZSŐ Márta és SOMODY Bernadett (2007) i.m.

DEZSŐ Márta és KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

DEZSŐ Márta és KUKORELLI István (2007) i.m.

DICEY, Albert Venn: *A jog uralma*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, 1995.

DICEY (1995) i.m.

DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* (ford. Tarnai János). Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó, 1902.

DICEY (1902) i.m.

DOMOKOS László (et al.): *Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetének megerősödése. De iurisprudentia et iure publico*, 2015/2. szám

DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* MTA Law Working Papers, 2016/15. szám

DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században.* MTA TK JTI, Budapest 2017.

DRINÓCZI Tímea (2017) i.m.

DRINÓCZI Tímea: *Jurisztokrácia és alkotmányoligarchia vagy többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem? Reflexiók Pokol Béla írására.* Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám

DUKÁN Ildikó és VARGA Aida (szerk.): *Parlament jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények.* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018.

DUKÁN Ildikó és VARGA Aida (2018) i.m.

DYMOND, Glenn: *The Appellate Jurisdiction of the House of Lords.* Library Notes, House of Lords Library, London, 2007.

DWORKIN, Ronald: *Law's Empire.* Harvard University Press, Cambridge, 1986.

ENYEDI Zsolt és KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek.* Osiris Kiadó, 2001.

ENYEDI Zsolt és KÖRÖSÉNYI András (2001) i.m.

ERDŐS Csaba és SMUK Péter: *Parlament és hatalommegosztás.* In TAKÁCS Péter (szerk.): *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára.* Gondolat Kiadó – SZE DFK, Budapest-Győr, 2017.

ERDŐS Csaba és SMUK Péter (2017) i.m.

ERDŐS Csaba: *Parlament autonómia. Aktuális elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2016.

ERDŐS Csaba (2016) i.m.

- FÁBIÁN György: *A választási rendszerek elméleti kérdése és főbb típusai*. In BLAZOVICH László (szerk.): *Demokrácia és választások Magyarországon, Tanulmányok Csongrád megye történetéből XXVII.*, Szeged, 1997.
- FÁBIÁN György: *A vegyes választási rendszer és reformja*. Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, 1998/1-25. szám
FÁBIÁN György (1998) i.m.
- FARKAS György Tamás és RIMASZÉCSI János: *A demokrácia mérhetőségének, kutatásának aktuális kérdései*. In KAISER Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II. Dialóg* Campus Kiadó, Budapest, 2016.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános Rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2023.
FAZEKAS Marianna (2023) i.m.
- FEKETE Balázs: *Szuverenitás-egyesítés az Európai Unióban*. In CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. ELTE ÁJK, Budapest, 2017.
- FÖLDI András: *Összehasonlító jogtörténet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.
FÖLDI András (2014) i.m.
- FRANCZEL Richárd: *Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye*. Pro Publico Bono : Magyar Közigazgatás, 2013/4. szám
FRANCZEL Richárd (2013) i.m.
- FREY Dóra: *A 2017-es német választások és a kormányalakítás nehézségei – a bonni alaptörvény teremtette alkotmányos rendszer próbatétele?* Parlamenti Szemle, 2018/1. szám
- FRÖHLICH Johanna: *Az alkotmányértelmezési módszerek igazolása*. A doktori értekezés tézisei, Budapest, 2017.
- FŰRÉSZ Klára: *A bíróság*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
FŰRÉSZ Klára (2007) i.m.

- FÜRÉSZ Klára: *Az igazságszolgáltatás Magyarország alkotmányának szabályozási elveiben.*
In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány.*
Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989.
- GEDEON Péter: *Közzó és demokrácia. Két közgazdaságtani elmélet a demokráciáról.*
Közgazdasági Szemle, 2013/12. szám
GEDEON Péter (2013) i.m.
- GOMBOS Katalin és ORBÁN Endre: *9/2018. (VII. 9.) AB határozat – Európai Szabadalmi Bíróság.* In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020.* Második kötet. HVGORAC, Budapest, 2021.
- GYENEY Laura és SZABÓ Marcel: *A magyar alkotmányjog az Európai Unióban.* In CSINK Lóránt (et al.): *A magyar közjog alapintézményei.* Pázmány Press, Budapest, 2020.
GYENEY Laura és SZABÓ Marcel (2020) i.m.
- GYÖRFI Tamás (et al.): *Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog.* In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Századvég, Budapest, 2009.
GYÖRFI Tamás (et al.) (2009) i.m.
- GYÖRFI Tamás: *A kormányzás.* In KÉRI László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből.* Miskolc, 2001.
GYÖRFI Tamás (2001) i.m.
- GYÖRFI Tamás: *Politikai elvek és politikai filozófiai szempontok a jogtudományban.* In JAKAB András és MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal.* HVGORAC, Budapest, 2015.
- GYULAI Attila: *Az Országgyűlés.* In KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után.* Osiris – MTA TKPI, Budapest 2015.
GYULAI Attila (2015) i.m.
- HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog.* Dialóg Campus, Budapest, 2018.
- HALMAI Gábor: *Egy „alkotmányoligarcha” megjegyzései, avagy miről érdemes és miről nem jogtudományi vitát folytatni.* Jogelméleti Szemle, 2015/4. szám

HAMZA Gábor: *Cicero De re publicá-ja és az antik állambölcselet*. In CICERO: *Az állam*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2016.

HAMZA Gábor (2016) *i.m.*

HAMILTON, Alexander: 78. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998.

HAMILTON 78. *i.m.*

HART, H. L. A.: *The Concept of Law*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford, 2012.

HART (2012) *i.m.*

HART, H. L. A.: *Positivism and the separation of law and morals*. Harvard Law Review, Vol. 71. No. 4. (1958)

HERBERT Küpper: *A bírák kinevezése és elmozdíthatatlansága*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

HOBBS, Thomas: *Leviatán*. Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 2001.

HOBBS (2001) *i.m.*

HOLLÓ András: *Az alkotmányos jogállam védelme az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlatában*. Új Magyar Közigazgatás, 2011/4. szám

HORVÁTH Attila (szerk.): *Magyar Állam- és Jogtörténet*. NKE, Budapest, 2014.

HORVÁTH Barna: *Jogszociológia, A jog társadalom- és történelemelméletének problémái*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó: *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022.

IHALAINEN, Pasi (et al.) (edit): *Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of European Concept*. Berghahn Books, New York – Oxford, 2016.

JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárjának feladata*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I*. Századvég, Budapest, 2009.

JAKAB András (2009) *i.m.*

- JAKAB András: *A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében*. JeMa, 2011/4. szám
- JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. NKE, Budapest, 2016.
- JAKAB András (2016) i.m.
- JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* Pázmány Law Working Papers, 2010/3. szám
- JACOBSON, Gary J.: *Az alkotmányos identitás változásai*. Fundamentum, 2013/1. szám
- JANKOVICS László and SHERWOOD Monika: *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.
- JENEY Petra: *A kötelezettségszegési eljárás*. In KENDE Tamás (et al.): *Európai közjog és politika*. Orac Kiadó, Budapest, 2022.
- JENEY Petra: *Az előzetes döntéshozatali eljárás*. In KENDE Tamás (et al.): *Európai közjog és politika*. Orac Kiadó, Budapest, 2022.
- JENEY Petra és KENDE Tamás: *Az Európai Unió alapvető értékei és működési elvei*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022.
- JENEY Petra és KENDE Tamás: *Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022.
- JENEY Petra és KENDE Tamás (2022) i.m.
- JUHÁSZ Imre: *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata, különös tekintettel a polgári bíróságokra*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022.
- JUHÁSZ Imre: *Gondolatok az összehasonlító szemléletmód magyar alkotmánybírósági gyakorlatáról*. In ERDŐS Csaba (et al.) (szerk.): *Gubernatio, Constitutio, Communitas. Ünnepi írások a 65 éves Stumpf István tiszteletére*. Századvég Kiadó, Budapest, 2022.

KAJTÁR Gábor és KENDE Tamás: *Az Európai Unió felépítése*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022.

KAJTÁR Gábor és KENDE Tamás (2022) *i.m.*

KAVANAGH, Aileen: *The Constitutional Separation of Powers*. In DYZENHAUS, David and THORBURN, Malcolm: *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. Oxford, Uni Press, 2016.

KAVANAGH (2016) *i.m.*

KAZAI Viktor Zoltán és KARSAI Dániel: *Ellenzéki petíciók az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Fundamentum, 2020/4. szám

KECSMÁR Krisztián: *A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába?* Európai Tükör 2020/2. szám

KECSMÁR Krisztián (2020) *i.m.*

KELSEN, Hans: *A szuverenitás fogalmának változása* (ford. Rimler János, Faluhelyi Ferenc). In TAKÁCS Péter: *Államtan, Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest 2003.

KELSEN (2003) *i.m.*

KELSEN, Hans: *Az államelmélet alapvonalai*. (ford. Moór Gyula) Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997.

KELSEN (1997) *i.m.*

KELSEN, Hans: *Tiszta Jogtan*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001.

KELSEN (2001) *i.m.*

KILÉNYI Géza: *A közigazgatás fogalma, közigazgatási alapfogalmak*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex, Budapest, 2008.

KILÉNYI Géza: *A köztársasági elnöki tisztség a nemzetiözi jogösszehasonlítás tükrében I.*, Magyar Közigazgatás, 1994/10. szám

KILÉNYI Géza (1994) *i.m.*

- KILÉNYI Géza: *A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében II.* Magyar Közigazgatás, 1994/11. szám
- KILÉNYI Géza: *Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében.* In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmánybíráskodás.* UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, 1993.
KILÉNYI Géza (1993) i.m.
- KILÉNYI Géza: *Az alkotmánybíráskodás külföldön és nálunk.* Új Magyar Közigazgatás, 2012/7-8. szám
- KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog; Az államszervezet.* Pázmány Press, Budapest, 2012.
- KIS Kelemen Bence: *Alkotmányos identitás innen és túl.* Magyar Jog, 2017/4. szám
KIS Kelemen Bence (2017) i.m.
- KISS Rebeka: *Az önálló képviselői indítványok szerepe a törvényhozásban.* In SEBŐK Miklós (et al.) (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények.* Gondolat Kiadó – ELKH-TK, Budapest, 2020.
- KOMÁROMI László: *Demokrácia.* In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei.* Pázmány Press, Budapest, 2020.
KOMÁROMI László (2020) i.m.
- KOTANIDIS, Silvia: *Understanding the d'Hondt method.: Allocation of parliamentary seats and leadership positions.* Briefing, European Parliament, 2019.
KOTANIDIS (2019) i.m.
- KOVÁCS Árpád: *A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben.* Pénzügyi Szemle, 2016/3. szám
- KOVÁCS Árpád: *Költségvetési tanácsok Kelet Közép-Európa országaiban.* Pénzügyi Szemle, 2014/3. szám
- KOVÁCS Virág: *A köztársasági elnök.* In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.*
KOVÁCS Virág (2009) i.m.

- KOVÁCS Virág: *Egy jogász, aki nyomot hagyott. Edward Coke a rule of law-ról, a bírói függetlenségről és a parlamenti szabadságjogokról*. In CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum, István Kukorelli*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
- KULCSÁR Kálmán: *Lehet-e alkotmányos jogállam Magyarországon?* Magyar Jog, 1990/6-7.
- KUKORELLI István (et al.): *A helyi önkormányzati rendszer*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2011.
- KUKORELLI István: *A parlament alkotmányjogi megközelítése és legitimációja*. In MÓDOS Mátyás (szerk.): *A házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről I.*, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018.
- KUKORELLI István (et al.): *Az Alkotmánybíróság*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. OSIRIS Kiadó, Budapest, 2007.
- KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.
- KUKORELLI István (1995) i.m.
- KUKORELLI István (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2011.
- LAJOS Edina: *Az emberi jogok védelmezése vagy a közigazgatás visszásságainak orvoslása?* KRE-DIt, 2022/1. szám
- LAPSÁNSZKY András (et al.): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. Institutiones Administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. III. kötet. Dialóg Campus, Budapest, 2017.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina and THOMPSON, Louise (edit): *Exploring Parliament*. Oxford University Press, UK, 2018.
- LESTON-BANDEIRA – THOMPSON (2018) i.m.

LOCKE, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról.* (ford. Endreffy Zoltán) Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

LOCKE (1986) i.m.

LŐRINCZ Lajos: *A hatékony állam.* Magyar Közigazgatás, 2005/8. szám

LŐRINCZ Lajos (2005) i.m.

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVGORAC, Budapest, 2010.

LŐRINCZ Lajos (2010) i.m.

LŐRINCZ Lajos: *Az államfő és a kormány.* In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány.* Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Alkotmánybíráskodás Magyarországon.* In CSERVÁK Csaba és HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem. Alkotmányjogi tanulmányok.* Porta Historica Kiadó, 2018.

LUKÁCSI Dániel Csaba (2018) i.m.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az Országgyűlés ellenőrző szervei.* KRE-DIt, 2019/1. szám

LUKÁCSI Dániel Csaba (2019) i.m.

MADISON, James: 10. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998.

MADISON 10. i.m.

MADISON, James: 37. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998.

MADISON 37. i.m.

MADISON, James: 39. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998.

MADISON, James: 47. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998.

MADISON 47. i.m.

MADISON, James: 48. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998.

MADISON, James: 51. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista, Értekezések az amerikai alkotmányról*. (ford. Balabán Péter) Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998.

MADISON 51. i.m.

MADISON, James: 63. sz. In HAMILTON, Alexander (et al.): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* (ford. Balabán Péter). Európa Könyvkiadó. Budapest, 1998.

MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942.

MAGYARY Zoltán (1942) i.m.

MÉCS János: *A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében*. Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle, 2015/1. szám

MEZEY Barna és GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2020.

MOHL, Robert von: *Jogállam*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, 1995.

MOHL (1995) i.m.

MOLNÁR Csaba: *Elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok*. In SEBŐK Miklós (et al.) (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények*. Gondolat Kiadó – ELKH-TK, Budapest, 2020.

MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* (ford. Sebestyén Pál). Osiris – Attraktor, Budapest, 2000.

MONTESQUIEU (2000) i.m.

MRÁZ Ágoston Sámuel: *A német és a magyar választási rendszer jellemzői és csereszabotosságának korlátjai*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

MÜLLER György: *Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990-2011)*. Magyar Közigazgatás, Új Folyam, 2011/2. szám

- MÜLLER György: *Az alkotmánynak az államfőre és a kormányfőre vonatkozó szabályozási elveiről*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989.
- ORBÁN Balázs András: *A szabad mandátum és a nemzeti szuverenitás alkotmányjogi összefüggései*. Doktori értekezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2024.
ORBÁN Balázs András (2024) i.m.
- ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Jogtudományi alapkutatások 3. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2020.
ORBÁN Endre (2020) i.m.
- ORBÁN Endre és SZABÓ Patrik: *A „visszafoglalás elve” – az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről*. Közjogi Szemle, 2022/2. szám
- ORBÁN, Endre: *Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union*. Hungarian Journal of Legal Studies, 2022/2.
- OSZTOVITS András (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésekhöz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.
- PÁLYI Katalin Ágnes: *A Számvevőszék hozzájárulása a jó kormányzáshoz és a számvitel megújításához*. Pénzügyi Szemle, 2015/4. szám
- PAPP Zsófia és ZORGIT Burtejin: *A változó választási szabályok és a változó politikai kontextus hatása a kampányperzonalizációra*. Politikatudományi Szemle, 2015/3. szám
- PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és Jogalkotás*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1965.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2011.
PETRÉTEI József (2011) i.m.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányozó hatalomról*. JURA, 2008/1. szám
PETRÉTEI József (2008) i.m.

PETRÉTEI József: *Kormányzás és Alaptörvény*. Dialóg Campus, Budapest, 2020.

PETRÉTEI József (2020) *i.m.*

PLATÓN: *Az állam*. Atlantisz, Budapest, 2018.

PLATÓN (2018) *i.m.*

PLATÓN: *Az államférfi*. Atlantisz, Budapest, 2007.

PLATÓN (2007) *i.m.*

PLATÓN: *Törvények*. Atlantisz, Budapest, 2008.

PÓCZA Kálmán: *A magyar parlament a hatalommegosztás rendszerében*. In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020.

POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Századvég Kiadó, Budapest, 2003.

POKOL (2003) *i.m.*

POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus, Budapest, 2017.

POKOL Béla (2017) *i.m.*

POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi kiadása, Budapest, 1994.

POKOL Béla (1994) *i.m.*

POKOL Béla: *A perlési politizálás dilemmái*. Jogelméleti Szemle, 2000/4. szám

POKOL Béla: *Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.

POKOL Béla: *Politikaelmélet*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.

POKOL Béla (2006) *i.m.*

PONGRÁCZ Alex: *A szuverenitásfogalom változásának 21. századi fejleményei*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2018/2. szám

PONGRÁCZ Alex (2018) *i.m.*

PRUGBERGER Tamás és TÓTH Antal: *Az államfő és a kormány*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989.

PRUGBERGER Tamás: *Európa-egységesítési terv – Nemzetállamok nélkül*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2021.

PRUGBERGER (2021) *i.m.*

RÁCZ Attila: Jogállam és közigazgatás. Magyar Közigazgatás, 1997/11. szám

RADBRUCH, Gustav: *Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog*. In VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2008.

RAZ, Joseph: *Practical Reason and Norms*. Princeton University Press, Princeton, 1990.

RAZ, Joseph: *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Clarendon Press, Oxford, 1979.

RAZ (1979) *i.m.*

RIMASZÉCSI János: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései különös tekintettel az igazságszolgáltatásra*. Doktori értekezés. 2022.

RIMASZÉCSI János (2022) *i.m.*

RIXER Ádám: *A köz természete, Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatástudományban*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013.

RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Dialóg Campus, Budapest, 2018.

RIXER Ádám (2018) *i.m.*

ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest-Kolozsvár, 2001.

ROUSSEAU (2001) *i.m.*

ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés*. Phönix-Oravetz-Kiadás, Budapest, 1947.

ROUSSEAU (1947) *i.m.*

SAJÓ András: *A közérdek-fogalom (értelemadási kísérlet)*. In LAMM Vanda (szerk.): *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 1999.

SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.

SALAMON László: *Az egykamarás és kétkamarás parlament kérdése az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság munkájának fényében*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.

SALAMON László (2011) *i.m.*

SALAMON László és SCHANDA Balázs: *Az Országgyűlés ellenőrző szerepe*. In MÓDOS Mátyás (szerk.): *A házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről I.* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018.

SAMU Mihály: *Hatalomelmélet, különös tekintettel az államra*. Korona Kiadó, Budapest, 2000.

SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

SÁRI János (1995) *i.m.*

SÁRI János és SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

SÁRI János: *Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához*. In TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. József Attila Tudományegyetem ÁJK, Szeged, 1996.

SÁRI János (1996) *i.m.*

SÁRI János: *Kormányzás-kormányzati rendszer-kormányformák*. In Kukorelli István: *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

SARTORI, Giovanni: *Demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.

SARTORI (1999) *i.m.*

SCALIA, Antonin és GARNER, Bryan: *Reading law: The Interpretation of Legal Texts*. Thomson and West, Eagan, 2012.

- SCHAUER, Frederick: *A szólásszabadság és a „demokrácia érve”*. In KOLTAY András (szerk.): *Frederick Schauer, A demokrácia és a szólásszabadság határai, Válogatott tanulmányok*. 2014.
- SCHMITT, Carl: *Állami és politikai. A politikai fogalma. Részletek*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- SMEND, Rudolf: *Az állam mint integráció*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- SMEND (2003) i.m.
- SMUK Péter: *Az Országgyűlés hatáskörgyakorlása az Alaptörvény hatalommegosztási rendszerében*. Iustum Aequum Salutare, 2016/4. szám
- SMUK Péter (2016) i.m.
- SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Pártok és politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek*. In SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíróság önértelmezése*, In: Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SÓLYOM László: *Normahierarchia az Alkotmányban*. MTA, Budapest, 2014.
- SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára: *Az uniós jog és a tagállami jog viszonya*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai Közjog és politika*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022.
- SONNEVEND Pál és TALABÉR-RITZ Klára (2022) i.m.
- SONNEVEND Pál: *Az uniós jog jellemzői és jogforrási rendje*. In KENDE Tamás (et al.) (szerk.): *Európai közjog és politika*. Orac Kiadó, Budapest, 2022.

STUMPF István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020.

STUMPF István (2020) i.m.

SULYOK Márton: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában*. In JAKÓ Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Generál Nyomda Kft., Szeged, 2014.

SULYOK Márton (2014) i.m.

SULYOK Márton: *Parancs, paradoxon vagy próbatétel? – Az Alaptörvény 28. cikkének lehetséges megközelítései*. Jog-Állam-Politika, 2022/1. szám

SULYOK Tamás (et al.): *Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága kapcsolata*. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022.

SULYOK Tamás (2022) i.m.

SZALAI András: *Az ellenzék mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja*. Pro Publico Bono : Magyar Közigazgatás, 2014/1. szám

SZALAI András (2014) i.m.

SZENTE Zoltán: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban*. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE, Budapest, 2014.

SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2013.

SZENTE Zoltán: *Parlamenti jogunk nyomorúsága*. Fundamentum, 2020/4. szám

SZENTE Zoltán (2020) i.m.

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2019) i.m.

- SZIGETI Péter: *A minden egyes akaratától az általános akaratig vezető út. Paradigmaváltozások: J. J. Rousseau – G. W. F. Hegel – R. Pound és a politikai piac (Public Choice és a közjavak természetes monopóliuma).* In Lapsánszky (et al.) (szerk.): *Köz/érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
SZIGETI Péter (2017) i.m.
- SZIGETI Péter: *Jogrend – törvényesség – alkotmányosság.* In SZIGETI Péter és TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.
SZIGETI Péter (2004) i.m.
- SZILÁGYI Péter: *Jogi Alaptan.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011.
- TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében.* Pro Publico Bono, I. Különszám, 2011/20. szám
TAKÁCS Albert (2011) i.m.
- TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése.* In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság.* Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
TAKÁCS Albert (1998) i.m.
- TAKÁCS Péter: *A közjó, a közakarat és a közérdek az állam kontextusában.* In LAPSÁNSZKY (et al.) (szerk.): *Köz/érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
- TAKÁCS Péter: *A jogállamiság elméleti és történeti nézőpontból.* In SZIGETI Péter és TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.
TAKÁCS Péter (2004) i.m.
- TAKÁCS Péter: *A mérsékelt jogi pozitivizmus – H. L. A. Hart elmélete.* In SZIGETI Péter és TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.
- TAKÁCS Péter: *A „modern állam”. Egy különös fogalom értelme és államelméleti kontextusa.* Jogelméleti Szemle, 2022/4. szám
TAKÁCS Péter (2022) i.m.

- TAKÁCS Péter (et al.): *Államelmélet, Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből*. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2015.
TAKÁCS Péter (2015) i.m.
- TAKÁCS Péter: *Állam-fogalmak*. In TAKÁCS Péter (et al.) (szerk.): *Államelmélet*. Szent István Társulat, Budapest, 2015.
- TAKÁCS Péter: *Államtan*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.
TAKÁCS Péter (2011a) i.m.
- TAKÁCS Péter: *Az alkotmány legitimitása*. Alkotmánybíróági Szemle, 2011/1. szám
TAKÁCS Péter (2011b) i.m.
- TAKÁCS Péter: *Előszó*. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam, Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Osiris-Századvég, Budapest, 1995.
TAKÁCS Péter (1995) i.m.
- TAMÁS András: *A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: Közigazgatásból magánüzlet*, Istum, Aequum, Salutare, 2009/3. szám
- TAMÁS András: *Jogállam és közigazgatás*. In CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
- TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.
- TOCQUEVILLE, Alexis de: *Az amerikai demokrácia*. Európa, Budapest, 1993.
TOCQUEVILLE (1993) i.m.
- TÖLGYESSY Péter: *A végrehajtó hatalom szervei: az államfő és a kormány*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi füzetek, Az államfő és a kormány*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989.
- TÖLGYESSY Péter, *Országgyűlés és választójog*. In KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi Füzetek, Parlament és választás*. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1989.

- TÓTH Gábor Attila: *Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog*. In HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.
- TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009.
- TÓTH J. Zoltán: *Állam- és Jogelmélet*. 2. átdolgozott kiadás. Patrocinium, Budapest, 2019.
TÓTH J. Zoltán (2019) i.m.
- TÓTH J. Zoltán: *A jogállamiság tartalma*. Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám
- TÓTH J. Zoltán: *Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012. után*. Glossa Iuridica, 2018/3-4. szám
- TÓTH J. Zoltán: *Szuverenitáselméletek a szuverenitás alanyáról*. In KARÁCSONY András (szerk.): *Szuverenitás-kérdések. Elméletek, történetek*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020.
TÓTH J. Zoltán (2020) i.m.
- TÓTH Károly: *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata*. In TÓTH Judit és LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006.
TÓTH Károly (2006) i.m.
- TÓTH Károly: *Az államfői (köztársasági elnöki) tisztség*. In KUKORELLI István és TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai*. Antológia Kiadó, Lakitelek, 2016.
TÓTH Károly (2016) i.m.
- TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái, Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVGORAC, Budapest, 2014.
TRÓCSÁNYI László (2014) i.m.
- TRÓCSÁNYI László (et al.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVGORAC, 2021.
TRÓCSÁNYI László (et al.) (2021) i.m.

UBEROI, Elise (et al.): *General Election 2019: results and analysis*. Second edition, House of Commons Library, Briefing Paper, Number CBP 8749, 28 January 2020.

VADÁSZ Viktor: *Krízis a bírósági igazgatásban?* MTA Law Working Papers, 2018/13. szám

VARGA Csaba: *Eszményből bálvány? A jogállamiság és színeváltozásai*. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVGORAC-MTATK, Budapest, 2015.

VARGA Csaba: *Jogállamiság – viták közegében*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022.
VARGA Csaba (2022) i.m.

VARGA Csaba: *Rule of Law. Contesting and Contested*. Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, Budapest, 2021.

VARGA Zs. András: *A jogállam-paradigma intézményesülése*. In CSINK Lóránt és SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest, 2017.
VARGA Zs. András (2017) i.m.

VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015.
VARGA Zs. András: (2015) i.m.

VARGA Zs. András felszólalása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián, 2015. április 23-24. In SULYOK Márton (szerk.): *Párbeszéd és Identitás, Az alkotmányos identitás alapkérdései*. Magyar Közlöny, Budapest, 2016.

VARGA Zs. András: *Jogállamiság*. In CSINK Lóránt (et al.) (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020.
VARGA Zs. András (2020) i.m.

VARGA Zs. András: *Jogállamiság-felfogások Magyarországon*. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam, Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2016.
VARGA Zs. András (2016) i.m.

VARGA Zs. András: *Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezéseiben*. Iustum Aequum Salutare, 2016/4. szám

VARGA Zs. András: *Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről*. Pázmány Law Working Papers, 2018/13. szám

VÁRNAY Ernő: 22/2016. (V. 11.) AB határozat – Európai Integrációs Nemzetközi Szerződés. In. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020*. Második Kötet. HVGORAC, TK JTI, Budapest, 2021.

VÁRNAY Ernő és PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. CompkLex Kiadó, Budapest, 2013.
VÁRNAY Ernő és PAPP Mónika (2013) i.m.

VIRÁG Csaba: *Észrevételek Vadász Viktor „Krisis a bírósági igazgatásban?” című írásához*. MTA Law Working Papers, 2018/17. szám

VISEGRÁDY Antal: *Államtan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004.

WALDRON, Jeremy: *The Core of the Case Against Judicial Review*. The Yale Law Journal, Vol. 115.

WALDRON, Jeremy: *The Rule of Law and the Importance of Procedure*. New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series. Working Paper no. 10-73. 2010.
WALDRON (2010) i.m.

ZAKARIÁS Kinga: *Emberi méltósághoz való jog*. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018.

Internetes források:

CHRONOWSKI Nóra: *Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal*. In JAKAB András (et al.) (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2019)
CHRONOWSKI Nóra (2019) i.m.

- CHRONOWSKI Nóra és PETRÉTEI József: *Szuverenitás*. In JAKAB András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <https://ijoten.hu/szocikk/szuverenitas> (2020)
CHRONOWSKI Nóra és PETRÉTEI József (2020) *i.m.*
- FAZEKAS János: *Autonóm államigazgatási szervek*. In JAKAB András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020. <https://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek> (2020)
- FAZEKAS János: *Önálló szabályozó szerv*. In JAKAB András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2020)
- FRÖHLICH Johanna: *Alkotmányértelmezés*. In Jakab András (et al.) (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyertelmezes> (2019)
FRÖHLICH Johanna (2019) *i.m.*
- MÉCS János: *Választások*. In Jakab András (et al.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <http://ijoten.hu/szocikk/vlasztsok> (2020)
- SULYOK Gábor: *Nemzetközi jog*. In JAKAB András és FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog> (2018)
- Dissolution and Calling of Parliament Act. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9308/> - 2022. október 15.)
- Fixed-term Parliaments Act 2011. (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06111/> - 2022. október 15.)
- Judiciary Act of 1801, United States law, Britannica (<https://www.britannica.com/topic/Judiciary-Act-of-1801> - 2022. október 15.)
- Marbury v. Madison, United States law case, Britannica (<https://www.britannica.com/event/Marbury-v-Madison> - 2022. október 15.)
- Motion of no confidence. UK Parilament (<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/motion-of-no-confidence/?id=32625> - 2022. október 15.)

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntései:

21/1990. (X. 4.) AB határozat
31/1990. (XII. 18.) AB határozat
48/1991. (IX. 26.) AB határozat
53/1991. (X. 31.) AB határozat
8/1992. (I. 30.) AB határozat
9/1992. (I. 30.) AB határozat
11/1992. (III. 5.) AB határozat
30/1992. (V. 26.) AB határozat
32/1992. (V. 29.) AB határozat
36/1992. (VI. 10.) AB határozat
2/1993. (I. 22.) AB határozat
38/1993. (VI. 11.) AB határozat
17/1994. (III. 29.) AB határozat
34/1994. (VI. 24.) AB határozat
28/1995. (V. 19.) AB határozat
52/1997. (X. 14.) AB határozat
30/1998. (VI. 28.) AB határozat
809/B/1998. AB határozat
22/1999. (VI. 30.) AB határozat
6/2001. (III. 14.) AB határozat
54/2001. (XI. 29.) AB határozat
2/2002. (I. 25.) AB határozat
39/2002. (IX. 25.) AB határozat
50/2003. (XI. 5.) AB határozat
59/2003. (XI. 26.) AB határozat
62/2003. (XII. 15.) AB határozat
3/2004. (II. 17.) AB határozat
12/2004. (IV. 7.) AB határozat
22/2005. (VI. 17.) AB határozat
72/2006. (XII. 15.) AB határozat
4/2007. (II. 13.) AB határozat
47/2007. (VII. 3.) AB határozat

32/2008. (III. 12.) AB határozat
61/2008. (IV. 29) AB határozat
63/2008. (IV. 30.) AB határozat
143/2010. (VII. 14.) AB határozat
10/2011. (III. 9.) AB határozat
22/2012. (V. 11.) AB határozat
33/2012. (VII. 17.) AB határozat
40/2012. (XII. 6.) AB határozat
42/2012. (XII. 20.) AB határozat
45/2012. (XII. 29.) AB határozat
3062/2012. (VII. 26.) AB határozat
3323/2012. (XI. 12.) AB végzés
1/2013. (I. 7.) AB határozat
6/2013. (III. 1.) AB határozat
12/2013. (V. 24.) AB határozat
21/2013. (VII. 19.) AB határozat
31/2013. (X. 28.) AB határozat
2/2014. (I. 21.) AB határozat
4/2014. (I. 30.) AB határozat
7/2014. (III. 7.) AB határozat
26/2014. (VII. 23.) AB határozat
30/2014. (IX. 30.) AB határozat
34/2014. (XI. 14.) AB határozat
3025/2014. (II. 17.) AB határozat
3243/2014. (X. 3.) AB határozat
23/2015. (VII. 7.) AB határozat
30/2015. (X. 15.) AB határozat
3026/2015. (II. 9.) AB határozat
3121/2015. (VII. 9.) AB határozat
2/2016. (II. 8.) AB határozat
8/2016. (IV. 6.) AB határozat
22/2016. (XII. 5.) AB határozat
23/2016. (XII. 12.) AB határozat
12/2017. (VI. 19.) AB határozat

19/2017. (VII. 18.) AB határozat
3154/2017. (VI. 21.) AB határozat
2/2018. (IV. 6.) AB határozat
4/2018. (IV. 27.) AB határozat
9/2018. (VII. 9.) AB határozat
3198/2018. (VI. 21.) AB végzés
3199/2018. (VI. 21.) AB végzés
3200/2018. (VI. 21.) AB végzés
3220/2018. (VII. 2.) AB végzés
2/2019 (III. 5.) AB határozat
15/2019. (IV. 17.) AB határozat
3241/2019. (X.17.) AB határozat
13/2020. (VI. 22.) AB határozat
22/2020. (VIII. 4.) AB határozat
23/2020. (VIII. 4.) AB határozat
26/2020. (XII. 2.) AB határozat
3468/2020. (XII. 22.) AB határozat
32/2021. (XII. 20.) AB határozat
3318/2021. (VII. 23.) AB végzés
3319/2021. (VII. 23.) AB végzés
7/2022. (IV. 26.) AB határozat
3410/2022. (X. 21.) AB végzés

Az Európai Unió Bírósága (és jogelődei) hivatkozott döntései:

- C-42 and 49/59. Société nouvelle des usines de Pontlieue - Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) kontra az Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága ügyben 1961. március 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1961:5
- C- 26-62. sz. N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos társaság k. holland adóhatóság, Hollandia ügyében 1963. február 5-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:1963:1
- C-6-64. Flaminio Costa k. E.N.E.L. ügyében 1964. július 15-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:1964:66
- C-23-68. Johannes Gerhardus Klomp kontra Inspektie der Belastingen ügyben 1969. február 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1969:6
- C-11-70. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel előzetes döntéshozatali ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1970:114
- C-34/73. Fratelli Variola Spa ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 1973. október 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1973:101
- C-41/74. Yvonne van Duyn v Home Office ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 1974. december 4-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1974:133
- C-106/77. Amministrazione delle Finanze dello Stato k. Simmenthal SpA ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:1978:49
- 294/83. Parti écologiste „Les verts” kontra az Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1986:166
- C-137/85. Maizena Gesellschaft mbH kontra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) előzetes döntéshozatali ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1987:493
- C-106/89. Marleasing SA k. La Comercial Internacional de Alimentacion SA. ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet; ECLI:EU:C:1990:395

- C-210/00. Käserei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:440
- C-50/00. P. Unión de Pequeños Agricultores kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:462
- C-36/02. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH k. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2004. október 14-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:614
- C-354/04. P. Gestrona Pro Amnistia és társai kontra az Európai Unió tanácsa ügyben 2007. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:115
- C-355/04. P. Segi és társai kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2007. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:116
- C-303/05. Advocaten voor de Wereld VZW és Leden van de Ministerraad között folyamatban lévő eljárásban 2007. május 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:261
- C-158/06. Stichting ROM-projecten kontra Staatssecretaris van Economische Zaken ügyben 2007. június 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:370
- C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi, az Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa egyesített ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2008:461
- C-409/06. Winner Wetten GmbH k. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2010. szeptember 8-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:503
- C-208/09. Ilonka Sayn-Wittgenstein k. Landeshauptmann von Wien ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2010. december 22-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:806
- C-51/08. Európai Bizottság k. Luxemburgi Nagyhercegség tagállami kötelezettségszegési ügyben 2011. május 24-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:2011:336

C-202/11. Anton Las k. PSA Antwerp NV ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2013. április 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:239

C-156/13. Digibet Ltd, Gert Albers k. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2014. június 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2014:1756

T-348/14. Oleksandr Viktorovych Yanukovych kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2016. szeptember 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:T:2016:508

C-493/17. A Bundesverfassungsgericht (Németország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2018. december 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:1000

C-317/18. Cátia Correia Moreira k. Município de Portimão ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2019. június 13-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:499

C-573/17. Rechtbank Amsterdam (Hollandia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában 2019. június 24-én hozott ítélet; ECLI:EU:C:2019:530

C-156/21. Magyarország által elsődlegesen az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelettel, másodlagosan annak egyes rendelkezéseivel kezdeményezett megsemmisítés iránti perben 2022. február 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:97

Az Európai Unió Bírósága (és jogelődei), hivatkozott vélemények:

2/94. számú vélemény; ECLI:EU:C:1996:140

Poiares Maduro főtanácsnoki véleménye a C-213/07. sz. ügyben, ECLI:EU:C:2008:544

Az Emberi Jogok Európai Bírósága hivatkozott döntése:

Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország ügy (49636/14; 65678/14)

A Velencei Bizottság hivatkozott dokumentumai:

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, CDL-AD(2011)003rev

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Rule of Law Checklist. CDL-AD(2016)007rev

Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága hivatkozott döntése:

Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)

A szerző témában megjelent tudományos közleményei

LUKÁCSI Dániel Csaba: *A közhatalom gyakorlásának egyensúlyi kérdései*. In SÁPI Edit (szerk.): *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában III*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest-Miskolc, 2017.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. In CSERVÁK Csaba és HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem. Alkotmányjogi tanulmányok*. Porta Historica Kiadó, 2018.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az újragondolt alkotmánybíráskodás Magyarországon*. In KERESZTES Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2017, Konferenciakötet I*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 2017.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *A Kormány közhatalmi pozíciója*. In MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Jog és Állam, 22. szám, KRE-ÁJK, Budapest, 2018.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Államhatalom az Európai Unión belül, az alkotmányos identitás kérdése*. In MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Jog és Állam, 23. szám, KRE-ÁJK, Budapest, 2018.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az alkotmányos identitás*. In KRE-DIt, 2018/2. szám

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az Országgyűlés ellenőrző szervei*. In KRE-DIt, 2019/1. szám

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Ombudsmani típusú jogvédelem a hazai államhatalmi rendszerben.* In MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *XV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója.* Jog és Állam, 25. szám, KRE-ÁJK, Budapest, 2020.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Jogállam – a megszelídített hatalom.* In MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója.* Jog és Állam, 30. szám, KRE-ÁJK, Budapest, 2020.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Gondolatok az Országgyűlés legitimációs funkciójáról.* In KRE-DIt, Jogtudományi különszám, 2021.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Hatalommegosztás és közhatalmi egyensúly.* In KRE-DIt, Jogtudományi különszám, 2021.

A szerző egyéb tudományos közleményei

GULYÁS Dávid, JUHÁSZ László és LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az új választójogi szabályozás – egy választást követően.* In Jogelméleti Szemle, 2015/1. szám

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Hol kezdődik a „Jó” állam? - A közigazgatás alapelvei.* In SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma.* Tanulmánykötet, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2016.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdései.* In *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.* HVGORAC, Budapest, 2019.

LUKÁCSI Dániel Csaba: *A Független Rendészeti Panasztestület mint szakosított ombudsmani típusú intézmény.* In FARKAS György Tamás és RIMASZÉCSI János (szerk.): *Alapjogok – Alkotmány – Alaptörvény.* Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 2019.



NYILATKOZAT

Alulírott dr. Lukácsi Dániel Csaba (neptun kód: ELB1GG) nyilatkozom, hogy állam- és jogtudomány tudományágban nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Budapest, 2024. október

.....
aláírás



NYILATKOZAT

Alulírott dr. Lukácsi Dániel Csaba (neptun kód: ELB1GG) ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Budapest, 2024. október

.....
aláírás