

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola



**A kormányzás elmélete a rendszerváltás utáni Magyarországon.
A jogállam, a jó állam és a hatalommegosztás.**

Doktori értekezés

dr. Szaniszló Krisztián

Témavezető:

Dr. Csink Lóránt, egyetemi tanár

Kézirat lezárásának dátuma: 2022. november 14.

Budapest
2022.

Tartalomjegyzék

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK: A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKA ÉS KONTEXTUSA.....	5
II. A JOGÁLLAMISÁG ELEMEI, A LIBERÁLIS JOGÁLLAMI RADIKALIZMUS ÉS ANNAK KRITIKÁJA.....	16
II.1. A JOGÁLLAMISÁG ESZMÉNYE	17
II.2. A JOGÁLLAMISÁG GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSÁNAK TÖRTÉNETI, NEMZETI ALTERNATÍVÁI.....	19
II.2.1. <i>Az angol Rule of law (joguralom) elve.....</i>	19
II.2.2. <i>A francia Constitutionnalisme (konstitucionalizmus) doktrínája.....</i>	21
II.2.3. <i>A német Rechtsstaat (jogállam) elmélete</i>	22
II.3. A MATERIÁLIS JOGÁLLAMISÁG ELEMEI.....	23
II.4. A FORMÁLIS JOGÁLLAMISÁG ELEMEI	26
II.5. JOGÁLLAMISÁG ÉS ALKOTMÁNYOSSÁG	31
II.6. FORMÁLIS JOGBIZTONSÁG KONTRA MATERIÁLIS IGAZSÁGOSSÁG	32
II.7. A LIBERÁLIS JOGÁLLAMI RADIKALIZMUS.....	33
II.8. A LIBERÁLIS JOGÁLLAMI RADIKALIZMUS ESZKÖZRENDSZERE: A KORMÁNYZÁS DEPOLITIZÁLÁSA ÉS A SZAKÉRTELEM, CIVIL TÁRSADALOM KULTUSZA.....	40
II.9. HATALOMTECHNIKA ÉS POLITIKAI KORMÁNYZÁS, MINT A LIBERÁLIS JOGÁLLAM KRITIKÁJA.....	44
III. A HATALOMMEGOSZTÁS VISZONYRENDSZERE, ALANYAI ÉS IRÁNYAI	57
III.1. ELŐKÉPEK: A TÖRTÉNETI HATALOMMEGOSZTÁS	59
III.2. A HATALOMMEGOSZTÁS ELVE.....	67
III.3. A HATALOMMEGOSZTÁS ELMÉLETE.....	68
III.3.1. <i>A hatalmi ágak triásza és az institucionalista hatalommegosztás</i>	69
III.3.2. <i>Az institucionalista hatalommegosztás alternatívái.....</i>	69
III.3.3. <i>A funkcionális hatalommegosztás</i>	70
III.3.4. <i>A hatalommegosztás tagadása</i>	74
III.4. AZ ALKOTMÁNYOS HATALOMMEGOSZTÁS.....	76
III.5. A POLITIKAI HATALOMMEGOSZTÁS	77
III.6. A HATALOM MEGOSZTÁSA ÉS A HATALMI ÁGAK ELVÁLASZTÁSA	80
III.7. A HATALOMMEGOSZTÁS IRÁNYAI.....	80
III.7.1. <i>A belső horizontális hatalommegosztás</i>	80
III.7.2. <i>A külső horizontális hatalommegosztás</i>	81
III.7.3. <i>A belső vertikális hatalommegosztás: önkormányzatiság és centralizáció.....</i>	81
III.7.4. <i>A külső vertikális hatalommegosztás: megosztott szuverenitás a tagállamok és nemzetközi szervezetek között.....</i>	83
III.7.5. <i>A vertikális hatalommegosztás tipikus formái: államszerkezet, területi igazgatás</i>	86
III.7.6. <i>A vertikális hatalommegosztás atipikus formái: területi autonómiák.....</i>	87
III.8. A HATALOMMEGOSZTÁS ALAPJOGI GARANCIÁI	93
III.9. A HATALOMMEGOSZTÁS ELJÁRÁSJOGI GARANCIÁI	96
III.10. A HATALOMMEGOSZTÁS METAJURISZTIKUS SZEREPLŐI.....	98

III.10.1. A média.....	98
III.10.2. A politikai pártok.....	100
III.10.3. A nem-állami szervezetek (szakszervezetek, jogvédők, lobbisták, nyomásgyakorló és őrkutya típusú szervezetek).....	103
III.10.4. A gazdasági rendszer és a hatalommegosztás.....	106
III.11. HATALOMMEGOSZTÁS ÉS JOGÁLLAMISÁG: A RÉSZ ÉS EGÉSZ VISZONYA	107
IV. A KORMÁNYZÁS, KORMÁNYZATI BÜROKRÁCIA SZEREP,- ÉS HELYMEGHATÁROZÁSA A HATALOMMEGOSZTÁS DOKTRÍNÁJÁBAN	110
IV.1. GEOPOLITIKAI IRÁNYTŰ ÉS ESZMETÖRTÉNETI SAJÁTOSságOK	110
IV.2. A JOGI KULTÚRA TÁRSADALOMTÖRTÉNETI ADOTTSÁGAI: LEHETŐSÉGEK, KORLÁTOK ÉS KÖTÖTTSÉGEK	117
IV.3. HATALOMMEGOSZTÁS ÉS KORMÁNYZÁS: KORMÁNYFORMÁK	126
IV.4. AZ IGAZGATÁSI HATALOMMEGOSZTÁS, A HATALMI FUNKCIÓ TERJEDELME: FELADAT, HATÁSKÖRMEGOSZTÁS	132
IV.4.1. A bürokrácia szerepe a hatalommegosztásban és a kormányzásban.....	133
IV.4.2. Kitekintés: a közhatalmat gyakorló, mint alkotmányjogi panaszos	137
IV.4.3. A közigazgatási jogi dogmatika alkalmazhatósága a hatalommegosztás jelenségeinek leírására.....	142
IV.5. A DEPOLITIZÁLT - TECHNOKRATA KÖZJOGI FELFOGÁS ÉS A NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) IRÁNYZATA	145
IV.6. A GUVERNMENTALISTA KORMÁNYZATI FELFOGÁS	153
IV.7. A JÓ ÁLLAM, JÓ KORMÁNYZÁS (GOOD GOVERNMENT, GOOD GOVERNANCE) DOKTRÍNÁJA	160
IV.7.1. A jó állam, jó kormányzás, mint a hatékonyság közgazdasági kritériumrendszere	160
IV.7.2. A jó állam, jó kormányzás, mint államelméleti ideál	163
IV.8. KITEKINTÉS: A SZOCIÁLIS JOGÁLLAMISÁG TANA	169
V. A SZUVERENITÁS JELENTÉSVÁLTOZATAI ÉS A SZUVERENISTA ELMÉLETEK	175
V.1. AZ ÁLLAM SZUVERENITÁSÁTÓL A NÉPSZUVERENITÁSIG.....	177
V.2. HATALOMMEGOSZTÁS ÉS NÉPSZUVERENITÁS: A DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓ	179
V.3. JOGÁLLAMISÁG ÉS NÉPSZUVERENITÁS/ALKOTMÁNYOSSÁG ÉS DEMOKRÁCIA	181
V.4. A RADIKÁLIS DEMOKRÁCIA SZUVERENISTA FELFOGÁSA: KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA, ÁLLAMPOLGÁRI RÉSZVÉTEL.....	187
V.5. A NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS RENDSZERE: A FIDESZ-KDNP PÁRTSZÖVETSÉG KÖZJOGI ÁLLAMFELFOGÁSA 2010 UTÁN	189
V.6. KEZDETI, ÖRÖKLÖTT ADOTTSÁGOK ÉS A PERMANENS VÁLSÁGKORMÁNYZÁS	189
V.7. KORMÁNYZATI JOGFELFOGÁS ÉS A BÍRÓI HATALMI ÁGGAL VALÓ VISZONY 2010 UTÁN..	
V.8. NÉPSZUVERENITÁSBÓL EREDŐ FELHATALMAZÁSI DOKTRÍNA ÉS NEMZETI SZUVERENISTA JOGÉRTELMEZÉSI HARC A NEMZETKÖZI JOGFEJLESZTÉSI TÖREKVÉSEKKEL SZEMBEN – VARGA CSABA, POKOL BÉLA ÉS VARGA ZS. ANDRÁS HATÁSA A SZUVERENISTA KÖZJOGI FELFOGÁSÁRA	202
V.9. ROUSSEAU ÉS CARL SCHMITT HATÁSA: A NÉPSZUVERENITÁSTÓL AZ ÁLLAMSZUVERENITÁSIG, ÉS A TÖRVÉNYADÓ NÉPVEZÉR, MINT SZUVERÉN.....	228

VI. KONKLÚZIÓ, ZÁRÓ GONDOLATOK	245
VII. MELLÉKLET	260
VIII. BIBLIOGRÁFIA	263
VIII.1.FELHASZNÁLT IRODALOM (MONOGRÁFIÁK, KÖNYV FEJEZETEK, CIKKEK, TANULMÁNYOK)	263
VIII.2.FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK.....	275
VIII.3.ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK.....	277
VIII.4.EGYÉB BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK ÉS JOGI DOKUMENTUMOK.....	278

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK: A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKA ÉS KONTEXTUSA

Jelen szerény írás célja a kormányzás közjogi kontextusának és a kormányzásra ható közjogi eszmeáramlatok bemutatása a rendszerváltás utáni Magyarországon a kormányzás közjogi kontextusát adó alapfogalmak (mindenekelőtt a jogállamiság, a hatalommegosztás és a szuverenitás jelentésváltozatai) definiálása, részelemeinek és viszonyrendszerének meghatározása, depolitizálása a „közös nyelv” megtalálásának igényével.

A kutatás témája térbelileg Magyarországra, időbelileg az 1989-90-es rendszerváltástól napjainkig tartó időszakra, tárgyában a kormányzás fókuszából kívánja vizsgálni a hatalommegosztás viszonyrendszerét, elsősorban közjogi és hatalomgyakorlási szempontból, nem foglalkozva a közpolitika (gazdaság és társadalompolitika) alkotással, a hagyományos nagy ideológiai eszmeáramlatokkal, és egy rövid geopolitikai kitekintő „iránytűt” leszámítva a külkapcsolatok kérdéskörével sem. A disszertáció a „rendszerváltás rendszerének” és az Alaptörvény által konstituált jelenlegi alkotmányos államberendezkedés összehasonlító elemzését is célul tűzte ki.

Annak érdekében, hogy jelen értekezés ne hasson se apológiának, sem pedig kiáltványszerű kritikának, a tudományos távolságtartás, a tárgyilagosságra törekvés igényével íródott, így nem lehet célja a kormányzati teljesítmény értékelése vagy pedig konkrét kormányzati lépések minősítése sem.

Módszertanilag e doktori disszertációt a monografikus helyett az interdiszciplináris, holisztikus megközelítésmód jellemzi, az alkotmányjogi, államelméleti fogalomhasználat mellett a politológia, a szervezetszociológia és a közgazdaságtan „segédtudományainak” alkalmazásával. Alapvetően magyarországi forrásokat dolgoztam fel a rendszerváltás időszakától napjainkig, a nemzetközi kitekintést pedig a klasszikus és kortárs alkotmányjogászok, államfiozófusok, politikai gondolkodók hazai recepciójának vizsgálata jelenti. A kutatás során három fő alapelv vezérelt. A szintetizálás, szintézis igénye a különböző elméletek, mint nem egymást kizáró, hanem más-más megközelítésmódból párhuzamosan alkalmazható ismeretanyag feldolgozását jelenti. A disszertációban helyt kap a diskurzuselemzés is, azaz különböző jogtudósok, alkotmányozók-jogalkotók, jogalkalmazók (pl. alkotmánybírák) tanulmányaiban, közéleti írásaikban, nyilatkozataikban az alkotmányozásra, közjogi jogalkotásra való reflexiójának, egymással való interakcióinak

vizsgálata. Harmadszor pedig a kutatás során a generalista megközelítésmód vezérelt, mely által az egyes jogintézmények speciális sajátosságainak vizsgálata helyett a kontextuális értelmezésre törekedtem a hatalommegosztás komplex „ökoszisztémájában”.

Az elmúlt években olyan korábban neutrális fogalmak, mint a hatalommegosztás, alkotmányosság, a nép-, és nemzeti szuverenitás, és mindenekelőtt a jogállamiság végletesen átpolitizálódtak, egyfajta ideológia szembenállás érvelési eszközeivé devalválódtak. Miközben a jogállam, a demokrácia, az alkotmány, a hatalommegosztás és a szuverenitás fogalmi meghatározásának van egy mára univerzálissá vált, a görög filozófián, a római jogon, az ószövetségi Tízparancsolat moralitásán, valamint a keresztény hagyomány talaján, és a történelem fejlődési ívén – a görög polisztól az ókori és középkori városállamokon keresztül a két kard elméletéig, a császárság és a pápaság szembenállásán keresztül a felvilágosodásig, valamint a polgári forradalmakig- alapuló meghatározása, nem tagadhatjuk el, hogy a kialakulás és a gyakorlati megvalósulás eltérő nemzeti sajátosságokat mutat.

Talán az eltérő nemzeti sajátosságok is képezik az egyik okát, hogy amikor az Európa Tanácsban vagy az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 7. cikke szerint, Lengyelország és Magyarország ellen, a jogállamiság potenciális sérelme miatt indított eljárásokat nézzük,¹ az sokszor a siketek párbeszédének is tűnhet.² Fontos azonban arra is rámutatni, hogy a jogállamiság fogalmi komponenseinek kimunkálása már az Európa Tanács tanácsadó szerveként működő Velencei Bizottság 2011-es, a jogállamiság védelméről szóló jelentésében is sor került.³ Magyarországon pedig 2009-ben, amikor megjelent az - akkoriban hatályos – Alkotmány átfogó, kommentárja⁴ a Századvég Alapítvány kiadójának gondozásában, az alkotmányjogász szakmában, valamint a széleket leszámítva a politikai paletta bal és jobboldalán is konszenzus uralkodott a jogállamiság, hatalommegosztás, alkotmányosság és szuverenitás fogalmainak jelentéstartalmáról. Fontos hozzátenni, hogy ez a rendszerváltás

¹ Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárási mechanizmusról ld. bővebben GÁT Ákos Bence: *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2021. 44-48.

² „A baloldal által bálványá tett fogalom önkényes politikai eszköz. (...) Azt tapasztaljuk, hogy többek között az ENSZ, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), vagy éppen a Világbank munkanyelvében pontos jelentéstartalom nélkül, frázisszerűen jelenik meg a jogállamiság, mindinkább devalválva annak eredeti eszményét. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága megkísérelt ugyan egy minimális közös tartalmat meghatározni, ám ez sem rendelkezik kötelező erővel. Mindezen homályos fogalmak önkényes értelmezésre adnak lehetőséget, melyek végső soron nemzetközi bírói úton lesznek kikényszeríthetőek, ezáltal belekényszerítve az államokat alkotmányos hagyományaiktól idegen értelmezési keretekbe.” Még egy mondat a jogállamiságról, Varga Judit igazságügyi miniszter cikke, *Magyar Nemzet*, 2021. március 13. szám <https://magyarnemzet.hu/velemenymeg-egy-mondat-a-jogallamisagrol-9505061/> (letöltés: 2021.06.22.)

³ Ld. bővebben a 6.3. pontban, European Commission for democracy through law (Venice Commission) Report On the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)

⁴ JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.-III.*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

utáni alkotmányelméleti konszenzus nem a revíziójakor ideiglenesnek szánt Alkotmány helyenként hézagos és ellentmondásos normaszövegének volt az érdeme, hanem inkább a Sólyom László vezette első Alkotmánybíróság iskolateremtő alkotmányértelmezéseinek volt köszönhető, melynek meglátásait nemcsak a későbbi alkotmánybírák vitték tovább, hanem a „láthatatlan alkotmány” doktrína és annak kritikai szemléletét is beleértve az egész rendszerváltás utáni jogtudományos irodalomra is megtermékenyítően hatott. A disszertáció részeként bemutatásra kerül, hogy a liberális jogállami radikalizmusra, a kormányzati végrehajtó hatalom minél teljesebb megosztására és (ön)korlátozására építő rendszerváltás rendszerének olyan kritikusaiknak, mint Pokol Béla, Varga Csaba és Varga Zs. András a meglátásai miképpen váltak egyre hangsúlyosabbá a harmadik magyar köztársaság fokozódó válságának idején, a 2000-es évek második felében, és e rendszerkritikus gondolatok milyen mértékben hatottak megtermékenyítőleg a 2010-ben kétharmados többséggel hatalomra kerülő Fidesz-KDNP pártszövetség közjogi szerepfelfogására és a 2010 utáni alkotmányozással párhuzamosan miképpen tették dominánssá a felhatalmazási elven alapuló, szuverenista kormányzásra épülő, radikálisan többségi elvű demokráciamodellt.

Ha megnézzük a kormány szerepéről és a kormányzásról megjelenő hazai szakirodalmat az elmúlt évekből, két szembeötlő tendenciával találkozhatunk. A művek egyik fele Orbán Viktor miniszterelnök személyiségével,⁵ karakterével⁶ és vezetési stílusával⁷ foglalkozik, aki a több mint 170 éves magyar parlamentarizmustörténetben a leghosszabb időt a miniszterelnöki pozícióban töltve⁸ a kritikusai szerint is a rendszerváltás utáni magyar politikátörténet legmeghatározóbb szereplője. A másik tendenciát a személyes kritika vagy kultuszépítés helyett a jelenlegi politikai rendszer eszmei megalapozásának⁹ vagy az adott korszakot meghatározó kurzuszépítés¹⁰ szándéka vezeti.

Az értékelések, kritikák egy másik része pedig a kormányfőt, kormányzását és a kormánypártokat eszmetörténeti jelzők szerint próbálja besorolni, itt felmerülnek a jobboldali

⁵ Pl. G. FODOR Gábor: *Az Orbán-szabály*. KKETTK Közalapítvány, Budapest, 2021.

⁶ Igor JANKE: *Hajrá, magyarok!* - *Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével* - Rézbong Kiadó, Budapest, 2013. vagy Tibor FISCHER: *A magyar tigris*. Helikon Kiadó, Budapest, 2014. illetve Georgi MARKOV: *Az Orbán-jelenség*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2020.

⁷ Pl. RÉNYI Pál Dániel: *Győzelmi Kényszer - Futball és hatalom Orbán világában*. 444.hu Magyar Jeti Zrt, Budapest, 2021.

⁸ <https://24.hu/tudomany/2020/11/30/orban-viktor-rekord-tisza-kalman/> (letöltés: 2021.06.22.)

⁹ Pl. BÉKÉS Márton: *Fordul a szél*. KKETTK Közalapítvány, Budapest, 2019. vagy BÉKÉS Márton: *Kulturális hadviselés*. KKETTK Közalapítvány, Budapest, 2021.

¹⁰ Pl. GIRÓ-SZÁSZ András: *Gondolat és erő. A cselekvő állam orbáni modellje*. Mathias Corvinus Collegium - Tihanyi Alapítvány, Budapest, 2019. vagy ORBÁN Balázs: *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. Mathias Corvinus Collegium - Tihanyi Alapítvány, Budapest, 2020.

populista, nacionalista, szociális és nemzeti konzervatív, keresztény jobboldali és tekintélyelvű politikai billogok és címkék is, a rendszer saját önképe meghatározásakor pedig a keresztény-nemzeti, ritkábban a polgári és konzervatív jelzőket használja.

Mindezidáig arról esett szó, hogy miről is nem kíván szólni jelen értekezés, ám itt a helye és ideje arról is szót ejteni, hogy mely hipotéziseket kíván bizonyítani e dolgozat.

A doktori kutatás során nyilvánvaló vált számomra, hogy míg a Kádár-korszak hanyatlását jelentő 1980-as években a demokratikus és a népi-nemzeti ellenzék körül csoportosuló írók, költők és főként bölcsészértelmiségiek voltak a meghatározóak, addig a kerekasztal tárgyalások során, majd a rendszerváltás után sajátos diskurzus, dialógus és diszkusszió alakult ki a politikai elit részévé váló fiatalabb jogásznemzedék, valamint a hazai közjogi gondolkodás képviselői között. A fenti szerzők példájánál maradva Pokol Béla és Varga Csaba az 1980-as években az ELTE jogtudományi karának oktatói voltak, melynek Bibó Istvánról elnevezett szakkollégiuma volt az ifjúsági szervezetként megalakuló Fialat Demokraták Szövetsége alapító jogásznemzedékének „keltetője.” Az 1990-es években Varga Csaba a rendszerváltás után hivatalba lépő első miniszterelnök Antall József egyik tanácsadójaként működött, míg Pokol Béla a Független Kisgazdapárt (FKGP) elnökének, a korábban ügyvédként is praktizáló Torgyán Józsefnek lett a főtanácsadója, majd az első Orbán-kormány idején 1998 és 2002 között, amikor a kisgazdák a Fidesz koalíciós partnerei voltak, Pokol Béla a párt országgyűlési képviselője és frakcióvezető-helyettese is volt. Mindkettőjükben közös a számos különbség ellenére, hogy a Zétényi-Takács féle igazságtételi törvény alkotmánybíróvá megsemmisítésétől kezdve az első Alkotmánybíró, annak elnöke, Sólyom László, és a Sólyom féle „láthatatlan alkotmány” koncepció és jogállamiság felfogás kritikusává váltak.¹¹ Sólyom László pécsi kor,- és pályatársaként az idősebb jogásznemzedékhez sorolható Varga Csaba a második Orbán-kormány regnálásának idején, 2013-ban kapta meg a legrangosabb állami tudományos elismerést, a Széchenyi-díjat, Pokol Bélát 2011-ben az Alkotmánybíró tagjává választották. Varga Zs. András, aki 2010 és 2013 között a legfőbb ügyész helyetteseként dolgozott, a Fidesz-KDNP kormánytöbbségének támogatásával 2013-ban „nyerhette el” az alkotmánybírói talárt, majd 2021-től a Kúria elnökeként lépett hivatalba, mely tisztségre 2020-ban választotta meg az Országgyűlés.

¹¹ Hármójuk közjogi gondolkodásáról és hatásukról a NER állam és jogfelfogására ld. bővebben az V.8. fejezetet.

A rendszerváltás szociálliberális és jogállami radikális, elsősorban Kis János filozófus körül csoportosuló demokratikus ellenzéke H. L. A. Hart, John Rawls és Ronald Dworkin jogbölcselek hazai recepcióját végezte el. Az 1990-es évek második felétől, a Fidesz szellemi műhelyét és hátszágát jelentő, többek között folyóirat kiadással és egy politikai iskola működtetésével is foglalkozó Századvég Alapítvány közreműködésével Láncki Leo Strauss német-amerikai politikai gondolkodó platóni és arisztotelészi alapú kortárs liberalizmuskritikáját honosította meg a hazai közpolitikai gondolkodásban, de ugyanilyen fontossággal bíró szerzők a G. Fodor Gábor közvetítésével itthon megismert Eric Voegelin és Tilo Schabert, akik Machiavelli forrásvidékéről kiindulva az öncélú és önérdékű, a hatékonyságra és a hatalomtechnikára épülő politikai realizmus primátusát hirdették az elvont eszmék és a jog politika feletti uralmával szemben. A szuverént centrumába helyező sajátos felhatalmazási elmélete révén Carl Schmitt is jelentős hatást fejtett ki a 2010 utáni kormányzásra, így a schmitti államelmélet doktrína releváns elemei is bemutatásra kerülnek jelen disszertáció részeként.

A magyar alkotmányjogi és közigazgatási jogi szakirodalom az ellenőrző, igazságszolgáltatási és a jogalkotási funkcióhoz képest viszonylag kevesebbet foglalkozik a funkcionális hatalommegosztás rendszerében a végrehajtás csúcsát jelentő kormányzással. Szemben az angolszász és német nyelvű szakirodalommal, az államtan és kormányzástan is jellemzően a politikatudomány, politológia terrénumába tartozott, ezt ellensúlyozta a New Public Managementről (NPM) és a neoweberianus Jó Állam, jó kormányzás doktrínáiról szóló írások egyre hangsúlyosabbá válása a közigazgatási jogi szakirodalomban a 2000-es évek második felétől kezdve.

Jelen értekezés egyik fontos előfeltevése az, hogy a rendszerváltás utáni Magyarország közjogi berendezkedése és kormányzástörténete kapcsán félreviszi a helyzet elemzői szemmel történő megértését, ha azt próbáljuk kényszeres kimutatni, hogy a XIX. és a XX. század uralkodói eszméi, így a konzervativizmus, a kereszténydemokrácia, a nacionalizmus, a liberalizmus vagy a szociáldemokrácia milyen mértékig hatottak az egyes kormányzatokra és kormányfőkre, illetve ezen keresztül az ország államberendezkedésére. Sokkal közelebb visz minket a hatalommegosztás rendszerében az elmúlt harminc évben lezajlott „szeizmikus mozgások” megértéséhez, ha politikai ideológiák helyett inkább azokat a közjogi eszmeáramlatokat vizsgáljuk meg, melyek az adott időszakban a kormányzás szerepéről értekeztek a demokratikus hatalommegosztásra épülő államszerkezetben, illetve az állam

szerepét, befolyásának kívánatos mértékét akarták meghatározni a gazdasági és társadalmi életben.

A rendszerváltás idejére a negyvenesztendőnyi marxizmus-leninizmus, mint domináns pártállami ideológia sulykolása után maga az ortodox szemellenzősnek tekintett ideologikus gondolkodás is végtelenül avíttasnak és meghaladottnak hatott, miközben az Egyesült Államok vezette nyugati blokk hidegháborús győzelmét követően a korszellem a „történelem végét” hirdette egy poszt-ideologikus éra ígéréssel. Ez is oka lehetett annak, hogy a rendszerváltás utáni Magyarország alkotmányos berendezkedésekre politikai ideológiák helyett inkább az azokból „kinövő” közjogi eszmeáramlatok hatottak. A rendszerváltás idején domináns liberális jogállami radikalizmus a kommunista diktatúra bukását követő „államtalanítás” közepette a minél teljesebb hatalommegosztásra, a kisebbségvédelemre és az alanyi jogok, alapvető szabadságjogok minél teljesebb körű érvényesíthetőségére helyezte a hangsúly. A liberális jogállami radikalizmus nemcsak a Sólyom László vezette első Alkotmánybíróságon belül volt meghatározó, hanem az Alkotmánybíróság európai összevetésben széles hatásköreiben is megnyilvánult, mely hatáskörök gyakorlását az *actio popularis* jogintézménye is segítette. A magyar közjogi hagyományokat tekintve korábban ismeretlen ombudsman intézménye is meghonosodott az 1990-es évek Magyarországon, 2008-tól pedig az állampolgári jogok biztosán kívül az adatvédelemnek, a kisebbségeknek és a laikusok körében némiképp félreérthető „jövő nemzedékek” elnevezéssel a környezetvédelem elősegítésére is külön ombudsmani tisztség létesült. Az Állami Számvevőszék, a médiahatóságként eljáró Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) és a bíróságok önigazgatását 1997-től ellátó Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) szervezetére és működésére vonatkozó szabályozás is a liberális jogállami radikalizmus által idealizált, minél teljesebb mértékű hatalommegosztás megvalósulását kívánta szolgálni.

A liberális jogállami radikalizmus korai kritikáját jelentette a késő kádárkori hivatali és háttérintézményi szakértő apparátus és a privatizáció során részben az ő köreiből rekrutálódott gazdasági-üzleti elit által is képviselt menedzser szemléletű depolitizált technokrata közjogi felfogás, melynek legismertebb pionír képviselője, Sárközy Tamás a közigazgatási és közgazdasági értelemben vett nagyobb hatékonyság érdekében síkra szállt a „szuperjogállam áramvonalasítása” mellett. A 2000-es években pedig ez a depolitizált technokrata irányzat a közszolgáltatásokat kiszervező New Public Management (NPM) hazai meghonosításában látta a közigazgatást érő technikai, technológia és munkaszervezési kihívások feloldását.

Az 1990-es években előbb az MDF, majd a Független Kisgazdapárt köreiben egyfajta búvópataként létezett a rousseau-i eredetű radikális demokrata felfogás, mely az alkotmánybírói és igazságszolgáltatási elittel szembehelyezkedve a népakarat érvényesülését hirdette, ennek érdekében a népszavazás intézményét idealizálta a nép által közvetlenül nem megválasztott alkotmánybírákkal szemben. Ezen irányzat jellegzetes képviselője Pokol Béla, aki Torgyán József főtanácsadójaként, majd 1998-tól kisgazda parlamenti képviselőként is működött. A radikális demokrata felfogásból is merített a 2010 után dominánssá vált szuverenizmus irányzata is, mely azonban a népszavazás intézményét kevésbé favorizálja és ehelyett inkább választói felhatalmazás biztosította politikai legitimitásra helyezi a hangsúlyt.

Az egyre több társadalmi ellátórendszer menedzselését magukra vállaló modern államokban a XIX. század második felétől kezdve egyre nagyobb feladat és egyre több hatáskör hárul a végrehajtó hatalom csúcsán lévő, annak intézményeit menedzselő, valamint a gazdaság-, és társadalompolitikai fő irányokat kijelölő kormányokra. A növekvő kormányzati hatalommal természetesen lehet élni (pl. a New Deal, valamint a második világháború utáni nyugat- és észak-európai jóléti államok) és visszaélni is (pl. a totalitárius diktatúrák szomorú tapasztalatai). A fasisztoid (Görögország, Portugália, Spanyolország, egyes latin-amerikai államok) és szocialista diktatúrák (elsősorban a kelet-közép európai országokban) bukását követően, a jóléti államok válságával párhuzamosan angolszász ihletettséggel a neoklasszikus (neoliberális/neokonzervatív) államszervezési és gazdasági gyakorlatok jöttek divatba az 1980-as, '90-es évek Európájában, ahogy az amerikai kontinensen is. A globalizációval és a digitális technikai forradalommal összefüggésben, a gazdasági válság és az új típusú környezeti és biztonsági fenyegetések közepette (legfőképpen a nemzetközi terrorfenyegetettség) a modern állam feladatai és szerepköre újabb bővülésnek indult. A 2001. szeptember 11-ei terrorista merényleteket követően pedig az addig a dereguláció, liberalizáció és privatizáció „szentháromságát” hirdető libertárius- neokonzervatív szellemi és politikai körök is egyre etatistábbá váltak, legalábbis ha a polgári és politikai szabadságjogok korlátozásáról volt szó nemzetbiztonsági érdekekből.

A 2008-as nagy gazdasági recesszió során válságállóbbnak bizonyultak a jóléti államok (pl. Ausztria és a skandináv országok) a kormányzati feladatokat privatizáló, a gazdasági szabályozó eszközeiket dereguláló és a monopóliumok terjedését korlátozó törvényeket liberalizáló neoliberális minta országoknál (pl. az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok vagy éppen Lettország). Ezzel párhuzamosan a neoliberális eszmerendszer által a közigazgatásban favorizált, a közszolgáltatások kiszervezésére és privatizálására, vagy

legalábbis üzleti alapra helyezésére hivatott New Public Management (NPM) nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és előtérbe került a neoweberiánus közigazgatási modell.

A disszertáció azt kívánja bemutatni, hogy az egypártrendszerű és a hatalommegosztást tagadó szocialista diktatúrát követő "államtalanítást", kiterjesztő jogállamiság felfogást és az ezzel párhuzamosan népszerű neoliberais állam-, gazdaság- és társadalomszervezési elvek ellenére a rendszerváltástól napjainkig minden kormányzat arra törekedett, hogy feladat- és hatásköreit, valamint a közigazgatásra és a társadalmi ellátórendszerekre gyakorolt politikai befolyását minél teljesebb mértékben kiterjessze. A klasszikus politikai ideológiáknál (konzervativizmus, liberalizmus, nacionalizmus, szocializmus) ezért Magyarországon sokkal nagyobb jelentősége volt a kormányzati szerepfelfogásra és hatáskörgyakorlásra fontos befolyást gyakorló olyan közjogi eszmeáramlatoknak, mint a menedzserszemléletű céges működést idelizáló technokrata NPM (good governance), a depolitizáló jogállami radikalizmus, a politika méltóságát, elsőbbségét hangsúlyozó és etatista guvermentalizmus vagy a jó állam-jó kormányzás (good government) neoweberiánus gyökerű teóriája. Itt az egyaránt közéleti és tudományos karriert is folytató olyan befolyásos „zászlóvivőket” is érdemes megemlíteni, mint a Századvég Alapítványt is elnöklő egykori kancelláriaminiszter, alkotmánybíró Stumpf István vagy a jogász-politológusból ellenzéki frakcióvezetővé, majd miniszterelnök-helyettesé avanszáló Navracsics Tibor.

A külső hatások közül a neoweberiánus jó állam, jó kormányzás teóriája tekintetében röviden bemutatásra kerülnek a kapcsolódási pontok a Katolikus Egyház szociális tanításához ugyanúgy, mint Ernst Forsthoff féle szociális jogállamiság tana.

Egy jellemző rendszerleírás egy lineáris egyenesen helyezi el az adott államberendezkedéseket annak alapján, hogy mennyire számítanak demokratikusnak. A képzeletbeli lineáris egyenes egyik végpontjában a rousseai radikális demokrata felfogást a világ államai közül legteljesebb mértékben érvényre juttató Svájci Államszövetség áll, ahol a leggyakrabban kantoniális szinten megtartott népszavazások jelentős mértékben korlátozni képesek a szövetségi szinten és a kantonokban működő törvényhozások hatásköreit. A lineáris egyenes másik végpontján pedig a katonai diktatúrák, a marxista-leninista vagy éppen a dzsucse kultuszra épülő egypártrendszerek, illetve az olyan abszolút monarchiák, mint a Szaúd-arábiai Királyság jelentik, ahol még formális törvényhozás és látszatválasztások sincsenek. Ebben a rendszerleírásban a 2010 utáni magyar államberendezkedésre olyan jelzős vagy a jelentéstartam szempontjából inkább fosztóképzős fogalmi szerkezeteket használnak,

mint az illiberális demokrácia, az illiberális alkotmányosság¹² vagy éppen a plebiszciter vezérdemokrácia.¹³ Ennél felületesebb, ám a pontosabb rezsimeleírás csapdáit kényelmesen kikerülő fogalom a hibrid rendszer,¹⁴ mely olyan államberendezkedések leírására használatos, amik már nem nevezhetők konszolidált liberális, polgári demokráciáknak, de még diktatúráknak sem, hanem bizonyos belső peremfeltételek vagy küldő hatások megléte, illetve hiánya miatt valahol megrekedtek a kettő között. Ezek a rendszerleírások azonban csak az államberendezkedések egyik fontos aspektusát, azok demokratikusságának mértékét veszik figyelembe, azaz, hogy a hatalomgyakorlás közjogi legitimitációja mennyire vezethető vissza a népfelség elvére, tehát a választott vezetők közvetve vagy közvetlenül mennyire nyerik a felhatalmazásukat általános, egyenlő, titkos, szabad és tisztességes választások útján.

Munkámban a másik két fő hatalmi ághoz képest a tudományos gondolkodásban kevésbé hangsúlyos végrehajtó hatalom, azon belül is a kormányzás átalakuló szerepét és sajátosságait elemzem, és a kormányzást helyezem el a hatalommegosztás rendszerének középpontjában, ebből a fókuszról szemlélve a más jogalkotó (törvényhozás, önkormányzatok), valamint jogalkalmazó-ellenőrző (pl. Alkotmánybíróság, bíróságok, ombudsman) közhatalmi intézményekkel való kapcsolódási pontokat. A disszertációban hangsúlyos annak a folyamatnak a bemutatása, hogy a rendszerváltáskor (Magyarországon is) uralkodó, a radikális hatalommegosztást eszményítő jogállamiság felfogás mellett a közjogi eszmeáramlatok szintjén egyre hangsúlyosabban jelent meg a hatékonyság, mint a jó kormányzás legfőbb kritériuma, ezzel párhuzamosan pedig a kormányzat és a miniszterelnök hatáskörei egyre inkább megnövekedtek mind a végrehajtó hatalom szintjén, mind pedig a hatalmi ágak, a fékek és ellensúlyok rendszerében.

Elengedhetetlen hangsúlyozni, hogy a kormányzás nem egy légtüres térben, hanem ellenkezőleg, egy rendkívül összetett közjogi „ökoszisztéma” részeként zajlik. Ahogy az emberi testnek is megvannak az egymást befolyásoló és egymással kölcsönhatásban lévő szervrendszerei, így az organikus metaforát használva a kormányzás is a hatalommegosztás komplex szervezeti rendszerében fejt ki hatását. A kartális alkotmányok nagy államszervezeti fejezetei csak a statikus leírását adják meg a hatalommegosztás rendszerének, melynek szabályai egyfajta kötelező „használati utasításként” szolgálnak az államberendezkedés

¹² Ld. pl. DRINÓCZI Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes- Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, 2020/10.

¹³ KÖRÖSÉNYI András - ILLÉS Gábor – GYULAI Attila: *Az Orbán-rezsim. A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata*. Osiris Kiadó, Budapest, 2020.

¹⁴ A Magyarország, mint hibrid rezsim rendszertani besorolás rövid kritikai reflexióját ld. bővebben az V.8. pontnál.

alkotmányos szinten nevesített, valamint törvényileg konstituált, alsóbb fokú szereplői számára.

A disszertációban hangsúlyosan foglalkozom a kormányzás és a hatalommegosztás háttérben megbújó, a napi politikai konfliktusok számára láthatatlan, ám annál fontosabb szereplőjével, a bürokráciával, illetve azon belül a szűken vett kormányzati államapparátussal is, melyet a szocialista közéleti szlengben a nómenklatúra néven emlegettek, nem is alaptalanul.

Ebből adódóan, mielőtt a kormányzás elméletét, a kormányzásra a rendszerváltást követően ható egyes közjogi eszmeáramlatokat tárgyalni kezdeném, a közös nyelv beszélésének érdekében fontos tisztázni a kormányzás kontextusában olyan alapfogalmak potenciális jelentéstartamát, mint az alkotmányosság, a jogállamiság, a demokráciát kifejező népszuverenitás, továbbá az államközi kapcsolatokat meghatározó nemzeti szuverenitás.

Ennél is kardinálisabb kérdés annak bemutatása, hogy a kormányzás mozgásterét, lehetőségeit miképpen befolyásolják a hatalommegosztás rendszerének többi; belső, azaz nemzeti szintű, külső, azaz nemzetközi, horizontális, vertikális, tipikus és atipikus, valamint az alkotmányos és törvényi szinten nem nevesített, metajurisztikus szereplőivel való dinamikus kollíziók, hatásköri összeütközések. A kormányzat fókuszából szemlélve áttekintésre kerülnek nemcsak a hatalommegosztásra vonatkozó különböző elméletek, melynek klasszikusai még az uralkodónak (is) felelős kormány, és a tőle független törvényhozás közötti hatalommegosztásra épülő alkotmányos monarchiák leírására szolgáltak, hanem olyan ritkábban tárgyalt kérdések is, mint a kormány és az Európai Unió, mint sui generis szupranacionális államszerveződés relációja a hatalommegosztás rendszerében, valamint az olyan, a hatalommegosztás elméletében metajurisztikusnak számító szereplők, mint az egyházak, szakszervezetek, gazdasági kamarák, médiumok és a különböző nem állami, nem kormányzati szervezetek (NGO-k) összetett viszonyrendszerei.

Jelen áttekintésszerű fogalmi alapvetés arra a nem könnyű feladatra vállalkozik, hogy elsősorban, de nem kizárólagosan a magyar jogirodalomra és alkotmánybíróági gyakorlatra támaszkodva vizsgálja - az önkényes válogatásunkban – három legfontosabb államszervezeti alapfogalom, a jogállamiság, a hatalommegosztás és a népszuverenitás jelentéstartalmát és fogalmi komponenseit, szintézisbe helyezvén ezeket, mely elengedhetetlenül szükséges a demokratikus jogállami kormányzás doktrínájához. A műfaji korlátok és a releváns szakirodalom bősége okán, a mű gyakorlati használhatósága érdekében végig a tömör, definíciószerű megfogalmazásokra törekszem.

Fontos még röviden bemutatni a centralizáció és kormányzás kapcsolatát, valamint ezek hatalommegosztáshoz való viszonyát, mert Magyarországon például a 2010 utáni közigazgatási reformoknak köszönhetően a megyék intézményfenntartó hatáskörei megszűntek, többek között pedig a közoktatási, a fekvőbeteg ellátó vagy a megyei levéltári intézményrendszer is állami fenntartásba került át. Paradox módon a centralizáció és az állami hatáskörök kiterjesztése olyan szinten megnöveli a kormányzat feladatait, hogy az a kormányzati döntéshozatal lassulásához, partikulárisává válásához és minőségromlásához vezethet.

A mű azt is hangsúlyozni kívánja, hogy nincsenek univerzálisan alkalmazható receptek, ezért Magyarország esetében is fokozottan vizsgálni szükséges a kormányzás mozgásterét, lehetőségeit és stílusát is befolyásoló történeti hagyományokat, geopolitikai adottságokat és gazdasági-társadalmi viszonyrendszereket, mint a kormányzást kívülről jelentős mértékig befolyásoló tényezőket.

II. A JOGÁLLAMISÁG ELEMEI, A LIBERÁLIS JOGÁLLAMI RADIKALIZMUS ÉS ANNAK KRITIKÁJA

Magyarország Alaptörvénye a korábban hatályos alkotmányszöveghez¹⁵ hasonlóan nemcsak a köztársasági államformát deklarálja, hanem a régebbi alkotmányos formulát átvéve azt is kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”.¹⁶

A jogállamiság elvének explicit, alkotmányos szintű deklarációja lehetőséget biztosít a jogalkalmazás során az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságoknak, valamint a hozzájuk jogorvoslatért fordulóknak, hogy az adott ügyben közvetlenül a jogállamiság elvére hivatkozzanak, melyet segítségül hívhatnak azokban az esetekben, amikor adott ügyben más alkotmányos alapjog sérelmére nem tudnak hivatkozni. Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában pedig kimunkálta a jogállamiság tartalmi összetevőit és tesztjeit.¹⁷

A jogállamiság normatív fogalomként szerepelt az Alkotmányban és szerepel az Alaptörvényben is, anélkül, hogy annak definícióját és tartalmi összetevőit az Alaptörvény vagy bármilyen más jogszabály meghatározná. A jogdogmatika szempontjából ezért is nélkülözhetetlenek az Alkotmánybíróság különböző határozataiban szereplő jogállamiság értelmezések és tartalmi komponensek. Problémát jelent nemcsak az a tény, hogy a magyarországi jogdogmatikában, a szakirodalomban számtalan különböző, gyakran egymással konkuráló jogállamiság értelmezés jelent meg,¹⁸ hanem az is, hogy az Alkotmánybíróság úgy tekintette, tekinti minden más jogszabály elsődleges mércéjének a jogállamiságot, hogy annak jelzőmértéke végső soron maga a jogállamiság.¹⁹ Ezáltal a jogállamiság doktrínája axiomatikus vagy éppen tautologikus fogalom²⁰ válik anélkül, hogy definíciójáról vagy sok elemből álló tartalmi komponenseinek mibenlétéről teljes konszenzus uralkodna a jogalkalmazók körében és a jogdogmatikában. A jogállamiság doktrínája a XX. század második felében gyakran üres politikai jelszóvá vagy ideológiai hivatkozási alappá degradálódott, „a politikai öntömjenező eszközévé”²¹ és így a politikatudományi és alkotmányelméleti gondolkodásban terhelt fogalmi kategóriává vált.²²

¹⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (a továbbiakban: Alkotmány), 2. § (1) bek.

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bek.

¹⁷ Ld. 9/1992. (I.30.) AB határozat

¹⁸ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 60-65.

¹⁹ Uo. 14-15.

²⁰ GYÖRFI Tamás – JAKAB András: 2. § ”[Alkotmányos alapelvek, az ellenállási jog]” In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (I.). Budapest, Századvég, 2009. 186-187.

²¹ Judith SHKLAR: Politikaelmélet és joguralom In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rechtsstaat és a Rule of Law irodalmának köréből*. Budapest, ELTE Tempus, 1995. 292.

²² GYÖRFI – JAKAB i.m. 187.

Elsősorban a német jogirodalomban vannak erős hagyományai annak, hogy a fennálló társadalmi rendhez való viszony szerint megkülönböztetik a *status quo* fenntartásában érdekelt *polgári jogállamfelfogást*, és az ezzel szemben álló *szociális jogállamfelfogást*, mely a társadalmi igazságosság érvényre juttatása érdekében lehetségesnek tekinti az állami beavatkozást a fennálló társadalmi rendbe például az esélyegyenlőség pozitív jogalkotás (pozitív diszkrimináció) révén történő érvényesítésével.²³ A magyar jogirodalomban találkozhatunk olyan felfogással is, mely egyenesen a jogállamiság négy eltérő, az ún. liberális, a szubsztantív, a formális és a demokratikus (szociális) modelljét különbözteti meg.²⁴

II.1. A jogállamiság eszménye

A jogállamiság az állami hatalomgyakorlás joghoz kötöttségét és a jog szabályainak elsődlegességét jelenti az önkényes (diszkrecionális) hatalomgyakorlással szemben, mely utóbbi csak szűk körben, jogszabályok által korlátozottan jelenhet meg.²⁵ A jogállamiság a jogi szabályozás által „elviselhető mértékűvé korlátozza a hatalomgyakorlás szabadságát”.²⁶

A jogállamiság *formális* követelményeit tekintve úgy korlátozza az állami hatalom gyakorlását, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás érvényességi mércéjévé különböző alapelveket tesz, melyek egyetemes eredője a formális jogbiztonság. A jogalkotás és a jogalkalmazás alaki, eljárásjogi kötöttségeinek célja tehát a jogbiztonság érvényesülése.

A jogállamiság *tartalmi* követelményeit tekintve úgy korlátozza az állami hatalom gyakorlását, hogy a zsarnokság elkerülése végett a hatalmat megosztja különböző intézményes szervezetek között, és pontosan, kizárólagosan és feltétlen módon meghatározza az egyes hatalmat gyakorló intézmények, szervezetek és személyek hatáskörét.²⁷ Ez a hatalommegosztás doktrínája, melyről a későbbiekben lesz szó. A hatalommegosztás és jogállamiság fogalma tehát a rész és egész metaforájával írható le.

Az állami szervek döntéshozatalát a jog előírásai zárják keretek közé, a jog alapelvei pedig magát az önkényt korlátozzák.²⁸ A jogszabályok alkalmazásához kötött hatalomgyakorlás pedig korlátozza az állami szervek szóba jöhet érvkészetét az adott döntésük

²³ GYÖRFI – JAKAB i.m. 226-227.

²⁴ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 249-257.

²⁵ VARGA ZS. (2015) i.m. 11.

²⁶ SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 257.

²⁷ VARGA ZS. (2015) i.m. 45.

²⁸ SAJÓ i.m. 257.

megindokolásakor, így pedig a lehetséges döntési alternatívák száma is a jog által korlátozottá válik.²⁹

Az Alkotmánybíróság azt is deklarálta, hogy a jogállamiság a függetlenséggel és a demokráciával együtt a köztársaság alapértékét képezi.³⁰ A testület azt is kinyilvánította, hogy a békés rendszerváltással „*jogállami forradalom*” zajlott le, „*Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre*”.³¹ Az Alkotmánybíróság ezen nagy horderejű határozatai az 1989-es és 1990-es alkotmányrevíziót követő bizalmatlansággal teli politikai klíma idején születtek, amikor ugyanis a kétharmados többséggel nem rendelkező kormánykoalíció képtelen volt dűlőre jutni a minősített többséget igénylő jogszabály módosításokról az ellenzékkel, az első Alkotmánybíróság aktivizmusával és jogfejlesztő tevékenységével munkálta ki a jogállamiság fogalmi doktrínáját.³² Az Alkotmánybíróság első elnöke, Sólyom László meghatározó szerepet játszott ebben a folyamatban. A jogállami forradalom olyan paradox fogalom lett, mely szembeállítja egymással a legitimitást és a legalitást, kiállva a jogfolytonosság, a rendszerváltás előtt megalkotott és a rendszerváltás folyamatát követően is hatályban maradt jogszabályok kontinuitása mellett, ez a felfogás ugyanakkor nem tekinti legitimnek a kommunista diktatúra rendszerét, elutasítván az esetleges restaurációs kísérleteket és kiállván a „*rendszerváltás jövőorientált koncepciója*” mellett.³³

A jogállamiság és a hatalommegosztás együttes érvényesülésükkel zárják ki mind az egyén zsarnokságának kialakulását, mind pedig azt, hogy a demokrácia a többség diktatúrájává fajuljon. A jog uralma azzal az ígérettel kecsegtet, hogy a társadalom, a politikai közösség tagjai nem az egyes vezetők önkényes hatalmának, hanem a törvényeknek alávetve alakíthatják sorsukat, másfelől a törvények uralma kiszámíthatóan garantálja az egyének számára alanyi jogosultságaik érvényesíthetőségét.³⁴

A jogállamiság azonban nem válhat totális, abszolút, korlátozhatatlan és kizárólagos princípiummá, mert azzal éppen eredeti funkcióját veszítené el. A jogpozitvizmus által, élve a jog zárt rendszerként való tételezésének fikciójával, a kiszámítható döntést, a jogbiztonságot kell számon kérnünk a könnyen parttalaná váló „szabad kártyás” bírói aktivizmussal,

²⁹ GYÖRFI – JAKAB i.m. 191.

³⁰ 9/1992. (I.30.) AB határozat

³¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

³² STUMPF István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014. 230.

³³ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 686-687.

³⁴ GYÖRFI – JAKAB i.m. 192-193.

jogállamiság értelmezéssel szemben.³⁵ A természetjogi elvekből következő materiális igazságosság által pedig érvényre juttatható a méltányosság az egyes egyének felé a szemben jogállami dogmatika „*életidegen merevségével*” és az „*önkényt felváltó érzéketlen formáival*”.³⁶

II.2. A jogállamiság gyakorlati megvalósulásának történeti, nemzeti alternatívái

Az állami hatalomgyakorlás korlátozására, és joghoz kötésére három, eszközrendszerét tekintve különböző, eredményeit nézve közel azonos változat jött létre. Az angol, a francia és a német megoldást is alapvetően befolyásolta a felvilágosodás eszmerendszere, és a különböző országok eltérő közjogi hagyományai.³⁷ A magyar jogállamiság értelmezések a modern alkotmányossági diszciplína részeként mindhárom nemzeti, történeti hagyományból merítenek.³⁸

II.2.1. Az angol Rule of law (joguralom) elve

A *Rule of law* (joguralom) elve a *common law* jogrendszerben gyökerezik, és a XVII.-XVIII. századi Anglia sajátos társadalmi-politikai viszonyai között jegecesedett ki. Az angol *common law* precedensjogi rendszerében írott, ha nem áll rendelkezésre írott, kodifikált jog, akkor az alanyi jogosultság érvényesítése, illetve a bírói ítékezés során a korábbi bírósági döntés ésszerűségére (*reason*) lehet hivatkozni, melynek alapját nem egy kodifikált norma, hanem a jogi-jogászi racionalitás (*ratio decidendi*) képezi.³⁹ *Sir Edward Coke* kora újkori angol főbíró szerint ez a jogi ésszerűség (*reason*) biztosítja a *common law* alapján ítélező bíró elsőbbségét a politikai hatalomgyakorlással szemben. *James Harrington* Cromwell-párti republikánus szerző *Oceana* (1656) című utópiájában⁴⁰ pedig különbséget tesz a politikai cselekvések két eltérő oldala, a bölcsesség (*wisdom*) és az érdek (*interest*) között.⁴¹

A *common law* elsőbbségének elve összeütközésben állhat a parlamenti szuverenitás, szupremácia eszméjével, a joguralom legnagyobb teoretikusa, *A.V. Dicey* szerint azonban „*a parlamenti szuverenitás kedvez az országos jog uralmának.*”⁴² A két elv közötti konfliktus feloldása *Dicey* szerint az, hogy a parlamenti törvényalkotás csak három szereplője, az angol

³⁵ VARGA ZS. (2015) i.m. 25-26.

³⁶ SAJÓ i.m. 260.

³⁷ VARGA ZS. (2015) i.m. 43.

³⁸ VARGA ZS. (2015) i.m. 57.

³⁹ TAMÁS i.m. 258.

⁴⁰ James HARRINGTON: 'The Commonwealth of Oceana' and 'A System of Politics', Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁴¹ TAKÁCS Albert i.m. 95-96.

⁴² A. V. DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902. 326.

Parlament két kamarája, a népképviselői Képviselőház, az egészen 2009-ig a legfőbb ítélkezési fórumként is működő arisztokratikus második kamara, a Lordok Háza, valamint az uralkodó együttes közreműködésével lehetséges. Az uralkodó a törvények szentesítésével vesz részt a jogalkotásban⁴³, ez az ún. *soverignty of the King/Quenn in the Parliament* elve.

Az angol-brit alkotmányos rendszerben, szemben Montesquieu megfigyeléseivel, a Parlament jogalkotási szupremáciája és kormányzási tilalma ellenére, a különböző hatalmi ágak és funkciók meglehetősen nagymértékben összefonódtak.⁴⁴ Azt már említettük, hogy a mindenkor uralkodó a *King/Quenn in Parliament* elv értelmében része a törvényhozó hatalomnak, a második kamara elnöke, a lordkancellár, egyben a legfőbb ítélkezési fórum feje, és a kormány tagja is volt.⁴⁵ A Lordok Háza 2009-ig látta el a legfelső bíróság funkcióit, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom összefonódását pedig azt mutatja, hogy a westminsteri típusú brit parlamentarizmusban a Kormány tagjai egyben alsóházi képviselők is.⁴⁶

A *Rule of law* elve alapján mindenki egyenlő a bíróság előtt, így egészen a legutóbbi idők nem létezett elkülönített közigazgatási bíróság, a kormányzat és a Parlament döntései pedig megtámadhatóak a rendes bíróságok előtt, így a kartális alkotmány hiánya okán sincsen elkülönített alkotmánybírói testületi fórum. Az írott jog másodlagossága okán, az alanyi jogok érvényesítése érdekében meghozott bírósági ítéletek jogfejlesztő hatása érvényesül elsősorban a magánjogban, szűkebb körben a közjogban mind a mai napig.⁴⁷

A Parlament és a Kormány összefonódása, és egymástól való függősége, valamint a független bíróságok széleskörű jogfejlesztő és ítélkezési lehetősége biztosítja a jog elsődlegességét az esetleges kormányzati önkényel szemben.

Kartális alkotmány híján az Egyesült Királyság történeti alkotmánya nem a törvényhozás „ajándéka”, és a Parlament nem is módosíthatja azt megfelelő többség birtokában. A brit alkotmány a bíróságok releváns ítéleteinek, jognyilatkozatoknak⁴⁸ és törvényeknek⁴⁹ a

⁴³ Mára ez a funkciója formálissá vált.

⁴⁴ SÁRI i.m. 25-27.

⁴⁵ Ld. bővebben HILARIE BARNETT: *Constitutional and Administrative Law*. London, Sidney: Cavendish Publishing Ltd. 2001.

⁴⁶ ERIC BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998. 131. és 141.

⁴⁷ TAMÁS i.m. 260.

⁴⁸ Pl. Magna Charta Libertatum (1215) és a Bill of Rights (1689)

⁴⁹ Pl. Human Rights Act (1998)

gyűjteménye, melynek koherenciáját a common law jogrendszer és a joguralom doktrínája biztosítja.⁵⁰

II.2.2. A francia *Constitutionnalisme* (konstitucionalizmus) doktrínája

A francia abszolutizmus, az *ancien regime* idején az angol *common law* bíraskodással szemben a francia bíróságok nem tudták érdemben korlátozni az uralkodói hatalomgyakorlást, ehelyett beépültek az abszolút monarchia intézményi rendszerébe, melyet szemben Angliával, egy kiterjedt bürokratikus államapparátus tartott össze.⁵¹ A vagyonos nemesség és polgárság által megvásárolható bírói állások és a bírósági korrupció pedig a későbbi forradalmárok szemében gyűlöltté tette a bírósági rendszert, az 1789-es francia forradalmat követően pedig a montesquieu elvek mentén gátat szabtak az aktivista bírói jogalkotásnak, hogy a bírák szerepe, mint „a törvények szája”, csupán a pozitív jogalkalmazásra korlátozódjék.⁵²

A francia forradalom vezetőinek gondolkodására termékenyen hatott *Rousseau* teóriája, aki a *volonté générale* (általános közakarat) fikciójára építve abszolutizálta a népszuverenitást és tagadta a hatalommegosztást.⁵³ Valószínűsíthetően *Rousseau* nyomán, de a montesquieu hatalommegosztásra hivatkozva 1790-től kezdve tilalmazott volt a rendes bíróságok számára a közigazgatás bírói ellenőrzése. Bonaparte Napóleon 1799-es konzuli alkotmánya pedig létrehozta a ma is működő Államtanácsot (*Conseil d'Etat*). A független, de intézményileg a végrehajtó hatalom részét képező Államtanács kontrollszerepe kettős: a közigazgatás aktusainak és szereplőinek kizárólagos bíróságos ellenőrzése,⁵⁴ valamint a jogszabályok előzetes, alkotmányossági szempontból történő, nem kötelező erejű véleményezése a kormányzat részére.⁵⁵ A francia rendszerben az alkotmánybírói feladatokat, főként előzetes normakontrollt ellátó Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) csak 1958-ban, az V. Köztársaság Alkotmányával intézményesült. *De Gaulle* elnök eredetileg az Alkotmánytanács felállításával a Nemzetgyűlés hatalmát kívánta korlátozni, a testület azonban egy 1971-es határozatával az alkotmány részévé tette az 1789-es *Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának* az 1946-os alkotmány által pontosított szövegét, és innentől kezdve

⁵⁰ VARGA ZS. (2015) i.m. 53-55.

⁵¹ SÁRI i. 55.

⁵² SAJÓ i.m. 271.

⁵³ CSINK (2014) i.m. 15-16.

⁵⁴ SÁRI i.m. 63.

⁵⁵ „Nem azonos startvonalról indulunk” – interjú TRÓCSÁNYI Lászlóval In MOLNÁR Benedek-NÉMETH Márton-TÓTH Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény- Interjúkötet hazánk új Alkotmányáról*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 83.

széleskörű alapjogi bíráskodást folytat.⁵⁶ A Nyilatkozat XVI. cikkében az alkotmányosság alapkövetelményének tekinti a végrehajtó és a törvényhozó hatalom megosztását. A rigorózus hatalommegosztás megnyilvánulása a már fentebb említett, a rendes bíróságokra bízott általános igazságszolgáltatás, valamint az Államtanácsra, mint külön bíróságra bízott közigazgatási bíráskodás merev különválasztása. A francia alkotmányban nem jelenik meg a jogállamiság normatív fogalma, így a francia közjogi berendezkedés alapját az alkotmányosság doktrínája képezi.⁵⁷

II.2.3. A német *Rechtsstaat* (jogállam) elmélete

A német *Rechtsstaat* (jogállam) doktrínája az angol és francia modelleknél később, a XIX. században jelent meg a közjogtudományban. Megjelenési formáját tekintve egymástól bizonyos fokig eltérő teóriák összessége, melyben a jogállamot az egyeduralom önkényére épülő rendőrállammal (*Polizeistaat*) állítják szembe. A jogállami eszmerendszer gyökerei a német felvilágosodásig nyúlnak vissza. G. W. F. Hegel a liberalizmus individualizmusát kritizálja, mert szerinte a kormányzat vezetőinek egyéni érdekérvényesítése nincsen tekintettel a széles néptömegek akaratára, így pedig a liberalizmus önmagában nem tudja a szabadságot garantálni.⁵⁸ Immanuel Kant pedig a demokrácia eszméjét kritizálta hasonló szellemben.

A német jogállami doktrína megalapozói *Friedrich Julius Stahl*, *Rudolf von Gneist*⁵⁹ és mindenekelőtt *Robert von Mohl*⁶⁰ voltak.⁶¹

A német jogállami doktrína nem intézményi megoldásokban gondolkodik, így a jogállam megvalósításának eszközét nem a hatalommegosztásban és egy sajátos kormányformában (parlamentarizmus- prezidencializmus) látja. *Mohl* szerint a főhatalom érvényesítésének keretét az állam, eszközét pedig a jog adja, az állam elsődleges feladata pedig jogrendjének érvényre juttatása, az állami hatalomgyakorlás tehát csak jogi eszközökkel lehetséges. A *Rechtsstaat* fogalma tehát normatív, középpontjában pedig az egyén és az állam viszonya áll, az államnak pedig szubsztantív szabadságjogokat kell biztosítania polgárai számára.⁶² *Mohl* taxatív felsorolással kísérel meg bemutatni, hogy egy jogállamban milyen jogok illetik meg a

⁵⁶ SAJÓ i.m. 295.

⁵⁷ VARGA ZS. (2015) i.m. 44.

⁵⁸ Ld. bővebben Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *Előadások a világtörténet filozófiájáról*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979.

⁵⁹ Ld. még Rudolf von GNEIST: *A jogállam, történeti és bölcséleti értelemben* In Takács Péter (1995) i.m. 37-49.

⁶⁰ Ld. még Robert von MOHL: *Jogállam* In TAKÁCS Péter (1995) i.m. 31-37.

⁶¹ TAMÁS i.m. 246-247.

⁶² VARGA ZS. (2015) i.m. 55-57.

polgárokat. A jogállam morális kritériumai között olya első generációs emberi jogokat említ meg, mint a gondolat közlésének szabadsága, a közügyekben való részvétel és az egyesülési jog, a vallásgyakorlás szabadsága, a szabad mozgás joga, a törvény előtti egyenlőség, még általánosságban az életvitel és az életcélok szabad megválasztásának joga (törvényes keretek között). *Mohl* felsorolása azonban minden szándéka ellenére csupán exemplatív, példálódzó jellegű, hiszen felsorolása merőben önkényes, az első generációs alapjogok közül például nem jelenik meg benne a sajtószabadság.⁶³ A jogállami doktrína részét képezi az arányosság, az arányos intézkedések elve is, mely már a XVIII. századi felvilágosult abszolutista uralkodó, *II. (Nagy) Frigyes* porosz király kódexében (*Allgemeines Landrecht*) is megjelent a rendészeti jogok gyakorlásának körében.⁶⁴

A német egység igényének nem felelt meg a hatalommegosztás elve, mely a kortársak szerint nem segítette volna a sok száz kis német államalakulat centrális irányítását. *Gneist* kiemeli a professzionális hivatalnoki kar fontos szerepét a porosz-német államigazgatásban, a jogállami doktrína ezért is a közigazgatási jogban jutott kifejezésre. A jogállami törvényes rend részét képezik azok a szubsztantív szabadságjogok, melyeket az államapparátus működése során is érvényesíteni kell, ennek ellenőrzése pedig az elkülönült közigazgatási bíraskodás útján lehetséges. Ez hasonlóságban áll a francia konstitucionalizmus megoldásával, az indokolás érvrendszere azonban merőben eltér attól.⁶⁵

A német alkotmány is előírja, hogy a végrehajtó hatalomnak és az igazságszolgáltatásnak,⁶⁶ valamint a Német Szövetségi Köztársaság tagállamainak⁶⁷ a jogállamisággal összhangban kell működniük.

II.3. A materiális jogállamiság elemei

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában a jogállamiság fogalmát csak formális joguralomként tartotta értelmezhetőnek a német jogdogmatikával érvelve azzal az indokkal, hogy a '89-es alkotmányrevízió után a magyar Alkotmány nem tette magáévá az ún. szociális jogállamfelfogást. Ezt az jelentette, hogy a Sólyom László vezette első Alkotmánybíróság értelmezésében a korábban hatályos Alkotmány preambulumban található „szociális

⁶³ GYÖRFI – JAKAB i.m. 226-227.

⁶⁴ SAJÓ i.m. 263.

⁶⁵ SÁRI i.m. 67-68.

⁶⁶ „A törvényhozást az alkotmányos rend, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást a törvény és jog köti.”, Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (a továbbiakban: Grundgesetz) 20. cikk (3) bek.

⁶⁷ „A tartományok alkotmányos rendje összhangban kell, hogy álljon a jelen alaptörvény értelmében felfogott köztársasági, demokratikus és szociális jogállam alapelveivel.”, Grundgesetz 28. cikk (1) bek.

piacgazdaságot megvalósító jogállamba való átmenet” fordulat csak államcélként tételezhető fel, formailag a preambulumból nem vezethető le alkotmányos alapjog, tartalmilag a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállam és a szociális jogállam közé nem tehető egyenlőségjel, így a szociális biztonság sem lehetett része az Alkotmány jogállamiság fogalmának.⁶⁸ Ezt a tényt ugyanakkor cizellálja, hogy a magyar alkotmánybírák a szociális jogállam tagadása mellett az Alkotmány szociális jogokat biztosító passzusait hasonlóan értelmezték ahhoz, ahogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) az Grundgesetz részeként deklarált szociális jogállam fogalmából „kiolvasztotta” azokat a szociális jogokat, melyeket viszont a német alaptörvény tételesen nem tartalmaz. A liberális jogállami radikalizmus paradigmaticus korszelleméből, vagy a rendszerváltás utáni Magyarország gazdasági válsághelyzetéből is következhetett az, hogy az első Alkotmánybíróság aktivista módon „szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való átmenet” fordulatból nem vezette le alkotmánybírói jogfejlesztéssel a szociális jogállam doktrínáját.⁶⁹

A vonatkozó alkotmánybírói határozat szerint tartalmi kérdésekben főszabályként csak más alkotmányos jogokat lehetséges felhívni, a jogállamiság elvére pedig csak szubszidiárius, kiegészítő jelleggel lehet hivatkozni, amennyiben az Alkotmányból az adott kérdésben más hivatkozható alapjog nem vezethető le.⁷⁰ Ezzel gyakorlatilag csak a jogbiztonság eszményét és az abból levezethető elveket fogadta el a magyar jogállamiság doktrína fogalmi elemeként. Az Alkotmánybíróság másik híres határozatában az igazságtételi törvény alkotmányellenességét mondta ki. A konkrét esetben a büntető anyagi jogi visszaható hatály szigorú tilalmára hivatkozva a formális jogbiztonságot egyértelműen a materiális igazságosság elé helyezte,⁷¹ ezáltal pedig a jogi pozitivisták felfogásának adott prioritást szemben a természetjoggal.⁷²

Egyetértünk azokkal a véleményekkel, mely szerint zavaros és kétértelmű az alkotmánybírói gyakorlat, mely a jogállamiság princípiumát formális joguralomként felfogva, abból kiemelve abszolutizálja a jogbiztonságot, másrészt viszont a jogállamiság elvét csupán szubszidiárius jelleggel lehet felhívni, más vonatkozó alapjog hiányában.⁷³

⁶⁸ TÉGLÁSI András: *A szociális jogok alkotmányos védelme — különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére*. Budapest: Dialóg Campus, 2019. 109-110.

⁶⁹ Uo. 37-38.

⁷⁰ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

⁷¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁷² STUMPF i.m. 232.

⁷³ VARGA ZS. (2015) i.m. 105.

Ennek egyik indoka az lehetett, hogy a jogállamiság elvére való „szabad kártyás” hivatkozással ne váljon parttalanná az ún. *actio popularis* lehetősége, melyet az Alaptörvény⁷⁴ és az új alkotmánybíróági törvény már nem biztosít.⁷⁵ Azt is fontos leszögezni, hogy Alkotmánybíróság azon megállapítása, hogy a jogbiztonság mindig objektív érték, az igazságosság pedig pusztán csak szubjektív lehet, maga is szubjektív értékválasztás. Ennek alátámasztására elegendő csupán arra hivatkozni, hogy a cseh és a német Alkotmánybíróságok a kommunista diktatúrák hatalombirtokosai által elkövetett, a szocialista jogrend szerint legális bűncselekmények üldözését, az ún. igazságtételt általános érvennyel lehetségesnek tekintették a Radbruch-formula alkalmazásával.⁷⁶ Vitatható az Alkotmánybíróság érvelésében az a tétel is, hogy a közömbös az a jogtechnika, mely által lehetővé válik egy, a totális diktatúrában legális cselekmény visszaható hatályú büntethetősége, hiszen a nemzetközi büntetőjogban is vannak erre bevett megoldások.⁷⁷

Az Alkotmánybíróság tehát az adott történelmi szituációban, a korábbi Alkotmány rendelkezéseit alapul véve tehát fontosabbnak tekintette a legalitást a legitimitásnál, a kontinuitást a diszkontinuitásnál, a formális jogbiztonságot a materiális igazságosságnál.

Az Alaptörvény negyedik módosításával bekerült a normaszövegbe a kommunista diktatúra alatt elkövetett, politikai okokból nem üldözött, a kommunista hatalombirtokosok által elkövetett bűnök el nem évülhetősége,⁷⁸ ez pedig álláspontunk szerint felülírja az Alkotmánybíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát. Az Alaptörvény U) cikkének nem lehet más alapja, mint a materiális igazságosság eszményének érvényesítése, mely így az Alaptörvény normaszövegéből is levezethetővé válik. Figyelemreméltó, hogy az Alaptörvény módosító javaslatának részletes indokolásában is a demokratikus jogállamra való hivatkozás jelent meg az U) cikk normaszövegbe történő inkorporációjának indokaként.⁷⁹

Álláspontunk szerint a jogállamiságnak egyértelműen részét képező törvény előtti egyenlőség nem feltétlenül következik az eszmény formális felfogásából, az ún. Radbruch-formula alkalmazásával pedig – mely a német Alkotmánybíróság igazságtételről szóló határozataiban megjelent, a magyaréban nem – az objektív igazságosság természetjogi eredetű elve, ha

⁷⁴ Alaptörvény. 24. cikk (2) bek. c)-d) pont

⁷⁵ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bek.

⁷⁶ Ld. bővebben VARGA Csaba (szerk.): *Igazságtétel jogállamban- német és cseh dokumentumok*. Budapest, Szent István Társulat, 2006.

⁷⁷ GYÓRFI – JAKAB i.m. 204-205.

⁷⁸ Alaptörvény U) cikk (6) bek.

⁷⁹ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására irányuló javaslat (iromány) 19. <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf> (2016.03.27.-ei letöltési állapot)

megszorításokkal is, de a pozitív jogban is elfogadottá vált. Ezáltal pedig a jogállamiság eszményének tartalmi elemei között szerepeltetnünk kell az igazságosságot is. Az igazságosságból levezethető a jogegyenlőség is, melynek formális érvényesülését pedig a jogbiztonság és az abból levezethető elvek garantálják. A formális jogállamiság elemei között szereplő szerzett jogok védelme is természetjogi eredetű, és ez az elv nem következik pusztán a jogbiztonságból, hanem elsősorban az igazságosságból eredeztethető.⁸⁰

A jogállamiság eszménye és formális követelményei csak a hatalommegosztás rendszerének intézményesülésével érvényesülhetnek, ezért a jogállamiság tartalmi oldalának másik fő elemét a hatalommegosztás képezi. Az, különösen a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat tükrében⁸¹ vitatható, hogy az alkotmányos alapjogi katalógusban szereplő vagy azokból levezethető emberi jogok tiszteletben tartása részét képezné a jogállamiság materiális fogalmának.⁸² Az alapjogok tiszteletben tartása sokkal inkább az alkotmányosság fogalmából vezethető le, mely a jogállamiságot is magában foglalja, ám tágabb annál.⁸³

II.4. A formális jogállamiság elemei

A jogállamiság a jog belső erkölcsének eszménye is lehet, amennyiben a jogot olyan eszköznek tekintjük, mely különböző, egymástól eltérő célok szolgálatába állítható. Abban az esetben is, ha a jogalkotást függetlenítjük a jogpolitikai céloktól, a joggal, mint eszközzel szemben is felállíthatóak követelmények,⁸⁴ melyeket elsősorban a jogalkotás, de a jogalkalmazás során is érvényesíteni kell.

A formális jogállamiság, a jogbiztonság által érvényesíthetőek a gyakorlatban a materiális jogállamiság és az alkotmányosság elvei. Merész példával élve, az 1936-os sztálini alkotmány és a korábbi magyar népköztársasági Alkotmány, az 1949. évi XX. törvény eredeti szövegét is hiába hirdették az akkori világ egyik legdemokratikusabb, az alkotmányosság és jogállamiság tartalmi kritériumait magában hordozó dokumentumaként, ha ez a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesült, sőt a gyakorlat éppen e fiktív alkotmány elveinek teljes semmibe vételét jelentette.

A jogbiztonság és az annak érvényesülését szolgáló elvek az állami hatalomgyakorlás formális korlátját képezik. A materiális jogbiztonság azt mondja meg, hogy mit kell tenni az

⁸⁰ GYÖRFI – JAKAB i.m. 218-221.

⁸¹ 36/1992 (VI.10.) AB határozat

⁸² GYÖRFI – JAKAB i.m. 230.

⁸³ SAJÓ i.m. 259-260.

⁸⁴ Lon FULLER: Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot In TAKÁCS Péter (1995) i.m. 111-115.

államnak, míg a formális jogbiztonság azt írja elő, hogy ezt hogyan, milyen alaki-eljárásjogi keretek között kell tennie az államnak.⁸⁵

A formális jogállamiság központi eszménye a jogbiztonság, tartalmi elemeit pedig azok az eljárásjogi jellegű, garanciális elvek képezik, melyek a formális jogállamiság, vagyis a jogbiztonság érvényesüléséhez szükségesek.

A formális jogállamiságot kifejező jogbiztonság érvényesüléséhez szükséges a szabályokhoz kötött közhatalomgyakorlás, e szabályok tekintetében a normavilágosság követelménye és a jogforrási hierarchia érvényesülése, melyek hozzájárulnak a jogrendszer minimális hatékonyságához és stabilitásához. A jogrendszer minimális stabilitásához kapcsolódik a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Továbbá a jogbiztonság gyakorlati érvényesülését szolgálja a bírósághoz fordulás és a tisztességes eljáráshoz való jog, mely jogági szinten büntetőjogi garanciális elvekben is megjelenik. A jogbiztonságból következik a bizalomvédelem, a szerzett jogok védelme is, mely egyfajta alapjogi garanciaként a folyamatban lévő eljárások tekintetében a jog állandóságába vetett jogalkalmazói bizalom kifejezését is szolgálja. A formális jogállamiság elvéből következik a közhatalom csak normatív szabályok által, azokhoz kötve gyakorolható, ezek pedig az Alaptörvényben zárt taxáció által nevesített jogszabályok,⁸⁶ valamint a normatív határozat és a normatív utasítás, mint a jogalkotási törvényben szereplő közjogi szervezetszabályozó eszközök.⁸⁷ Az Alaptörvény saját magáról deklarálja, hogy nem jogszabály,⁸⁸ a jogszabályokkal együtt viszont általánosan kötelező magatartási szabály. A jogszabályok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel,⁸⁹ közülük a legmagasabb rendű a törvény, az Alaptörvény zárt taxációjának sorrendisége pedig a jogforrási hierarchiát fejezi ki.⁹⁰ A jogforrási hierarchia meglétét és érvényesülését tehát a formális jogállamiság elemei között kell számba vennünk.⁹¹ Az Alaptörvénynél a célja szerinti, teleológiai értelmezést kell alkalmazni, összhangban „*történeti alkotmányunk vívmányaival*”, és a preambulumbként funkcionáló Nemzeti Hitvallással.⁹² A magyar történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozás az Alaptörvény

⁸⁵ GYÖRFI – JAKAB i.m. 191.

⁸⁶ Alaptörvény T) cikk (2) bek.

⁸⁷ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban: Jat.) 1. § (1) bek. A korábbi, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény még az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként említette a közjogi szervezetszabályozó eszközöket.

⁸⁸ Alaptörvény R) cikk (2) bek.

⁸⁹ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

⁹⁰ Alaptörvény T) cikk (2) bek.

⁹¹ TAMÁS i.m. 246.

⁹² Alaptörvény R) cikk (3) bek.

hatályba lépését követően, az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig csak néhány esetben⁹³ történt meg, például a bírói hivatás felső korhatárára vonatkozó törvény⁹⁴ alaptörvényellenességét megindokoló érvelés részeként egy 1869-es és egy 1872-es törvénycikkre való hivatkozás.⁹⁵

Az első Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kimondta, hogy *„a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”*⁹⁶

Érvényes jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz csak az Alaptörvényben és a jogszabályokban előírt formalizált jogalkotási eljárásban keletkezhet az adott jogszabályra nézve előírt alakisági követelmények betartásával. A törvényalkotási eljárásról, annak érvényességi kelleiről például az Alaptörvény, a Jat., az országgyűlésről szóló törvény⁹⁷ és a Házsabály⁹⁸ rendelkezik. A formalizált jogalkotási eljárás megsértése az ún. közjogi érvénytelenséget vonhatja maga után.⁹⁹ A közjogi érvénytelenség fontosságát mutatja, hogy az Alkotmánybíróság *„a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények”* megsértése esetén magát az Alaptörvény módosítását is alaptörvényellenesnek találhatja.¹⁰⁰

Garanciális elvárás, hogy a kivételes állapotokra vonatkozó különleges jogrendet alkotmányos szinten kell szabályozni, ebbe beleértvén az alapjogok korlátozásának határait, valamint a különleges jogrend idején az általánostól eltérő speciális jogalkotási eljárásokat és produktumokat.¹⁰¹

Az Alaptörvény vagy törvény által delegált jogalkotás esetén a felhatalmazó szabályban egyértelműen le kell fektetni a felhatalmazás terjedelmét a származékos hatáskörben történő

⁹³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

⁹⁴ Az AB a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § ha) pontját, valamint 230. §-át találta alaptörvényellenesnek.

⁹⁵ Ld. bővebben CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól - Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4. 9. <https://www.jema.hu/article.php?c=193> (2016.03.27.-ei letöltési állapot)

⁹⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat 1. pontja

⁹⁷ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.)

⁹⁸ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről (Hsz.)

⁹⁹ GYÖRFI – JAKAB i.m. 196-197.

¹⁰⁰ Alaptörvény 24. cikk (5) – (6) bek.

¹⁰¹ GYÖRFI – JAKAB i.m. 200-202.

jogalkotás számára, valamint a felhatalmazott jogszabályban is nevesíteni kell a felhatalmazás alapját.¹⁰²

A jogbiztonság eszményéből több olyan követelmény vezethető le a jogalkotási eljárásra nézve, melyek célja a jogkövetés megkönnyítése a jogalkalmazó szervek és az állampolgárok számára.

Fontos, hogy a jogforrási hierarchia és a normakollíziós szabályok¹⁰³ segítségével a jogalkalmazó szervezetek és a jogkövető állampolgárok egyértelműen, áttekinthető és követhető módon ki tudják választani az adott esetben alkalmazandó normát.

A normavilágosság követelményéből következik, hogy a jogszabály nyelvtani szerkezete nem lehet feleslegesen bonyolult, szellemi nehézséget okozván a jogalkalmazás során a jogkövető állampolgároknak. Az értelmező rendelkezések segítik a normavilágosság követelmények érvényesülését, de nem kötelező kellékei a jogszabályoknak. A jogfogalmaknak kellően általánosnak kell lenniük, hogy ne váljanak kazuisztikussá, ugyanakkor a túl széleskörű, önkényes jogalkalmazást lehetővé tevő „gumiszabályok” alkotmányellenesek lehetnek.¹⁰⁴ A normavilágosság elve a közigazgatás egyedi aktusaira is vonatkozik.¹⁰⁵

Az alkalmazandó norma kiválaszthatóságának egyértelműsége és a normavilágosság érvényesülése egyaránt hozzájárulnak a jogrendszer minimálisan elvárható, tehát nem százszázalékos hatékonyságához, ennek a hatékonyságnak pedig a jogalkotás és a jogalkalmazás során egyaránt ténylegesen érvényre kell jutnia. A jogrendszer hatékonyságát és a jogbiztonság érvényesülését szolgálja a jogkövetés által továbbá az, hogy a normákat a hivatalos lapban ki kell hirdetni, és a hivatalos lapot széles körben elérhetővé kell tenni.¹⁰⁶ Magyarországon ezt a követelményt szolgálja az ingyenes internetes Nemzeti Jogszabálytár,¹⁰⁷ valamint az, hogy a Magyar Közlöny lapszámait a világhálón ingyenesen elérhetőek.¹⁰⁸

A jogbiztonság megkívánja a jogrendszer minimális stabilitását, melyből következik a fokozatos és a jogalkalmazók számára kiszámítható jogalkotás követelménye, melyhez hozzátartozik a kellő felkészülési idő. A kellő felkészülési idő az *ex nunc* időbeli hatályú

¹⁰² CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest, Pázmány Press, 2014. 35-36.

¹⁰³ Ezek a *Lex specialis derogat legi generali* (a különös szabály lerontja az általános szabályt) és a *Lex posterior derogat legi anteriori* (a későbbi szabály lerontja a korábbi szabály hatályát).

¹⁰⁴ Ld. 34/1994. (VI.24.) AB határozat

¹⁰⁵ GYÖRFI – JAKAB i.m. 212-215.

¹⁰⁶ Uo. 206-207. és 222.

¹⁰⁷ <http://njt.hu/>

¹⁰⁸ <http://www.magyarokozlony.hu/>

jogalkotásnál megkérdőjelezhető, ezért is preferálható a *pro futuro* hatályú jogalkotás ebből az elvből következően.

A folyamatban lévő jogviszonyokat befolyásoló jogalkotáshoz kapcsolódik a bizalomvédelem elve, mely a jog állandóságába vetett jogalkalmazói bizalmat fejezi ki, és amelyről feltételezhető, hogy az érdekelt jogalany jelentős döntésének meghozatalában befolyásolhatta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a bizalomvédelemhez kapcsolódóan a szerzett jogok védelmét bizonyos szociális ellátások esetében ismerte el, ezek pedig bizonyos nyugdíjjogosultságok, valamint a gyermekvállaláshoz kapcsolódóan a családi pótlék és terhességi gyermekágyi segély. A testület ilyenek ítélte meg még a rövid távú adókedvezményekre vonatkozó „várományt” is.¹⁰⁹ A szerzett jogok elismerése nem jelenti azok korlátozhatatlanságát, ennek alapját képezheti például a társadalombiztosítási rendszer fenntarthatóságának igénye. Az Alkotmánybíróságnak ilyen esetekben mérlegelnie kell, hogy a szerzett jogok korlátozását megelőzte-e kellő felkészülési idő, illetve az adott jogosultság folyósításába vetett bizalom megfelelő döntéssel volt-e alátámasztva. Álláspontunk szerint a szerzett jogok védelme erős természetjogi gyökerei okán nemcsak a jogbiztonság, hanem a jogállamiság materiális oldalán lévő igazságosság fogalmából is levezethető.¹¹⁰

A jogbiztonságból következően a jogalkotóra ró még kötelezettséget az ún. valódi visszaható hatály tilalma, mely következetesen megjelenik az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában.¹¹¹ Kivételes esetekben ez a tilalom áttörhető, a *lex generalishoz* képest *lex specialist* jelentő büntetőjogban azonban ez az elv a büntetőjogi alapelvek által még szigorúbb érvényesülést kíván meg. A *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* jogági garanciális elvek fontosságát jelzi, hogy ezek alaptörvényi szinten, az alapjogi katalógus részeként is deklarálva lettek, csakúgy, mint a *habeas corpus* joga és a büntetőeljárás alá vont személy védelemhez való joga az eljárás minden szakaszában.¹¹²

A jogalkalmazó szervek aktusai között szükséges megkülönböztetni a közigazgatási és a bírósági eljárásokat. A közigazgatási eljárást a bírósági peres és nem peres eljárásokhoz hasonlóan¹¹³ törvényileg szabályozott eljárási keretek¹¹⁴ között szükséges lefolytatni. A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei az Alaptörvényből levezethetőek, és ezek törvényi

¹⁰⁹ Ld. 16/1996. (V.3.) AB határozat

¹¹⁰ GYÖRFI – JAKAB i.m. 215-222.

¹¹¹ 37/2011. (V. 10.) AB határozat

¹¹² Alaptörvény IV. cikk (2) bek. és Alaptörvény XXVIII. cikk (4) – (6) bek.

¹¹³ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.) és 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.)

¹¹⁴ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

szinten is deklarálva vannak.¹¹⁵ Alaptörvényi szinten vannak deklarálva a tisztességes, részrehajlás nélküli eljáráshoz és az ésszerű határidőn belüli ügyintézéshez való alanyi jogosultságok.¹¹⁶ A tisztességes eljáráshoz való jogból következően tilalmazott a közigazgatási hatóság visszaélészerű hatáskörgyakorlása és a hatóság köteles jóhiszeműen eljárni, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül.¹¹⁷ A jogszerűség elvének részeként a közigazgatási hatóság a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben köteles eljárni.¹¹⁸

A formális jogállamiságból következően a jogbiztonság érvényesülését szolgálja, hogy az Alaptörvény szintjén van deklarálva a bírósághoz forduláshoz és a jogorvoslathoz való jog. Az adott eljárást egy pártatlan és független bíróságnak, nyilvános tárgyaláson, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül kell lefolytatnia.¹¹⁹ A jogbiztonság eljárásjogi érvényesülését szolgálja a jogerő intézménye,¹²⁰ valamint a *ne bis idem* alapelve, mely alapján senkit nem lehet többször, különböző büntetőjogi eljárásokban ugyanazon cselekmény elkövetésért szankcionálni.¹²¹

II.5. Jogállamiság és alkotmányosság

A német jogállam (*Rechtsstaat*) és a francia konstitucionalizmus paradigmáitól elvonatkoztatva is megjelenik a magyar alkotmányelméletben a jogállamiság és az alkotmányosság hazánkban használatos fogalmainak elhatárolási igénye. Az alkotmányosság a jogállam formális felfogásához képest többet követelményeket fogalmaz meg, azonban az alkotmányosság és a materiális jogállam fogalom között már komoly átfedések vannak.¹²² Mi, szemben a radikális jogpozitivistákkal, azon az állásponton vagyunk, hogy bár formálisan minden alkotmánnyal rendelkező szervezett állam, a diktatórikus berendezkedésűek is alkotmányosak, az alkotmányosság eszméjének elengedhetetlenül része a jogállamiság doktrínája,¹²³ így az alkotmányosság és jogállamiság viszonya a rész és egész fogalmával írható le. A két elv elhatárolását ugyanakkor az is nehezíti, hogy az alkotmányosság és a

¹¹⁵ Ld. pl. a korábban hatályos Ket. 1. § -8. §-át vagy a jelenleg hatályos Ákr. 2. §-ában deklarált jogszerűség elvét.

¹¹⁶ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

¹¹⁷ Ákr. 2. § (2) bek. b) pont

¹¹⁸ Ákr. 2. § (2) bek. c) pont

¹¹⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bek.

¹²⁰ Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bek.

¹²¹ GYÖRFI – JAKAB i.m. 194-196.

¹²² Uo. 227-228.

¹²³ Ld. még ZLINSZKY János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.

jogállamiság teóriája jelentős mértékben átfedésben van egymással, így például mindkét fogalomnak integráns része a hatalommegosztás és a jogegyenlőség, mindkét doktrína a jog előre megfogalmazható tartalmának és az állami hatalomgyakorlás lehetséges korlátjainak a kérdésére keresi a választ, csak míg a jogállamiság középpontjában az állami hatalomgyakorlás áll, addig az alkotmányosság a jog belső tulajdonságait veszi alapul.¹²⁴ Az alkotmányosság többletjelentését a jogállamisággal szemben az adja, hogy tartalmi komponensei között megtalálható a népképviselő, a népszuverenitás elve,¹²⁵ az adott alkotmány alapjogi katalógusában szereplő emberi jogok biztosításának elve, a szupranacionális szervezetekkel való együttműködés elve, melyre azok a nemzetközi szerződések is köteleznek, melynek az adott állam részes fele, valamint az alkotmány tényleges kikényszeríthetőségének az elve, az alkotmányvédelem.¹²⁶ Egyes vélemények szerint az alkotmányosság annyival több a jogállamiságnál, hogy tartalmi szabadságjogokat is magába foglal, ily módon pedig a szigorú, objektív joguralom mellett képes érvényre juttatni az egyéni méltányosság eszméjét is. Azt azonban a hivatkozott szerző is elismeri, hogy a jogállamiság elemei közé is beépültek „*alkotmányossági és méltányossági szempontok*”.¹²⁷

II.6. Formális jogbiztonság kontra materiális igazságosság

Álláspontunk szerint, szemben az alkotmánybíróági gyakorlattal,¹²⁸ a jogállamiság fogalomnak egyenértékű összetevői a formális jogbiztonság és a materiális igazságosság, és a két érték versengése esetén nincs általános megoldás, hogy melyik élvez elsőbbséget, hanem azt az adott egyedi ügyben lehet csak eldönteni.

A formális jogállamiságból következő jogbiztonság eszményét megvalósító eljárásjogi garanciális alapelvek nélkül a gyakorlatban nem érvényesíthető a materiális jogállamiság doktrínája sem. A formális jogbiztonságból következő pártatlan, tisztességes, részleghajlás nélküli eljárás elve, a büntetőjogi garanciális elvek vagy a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem egyaránt az objektív, materiális igazságosság princípiumából vezethetőek le és annak gyakorlatban történő érvényesülését jelentik. Az esetek döntő többségében, például a jogállami átmenetet képező speciális jelenségeket leszámítva a jogállamiság materiális és formális oldalán lévő alapelvek együttes érvényesülése szükséges, hogy jogállamról lehessen

¹²⁴ VARGA ZS. (2015) i.m. 41.

¹²⁵ Ennek értelmében minden hatalom forrását a népre kell visszavezetni.

¹²⁶ TAKÁCS Imre: Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma In KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.*, Budapest, Osiris, 2008. 27-29.

¹²⁷ SAJÓ i.m. 260.

¹²⁸ Pl. 31/1990. (XII.18.) AB határozat

beszélni. A jogállamiság doktrínájának „anyagi jogi” részét jelentő materiális igazságosság és az „eljárásjogi”, formális részbe tartozó jogbiztonság általános érvényű szembeállítás mesterkéltséggel és kártékony, ehelyett a két elv arányos érvényesülését kell megteremteni, a két jogelv egymáshoz képesti prioritásának vizsgálata pedig az adott ügy, a dolog természetének függvénye.¹²⁹

II.7. A liberális jogállami radikalizmus

Kétségtelen, hogy a *liberális jogállami radikalizmus* által képviselt elvek hagyták a legnagyobb nyomot a harmadik Magyar Köztársaság államberendezkedésén. Ez magyarázható az ún. *demokratikus diűh* jelenségével, tehát azzal, hogy a totális szocialista diktatúra 40 éve után a lehető legtöbb, gyakran *ad hoc* féket és egyensúlyt építették be a magyar közjogi berendezkedésbe,¹³⁰ ez pedig kritikusai szerint üresjáratokat, hatásköri párhuzamosságokat hozott az államszervezetbe.¹³¹ A jogállami radikálisok liberális parlamentarizmusában a deliberatív demokrácia szellemében az országgyűlés vitaparlament, a politikai élet elsődleges arénjaként működve. Ezzel együtt jár a minimális állam koncepciója, az „államtalanítás”, mely a kormányzattal szembeni erős bizalmatlanságban nyilvánul meg. A kormány „túlhatalmát” erős alkotmányos ellensúlyokkal kell korlátozni, melynek eszköze a radikális hatalommegosztás tana.¹³² Eszerint autonóm állami intézmények¹³³ létrehozatalával kell vertikálisan és horizontálisan is megosztani a végrehajtást.

A túlszabályozott és gazdasági lassulást hozó jóléti államok kritikájaként vált jelentőssé a neoklasszikus, neoliberálisnak és neokonzervatívnek is nevezett felfogás, melyet az Egyesült Államokban Ronald Reagan elnöksége (1981-1989), az Egyesült Királyságban pedig Margaret Thatcher miniszterelnöksége fémjelzett leginkább, de balközép utódaik harmadik utas kormányzása is tartalmazott neoliberális elemeket.¹³⁴ A neoliberalizmus a gazdaságban az állami vállalatok privatizálása, az állami jogalkotás területén pedig az érdemi dereguláció

¹²⁹ GYÖRFI – JAKAB i.m. 204-205.

¹³⁰ Európában legszélesebb hatáskörű Alkotmánybíróság, ombudsmanok, kormánynak nem alárendelt ügyészség, háromfokú bírósági szervezet, később Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása stb.

¹³¹ SÁRKÖZY Tamás: *Államszerveztünk potenciazavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006. 45.

¹³² A parlamentnek a civil szférát, a bírói hatalmi ágak pedig az állandó jogszerűséget képviselve kell ellensúlyoznia a kormányzatot a liberális jogállami radikálisok szerint

¹³³ Ilyen volt korábban az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT)

¹³⁴ Pl. a Tony Blair brit miniszterelnök (1997-2007) nevével fémjelzett New Labour vagy a Bill Clinton elnöksége (1993-2001) alatt jellemző New Democrats is ilyen Third Way, harmadik utas, centrista irányzatok voltak.

és a liberalizáció igényeivel lépett fel és hitt abban, hogy a különböző közszolgáltatások kiszervezésével hatékonyabban működtethető lehet az államszervezet. Ehhez kapcsolódott a neoweberiánus államszervezési modellel élesen szemben álló New Public Management (NPM) doktrínája, mely a közszolgáltatásokat visszaterhes szolgáltatásokként piaci alapon kívánta működtetni és a közigazgatást is piaci alapú vállalatirányítási megoldások használatával óhajtotta újjászervezni.¹³⁵ A neoliberais „államtalanítás” koncepciója érthetően vonzó volt a magántulajdon szentségét semmibe vevő négy évtizedes, a tervgazdaságra épülő szocialista diktatúra végnapjaiban, ahol a magántulajdon és a magángazdaság csak szűk keretek között létezhetett. A túlméretezett és nem gazdaságos állami vállalatokra épülő tervgazdaságban a privatizáció, az állampolgárok tulajdoni és más jogviszonyaiba önkényesen beavatkozó állambiztonsági és más pártállami szervezetek jogtiprása után a liberalizáció, a feleslegesen túlbürokratizált és agyonszabályozott államigazgatás és jogrendszer közepette pedig a dereguláció a tervgazdaságból a kapitalizmusba, valamint a pártállami diktatúrából a demokratikus jogállamba történő átmenet természetes velejáróinak, eszközeinek tűntek. A rendszerváltó ellenzékiek úgy hitték, nem is teljesen alaptalanul, hogy a korban divatos neoliberais, libertariánus megoldások átvétele meggyorsíthatja hazánk euróatlanti integrációját, ugyanakkor nem számoltak a magyar gazdasági és társadalmi realitásokkal, úgy mint a hazánkat jellemző paternalista és a magas állami újraelosztást kultiváló beidegződések. Ezek a körülmények vezettek oda, hogy a rendszerváltás idején rövid ideig megvalósult egy liberális konszenzus a demokratikus és a nép-nemzeti ellenzék, valamint az állampárt reformkommunista szárnya között. Ez a konszenzus pedig nemcsak az alkotmányos hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállam létrehozására, mint a klasszikus liberális államszervezési elvek „újra feltalálására” terjedt ki, hanem egyetértés mutatkozott a neoliberais piaci reformok szükségességében is.¹³⁶

Magyarországon a rendszerváltó demokratikus ellenzék körében mégis népszerűbb volt a századelőn „új liberálisnak”, a második világháborút követően viszont szociálliberálisnak hívott irányzat. Ennek gyökerei visszanyúlnak John Stuart Mill nevével fémjelzett utilitarista eszmerendszerhez, illetve magyar vonatkozásban az urbánus, polgári radikális hagyományhoz, melyet az irányzat legnagyobb hatású hazai szereplője, Jászi Oszkár nemegyszer „liberais szocializmusnak” is nevezett. Erre a gondolkodói körre Bibó István

¹³⁵ Erről ld. bővebben a 3. pontot.

¹³⁶ MÁNDI Tibor: Politikai gondolkodás In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer-negyedszázad után*, Budapest: Osiris Kiadó 2015. 21.

„harmadik utas” politikafilozófiai felfogása is hatással volt. A rendszerváltó Szabad Demokraták Szövetségének (SZDSZ) vezető ideológusa, Kis János filozófus a magyar és európai tradíciók követésé kívül két amerikai jogbölcse, a kantiánus gyökerekhez visszanyúló John Rawls¹³⁷ és a H. L. A. Hart jogi pozitivista tanait továbbfejlesztő Ronald Dworkin¹³⁸ recepcióját tartotta kívánatosnak. Ez, a Hayek szavaival élve a „konstruktivista racionalizmust” követő XX. századvégi szociálliberális irányzat¹³⁹ a klasszikus liberális szabad verseny piacgazdaságra épülő ún. „éjjeliőr államra” jellemző mély társadalmi egyenlőtlenségek ellensúlyozására megengedhetőnek tartja a gazdaságba történő állami beavatkozást és a nagymértékű állami újraelosztást. Ezt több és mélyebb állami beavatkozást feltételez, mint a második világháború utáni német szociális piacgazdaság doktrínáját kidolgozó Freiburgi Iskola ordoliberalizmusa,¹⁴⁰ akik megelégedtek a gazdasági folyamatoknak, a munkavállalókat, valamint a kis- és közepes vállalkozásokat a trösztökkel és monopóliumokkal szemben védő szigorú munkajogi és versenyjogi szabályozásával.¹⁴¹ A Kis János által Magyarországon meghonosított irányzat¹⁴² a gazdaságba történő állami beavatkozás mellett megengedhetőnek tartja a különböző etnikumok és társadalmi kisebbségek „helyzetbe hozása” érdekében a pozitív diszkrimináció (*affirmative action*) jogpolitikai eszköztárának alkalmazását is, továbbá az esélyegyenlőség elvének hangsúlyos megjelenítését követeli meg az állampolgárok tulajdoni és személyi jogviszonyait szabályozó normákban. Ebben, a magát világnézetileg semlegesnek hirdető esélyteremtő államban az esélyegyenlőség és a diszkriminációmentesség érvényre juttatása érdekében megengedett az állami beavatkozás a gazdasági életben, ahogy a törvényalkotás és a kormányzati jogalkotás is az esélyegyenlőség és a diszkriminációmentesség jegyében e felfogás szerint korlátozhatja a személyi és tulajdoni jogviszonyok szabad alakíthatóságát is. A Kis János féle, Dworkint és Rawlsot követő szociálliberalizmus az alkotmányjogban és államelméletben a végrehajtó hatalom korlátozását és a közhatalmi intézmények minél teljesebb, radikális megosztását, a „túlhatalmat” gyakorló kormány döntéseinek jogállami alapú depolitizálását favorizálja. Jellemző rájuk a konszenzusorientált demokrácia felfogás, mely a többségi elv korlátozását jelenti, és szemben a procedurálissal, a demokratikus jogállam szubsztantív jelentéstartalmát

¹³⁷ Ld. részletesen John RAWLS: *Political liberalism (Expanded Edition)*, New York: Columbia University Press, 2005.

¹³⁸ Ld. részletesen Ronald DWORKIN: *Law's Empire*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1986.

¹³⁹ MÁNDI i.m. 24.

¹⁴⁰ Német eredetiben der Ordoliberalismus

¹⁴¹ Ld. bővebben pl. Nils GOLDSCHMIDT: *Wirtschaft, Politik und Freiheit: Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand*, Freiburg, Mohr Siebeck, 2005.

¹⁴² Ld. részletesebben KIS János: *Mi a liberalizmus?* Pozsony: Kalligram Kiadó, 2014.

hangsúlyozza. A „független szakértő” és az „értelmiségi” alakjának idealizálása a technokrata-modernizációs felfogásban gyökerezik, a civil szféra és az NGO-k előtérbe helyezése az állami feladat és hatáskörgyakorlással szemben pedig a libertáriánus ideológiát tükrözi. Ebben a felfogásban a politika a jog szolgálóleánya, a jogállamiság és a hatalommegosztás pedig az egyszerre egalitáriánus és emancipációs, ugyanakkor paradox módon a végrehajtó hatalmat korlátozó ideológiai célok eszközeiként jelennek meg.¹⁴³

A liberális jogállami radikalizmus a konszenzuális demokrácia eszményéhez közelállónak és a gyakorlatban alkalmazhatónak tekintette a Frankfurti Iskola képviselője, Jürgen Habermas filozófus-szocializmus által a XX. század '70-es, '80-as éveiben kidolgozott diskurzuselméletet, mely a racionális viták során történő legitim döntéshozatalt preferáló deliberatív demokráciák eljárási, működési elveként volt hivatott szolgálni. Habermas a diskurzuselmélete segítségével konszenzust kívánt teremteni a népszuverenitásból következő kollektív politikai szabadságjogok, valamint a szubjektív, egyéni emberi jogok biztosítása között. Pragmatikusnak szánt, de sok szempontból idealistának tekinthető teóriájában a kulturális, politikai homogenitás előfeltételezése nélkül, racionális viták különböző stádiumai után, a konszenzuális vagy annak hiányában kompromisszumos demokratikus döntéshozatallal vélte kivételezhetőnek a rousseaui általános akarat megszületését, anélkül, hogy a politikai közösség pluralizmusa sérülne.¹⁴⁴ Habermas diskurzuselvének eljárásrendje szerint a vitázó felek szabad meggyőződésből, kényszer nélkül érvelnek egy racionális vita során az igazuk mellett és kölcsönösen elfogadják egymást legitim vitapartnereknek, illetve azt, hogy érveik hitelesek, azaz az őszinte meggyőződésük érvényre juttatását szolgálják. Ezt a diskurzust korlátok nélkül érdemes lefolytatni, azaz szabad utat kell engedni az érvek és ténybeli információk tengerének. Ebben az ideális diskurzusban olyan komoly érvelők vehetnek részt, akiknek a megszólalásai rendelkeznek az értelem, az igazság és a hitelesség legitimációs feltételeivel, valamint kommunikációs aktusaik, retorikai formuláik erkölcsileg helyesnek bizonyulnak, ellenkező esetben performatív önellentmondásba keverednének a vita során.¹⁴⁵ Ideális esetben egy deliberatív demokráciában a diskurzus végén a vitában résztvevő felek és a passzív szemlélők konszenzussal képesek döntést hozni az érvek-ellenérvek között racionálisan mérlegelve. A diskurzuselv szerint a deliberatív demokratikus során lehetséges az eltérő csoportérdekek és értékválasztások kiegyenlítése, konszenzusba hozása is. Habermas

¹⁴³ MÁNDI i.m. 22-23.

¹⁴⁴ SZÜCS László Gergely: A diskurzuselv, mint a jogállamiság garanciája. Vizsgálódások egy radikális Habermas-kritika kapcsán. *Magyar Filozófiai Szemle* 2011/2. 75.

¹⁴⁵ SZÜCS László Gergely i.m. 78-80.

szerint a konszenzus hiányában a vitázó felek beláthatják, hogy érdekükben áll a kompromisszumos többségi döntéshozatal, amit azonban kevésbé tekint ideálisnak, mivel hiába reálisabban kivitelezhető, teret engedhet a „*kontrollálhatatlan ígéretetek és fenyegetések, ellenőrizhetetlen hatalmi tényezők*” érvényesülése számára.¹⁴⁶ Habermas szerint ugyanakkor egy döntést nem tesz kizárólagosan legitimé az, hogy többségi támogatás áll mögötte. Jogsértő konszenzus nem létezhet, mert egy, az alapvető jogokat sértő többségi döntés nem legitim, egy ilyen törvényhozási aktust például egy demokratikus jogállam alkotmánybíróságának meg kell semmisítenie. Habermas szemben áll a klasszikus republikánus állameszménnyel annyiban is, hogy a kulturálisan-etikailag homogén politikai közösség statikus konszenzusa helyett a politikai közösség tagjainak dinamikus értékválasztásait tartja reálisnak, azaz a politikai közösség tagja egy-egy vitában kisebbségbe kerül, míg egy másikban az ő álláspontja kap többségi támogatást, illetve az értékválasztásaik sem állandóak, hanem folyamatosan változhatnak.¹⁴⁷

A tudományos közvéleményben ma is vita folyik arról,¹⁴⁸ hogy a Habermas diskurzuselméletére épülő deliberatív demokrácia a valóságban mennyire lehet működőképes. Uwe Steinhoff szerint¹⁴⁹ például illuzórikus és lehetetlen Habermas legitimitás kritériuma, mely szerint egy törvény vagy norma akkor nevezhető legitimnek, ha képes kivívni a „jogi társak” általános egyetértését. Steinhoff szerint a diskurzuselv által orientált deliberatív demokráciában is születhet olyan formailag érvényes, megfelelő eljárásban hozott döntés, mely a jövőbeli diskurzus alapjainak felszámolásával jár, vagy anélkül is ellentétes az emberi jogokkal. Steinhoff véleménye tehát az, hogy lehetséges az alapjogsértő demokratikus többségi döntés, így szemben Habermas felfogásával, nem mutatható ki belső összefüggés az alapvető emberi jogok és a népszuverenitás érvényesülése között.¹⁵⁰

Orbán Balázs a rendszerváltás utáni két évtizedet a liberális demokrácia sikertelen átvételi kísérletének minősíti és azt Habermas értéksemleges deliberatív demokráciaelméletével azonosítja. Angolszász szerzőket, többek között Martha Nussbaumot és Roger Scrutont idézve arról ír, hogy Habermas procedurális, racionális elmélete nincs tekintettel az adott nemzet politikai közösségének értékvilágára és érzületeire és nem képes feloldani azt a „*fából*

¹⁴⁶ SZÜCS László Gergely 85-88.

¹⁴⁷ Uo. 90-91.

¹⁴⁸ Ld. még Pokol Béla későbbi, Habermas elitizmusával szembeni ellenérveit a 6.3. alfejezetben.

¹⁴⁹ Ld. bővebben Uwe STEINHOFF: *The Philosophy of Jürgen Habermas: A Critical Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

¹⁵⁰ SZÜCS László Gergely i.m. 75-78.

vaskarika” jellegű ellentmondást, hogy a deliberatív demokrácia világnézetileg semleges államképe maga is egy értékítéletet jelent.¹⁵¹

A 2006-os őszi beszédet követő legitimációs válság és a 2008-ban beköszöntő nagy gazdasági világválság ezt az irányzatot megingatták, a 2010-es kormányváltást követő alkotmányozás során pedig ezen irányzat befolyása jelentősen csökkent.¹⁵²

A liberális jogállami radikalizmus hívei elutasítják azt, a szuverenisták, a governmentalizmus, sőt még a depolitizált technokrata felfogás hívei által is osztott kritikát, hogy Magyarországon a 2000-es évek második felének gazdasági visszaesésért, valamint kiélezett politikai és társadalmi konfliktusaiért a túlhajtott jogállami intézményrendszer, az alapjogok visszaélészerűen használható védelmi mechanizmusai, a túlzásba vitt intézményi garanciák, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerének a kormányzat hatékonyságát korlátozó szabályai volnának felelősek. Véleményük szerint nem a 2011 előtti jogállami intézményrendszer mondott csődöt, hanem éppen ellenkezőleg a demokratikus politikai kultúra hiánya, a magyar politikai rendszer túlzottá vált polarizációja, a politikai és pártrendszer súlyos működési anomáliái tehetőek elsősorban felelőssé a 2000-es évek válságjelenségeiért, melyek a harmadik magyar köztársaság általuk is elismert hanyatlását okozták. Véleményük szerint intézményi innovációkra lenne szükség, a demokratikus politikai részvétel és vitakultúra meghonosítása érdekében, melynek egyik eszköze a demokratikus állampolgári jogok és kötelezettségek ethoszát és hagyományát megteremtő, a diák-önkormányzatiságra épülő ifjúságpolitikai modellprogramok lehetnének.¹⁵³ Ez az okfejtés ugyanakkor nem ad választ azokra a kritikákra, melyek szerint a 2000-es évek második felének összetett intézményi válságának kiváltó oka abban rejlett, hogy hazánk jogi és politikai kultúráját tekintve, az adott politikai pártrendszer viszonyai között a gyakorlatban nehezen alkalmazható és az állampolgárok széles politikai közössége által nehezen megélhető módon léteztek a rendszerváltás idején a nyugati liberális demokráciáktól átvett fejlett, demokratikus jogállami intézményrendszer.

A rendszerváltást előkészítő 1989-es Nemzeti Kerekasztal tárgyalások, majd az első szabad választások után az Alkotmányt módosító, és a német kancellári típusú stabil parlamentáris

¹⁵¹ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 130-134.

¹⁵² Ld. pl. az Alkotmánybíróság jogköreinek pénzügyi, költségvetési tárgyú korlátozását, Alaptörvény 37. cikk (4) – (5) bekezdés

¹⁵³ BODA i.m. 98-109.

kormányzás előfeltételeit megteremtő közjogi alku¹⁵⁴ kulcsszereplőjeként a harmincadik évfordulón Tölgyessy Péter is számot vetett a rendszerváltás rendszerének kudarcaival. A liberális jogállami konszenzus más híveihez hasonlóan ő is a nyugati mintaadás és a kelet-közép európai mintakövetés dichotómiájában gondolkodik, ahol a magyar leszakadás egyúttal mindig a nyugati mintakövetés kudarcának is következménye. Tölgyessy megemlíti a több évszázados sérelmi politizálás és a Kádár-rendszer „puha diktatúrája” amorális alkuinak kártékony következményeit, ugyanakkor a liberális demokráciára épülő jogállam hanyatlását nem magyar, hanem általános kelet-közép európai jelenségnek látja, ahol csak a mértékek eltérőek. A hanyatlás okai között említi az egyre nagyobb mértékű politikai polarizációt és a gazdasági visszaesést, melyből következik a felemás polgárosodás megrekedése és a középosztály elvékonyodása, mely nemcsak Kelet-közép Európára, hanem az egész nyugati világra jellemző szerinte. A középosztály lecsúszása és társadalmi integrációs erejének csökkenése pedig magával vonzotta a nyugati világ politikai stabilitásának zálogát jelentő bal- és jobbközép néppártok választási váltógazdálkodására épülő pártrendszerének válságát, egyes országokban összeomlását, melynek következménye a (globális) kapitalizmust és a liberális jogállamiságon alapuló polgári demokráciát megkérdőjelező bal és jobboldali populista pártok felemelkedése. A nyugati világ gazdasági hanyatlása ugyanakkor a korábban a harmadik világhoz sorolt távol-keleti és délkelet-ázsiai országok globális értékláncokba való bekapcsolódásának is következménye, mely államok példája Kínától Szingapúrig megmutatja, hogy a sikeres kapitalista gazdasági rendszernek nem kizárólagos előfeltétele a demokratikus jogállamiság és a fejlett népképviselői demokrácia. Véleménye szerint a második világháborút követően a Német Szövetségi Köztársaság és Japán új alkotmányait a megszálló nyugati szövetségesek nyomására, és nem a nemzeti konszenzusból fakadóan fogadták el, ugyanakkor a nyugat-német és a japán gazdasági csoda hamarosan legitimálta és a lakosság széles néptömegei számára tette vonzóvá, átélhetővé a liberális jogállamiságot, valamint a polgári demokráciát. Hasonló folyamatokról beszélhetünk a szélsőjobboldali diktatúráktól megszabaduló Portugália és Spanyolország esetében. Kelet-közép Európa több

¹⁵⁴ A vezető kormányzópárt (MDF) miniszterelnök-pártelnökéről és a legnagyobb parlamenti ellenzéki erő (SZDSZ) frakcióvezetőjéről elnevezett Antall- Tölgyessy paktum az 1989-es alkotmányreform (1989. évi XXXI. törvény) korrekciójaként az Alkotmányt módosító 1990. évi XXIX. és 1990. évi XL. törvények révén jelentős mértékben csökkentette az alkotmányozó többséggel nem rendelkező kormányok mozgásterét jelentős mértékben megkötő kétharmados törvények számát. Továbbá megteremtette a korszerű ombudsmani intézményt, rendezte a köztársasági elnök és a Kormány viszonyrendszerét, valamint a szocializmus minisztertanácsi rendszerét felváltotta a dominánsabb szerepű miniszterelnök vezette Kormányéval. A konzervatív-liberális Tölgyessy Pétert előbb frakcióvezetőként, majd pártelnökként is megbuktatta az SZDSZ baloldali liberális szárnya, majd a posztkommunista MSZP-vel való koalíció ellenzőjeként ki is lépett a pártból, 1998-2006 között pedig a Fidesz frakció tagjaként volt országgyűlési képviselő.

országában, és ez különösen igaz például Magyarországra, a jugoszláv összeomlás utáni Szerbiára vagy Oroszországra, viszont a kommunista rendszer összeomlását gazdasági visszaesés és az életszínvonal romlása kísérte, a 2008-09-es gazdasági világválság pedig tovább növelte a rendszerváltás veszteségeinek számát. Magyarországon, ám Kelet-közép Európa bizonyos más átalmaiban is ez álláspontja szerint egy olyan populista politikának kedvezett, mely a mintakövetés helyett az innovatív rendszerteremtésben, a nemzeti öncélúságban és a saját út követésében hisz, ebből a szuverenista álláspontból pedig egyenesen következik az Európai Unióval és más nemzetközi szervezetekkel való permanens konfrontáció politikája.¹⁵⁵

A rendszerváltás óta aktív Magyar Helsinki Bizottság, és a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) mellett a Majtényi László által vezetett Eötvös Károly Közpolitikai Intézet számítottak a 2010-es évek első felében a liberális jogállami radikalizmus legfontosabb hazai „fegyverhordozóinak”.

II.8. A liberális jogállami radikalizmus eszközrendszere: A kormányzás depolitizálása és a szakértelem, civil társadalom kultusza

A liberális jogállami radikalizmus felfogása szerint szükséges a közigazgatás depolitizálása, melynek velejárója a politikai vezetés és a szakapparátusok elválasztása is.¹⁵⁶ Ebben a felfogásban az állam világnézetileg semleges, nem közvetít semmilyen értékrendet, a politika pedig személytelenített, a jog uralmára épül, a jogállamban pedig a jogszuverenitás lép a népszuverenitás helyére. Jogi és erkölcsi normák képezhetik kizárólag a politikai döntéshozatal alapját. Ezt az eszmeáramlat elsősorban a szociálliberális értelmiség, az

¹⁵⁵ „Mára a '89-es példakép is bajba került” – Pápay György beszélgetése Tölgyessy Péterrel, *Ellensúly* folyóirat 2019/3. 4-26.

¹⁵⁶ Ez a központi közigazgatás szintjén 16 éven át megvalósult (pl. közigazgatási és politikai államtitkárok kettősége) a második Gyurcsány-kormány 2006-os kormányzati reformjáig (2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról). A második Orbán-kormány 2010.évi hivatalba lépésével visszaállításra került a közigazgatási államtitkári tisztség, ahogy a kormányzati döntéshozatás legfontosabb, nem politikai fóruma is ismételten a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet lett, melynek üléseit 2010-től a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), 2014-től a Miniszterelnökség, 2018-tól pedig a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vezeti. Az egyes tárcák közigazgatási államtitkárainak fő feladata kettős, a minisztériumuk operatív menedzselése (a gazdálkodástól a személyzeti ügyekig) mellett a tárca előterjesztéseinek és jelentéseinek képviselője a közigazgatási egyeztetés során, melynek végső fórumát a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet jelenti. A jelenleg hatályos, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény (Kit.) a területi igazgatáson túl a kormányzati apparátust három részre bontva elkülöníti egymástól a biztos (kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos), a politikai szolgálati (miniszterelnök, miniszter, államtitkár, miniszterelnök politikai igazgatója, kabinetfőnök, politikai főtanácsadó és tanácsadó) és a kormányzati szolgálati (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főosztályvezető, osztályvezető) jogviszonyokat (ld. Kit. 3. §).

emberjogi, jogvédő liberalizmus nézetrendszerének része, de jelentős tábora van a társadalmi kérdésekben gyakorta inkább konzervatív álláspontra helyezkedő jogásztársadalomban, és az alkotmányjogászok körében is.

A klasszikus, konzervatív liberális jogállami radikalizmus irányzatának fénykora az 1990-es évekre tehető, melynek fontos jogelméleti háttérrel adott a rendszerváltás utáni első Alkotmánybíróság esetjogában kimunkált „láthatatlan alkotmány” doktrínája. A liberális jogállami radikalizmus nézetei tükröződtek az Alkotmánybíróság azon határozataiban, melyben a jogbiztonságot az igazságosság elé helyezték. Ugyanezen elvek mentén történt a Sólyom László által, az ún. láthatatlan alkotmányra hivatkozó, az alkotmány keretszabályait alkotmánybírósági precedensjoggal megtöltő gyakorlat is.¹⁵⁷ A magyar alkotmányos kultúrának ugyanakkor nélkülözhetetlen részét képezi az Alkotmánybíróság esetjoga, mely egy-egy alapjog, jogintézmény, illetve az államhatalmi intézmények funkciói kapcsán értelmezte a korábbi Alkotmány, illetve értelmezi a jelenlegi Alaptörvény jó néhány esetben homályosnak tűnő megfogalmazásait. Az Alkotmánybíróság esetjogában fellelhető absztrakt alkotmányértelmezés egyrészt egyfajta precedensjogként felhasználható a későbbi alkotmánybírósági határozatok indokolásában is, másrészt a sajátos bírói jogfejlesztés eszközeként szolgálhat, illetve zsinórmértékül a jogalkotók számára, hogy általánosságban, de kiemelten az alkotmányos mulasztás és az alaptörvény-ellenesség miatt megsemmisített jogszabályok tekintetében milyen alkotmányos keretek között tudnak az Alaptörvénnyel összhangban lévő jogszabályokat kodifikálni.

Az elsősorban a Sólyom László vezette első Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő,¹⁵⁸ de az alkotmányértelmezés során utódaik számára sem megkerülhető¹⁵⁹ láthatatlan alkotmány doktrínája és jogértelmezési gyakorlata ugyanakkor az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében is említett történeti alkotmány integráns részének tekinthető, mert a rendszerváltás utáni harmadik köztársaságban katalizátor szerepet töltött be az intézményes alapjogvédelmi eszközrendszer kifejlődésében, valamint a jogállami alkotmányos kultúra

¹⁵⁷ SÁRKÖZY (2006): i. m. 44.

¹⁵⁸ A Sólyom László vezette első Alkotmánybíróság láthatatlan alkotmány doktrínáját a testületi döntéshozatal során a többségi álláspont általában támogatta, ugyanakkor például Kilényi Géza vagy Schmidt Péter alkotmánybírák egy-egy alkotmánybírósági határozathoz fűzött különvéleményei bizonyítják, hogy a láthatatlan alkotmány felfogását még a Sólyom László vezette testület mindegyik tagja sem osztotta [ld. pl. Schmidt Péter különvéleményét a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz].

¹⁵⁹ Akár pró vagy kontra.

megszilárdításában.¹⁶⁰ Első pillantásra az az Alaptörvény *záró és vegyes rendelkezései* között szereplő passzus, melynek értelmében az „*Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik*”,¹⁶¹ leronthatná az Alkotmánybíróságnak a korábbi Alkotmány hatálya idején hozott határozataiban szereplő alkotmányértelmezéseit. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését és negyedik módosítását követően is meghatározta korábbi döntései felhasználhatóságának feltételeit a következőkben. „*Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. (...) A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”¹⁶² Ezzel az Alkotmánybíróság az autentikus jogértelmezés segítségével, kritikusai szerint a bírói jogfejlesztés sajátos eszközével értelmezheti át az Alaptörvény egyes rendelkezéseit.

Téglási András a fenti AB határozatot úgy értelmezte, hogy négy feltétel teljesülése esetén lehetséges az Alkotmánybíróság 2012 előtti határozatainak indokolásában szereplő érveket és egyes konkrét döntési formulákat átvenni. E négy feltétel közül az első az értelmezendő szakasz tekintetében az Alkotmány és az Alaptörvény tartalmi, de nem feltétlenül szövegszerű egyezése, a második feltétel az Alaptörvény teljességét illető kontextuális egyezőség, a harmadik feltétel, hogy a korábbi AB határozat felhasználhatóságának ne legyen akadálya a konkrét ügygel összefüggésben az Alaptörvény értelmezési szabályai alapján, ehhez társul még negyedik feltételként, hogy a korábbi Alkotmány értelmezésével leszűrt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell.¹⁶³ Téglási arra a konklúzióra jut, melyet még 2022-re sem írt felül az idő múlása, hogy a szociális jogok és a tulajdonhoz való jog

¹⁶⁰ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára: Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések a z Alaptörvényről*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2012.132-133.

¹⁶¹ Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK 5. pont: Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.

¹⁶² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás: [32] és [34]

¹⁶³ TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Magyarországon és Európában*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 319-320.

értelmezésének kivételével az Alkotmánybíróság nem tartotta indokoltnak a korábbi, még az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott gyakorlatától, mint egyfajta precedenstől való eltérést.¹⁶⁴

Erdős Csaba értékelése szerint a kelsen-i típusú, centralizált alkotmánybírói modellben működő testületekre, így a magyar Alkotmánybíróságra is jellemző a precedensjelleg már a Sólyom László vezette első testülettől kezdve. A precedensbíráskodás persze nem jelent olyan kötöttséget a korábbi releváns ítélkezési gyakorlathoz képest, mely nem engedné meg az eltérést, ugyanakkor kifejezett alaptörvényi vagy törvényi szabályozás hiányában is a magyar alkotmánybíráskodás de facto jellemzője a precedensjelleg,¹⁶⁵ az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályvesztése éppen ezért inkább tekinthető egyfajta alkotmányos politikai deklarációnak, mintsem az Alkotmánybíróság eddig követett ítélkezési gyakorlatát alapvetően megváltoztató új szabályozásnak.¹⁶⁶ Ez azért is így van, mert a normakontroll csak egyszeri joghatás kifejtésére alkalmas az adott jogszabály megsemmisítésével vagy alkotmányosnak ítéletével, az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja pedig nem érinti a hatályon kívül helyezett alkotmánybírói határozatok által kiváltott joghatásokat, azaz például egy-egy megsemmisített korábbi jogszabályi hely nem vált újra hatályossá. Ebből következően csak az absztrakt alkotmányértelmezés, például alkotmányos követelmény támasztása vagy alkotmányos mulasztás megállapítása kapcsán merülhet fel a hatályosság kérdése.¹⁶⁷ Erdős álláspontja szerint az alkotmányozás ténye önmagában nem feltétlenül jelent élesebb cezúrát, mint akár egy alkotmánymódosítás, hanem a régi és az új államberendezkedés egyes jellemzőit szükséges összevetni annak megítéléshez, hogy a korábbi alkotmányszöveget értelmező alkotmánybírói gyakorlat precedensjelleggel mennyiben alkalmazható az új alkotmányos normaszöveg értelmezésére. Takács Péter nyomán Erdős szerint a régi és az új alkotmányszöveg tulajdonfelfogását, alapjogvédelmi eszköztárát, a hatalommegosztás rendszerét és a kormányzás módját kell összevetni, hogy megállapíthassuk, az értelmezési keret szempontjából áthidalhatatlan-e a különbség a két normaszöveg között. A rendszerváltás után átfogóan revideált Alkotmány és az Alaptörvény szövegét összevetve kijelenthető, hogy

¹⁶⁴ Uo. 338-339.

¹⁶⁵ ERDŐS Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírói határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Magyarországon és Európában*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 301-303.

¹⁶⁶ Uo. 312.

¹⁶⁷ Erdős (2014) i.m. 306-309.

hangsúlyeltolódások ugyan történtek, ám az alapjogi katalógus mellett sem a parlamentáris kormányforma, sem a piacgazdaság dominanciájára építő tulajdoni viszonyok sem változtak az Alaptörvény normaszövegében, ahogy a közhatalmi szervek és relációik sem alakultak át drámaian. Ez pedig azt támasztja alá, hogy szöveg,- vagy kontextuális egyezőség alapján felhasználható lehet a korábbi alkotmánybírói gyakorlat az Alaptörvény értelmezésére.¹⁶⁸ Erdős értékelése szerint az *actio popularis* eltörlése és a valódi alkotmányjogi panaszügyek számának dominánssá válása, az adóssághelyzet alapján az Alkotmánybíróság hatáskörkorlátozása vagy a negyedik alaptörvény-módosítás értelmezési keretszabó rendelkezései már így is jelentős elmozdulást jelentenek a politikai alkotmányosság többségi modellje felé a jogi konstitucionalizmus kisebbségvédelmi felfogásához képest, másképpen a korábbi alkotmánybírói aktivizmust felváltotta a kétharmados alkotmányozó országgyűlési többségre épülő politikai aktivizmus, mely instrumentalista módon tekint az alkotmányos normaszövegre. A magyar rendszerben, szemben például a történeti alkotmányra és alkotmányos jogszokásokra épülő Egyesült Királysággal, az elkülönült alkotmánybíráskodás megszüntetése vagy az alkotmánybírói jogértelmezésnek a jelenleginél súlyosabb korlátozása a politikai alkotmányosság legradikálisabb válfaja, a monista, többségi demokráciafelfogás győzelméhez vezetne.¹⁶⁹ Erdős annyiban cizellálja az érvelését, hogy maga az Alkotmánybíróság sem követte minden esetben következetesen a korábbi precedensértékű döntéseit az életvédelemmel összefüggő oszthatatlansági doktrína kapcsán az abortusz és eutanázia döntéseiben, ahogy a tartalomsemleges védelem elve is sérült a véleménynyilvánítással összefüggésben, például amikor a testület alkotmányosnak ítélte a tiltott önkényuralmi jelképek viselésének büntetőjogi szankcionálását. Erdős idézi Pokol Béla alkotmánybíró is, aki szerint, aki a 2012 előtti alkotmánybírói határozatok hatályvesztését egyértelmű cezúrának tartja és úgy tekint erre a rendelkezésre, mely nem teszi lehetővé a korábban hatályos Alkotmányon alapuló alkotmánybírói esetjogi gyakorlat szabad felhasználását.¹⁷⁰

II.9. Hatalomtechnika és politikai kormányzás, mint a liberális jogállam kritikája

Magyarországon a rendszerváltástól kezdve domináns liberális jogállami radikalizmus ún. illiberális kritikájában a „politikai realizmus” és a „politika méltóságának” helyreállítása jelenik meg, szembeszállva a politikai folyamatok „eljogiasításával”, hangsúlyozva a

¹⁶⁸ Erdős (2014) i.m. 304-305.

¹⁶⁹ Uo. 310-312.

¹⁷⁰ Erdős i.m. 312-314.

megválasztott, legitim felhatalmazással rendelkező vezetők politikai dominanciáját a pozitivistán felfogott jogrendszer felett. A jogállam formális felfogását nem, de materiális felfogását kritizálják, egy liberális ideológiai elemnek tekintvén azt. Az antiliberális „*politikai kormányzás*” egyfajta többségi, felhatalmazási demokráciát jelent, ahol az alkotmányozó országgyűlési többség felhasználható a nem választott, az állam működését ellenőrző közhatalmi szervek feladat és hatásköreinek korlátozására. Ez a szándék jól tetten érhető az az Alkotmánybíróság jogköreinek pénzügyi, költségvetési tárgyú korlátozásában,¹⁷¹ az Alaptörvény negyedik módosításában, mely az Alkotmánybíróság által korábban megsemmisített törvényhelyeket beleemelte az Alaptörvény normaszövegébe, valamint pontosította az Alkotmánybíróság jogköreit az Alaptörvény módosítások vizsgálatával összefüggésben.¹⁷² Az Alaptörvény hetedik módosítása pedig a bíróságok számára írta elő a teleologikus jogszabály értelmezést és jogalkalmazást, melynek során a bíróságoknak a jogszabályok preambulumaikat és az ún. miniszteri indokolásokat is vizsgálniuk kell.¹⁷³

Míg a rendszerváltás időszakában Kis János recipiálta Dworkin és Rawls jogpozitivistát, egyúttal szociálliberális állambölcseletét, addig a 2010 utáni governmentalista kormányzati felfogás Niccolò Machiavelli: *A fejedelem* című főművének könyörtelen politikai realizmusából és célelvű pragmatizmusától indul ki, magáévá téve Carl Schmitt többségi felhatalmazás elvű, szuverenista és anti-parlamentáris liberalizmuskritikáját, valamint Leo Strauss német-amerikai politikai filozófus tanait. Strauss, akinek hazai recepcióját Láncki András konzervatív filozófus végezte el magas szinten, liberalizmuskritikájában a Platón és Arisztotelész által vallott természetjogi doktrínához való visszatérést hirdeti, ahol a politika a „jó vezető”, a „jó rend” és a „jó élet” megvalósításának kérdéseivel foglalkozik és a politika reális természetének a vezető politikai célok érdekében történő hatalomépítését, és nem pedig a hatalom korlátozását tekinti.¹⁷⁴

¹⁷¹ Ez már a korábban hatályos Alkotmány 2010 őszi módosításában is megjelent, és az új Alaptörvénybe is átkerült [Alaptörvény 37. cikk (4)-(5) bekezdés]

¹⁷² Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása az S) cikk (3) bekezdését, a 9. cikk (3) bekezdés i) pontját, és a 24. cikk (2) bekezdésének b) és e) pontját, valamint a 24. cikk (4) – (5) bekezdéseit is úgy szabályozta újra, hogy ezek a szabályok pontosítsák, egyben szűkítsék az Alkotmánybíróság mozgásterét az Alaptörvény-módosítások vizsgálata során.

¹⁷³ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 8. cikkével beiktatott új 28. cikk

¹⁷⁴ MÁNDI i.m. 24.27.

Machiavelli hatásának említése a kormányzati hatalomtechnikára más szerzőknél is megjelenik,¹⁷⁵ ez azonban csak Machiavelli legismertebb műve, *A fejedelem* esetében igaz. Az itáliai reneszánsz politikai filozófus halála után kiadott másik nagy művében¹⁷⁶ ugyanis korát megelőzően megfogalmazza a népfenség elvét, kiáll a klasszikus republikanizmus mellett, mint a hatalom megtartásának legjobb módja, igaz, a hatalom megszerzésének eszközéül ebben a munkájában is az egyeduralom kiépítését említi.¹⁷⁷

G. Fodor Gábor politikai filozófus pedig szintén a machivellista és a Carl Schmitt által hirdetett államelméletek mentén a német-amerikai filozófus, Eric Voegelin és az angolul is író német politikatudós, Tilo Schabert elméleteit átvéve a modern liberális demokrácia felfogást elutasítva kiáll a „politikai kormányzás” mellett, mely a „politikai realizmus” és a „politika méltóságának” jegyében kitör a „neoliberális diskurzusból”, hogy a bürokráciát és a jogrendszert a politikai hatalom birtokosainak szolgálatába állítsa. Megkülönbözteti a politikai felelősséget felvállaló államférfit, a vezetőt a pálya széléről „bekiabáló” értelmiségitől és gazdasági szakemberektől, a közjó és a nemzeti érdek szolgálatában pedig szerinte szükséges és elfogadható lehet a kormány mozgásterének és „cselekvőképességének” bővítése a különböző alkotmányos korlátokkal, fékekkel és ellensúlyokkal szemben.¹⁷⁸

Strauss és Voegelin a Magyarországon talán ismertebb Hannah Arendt mellett ugyanúgy elutasították a francia forradalmi hagyományt és Rousseau népszuverenitás tanát, mert a tömegtársadalomra építő forradalmi ideológiájában, ahogy a jakobinusok harcossá válásában is a kommunista és nemzetiszocialista diktatúrák előképét vélték felfedezni.¹⁷⁹ Érdekes azonban, hogy Strauss és Voegelin nemcsak a Hobbes és Rousseau nevével fémjelvezhető újkori, szuverenitás alapú szerződéselméleteket utasították el, hanem a felvilágosodásból eredő klasszikus liberális demokratikus berendezkedést is. Közös tulajdonság, hogy mindketten megtapasztalták a mintaszerű liberális alkotmánnyal rendelkező Weimari Köztársaság gyakorlati működésképtelenségét, mely a nácik felemelkedéséhez

¹⁷⁵ Pl. SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás, avagy a gólerős csatár a mély talajú pályán*. Budapest: Park Kiadó, 2014. 60.

¹⁷⁶ Niccolò MACHIAVELLI: *Beszélgetések Titus Livius első tíz könyvéről (Discorsi sopra la pri ma deca di Tito Livio)*, 1531.

¹⁷⁷ SZANISZLÓ Krisztián: A hatalommegosztás államelméleti előképei –Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig. ACTA HUMANA, 2016/1. 77-78.

¹⁷⁸ MÁNDI i.m. 27.-28.

¹⁷⁹ MEGADJA Gábor: Közép-európai emigránsok modernség-képe - Menekülés a modernitás elől. Doktori értekezés. ELTE-ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola. 2017. 123. és 161-162.

https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/38182/phd_doktoriiskola_offic_plus_theses.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltés: 2020.03.05.)

vezetett. Hannah Arendt-hez hasonlóan a nemzetiszocializmus térnyerése előtt mindketten az Egyesült Államokba menekültek, mely a faji szegregáció dicstelen gyakorlata ellenére is a XX. század első felének polgári liberális mintademokráciájának volt tekinthető. Bár anti- vagy illiberális alternatíváját nem nyújtották a modern liberális demokráciának, de mindketten az antik görög, közelebbről a Szókratésszal kezdődő, majd Platónnal és Arisztotelésszel folytatódó klasszikus politikai filozófiához való visszatérést hirdették annak egyfajta újraértelmezési kísérleteként. Annak, hogy Lánczi András, G. Fodor Gábor és a Századvég Alapítvány radikális forradalmi konzervatívoknak tekinthető köre fontosnak tekintették Strauss és Voegelin hazai recepcióját, köze lehetett ahhoz, hogy a totalitárius diktatúrák elvetése mellett mindkét szerző a liberalizmusnak, sőt a konstitucionalizmusnak is határozott kritikusa volt, ugyanakkor a hatalom és a tekintély tiszteletének fontosságát hangsúlyozták.¹⁸⁰

Voegelin a klasszikus antikvitás politikai filozófiájának kortárs kontextusban történő újjáélesztésére törekedett, melynek a régiekhez való visszatérés ellenére vagy éppen annak jegyében az „új politikatudomány” elnevezést adta, Platón és Arisztotelész politikai praxissal és az objektív állampolgári tudásnak nevezhető episztemével összefüggő tanait idealizálva. Erőteljesen elutasította a szcientizmust, tehát azt, hogy az olyan társadalomtudományokat, mint a jog vagy a politológia, a természettudományos gondolkodás módszertanával és eszközeivel le lehetne írni vagy meg lehetne érteni. A politikát nem állandó törvényszerűségekkel rendelkező olyan statikus rendként fogta fel, mint ahogy a természettudomány teszi az egyes külső fizikai jelenségekkel összefüggésben, hanem az emberek politikai cselekedeti által folyamatosan mozgásban lévő és változó térként tételezte fel azt. A politikai realitás megértésének fontosságát hangsúlyozta, melyben központi szerepet szánt a rend helyreállítására törekvő emberi természetnek és a társadalmi rend kialakítását tekintette a politika fő céljának. A felvilágosodás racionalizmusát és szkepticizmusát elutasítván a józanésszel való belátás képességének fontosságát hangsúlyozta. Meglátása szerint a józan ésszel való belátás képessége minden emberben megvan, de fontos azt fejleszteni, pallérozni, hogy így segítségül legyen az ítélőképesség kialakításában, mely a helyes és jó döntések meghozatalának alapja.¹⁸¹

¹⁸⁰ MEGADJA i.m. 112.-114, 123-124. és 130-131. Ld. még MEGADJA Gábor: *A szabadság reakciós harcossai - A haladó politika közép-európai bírálata*. Budapest: Századvég 2019.

¹⁸¹ James L. WISER: Eric Voegelin and a New Science of Politics In Charles R. EMBRY – Barry COOPER (szerk.): *Philosophy, Literature and Politics: Essays honoring Ellis Sandoz*. Columbia: University of Missouri Press Columbia and London, 2005. 91-94. és 96, 100.

Voegelin a bécsi egyetemen Hans Kelsen tanítványa volt, ám miután a totalitárius náci diktatúra elől Amerikába menekült, a saját negatív tapasztalatai okán is megkérdőjelezte Kelsen jogi pozitívizmusát és a kelseni *Tiszta jogtan* főbb alapfeltevéseit. Elutasította azt a kelseni paradigmát, mely szerint a jogrendjük határozza meg az egyes társadalmakat, valamint tagadta, hogy a jog egy állandó összefüggő rendszer lenne. Kelsennel szemben Voegelin azt hirdette, hogy a jogrendszer az egy, adott társadalmat meghatározó kulturális, gazdasági, politikai és vallási sajátosságok függvénye és a társadalmi változásokhoz a jogrendszer is igazodik, ezáltal állandósult törvényszerűségek nem figyelhetők meg benne. Metafizikai gondolkodásában a különböző tradícióknak és transzcendens jelenségeknek jóval nagyobb jelentőséget tulajdonított a politikai rend és a társadalom formálásában, mint a jogrendszer hierarchikusan logikus, racionális felépítésében. Voegelin szembehelyezkedett a neokantiánus kontinentális európai filozófia tradíciójával, jobban magáévá téve disszidálását követően az amerikai jogi pragmatizmust.¹⁸²

Tilo Schabert angolul (is) író német politikai gondolkodó hatalomtechnikai meglátásai úgy gyakorolták az egyik legnagyobb befolyást a 2010 utáni gyakorlati kormányzati lépésekre, hogy hazai recepciója erősen hiányosnak tekinthető, mivel sem a Kevin White bostoni polgármester hatalmi gépezetéről és személyügyi machinációról szóló alapművét,¹⁸³ sem pedig a Franklin D. Roosevelttel amerikai és Francois Mitterand francia elnök hatalomgyakorlását és hivatalszervezését összehasonlító, azok közös keresztmetszetére rámutató fontos tanulmánya¹⁸⁴ sem jelent meg magyar fordításban. Mindeközben például a kormányzó pártok mögött álló agytröszt, a Századvég vezetője, G. Fodor Gábor is előszeretettel hivatkozik Schabertre, amikor kormányzati hatalomtechnikáról ír,¹⁸⁵ és a hazai politikai média is előszeretettel készített Schabert recenziót, próbálván rávilágítani a hazai hatalomgyakorlási technikák párhuzamosságaira.¹⁸⁶ Schabert megértéséhez fontos adalék, hogy a klasszikus politikai gondolkodókhöz hasonlóan nem a jó kormányzás vagy a helyes intézményi tradíciók irányából közelít a hatalomgyakorláshoz, hanem az ideális, a hatalomtechnikában ösztönösen mesteri vezető felől, így fókuszpontja tisztán politológiai, nem pedig jogászias. Nem az érdekli, hogy az adott vezető milyen közpolitikai lépéseket

¹⁸² Martin PALOUS: Common Sense and the Rule of Law Returning Voegelin to Central Europe In EMBRY - COOPER (szerk.) i.m. 266-267. és 274-277.

¹⁸³ Tilo SCHABERT: *Boston Politics: The Creativity of Power*. New York: W.De Gruyter, 1989.

¹⁸⁴ Tilo SCHABERT: A Classical Prince: The Style of François Mitterrand In EMBRY - COOPER (szerk.) i.m. 234-257.

¹⁸⁵ Pl. G. FODOR Gábor: *Kormányzás/tudás*. Századvég Kiadó, Budapest, 2008.

¹⁸⁶ TÓTH Gergely: Megtaláltuk az Orbán-rendszer titkos bibliáját. Index.hu (2014.08.29.)

https://index.hu/belfold/2014/08/29/az_orban-rendszer_titkos_bibliaja/ (letöltés: 2020.02.03.)

valósít meg vagy milyen emberkép és ideológia mentén kormányozza a népét, hanem a hatalom megszerzésének és megtartásának praktikái foglalkoztatják. A szerinte ideális vezető, a Herceg (*Prince*) azonos Machiavelli fejedelmével,¹⁸⁷ így a reneszánsz itáliai államfilozófus követőjének, politikai gondolkodásának továbbvivőjeként mutatja magát, ezen kívül még a felvilágosodás korszakában, a XVIII. században alkotó, az antikvitást eszményítő katolikus humanista nápolyi politikai teoretikus, Giambattista Vico hatását említi szellemi előképeként.¹⁸⁸

Schabert egyik legérdekesebb hipotézise, hogy a politikai kormányzást és a bürokratikus közigazgatást a kreatív káosz és stabil jogállami rend kettőseként írja le.¹⁸⁹ Megfogalmazásában a fejedelem az az erős vezető, cselekvő politikai aktor, aki egyfajta kreatív káoszt teremt maga körül, melynek segítségével a demokratikusan választott vezetőket jellemző alkotmányos és politikai korlátok figyelembe vételével, de azokat meghaladva képes kiterjeszteni a hatalmát, melyhez intézményes és személyes eszközök is rendelkezésére állnak.

Schabert helyesen detektálja, hogy a demokratikus jogállami alkotmányokban szereplő hatalommegosztás, a fékek és ellensúlyok rendszere a választott vezetőkkel szembeni egyfajta bizalmatlanságra épül, és a túlzott egyszemélyi hatalomkoncentráció, az egyeduralom kialakításának gátjaként jelenik meg.¹⁹⁰ Az is fontos felismerése, hogy amerikai és a francia alkotmány az elnök, a német alaptörvény pedig a szövetségi kancellár hivatali munkaszervezetéről elég szűkszavúan, illetve homályosan fogalmaz, ez pedig lehetőséget biztosít az állam- és kormányfők számára, hogy saját munkaszervezetük feladat- és hatásköreit megnöveljék, létszámát pedig felduzzassák. A kreatív káosz eszközével az elnök, a kancellár vagy a miniszterelnök a munkaszervezetét az átalakítás folyamatos lázas állapotában tartva újabb és újabb hivatalokat, ügynökségeket és más szervezeti egységeket hozhat létre, ennek igazolását pedig a megnövekedő feladat- és hatáskörök jelentik, melyek különben is a jóléti ellátórendszereket a kezébe vevő modern állam kiépülésének az

¹⁸⁷ G. Fodor is a fejedelmet használja a fordításában, és Schabert is a *Principe* kifejezésből eredezteti hercegét, mely egyértelmű utalás és tisztelgés a reneszánsz firenzei filozófus híres művére (Niccolò Machiavelli: *Il Principe*, 1532.)

¹⁸⁸ SCHABERT (2005) i.m. 234-235.

¹⁸⁹ BÖCSKEI Balázs: A repolitizált politika és a kormányzás. Bevezetés a második Orbán-kormány jog- és politikafelfogásába. *Jogelméleti Szemle*. 2013/4. 3-4.

<http://jesz.ajk.elte.hu/bocskei56.pdf> (letöltés: 2020.02.03.)

¹⁹⁰ SCHABERT (2005) i.m. 241.

elkerülhetetlen velejárói.¹⁹¹ Bemutatja, hogy a New Deal intézkedéssorozatának végrehajtása érdekében Franklin D. Roosevelttel hogyan duzzasztotta fel a szövetségi kormányzat, és a szűkebben vett Fehér Ház személyi állományát és tette jóval összetettebbé azok hivatali struktúráját. A Roosevelttel által sokszor elnöki rendeletekkel létrehozott szövetségi kormányzati ügynökségek, hivatalok pedig hosszabb távon sikerrel szántak szembe a New Deal intézkedéseit jelentő állami beavatkozást korlátozni igyekvő egyéb hatalmi szereplőkkel, mint például az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságával, a szövetségi Kongresszus két házával, valamint az egyes szövetségi államokkal is. Schabert hasonló tendenciákat említ a francia ötödik köztársaság félprezidenciális rendszerének Elysée Palotája,¹⁹² és a német Szövetségi Kancellária¹⁹³ eseteiben.¹⁹⁴

Orbán Balázs Schabert „kreatív káosz” terminusára rímelve, bár annál finomabb kifejezést használva az „autopoetikus stratégiaalkotás” fontosságáról ír. Az ő interpretációjában ez azt a kölcsönösséget jelenti, hogy az adott kormányzati stratégia végrehajtása a külső körülmények változását vonzza magával, ugyanakkor egy kormányzati vagy tágabban vett nemzetstratégia csak akkor lehet sikeres, ha folyamatosan alkalmazkodni képes a változó adottságokhoz. A stratégia és a külső környezet viszonya tehát nem statikus, hanem e kettő egymással kölcsönhatásban dinamikus mozgásban van,¹⁹⁵ és a politikai vezető egy hadvezérhez hasonlóan csak akkor lehet sikeres, ha nemcsak számára kedvező módon képes megváltoztatni a külső környezetet, hanem a stratégiája is folyamatosan alkalmazkodik a változó adottságokhoz, körülményekhez.¹⁹⁶

Érdekes történelmi párhuzam, hogy Roosevelttel elnök a New Deal bizonyos intézkedéseit az amerikai alkotmánnyal ellentétesnek kimondó és alkalmazásukat megtiltó határozatokat hozó Legfelsőbb Bíróság ellenállását egy 1937-es javaslatában kétféle eszközzel kívánta megtörni: elnöki kinevezésekkel a bírák létszámát kilencről 15 főre emelte volna, és a 70. életévüket betöltő bírákat is a nyugdíjba vonulásra ösztönözte volna. Roosevelttel javaslatát a szövetségi Kongresszus ellenállásán megbuktak,¹⁹⁷ míg az Orbán Viktor vezette kormányzat az új

¹⁹¹ Ld. bővebben SZANISZLÓ Krisztián: A modern államok kialakulása, *Polgári Szemle* 2010/4.

¹⁹² Ebben az értelemben a francia elnök munkaszervezetének szinonimája az amerikai Fehér Házhoz, az orosz Kremlhöz vagy újabban a magyar Karmelita Kolostorhoz hasonlóan.

¹⁹³ Bundeskanzleramt

¹⁹⁴ SCHABERT (2005) i.m. 252-254.

¹⁹⁵ Lényegében ez az autopoézis fogalommagyarázata.

¹⁹⁶ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 26-28.

¹⁹⁷ A Franklin D. Roosevelttel féle *Judicial Procedures Reform Bill of 1937* háttéréről ld. részletesen Michael E. PARRISH: *The Hughes Court: Justices, Rulings, and Legacy*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2002.

Alaptörvény hatályba lépésével párhuzamosan, élve a kétharmados országgyűlési többségével, sikeresen bővítette az alkotmánybírák létszámát tizenegyről tizenötre,¹⁹⁸ megszüntette az újraválasztásuk lehetőségét, megváltoztatta az alkotmánybírák jelölésének módját, és esetükben megszüntette a 70. életévhez kötött nyugdíjkorhatárt melynek már csak az alkotmánybírák jelölésekor van jelentősége.¹⁹⁹

Schabert a politikai kormányzatot, különösen az államfő vagy kormányfő munkaszervezetét a fejedelmi udvar metaforájaként írja le. A királyi udvar metaforát a magyar miniszterelnök hatalmi gépezetének leírása kapcsán egy ismert magyar politikai elemző is használta.²⁰⁰ Ami konkrétabb, hogy Schabert meglátásaira rímelve empirikus módon már egy felületes összehasonlítás is megmutatja a miniszterelnök munkaszervezetének bővülését és differenciálódását az első- és a negyedik Orbán-kormány országzásának összevetésében.²⁰¹ Röviden összefoglalva az első Orbán-kormány a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) vezetését államtitkárról miniszteri szintre emelte Stumpf István, az első „kancelláriaminiszter” vezetésével, és német mintára létrehozta a tükörreferatúrák rendszerét. A miniszteri szintű vezetés megmaradt a Medgyessy-, a Gyurcsány-, és a Bajnai-kormányok regnálása idején is, majd 2010-től a második Orbán-kormány a miniszterelnök-helyettesi tisztség bevezetésével egyidejűleg²⁰² államtitkári szintre fokozta le a Miniszterelnökség vezetését. A harmadik Orbán-kabinet ezzel ellentétes lépésként egy egyre inkább szakpolitikai tárgyköröket ellátó csúcsmisztériummá duzzasztotta fel a Miniszterelnökséget, melyből 2015-ben kivált a miniszterelnök kommunikációs és politikai munkaszervezete, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, melyet meglepő módon miniszteri rangban vezet a miniszterelnök kabinetfőnöke. 2018-ban, a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépésekor pedig a kormányfő önálló igazgatási munkaszervezeteként létrejött a Miniszterelnöki Kormányiroda, melynek vezetője közigazgatási államtitkári beosztásban egyben a Közigazgatási Államtitkári Értekezleten is elnököl. Az idegen nyelven, például angolul nehezen visszaadható háromfejű triumvirátust, a Miniszterelnökséget, a Miniszterelnöki Kabinetirodát és a Miniszterelnöki Kormányirodát pedig a Kormányzati Központ összefoglaló néven emlegeti a 2018-tól hatályos Statútum

¹⁹⁸ Alaptörvény 24. cikk (8) bek.

¹⁹⁹ Abtv. 6. § (1) bek. b) pont

²⁰⁰ Ablonczy Bálint interjúja Török Gáborral: „A királyi udvar a fontos” 2018. augusztus 3.

https://torokgaborelemez.blog.hu/2018/08/03/_a_kiralyi_udvar_a_fontos (letöltés: 2020.02.04.)

²⁰¹ A miniszterelnöki munkaszervezet elemzése nem ennek, hanem egy következő fejezet tárgya, ahol a kérdés bővebben is tárgyalásra kerül majd.

²⁰² Alkotmányos szintű szabályozása jelenleg itt található: Alaptörvény 15. cikk (2) bek. és Alaptörvény 22. cikk (3) bek.

rendelet.²⁰³ Tovább bonyolítja a helyzetet miniszterelnök általános helyettesének pozíciója,²⁰⁴ nem is beszélve a két másik, szakminisztériumot is vezető miniszterelnök-helyettesről.²⁰⁵

Schabert megfigyelései a kormányzati munkaszervezet megnöveléséről, mint a kabinetet vezető kormány vagy államfő hatalma kiterjesztésének eszközéről a 2010 utáni magyar kormányokra is érvényesnek tűnnek, tágabban pedig egy, a rendszerváltás óta tartó tendenciáról is beszélhetünk.

Schabert az antik politikai barátság eszményének jelenkori érvényesülését a politikai siker egyik előfeltételként határozza meg, és a vezető személyiségek primátusát hirdeti az intézmények felett. Triviális megállapításnak tűnik a részéről, hogy az intézményeket is emberek alkotják, ugyanakkor figyelmen kívül hagyja a hatalommegosztáson alapuló közigazgatási intézményrendszer és az alapvető szabadságjogokat érvényre juttató jogintézményeknek az állami, politikai vezetők túlhatalmát korlátozó jelentőségét. Schabert értelmezése szerint nem a demokratikus intézményrendszer bővítése, formálása, átstrukturálása az általa abszolutizált politikai siker kulcsa, hanem a politikai barátok fontos pozíciókhoz juttatása, azaz nem a megfelelő embert kell nézete szerinte a megfelelő intézmény élére állítani, hanem a fejedelem számára megfelelő politikai barátok igényeire kell az egyes közintézményeket szabni. Schabert szerint ugyanakkor a kormányzás kreatív káoszában semelyik bizalmas sem lehet a vezető által birtokolt, és a hatalmának megőrzését garantáló információknak maradéktalanul birtokában, az intézményeket irányító politikai szövetségesek, ám egyúttal potenciális belső riválisok kiszolgáltatottságát és bizonytalanságát pedig az intézményeik folyamatos átalakításával, illetve az áthelyezésükkel kell biztosítani, mely az alkotmányos korlátokat áttörő, kreatív káoszra építő kormányzás egyik fő eszközeként is funkcionál. Ez folyamatos cselekvést követel meg a kormányzat és a kormányt irányító államfő vagy azt vezető kormányfő részéről, mely a decizionizmus igenlése is a szerző részéről.²⁰⁶

²⁰³ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (a továbbiakban: Statútum R. 2018.) 4§ - 30/C. §

²⁰⁴ Statútum R. 2018. 31.-38. §

²⁰⁵ 2018-ban, harmadik kormánya hivatalba lépésekor Orbán Viktor miniszterelnök javaslatára Pintér Sándor belügyminiszter és Varga Mihály pénzügyminiszterek is miniszterelnök-helyettesi kinevezést kaptak. A miniszterelnök általános helyettese Semjén Zsolt 2010 óta, aki hivatalosan a kisebbik koalíciós partner KDNP elnökeként egyben tárca nélküli miniszter is.

²⁰⁶ SCHABERT (2005) i.m. 248-254.

A 2010 utáni magyar kormányzás karakterének elemzése céljából Körösényi András is hasonló következtetésekre jutott, ő ugyanakkor Max Weber karizmatikus hatalomgyakorlás elméletén keresztül vázolt fel egy, erősen centralizált és perszonalizált, a kormányfő személyes tekintélyen alapuló voluntarista vezérdemokráciát.²⁰⁷

A politikai barátság egyik gyakorlati példája, hogy 2012-től kezdve előreláthatólag legalább 2022-ig a három legfőbb közjogi máltóság, Magyarország köztársasági elnöke, miniszterelnöke és az Országgyűlés elnöke is nemcsak ugyanabból a politikai pártból, de ugyanazon jogász szakkollégiumi hálózatból kerül ki, de az újra felfedezett klasszikus politikai barátság jegyében más fontos közhatalmi vezető funkciókba is kerültek az ELTE Bibó István Szakkollégiumának 1980-as években végzett jogász hallgatói közül.²⁰⁸ Schabert a politikai siker másik kulcsaként azt határozta meg, hogy a politikai szövetségeseket, különösen a mindenkori második embereket nem szabad sokáig ugyanabban a tisztségben „megtartani”, mert akkor egy idő után a kormányt irányító fejedelem potenciális belső politikai riválisaként léphetnének fel. A 2010 után, a még ellenzéki Fidesz országgyűlési frakcióvezetőjéből a második Orbán-kormány első miniszterelnök-helyettesévé, valamint a kormányzati csúcstárcát irányító közigazgatási igazságügyi miniszterévé kinevezett Navracsics Tibor a harmadik Orbán-kormányban körülbelül fél évig lehetett külügyminiszter, majd a Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság magyar biztosává jelölték. Az öt éves brüsszeli megbízatása után Navracsics a kormányfő részéről nem kapott bizalmat arra, hogy munkáját az Ursula Von der Leyen vezette új Európai Bizottságban folytassa, viszont a negyedik Orbán-kormányban kormánybiztosi kinevezést kapott 2019-től kezdve. Lázár János és Rogán Antal is helyben népszerű polgármesterekből lettek előbb a vezető kormánypárt Navracsicsot követő frakcióvezetői, majd miniszterek. Lázár János azonban a negyedik Orbán-kormányban nem kapott ismételt miniszteri felkérést, hanem csupán kormánybiztosként és miniszteri biztosként segítheti a kormány munkáját. Navracsics Tibor frakcióvezetői elődje, az első Orbán-kormány idején a házelnöki tisztséget betöltő Áder János előbb három évet európai parlamenti képviselőként töltött, és csak Schmitt Pál köztársasági elnök váratlanul nevezhető 2012-es lemondása után került vissza a magyar közéletbe, nem is akárhová, hanem a legfőbb közjogi méltóság pozíciójába. A negyedik Orbán-kabinet

²⁰⁷ KÖRÖSÉNYI András: Weber és az Orbán-rezsim: Plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon, *Politikatudományi Szemle* XXVI. 2017/4. 14-23.

²⁰⁸ SÁRKÖZY (2014) i.m. 53-58.

Miniszterelnökségét vezető minisztere, Gulyás Gergely pedig korábban az Országgyűlés alelnöke, majd szintén frakcióvezető lett.

A fentiekben bemutatott az eszközök az eltérő alkotmányos berendezkedés, geopolitikai lehetőségek és politika kultúra ellenére meglepő hasonlóságot mutatnak a Schabert által fejedelemnek minősített államférfiak esetében. Egy részük a jelenkori magyar kormányzásra is adaptálható a hazai sajátosságok figyelembevételével. Schabert az általmi vezetői kötöttségeken túllépő *fejedelmei* közé sorolja a New Deal segítségével a nagy világgazdasági válságon túllépő Franklin D. Rooseveltet, valamint Truman, Eisenhower, Johnson és Nixon amerikai elnököket; Kevin White egykori bostoni polgármester, továbbá a Német Szövetségi Köztársaságot a második világháború után megalapító Konrad Adenauer és a német újraegyesítést véghezvivő Helmut Kohl szövetségi kancellárokat, illetve Francois Mitterand francia köztársasági elnököt.²⁰⁹ Fontos megjegyezni, hogy az előbb felsorolt államférfiak mind demokratikus választásokon szereztek mandátumukat és adott esetben hiába vezették autoriter módon a kormányzati munkaszervezetüket, mindig tiszteletben tartották hazájuk alkotmányos kultúráját, a jogállami hatalommegosztás rendszerét; Nixon ugyan az amerikai alkotmány biztosította hatásköreit túllépte, de a súlyos „határsértést” jelentő Watergate-botrány hatására mégis önként lemondott az elnökségről. Ezzel szemben viszont G. Fodor a kreatív káoszról történő kormányzati rend kiépítését az autokrácia vezérelveként határozza meg, „*a fejedelem pedig uralja a hatalom káoszával azáltal, hogy autokráciát épít*”.²¹⁰ Nagyon nem elhanyagolható különbség, hogy a vezető a hatalomtechnika eszköztárát arra használja-e, hogy az alkotmányos jogállami demokrácia keretei között kiteljesítse a hatásköreit, a lehető legszélesebb mértékben használván hatalmi jogosítványait vagy pedig ezzel visszaélve a hatalmát az autokrácia kiépítésére használja fel, mert ez utóbbi az államférfi bukását és zsarnokká válását jelentené. Másként megfogalmazván nagyon nem mindegy, hogy a demokráciára és a jogra csak a hatalomgyakorlás instrumentumaiként vagy, mint önértékű, a hatalomgyakorlást korlátozó és szabályozó eszményekként tekintünk.²¹¹ Schabert nézetrendszerének féloldalasságát az adja, hogy nem számol a hatalomgyakorlás morális dimenzióival, hanem önmagában lenyűgözi az erős, kreatív és hatékony hatalomgyakorlást.

²⁰⁹ SCHABERT (2005) i.m. 236-237.

²¹⁰ G. FODOR i.m. 51-53.

²¹¹ BÖCSKEI i.m. 4.

Körösényi és szerzőtársai értékelése szerint Schabert megközelítésmódja hasznosnak bizonyul a NER informális hatalomgyakorlásának megértéséhez, ugyanakkor önmagában és kizárólagosan több szempontból sem alkalmazható egy az egyben a 2010 óta regnáló Orbán-kormányok által konstituált alkotmányos és politikai berendezkedés leírására. Schabert mikro perspektívájú teóriája a vezetők, például Adenauer, Mitterrand, Franklin D. Roosevelttel vagy Kevin White bostoni polgármester hatalomgyakorlását vizsgálja az informális csatornákon keresztül, ugyanakkor a közhatalomhoz való hozzáférés lehetőségeivel nem foglalkozik az állam és a társadalom viszonyrendszerében. Másrészt Schabert elmélete az alkotmányos kormányzaton belüli kreatív hatalomgyakorlásról szól, ahol a machiavellista értelemben vett „fejedelem” nem válik a weberi karizmatikus vezérré, aki az alkotmányos berendezkedés felforgatására és saját képére való formálására törekszik, hanem csupán az alkotmányos korlátokat tiszteletben tartva, informális eszközökkel terjeszti ki saját hatásköreit a „falig”, melyet az alkotmányos fékek és ellensúlyok jelentenek. Körösényi és szerzőtársai szerint is ugyanakkor a kreatív káosz paradoxona, mely a kormánystruktúra dinamikus változtatásában, a feladat-, és hatásköri összeütközések folyamatos és szándékos kreálásában, és így a miniszterek folyamatos „versenyeztetésében” és egymással szembeni kijátszásában is testet ölt, az orbáni hatalomgyakorlást is jellemzik. A kreatív káosz paradoxona abban áll, hogy az bár a kiszámítható, transzparens hatékony kormányzás ellenében hat, politológiai értelemben mégis képes lehet biztosítani a rendszer élén álló vezető hatalmi helyzetének stabilitását.²¹²

Fontos megjegyezni, hogy a Kevin White polgármester hatalomgyakorlási *modus operandiját* bemutató Schabert kötet, a *Boston Politics* hasonló című magyar fordítása az „autokrácia” és az „autokrata” kifejezéseket használja konzekvensen a „fejedelem” helyett,²¹³ melyek Schabert nyilvánvalóan Machiavelli előtt kívánt tisztelegni a machiavellista politikai hatalomtechnika hű követőjeként. Álláspontom alkotmányjogi szempontból súlyosan megtévesztő Kevin White polgármestert autokratának, a bostoni városvezetését pedig autokráciának hívni, hiszen uralmának lényege éppen az volt, hogy az adott alkotmányos, közjogi keretrendszerrel használta ki maximálisan a hatáskörei kreatív értelmezésével és gyakorlásával, azonban White maga soha nem vált zsarnokká és Schabert sem idealizálja az önkényuralmat, hanem ehelyett a alkotmányos jogállamok demokratikusan választott vezetőinek szerepfelfogását jellemzi és hasonlítja össze.

²¹² KÖRÖSÉNYI András-ILLÉS Gábor-GYULAI Attila: *Az Orbán-rezsim. A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata*. Budapest: Osiris Kiadó-TK PTI, 2020. 133-140.

²¹³ Ld. pl. TILÓ SCHABERT: *Boston Politics. A kreatív hatalomgyakorlás művészete*. Budapest: MCC Press-Alapjogokért Központ, 2022. 43-53.

III. A HATALOMMEGOSZTÁS VISZONYRENDSZERE, ALANYAI ÉS IRÁNYAI

A XX. századi totalitárius fasiszta, kommunista és nemzetiszocialista diktatúrák a hatalommegosztás tagadására épültek, emellett és ezekkel párhuzamosan is megjelentek olyan elméletek, melyek a hatalommegosztás klasszikus, Montesquieu által az alkotmányos monarchiák alapján modellezett változatát elavultnak és meghaladottnak tekintették és egy egészen más szempontrendszer alapján kívánták újrastrukturálni a hatalommegosztás kirakósát. A magyar jogtudományban ezek közül a legnagyobb ismertségre Bibó István 1947-es akadémiai székfoglalójában kifejtett teóriája tett szert. A kortárs szerzők közül például Paczolay Péter és Takács Albert is az alkotmányos institutionális hatalommegosztást meghaladni kívánó egyfajta politikai hatalommegosztás elmélete mellett tör lándzsát, melynek fundamentális hipotézise, hogy a kortárs parlamentáris kormányformában a végrehajtó hatalom élén álló kormány és a törvényhozás szándékegysége áll fenn és a törvényhozásban legalább abszolút többségben lévő kormánypárti frakció vagy frakciók valójában nem fékezik és ellensúlyozzák a kormányfőt és kabinetét.²¹⁴ Jelen dolgozat ezzel szemben azt kívánja hangsúlyozni, hogy a hatalommegosztásra vonatkozó különböző jogtudományi irányzatok éppenséggel nem kioltják, hanem kiegészítik egymást, mert a hatalommegosztás komplex viszonyrendszerének csak egy-egy szeletére koncentrálnak. Annak érdekében, hogy megértsük a kormányzás hajtóerő szerepét a hatalommegosztásban, egymás mellett, egymással párhuzamosan szükséges felhasználnunk a funkcionalista és institucionalista, az alkotmányos és politikai hatalommegosztás teóriáit, továbbá az alkotmány és közigazgatási jog, az államelmélet, a jogszociológia és az alkotmánytörténet tudományos részterületeinek eredményeit. Jelen disszertáció ezért a hatalommegosztás összetett ökoszisztémájának eddigi rendszerleíró modelljeit nem meghaladni, hanem szintézisbe helyezni kívánja, ezzel cizellálva és egységes rendszerbe foglalva a hatalommegosztás különféle elméleteit.

A korábbi Alkotmány az Alaptörvénnyel ellentétben²¹⁵ még nem deklarálta a hatalommegosztás elvét, így annak definíciója és dogmatikája csak az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban²¹⁶ és a releváns szakirodalomban²¹⁷ került kidolgozásra. A

²¹⁴ Az institucionalista hatalommegosztás ezen alternatíváiról ld. bővebben a 3.3.2. alfejezetet.

²¹⁵ „A magyar állam működése a hatalom megosztásnak elvén alapszik”, Alaptörvény C) cikk (1) bek.

²¹⁶ Pl. 17/1994 (III.29.) AB határozat vagy 2/2002 (I.25.) AB határozat

rendszerátalakítást megelőző több mint négy évtizedben a szocializmus marxista-leninista államjoga a hatalom egységének elvét hirdette a hatalommegosztást „burzsoá kategóriának tekintve.”²¹⁸ Az ún. „népi demokrácia” paradoxona abban rejlett, hogy a kommunista pártideológusok szerint is a proletárdiktatúrával volt egyenlő.²¹⁹ A hatalom egységét hirdető marxista teória²²⁰ a hatalom megosztása helyett a hatalmi szervek funkcionális munkamegosztásának tanát képviselve az 1936-os sztálini alkotmányt mintául véve, egy négyes felosztást alkalmazva megkülönböztette egymástól az államhatalom, az államigazgatás szerveit, a bíróságot és az ügyészséget.²²¹ A bolsevik, sztálini gyökerű 1949-es Alkotmány 2. §-ában formálisan az Országgyűlés szupremáciáját hirdette, kimondva, hogy az „Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogokat”, ily módon *de jure* a többi hatalmi szerv hierarchikusan az Országgyűlésnek alárendelve működött, *de facto* a monolit egységként működő közigazgatást az egyeduralkodó állampárt szervei irányították, megvalósítván a pártállami diktatúrát.²²² Érdekes, hogy az 1989-es átfogó alkotmányrevíziót követően is benne maradt a normaszövegben, hogy az „Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi (...) szerve”²²³ és „meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit”.²²⁴ Hasonló szocialista maradvány volt a korábbi Alkotmány szövegében a legfőbb ügyész Országgyűlés felé való felelősségének deklarálása.²²⁵ Az új Alaptörvény szerencsére szakít a korábbi szocialista jogdogmatika maradványaival, az Országgyűlést csupán legfőbb népképviselői szervként nevesítve²²⁶ és kimondva a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenségét.²²⁷ Ilyen előzmények után talán nem meglepő, hogy a magyar jogdogmatikában több szerző a hatalommegosztás klasszikus, montesquieu-i triászát is megkérdőjelezi,²²⁸ további hatalmi ágakkal bővítve a felsorolását, vagy új elméleteket dolgoz ki a különböző hatalmi ágak egymáshoz való viszonyára

²¹⁷ Pl. SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, Budapest, Osiris, 1995. vagy CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest, Pázmány Press, 2014.

²¹⁸ GYÖRFI – JAKAB i.m. 165.

²¹⁹ Uo. 161-162.

²²⁰ Ld. BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1967.

²²¹ CSINK (2014) i.m. 16.

²²² VARGA ZS. (2015) i.m. 89-91.

²²³ Alk. 19. § (1) bek.

²²⁴ Alk. 19. § (2) bek.

²²⁵ Alk. 52. § (2) bek.

²²⁶ Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

²²⁷ Alaptörvény 29. cikk (1) bek.

²²⁸ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. *Vigilia*, 45. évf. 8. sz. (1980. augusztus), 533–546.

népvést,²²⁹ esetleg Rousseau nyomán tagadja a hatalommegosztás egész doktrínáját a népszuverenitás korlátozhatatlanságával érvelve egyfajta radikális demokrata felfogást hirdetvén.²³⁰ Az is tény, hogy a hatalommegosztás teóriája eltérő fogalmi kontextusban egymástól eltérő értelmezésekhez vezethet.²³¹

III.1. Előképek: a történeti hatalommegosztás

Azon a téren széleskörű tudományos konszenzus uralkodik, hogy a hatalommegosztás és a hatalmi ágak elválasztásának elve a felvilágosodás szellemi terméke. A hatalommegosztás elmélete elsőként *John Locke* angol filozófus 1689-es értekezéseiben²³² bukkant fel,²³³ a hatalmi ágak klasszikus triász²³⁴ mégis majdnem fél évszázaddal később a francia jogtudós és filozófus, *Charles Montesquieu* alapvető jelentőségű művében²³⁵ nyert kidolgozást. Ezért sem túlzás Montesquieut a „hatalommegosztás atyjának”²³⁶ vagy a „nagy orákulumnak”²³⁷ nevezni.

Mindezekkel szemben a szintén a felvilágosodás korában alkotó *Jean-Jacques Rousseau* svájci filozófus-író szerződéselmélete²³⁸ megkülönbözteti ugyan a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat, ám tagadja azok mellérendeltségét. *Rousseau* értelmezésében a népszuverenitás letéteményese, a 'legfőbb hatalom', a nép, mely a törvényhozáson keresztül gyakorolja hatalmát,²³⁹ a végrehajtó hatalom pedig hierarchikus viszonyban áll a közvetlenül a néppel azonosított törvényhozó hatalommal, annak korlátlanul alárendelődve.²⁴⁰ *Rousseau* elmélete tehát a hatalommegosztás helyett a népszuverenitás, vagy régiesen a népfelség elvét, a közvetett népképviselőt alternatívájaként pedig a közvetlen demokráciát ajánlotta.

²²⁹ Ez az ún. parlamentarista hatalommegosztás, ld. pl. PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010.

²³⁰ POKOL Béla: Gondolatok a hatalommegosztásról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, SZTE, 2000.

²³¹ TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, Osiris, 1998. 106-142.

²³² JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

²³³ Locke felosztásában a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett harmadik hatalmi ágként még az ún. föderatív hatalom jelent meg, mely a külső államközi kapcsolatokat (nemzetközi szerződések, hadüzenet és békekötés joga) foglalja magába.

²³⁴ A törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás

²³⁵ CHARLES MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, Osiris- Attraktor, Budapest, 2000

²³⁶ CSINK (2014) i.m. 13.

²³⁷ SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 37.

²³⁸ JEAN-JACQUES ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*, Kolozsvár, Kriterion 2001.

²³⁹ CSINK (2014) i. m. 13.

²⁴⁰ SÁRI (1995) i. m. 57.

Az sem képezi vita tárgyát, hogy a hatalommegosztás elméletének legfontosabb forrását, gondolati magját a XVII. századi Anglia társadalmi és politikai viszonyai között meghonosodott rule of law szemlélete²⁴¹ és az abból következő organikus alkotmányos fejlődés jelenti.²⁴²

Abban a tekintetben azonban már nincs egyetértés a különböző szerzők között, hogy a hatalommegosztás elméletének előképeként, alternatív gondolati kifejeződéseként tekinthetünk-e az antik görög-római államfilozófiában felbukkanó vegyes kormányformára (status mixtus), vagy az *Aquinói Szent Tamás* középkori egyháztanító és filozófus *Summa Theologica* című fő művében megjelenő vegyes kormányzatra (regimen commixtum), mely az ún. mérsékelt hatalmat fejezi ki.²⁴³ *Takács Albert* véleménye szerint nagyon körültekintően kell bánni a hatalommegosztás történeti alakzatainak keresésekor, az ókorig visszanyúló historikus szemlélet pedig lehetetlenné teszi a hatalommegosztás elméletének gyakorlati jelentőségének megértését, ily módon pedig egyedülként a XVII. századi Anglia tekinthető a hatalommegosztás elméletének gyakorlati alapjaként.²⁴⁴

Mi magunk *Takács Alberttel* szemben *Sári Jánossal* értünk egyet, aki szerint az „*ókori elemek mozaikjaiból össze lehet rakni az újkori hatalommegosztásos struktúrát.*”²⁴⁵

A hatalommegosztásnak a felvilágosodás korában kifejeződött elmélete és modern gyakorlata nem előzmények nélküli, hanem a nyugati keresztény kultúrkörben végbemenő organikus történeti fejlődés eredménye, melynek gondolati magvait az antik, görög-római filozófusok állambölcseletében is megtalálhatjuk. Az ókori szerzők közül *Platón*, *Arisztotelész*, *Pulübosz* és *Cicero* művei megtermékenyítőleg hatottak a nagy egyháztanítók, *Hippói Szent Ágoston*, *Damiani Szent Péter*, valamint *Aquinói Szent Tamás* államról és hatalomról alkotott nézeteire. Az antik, görög-római filozófiai idealizmus és materializmus, a szent ágostoni platonizmus és a szent tamási tomizmus szellemi hagyományai között születhetett meg a két kard elmélete, majd a gregoriánus állameszme. A *Platón* által elképzelt ideális állam eszméjének „újrafelfedezését” jelentik a reneszánsz utópiák, a legismertebbek ezek közül Tomasso Campanella *A Nap Városa (Civitas Solis, 1602)* című műve vagy *Morus*

²⁴¹ SÁRI János: A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, Osiris, 1998. 70.

²⁴² TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, Osiris, 1998. 95.

²⁴³ FRIVALDSZKY János: A közjó Aquinói Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban In FRIVALDSZKY János: *A Jog és Politikai Filozófia erkölcsi alapjai*, Budapest, Pázmány Press, 2014 221.

²⁴⁴ TAKÁCS Albert i. m. 94-95.

²⁴⁵ SÁRI (1995) i.m. 20.

*Szent Tamás Utópiája (1516).*²⁴⁶ *Arisztotelész* államtanából és *Polübiosz* vegyes államformájából (*status mixtus*) következhet az *Aquinói Szent Tamás* által képviselt, a mérsékelt hatalmat érvényre juttató vegyes kormányzat eszméje, melyek a hatalommegosztás eszményének korai alternatívájaként, egyszersmind gondolati előképeként tekinthetők.

A hatalommegosztás történeti előképeinek felvázolása révén érthetővé válik, hogy *Locke* és *Montesquieu* előtt miképpen gondolkodtak az egyházi és világi hatalom kiegyenlítésének lehetőségéről, valamint az állam hatalmának korlátozásáról a természetjogias eredetű igazságosság nevében. Ennek az ókori eredetű, a középkori investitúra harcokon, a reneszánsz humanizmuson és a reformáción keresztül végigvonuló gondolati ívnek, fejlődésnek újkori betetőzését jelentik a szerződéselméletek és a hatalommegosztás tana.

Ahogy arra *Frivaldszky János* is rámutat, a napjainkban népszerű *jó kormányzás* elmélete által az ókori és középkori állambölcseleti hagyomány egyfajta folyományaként újra a „politikai közösség helyes kormányzása” kerül az államról való gondolkodás homlokterébe, szemben a reneszánsz politikai gondolkodó, *Machiavelli* teóriájával, melynek középpontjában az államhatalom megszerzése és megtartása állt.²⁴⁷

A hatalommegosztásnak a felvilágosodás során *Locke* és *Montesquieu* nyomán kifejlődött elmélete és modern jelentéstartalma nem egy előzmények nélküli államelméleti, jogpolitika ideológiai manifesztuma, hanem egy sok évszázados, számos elágazást és zsákutcát magával hozó organikus történelmi és filozófiatörténeti fejlődés lenyomata.

Már az antikvitás görög-római állambölcseletében a kevert alkotmányon, államformán belül *Platón* és *Arisztotelész* a mérsékelt kormányzást, míg *Polübiosz* és *Cicero* a kiegyensúlyozott kormányzást ajánlotta a hatalmi önkény és a zsarnoki egyeduralom ellenszereként. A gondolati ívet jól szemlélteti, hogy *Platón* filozofikus utópiáját *Arisztotelész* megpróbálta konkrét történeti példákon keresztül reálisabb formában a valóságba átültetni, míg *Polübiosz* és *Cicero* az ókori Róma arisztokratikus köztársaságán keresztül írta le a modern hatalommegosztásos államberendezkedés töredékes és archaikus előképét. Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy mindannyian a polgárookra, mint a politikai közösség tagjaira tekintettek, teóriáikban pedig nyomokban sem jelent meg az újkorra társadalmi szerződés

²⁴⁶ HAMZA Gábor: *Cicero De re publicája* és az antik államfogalom In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, Osiris, 1998. 337.

²⁴⁷ FRIVALDSZKY János: Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás? In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság-interdiszciplínáris megközelítések*, Budapest-Győr, Gondolat MTA TK JTI-SZE DFK, 2015. 409-410.

fikciója vagy az állammal szemben az egyént megillető (negatív) politikai szabadságjogok gondolata.²⁴⁸

A montesqueai hatalommegosztás triásza annyiban haladta meg a hatalomkorlátozás állambölcseleti előképeit, kiemelten az arisztotelészi mérsékelt kormányzás és a tomista vegyes kormányzat (*regimen commixtum*) tanait, hogy a gyakorlatban is alkalmazhatóvá vált. A common law rendszer által garantált joguralom (*rule of law*) és a parlamenti szuverenitás eszméire épülő angol-brit parlamentáris monarchia bár csupán részben volt mintája a törvényhozó és végrehajtó hatalom merev elválasztására épülő montesqueai hatalommegosztásos rendszer számára, ám a nagy orákulum elveire épül az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, mely az egyes alkotmány-kiegészítésekkel több mint kettőszáz éve, 1788 óta a gyakorlatban is működőképes. Az amerikai prezidenciális alkotmányos berendezkedés pedig mintául szolgált számos, a XIX. században függetlenedő latin-amerikai, és a XX. században állami szuverenitását elnyerő volt afrikai és ázsiai gyarmat számára.

A modern alkotmányos, népképviselési demokráciák másik fontos alappillére, a népszuverenitás elve korszerű formában elsőként *Rousseaunál* nyert megfogalmazást, de az elv forrásvidéke a középkorig, *Pádúai Marsillius*, *William of Ockham* és *Bartolus de Saxoferrato* teóriáikig nyúlik vissza, akik mindannyian eljutottak a népfeltség elvének kimondásáig, még ha nem is helyezték azt koherens elméleti összefüggésrendszerbe. A reneszánsz gondolkodó, *Machiavelli* a szuverenitás forrását a nép egészével azonosította, a radikális protestáns ellenállási elméletben pedig a „zsarnokölők” (*monarchomachok*) eljutottak odáig, hogy az uralkodói szuverenitás legitimációját a monarcha, valamint a szuverenitás végső birtokosaként fellépő nép teoretikus megállapodására vezessék vissza, megalapozván ezzel az újkori társadalmi szerződéses elméleteket.

A hatalomkorlátozás gondolati íve a hatalmi funkciók megkülönböztetésének és kiegyensúlyozásának igényén keresztül pedig elvezetett a *Locke* és *Montesquieu* nevével fémjelzett hatalommegosztásos elméletekig. Amint írtuk, *Arisztotelész* képesnek bizonyult elkülöníteni három különböző közhatalmi funkciót gyakorló entitást, a „közügyekről tanácskozó szervet”, a „magisztrátusokat” és a „igazságszolgáltató testületet”. Az ókori szerzők közül azonban kétségkívül *Polübiosz* jutott a legmesszebbre azzal, hogy a római arisztokratikus köztársaság államrendjét elemezve kijelenti, hogy a demokratikus (népgyűlés,

²⁴⁸ Uo. 20.

néptribunosok), arisztokratikus (szenátus) és monarchikus (consulok) jellegű államhatalmi tényezők kölcsönösen kiegyenlítik, korlátozzák és ellenőrzik a másikat, ez a kiegyensúlyozott és korlátozott kormányzás pedig megóvja a hatalmi „túlburjánzástól.” Már a középkorban ráébredt *Páduai Marsilius* arra az alaptézisre, hogy a különböző hatalmi funkciók elkülönítését gyakorlásuk eltérő természete indokolja, a reneszánszban *Machiavelli* pedig szembeállította egymással az egyeduralmat és a köztársaságot.

Az ideális államot hirdető utópista *Platón* és követői, *Hippói Szent Ágoston*, a reneszánsz és kora újkori utópiák szerzői (*Morus*, *Campanella*, *Harrington*), valamint a szintén platonista filozófiai hagyományt követő *Luther* és *Kálvin* sem függetleníthették magukat koruk történéseitől, *Szent Ágostontól* kezdve pedig a keresztény hagyomány is meghatározóvá vált az európai állambölcseletben.

Az állambölcselet társadalomtudomány, így annak korai művelői sem élhettek elzárt elefántcsonttoronyokban, a felvilágosodás előtti államtani művek közös jellemzője, hogy szerzőik nem az absztrakció és a generális kijelentések „magasiskolájának” elérésére törekedtek, éppen ellenkezőleg, empirikus jellegű megfigyeléseikben sokszor éltek gyakorlati példákkal saját életükből és régmúlt korokból. Éppen ezért nem tekinthetünk el teljesen a történelmi kontextus vizsgálatától, és attól, hogy a középkori Európa történelme, kultúrája és tudományos felfogása is erőteljesen összekapcsolódott a kereszténységgel.

Az ókori Athénban *Kleiszthenész* reformjai nyomán kialakult, a szabad jogképességgel rendelkező felnőtt férfiaknak aktív és passzív választójogot adó közvetlen demokrácia azonban közel sem működött tökéletesen, gyakran vált a tehetős politikai patrónusok és a demagógok játékszerévé. *Platón* átélte Athén teljes vereségét a demokratikusnak nem mondható Spártától a peloponnészoszi háborúban, majd a „harminc zsarnok” rövid oligarchikus uralmát. Ezután tanúja volt annak, ahogy a hanyatló athéni poliszban halálra ítélték, majd a méregpohár kiivására hajszolták mesterét, *Szókratészt*. *Arisztotelész* látta az athéni demokrácia végső összeomlását és azt, hogy a görög városállamok a monarchikus berendezkedésű Makedónia uralma alá kerültek, így nem csoda, hogy a *Nagy Sándor* nevelőjéül szegődött *Arisztotelésznek* mentorához, *Platónhoz* hasonlóan kiábrándító véleménye volt a 185 éves működése során előbb hanyatlást hozó, majd a városállam teljes összeomlását katalizáló athéni demokráciáról. A francia klasszikus liberális gondolkodó, *Tocqueville* pedig a brit konzervatív-liberális *Burke*hez hasonlóan a „többség zsarnokságának” tartotta a kisebbség jogait alkotmányos korlátokkal nem védő „tisztá”

demokráciát.²⁴⁹ *Cicero* pedig a csak részben demokratikus, válságba jutott, a hadvezér-politikus diktátoroknak²⁵⁰ kiszolgáltatót római arisztokratikus köztársaságot eszményítette annak egyik utolsó híveként és tántoríthatatlan védelmezőjeként.²⁵¹

A Biblia állam és egyházszemléletét meghatározza, hogy Krisztus születésének idejére már végképp felbomlott Júda és Izrael önálló államisága, a római uralom alá került zsidók pedig a vallási szervezeteiken keresztül őrizhették meg kulturális és vallási jogalkotási-igazságszolgáltatási autonómiájukat. Az őskeresztény egyházat is évszázadokon keresztül üldözte az államiságot képviselő Római Birodalom, majd a Nyugatrómai Birodalom bukása után az V. századtól, a népvándorlások korában anarchiába süllyedő Európában előbb a világi hatalomtól függetlenedett, majd a Pápai Állam 751-es létrejöttével önálló államiságra tett szert az Egyház. A Nyugatrómai Birodalom bukása kovásza lehetett az egyházi tekintély (*auctoritas*) és a világi hatalom (*potestas*) kettőségét hirdető *két kard* elméletének. Az investitúraharcok lehetőséget biztosítottak arra, hogy a császárság és a pápaság teoretikusai továbbfejlesszék, és a gyakorlatban alkalmazzák ezt a teóriát. Az *Auquinói Szent Tamás* által később zárt gondolkodási rendszerré kimunkált katolikus természetjog egyszerre adott vallási és filozófiai hátteret a világi hatalom korlátozásához, ezzel szemben *Páduai Marsilius*, a császárság teoretikusaként elsőként szekularizálta és helyezte a világi jogot az egyházi jog elé.

A republikánus berendezkedésű észak és közép-itáliai városállamok fejlett polgári társadalmában *Páduai Marsilius*, majd a késő középkori kommentátor, *Bartolus de Saxoferrato* az itáliai városok államalkotó polgárságának szuverenitását hirdette a császári impériummal szemben.

Machiavelli életében a szülővárosát kormányzó Firenzei Köztársaság már a végnapjait élte. *Savonarola* rövid vallási fundamentalista uralmát leszámítva a Medici-ház uralkodott a városállamon, akik *Machiavelli* halála után öt évvel formálisan is eltörlik a köztársaságot, és létrehozzák a Firenzei Hercegséget, a Toszán Nagyhercegség elődjét. *Machiavelli* a *Fejedelem* megírásakor a Firenzei Köztársaság egyik vezető tisztségviselője volt, így egy gyakorló politikus tapasztalatainak történeti lenyomatát is jelentheti, a *Beszélgetések Titus Livius első tíz könyvéről* című művét viszont már száműzetését követően írta, így az már sokkal inkább kifejezte a reneszánsz humanista filozófus ideáját egy olyan köztársaságról, ahol a hatalmat törvényekkel korlátozzák, a szuverenitás eredője pedig maga a nép.

²⁴⁹ Norman DAVIES: *Európa története*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 137-138.

²⁵⁰ Marius, Sulla, Pompeius, Julius Caesar, majd Octavianus (Augustus)

²⁵¹ HAMZA i.m. 335-336.

Morus Szent Tamás az *Utópia* megírásakor VIII. Henrik angol király hű alattvalója volt, de már láthatta uralkodója ellentmondást nem tűrően zsarnoki természetét, mely később az egykori lordkancellár *Morus* kegyvesztettségéhez, majd kivégzésébe torkollott.

A felvilágosodás többségében vallásos keresztény, vagy legalábbis deista gondolkodói a hatalommegosztást eszményítő (*Locke, Montesquieu*) vagy éppen tagadó (*Rousseau, Hobbes*) elméleteikben egyaránt visszanyúltak a görög-római antikvitás szerzőihez (*Platón, Arisztotelész, Polübiosz, Cicero*), de a kereszténység gondolkodóira is (*Szent Ágoston, Aquinói Szent Ágoston*) támaszkodtak. Elméleteik kimunkálásához pedig gyakorlati példával szolgáltak nemcsak a görög városállamok és az ókori Róma története, de az állam és az egyház viszonyának mindenkori vitás kérdései is.

Aquinói Szent Tamásnak a *Summa Theologica* című művében kifejtett, a mérsékelt hatalmat megtestesítő vegyes kormányzatról vallott eszméit ugyan saját korában nem lehetett átültetni a gyakorlatba, de a közjóról vallott nézetei megalapozták a XX. századi keresztény filozófiát, és megtermékenyítőleg hatottak a kereszténydemokrácia politikai eszmerendszerének alapjait lefektető francia katolikus, perszonalista filozófusra és tomista természetjogászra, *Jacques Maritainre*.²⁵² A Katolikus Egyház társadalmi tanítása pedig a *Summa Theologica* elvrendszerének a XX. századi viszonyokra való adaptálásával jutott el az emberi méltóság feltétlen tiszteletének tanáig.²⁵³ A közjó, a politikai barátság és az igazságosság tomista értelmezés szerinti elvei pedig felhasználhatóak az ún. jó kormányzás (*good government*) teóriája tartalmi kritériumainak megalapozásához.²⁵⁴

Jelen rész egyik hipotézise, hogy a hatalommegosztás és népszuverenitás gyakorlati megjelenése egy, a nyugati, latin keresztény kultúrkörben végbemenő organikus intézményi, társadalmi és történelmi fejlődés eredménye, melynek elterjedését katalizálták a hatalommegosztás felvilágosodás korabeli, *Locke és Montesquieu* nevével fémjelzett elméletei, és az ezekkel kezdetben feszültségben lévő, *Rousseau* nevéhez köthető szerződéselmélet, mely elméleti síkon a népszuverenitást és a közvetlen demokráciát hirdette. A hatalommegosztás, a népszuverenitás és a jogállamiság gyakorlati szintézise pedig elvezetett a modern alkotmányos, demokratikus jogállamok intézményesüléséig. A teoretikus fejlődés gondolati ívén bemutathatóak a hatalommegosztásos alkotmányos rendszerhez

²⁵² FRIVALDSZKY (2014) i.m. 207-209.

²⁵³ PAKSY Máté: *A dialógus vonzásában. Hozzájárulás a jogászai gondolkodás természetjogi megalapozásához*. Budapest: Pázmány Press 2014 .25.

²⁵⁴ FRIVALDSZKY (2015) i.m. 417-419.

elvezető legfontosabb történelmi mérföldkövek a középkori investitúraharcra és az itáliai kommunák, városállamok függetlenedési küzdelmein és a reformáción keresztül a rendekkel szembeállni igyekvő abszolutista uralkodók harcán át a polgárság győzelmét hozó XVIII.-XIX. századi függetlenségi háborúkig és forradalmakig.

Ez válasz lehet arra a kérdésre is, hogy a „*demokraciaexport*”, a hatalommegosztás és jogállamiság intézményrendszerének kívülről oktrojált bevezetése miért nem lehetett sikeres az egészen más jogrendszerrel, vallási és társadalmi hagyományokkal, valamint történelmi adottságokkal rendelkező iszlám világban.²⁵⁵

Samuel P. Huntington amerikai politikatudós tipizálásával élve²⁵⁶ érdemes lehet megkülönböztetni az ortodox keresztény civilizációt a nyugati keresztény kultúrkörtől, az előbbiben ugyanis a reneszánsz, a reformáció és a felvilágosodás helyett a bizánci eredet, a tatár/török megszállók keleties despotikus hatása és a bürokratikus zsarnokság volt jellemző.²⁵⁷ Ennek következtében az ortodox civilizációban sem vert mély gyökeret a nyugati civilizációra jellemző jogállamiság. Míg az Európai Unióhoz csatlakozó ortodox országokban,²⁵⁸ ha ellentmondásokkal és buktatókkal is, de kialakult egy nem éppen eszményi demokratikus jogállam, addig Oroszországban a szlavofilek és nyugatosok vitájában a jelenlegi Putyin-érában az utóbbiak állnak győzelemre, a nyugati demokratikus, jogállami berendezkedéstől különböző egyedi orosz út, az ún. „irányított” vagy „szuverén demokrácia” sikereit hirdetve.²⁵⁹

Ennek a jelenkorra alkalmazható egyik tanulsága az is lehet, hogy a hatalommegosztás tana nem egy minden nagyobb nehézség nélkül univerzálisan adaptálható recept, ideológia, hanem egy komplex eszmerendszer és annak gyakorlati alkalmazása, mely egy jellegzetesen adott földrajzi térben²⁶⁰ és vallási környezetben, a társadalomfejlődés által végbement organikus, történelmi alkotmányos fejlődés (*best practices*) és elméleti, államfilozófiai gondolati mérföldkövek eredménye.

²⁵⁵ Roger SCRUTON: A Nyugat és a többi: a globalizáció és a terrorveszély In Roger SCRUTON: *A nemzetek szükségességéről* (két tanulmány), Budapest, Helikon, 2005. 11-21.

²⁵⁶ Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összezapása és a világrend átalakulása*, Budapest, Európa, 1998. 57-62.

²⁵⁷ Uo. 58.

²⁵⁸ Görögország, Ciprus, Bulgária és Románia

²⁵⁹ HUNTINGTON i.m. 225-231.

²⁶⁰ Észak-Amerika és Európa a nyugati kereszténység határvonaláig.

III.2. A hatalommegosztás elve

A hatalommegosztás elvi alapja, hogy egy demokratikus jogállamban nem létezhet korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, és semmilyen személy vagy állami szerv sem rendelkezhet a hatalom teljességével, ennél fogva pedig az államhatalmat gyakorló különböző intézményeknek korlátozniuk kell egymás hatásköreit.²⁶¹ A hatalomgyakorlásban részt vállaló egyes intézmények hatáskörének „*pontos, kizárólagos és feltétlen*” körülhatárolásával biztosítható a hatalommegosztás elvének gyakorlati érvényesülése.²⁶²

A hatalmi összefonódás elkerülése érdekében szükséges ez az ún. *szervezeti korlát*, mely jogi eszközökkel pontosan behatárolja az egyes hatalmi szervek és vezetőik feladat-hatáskörét, másrészt megvédi ezeket a külső befolyásolástól, rögzítvén, hogy az egyes hatalmi funkciókat mely konkrét szerv, szervek vagy szervtípusok gyakorolhatják. Az ún. *személyi korlát* pedig az összeférhetlenségi szabályok által megakadályozza azokat a káros személyi összefonódásokat, mely által a hatalom egy kézben összpontosulhatna. Az ún. *időbeli korlát* pedig nemcsak a hatalmat gyakorló személyek mandátumának hosszát határozza meg, hanem limitálhatja újraválaszthatóságuk számát, vagy pedig előírja, hogy egy meghatározott tisztséget betöltő személy mandátuma leteltét követően egy határozott ideig milyen tisztséget vagy tisztségeket nem tölthet be.²⁶³

A hatalommegosztás elvéből nemcsak az ún. *fékek és ellensúlyok (checks and balances)* rendszere következik, melyben a különböző hatalmi intézmények kölcsönösen kiegyensúlyozzák és ellenőrzik egymást, hanem a közhatalmi szervek együttműködési kötelezettsége is, melyet az Alkotmánybíróság több határozatában is deklarált.²⁶⁴ A jóhiszemű együttműködésen és az egymás kölcsönös segítésén alapuló hatalomgyakorlás²⁶⁵ mellett lényeges továbbá, hogy a különböző közhatalmi szervek tiszteletben tartsák egymás döntéshozatalát és döntési autonómiáját is.²⁶⁶ A hatalmi szervek közötti együttműködés elve gyakorlati érvényesülése szükséges az olyan esetekben, amikor két közhatalmi intézménynek együtt döntési joga van, vagy közülük valamelyik egyetértési jog gyakorlására jogosult. Ez például megjelenik az állami elismerések adományozásánál, vagy bizonyos személyi kinevezéseknél a köztársasági elnök és a miniszterelnök között, egy népszavazás kiírása vagy

²⁶¹ 28/1995. (V.19) AB határozat

²⁶² VARGA Zs. (2015) i.m. 45.

²⁶³ CSINK (2014) i.m. 178-179.

²⁶⁴ Ld. 42/2005 (XI.14.) AB határozat

²⁶⁵ 36/1992. (VI.10.) AB határozat

²⁶⁶ 62/2003 (XII.15.) AB határozat

még általánosabban az egész törvényhozási folyamat pedig az Országgyűlés és a köztársasági elnök közötti együttműködés próbaköve.²⁶⁷ A „közjogi fair play” működése ugyan nem normatív elem, hanem a jogi kultúra fejlettségének lakmuszpapírja, az ún. *bizalmi elv* azonban alaptörvényi szinten is deklarálva van.²⁶⁸ A bizalmi elv alapján a jogalkotó, a jogalkalmazó és a bíraskodó, ellenőrző funkciókat betöltő közhatalmi szerveknek alapvetően azt kell feltételezniük, hogy az állami intézmények mindegyike rendeltetésszerűen gyakorolja a jogait és hatásköreit, döntéseik vezérlőfonalát pedig a józan ész, az igazságosság és a közjó vezetik. A bizalmi elv érvényesülése azért is létfontosságú a jogállami működés szempontjából, mert enélkül az egyes hatalmi ágakhoz tartozó intézmények között állandósulna a rivalizálás, a gyanakvás és a másik hatáskörgyakorlásának akadályozása.²⁶⁹

III.3. A hatalommegosztás elmélete

A hatalommegosztás elméleti előképei ugyan egészen az ókori görög és római állambölcseletig visszanyúlnak, a sok évszázados organikus gondolati fejlődés eredményeként²⁷⁰ a hatalommegosztás teóriája a XVII-XVIII. században, a felvilágosodás korában bontakozott ki, mintául pedig az angliai ún. Dicsőséges Forradalom után 1689-ben kiadott *Bill of Rights* szolgált, mely intézményesítette az uralkodó és a Parlament közötti hatalommegosztást.²⁷¹

A hatalommegosztás úttörő teoretikusai az angol *John Locke* és a „nagy orákulum” francia *Charles Montesquieu*²⁷² voltak. *Montesquieu* elméletének első gyakorlati leképeződését az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányában (1787) intézményesített prezidenciális, szövetségi államberendezkedés jelentette. *Montesquieu* elméletét a francia-svájci *Benjamin Constant* fejlesztette tovább²⁷³ a XIX. században a semleges, kiegyensúlyozó jellegű államfői hatalom leírásával.²⁷⁴ A XX. században, a két világháború közötti Európában a hatalommegosztás gyakorlati válságba jutott, sorra jutottak hatalomra tekintélyelvű diktatórikus rezsimek. A Weimari Köztársaság válságának idején, a hatalommegosztásról való

²⁶⁷ GYÖRFI – JAKAB i.m. 239-240.

²⁶⁸ Alaptörvény 28. cikk: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

²⁶⁹ CSINK (2014) i.m. 25-28. és 179-180.

²⁷⁰ SZANISZLÓ (2016) i.m. 64-82.

²⁷¹ TAKÁCS Albert i.m. 94-99.

²⁷² Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, Budapest, Osiris- Attraktor, 2000

²⁷³ Benjamin CONSTANT: *A régiek és modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997.

²⁷⁴ SÁRI i.m. 30-54. és 61-64.

gondolkodást formálta a két, egymással élesen szembenálló jogfilozófus, *Hans Kelsen*²⁷⁵ és *Carl Schmitt*²⁷⁶ államelméleti vitája.

III.3.1. A hatalmi ágak triásza és az institucionalista hatalommegosztás

Montesquieu klasszikus, institucionalista hatalommegosztási elméletében az adott ország parlamentje által gyakorolt törvényhozó hatalmat, az uralkodó és az általa kinevezett kormány kezében összpontosuló bírói hatalmat, valamint az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló bírói hatalmat különböztette meg. Ez a teória tehát az egyféle hatalom –egyetlen szervezet összefüggésen alapult.²⁷⁷ *Montesquieu* elmélete a végrehajtó hatalmat gyakorló uralkodó és a törvényhozás szembeállításán alapul,²⁷⁸ de nem magyarázza a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, továbbá a hatalommegosztás és a népszuverenitás elvének kapcsolatát.²⁷⁹

III.3.2. Az institucionalista hatalommegosztás alternatívái

A XIX. század második felétől kezdve, a jóléti államok és szociális jogállamok kialakulásával párhuzamosan az állam számos új közfunkciót vállalt magára. Ezzel párhuzamosan a meglévő intézmények struktúrája és működése is jóval összetettebbé vált, valamint olyan új közhatalmi szervek, például a számvevőszék és az ombudsman intézménye jöttek létre, mely megkérdőjelezte a montesquieui triász aktuális alkalmazhatóságát. Ezért az institucionalista hatalommegosztásnak több alternatívája is létrejött.

Az egyik kézenfekvő lehetőség a klasszikus triász új hatalmi ágakkal való bővítése, mely egy rendkívül komplex, ugyanakkor az egyes összefüggések megtalálását megnehezítő hatalommegosztásos rendszerhez vezet. *Bibó István* 1947-ben elmondott akadémiai székfoglalójában²⁸⁰ amellet tört lándzsát, hogy a történelmi fejlődés már meghaladta *Montesquieu* klasszikus elméletét, ezért a hatalmi ágak felsorolását olyan új tényezőkkel szükséges bővíteni, mint a gazdaság, a szakmai érdekképviseltek, a bürokrácia, illetve például a kulturális igazgatás.²⁸¹ A hatalommegosztás tanát egyébként tagadó szocialista

²⁷⁵ HANS KELSEN: Az államelmélet alapvonalai In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 91-130.

²⁷⁶ CARL SCHMITT: A birodalmi elnök, mint az alkotmány őre In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 260-289.

²⁷⁷ VARGA ZS. ANDRÁS: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. 5.

²⁷⁸ SÁRI i.m. 38.

²⁷⁹ VARGA ZS. (2015) i.m. 46.

²⁸⁰ BIBÓ ISTVÁN: Az államhatalmak elválasztása egykor és most In MELEG Csilla: *Általános szociológiai szöveggyűjtemény jogászoknak*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2002. 222-226.

²⁸¹ CSINK (2014) i.m. 18-19.

államjogi nézetekhez hasonlóan *Kilényi Géza* is az ügyészséget önálló hatalmi ágnak tekinti.²⁸²

Takács Albert a modern politikai tömegpártok korában a kormány-ellenzék szembenálláson alapuló ún. politikai hatalommegosztás dominál az egyre inkább meghaladottá váló klasszikus alkotmányos hatalommegosztással szemben.²⁸³

*Paczolay Péter Takács*hoz hasonlóan úgy véli,²⁸⁴ hogy a parlamentáris kormányformával rendelkező államokban a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ágak összefonódása következtében nem tartható tovább *Montesquieu* teóriája. A törvényhozás és a kormány hatalmi blokkot képez, mert nemcsak érkazonosság áll fenn közöttük, hanem mivel a kormányzó erőknek a legtöbb esetben többsége van a törvényhozásban, ezért nem valósul meg az elválasztás, mely arra a korszakra volt jellemző, amikor az uralkodó és az uralkodónak felelős kormány állt szemben a parlamenti többséggel. Ebben a parlamentarista hatalommegosztásban az egymással összefonódott törvényhozással és kormányzattal szemben az ún. *semleges hatalom* ellenőrző funkciója jelent valódi ellensúlyt, melynek részét képezi az államfő, az ombudsman, a rendes bíróságok, valamint az Alkotmánybíróság.²⁸⁵

III.3.3. A funkcionális hatalommegosztás

A XIX. század második és a XX. század első felére különböző közjogi folyamatok *Montesquieu* klasszikus hatalommegosztási elméletének revízióját kényszerítették ki.

Egyrészt a népképviselői törvényhozás és az uralkodónak felelős kormányzat szembeállítása a parlamentáris monarchiák és köztársaságok létrejöttével megdőlt, mivel a kormányok kinevezése és leváltása ezután nem az egyre inkább csak formális-ceremoniális hatáskörökkel rendelkező államfő, hanem a törvényhozás kezébe került, így a kormányok is az államfő helyett a parlamentnek tartoznak felelősséggel ebben a kormányformában. Miután a kormányzatok a legtöbb esetben a törvényhozásban többségben lévő párt vagy pártok frakcióinak a támogatásával jönnek létre és ezáltal a parlamenti jogalkotás is leginkább a kormány kezdeményezésére vagy támogatásával megy végbe, így a modern parlamentáris

²⁸² KILÉNYI Géza- HAJAS Barnabás (szer.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből- a magyar államszervezet*, Budapest, Szent István Társulat, 2010. 163.

²⁸³ TAKÁCS Albert i.m. 106-112.

²⁸⁴ Ld. PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010.

²⁸⁵ CSINK (2014) i.m. 19-20.

kormányforma esetében politológiai és szociológiai nézőpontból beszélhetünk a törvényhozás és a kormányzat összefonódásáról, fúziójáról is.

Másrészt pedig a korporatív jellegű, később pedig a jóléti államok kialakulásával, például a közszolgáltatások államosításával, valamint az állami egészségügyi és oktatási rendszer megszervezésével egyre több közhatalmi funkció keletkezett, melyek koordinálása és ellenőrzése egy differenciált és sokrétű állami intézményrendszer létrehozását igényelte.

Montesquieu hatalommegosztási tanának *institucionális* felfogása tehát modernizálásra szorult, mert nem tartható többé, hogy egyféle hatalmat csak egyetlen szervezet birtokolhat. Az államhatalmi intézményrendszer mechanikus vizsgálata helyett, mely azt próbálja leírni, hogy milyen hatalmi ágak vannak, érdemesebb azt tanulmányozni, hogy az egyes közhatalmi intézmények milyen tevékenységeket, funkciókat látnak el, és a közintézményeket az ellátott főfunkcióik alapján csoportosítani. A funkcionális hatalommegosztás rendszerére nemcsak az igaz, hogy egyféle funkciót több szervezet is elláthat, hanem az is, hogy egy szervezet is gyakorolhat többfajta funkciót egymással párhuzamosan. A funkcionális hatalommegosztás doktrínájában is teoretikus és gyakorlati értelemben egyaránt kizárt, hogy egyetlen intézmény birtokolja az állami főhatalom összességét, mert az a totális zsarnokság manifesztálódása volna.

Az egyes közhatalmi intézményes esetében is beszélhetünk azonban elsődleges és másodlagos vagy fő és mellékfunkciókról azzal a kikötéssel, hogy az elsődleges, illetve a főtevékenységeket tesszük a funkcionális hatalommegosztás szerinti kategorizálás alapjává. Eszerint például ugyan napjainkban a kormányrendeletek és miniszteri rendeletek kiadmányozásán keresztül egyre jelentősebb a kormányzati jogalkotás,²⁸⁶ a Kormány elsődleges vagy főfunkciója mégis az Országgyűlés által megalkotott törvények végrehajtása, illetve érvényesítése a közigazgatáson keresztül.

Max Weber nyomán egyes közhatalmi szervek tevékenysége, akaratképzése irányulhat az akarat kinyilvánításának aktusára, a kinyilvánított akarat érvényesítésére a szükséges személyi és tárgyi feltételrendszer biztosításával, és az akarat kikényszerítésére, amennyiben az akarat érvényesítése jogellenes korlátokba ütközne. Az akarat kinyilvánításának funkcióját a jogalkotás látja el, melynek elsődleges szerve a törvényhozás, az akarat érvényesítéséről a

²⁸⁶ Alaptörvény T) cikk (2) bek.

végrehajtás funkciója gondoskodik, a végrehajtó funkciót betöltő központi államigazgatási szervek hierarchiájának csúcsán pedig a kormányzat áll.²⁸⁷

A funkcionális hatalommegosztás tipológiája elsődlegesen a hagyományosan vett bírói, a végrehajtó és jogalkotó funkciók megkülönböztetése, de ennek alternatívájaként differenciálhatunk a politikai és az adminisztratív hatalom gyakorlása szerint; a döntéshozatali folyamatot különböző fázisokra bontva pedig megkülönböztethetünk javaslattevő, döntéshozó, végrehajtó és ellenőrző hatalmi funkciókat, vagy ezt leegyszerűsítve elválaszthatjuk egymástól a konzultatív és a kormányzati funkciókat.²⁸⁸

A funkcionális hatalommegosztás rendszere alkalmasnak bizonyul rá, hogy napjaink magyar államának rendkívül összetett közhatalmi intézményrendszerét is, melyben például helyet kapnak a sajátos közjogi entitású önálló szabályozó szervek, kategorizálja az elsődleges hatalmi tevékenységeik alapján, a Montesquieu féle hatalmi triász szerint.²⁸⁹

Álláspontom szerint a funkcionális hatalommegosztás mellett továbbra is alkalmazható az institutionális hatalommegosztás kategorizálási módszertana, és lehetséges, hogy egyazon közhatalmi szerv esetében is a két beosztás szerint eltérő eredményre jussunk. Az alapvető jogok biztosa és az Állami Számvevőszék például a korábban hatályos Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény szerint is az Országgyűlésnek alárendelt ellenőrző szervek. Az intézményes hatalommegosztás struktúrájában elfoglalt helyük szerint tehát ezek az intézmények a törvényhozási hatalmi ágba tartoznak.²⁹⁰ Maga az Alaptörvény azonban az Állami Számvevőszéket az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként nevesíti,²⁹¹ az alapvető jogok biztosának tevékenységét pedig az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálásában vagy kivizsgáltatásában határozza meg.²⁹² Az alapvető jogok biztosa és az Állami Számvevőszék főtevékenységeik szerint tehát az ellenőrző szervek közé sorolhatóak a funkcionális hatalommegosztás rendszerében hasonlóan a bíróságokhoz. Fontos változást jelent, hogy 2021-től az Egyenlő Bánásmód Hatósága (EBH) feladatait is az alapvető jogok biztosa látja el, miután az EBH integrálódott az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába (AJBH). Az a tény, hogy 2021-től így az alapvető jogok biztosa az az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

²⁸⁷ VARGA ZS. (2015) i.m. 52-53.

²⁸⁸ Maurice DUVERGER: Állam és kormányzat In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 412-420.

²⁸⁹ CSINK (2014) i.m. 22.

²⁹⁰ Uo. 174-175.

²⁹¹ Alaptörvény 43. cikk (1) bek.

²⁹² Alaptörvény 30. cikk (2) bek.

szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) módosítását követően, annak felhatalmazása alapján hatósági jogköröket is ellát, befolyásolja az ombudsman helyét a hatalommegosztás rendszerében.

Varga Zs. András ún. úszógumi-modellje egy körcikkben helyezi el a hatalommegosztás egyes intézményeit, a körcikk három szelete pedig a végrehajtói, a törvényhozói és az igazságszolgáltató hatalmi ág. Parlamentáris kormányformával rendelkező országokban az államfő egy, a nagy körön belüli kisebb koncentrikus körben helyezkedik el, mivel az ilyen rendszerekben *Benjamin Constant* óta az államfői hatalmat az ún. semleges, kiegyensúlyozó hatalmi ágnak tekintjük.²⁹³ A prezidenciális és félprezidenciális államrendezkedések esetében az államfő pedig a végrehajtó hatalom részese. Ebben a modellben minden hatalmi ágnak van egy elsődleges intézménye, ez hazánkban a törvényhozás esetében az Országgyűlés, a végrehajtás esetében a Kormány, az igazságszolgáltatás esetében pedig a rendes bíróságok. Az államfői hatalmat egyedüli hatalombirtokosként államformák szerint a köztársaságokban az elnök, a monarchiákban pedig az uralkodó fejezi ki, míg Svájcban és a rendszerváltás előtt a szocialista országokban az államfői hatalmat egy kollektív testület gyakorolta, illetve Svájc esetében gyakorolja jelenleg is. A többi hatalmi ág az elsődleges hatalmi intézményekhez, így az Országgyűléshez, a Kormányhoz és a rendes bíróságokhoz viszonylatában helyezhető el az úszógumi modellben.²⁹⁴

Az Alkotmánybíróság, az önkormányzatok és az Ügyészség helyéről a funkcionális hatalommegosztás sem uralkodik teljes konszenzus a tudományos közvéleményben. A magunk részéről tévesnek tartjuk azt a már egyre ritkábban előforduló fordulatot, hogy az Alkotmánybíróság az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll okán „negatív törvényhozó”²⁹⁵ vagy önálló hatalmi ág lenne. Az Országgyűlés által elfogadott törvények előzetes vagy utólagos normakontrollja során ugyanis az Alkotmánybíróság nem egyfajta második törvényhozási kamaraként jár el, amikor a kasszáció eszközével él, hanem csupán megteremt a jogforrási hierarchia csúcsán lévő Alaptörvény és a jogszabályok összhangját, nem teljesen pontos analógiával élve az Alkotmánybíróság normakontrollja absztrakt jogszabályok esetén hasonlítható a Kúria jogegységi eljárásához, csak a normakontroll nem az ítélezési gyakorlat, hanem a jogalkotási eljárás hézagmentességét szolgálja. Egy 2010-es

²⁹³ Ld. a 48/1991 (IX. 26.) és 8/1992. (I.30) AB határozatokat.

²⁹⁴ VARGA ZS. (2013) i.m. 7.

²⁹⁵ A negatív törvényhozó kifejezés először talán Hans Kelsenél jelent meg, ám azt bizonyos szerzők álláspont szerint túl kiterjesztően értelmezik, amikor az alkotmánybíráskodást külön hatalmi ágként tételezik fel. Ld. Hans KELSEN: *Ki legyen az alkotmány őre?* In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 308-309.

alkotmánymódosítással már korlátozták az Alkotmánybíróság hatásköreit a költségvetési tárgyú törvények normakontrollja során, a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény pedig az *actio popularis* lehetőségét is megszüntette, ugyanakkor megteremtette a tényleges alkotmányjogi panasz lehetőségét,²⁹⁶ ezzel főtevékenységeit tekintve az Alkotmánybíróság még közelebb került az igazságszolgáltatás hatalmi ágához. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköreinek beszűkülése okán a helyi önkormányzatok főtevékenységeik okán leginkább a végrehajtó hatalmi ágba sorolhatóak be,²⁹⁷ míg az Ügyészség esetében a legfőbb ügyész jogszabályi óvás lehetőségének megszüntetése okán még dominánsabbá vált az igazságszolgáltatási tevékenység, habár megmaradtak olyan közérdekvédelmi funkciók, melyek végrehajtási típusúak.²⁹⁸

III.3.4. A hatalommegosztás tagadása

A Montesquieu féle hatalommegosztási doktrína tagadásának gyökerei Rousseau szerződéselméletéig²⁹⁹ vezethetők vissza. Rousseau ugyan maga is elkülöníti a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágakat, valamint a végrehajtó hatalom törvényes gyakorlásának szükségességét, mely az angolszász joguralom teóriájának Lex-Rex alaptételére vezethető vissza, de Montesquieuvel ellentétben egészen máshogy képzei el a két hatalmi ág egymáshoz való viszonyát. Rousseau, szemben a hatalommegosztás gyakorlatban is működő doktrínájával, a népszuverenitás, vagy archaikusabb nevén a népfeltség elvét abszolutizálta, a népképviselői parlamentarizmus alternatívájaként pedig a közvetlen demokráciát ajánlotta, melynek fő gyakorlati megnyilvánulási formája a referendum. Rousseau elméletében minden hatalom forrása a nép, mely a hatalmát nem a képviselőten keresztül, hanem közvetlenül gyakorolja. A végrehajtó hatalom egységes, oszthatatlan és elidegeníthetetlen népszuverenitásnak, népi törvényhozásnak alárendelten működik, a végrehajtó hatalom tisztségviselői részére a nép csak bármikor szabadon visszavonható megbízást ad, nem pedig társadalmi szerződésből eredően átengedi a hatalom gyakorlását. Rousseau elméletében nem különül el egymástól az állampolgárok alkotta társadalom, a civil szféra és a közhatalmat gyakorló állami szféra sem.³⁰⁰ Azzal, hogy Rousseau megalkotta az *általános akarat* nevű fikciót, azt feltételezi, hogy a szuverenitást gyakorló nép akaratképződése egységes és

²⁹⁶ Ld. „A határig el kellett mennem” – Interjú Sólyom Lászlóval In MOLNÁR- NÉMETH- TÓTH (szerk.) i.m. 24-26. és Nem azonos startvonalról indulunk” – interjú TRÓCSÁNYI Lászlóval In MOLNÁR- NÉMETH- TÓTH (szerk.) 80-83.

²⁹⁷ CSINK (2014) i.m. 175.

²⁹⁸ VARGA ZS. András: Ügyészség In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG Orac, 2012. 290-291.

²⁹⁹ Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*, Kolozsvár, Kriterion 2001.

³⁰⁰ SÁRI i.m. 56-58.

kizárólagos érvényű, totálissá teszi a népszuverenitás tanát, mert nem számol a kisebbségi vélemény lehetőségével. Miután szemben Montesquieuevel, Rousseau nem fordított figyelmet a törvényhozás strukturális és eljárási kérdéseivel, véleménye szerint a népakarat kifejezésének letéteményese a gondviselés küldte egyszemélyi vezető is lehet. Ezáltal pedig a rousseaui népszuverenitás tana a demokráciát nem csak a többség diktatúrájává teheti, hanem a tényleges diktatúrát is intézményesítheti.³⁰¹

A hatalommegosztás rendszere a polgári jogállamokkal együtt a XX. század első felének Európájában válságba jutott, és a különböző totális államok, így az olasz fasizmus, a német nemzeti szocialista diktatúra, valamint a marxizmus-leninizmus talaján álló szovjet-orosz kommunista rezsim egyaránt tagadták a hatalommegosztást.³⁰² A marxista-leninista államtan a hatalommegosztást burzsoá maradványnak, az osztályharc meghaladandó állomásának tekintette, és a hatalom egységének tanát hirdette. A marxizmus-leninizmus a hatalommegosztás helyett csak az államhatalmi szervek munkamegosztását tartotta elfogadhatónak, ahol az 1936-os sztálini szovjet alkotmány és Visinszkij tanainak nyomán négy szervtípust, az államhatalom, az államigazgatás, az ügyészség és a bíróság szerveit különböztette meg. A szocialista államtan Rousseau elméletéhez is visszanyúlt, amikor az államhatalmi szerveket, így az ügyészséget és a kormányzatot is alárendelte a törvényhozásnak, az általános akarat és a népuralom helyébe pedig a munkásság osztályuralmát és az osztályakaratot emelte.³⁰³ Valójában persze a kommunizmus felé vezető út élcsapatát alkotó szocialista állampárti funkcionáriusok gyakorolták a hatalmat a demokrácia tartalmilag kiüresített díszletei között.³⁰⁴ Az osztályharcos szocialisták a hatalommegosztás tagadásának alátámasztására jogi alap híján azzal az érveléssel huzakodtak elő, hogy a kommunizmus társadalmi osztályok nélküli társadalmában a hatalom teljességét az osztályok nélküli és oszthatatlan népnek kell birtokolnia, hatalommegosztás pedig csupán az osztályharcok történetében a burzsoázia és az arisztokrácia közötti küzdelem meghaladandó maradványa.³⁰⁵

A hatalommegosztás tagadásának modern vagy posztmodern elmélete azonban nemcsak a totális államok ideológiájában, hanem a radikális demokrata felfogás körében is megjelenhet. Magyarországon ennek az irányzatnak a képviselői Szabó József és Pokol Béla, akik a

³⁰¹ SAJÓ i.m. 81-86.

³⁰² VARGA ZS. (2015) i.m. 47.

³⁰³ SÁRI i.m. 121-128.

³⁰⁴ CSINK (2014) i.m. 15-16.

³⁰⁵ BIBÓ (2002) i.m. 225-226.

westminsteri parlamentarizmus parlamenti szupremácia elvéből kiindulva amellet érveltek, hogy a törvényhozási többség akaratát csak a szavazópolgárok korlátozhatják, más államhatalmi szervek nem, mivel a törvényhozók tőlük nyerik a legitimációjukat. A törvényhozás hierarchikus elsőbbségének az az alapja az a tétel, hogy a parlamenti képviselők mandátumukat közvetlen demokratikus legitimációval nyerik el, míg például az alkotmánybírákat vagy a kormányfőt már az Országgyűlés választja meg, így csak közvetett módon szerepelnek a legitimációs láncolatban. Ez az elmélet a funkcionális hatalommegosztás szükségessége helyett a hatalom időbeli korlátozottságát hangsúlyozza, és a demokrácia többségi felfogását preferálja szemben a konszenzuális demokrácia modelljével. A radikális demokraták sok országban preferálják a részvételi, közvetlen demokrácia intézményeit, így a népszavazást és a közvetlen államfőválasztást is. Megjegyzendő, hogy a mintául vett westminsteri brit modellben a szokásjog, a kabinetrendszer által érvényesülő kormányzati befolyás és a területi devolúció³⁰⁶ kartális alkotmány irányába tett bizonyos jogalkotási lépések³⁰⁷ is korlátozzák a parlamenti szupremáciát.³⁰⁸ Magyarországon a rendszerváltó Magyar Demokrata Fórum (MDF) népnemzeti szárnya, a Pokol Béla közjogi felfogása által befolyásolt Független Kisgazdapárt (FKGP), valamint a ma kormányzó jobboldal bizonyos prominens alakjai preferálják a radikális demokrata felfogást és a demokrácia többségi modelljét.³⁰⁹

III.4. Az alkotmányos hatalommegosztás

Alkotmányos hatalommegosztás alatt a montesquieu-i triász alapján a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási hatalmi ágakba sorolható közhatalmi szervek alkotmányos és minősített többséget igénylő jogszabályi szinten garantált feladat és hatáskör elhatárolását értjük. A hatalommegosztás gyakorlati érvényesüléséhez ugyanis a hatalommegosztás intézményei által gyakorolt feladat és hatáskörök feltétlen, kizárólagos és pontos definiálása és lehatárolása szükséges.³¹⁰ A közhatalmi szervek feladata és hatáskör elválasztásban megnyilvánuló viszonyrendszere még a demokratikus, azonos kormányformába tartozó államok között is jelentős eltéréseket mutat, ez így van Németország bonni alaptörvénye és a jelentős német alkotmányjogi hatásokat mutató magyar Alaptörvény között is.

³⁰⁶ 1997 után Észak-Írország, Skócia és Wales bizonyos területeken jelentős döntési autonómiát kapott, valamint saját törvényhozást és autonóm kormányzatot hozott létre.

³⁰⁷ Pl. Human Rights Act (1998), House of Lords Act (1999), Constitutional Reform Act (2005)

³⁰⁸ CSINK (2014) i.m. 17-18.

³⁰⁹ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS-TÓTH CSABA- TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Budapest, Osiris, 2007. 33.

³¹⁰ VARGA ZS. (2015) i.m. 45.

Az Országgyűlés esetében például a legfontosabb hatásköröket és garanciális szabályokat megtalálhatjuk az Alaptörvényben, főként Állam című fejezet részeként,³¹¹ de csupán a hatalommegosztás és a hatalmi ágak viszonyrendszerének aspektusából vizsgálva az Országgyűlés tevékenységeit, sok részletszabály az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvényben³¹² és az országgyűlési határozat formájában kiadott Házsabályban található meg.³¹³

III.5. A politikai hatalommegosztás

Takács Albert megkülönbözteti egymástól az ún. alkotmányos és az ún politikai hatalommegosztást, és álláspontja szerint a hatalommegosztásnak ez a kétféle megjelenési formája szükségszerűen konkurál egymással, melynek során a politikai hatalommegosztás rendre lerontja az alkotmányos hatalommegosztás érvényesülését. Ennek okát abban látja, hogy a modern tömegpártokban meglévő frakciófegyelem és érdekviszonyok monista akaratképződést eredményeznek, mely által a népképviselőt pártképviselővé alakul át, a jogilag szabad mandátummal rendelkező képviselők pedig a választóik helyett a pártjuk álláspontját és érdekeit reprezentálják.³¹⁴

A kétféle hatalommegosztás megkülönböztetésében jelen mű szerzője is egyetért *Takács Alberttel*, ahogy abban is, hogy a már *Tisza Kálmán* miniszterelnöksége alatt megjelenő, mameluk képviselők alkotta frakción alapuló kormányzás nem tesz jót a parlamentarizmusnak. Ugyanakkor álláspontunk szerint a formális hatalommegosztás gyakorlati, tényleges leképeződése csak a többpártrendszert és a politikai váltógazdálkodás lehetőségét biztosító politikai hatalommegosztás viszonyain keresztül valósulhat meg.

A politikai hatalommegosztás nélkül elképzelhetetlen egy működő demokratikus jogállam. Működő parlamentáris többpártrendszerhez szükséges a pártok, mint a társadalmi akaratképződést mederbe terelő fontos közvetítő fórumok, létrehozását lehetővé tevő egyesülési jogi szabályok alkotmányi szintű védelme, a tiszta választásokat lehetővé tevő anyagi és eljárásjogi szabályok, valamint olyan párt,- és kampányfinanszírozási törvények, melyek nem torzítják az állampolgárok politikai akaratképződését, hanem a választók

³¹¹ Alaptörvény 1. cikk és 6.-7. cikkek

³¹² Pl. a parlamenti vizsgálóbizottságok szabályozása az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 24-27. §-ában találhatóak meg.

³¹³ Pl. az Alaptörvény 7. cikk (1) bek. alapján a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez is szóbeli kérdés intézhető, ennek eljárási szabályait azonban a 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről (a továbbiakban: Házsabály) 124. §-a tartalmazza.

³¹⁴ TAKÁCS Albert i.m. 106-108.

többségének elégedetlensége esetén lehetővé teszik a kormányváltást, ezáltal pedig a politikai váltógazdálkodás működését.

Takács Albert arra is helyesen mutat rá, hogy a közhatalmi szervek formális létezését és elkülönülését lehetővé tevő szocialista állammodell éppen a politikai hatalommegosztás és az ahhoz szükséges többpártrendszer hiánya miatt nem lehetett demokratikus jogállam. A modern alkotmányos jogállamokban is politológiai, szociológiai értelemben jellemzővé válik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása, ebben a relációban pedig a törvényhozásban jelen lévő kormánypárti és ellenzéki frakciók, valamint frakcióval nem rendelkező független képviselők szembenállása jelenti a hatalommegosztás érvényesülését. Ahhoz, hogy a törvényhozás a képviselői kérdéseken és interpellációkon keresztül gyakorolni tudja a kormányzatot ellenőrző közhatalmi funkcióját, valamint biztosítsa a nyilvános diskurzust a végrehajtó hatalom szerveinek működéséről, elengedhetetlen az ellenzék parlamenti jelenléte és tevékenysége.³¹⁵

A XX. század második felében az angolszász, valamint a német alkotmányjogi és politikatudományi gondolkodásban is megjelent az a nézet, hogy a hatalommegosztás kortárs értelmezésben a törvényhozás és a végrehajtó hatalom szembeállítása helyett valójában a kormányoldal és az ellenzék viszonylatában valósulhat meg. Eszerint a parlamenti és a törvényhozáson kívüli ellenzéket is megillető ún. ellenzéki jogok az alkotmányos kisebbségvédelmet juttatják érvényre a többségi elvvel szemben.³¹⁶ A prezidenciális kormányforma őshazájának tekinthető Amerikai Egyesült Államokban az alapító atyák, jelesen James Madison és Thomas Jefferson szövetségi szinten a végrehajtó hatalmat kifejező elnök és az elnöki adminisztráció, valamint a kétkamarás törvényhozás, a Kongresszus közötti radikális hatalommegosztásban látta a többség zsarnokságának ellenszerét és az alkotmányos kisebbségvédelem garanciáját. Az amerikai alkotmányos rendszerben ebből következően az elnök, az alelnök és az elnöki adminisztráció, a kormány tagjai nem lehetnek kongresszusi képviselők vagy szenátorok, a nép által ez elektori rendszeren keresztül közvetve választott elnök nem felelős a törvényhozásnak, ahogy az elnöki adminisztráció tagjai sem. Ezért a törvényhozás és a végrehajtó hatalom összefonódása leginkább a parlamentáris kormányforma sajátossága.³¹⁷

³¹⁵ TAKÁCS Albert i.m. 109-112.

³¹⁶ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Doktori értekezés.* Győr: Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Doktori Iskola, 2007. 10-12.

³¹⁷ Uo. 22-25.

A politikai jellegű és ezáltal az egész hatalommegosztás mértékét számos metajurisztikus, a politikatudomány és a szociológia körébe tartozó tényező is befolyásolja. Elsőként az, hogy a kormánypárti képviselőknek relatív, abszolút vagy pedig minősített, alkotmányozó többsége van a törvényhozásban, meghatározza az ellenzék erejét és behatárolja ellenőrzési és a kormányzati hatalmat blokkoló lehetőségeit. A kétharmados többséggel rendelkező egy párti vagy kvázi egy párti kormányzás esetében érvényesül legkevésbé a politikai hatalommegosztás, egy többpárti koalíciós kormányzás esetén ez már hangsúlyosabb, a politikai hatalommegosztás pedig egy kisebbségi kormányzás esetében a legjelentősebb, amikor a kormányzat minden parlamenti jogalkotáshoz egyedi különalkukra vagy állandó külső támogatásra szorul az ellenzék részéről. Szociológiai síkon a kormányzó párt centralizáltsága és a kormányfő párton belüli befolyásának ereje, valamint a frakciófegyelem szigora vagy éppen engedékenysége is képes lehet befolyásolni a politikai hatalommegosztás mértékét. Másfelől nézve egy gyenge és tehetetlen kisebbségi kormányzás esetében a törvényhozás irányába tolódhat el a fékek és ellensúlyok rendszere, a rendszeres kormányválságok pedig nagyon komoly működési zavarokat okozhatnak a demokratikus jogállami működésben, mint ahogy azt a francia negyedik és az olasz első köztársaság működésének történelmi példáin keresztül is megjelenik.

Holisztikusan szemlélve egy ország pártrendszerének jellege is meghatározza a politikai hatalommegosztás érvényesülésének mértékét. Egy versengő két,- vagy többpártrendszer nyilvánvalóan nagyobb mértékben teret enged a politikai hatalommegosztásnak, mint a politikai értelemben nehezen leváltható kormányokat eredményező domináns pártrendszer. Azonban, ahogy Japán, Mexikó, a Dél- Afrikai Köztársaság, vagy 1945-1992. között Olaszország, illetve 1867-1918. között Magyarország példája is mutatja, a domináns pártrendszer nem jelent diktatúrát vagy a jogállamiság teljes hiányát, „csupán” azt, hogy a politikai hatalommegosztás korlátozottan tud érvényesülni.

A hatalommegosztás materiális, gyakorlati érvényesüléséhez elengedhetetlen a működő többpártrendszer,³¹⁸ ahogy a fékek és ellensúlyok rendszerét is az tartja működésben, ha van kormányzóképes ellenzéki alternatíva, mely a parlamentben vagy a társadalmi nyomás által hatalomkorlátozó, blokkoló kisebbség lehet, illetve a kormányváltás legalább elvi lehetősége a kormányzó pártokat is önkorlátozásra készítheti, hogy elkerüljék az olyan lépéseket, mely

³¹⁸ A pártok, szakszervezetek és a médiumoknak a hatalommegosztásban betöltött szerepéről ld. bővebben BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most In MELEG Csilla: *Általános szociológiai szöveggyűjtemény jogászoknak*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2002.

a hatalommal való visszaélés vádját vonhatja maga után.³¹⁹ A fékek és ellensúlyokra épülő hatalommegosztás rendszerének gyakorlati érvényesülése a meglévő alkotmányos keretek mellett is csak az alkotmányossággal harmóniában álló politikai kultúra és alkotmányos szokásjog megléte alapján lehetséges.³²⁰

III.6. A hatalom megosztása és a hatalmi ágak elválasztása

A magyar alkotmánybírói gyakorlat és a jogirodalom a leggyakrabban egymás szinonimájaként használja a hatalmi ágak elválasztását és a hatalommegosztást.³²¹

Más szerzők a hatalmi ágak merev elválasztását a montesquieui doktrína nevében érvényre juttató prezidenciális kormányforma esetében a *hatalmi ágak elválasztása* terminust használják, míg az egymástól független, de együttműködésre kényszerített hatalmi ágak működésén, valamint a törvényhozás és a végrehajtó hatalmi ág nagyobb mértékű összefonódásán alapuló parlamentáris rendszerek esetében beszélnek csak a *hatalommegosztásról*.³²² A végrehajtás ellenőrzésének szükségességéből következik a kikényszerítés funkciója, mely feladatot elsődlegesen a bírósági szervezetrendszer látja el.

III.7. A hatalommegosztás irányai

III.7.1. A belső horizontális hatalommegosztás

A hatalommegosztás klasszikus tana a belső horizontális hatalommegosztásban gondolkodik. Ebben az esetben egy adott államon belüli, egy szintem lévő közhatalmi intézményeket vizsgálunk, ez pedig jellemzően a központi vagy szövetségi szint. Ebben az esetben a hatalommegosztás klasszikus triászának jogalkotó, végrehajtó és ellenőrző funkcióit ellátó intézmények tekintetében kiemeljük e funkciók elsődleges, központi szintű gyakorlóit, legfőbb jogalkotóként a törvényhozást, a végrehajtás csúcsszerveként a központi vagy szövetségi kormányt, az igazságszolgáltatás elsődleges letéteményeseként pedig a bíróságokat.³²³ Ahogy a fentiekben már szóltunk róla, a funkcionális szemléletet a belső horizontális hatalommegosztásra alkalmazva az ellátott elsődleges funkciójuk alapján a leírhatjuk a hatalommegosztás rendszerének más szereplőit is, így például az elsődlegesen jogalkotó funkciójú tagállami vagy tartományi törvényhozásokat a föderális államok esetében, a végrehajtó funkciót gyakorló szervezetek közül beszélhetünk a nemzeti vagy más néven

³¹⁹ A politikai hatalommegosztás dinamikájáról ld. TAKÁCS Albert i.m. 110.

³²⁰ CSINK (2014) i.m. 24-25.

³²¹ PL. VARGA ZS. (2013) i.m. 4-6.

³²² SAJÓ i.m. 109-110.

³²³ VARGA ZS. (2015) i.m. 50-52.

központi bankokról, az ellenőrző funkció tekintetében pedig az alkotmánybíróságok és az ügyészségek szerepéről.³²⁴

III.7.2. A külső horizontális hatalommegosztás

Külső horizontális hatalommegosztásról az alkotmányosan elismert, egy szinten lévő területi szerveződések között beszélhetünk. Ilyenek lehetnek egy konföderáción vagy föderáción belül a tagállamok, illetve a tartományok. A föderációkon belül külső horizontális hatalommegosztás eszközével írhatjuk le például a Német Szövetségi Köztársaságon belül Bajorország és Baden-Württemberg, vagy pedig az Amerikai Egyesült Államokon belül New York és New Jersey államok egymás közötti viszonyát. A külső horizontális hatalommegosztás segítségével könnyebb megérteni az olyan konföderatív államközösségek struktúráját is, mint amilyen például Szerbia-Montenegró volt 2003 és 2006 között.

III.7.3. A belső vertikális hatalommegosztás: önkormányzatiság és centralizáció

A hatalommegosztás horizontális irányán kívül egy adott államon belül a vertikális irány is megfigyelhető. Ehhez annyi szükséges, hogy a két vagy több szintből álló közigazgatási struktúra alkotmányi szintű elismerésben, és így alkotmányos védelemben részesüljön. Magyarországon az Alaptörvény is deklarálja, illetve védelemben részesíti a helyi önkormányzatokat, bár az önkormányzati törvényben is tetten érhető erőteljes centralizáció folytán az 1989-2011. között hatályos Alkotmányhoz képest szerepük az új Alaptörvényben csökkent.³²⁵

Unitárius szerkezetű államok esetében a települési önkormányzatok és köztestületi, illetve kamarai formában működő szakmai érdekképviselői szervezetek,³²⁶ a szövetségi államok esetében pedig a tagállamok, illetve a tartományok képezhetik az ellensúlyát nemcsak az egyes hatalmi ágaknak, hanem a központ hatalom teljességének is.

A vertikális hatalommegosztásra a funkcionális hatalommegosztás tana kevésbé alkalmazható, ugyanis egy tagállam vagy tartomány, illetve a központi hatalom nem gyakorol eltérő funkciókat, hanem csak ellensúlyozzák egymást azáltal, hogy egy adott funkciót közösen gyakorolnak, vagy az adott funkcióhoz tartozó hatáskörök egy szeletét a központi vagy szövetségi állam átengedi a területi beosztásban egy alacsonyabban álló szintnek. A vertikális hatalommegosztás tana az amerikai jogdogmatikában jelent meg elsőként, így működését a

³²⁴ CSINK (2014) i.m. 174-175.

³²⁵ VARGA ZS. (2015) i.m. 48-49.

³²⁶ Karl KORINEK: A hatalommegosztási tan aktualitásáról In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 680-682.

funkcionális hatalommegosztás metódusa helyett a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszerének segítségével érthetjük meg, így ebben az esetben a központi államhatalmi szerv által gyakorolt funkciót, illetve hatáskört egy területi szinten lévő közhatalmi intézmény ugyanazon funkció, illetve hatáskör gyakorlásával korlátozza, vagy legalábbis ellensúlyozza. A szűkebb értelemben vett belső vertikális hatalommegosztásról csak abban az esetben beszélhetünk, ha az abban résztvevő intézmények ugyanonnyerik a legitimitásukat. A szövetségi államokon belül tehát mindenképpen megvalósul a vertikális hatalommegosztás, hiszen például a szövetségi törvényhozásnak legalább az alsóháza, illetve a tartományi-tagállami parlamentek legitimitása is a népszuverenitásra vezethető vissza. Ezzel szemben az unitárius berendezkedésű államoknál azt láthatjuk, hogy míg a központi szinten lévő törvényhozás a népszuverenitásból nyeri a legitimitását, addig a települési önkormányzatok képviselő-testületeit az adott településen élő helyi választópolgárok közössége választja meg, így legitimitásuk sem azonos azzal, mintha a nemzet, vagyis az egész ország állampolgárai által alkotott politikai közösség választaná őket.³²⁷

A vertikális hatalommegosztás alkotmányi szintű szabályozása nemzetenként eltérő lehet. Az Egyesült Államok Alkotmánya³²⁸ csak az ott taxatív felsorolt tárgykörökben hatalmazza fel a Szövetségi Kongresszust a jogalkotásra, de akkor is csak azokban az esetekben, amikor a szövetségi szintű szabályozás szükséges és indokolt. Az amerikai alkotmány 1787-es hatálybalépését követő több mint 200 év során jelentősen bővültek a szövetségi szinten szabályozható törvényhozási tárgykörök. A bonni Alaptörvény egy külön cikkelyben megkülönbözteti a kizárólagosan szövetségi szintű tárgyköröket, egy másik cikkelyben viszont az ún. „konkuráló” vagy megosztott tárgyköröket sorolja fel, melyekben csak akkor lehetséges a szövetségi szintű törvényhozás, ha tagállami szinten nem szabályozható elég hatékonyan az adott kérdés. A belső vertikális hatalommegosztásban az egyes tagállamok az igazgatási apparátusuk fenntartásához is elengedhetetlen önálló adókivetési joggal és a fiskális föderalizmussal tudják szavatolni az autonómiájukat a központi szintű törvényhozással és végrehajtással szemben. Németországban például a szövetségi szintű közhatalmi intézmények nagy részének nincsenek alárendelt helyi szervei, így a kormányzat kénytelen együttműködni a tartományi intézményekkel.³²⁹ A német szövetségi kormányban például nincsen kultúráért felelős minisztérium, a kulturális életet ugyanis a szövetségi tagállamok szintjén szervezik, a tagállamok az intézményfenntartók, így a tagállami

³²⁷ CSINK (2014) i.m. 155-157.

³²⁸ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya 8.-10. §

³²⁹ SAJÓ i.m. 131-133.

kormányoknak vannak kulturális szaktárcái. A föderális berendezkedésen kívül történelmi tanulságok is szerepet játszanak ebben a német sajátosságban. A náci Harmadik Birodalomban, ahogy a kommunista Német Demokratikus Köztársaságban (NDK) is, a diktatórikus állam agitációs propagandájának szolgálojává degradálták a kultúrát, így a decentralizált kulturális igazgatásra Németországban a demokratikus jogállam zálogaként is tekintik. A Németországhoz hasonlóan szövetségi berendezkedésű Belgiumban és Svájcban szintén nincsen a szövetségi kormánynak kulturális portfóliója.³³⁰

III.7.4. A külső vertikális hatalommegosztás: megosztott szuverenitás a tagállamok és nemzetközi szervezetek között

Egy nemzetközi szervezethez való csatlakozáskor a leendő tagállam lemond nemzeti szuverenitása egy szeletéről, melyet önkéntesen átruház az adott nemzetközi szervezetre. Egy önkéntes csatlakozáson alapuló nemzetközi szervezetben ugyanakkor nemcsak a nemzetközi szervezetek szupranacionális szervei korlátozhatják a tagállami bíróságok, kormányok és parlamentek nemzeti szuverenitásból fakadó döntési jogköreit, hanem a tagállamok is természetes fékként és ellensúlyként léphetnek fel a nemzetközi szervezet szupranacionális szerveinek jogkiterjesztő, a tagállami szuverenitás egyes szeleteit elvonni igyekvő törekvéseivel szemben.³³¹ Térségünkben elsősorban az Európai Unió tagság és mélyülő integráció jelenik meg a külső vertikális hatalommegosztásban a szuverén nemzeti szintű hatalomgyakorlás korlátjaként.³³²

A külső vertikális hatalomgyakorlás Magyarország relációjában a nemzetközi multilaterális egyezmények ratifikálása okán nemcsak az Európai Unióban, hanem az Európa Tanácsban (ET) és az Egyesült Nemzetek Szervezetében (ENSZ) viselt tagságunk által is megjelenik és kisebb mértékben a Gazdasági együttműködési és fejlesztési Szervezet (OECD) és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) is befolyással lehet a külső vertikális hatalommegosztásra.³³³

Az átruházott hatáskörök miatt az Európai Bizottság és a Tanács által a végrehajtás, az Európai Parlament, és a Miniszterek Tanácsa által pedig a jogalkotás terén érvényesül a külső vertikális hatalommegosztás, mely azonban mégis az igazságszolgáltatás terén a

³³⁰ Ld. bővebben DRINÓCZI Tímea: A művészet szabadsága összehasonlító jogi megközelítésben. In: KOCSIS Miklós–TILK Péter (szerk.): *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013.

³³¹ CSINK (2014) i.m.155-156.

³³² KORINEK i.m. 680. és 696.

³³³ VARGA ZS. (2015) i.m. 19-21.

legszenbetűnőbb, ugyanis a közösségi-nemzetközi jog primátusa és az alapító szerződés folytán az Európai Bíróság döntései kötelezőek a tagállamokra nézve. Ehhez hasonlatosan az Európa Tanács tagállamai által ratifikált Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) révén alapjogi kérdésekben a strasbourgi székhelyű Európai Emberi Jogi Bíróság (EEJB) elmarasztalhatja az ET tagállamait, amennyiben azok nem orvosolják jogi úton az állampolgáraik által elszenvedett alapjogi sérelmeket, melyeket az EJEE megsértésével követtek el. Az Európa tanács Miniszteri Bizottsága által alapított alkotmányjogi tanácsadó testület, a Velencei Bizottság nem kötelező erejű ajánlásai is egyre fontosabb szerepet töltenek be, ugyanis az Európai Unió szerveként működő Európai Bizottság is kikérheti a Velencei Bizottság tanácsát, az Európai Unió Alapjogi Chartája pedig számos átfedést mutat az EJEE-vel és arról is tervek születtek, hogy az EJEE az EU másodlagos jogforrásává váljék.³³⁴ A külső vertikális hatalommegosztás keretében történő, a nemzeti szuverenitás bizonyos szeleteiről lemondó tagállami hatáskör átruházás már az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződéshez való csatlakozással megkezdődött.³³⁵

Az Európai Unióra egy olyan sui generis jogrenddel rendelkező szuprancionális szervezetként tekinthetünk, ahol a külső vertikális hatalommegosztást azt jelenti, hogy a szuverenitásuk egy részéről lemondó tagállamok magukra nézve kötelezőnek ismerik el az alapító szerződéseket, az európai közösségi jogi normák közül a rendeleteket és az irányelveket, továbbá az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítéleteit. Egyes vélemények szerint a Maastrichti Szerződés és a Lisszaboni Szerződés tagállami ratifikálásával a korábbi gazdasági integráció az európai alkotmányosság irányába fejlődött tovább. Az Európai Unió alkotmányjoga azonban a tagállamok alkotmányos fundamentumaiból kimunkált olyan közös „keresztmetszetre”, alkotmányos minimumra épül, melyet a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke sorol fel. Ezek közé tartozik az egyenlőség, a szabadság és a demokrácia, a jogállamiság, az emberi méltóság és az általánosságban vett emberi jogok tiszteletben tartása, ezekből kiemelten pedig a férfiak és nők egyenlősége, illetve a valamely szempontból kisebbségben lévő személyek alapvető jogainak védelmét az egyenlő bánásmód biztosításán keresztül. Ezen alapvető jogok pedig az EUSZ 7. cikke alapján válnak kikényszeríthetővé az ezeket súlyosan megsértő tagállamokkal szemben, ultima ratio jellegű szankcióként a 2. cikket súlyosan megsértő tagállam szavazati jogának felfüggesztésével a Tanácsban. Más vélemények szerint ugyanakkor, mivel az Európai Unió

³³⁴ VARGA ZS. (2015) i.m. 143-147. és 156-160.

³³⁵ Ld. bővebben Neil MACCORMICK: A Maastricht- Ítélet: Szuverenitás Ma In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 911-921.

szerveinek az alapító szerződésekben vállalt kötelezettsége a tagállamai nemzeti szuverenitásának tiszteletben tartása, így az európai közösségi jog alkotmányjogi irányba történő továbbfejlődése sem jelentette annak egy *sui generis* európai uniós belső alkotmányos renddé történő összeállását.³³⁶ A külső vertikális hatalommegosztást erősítette az EUB jogfejlesztése, amikor a precedensjellegű ítélkezési gyakorlatában lehetővé tette az uniós állampolgárok számára az európai közösségi jogra történő közvetlen hivatkozást a tagállamok bíróságai előtt,³³⁷ további a tagállami kártérítési felelősség deklarálása az olyan ügyekben, ahol megállapításra került, hogy a nemzeti bíróságok uniós jogot sértettek a jogerős ítélelhozatal során.³³⁸ A szuverenitásvédelem szempontjából az Európai Unió és a tagállamai relációjában érvényesülő külső vertikális hatalommegosztás korlátját a nemzeti alaptörvények alkotmányos magja, azaz az alkotmányos identitás adja. Az Alaptörvény megfogalmazásában a magyar alkotmányos identitás magját, melyet nem írhat felül az európai közösségi jognak való megfelelés kényszere, az Alaptörvényben foglalt alapvető jogok és szabadságok, továbbá a Magyarországot a területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogai jelenítik meg.³³⁹ Pongrácz Alex megfontolandó javaslata szerint ugyanakkor szükség lenne egy olyan szuverenitásteszt kimunkálása a tagállami alkotmánybíróságok által, melynek segítségével esetről esetre megállapítható lenne, hogy mely alkotmányos alapelvek és értékek képezik az adott tagállam alkotmányos identitását, amik az európai közösségi jog érvényesülését korlátozzák, így védve a nemzeti szuverenitást és limitálva a vertikális hatalommegosztás hatókörét.³⁴⁰

A pontos fogalomhasználat érdekében ugyanakkor fontos distinkciót tenni aközött, hogy míg egy föderációban a szövetség tagállamai a csatlakozással lemondtak a szuverenitásukról, addig a nemzetközi szervezetekben való tagság esetén a tagállamok megőrzik a szuverenitásukat, viszont az adott nemzetközi szervezet alapító szerződéseiben rendelkezhetnek bizonyos hatáskörök közös gyakorlásáról, vagy az adott hatáskörgyakorlás átruházásáról a nemzetközi szervezet valamely intézménye, szerve irányába. Ez utóbbi az egyre inkább egy konföderációra hasonlító Európai Unió és tagállamai, más nemzetközi szervezetekhez képest *sui generis* viszonyrendszerére is igaz, ahol az elsődleges jogforrások, az alapító szerződések szintjén világosan elválnak a kizárólagos tagállami, a tagállamok és az

³³⁶ PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest: Dialóg Campus, 2019. 155-156.

³³⁷ 26/62. sz. Van Gend & Loos ügy (1963)

³³⁸ C- 224/01. sz. Köbler kontra Ausztria ügy (2003)

³³⁹ Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés

³⁴⁰ PONGRÁCZ (2019a) i.m. 159-160.

EU szervei által közösen gyakorolt, valamint az EU szerveire a tagállamok által átruházott hatáskörök.

III.7.5. A vertikális hatalommegosztás tipikus formái: államszerkezet, területi igazgatás

A belső vertikális hatalommegosztás tipikus formáit egy föderáción belül a tagállamok vagy tartományok, illetve a szövetségi államok viszonya, valamint egy decentralizált unitárius államon belül az alkotmányos szinten elismert és a népszuverenitásból eredő legitimitációval rendelkező önkormányzatok és a központi állam viszonya képezik. Ezzel szemben a külső vertikális hatalommegosztás tipikus formáit a nemzetközi szervezetek szupranacionális szerveinek és a tagállami közigazgatási szervek kapcsolata jelenti.

A közigazgatási centralizáció és a hatalommegosztás kapcsolata már a régiek számára is nyilvánvalónak tűnt. A demokráciát a többség zsarnokságának tekintő *Tocqueville* amerikai úttjáról írt híres művében arra a megállapításra jutott, hogy a szövetségi rendszerből fakadó decentralizáció a többség zsarnokságának egyik fő gátja.³⁴¹ *Tocqueville* szerint nemcsak az egyes szövetségi államok, hanem a községi és megyei szintű önkormányzati közigazgatás is „zátonyt” képez a népakarat korlátlan „áradása” ellen, mely nem tiszteli a kisebbségben lévőket. Nézete szerint, ha a központi kormányzathoz erősen centralizált központi közigazgatás társul, az már maga a diktatúra, egy jogállami garanciákra és mindenféle kisebbségek jogaira nem ügyelő többségi demokrácia pedig csak még elviselhetlenebbé és zsarnokibbá teheti ezt az államberendezkedést.³⁴²

A decentralizáció a központi közigazgatás dekoncentrációját, területi szintű tagolását jelenti, melyben az egyes területi szintem elhelyezkedő közigazgatási egységek feladat és hatásköröket vesznek át a központi államigazgatási szervtől. Az önkormányzatiság ennél már többet, önkormányzati jelenséget jelent, mely egyrészt megjelenhet a területi, helyi önkormányzatokban, másrészt a szakmai önkormányzatok vagy ún. személyi önkormányzatok formájában, mely az önálló jogi személyiségre utal ez esetben. Magyarországon a helyi önkormányzatok közé a települési, a vármegyei és a nemzetiségi önkormányzatok tartoznak, a személyi önkormányzatok közé pedig a köztisztviselők, szakmai kamarák és a szakszervezetek. A föderalizáció többet jelent mind a decentralizációnál, mind pedig az önkormányzatiságnál, egy szövetségi állam lemond szuverenitása bizonyos szeleiteiről a szövetséget alkotó tagállamok, illetve tartományok javára, ezzel megosztva saját

³⁴¹ Alexis de TOCQUEVILLE: *A demokrácia Amerikában*, Budapest, Gondolat, 1983. 234-246.

³⁴² Alexis de TOCQUEVILLE: *A demokrácia Amerikában* In MELEG i.m. 139-140.

államiságát.³⁴³ A megtévesztően demokratikus centralizmusnak hívott államszervezeti modell valójában a pártállami kommunista diktatúra szinonimájának tekinthető.³⁴⁴

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy egy olyan unitárius, egységes berendezkedésű államban, mint amilyen Magyarország, a vertikális hatalommegosztás nem vagy csak alig érvényesül, hiába képezte a magyar történeti alkotmány részét a nemesi vármegyék nagyfokú autonómiája, a korábban hatályos Alkotmány az Alaptörvényhez képest még szélesebb módon biztosította a helyi önkormányzatok autonómiáját és ehhez illeszkedett az alkotmánybírói gyakorlat is.³⁴⁵

A vertikális hatalommegosztás tipikus formáit az különbözteti meg az atipikus formáktól, hogy az egyes különböző területi szinteken elhelyezkedő szövetségi államok, tartományok, régiók, megyék, járások azonos jogokkal, feladatokkal és hatáskörökkel bírnak, a közigazgatás területi beosztása így szimmetrikusnak tekinthető.

III.7.6. A vertikális hatalommegosztás atipikus formái: területi autonómiák

A hatalommegosztás fogalma alatt általában a horizontális hatalommegosztást értjük, amelyben a három tipikus hatalmi funkció – a törvényhozó, végrehajtó és a bírói jogalkalmazó – valamelyikét ellátó, területileg azonos szinten elhelyezkedő intézmények a fékek és egyensúlyok rendszerében gyakorolják a törvényben lefektetett hatásköreiket.³⁴⁶ Az amerikai jogdogmatikában jelent meg elsőként a vertikális hatalommegosztás fogalma, mely az eltérő területi szinten lévő és eltérő funkciót gyakorló jogintézmények, államszervezeti képződmények modellezésre szolgál.³⁴⁷

A vertikális hatalommegosztás tipikus példái a szövetségi államok,³⁴⁸ ahol a szövetség és a szövetséget alkotó tagállamok intézményei esetében a legitimitáció egyaránt a népszuverenitásból ered, vagy a legitimitációs láncolat útján abból levezethető. A vertikális hatalommegosztás atipikus formái közé ezzel szemben az általában az adott államon belül lévő nemzeti kisebbségeket megillető kulturális vagy területi autonómia sorolható, mely az adott állam közigazgatási beosztásától eltérő, atipikus területi egység, melynek feladat és

³⁴³ Peter PERNTHALER: Az állam szervezete In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 366-367.

³⁴⁴ Uo. 380.

³⁴⁵ STUMPF István: Amerikai hatás a magyar politikára. Alkotmányozás, törvényhozás, bíróságok, kormány. In STUMPF István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest: Gondolat Kiadó-Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020. 73.

³⁴⁶ Csink (2014) i.m. 155.

³⁴⁷ Uo. 156-157.

³⁴⁸ Pl. Amerikai Egyesült Államok, Ausztria és Németország

hatásköreit, belső szervezetét általában statútumok vagy bilaterális egyezmények szabályozzák. A kulturálisan vagy területileg autonóm struktúrák esetében tehát vertikális hatalommegosztásról abban az esetben beszélhetünk, ha azok intézményei a központi vagy szövetségi állam hasonló irányító szerveivel azonos módon nyerik el legitimációjukat. Ennek másik feltétele, hogy az autonóm struktúrák olyan hatáskörökkel rendelkezzenek, melyekkel bizonyos jogkörök tekintetében korlátozni, ellensúlyozni tudják az állami szinten lévő intézmények döntési szabadságát.³⁴⁹

Az adott államon belüli kulturális vagy területi autonómia modelljei tehát a vertikális hatalommegosztás atipikus példái, melyre az adott ország közjogi hagyományai, földrajzi, kulturális és nyelvi adottságai is befolyásoló tényezővel bírnak. Egy adott államon belül is megtalálhatunk különböző feladat és hatáskörrel rendelkező autonóm entitásokat.³⁵⁰ Ezért sem igazán lehetséges azonos módszertan és kritériumrendszer alapján összehasonlító módon bemutatni a különböző autonómiamodelleket.

A vertikális hatalommegosztás atipikus formáit jelentő autonóm területi egységek megtörik az adott állam közigazgatási struktúrájának szimmetriáját, atipikus entitásként nem illeszkednek a szövetségi vagy központi közigazgatás területi beosztásába.³⁵¹

Érdekes összefüggés, hogy autonóm területi egységek elsősorban az unitárius közjogi hagyományokkal rendelkező országokban jöttek létre, mert egy föderációban vagy konföderációban, például Svájcban a szövetségi állam tipikus területi struktúrájába jobban beilleszthetőek az adott tartomány kulturális, nyelvi adottságaihoz illeszkedő jogintézmények.

Az alábbiakban kitekintés gyanánt, az eltérő vertikális hatalommegosztási struktúrák szemléltetése gyanánt is néhány nyugat-európai területi autonómiamodell kerül röviden bemutatásra.

A spanyol alkotmány már a bevezető címében deklarálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzathoz (autonómia) való jogát. Az autonóm közösségek elismerése mellett ugyanakkor hitet tesz az egységes és oszthatatlan spanyol államnemzet mellett,³⁵² ezzel

³⁴⁹ CSINK (2014) i. m. 156.

³⁵⁰ Erre jó példa Spanyolország, ahol a területi autonómiákat különböző statútumok szabályozzák, és a brit devolúció, mely Észak Írországból, Skóciában és Walesben más-más területeken jelenik meg.

³⁵¹ SZANISZLÓ Krisztián: Variációk a vertikális hatalommegosztásra- Autonómia modellek és lehetőségek a XXI. századi Európában, *Iustum Aequum Salutare*, 2015/3. 100-101.

³⁵² Spanyolország Alkotmánya (Sp. Alk.), 2. cikk

kizárva egy föderális állam lehetőségét.³⁵³ Ennek ellenére hivatalosan az autonóm közösségek államaként³⁵⁴ definiált Spanyolország közigazgatása mára már egy szövetségi államéra emlékeztet.³⁵⁵

Egy föderációban a tagállamok, tartományok feladat és hatáskörei, jogaik és kötelezettségeik megegyezők. Ezzel szemben az autonóm közösségekre épülő spanyol regionalizmus sajátossága, hogy statútumaik különbözőségeinek nyomán az autonóm területek kiváltságaik, valamint feladat és hatásköreik is eltérnek. A széleskörű nyelvhasználati jogoknak értelemszerűen nincs jelentősége a kasztíliai dialektust használó tartományokban, ellentétben például Baszkfölddel vagy Katalóniával. Összességében elmondható, hogy mindegyik autonóm közösség rendelkezik népképviselői jellegű egykamarás törvényhozással,³⁵⁶ a végrehajtó hatalmat a kormányzótanács irányítja, melynek vezetőjét a törvényhozó gyűlés tagjai közül a monarcha nevezi ki. A szintén létrehozandó felsőbb bíróságok³⁵⁷ azonban a központi bírósági szervezetrendszer részét képezik.³⁵⁸ Spanyolországban az autonómia lehetősége nem maradt csupán az alkotmányban írott malaszt, hanem széles körűen elterjedt intézménnyé vált, amelyet nemcsak az elkülönült nyelvi-kulturális közösségek³⁵⁹ vettek igénybe. Spanyolországban területén napjainkban tizenhét autonóm tartomány található. A spanyol alkotmány és az államberendezkedés vizsgálata alapján kijelenthető, hogy a központi állam csupán a stratégiai fontosságú és tartományi szinten nehezen vagy egyáltalán nem ellátható feladatokat és funkciókat tartotta meg saját körében.³⁶⁰

Az Egyesült Királyság sokáig unitárius struktúrájú, egységes államként működött, a modern értelemben vett területi autonómiának nincsenek komoly hagyományai a szigetországban. Az Egyesült Királyság jelenleg összetett és devolutív, de nem föderatív állam, ahol a decentralizáció vált a területi rendező elvvé. Az újszerű államrendezési elvként fellépő devolúció folyamatát³⁶¹ megelőzte az egységes brit állam létrejötte, mely egy több száz éves

³⁵³ Sp. Alk. 145. cikk (1) bek.

³⁵⁴ Estados de las Autonomias

³⁵⁵ ld. bővebben SZILÁGYI István: Spanyolország: az autonómia modellről a föderális berendezkedésig In KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor?*, IDRResearch Kft.- Publikon, Pécs, 2010.

³⁵⁶ Törvényhozó gyűlés

³⁵⁷ Tribunal Superior de Justicia

³⁵⁸ CHRONOWSKI – DRINÓCZI (szerk.) i.m. 355. o.

³⁵⁹ A legjelentősebbek a baszkok, gallegók és katalánok

³⁶⁰ Ilyen például a biztonság és védelempolitika, a külügyek, vagy a monarchia fenntartásával összefüggő költségek finanszírozásának kérdése.

³⁶¹ A devolúciós törvények meghozatalának kezdete a munkáspárti Tony Blair első kormányzásának idejére, 1998-ra tehető.

folyamat eredménye, ahol a tényleges egyesülést a perszónalunió és a reálunió, mint az államkapcsolatok különböző formái előzték meg.

A korábban egységes és központosított belga állam az 1970-es alkotmánymódosítás óta szövetségi állam, mely régiókból és közösségekből áll.³⁶² Területileg három régióra tagolódik Belgium: a flamand és a vallon régió mellett létezik a vegyes lakosságú brüsszeli régió. Alkotmányos szinten a három közösség kerül elismerésre: a flamand, a vallon és a lélekszámát tekintve marginális német ajkú közösség.³⁶³ Tovább bonyolítván a belga modellt, a belga alkotmány négy nyelvi régiót is meghatároz: a holland anyanyelvű flamand régiót, a francia nyelvű vallon régiót, a német ajkú régiót és Brüsszel főváros francia-holland kétnyelvű régióját.³⁶⁴ A flamand elszakadási törekvések és az egyre nagyobb kiterjedésű kulturális és területi autonóm közösségek miatt Belgium a föderáció felől elmozdulást tett egy államszerkezeti még lazább konföderatív államszövetség irányába. A belga államberendezkedés átalakulása jól példázza, hogy egy központosított, unitárius területi beosztású államban sokkal több kihívást jelent az egyes nemzeti kisebbségek kollektív jogainak a biztosítása, mint egy regionalizált vagy szövetségi államként működő országban.³⁶⁵ Belgiumban a különböző régióknak is külön parlamentje és kormánya van. Flandriához,³⁶⁶ Vallóniához,³⁶⁷ és a brüsszeli kétnyelvű régióhoz hasonlóan a német közösség,³⁶⁸ parlamentjét is tiszta arányos rendszerben, pártlistákról, 5 éves ciklusra választják. A regionális szintű kormányok élén is miniszterelnökök állnak. Belgium föderációvá alakulását és az autonóm közösségek megerősítését egy hosszú és vitákkal terhes, ámde mindvégig békés folyamatként kell elképzelnünk, melyhez átfogó alkotmánymódosítások sora vezetett.³⁶⁹ Az 1993-as alkotmánymódosításokkal jött létre a mai is fennálló belga föderáció, melyben szövetségi szinten csak a honvédelem, külügyek, pénzügypolitika és az igazságszolgáltatási kérdések maradtak.³⁷⁰ A konföderáció irányába mutat és világviszonylatban ritka jelenség, hogy 1993-tól a belga régiók illetékességi körükben nemzetközi szerződéseket is köthetnek.³⁷¹ A belga

³⁶² Belga Királyság Alkotmánya, 1. cikk

³⁶³ Belga Királyság Alkotmánya, 3. cikk

³⁶⁴ Belga Királyság Alkotmánya, 4. cikk

³⁶⁵ Karl-Heinz LAMBERTZ: A kisebbségi jogok védelme a közösségi jogban a belgiumi német kisebbség példáján keresztül In TRÓCSÁNYI László - Francis DELPÉRÉE (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai – a belga és a magyar példa*, Louvain-Szeged: Louvaini Katolikus Egyetem Közjogi Intézete-Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kara, 2003. 106-107.

³⁶⁶ <http://www.parties-and-elections.eu/flanders.html>

³⁶⁷ <http://www.parties-and-elections.eu/wallonia.html>

³⁶⁸ <http://www.parties-and-elections.eu/dg.html>

³⁶⁹ Az alkotmányreformok: 1870, 1980, 1988, 1993

³⁷⁰ HÉVIZI Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában*, Budapest: Püski Kiadó, 2001. i.m. 83.

³⁷¹ GYÖRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Budapest: Osiris kiadó, 2006.119.

alkotmány több olyan „védintézkedést” is tartalmaz, melyek arra szolgálnak, hogy az összetett föderális struktúrát ne lehessen valamelyik népcsoport hátrányára megváltoztatni.

Az olasz alkotmány bár egységes és oszthatatlan államnak nevezi az Olasz Köztársaságot,³⁷² mégis nevesíti a decentralizáció szükségességét, több régiónak³⁷³ pedig speciális autonóm státuszt biztosít.³⁷⁴

Az etnikailag homogénnek tekinthető Olaszország széleskörű kulturális és területi autonómiát biztosít a területén élő csekély lélekszámú kisebbségnek, így a dél-tiroli osztrákoknak, a Trentinoban élő ladinoknak az Aosta-völgyben élő franciáknak, frankoprovenszálóknak, valamint a Trieszt térségében lakó szlovénoknak. A garanciákkal jól körülbástyázott dél-tiroli autonómia még európai szinten is példa nélkül állóan széleskörű és összetett. A kétnyelvűség (olasz-német) kötelező a helységnevek meghatározása, a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a média és az igazságszolgáltatás területén. A központi szintről 29 szakterület jogi szabályozása került át a bozeni székhelyű helyi törvényhozáshoz, a Landtaghoz. Ezek közé tartozik például a közoktatásügy, a kulturális igazgatás, a területfejlesztés vagy a turizmus. Trentino-Alto Adige régió és a két provincia is külön-külön jelentős pénzügyi autonómiát is élvez. A költségvetés kidolgozásánál kérés esetén a szavazás etnikai csoportonként történik, az olasz parlament pedig csak súlyos alkotmányértés esetén küldheti vissza, illetve utasíthatja el a régió, valamint a provinciák parlamentjei által elfogadott költségvetéseket.³⁷⁵ Az autonómia megmaradásának garanciái között szerepel, hogyha valamelyik nemzetiséget sértő országos törvényt vagy helyi jogszabályt fogadnak el, akkor az adott nemzetiség képviselője vagy pedig a régió, illetve a provincia törvényhozásának elnöke az olasz Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Aosta-völgyben élő franciák is speciális autonóm státuszt élveznek Olaszországban belül, még ha ez nem is olyan széleskörű, mint a dél-tiroli német nemzetiségűek önrendelkezése.³⁷⁶ Az Aosta-völgy kormányzati berendezkedése Dél-Tirolhoz hasonlóan működik. A tartományi törvényhozást, a 35 tagú Tanács tagjait tisztán arányos rendszerben 5 évre választják, a tartomány élén pedig az elnök áll.³⁷⁷

³⁷² Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 5. cikk

³⁷³ Az ebben az esszében vizsgált területeken kívül például Szardínia és Szicília szigetét illeti meg a különleges autonóm státusz.

³⁷⁴ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 116. cikk (1) bek.

³⁷⁵ GYÖRI SZABÓ i. m. 235. o.

³⁷⁶ HÉVIZI i. m. 87-88. o.

³⁷⁷ <http://www.parties-and-elections.eu/aosta.html> (letöltés: 2015.04.20.)

A Balti-tengeren, Finnország déli partjai és Svédország között elhelyezkedő Aaland-szigetcsoport 600 szigetén 28 ezer ember lakik, akik Finnország lakosságának mindösszesen fél százalékát teszik ki.³⁷⁸ A szigetcsoport lakosságának mintegy 95 %-a svéd nemzetiségű.³⁷⁹ A Népszövetség döntésének megfelelően 1921 végén törvényt fogadott el a finn parlament az Aaland-szigetek önkormányzatáról. Az autonóm jogok bővítését jelentette az 1951-es önkormányzati törvény, míg a jelenleg is hatályban lévő, 1991-es autonómatörvény tovább szélesítette az Aaland-szigetek önrendelkezését.³⁸⁰ A tartományi törvényhozás tartományi törvényeket alkothat³⁸¹ rendkívül széles körben az oktatás és kultúra területétől kezdve egészen a mezőgazdasági és halászati ügyekig bezárólag.³⁸² A finn köztársasági elnök azonban vétójoggal rendelkezik az aalandi törvények hatálybalépésének tekintetében.³⁸³ A tartományi kormány a tartományi törvényben kapott felhatalmazása alapján tartományi rendeleteket adhat ki.³⁸⁴ Az etnikai, kulturális és nyelvi arányok megőrzése érdekében bevezetésre került a tartományi állampolgárság, mely a tartományi aktív és passzív választójog feltétele is,³⁸⁵ sőt a tartományi állampolgárság hiánya az üzleti tevékenység folytatását is megnehezíti.³⁸⁶ Az Aaland-szigetek törvényhozása fiskális téren is széleskörű autonómiával rendelkezik, a tartomány adókiivetési és behajtási jogosultsága mellett lakosságának a teljes finn népességhez viszonyított arányában³⁸⁷ éves szinten, rendszeres költségvetési támogatást kap a finn központi büdzséből.³⁸⁸ A külügyekre ugyan nem terjed ki az Aaland-szigetek autonómiája, de tartományi kormány kezdeményezheti nemzetközi szerződések megkötését.

A Dán Királyság fennhatósága alá tartozó Feröer-szigetek csak a második világháború után, 1948-ban elfogadott önkormányzati törvénnyel kapott széleskörű autonómiát, mely kiterjed az egészségügy, kereskedelem, halászat és mezőgazdaság és az oktatás ügyeire is. Az Aaland-szigetekkel ellentétben Feröernek nincs vétójoga a szigeteket érintő dán törvények hatálybalépésével szemben, viszont kötelező kikérni a feröeri tartományi kormány

³⁷⁸ <http://www.norden.org/en/the-nordic-region/the-nordic-countries-the-faroe-islands-greenland-and-aAaland/facts-about-aAaland>

³⁷⁹ <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/EtatsNsouverains/Aaland.htm>

³⁸⁰ GYŐRI SZABÓ i. m. 147. o.

³⁸¹ Aaland önk. törvény, 17. §.

³⁸² Aaland önk. törvény, 18. §.

³⁸³ Aaland önk. törvény, 20. §.

³⁸⁴ Aaland önk. törvény, 21. §.

³⁸⁵ Aaland önk. törvény, 9. §.

³⁸⁶ Aaland önk. törvény, 11. §.

³⁸⁷ Ez a kiszámításai alap 0,45 %

³⁸⁸ Aaland önk. törvény, 44-47. §

véleményét is az ilyen tartalmú jogszabályok elfogadása során.³⁸⁹ A széleskörű autonómia egyik különleges vonása, hogy Dánia ugyan 1972-ben belépett az Európai Gazdasági Közösségbe, ám a Feröer-szigetek halászati érdekei miatt kimaradt az európai integrációból.³⁹⁰ Grönlandon az 1960-as évektől kezdve megerősödtek az autonómia és szeparatista törekvések a dán uralommal szemben. A helyi önkormányzat szerve a Tartományi Tanács volt, a jelenlegi széleskörű autonómiát 1979-ben sikerült kivívnia a szigetnek, amikor az autonómiatörvényt a grönlandi lakosság elsöprő többsége hagyta jóvá egy referendumon. Az autonómia egyik nagy vívmánya, hogy a grönlandi eszkimó nyelv hivatalos nyelvként megjelent a dán mellett, és a grönlandi vált a hivatalos nyelvvé az általános és középiskolákban. Grönland autonómiájára a társadalompolitikai ágazatok (oktatás, egészségügy) mellet a halászatra és mezőgazdaságra, környezetvédelemre, a lakásügyekre és a munkaügyekre terjed ki. Grönlandnak saját zászlója, hajóflottája és légitársasága van.³⁹¹ Fontos kérdés még az Európai Unióhoz fűződő viszony is, Grönlandot ugyanis Dánia 1972-ben a lakosság akarata ellenére belekényszerítette az EGK-ba, ahonnan 1982-ban kilépett Grönland. A grönlandi tartományi kormány élén az államminiszter áll.³⁹²

III.8. A hatalommegosztás alapjogi garanciái

Az alkotmányjogi dogmatika általánosságban elkülöníti egymástól az államszervezetre vonatkozó szabályozást és az alapjogokat, noha a kettő visszahat egymásra.

Az alkotmányosság elvének nemcsak részét, hanem eszközét is képezi a hatalommegosztás, amennyiben mérsékli az állam túlsúlyát és hatékony garanciáját jelentheti az állampolgári szabadságjogok védelmének.³⁹³ Kardinális kérdés, hogy ki (milyen szervezet) és mi alapján végzi az alapjogi katalógus meghatározását és miképpen alkalmazhat abban módosításokat.³⁹⁴ A XVIII.-XIX. századi polgári forradalmak korában a népképviselőt érvényre juttató törvényhozás a végrehajtó hatalmat képviselő uralkodóval és az uralkodónak felelős kormánnyal szembeni korlátozó törvények megalkotásának fóruma volt, így megfelelő garanciát jelentett, ha az alapjogok törvényi deklarációja és érvényesülésének garantálása a parlament hatáskörébe tartozott. A népképviselőt elve azonban már a francia forradalomban, a jakobinus rémuralom idején sem jelentett megfelelő garanciát az emberi jogok védelmében,

³⁸⁹ GYÖRI SZABÓ i. m. 263.

³⁹⁰ GYÖRI SZABÓ i. m. 264.

³⁹¹ Györi Szabó i. m. 264-266. o.

³⁹² <http://www.parties-and-elections.eu/greenland.html> (letöltés:2015.04.20.)

³⁹³ SAJÓ i.m. 323-324.

³⁹⁴ Uo. 328.

és ez a folyamat csak folytatódott a populista, karizmatikus népvezérekre építő XX. századi fasiszta, náci és kommunista totális diktatúrák regnálásának idején. Általánosságban a fő végrehajtó és a törvényhozó közhatalmi intézmények, a kormány és a parlament összefonódása, ezáltal pedig a kormányzó parlamenti többség törvényhozás feletti befolyása sérülékennyé teszi a korábbi szisztémát. A minősített többség megkövetelése mellett az amerikai típusú, decentralizált, a rendes bírósági rendszerben zajló alapjogi bírászkodás és az osztrák, kelsen-i eredetű centralizált alkotmánybírászkodás modelljei is hatékony ellensúlyt jelentenek azzal szemben, hogy az alapjogok lehatárolása, tartalmának módosítása és korlátozása a mindenkori kormányzó többség diszkrécionális döntési jogosultsága legyen.³⁹⁵

A hatalommegosztás eszménye és gyakorlati modellje csak az alapjogok, főként az első generációs emberi jogok, a polgári és politikai jogok érvényesülésével teljesebbé válik, ugyanakkor a hatalommegosztás sem öncélú, egyik fő célkitűzése a kisebbségvédelem, hogy a mindenkori többség zsarnokságával szemben biztosítsa a valamely kérdésben kisebbségben lévők alapjogainak gyakorlását, illetve, hogy korlátozza az állam hatalmát polgárai alapjogainak védelmében. A hatalommegosztás gyakorlati érvényesüléséhez, hogy az ne csupán autoriter vezetők egymás közötti hatalmi elhatárolási paktuma legyen, az első generációs politikai szabadságjogok érvényesülése szükséges főként, ahol az államnak negatív tartózkodási kötelezettsége van. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy a pártok vagy más nem állami szervezetek alapításához szükséges egyesülési jog, a véleménynyilvánítási szabadság, az azt kifejező gyülekezési jog, a véleménypluralizmust biztosító sajtószabadság, illetve világnézeti és vallásszabadság, valamint a népszuverenitást biztosító általános, egyenlő és titkos választójog nélkül a hatalommegosztásra épülő demokratikus jogállamról beszélhetünk.

Az alapjogvédelem intézményesített garanciáit a hatalommegosztás rendszerében ellenőrző funkciót ellátó ombudsman,³⁹⁶ a rendes bíróságok és az alapjogi bírászkodást végző alkotmánybíróságok³⁹⁷ jelentik.

Magyarországon a végrehajtó hatalom politikai kontrolljáért elsődlegesen az Országgyűlés, jogi kontrolljáért pedig az Országgyűlés alá rendelt alapvető jogok biztosa tartozik felelősséggel. A svéd eredetű ombudsmani intézmény feladata kettős, a végrehajtó hatalom

³⁹⁵ SAJÓ i.m. 331-335.

³⁹⁶ Ld. CSINK Lóránt: Az ombudsman In JAKAB András - GAJDUSCHEK György (szerk): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016. 610-616.

³⁹⁷ Ld. pl. SÁRI i.m. 170-188.

jogi aktusainak ellenőrzése körében, illetve azon túl vizsgálja az alapjogok érvényesülésének visszaságait is. Az ombudsmani intézmény korlátja, szemben a rendes bíróságokkal és az alkotmánybíróságokkal, hogy csak vizsgálati-ellenőrzési és javaslattevési hatáskörökkel rendelkezik, az alapjogok megsértésével hozott közigazgatási hatósági döntést, bírói ítéletet és jogalkotási produktumot nem semmisítheti meg, illetve helyezheti hatályon kívül.³⁹⁸ Az ombudsman nemcsak általánosságban felelhet az alapvető emberi jogok védelméért, hanem személyében, vagy helyettesei által, alkotmányos vagy törvényi felhatalmazással az állampolgárok bizonyos csoportjait vagy az alapjogok meghatározott szeptét ért jogsérelmeket is vizsgálhatja. Magyarországon a korábban hatályos Alkotmány szabályozási környezetében külön szakombudsmanok feleltek az etnikai és nemzeti kisebbségi jogokért, az adatvédelemért, illetve későbbiekben a jövő nemzedékek szószólójaként is külön szakombudsman lett felelős. Az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosára vonatkozó sarkalatos törvény módosítása ezzel szemben egy személyben integrálta az ombudsmani intézményt, helyetteseiként alárendelve az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeit és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét³⁹⁹ ellátó szakombudsmanokat.⁴⁰⁰ A korábbi adatvédelmi biztos feladatait pedig az új rendszerben, immáron autonóm államigazgatási szervi jogállással és hatósági jogkörökkel „felvértezve” a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) látja el.⁴⁰¹

Az Alkotmánybíróság az absztrakt, előzetes és utólagos normakontroll körében a törvényhozást, a valódi alkotmányjogi panasz esetében pedig a bíráskodást korlátozza. A korlátozás alapja a legtöbb esetben pedig az Alaptörvény emberi jogi katalógusában nevesített alapjogok védelme. A normakontrollban kiteljesedő alapjogi bíráskodást a túlzott alkotmánybírói aktivizmus folytán rejthet magában a hatalommegosztásra nézvést veszélyeket, amikor az alkotmánybíróság nemcsak „negatív törvényhozóvá” válik, hanem a bírói jogfejlesztés és joghézag kitöltés által a gyakorlatban elvonja az alkotmányozó hatalmat az arra hivatott törvényhozástól.⁴⁰² Az érdemi bírói határozatok felülvizsgálatára hivatott valódi alkotmányjogi panasz „műfaja” pedig kapcsolatot teremt az Alkotmánybíróság és a

³⁹⁸ CSINK (2014) i.m. 42-48.

³⁹⁹ Alaptörvény 30. cikk (3) bek.

⁴⁰⁰ CSINK (2016) i.m. 601-605.

⁴⁰¹ CSINK (2014) i.m. 50-54.

⁴⁰² SAJÓ i.m. 297-299. és 303-311.

Kúria között, a bírósági határozatok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata körében pedig ez a viszony hierarchikussá válik az Alkotmánybíróság javára.⁴⁰³

III.9. A hatalommegosztás eljárásjogi garanciái

A formális jogállamiság elemeinek körében már említésre kerültek olyan eljárásjogi jellegű, garanciális alapelvek, mely a jogbiztonság biztosítékaiként jelennek meg. Az eljárási alkotmányosság körében találhatunk olyan eljárásokat is, melyek a hatalommegosztás gyakorlati érvényesülését segítik elő.

A jogforrási hierarchia csúcsán lévő alkotmányok egyfajta eljárásrendként maguk tartalmazzák a legfontosabb alkotmányos eljárásokat, illetve felhatalmazást adnak az alkotmányos eljárások megalkotására az alacsonyabb szintű jogszabályok számára. Ahhoz, hogy egy nemzeti alkotmány ne csak írott malaszt legyen hasonlatosan az 1936-as sztálini szovjet alkotmányhoz, fontos, hogy az alkotmányos normák a gyakorlatban is érvényesülni tudjanak és ehhez szükséges az alkotmányos eljárásjog. A demokratikus jogállami legitimitációhoz elengedhetetlen a politikai akaratképzési eljárás, a jogalkotás és az állami szervek eljárásrendjének legalább törvényi szintű szabályozása.⁴⁰⁴

A magyar Alaptörvény például tartalmazza a köztársasági elnök megválasztásának eljárásrendjét,⁴⁰⁵ a konstruktív bizalmatlansági indítványt és a bizalmi szavazást.⁴⁰⁶ Ezenkívül az Alaptörvény szabályozza eljárásjogilag a köztársasági elnök által az Országgyűlés által elfogadott törvényekkel szemben alkalmazott politikai vétót,⁴⁰⁷ mely az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Országgyűlésnek való visszaküldését jelenti az újratárgyalás céljából, valamint az alkotmányos vétót,⁴⁰⁸ mely által a köztársasági elnök indítványára az elfogadott törvény és az Alaptörvény összhangját még az adott törvény kihirdetése előtt vizsgálja az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll eszközével.

Az alacsonyabb szintű jogszabályok közül külön törvény szabályozza a központi államigazgatási szervek, a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, mely státusztörvény szintén tartalmaz eljárásjogi szabályokat,⁴⁰⁹ a kormányzat ügyrendjét kormányhatározat,⁴¹⁰ az

⁴⁰³ CSINK (2014) i.m. 115-118.

⁴⁰⁴ CHRONOWSKI Nóra- PETRÉTEI József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárásjogi alkotmányosság, *Iustum Aequum Salutare*. 2016/3. 69-71.

⁴⁰⁵ Alaptörvény 10-11. cikk

⁴⁰⁶ Alaptörvény 21. cikk

⁴⁰⁷ Alaptörvény 6. cikk (5) bek.

⁴⁰⁸ Alaptörvény 6. cikk (4) bek. és (6)-(9) bek.

⁴⁰⁹ Pl. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 40-47. §

egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai pedig miniszteri utasítások formájában kerülnek kiadmányozásra.⁴¹¹

Az alkotmányi eljárásjognak való megfelelés hiánya közjogi érvénytelenséget eredményez, egyben a demokratikus jogállamiságot is csorbítja. Az Alkotmánybíróság egy fontos határozatában⁴¹² a köztársasági elnök politikai vétójával összefüggésben kimondta, hogy a demokratikus jogállam érvényesüléséhez az alkotmányos eljárásjogi szabályok „kivétel nélkül és feltétlenül” betartandóak, egyúttal a hatalommegosztás körében az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége azt jelenti, hogy a hatáskörgyakorlásuk során e szervek kötelesek tiszteletben tartani egymás döntési jogosítványait és biztosítani az eljárási jogosultságok zavartalan gyakorlását.⁴¹³

Az adott, legalább két közhatalmi szerv egymáshoz viszonyítható feladat és hatásköreit rögzítő alkotmányi, törvényi vagy az ezekből levezethető rendeleti szintű szabályozást, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközöket és egyes belső normákat (pl. közhatalmi szerv alapító okirata vagy SZMSZ-e) vizsgálva beszélhetünk a *statikus hatalommegosztásról*. Ezzel szemben az, hogy a közhatalmi szerv adott időintervallumban (pl. év, kormányzati ciklus) hányszor, milyen terjedelemben és sikerességi rátával él a feladat és hatásköreivel egy másik közhatalmi szerv ellenében (pl. sikeres köztársasági elnöki alkotmányossági vétók Magyarországon), a *dinamikus hatalommegosztást* jelenti. A dinamikus hatalommegosztás intenzitása kvantitatív és kvalitatív módon is mérhető. A fenti példánál maradva az, hogy a köztársasági elnök egy év alatt vagy a teljes elnöki mandátuma alatt hány alkalommal él az alkotmányossági vétó lehetőségével, a dinamikus hatalommegosztás intenzitásának kvantitatív mérőszáma. Az a tény pedig, hogy ebből hány alkalommal ad helyt az Alkotmánybíróság az államfő alkotmányossági vétójának a törvények előzetes normakontroll vizsgálata során, a dinamikus hatalommegosztás sikerességének kvalitatív mérőszámát jelenti.

A különböző alkotmányjogi eljárások rendszerezése a hatalommegosztás szempontjából is érdekes tanulságokkal szolgálhat. A választási eljárás és a népszavazási eljárás a nép közvetlen politikai akaratképzését, ily módon tehát a népszuverenitás gyakorlását teszi lehetővé, az országos népszavazási eljárás egyben az Országgyűlés törvényhozási jogának a korlátját képezi. Az állami szervek döntéshozatali eljárásai például az alkotmányjogi panasz,

⁴¹⁰ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

⁴¹¹ Pl. 33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítás az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról

⁴¹² 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

⁴¹³ CHRONOWSKI – PETRÉTEI i.m. 72-74.

az alkotmánybírósági normakontroll, valamint a kinevezések, illetve a jogi⁴¹⁴ és politikai felelősségre vonás szintén a hatalommegosztást szolgálják. Az alapvető jogok érvényesítésének körében pedig a politikai részvételi jogok gyakorlásának eljárásjogi szabályai, a civil szervezetekre vonatkozó eljárásjog, valamint e nem állami szervezetek jogvédő és a kormányzat civil kontrollját szolgáló eljárásai⁴¹⁵ is a hatalommegosztást, az államhatalom korlátozását szolgálják.⁴¹⁶

A hatalommegosztás gyakorlati megvalósulásához eljárásjogi garanciákra és közjogi szervezetszabályozó normákra is szükség van, a pusztán anyagi jogi szabályok szintjén (pl. alkotmányos deklarációk) megvalósuló hatalommegosztás könnyen látszatdemokráciához és kiüresedett pszeudo jogállamisághoz vezet.

III.10. A hatalommegosztás metajurisztikus szereplői

Bár a jog és az alkotmányjog eszközeivel nehezen megragadható és elemezhető entitások, de a modern államban a hatalommegosztás rendszerében részt vesznek olyan részben vagy egészében metajurisztikus szereplők, mint a politikai pártok,⁴¹⁷ szakszervezetek és különböző egyéb, nem állami szervezetek. Ide sorolható a politikai közösséget alkotó választópolgárok és az állami vezetők, valamint egyéb politikai szereplők közvetítő hírvivőjeként fellépő média, mely egy jól működő demokráciában az értékeiben plurális társadalom érdekeket ütköztető és egyeztető vitafóruma, de a média akár az állami és kormányzati propaganda közvetítőjévé és szervilis szolgáló leányává is degradálódhat.

III.10.1. A média

Thomas Carlyle XIX. századi skót filozófus-történészről eredeztetik⁴¹⁸ azt a napjainkban is gyakori publicisztikai fordulatot, mely szerint a média a negyedik hatalmi ág. Carlyle a „negyedik rendnek”⁴¹⁹ nevezte a sajtót, mely a rendi gyűlésben megjelenő másik három rendhez fogható hatalommal bír. Ez a mondás jól jelzi, hogy már a modern tömegpropaganda,

⁴¹⁴ Ilyen például az impeachment eljárása az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányában.

⁴¹⁵ Pl. az Infotv. szerinti közérdekű adatigénylések

⁴¹⁶ CHRONOWSKI – PETRÉTEI i.m. 76.-80. és 84.

⁴¹⁷ A kormánypárt-ellenzék fogalom pár alkotmányjogi elemzésének nehézségéről ld. CSINK (2014) i.m. 59. (144. számú lábjegyzet)

⁴¹⁸ Carlyle egyébként Edmund Burke-nek tulajdonította ezt a mondást, míg más vélemények szerint Alexis de Tocqueville az értelmi szerzője.

⁴¹⁹ 'Fourth estate' eredetiben

valamint az elektronikus és tömegmédiá megjelenése előtt milyen nagy jelentőséget tulajdonítottak a sajtónak.⁴²⁰

Bibó István a náci és kommunista állami propaganda gépezetek módszereinek ismeretében már híres akadémiai székfoglalójában⁴²¹ és később⁴²² is figyelmeztet annak veszélyeire, hogy a tömegtájékoztatás és a média XX. századi fejlődése és új fórumainak elterjedése a manipulatív politikai propaganda szolgálatába is állítható. A „rosszindulatú propaganda izgatása” pedig hatással lehet azokra a tömegekre, akik hajlamosak hinni a hazugságoknak és féligazságoknak, mert az indulataik, az igazolásra váró öncsalásaik és hiú reményeik vezérlik őket.⁴²³

A gyakorlati érvényesüléstől függetlenül már alapvető szinten is megjelenik a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény, az ún. médiaalkotmány,⁴²⁴ valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény⁴²⁵ preambulumaiban, hogy csak a véleménynyilvánítás és a szólás, valamint a sajtó szabadsága által biztosítható a demokratikus berendezkedés megfelelő működése.

A média hírvivő közegként jelenik meg az államok és az állampolgárok, illetve a politikai-állami vezetők, valamint a politikai közösség többi tagja. A média lehet a véleménypluralizmus, az eltérő érdekek és értékrendek ütköztetésének fóruma, de egyben a manipulatív állami vagy pártpropaganda szócsöve is. Ezt befolyásolja a közszolgálati média működése, de a magán médiumok állami szabályozása, illetve nagymértékben a médiapiac tulajdonosi szerkezete is. A tényfeltáró újságírás az információs önrendelkezési jogra és az információs szabadságra vonatkozó „nagyvonalú” állami szabályozás, vagy legalább az információs alapjogok tiszteletben tartása által a politikum és az állami szervek, a közigazgatás működése feletti civil kontroll hatékony eszköze lehet.⁴²⁶

Napjaink történelmének eseményei, például az ún. Arab Tavasz névvel illetett közel-keleti társadalmi elégedetlenségi hullám arra is bizonyítékul szolgálnak, hogy a XXI. században a média, ezen belül a közösségi média fórumai és a különböző internetes fájlmegosztó

⁴²⁰ KOLTAY András- NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Wolters Kluwer. Budapest. 2015. 13.

⁴²¹ BIBÓ (2002) i.m. 229.

⁴²² BIBÓ István: Közép- és Kelet-Európa politikai kultúrájának deformálódás In MELEG (2002) i.m. 253.

⁴²³ Ld. bővebben Bibó István: *Válogatott tanulmányok II.* Magvető, Budapest. 1986. 212-227. és 367-397.

⁴²⁴ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.)

⁴²⁵ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (Mtv.)

⁴²⁶ A közérdekű adatigénylésre vonatkozó, jelenleg hatályos hazai jogszabály, az *információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló* 2011. évi CXII. törvény álláspontom szerint lehetőséget ad a közigazgatás civil kontrolljára, illetve annak eszközéül szolgáló tényfeltáró újságírásra.

oldalak⁴²⁷ akár önmagukban képesek lehetnek a társadalmi elégedetlenség becsatornázására, forradalmakat robbanthatnak ki, melyek elvezethetnek diktatórikus államberendezkedések bukásához, de egyúttal a polgárháborúhoz és az intézményesült anarchiához is.⁴²⁸

Mindezek miatt is fontos, hogy egy alkotmányos jogállamban, a média relációjában miként kezeljük a pozitív és negatív szabadság kérdéseit, a szólás és véleménynyilvánítás szabadságának korlátait mennyire szabja szélesre az állami médiaszabályozás, milyen garanciális elvek mentén korlátozható a közlés szabadsága és az államnak milyen beavatkozási lehetőségei lehetnek a médiapiacra.⁴²⁹

III.10.2. A politikai pártok

A modern tömegdemokráciák, szemben az antik poliszok közvetlen demokráciájával, közvetettek és a képviseletiek, a politikai közösséget pedig nem az egyes választópolgárok, hanem az általuk preferált pártok reprezentálják. Nem jelenti pártokra épülő parlamentáris demokrácia doktrínájának cáfolatát az a tény sem, hogy a pártok sokszor a választóik „feje fölött” döntenek az őket érintő ügyekről, gyakran titkos háttér megállapodások és különalkuk útján.⁴³⁰ Ez még a prezidenciális rendszerekben is megjelenik, de különösen igaz a parlamentáris rendszerekre.

Az általános sorkötelezettség bevezetése, különösen az első világháborút követően magával vonta az általános választójog bevezetését is, mely a modern pártrendszer kialakulását is magában hordozta. A klasszikus liberalizmus a szabad mandátummal rendelkező képviselők ideológiai és intellektuális dialógusán alapuló vitaparlamentet idealizálta, ez azonban még a XIX. században is inkább az angol és a francia parlamentarizmus jellemzője volt, Tisza Kálmán hosszú miniszterelnökségének⁴³¹ egyik záloga a dualizmusban domináns Szabadelvű Párt mindig fegyelmezetten együttszavazó mameluk frakciója volt. A frakciófegyelem általában az ún. westminsteri típusú, többségi modellen alapuló kétpártrendszerekben és a tisztán arányos, listás választási rendszerekben a legdominánsabb. A kettő kombinációja, egy tisztán arányos választási szabályozás alapján működő kétpártrendszer csak elméletben lehetséges, a westminsteri parlamentarizmus mintapéldányát jelentő Egyesült Királyságban

⁴²⁷ Ezek közül itt most elsősorban a Twitter, a Facebook és a YouTube alkalmazásokra gondolunk.

⁴²⁸ Rolf H. WEBER- Ulrike I. HEINRICH: Governance issues of the new media environment In András KOLTAY (ed.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Wolters Kluwer. Budapest. 2014. 89-91.

⁴²⁹ Ld. bővebben Perry KELLER: *Európai és nemzetközi médijog- Liberális demokrácia, kereskedelem és az új média*. Wolters Kluwer. Budapest. 2015. 44-89. és 503-556.

⁴³⁰ TAMÁS i.m. 220.

⁴³¹ 1875-1890.

tisztán többségi, egyéni választókerületekre épülő választási rendszer van,⁴³² ahol egyre jelentősebbek a skót, észak-ír és walesi regionális pártok is. Az Amerikai Egyesült Államokban ugyan kétpártrendszer van, azonban a választási rendszer itt is tisztán többségi, egyéni választókerületekre épülő és nem jöttek létre az Európában kialakult modern bürokratikus tömegpártok, hanem a demokraták és a republikánusok is megmaradtak lazán szerveződő, hivatalos és állandó tagsággal nem, hanem csak regisztrált szavazókkal és pártvezérek helyett operatív ügyvivő testületekkel⁴³³ rendelkező választási pártoknak.⁴³⁴

Lehetséges a modern tömegpártok parlamentáris váltógazdálkodására épülő ún. politikai hatalommegosztást szembeállítani az alkotmányos vagy jogi hatalommegosztással és ebben a pártképviselletté degradálódott népképviselést, a képviselők döntési szabadságát megfojtó túlzott frakciófegyelmet és a „pártokráciát” kritizálni. Azonban Churchillt idézve a demokrácia a világ legrosszabb politikai rendszere, melynél még senki sem talált ki jobbat és ez tényleg igaz. A pártokra épülő modern tömegdemokráciákban a ciklikusság, a parlamentáris váltógazdálkodás lehet a hatalommegosztás eszköze, nem pedig a törvényhozás és a kormány szembenállása, mely a XIX. századi alkotmányos monarchiák jellemzője volt.⁴³⁵ A többpártrendszerre épülő demokrácia alternatívájaként a két világháború között megjelenő, a totális államot intézményesítő egypártrendszerek, elnöki és királyi diktatúrák, valamint a hivatásrendekre épülő fasiszta Olaszország és a salazari korporatív portugál modell egyaránt csúfosan leszerepeltek a gyakorlatban és a történelem szemétdombjára kerültek. A korporatív kamarák mögött a technokráciához hasonlóan különben is a szakértelem mítosza áll, mely szerint a szakmai hozzáértők önszabályozásában a szakértelem jut érvényre, ezzel szemben itt a csoportérdekek kőkemény érvényesítése jellemző szemben a közjóval és a nemzeti egység gondolatával.⁴³⁶

A kommunista, fasiszta és nemzetiszocialista totális diktatúrákra jellemző tiszta, centralizált egypártrendszereket, a bizonyos szerzők által „illiberális demokráciának” nevezett rugalmas szerkezetű egypártrendszereket,⁴³⁷ valamint az ezektől különböző plurális, demokratikus, de egy elsöprő parlamenti többséggel rendelkező és évtizedekig egyedül kormányzó párt által

⁴³² SAJÓ i.m. 159-160.

⁴³³ Ezek a Demokrata Nemzeti Bizottság (*Democratic National Committee*, DNC) és a Republikánus Nemzeti Bizottság (*Republican National Committee*, RNC)

⁴³⁴ SAJÓ i.m. 188.

⁴³⁵ TAKÁCS Albert i.m. 106-112.

⁴³⁶ SAJÓ i.m. 161-163.

⁴³⁷ Ilyen a 2000 utáni Oroszország és a 2010-es évek Törökországa

irányított domináns pártrendszerek⁴³⁸ magukra az uralkodó pártokra nézve is jelentenek veszélyeket, ez pedig az elbürokratizálódás.⁴³⁹ Az elbürokratizálódás azt jelenti, hogy a stabilizálódott helyzetű domináns pártok ugyanolyan igazgatási apparátust és hivatali szervezetet építenek ki, mint az egyes minisztériumok és különböző ideológiai áramlatokat megjelenítő politikai mozgalmak helyett a kormányzati végrehajtás eszközévé, segéderejévé korcsosulnak el. Ez a jelenség legjobban a második világháború utáni kelet-közép európai kommunista állampártokban volt tetten érhető, ahol hiányzott a belső demokrácia, az állampártoknak alkotmányos szinten deklarált társadalomirányító szerepük volt, és az állami szervek mellett párhuzamosan működő, a legtöbbször az állami szintnél befolyásosabb pártszervek hierarchikus igazgatási apparátusokat alakítottak ki. Legális ellenzék és reális politikai kihívás nélkül hiányában ezek a pártok elveszítették politikai jellegüket és ideológiai arcélüket, politikailag döntésképtelenné váltak, mert az állandó nyomás miatt folyamatosan igazgatási tevékenységeket folytattak ellenőrizve és felülírva az államigazgatást. Paradox módon így az kommunista egypártrendszerek a saját maguk sírásóivá váltak és utat nyitottak a rendszerváltást akaró, rendszeren kívüli ellenzéki erők számára.⁴⁴⁰

A második világháború után a parlamentáris demokráciához visszatérő európai államok a parlamenti működés racionalizálására törekedtek az obstrukció és a tehetetlenséget okozó fragmentáció visszaszorításával. Ha az alkotmányok sok esetben nem is, de a parlamenti házszabályok rögzítik a frakcióalakítás és megszűnés szabályait, a frakciók és az egyes pártfrakciókba tartozó, valamint a független parlamenti képviselők jogait és kötelezettségeit azzal együtt, hogy a frakcióból történő kizárás csak a legkritikább esetekben támadható meg jogi úton. A kisebbségben lévő mindenkori parlamenti ellenzék képviselőcsoportjait az egész frakciót megillető eljárási jogokban részesítik, az ellenzéki frakciók pedig a létszámarányukhoz képest gyakran többletjogokat kapnak a házszabály vagy a szokásjog által. Ez jelentheti a létszámarány feletti bizottsági tagdelegálási jogot, az ún. paritásos bizottságokat vagy például a magyar Országgyűlés Házbizottságát, amelyben minden parlamenti frakció egy-egy taggal képviselteti magát. Az ellenzéki jogokhoz tartozik a minősített többség különböző fokozatainak előírása bizonyos jogalkotási és megválasztási,

⁴³⁸ Ilyen domináns pártnak tekinthető Japánban a Liberális Demokrata Párt (LDP), Mexikóban az Intézményes Forradalmi Párt (PRI), az 1994 utáni Dél-Afrikai Köztársaságban az Afrikai Nemzeti Kongresszus (ANC), vagy a 2010 utáni Magyarországon a Fidesz.

⁴³⁹ DUVERGER (2003) i.m. 432-434.

⁴⁴⁰ TAKÁCS Albert i.m. 115-120.

kinevezési aktusoknál, valamint a plenáris ülés vitái során az egyes parlamenti frakcióknak biztosított azonos felszólalási időkeret.⁴⁴¹

A német Alaptörvény, a Grundgesetz a pártokat a nép politikai akaratának kialakításában közreműködő szervezeteknek ismeri el. A német alkotmány megköveteli a pártfinanszírozás transzparenciáját és a militáns demokrácia szellemiségének megfelelően a Szövetségi Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség deklarálásával lényegében betilthat egy, a „*szabad demokratikus alaprendet csorbító*” pártot, ugyanakkor a pártalapítás szabadsága, mely levezethető az egyesülési jogból, is deklarációt nyer.⁴⁴² A pártok működésének és finanszírozásának részletszabályait pedig a szövetségi törvények szintjén rendezik.⁴⁴³ A német jog nemcsak formálisan deklarálja, hanem konkrét jogvédelmi eszközökkel materiálisan is biztosítja a pártok esélyegyenlőségét a pártokról szóló törvényben. Ez kiterjed a médiaszereplésekre, a kampányfinanszírozásra, az állami és a közvetlen pártfinanszírozás szabályozására, valamint a tagdíjfizetésre és a pártoknak nyújtott különböző adókedvezményekre is.⁴⁴⁴

Összességében fontos rögzíteni, hogy a hatalommegosztás és a demokratikus jogállam működése szempontjából és ennek vizsgálata során meghatározó jelleggel bír a pártalapítás szabadsága, valamint az esélyegyenlőség biztosítása a pártok számára a pártfinanszírozás és a kampányfinanszírozás terén. A közszolgálati médiához való hozzáférés és a választási hirdetési lehetőségek egyenlő elérésének szavatolása pedig a kampányidőszakokban válik még fontosabbá.⁴⁴⁵

III.10.3. A nem-állami szervezetek (szakszervezetek, jogvédők, lobbisták, nyomásgyakorló és örkutya típusú szervezetek)

A hatalommegosztás metajurisztikus szereplői közé tartoznak az angolszász rövidítéssel NGO⁴⁴⁶-knak hívott, magyar tükörfordításban nem-kormányzati szervezeteknek vagy a magyar nyelvben civil szervezeteknek nevezett entitások, melyekre a legszabatosabban, mint nem-állami szervezetekként hivatkozhatunk. A nem állami szervezetek közé sorolhatóak a szakszervezetek, üzemi és szakmai önkormányzatok, a szakmai kamarák, a szövetkezetek,⁴⁴⁷

⁴⁴¹ SAJÓ i.m. 163. és 187-192.

⁴⁴² Jörg IPSEN: A politikai pártok helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 732-735.

⁴⁴³ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 21. cikk

⁴⁴⁴ IPSEN i.m.

⁴⁴⁵ SAJÓ i.m. 189-190. (60. számú lábjegyzettel együtt)

⁴⁴⁶ Non-governmental Organization

⁴⁴⁷ BIBÓ (2002) i.m. 228.

de ide tartoznak a főként egyesületi vagy alapítványi formában, illetve jogi személyiség nélküli mozgalmakban működő jogvédő és nyomásgyakorló csoportok, ifjúsági szervezetek és a világi hívőket is tömörítő egyházi szerveződések, melyek részt vesznek a közéleti véleményformálásban.

Az ipari forradalmakat követően, a munkásosztály, mint társadalmi réteg megerősödésével párhuzamosan alakultak meg az első szakszervezetek a XIX. század második felétől kezdve. A szakszervezetek a vadkapitalista, laissez-faire piacgazdaságot működtető éjjeliőr államok korában a dolgozók szociális-jóléti követeléseit fejezték ki gyakran a sztrájk eszközével, mellyel szemben a polgári jogállamok gyakran tehetetlennek bizonyultak. A szakszervezeti mozgalom szakmánként és munkahelyenként szerveződött az egyesülési jog intézményeivel élve.⁴⁴⁸ A XX. század végének posztindusztriális nyugati társadalmában a szakszervezetek fokozatosan vesztenek és vesztenek a jelentőségükből a nehézipar fejlődő világba történő kiszervezésével és az ipari robotizációval párhuzamosan, mely a munkásosztály visszaszorulását hozta magával. Az egykori keleti blokk posztkommunista társadalmában pedig a szakszervezeti mozgalom nem tudott igazán megerősödni, mert a hosszú pártállami évtizedekben a szakszervezeteket is államosították, melyek a pártállam szolgálatában degradálódtak.

A hatalommegosztás metajurisztikus szereplői között napjainkban egyre jelentékenyebb pozíciót vívnak ki maguknak az angolul *pressure group*nak hívott nyomásgyakorló szervezetek, a *fiscal watchdog* vagy őrkutya típusú szerveződések,⁴⁴⁹ valamint a különböző gazdasági és társadalmi lobbicsoportok. A nyomásgyakorló szervezetek a kormányzatot vagy a közigazgatás szegmenseit gyakran a polgári engedetlenség vagy a demonstrációk, petíciók eszközével helyezik nyomás alá egy bizonyos cél elérése érdekében, hogy az állam tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön egy magatartást. A nyomásgyakorló csoportok tevékenysége a parlamentáris eszközök elégtelenségének is lehet a jele, azonban a nyomásgyakorlás a legalitás talaján maradván a civil társadalom legitím eszköze lehet a hatalom birtokosaival szemben. A lobbisták, szemben a nyomásgyakorló csoportokkal, nem a nyilvánosság adta fórumokon, hanem éppen a nyilvánosság megkerülésével fejtik ki a tevékenységüket, hogy a döntéshozókat nem ritkán pénzügyi vagy más egzisztenciális előnyök kilátásba helyezésével befolyásolják, illetve rábírák, hogy a magánérdekeik szolgálatába álljanak. A lobbisták

⁴⁴⁸ Carl SCHMITT: Állami és politikai- a politika fogalma (részletek) In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 148-149.

⁴⁴⁹ A magyar Alkotmánybíróság esetjogában a jogirodalomban kevésbé elterjedt, de a magyar köznyelvben könnyebben értelmezhető „házőrző kutya” fordítást használja az angol nyelvű *watchdog* terminusra. Ld. pl. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 503., majd 7/2014. (III. 7.) ABh.

megbízóik érdekében leggyakrabban a gazdasági előnyszerzés végett lépnek fel, de valamilyen ideológiai célt is szolgálhatnak, illetve egy külföldi állam vagy nem állami szervezet érdekében is felléphetnek. A párt és kampányfinanszírozással is összefüggésben nagyon fontos a lobbitevékenység szabatos jogi szabályozása, mert enélkül könnyen elmosódhatnak a határok a jogszerű lobbitevékenység és a korrupciót jelentő hivatali vesztegetés és befolyással üzérkedés büntetőjogi tényállásaival.⁴⁵⁰

A központi költségvetés költségeinek transzparenciájáért és az átlátható állami gazdálkodásért küzdő örkutya típusú szervezetek a közjó előmozdítói lehetnek még abban az esetben is, ha a finanszírozóik között olyan különböző transznacionális vállalatok is megtalálhatóak, akiknek a külföldi működő tőke befektetések során fontos, hogy minél kevesebb korrupciós költséggel és minél kiszámíthatóbb, átláthatóbb nemzeti magánjogi szabályozással szembesüljenek. Ebben az esetben, szemben a gazdasági-pénzügyi lobbival, a közérdek és a magánérdek találkozhat. A közérdekű adatigénylés⁴⁵¹ lehetőségének egyszerűsítése és lehetőség szerint költségmentessé tétele a kormányzat feletti civil kontroll fontos eszköze lehet a média, valamint az örkutya típusú nem-állami szervezetek számára, egyúttal a közérdekű adatigénylés gyakori igénybevétele az átlátható, a közjót figyelembe vevő és költséghatékony gazdálkodásra szoríthatja rá a kormányzatot és az önkormányzatokat.

A pártokon kívülálló nem állami szervezetek az egypártrendszert fenntartó vagy a pártok működését betiltó diktatúrák elleni fellépés és a zsarnokság lebontásának fontos eszközei lehetnek. A szovjet-orosz megszállás mellett működő kelet-közép európai szocialista diktatúrákban, az 1980-as években a demokratikus és népi ellenzéki erők a nem állami szervezetekben bontakozhattak ki. Ilyen volt Lengyelországban a *Szolidaritás* szakszervezet,⁴⁵² Csehszlovákiában a *Charta 77* civil szerveződés, a Német Demokratikus Köztársaságban (NDK) a *Szövetség 90* és a *Demokratikus Ébredés* vagy hazánkban a *Magyar Demokrata Fórum* (MDF) és a *Szabad Kezdeményezések Hálózatából* létrejövő *Szabad Demokraták Szövetsége* (SZDSZ), valamint a *Fiatal Demokraták Szövetsége* (Fidesz), melyek értelmiségi tömörülésekből, illetve szakszervezetből és ifjúsági szervezetből rendszerváltó pártokká váltak.

⁴⁵⁰ TAMÁS i.m. 336-337.

⁴⁵¹ A magyar szabályozásról ld. az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 28.-31. §

⁴⁵² Ld. bővebben ORBÁN Viktor: *Társadalmi önszerveződés és mozgalom a politikai rendszerben- A lengyel példa*, Kézirat (egyetemi szakdolgozat,) Budapest, 1987.
<http://20102015.miniszterelnok.hu/attachment/0017/szakdolgozat.pdf> (letöltési állapot: 2017.02.27.)

A nem állami szervezetek a többé-kevésbé polgári demokratikus berendezkedésekben a parlamentáris rendszer válságjelenségeként, a politikai váltógazdálkodás ideiglenes vagy tartós megbicsaklásával válhatnak fajsúlyos közéleti szereplőkké. Annyiban, amennyiben a politikai pártok nem képesek a mögöttük álló társadalmi csoportok értékeinek és érdekeinek képviselőire, illetve, ha nincsenek olyan jelentős politikai szereplők, akik egy adott társadalmi csoport értékrendjét képesek volnának megjeleníteni, illetve az érdekeiket becsatornázni a parlamentáris működés keretrendszerébe.

III.10.4. A gazdasági rendszer és a hatalommegosztás

Fontos hangsúlyozni, hogy a demokratikus jogállamiságra és a hatalom megosztására épülő államberendezkedés csak a piacgazdaságokban jöhet létre.

Az első és második ipari forradalom következtében kialakult gazdasági és társadalmi változások voltak a katalizátorai a jogállam, a parlamentarizmus, majd pedig az általános választójog kiépülésének. Ez a földbirtokos elit meggyengülését, az iparmágnások, kereskedő, hivatalnok és értelmiségi polgárság megerősödését, valamint az alsóbb társadalmi rétegekben a gyári munkásság növekvő létszamarányát jelentette a csökkenő jelentőségű parasztság városokba áramlásával.⁴⁵³ Az általános hadkötelezettség és a sorkatonák tömeges bevetése az első világháborúban nem tette a továbbiakban tarthatóvá, hogy az európai felnőtt férfitlakosság egy jelentős részétől megtagadják a választójogot, a háborús hátországokban a nők tömeges foglalkoztatása pedig utat nyitott a nők politikai jogegyenlőségéért küzdő szüfrasset mozgalomnak az általános női választójog bevezetése felé. Nemcsak a tőkés piacgazdaság elterjedése segítette a demokratikus jogállam kialakulását, hanem a két folyamat kölcsönhatásban is volt egymással. A francia forradalom, és különösen a napóleoni hódítások, az útjukat kísérő terror ellenére, az új francia polgári törvénykönyv, a Code Civil hatályba léptetésével és a napóleoni uralom alatt álló európai területeken való bevezetésével megteremtette a törvény előtti egyenlőséget és felszámolta a földbirtokos arisztokrácia, a klérus, a céhek és a városi oligarchák korábbi kiváltságait, ez pedig jótékonyan hatott a szabad versenyű piacgazdaságra is.⁴⁵⁴

A szociális piacgazdaság és a szociális jogállam lehetnek egy polgári demokrácia altípusai, de a szocialista jogállam és a hasonló nevű ideológia ellenére a demokratikus szocializmus fogalmi és gyakorlati képtelenség. A szocialista tervgazdaságban ugyanis a magánjavak és

⁴⁵³ Douglas C. NORTH: Az állam neoklasszikus [gazdaság]elmélete In TAKÁCS Péter (2003) i.m. 748-749.

⁴⁵⁴ Niall FERGUSON: *Civilizáció- A Nyugat és a többiek*. Budapest. Scolar. 2011. 204-205.

termelőeszközök jelentős részét államosítják, melyek ettől nem közjavakká válnak, hanem az uralkodó réteg, az egypártrendszerekben a pártelit hegemón helyzetének megőrzését, a hatalom teljességének megragadását és megtartását szolgálják. Összefoglalva egy piacgazdaságnak nem működési feltétele a demokratikus jogállam, egy diktatúra is lehet kapitalista, ámde a hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállamnak igenis működési feltétele a piacgazdaság.

Az is fontos felismerés, hogy a szabadság záloga az egzisztenciális függetlenség lehet, a magántulajdon megléte pedig nagyobb felelősségvállalást feltételez. Elsőként az angolországokban terjed el az ún. ingatlantulajdonos demokrácia koncepciója, mely szerint a népesség minél nagyobb százalékát kell olcsó és államilag támogatott jelzáloghitelek segítségével lakásbérlelőkből ingatlantulajdonossá tenni. Elsőként az Egyesült Államokban volt a Franklin D. Rooseveltnél nevével fémjelzett New Deal kormánypolitikájának középpontjában állt az a hipotézis, hogy a magántulajdon, ezen belül is a nagy értékű ingatlantulajdon a demokrácia és a politikai stabilitás záloga lehet, mert a saját ingatlantulajdonnal rendelkező polgárok kevésbé vannak kiszolgáltatva a totális diktatúrákra is jellemző, az irigységre, a gyanakvásra építő demagóg politikai propagandának, mint a vagyontalan és kiszolgáltatott helyzetben lévő proletariátus.⁴⁵⁵

III.11. Hatalommegosztás és jogállamiság: a rész és egész viszonya

Az alkotmányosság, a jogállamiság és a hatalommegosztás egymáshoz való viszonyát azért is nehéz sokszor meghatározni, mert e államszervezeti alapfogalmaknak nincsen olyan tudományos paradigmaként elfogadott egységes definíciója, mely világosan elkülönítené ezeket, így sokszor egymással felcserélve és szinonimaként használják ezeket a fogalmakat.

A hatalommegosztást, mint a hatalmi ágak egyensúlyának és szétválasztásának elvét a joguralommal vagy jogállamisággal, illetve a népszuverenitással együtt tekinthetjük a fundamentális alkotmányossági alapelvek egyikének, ebben a felosztásban⁴⁵⁶ a hatalommegosztás az alkotmányosság alapelveként a hatalommegosztás egy szinten helyezkedik el a jogállamisággal és a népszuverenitással.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Niall FERGUSON: *A pénz felemelkedése- A világ pénzügyi történelme*. Budapest. Scolar. 2010. 233, 241, 246-247. és 274-276.

⁴⁵⁶ Ld. TAKÁCS Imre i.m. 27-29.

⁴⁵⁷ VARGA ZS. (2015) i.m. 41-42.

A hatalommegosztás a korábban hatályos, a rendszerváltás során revideált Alkotmány szövegében, szemben a jelenlegi Alaptörvénnyel,⁴⁵⁸ nem szerepelt explicit módon, az alkotmánybírói gyakorlat mégis a „magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelveként” tekinti,⁴⁵⁹ ezzel együtt azonban a hatalommegosztás a materiális jogállamiság egyik fogalmi eleme is.⁴⁶⁰ A hatalommegosztás tehát egyszerre alkotmányossági alapelv és a jogállamiság fogalmi eleme.⁴⁶¹

Materiális fogalmi elemként a hatalommegosztás konkrét jelentéstartalommal tölti meg a jogállam fogalmát, ugyanakkor racionalizáló elvként is hat is az Alaptörvény államszervezeti felépítésére. A hatalommegosztásnak olyan általános igazoló jellege van, mely az alkotmányos államszervezeti felépítésnek nemcsak a generális fogalmát adja, hanem a mércéjét is, tehát a hatalommegosztás elvének fényében lehet eldönteni, hogy az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyukban mennyiben működnek alkotmányosan.⁴⁶²

Bizonyos szerzők ugyanakkor vitatják, hogy a hatalommegosztás egyenesen levezethető volna a jogállamiság fogalmából.⁴⁶³ A hatalommegosztás alapvető jellege általánosan elismert, a fogalom normativitását azonban bizonyos szerzők vitatják,⁴⁶⁴ míg más szerzők szerint a hatalommegosztás meghatározza az állami közhatalmi tevékenységeinek korlátait, az állami beavatkozás mértékét, valamint konkretizálja a törvényhozás és a végrehajtás elkülönülését, és a bírói hatalom merev elválasztását a másik két hatalmi ágtól.⁴⁶⁵

Lényeges hangsúlyozni, hogy a hatalommegosztásnak lehet egyszerre kettős, normatív és alapvető jellege is, ezek nem zárják ki egymást, így a kizárólagosan az alapvető vagy a normatív jellegű hangsúlyozó különböző elméletek is összhangba hozhatóak egymással.⁴⁶⁶

Összegezve az eddigieket, a hatalommegosztás egyrészt az alkotmányosság részeként hézagkitöltő alapelv, másrészt a materiális jogállamiság részeként normatív jelleggel is bír a demokratikus államrendezkedés garanciájaként, így pedig a hatalommegosztás és a jogállamiság a rész és egész viszonyában állnak egymással. Fontos kiemelni, hogy a hatalommegosztás formális megléte még nem garantálja a demokratikus jogállami

⁴⁵⁸ Alaptörvény C) cikk (1) bek.

⁴⁵⁹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

⁴⁶⁰ Ld. még jelen mű 13.

⁴⁶¹ TRÓCSÁNYI i.m. 74-75.

⁴⁶² GYÖRFI – JAKAB i.m. 230-232.

⁴⁶³ VARGA ZS. (2015) i.m. 101.

⁴⁶⁴ Pl. Takács Albert

⁴⁶⁵ PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I.* Dialóg- Campus, Budapest-Pécs. 2002. 98-103.

⁴⁶⁶ Csink (2014) i.m. 24.

államberendezkedést. Az alkotmány garantálja a tényleges hatalommegosztás működési kereteit, azonban a politikai kultúra, a gazdasági rendszer és az alkotmányos szokások szintjén kell érvényesülni a tényleges hatalommegosztásnak, mely azt jelenti, hogy a fékek és ellensúlyok által a különböző közhatalmi intézmények valóban képesek egymás hatalmát kiegyensúlyozni és korlátozni.⁴⁶⁷

A jogállamiságnak tehát fogalmi követelménye a hatalommegosztás, de vajon mi a helyzet ennek fordítottjával? A hatalommegosztásból mindenképpen következik-e a demokratikus jogállamiság? A marxista-leninista alkotmányelmélet⁴⁶⁸ megkülönböztette ugyan az államhatalom, az államigazgatás szerveit, valamint a bíróságokat és az ügyészséget, azonban tagadta a fékekre és ellensúlyokra épülő hatalommegosztás teóriáját,⁴⁶⁹ de a különböző hatalmi ágak funkcionális munkamegosztásának szükségességét még így is kénytelen volt elismerni.⁴⁷⁰ Sztálin 1953-os halálát követően rövid ideig Berija, Hruscsov, Malenkov és Molotov négyes fogata irányította a Szovjetuniót, majd vezető pozíciója megszilárdításáig Hruscsov Malenkovval volt kénytelen osztozni a hatalmon. Ezeekben az esetekben, hasonlóan a római triumvirátusokhoz, azonban nem beszélhetünk a hatalommegosztás eszméjének érvényesüléséről, hanem csak olyan hatalmi konstellációkról, amikor a politikai erőegyensúly időlegesen kizárta az egyszemélyi egyeduralmat.

⁴⁶⁷ Csink (2014) i.m. 24-25.

⁴⁶⁸ Ld. BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1967.

⁴⁶⁹ SÁRI i.m. 125-128.

⁴⁷⁰ Csink (2014) i.m. 15-16.

IV. A KORMÁNYZÁS, KORMÁNYZATI BÜROKRÁCIA SZEREP-, ÉS HELYMEGHATÁROZÁSA A HATALOMMEGOSZTÁS DOKTRÍNÁJÁBAN

IV.1. Geopolitikai iránytű és eszmetörténeti sajátosságok

A geopolitikai gondolkodás történelemformáló erőt tulajdonít az adott állam földrajzi elhelyezkedésének, azon belül is éghajlatának, domborzati és terepviszonyainak, vízrajzának és az adott állam területén megtalálható természeti erőforrásoknak. A hegyvidékek és dombságok képezte medence jelleg például természetes védvonalat képez, de korlátozhatja is az érintkezést a szomszédos államokkal⁴⁷¹ A történelmi Magyarország esetében ezt a természetes védvonalat a Kárpát-medence jelentette, mely északról és keletről zártabb, nyugatról és délről viszont nyitottabb. Egyes értékelések szerint ez a földrajzi terepadottság determinálta, hogy a Magyar Királyság a középkori államalapítástól kezdve elsősorban a bizánci és velencei befolyás alatt lévő Balkán és nyugati irányba, a Német-Római Császárság felé orientálódott, a Kijevi Russzal és más keleti szláv államalakulatokkal pedig csak szórványosabb kapcsolatai voltak.⁴⁷² Ugyanakkor az Északnyugati-Kárpátok sem tudták útját állni a virágzó lengyel-magyar dinasztikus politikai és kulturális kölcsönhatásoknak.

Az európai kontinens közepén elhelyezkedő Magyarország története során geopolitikailag mindig is az adott kor keleti és nyugati nagyhatalmainak metszéspontjában, ütközőzónájában kereste a helyét. A klasszikus komországként ide-oda hánykolódó hazánkban a külpolitikai orientációt és mintakövetést tekintve, Szent István és az Árpád-házi királyok idejében a keleti befolyást a Bizánci Birodalom, a nyugatit pedig a Német-Római Császárság⁴⁷³ jelentette. A késő középkori és kora újkori Magyar Királyság, valamint Erdély a Habsburg és az Ottomán Birodalmak csataterévé vált, ahol a magyar nemesi nemzet autonómiáját megővni igyekvő arisztokraták és a vármegyei nemesség váltakozva hol az oszmán törökök, hol pedig a Habsburgok oldalára álltak a „két pogány közt egy hazáért” stratégia jegyében.⁴⁷⁴ A két világháború között, az Osztrák-Magyar Monarchia összeomlását követően a két pogánnyá nyugatról a hitleri Harmadik Birodalom, keletről pedig a sztálini Szovjetunió vált. A szovjet

⁴⁷¹ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 44-45.

⁴⁷² ORBÁN Balázs (2020) i.m. 83-84.

⁴⁷³ Hivatalos, pontosabb elnevezése: Szent Római Birodalom.

⁴⁷⁴ GYURGYÁK János: Uralja-e a jövőt, aki a múltat uralja? A 20. századi magyar történelemről- pillantás a 21. századból In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017. 55-56.

bolshevik típusú szocialista diktatúrát intézményesítő, a keleti blokkban eltölteni kényszerült több mint négy évtizednyi „rabság” után a rendszerváltás képes volt visszabilenteni ezt a geopolitikai egyensúlyt, helyreállítván Magyarország szuverenitását és külpolitikai mozgásterét. A KGST és a varsói Szerződés helyébe az euróatlanti integrációt jelentő NATO csatlakozás és Európai Unió tagság lépett. Az újraegyesülés után Európa vezető hatalmává előlépett Németország és a hidegháborút megnyerő Amerikai Egyesült Államok mellett a 2000-es évek óta Oroszország és elsősorban a Balkánon Törökország is megpróbálja visszaszerezni korábban tovatűnt befolyását, így Magyarország a védelmét jelentő hivatalos nyugati orientáció mellett ismét a különböző geopolitikai játszmák középpontjába került.⁴⁷⁵

A földrajzi elhelyezkedés és a geopolitikai helyzet egyrészt jól „megágyazott” a már klasszikusnak mondható, a XX. század elejétől dominánssá váló, nyugati felzárkózó mintakövetés, versus keleti tradíciók újrafelfedezése dichotómiának. A népi-urbánus szembenállást, melynek utóregéseit ma is nyögjük, a polgári radikálisok feltűnése alapozta meg a régi Monarchia viszonyai között a századelőn. A két Tisza nevével és a Szabadelvű Párt országglásával fémjelzett századelő klasszikus, konzervatív-liberális konszenzusát támadó polgári radikálisok ideológiája a *Huszadik Század* és a *Világ* című folyóirat, valamint a Társadalomtudományi Társaság köreiben kristályosodott ki. A mozgalomhoz publicisztikai munkássága alapján mindenképpen kötődött korának egyik leghíresebb költője, Ady Endre,⁴⁷⁶ de a mozgalom szellemi vezetője Jászi Oszkár volt, aki szembeállította a polgári radikálisok progresszív, liberális szocialista felfogását a maradi, feudális, úri és dzsentrí-szerű régi Magyarországgal. E jellegzetesen baloldali, marxista alapú, de nem szociáldemokrata, sem pedig bolshevik típusú ideológia a társadalmi mérnökösödés eszközeivel akarta megteremtteni a demokratikus viszonyok között működő, de a jogegyenlőségen kívül a szocialista társadalmi egyenlőségre épülő új Magyarországot. A dualizmus lassan polgárosuló, de bizonyos rendies sajátosságait valójában megőrző társadalmat Jászi kisarkította és egy, a polgári radikálisok által békés demokratikus eszközökkel, de meghaladni, sőt eltörölni kívánt régi Magyarországgal, egy keleties, elmaradott, klerikális, egyszerre vadkapitalista és feudális ancien régime megnyilvánulásaként azonosította. A polgári radikálisok az első világháborús vereség okozta összeomlás által előidézett őszirózsás forradalmat követően, a Károlyi Mihály vezette első köztársaságban kerültek rövid ideig a kormányrúd mellé, melyet azonban

⁴⁷⁵ Ld. bővebben FELEDY Botond: feltárhatatlan fekete doboz? Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai In JAKAB – URBÁN (szerk.) i.m. 118-121.

⁴⁷⁶ Publicisztikai munkásságából ld. pl. ADY Endre: Ismeretlen Korvin-kódex margójára, 1905.

egyszerre söpört el és diszkreditált a kommunista puccs, valamint az 1919-es Tanácsköztársaság százharminchárom napját kísérő vörös terror. A Károlyi féle kísérlet bukása után, a Horthy-korszakban emigrációba kényszerülő Jászi szellemi örökösei az urbánus irányzat hívei voltak, akik közül Hatvany Lajos, Ignó Pál és Zsolt Béla voltak a meghatározóak, de Kassák Lajos is kapcsolódott az irányzathoz. Az elsősorban a baloldali értelmiségre, és a jelentős részben zsidó származású városi polgárságra támaszkodni igyekvő urbánusok is a társadalmi mérnökösködés jegyében képelték el az általuk elképzelt és idealizált, egyszerre szocialista és liberális, individualista és közösségi Nyugathoz felzárkózó új Magyarországot. Sajátos irányzatukat, mely soha nem tudott tömegtámogatottságra szert tenni, előbb az 1930-as években a bethleni konszolidáció időszakát felváltó, szélsőjobboldali, antiszemita fordulat és a holokauszt, majd pedig a sztálini típusú, bolsevik diktatúra kiépülése söpörte el az 1940-es évek végén.⁴⁷⁷ Szellemi rokonságban legközelebb hozzájuk az 1981-es évek demokratikus ellenzéke, és az abból létrejövő Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) rendszerváltó pártja állt.

A két világháború között, a Horthy-korszakban, különösen Gömbös Gyula és Imrédy Béla miniszterelnöksége idején vált dominánssá a szélsőjobboldali, egyszeri antiszemita és németellenes fajvédő ideológia, mely a turanizmusban és a magyarság közép-ázsiai etnogenezisében vélte felfedezni a nemzet megújulásának zálogát. Ez a nemzetiszocializmushoz hasonlóan etnonacionalista, de azzal rivális ideológia a közéletben, a kultúrában és a tudományos életben is „őrségváltást” hirdetett, mely egyszerre jelentette a baloldali és liberális, valamint a zsidó és német származású értelmiség kiszorítását a gazdasági, kulturális és politikai elitből. A fajvédők egy tekintélyelvű, korporatív antikapitalista és militáns diktatúrát akartak kiépíteni, mely egyszerre képes megvédeni az országot a náci német és a kommunista szovjet befolyástól.⁴⁷⁸

A rendkívül szerteágazó, a kapitalizmus és a szocializmus közötti harmadik utat kereső népi mozgalmat a híres, a közéletben és a népi szociográfiában is aktív íróikon, költőiken⁴⁷⁹ kívül leginkább az urbánusokkal vívott vitájuk tette közismertté.⁴⁸⁰ A népi mozgalom bal és

⁴⁷⁷ Ld. bővebben GYURGYÁK (2007) i.m. 157-213.

⁴⁷⁸ Ld. bővebben PAKSA Rudolf: Szélsőjobboldali mozgalmak az 1930-as években In ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány 1940-1948*. Budapest: Osiris Kiadó. 2009. 275-281.

⁴⁷⁹ Pl. Féja Géza, Illyés Gyula, Németh László, az újabb nép-nemzeti generációból pedig Csoóri Sándor vagy Csurka István.

⁴⁸⁰ Ld. bővebben PAPP István: *A magyar népi mozgalom története (1920-1990)*. Budapest: Jaffa Kiadó, 2012. 85-89.

jobbszárnyát összekötötte, hogy a nyugatias felzárkózás helyett a magyar parasztságban felfedezett ősi, keleties néplélek megújítását és egy egyenlőségelvű, a paraszti társadalmat idealizáló, és azt a középpontjába helyező, de sajátosan magyar társadalmi berendezkedés körvonalait vázolták fel. A sokszor a nemzetkarakterisztika ingoványos talajára tévedő népi mozgalomhoz valamiképpen köthető szerzők közül egyedül a jogász-politikatudós végzettségű Bibó Istvánnak⁴⁸¹ volt komolyan vehető államelméleti munkássága, mely a marxizmust meghaladni képes nyugat-európai szociáldemokráciával rokonítható.⁴⁸² A népi mozgalom kései politikai leképeződését az 1980-as évek népi-nemzeti ellenzéke és az abból létrejött rendszerváltó Magyar Demokrata Fórum (MDF) jelentették. A népi mozgalom radikális jobbszárnyát pedig az MDF-ből kilépő és saját, országgyűlési frakcióval is rendelkező pártot alapító Csurka István drámaíró képviselte a rendszerváltás utáni közéletben.⁴⁸³

A nagybetűs Nyugathoz történő felzárkózás és mintakövetés szükségességét konzervatív-liberális szemszögből napjainkban többek között a rendszerváltó Tölgyessy Péter képviseli,⁴⁸⁴ míg a nyugati mintakövetést és felzárkózási kényszert elvető szuverenista, nyugatellenes nacionalista, radikális konzervatív nézetrendszer egyik legmeghatározóbb képviselője Békés Márton történész és szuverenista ideológus.⁴⁸⁵

A hidegháború végét követő évtizedek fontos tanulsága, hogy az kelet-közép európai rendszerváltáskor virágzó tranzitológiai elméletek⁴⁸⁶ nem állták ki a történelmi idők próbáját. A legtöbb posztszovjet államban, de még a kelet-közép európai volt szocialista államok többségében is illúzióknak minősült az a hipotézis, hogy az angolszász és kontinentális liberális demokráciák intézményrendszerének pusztá recepciója a geopolitikai kontextustól, a közjogi tradícióktól és a politikai kultúrától függetlenül egy időben lineáris fejlődésen keresztül sikeresen képes megszilárdítani a versengő többpártrendszeren alapuló demokratikus

⁴⁸¹ GYURGYÁK (2007) i.m. 453-461.

⁴⁸² ld. bővebben BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most In MELEG Csilla: *Általános szociológiai szöveggyűjtemény jogászoknak*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2002.

⁴⁸³ A Csurka István vezette Magyar Igazság-és Élet Pártja (MIÉP) országgyűlési frakcióját az MDF-ből kilépett és kizárt képviselők alakították meg 1993-ban, ez a párt egyedül az 1998-as választások után jutott önállóan mandátumokhoz és tudott önálló frakciót alakítani. Csurka István szellemiségét korábban a Jobbik, jelenleg pedig a domináns kormánypárti szövetség, a Fidesz-KDNP bizonyos képviselői viszik tovább.

⁴⁸⁴ Ld. pl. TÖLGYESSY Péter: Kompország reményei In JAKAB – URBÁN (szerk.) i.m. 9-13. és 28-30.

⁴⁸⁵ Pl. BÉKÉS Márton: *Mi bennszülöttek*, Mandiner.hu, 2019. október 9.
https://mandiner.hu/cikk/20191009_mi_bennszulottek (letöltés: 2020.01.29.)

⁴⁸⁶ A tranzitológia atyjaként *Dankwart A. Rustow* amerikai politikatudósra és szociológusra szokás hivatkozni, de az irányzat fontos képviselői voltak *Jeffrey Sachs* és *Joseph Stiglitz* közgazdászok is.

jogállamot és a szabadversenyes piacgazdaságot. Másképpen fogalmazva Fukuyamával szemben Huntingtonnak lett igaza.⁴⁸⁷ A demokratikus államépítési kísérlet legutóbb Afganisztánban vallott csúfos kudarcot a tálibok visszatérésevel, ahogy az alkotmányos jogállami vagy parlamentáris tradíciókkal nem rendelkező Belaruszban vagy Oroszországban sem tudott megszilárdulni az alkotmányos jogállam, míg Magyarországon, Montenegróban vagy Szerbiában pedig domináns pártrendszer alakult ki a politikai váltógazdálkodás hiányában.

Az ideológiai eszmeáramlatok a XIX. században kialakult klasszikus dimenzióján (konzervativizmus, liberalizmus, szocializmus, nacionalizmus és ezek különböző változatai) túl lehetséges a magyar közgondolkodásban és a politikai elit spektrumában az államra, közigazgatásra, hatalmi ágak viszonyára vonatkozó felfogások és szemléletmódok ideáltípusokba való sorolása is. Ezek az eszmeáramlatok a politikai ideológiai irányzatoknál sokszor nagyobb hatást gyakorolnak a magyar politikai életre. Ennek indokai visszavezethetőek a magyar politikai élet alapvető „ideológiaellenességére”, a különböző politikai eszmék gyakran egy párton belül is megfigyelhető keveredésére és a pártok ideológiai alapállásának „pragmatikus”, sokszor a szavazatszerzés érdekében motivált változtatására.

A magától értetődő politikai világnézeti ideológia besorolás sok szempontból nem képes visszaadni egy adott kormányzat közpolitikai tevékenységének lényegét. Példának okáért hiába tevődött össze a rendszerváltás után Antall- és Boross-kormány is mérsékelt konzervatív-kereszténydemokrata pártokból, míg a Horn-kormányzat koalícióját egy posztkommunista gyökerű demokratikus szocialista-szociáldemokrata és egy szociálliberális párt alkotta, mindhárom rendszerváltás után hivatalba lépett kormány az 1980-90-es évek divatjaitól sem függetlenül egy, a privatizációra épülő neoliberais gazdaságpolitikai irányt folytatott, ami nem volt elvonatkoztatható az euróatlanti integráció akkori kívánalmaitól. Orbán Viktor 2010 utáni kormányzását is gyakran szokták illetni a nemzeti populizmus, a mély társadalmi konzervativizmus, illetve a keresztény jobboldaliság jelzős szerkezetivel, ezek mégsem képesek leírni az ún. unortodox gazdaságpolitikát, az Európai Unióhoz való komplex és időben is változó viszonyt vagy a jogállamiság helyzetét. Egyre inkább politológusi közhely, hogy a XXI. században nem lehet beszélni tiszta, letisztult politikai

⁴⁸⁷ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 57-64.

ideológiákról, a konzervativizmus, a szocializmus vagy a nacionalizmus XIX. századi fogalmaival pedig nem is lehetséges leírni napjaink kormányzati tendenciáit. Ezért is érdekesebb és értelmesebb inkább a közjogi eszmeáramlatok komplexebb és eklektikusabb fogalmi keretét alkalmazni.

Magyarországon a második világháborúig a történeti alkotmány által áthatott közjogi hagyomány volt a domináns.⁴⁸⁸ Ennek vívmányain először a német náci Harmadik Birodalom nyomására, de a szuverén magyar Országgyűlés által elfogadott zsidótörvények ejtettek csorbát, a második köztársaság 1946-os kikiáltása⁴⁸⁹ azonban nemcsak az államalapítás óta létező Magyar Királyságot számolta fel, hanem a történeti alkotmány kontinuitásán is végezetes szakadást ejtett. A magyar történeti alkotmány a XIX. században a feudalizmusból az állampolgári jogegyenlőséget kiteljesítő piacgazdaságba, és a rendi államból az alkotmányos monarchiába történő átmenettel⁴⁹⁰ még követte az európai jogfejlődést, hasonlóan a kötelező polgári házasságot, valamint a vallásszabadságot, és így a zsidóság teljes emancipációját kiteljesítő törvényekhez.⁴⁹¹ Az 1936-os sztálini szovjet alkotmány szolgál fordításaként kiadott, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény jelezte azt, hogy Magyarország végleg letért az európai polgári jogfejlődés útjáról, és az ún. keleti blokk többi szuverenitását elvesztő, idegen szovjet megszállás alatt lévő országokhoz hasonlóan a „népi demokrácia” és az „államjog” hatalmi ágak egységét hirdető marxista-leninista tanait veszi át.

A történeti alkotmány dominálta magyar közjogi hagyomány diszkontinuitása és az ebből következő anakronizmusa miatt⁴⁹² az 1980-as évek végén a rendszerváltást előkészítő, és Ellenzéki Kerekasztal tárgyalások során szövetséget kötő demokratikus és a nép-nemzeti ellenzék sem tudott visszanyúlni a magyar alkotmánytörténeti tradíciókhoz. Ezért a rendszerváltó értelmiség a Nyugat-Európában és Észak-Amerikában az 1980-as években meghatározó közjogi és gazdaságpolitikai eszmeáramlatokra tekintett modellként. Ebből a körből az akkori demokratikus ellenzék pártjai⁴⁹³ az angolszász orientáció jegyében az

⁴⁸⁸ Ld. még ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány 1900-1948*, Budapest: Osiris Kiadó, 2009.

⁴⁸⁹ 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról

⁴⁹⁰ A reformkor feudalizmust és a jobbágyi rendszer maradványait felszámolni hivatott törekvéseit az V. Ferdinánd király által szentesített 1848. évi áprilisi törvények teljesítették ki.

⁴⁹¹ 1894. XXXI. törvénycikk a házassági jogról, 1895. XLII. törvénycikk. az izraelita vallásról, 1895. évi XLIII. törvénycikk a vallás szabad gyakorlásáról

⁴⁹² Ld. még GYURGYÁK János: *Ezzé lett magyar hazátok- A magyar nemzeteszme és nacionalizmus története*, Budapest: Osiris Kiadó 2007.

⁴⁹³ A rendszerváltáskori Fidesz és SZDSZ.

amerikai alkotmányos rendszerre tekintettek mintaként az emberi jogokat érvényre juttató alapjogi bírászkodás, a törvényhozás szupremáciája, továbbá a fékek és ellensúlyok rendszerére épülő alkotmányos államszervezet képében. A konstruktív bizalmatlansági indítványt a magyar alkotmányos rendszerbe bevezető Antall-Tölgyessy paktum vagy a Sólyom László vezette első Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége is azt mutatják, hogy Antall József és az MDF választási győzelmét követően a magyar geopolitikai adottságokhoz jobban illő német alkotmányos hatás vált dominánssá a rendszerváltást követő években.⁴⁹⁴

Orbán Balázs összehasonlításában megjelenik, hogy míg az 1989-90.-es átfogó alkotmányrevízió az 1949. évi sztálinista alkotmányos normaszöveg antitéziseként értéksemlegességre törekedett és a történelmi alkotmány diszkontinuitása okán a korszerűnek számító második világháború utáni alkotmányos intézményeket⁴⁹⁵ vette át, addig a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény már a preambulumát jelentő Nemzeti hitvallásban kifejezetten hangsúlyozza a jogfolytonosságot, a történelmi alkotmány vívmányaira való utalással pedig a magyar közjogi hagyományok folytatásának igényével lép fel.⁴⁹⁶ Indokolása szerint az az ezeréves magyar államiság alkotmányos hagyományainak továbbélését szolgálja Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítása is, mely Magyarország középszintű közigazgatási egységeire az 1949 előtt használatos „vármegye” kifejezést használja a kevésbé archaikus „megye” megnevezés helyett, ennek szimbolikáját erősítendő egy párhuzamos törvényt módosítás pedig a fővárosi és megyei kormány megbízottak tekintetében pedig visszaállította az 1949-ig használatos főispáni tisztséget, miközben a feladat és hatáskörük változatlan maradt.

Ugyanakkor hiába volt meghatározó a történelmi alkotmány évszázadaiban egyfajta premodern szuverenitásabsztrakcióként a Szent Korona-tan, annak feltámasztása a kartális alkotmányosság fogalomrendszerében anakronisztikus, ezért is szorítkozik csak a Szent Korona szimbolikus említésére az Alaptörvény preambuluma és alapvetés része.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ STUMPF István: Amerikai hatás a magyar politikára. Alkotmányozás, törvényhozás, bíróságok, kormány. In STUMPF (2020) i.m. 62-63.

⁴⁹⁵ Az alkotmánybírászkodás, az ombudmsani intézmény, és a népfelség elvéből következő parlamenti szupremácia vagy éppen a konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézménye a magyar közjogi hagyományban elsőként az 1989-90.-ben átfogóan revideált Alkotmányban jelentek meg.

⁴⁹⁶ ORBÁN Balázs: A magyar alkotmányosság karaktere. In ORBÁN Balázs- SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest: Matthias Corvinus Collegium -Tihanyi Alapítvány, 2019. 319-322.

⁴⁹⁷ A Szent Korona-tan jelentőségéről a magyar alkotmánytörténetben ld. bővebben PONGRÁCZ Alex: A magyar szuverenitásfelfogás története In ORBÁN Balázs- SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest: Matthias Corvinus Collegium -Tihanyi Alapítvány, 2019.196-201.

IV.2. *A jogi kultúra társadalomtörténeti adottságai: lehetőségek, korlátok és kötöttségek*

Mielőtt rátérnénk a magyar politikai elitet és az államberendezkedést a rendszerváltáskor, valamint az utána követő évtizedekben befolyásoló közjogi eszmeáramlatok taglalására, fontos, hogy kontextusba helyezzük ezeket. Magyarország ugyanis nem egy elzárt sziget az óceán közepén, hanem egy olyan több, mint ezer éves kelet-közép európai állam, melyet geopolitikai adottságai,⁴⁹⁸ társadalomszerkezete és államberendezkedése jelentős mértékig meghatároznak. Ezek a térben és időben berögzült adottságok az adott pillanatban egyszerre befolyásolják a döntéshozó politikai, valamint a döntéseket befolyásoló értelmiségi eliteket, ugyanakkor a szélesebben vett közvéleményt is, így behatárolván a mindenkori kormányzat cselekvési lehetőségeit.

A hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállam feltételrendszerének tárgyalása során nem térünk annak elsődleges szociológiai bázisára, a polgári középosztályra. A hatalommegosztásnak és a jogállamiságnak az adott állam közjogi hagyományaiban kell gyökereznie, ez Magyarország esetében jelentheti a történeti alkotmány vívmányait, és ezek az értékek az organikus alkotmánytörténeti fejlődés során tudnak leginkább kibontakozni az alkotmányos válsághelyzetek és kihívások jogállami megoldása során. A hatalommegosztásnak részét kell, hogy képezzék, nemcsak a viták és összeütközések, hanem a közhatalmi szervek jóhiszemű együttműködése és egymás döntéseinek a tiszteletben tartása is. A politikai és a vitakultúra szerepe sem elhanyagolható, értékpluralizmus és társadalmi viták nélkül ugyanis nem működhet demokratikus közélet.⁴⁹⁹ Ahhoz pedig, hogy ne legyünk mindig egy generációnyira a zsarnokságtól, a jövő nemzedékek demokratikus állampolgári nevelése is kiemelkedő fontossággal bír, hogy az ifjúság tisztába legyen alkotmányos jogaival és kötelezettségeivel, valamint szimulált körülmények között, például az iskolai diákönkormányzatokban, hallgatói szerveződésekben vagy modell parlamenti versenyeken sajátíthassa el a közjogi alkotmányos, választójogi és demokratikus közéleti alapismereteket.

Ha távol akarjuk tartani magunkat a XX. században népszerű, tudományos szempontból megkérdőjelezhető nemzetkarakterológiai okfejtésektől,⁵⁰⁰ akkor bátran támaszkodhatunk a TÁRKI legutóbbi két,⁵⁰¹ négy év különbséggel készült társadalmi értékválasztással

⁴⁹⁸ Ld. az előző pontban.

⁴⁹⁹ CSINK (2014) i.m. 25. és 179-180.

⁵⁰⁰ Ld. bővebben Gyurgyák (2017) i.m. 63-66.

⁵⁰¹ TÓTH István György: A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének... In KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2010*. Budapest: TÁRKI, 2010.

kapcsolatos kutatására melyek hasonló eredményeket mutattak. A kutatások témánk szempontjából legfontosabb megállapítása, hogy a magyar társadalom erősen bizalomhiányos mind a közintézményekkel, mind pedig a saját polgártársaival szemben; kiegyensúlyozatlanul ítéli meg a normakövetés-normaszegés viszonyait és a korrupciót, erősen etatista és támogatja a nagyfokú állami újraelosztással járó kiterjedt jóléti háló fenntartását. Továbbá talán ezzel összefüggésben is a gazdasági egyenlőtlenségek mértékét igazságtalannak látja hazánk társadalmi többsége, percepciója szerint a gazdasági sikereket a normaszegéshez és a korrupcióhoz kötve.

Az állampolgárok jogainak védelmét és érvényesülését szolgáló állami, kormányzati intézményrendszerrel és az erre hivatott jogintézményekkel szembeni nagyfokú társadalmi bizalmatlanság számos okra vezethető vissza, és nem nélkülözi a történelmi beidegződéseket, átörökített társadalmi viszonyulásmódokat sem. Magyarországon csak a XX. században nyolc rendszerváltás történt, mely gyökeresen felforgatta az államberendezkedést, az intézményrendszert és az ahhoz való társadalmi viszonyulást. Az elmúlt évszázadban hazánk mindösszesen harmincnégy évig, a Horthy-rendszer „király nélküli királyságában” és a rendszerváltás évtizedében volt független, szuverén ország. Magyarországot nemcsak a rövid idő alatt példátlan emberveszteséget okozó német, és a hasonlóan kártékony, ámde hosszú szovjet-orosz megszállás sújtotta, hanem a két totalitárius rendszer, a nemzetiszocialista és a bolsevik diktatúra befolyása, majd uralma is.⁵⁰² A Tanácsköztársaság vörös terrorját, annak megtorlásaképpen pedig a fehérterrort követően a numerus clausus, a zsidótörvények, a holokauszt, a kitelepítések pedig etnikai, vallási és származásbéli alapon likvidálták egzisztenciális, és sokszor fizikai értelemben is a magyar társadalom több osztályát: a részben zsidó származású nagypolgárságot és polgári középosztályt, az arisztokráciát, a kuláknak bélyegzett földbirtokos parasztságot, a felső papságot, illetve a legtöbb szerzetesrendet, valamint a hazai cigányság egy részét is. Családi emlék, tapasztalat és az átörökített „*túlélési ösztön*” eredménye, hogy amikor a teljes állami intézményrendszer idegen megszálló hatalmakat szolgál ki, továbbá az állampolgárok magántulajdonának és jogegyenlőségének megvédése helyett azokat szisztematikusan megsérti, akkor egy ilyen lator állammal szemben nem építhető bizalom, hanem csak kellő ravaszsággal és zsványsággal átverni, kijátszani

és KELLER Tamás: Megfogyva bár, de törve... Mérsékeltlen javuló mutatók, súlyosan növekvő politikai polarizáltság a magyar értékrendszerben, változások 2009 és 2013 között In KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): Társadalmi Riport 2014. Budapest: TÁRKI, 2014.

⁵⁰² GYURGYÁK (2017) i.m. 52-55.

lehet azt a magánélet, otthon és a család szentségeinek megvédése érdekében.⁵⁰³ A kompromisszumokkal és megalkuvásokkal teli rendszerváltozás, a felemás privatizáció és kárpótlás, valamint a vagyoni és jövedelmi olló szétnyílásainak folyamatai sem segítették az intézményekkel szembeni társadalmi közbizalom helyreállítását és megerősödését az 1990-es években. A közbizalmat aláásásában jelentős mérföldkő volt, hogy Gyurcsány Ferenc akkori miniszterelnök utólag nyilvánosan beismerte, hogy csak a szavazópolgárok félrevezetésével tudta megnyerni pártjával a 2006-os országgyűlési választásokat, és ezt követően sem a jelentős népszerűségvesztés és súlyos zavargások, sem pedig Sólyom László köztársasági elnök kérésére nem mondott le hivataláról. Szintén nem erősítette a közbizalmat, hogy a 2010-es kormányváltást követő alkotmányozás során a törvényhozás és a végrehajtó hatalom ellenőrzésének legfőbb szerve, az Alkotmánybíróság jogkörei is szűkítésre kerültek⁵⁰⁴ az actio popularis jogintézményének megszüntetésével párhuzamosan, és kisebb mértékben, de hasonló tendenciákat figyelhetünk meg a fiskális egyensúly és fegyelem fenntartására hivatott Költségvetési Tanács, valamint az állampolgári jogvédelem elsődleges fórumának számító ombudsmani rendszer átalakítása során is.⁵⁰⁵

A közintézményekkel szembeni bizalmatlanság szorosan összefügg egy másik társadalmi jelenséggel, a két választás között a közügyekben történő aktív társadalmi részvétel hiányával, melynek alacsony aránya nemcsak európai, hanem kelet-közép európai regionális szinten is kirívó.⁵⁰⁶ A társadalmi részvétel gyengesége összefügg a kollektív apátiával, szolidaritáshiánnyal, anómiával és bezárkózással, de azzal is, hogy az állampolgárok a magyar oktatási rendszerben, szemben például az amerikaival, nem ismerkedhetnek meg a jogállami, demokratikus intézményrendszer működését szolgáló intézményekkel, valamint ezzel összefüggésben a demokratikus intézményrendszer által az állampolgárok számára biztosított jogokkal és kötelezettségekkel. A társadalmi részvétel és aktivitás részvételét az sem segíti, hogy Magyarországon nem tisztázott, hogy kik, milyen szervezetek számítanak

⁵⁰³ TÓTH István Gergely: Turánbánya? Értékválasztások, beidegződések és az illiberalizmusra való fogadókészség Magyarországon In JAKAB – URBÁN (szerk.) i.m. 40-41.

⁵⁰⁴ Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a következőkről rendelkezik. „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.”

⁵⁰⁵ BODA Zsolt: Nem ennél még nem találtak ki jobbat: A demokrácia kultúrájának megerősítése In JAKAB – URBÁN (szerk.) i.m. 104.

⁵⁰⁶ BODA i.m. 104.

civilnek, a nem kormányzati szervezetek (NGO) angolszász tipológiája nem terjedt el hazánkban, a kormányzatot ellenőrző és kritikával illető, ún. örkutya és nyomásgyakorló típusú NGO-k pedig a részben külföldi finanszírozásukkal is összefüggésben politikai támadások kereszttüzebe kerültek, melyek törvényhozási téren is testet öltöttek.⁵⁰⁷

Kutatások arra is bizonyítékkal szolgálnak, hogy olyan közegekben, ahol az ifjúsági szervezetek, diákönkormányzatok, egyetemi hallgatói önkormányzatok inkluzívan működnek, bevonván a fiatalságot a döntéshozatalba, kicsiben modellezvén a demokratikus eljárásrendek működését, megerősödhet a demokratikus részvétel politikai attitűdje, azaz létfontosságúvá válhat a demokratikus állampolgári nevelés és tájékoztatás is.⁵⁰⁸ Az alacsony szintű társadalmi mobilizáció és integráció, valamint a politikai részvétel és a klasszikus republikánus állampolgári erények hiánya egyszerre okoz növekvő ideológiai, pártpolitikai polarizációt, és hozza el a törzsi logika erősödését, valamint a politikai (vita)kultúra hanyatlását.

Ugyanakkor ide vezethető vissza az is, hogy a rendszerváltás alkotmányrevíziója során kimunkált relatív intézményi fejlettség garantálta állampolgári jogvédelmi lehetőségek nem tudtak gyökeret eresztetni a magyar társadalomban, az Alkotmánybíróság vagy az ombudsmani típusú intézmények tisztelete és egyedi úton történő igénybevétele elsősorban a műveltségi elitek kiváltsága maradt. Egyszerűbben fogalmazva, a rendszerváltás időszakától kezdve nem lett elmagyarázva, népszerűsítve és „eladva” az állampolgárok tömegeinek, hogy miért éri meg nekik az adóforintjaikból a demokratikus intézményrendszer és a fejlett alapjogvédelmi mechanizmusok fenntartása. Részben ide vezethető vissza az kormányzati hatalomgyakorlást és a jogalkotást ellenőrző, az állampolgári alapjogokat érvényre juttató intézményrendszer eróziója a 2000-es években, a rendszerváltást követő felvirágzás végeztével, valamint jogon kívüli, rendkívüli megoldások és a személyre szabott jogalkotás előtérbe kerülése a 2010-es évtizedben.⁵⁰⁹

A közintézményekkel szembeni bizalmatlanság és a közügyekben való alacsony társadalmi részvétel jó táptalajául szolgál a politikai populizmusnak, melynek fegyverét hazánkban

⁵⁰⁷ Ld. pl. a „Stop Soros” törvénycsomagként propagált, *az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról* szóló 2018. évi XLI. törvényt és annak indokolását. A törvénycsomag hatályon kívül helyezésére szólította fel szakértői véleményében a Magyar Kormányt az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság is:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)013-e)

(letöltés: 2020.01.29.)

⁵⁰⁸ Ilyen kutatás pl. OROSS Dániel: A részvételi fordulat esélye egy hazai ifjúsági részvételi modell alapján In ANTALL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Budapest: Noran Libro, 2016. 162-186.

⁵⁰⁹ BODA i.m. 100-102.

egyaránt alkalmazzák a mindenkori kormánypártok és az ellenzék, valamint a vezérkultusznak. Az erős vezető iránt igény azért jelentkezik, mert az állampolgárok nem ismerik kellőképpen és nem bíznak a közintézmények által lefolytatott hatósági és igazságszolgáltatási, jogorvoslati jellegű eljárásokban, ehelyett mind országos makro, mind helyi mikro szinten azt az erős embert keresik, aki akár a jogi kötöttségeken is túllépve egymaga megoldja a nemzet előtt tornyosuló kihívásokat, valamint a saját személyes érdekükben is képes közbenjárni, amiért cserébe elfogadható árnak tűnik a szervilizmus megkövetelése. Ennek bizonyítéka, hogy Magyarországon a 2000-es évektől kezdve jellemző tendencia a politika perszonalizációja, mely azt jelenti, hogy a politikai ideológiáknál, pártoknál és a különböző közpolitikai intézkedéseknél a választók számára fontosabbá váltak a cselekvő politikai aktorok, így az egyre befolyásosabbá váló pártvezérek és állami vezetők.⁵¹⁰ A vezérkultusz már Gyurcsány Ferenc kormányzása idején és utána, az általa alapított pártban⁵¹¹ is megfigyelhető, ugyanakkor az Orbán Viktor miniszterelnök vezette, 2010-ben hivatalba lépett Fidesz-KDNP kormányt és az ún. Nemzeti Együttműködés Rendszerét (NER)⁵¹² egyértelműen a kormányfő-pártelnöknek, a klasszikus weberi besorolással élve karizmatikus hatalmi felhatalmazása és az e köré épülő vezérkultusz tartja össze, így ez esetben 2020-ban, jelen sorok írásának idején már nem túlzás Orbán-éréről beszélni.⁵¹³

Ugyanakkor az, hogy a kollektív intézményes hatalomgyakorlás felől az inga visszalendül a személyes, karizmatikus hatalomgyakorlás irányába, nem csupán magyar, hanem világszintű jelenség. A fejlett demokratikus hagyományokkal rendelkező nyugati világban erre jó példa a

⁵¹⁰ Körösenyi András – Hajdú András – Ondré Péter: Politikai vezetők: Kormányfői karrier és teljesítmény In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer-egyedszázad után*, Budapest: Osiris Kiadó 2015. 50-52. és 56-57.

⁵¹¹ Gyurcsány Ferenc és hívei 2011-ben Demokratikus Koalíció (DK) néven kiszakadtak a Magyar Szocialista Pártból (MSZP) és külön pártot hoztak létre, mely a 2018-as országgyűlési választásokon önálló országos listával indult, majd saját parlamenti frakciót tudott alakítani, a 2019-es európai parlamenti választásokon pedig a második helyezést érték el a Fidesz-KDNP kormánypártok mögött.

⁵¹² 2010-ben a Fidesz-KDNP Országgyűlés részére benyújtott kormányprogramja a „*Nemzeti Együttműködés Programja*” nevet viselte, az Országgyűlés pedig 2010. június 14-én elfogadta a Nemzeti Együttműködésről szóló 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozatot, míg a 1140/2010. (VII. 2.) Korm. határozat a *Nemzeti Együttműködésről szóló 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozat egyes középületekben való kihelyezéséről* rendelkezett. Az Orbán Viktor által még miniszterelnök-jelöltként betervezett politikai nyilatkozat úgy fogalmaz, hogy „*szilárd meggyőződésünk, hogy a Nemzeti Együttműködés Rendszerében megtestesülő összefogással képesek leszünk megváltoztatni Magyarország jövőjét, erőssé és sikeressé tenni hazánkat.*” A NER rövidítéssel illetett rendszerelnevezés a 2010 óta eltelt 12 évben kikopott a kormányzati szóhasználatból, az ellenzéki szóhasználatban pedig pejoratívává vált. Ugyanakkor miután nincsen tudományos szakmai konszenzus a 2010 utáni alkotmányos változások jellegéről, ezért a polémia elkerülése érdekében jobb híján a NER kifejezést használok konzekvensen a 2010-ben hivatalba lépett Fidesz-KDNP kormány által meghonosított alkotmányos és politikai berendezkedésre.

⁵¹³ KÖRÖSÉNYI András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim In KÖRÖSÉNYI (szerk.) 418-420.

politikai jellegű tapasztalattal és választott pozícióval korábban nem rendelkező Donald Trump 2016-os megválasztása az Egyesült Államok elnökévé, a bejáratott francia pártrendszert megroppantó Emmanuel Macron 2017-es elnökválasztási győzelme vagy a korábban még a saját pártjában is kívülállónak, marginális szereplőnek tekintett Boris Johnson sikeres Brexit-párti népszavazási kampánya 2016-ban, majd miniszterelnökké való megválasztása 2019-ben. A fejlett demokratikus hagyományokkal nem rendelkező Oroszországban, továbbá Törökországban Vlagyimir Putyin és Recep Tayyip Erdoğan alakítottak ki tekintélyelvű elnöki rendszereket a korlátozott, ám mégis többpárti választások intézményének megőrzésével, Kínában pedig az eddig kollektív módon működtetett szocialista egypártrendszerű diktatúra ismét egyeduralmi vonásokat vett fel Hszi Csin-ping államelnök-pártfőtitkár regnálása alatt.

Nemcsak a közvélemény, hanem a témával foglalkozó kutatók alapvető percepciója is, hogy Magyarországon magas szintű a korrupció,⁵¹⁴ a közösségi normaszegés. Évtizedes romló tendenciát mutatnak az egyes nemzetközi szervezetek különböző összehasonlító éves országjelentései is. Globális összehasonlításban hazánk közepesen korrupt országnak számít, az állampolgárok, külföldi befektetők és vállalatok szubjektív benyomásait, tapasztalatait összegző Transparency International korrupcióérzékelési indexén (CPI) Magyarország 2014, még csak a világ 47. legkorruptabb állama volt, 2015-ben az 50.⁵¹⁵ 2016-ra pedig az 57. helyre csúszott vissza a világranglistán. Hazánk 2018-ban már csak a 64. helyet érte el, ezzel Bulgária után az Európai Unió második legkorruptabb tagállamának számított.⁵¹⁶

Egy ország korrupciós indexének nagysága fordított arányosságban van a gazdasági versenyképességével, a közigazgatása, kormányzati intézményrendszere hatékonyságával és hasonló összefüggés figyelhető meg a jogállamiság érvényesülésével kapcsolatban is. Ezt egy olyan „ördögi körként”, kölcsönhatásként is magyarázhatjuk, melyben a nem hatékony kormányzat és a hatósági feladatokat ellátó, gyakran alulfizetett közigazgatási apparátus is ki van téve a korrupciós kockázatoknak, az átláthatatlan jogszabályhalmaz és a túlzott bürokrácia közepette pedig az állampolgárok és a magánvállalatok is hozzá szoknak ahhoz, hogy csak a korrupciós kiskapuk, kerülő külön utak igénybevételével képesek érvényesülni,

⁵¹⁴ A korrupció fogalmáról ld. LIGETI Miklós: Korrupció In JAKAB András –GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 2016. 727-729.

⁵¹⁵ LIGETI i.m. 732-733.

⁵¹⁶ <https://www.transparency.org/news/feature/cpi2018-western-europe-eu-regional-analysis> (letöltés: 2020.01.29.)

például a szükséges hatósági engedélyekhez hozzájutni.⁵¹⁷ A korrupciós ugyanígy megjelenhet a közszolgáltatások igénybevétele során is: ha például rossz minőségű vagy lassú az állami egészségügyi ellátás, az nem csak a magánegészségügy felé terelheti az ellátottakat, hanem arra is ösztönözheti, hogy a hálapénz, a „protekción”, a személyes és rokoni szívességek segítségével törekedjenek a gyorsabb és jobb minőségű ellátás felé.⁵¹⁸

A közigazgatás és a politikai kormányzat befolyásolásának eszközével élősködő „járadékvadász” hálózatoknak sokszor a kommunizmus időszakából örökölt évtizedes beidegződések működése, mint a magas szintű korrupció egyik előfordulási módja a *good governance* típusú, a szubszidiaritás értékét is érvényre juttató, egyebek mellett a Katolikus Egyház társadalmi tanítása szerint is preferált részvételi alapú közpolitikai kormányzás egyik akadályaként is megjelenik.⁵¹⁹ Ehhez az is hozzájárul, hogy a közigazgatás személyi állományának autonómiája és alkalmazotti jogainak védelme alacsony szintű, így nehezen tud ellenállni a felülről jövő politikai nyomásgyakorlásnak, továbbá a magyar bürokráciát is átszövik a nepotizmus és a helyi, valamint az országos politikai vezetők klientúra építését szolgáló patronázs különböző gyakorlatai.⁵²⁰

A korrupció különböző előfordulási jelenségeinek állampolgári érzékelésével és értékelésével kapcsolatos kutatások is érdekes társadalmi jelenségekre, percepciókra világítanak rá. A kormányzati intézmények iránti közbizalom mértékét és azok korruptségének szubjektív értékelését is jelentős mértékben befolyásolja az adott állampolgár pártszimpátiája. Eszerint az ellenzéki pártok szimpatizánsai korruptabbnak látják, és kevésbé bíznak a különböző állami intézményekben, míg a kormánypárti szavazók a valóságoshoz képest rózsaszínűbben látják a képet, így képesek eltekinteni, félrenézni, ha kedvenc párjukat, kormányukat vagy politikusukat érik korrupciós vádak.⁵²¹

Az egyre jelentősebb mértékű politikai polarizációnak és törzsi logikának tudható be tehát, hogy a politikailag valamely párt irányába elkötelezett választópolgárok már a politikai korrupcióval kapcsolatos híreket is szelektálják, párhuzamos médiavalóságokat létrehozván, a

⁵¹⁷ BURAI Petra: „Muszáj jobbnak lenni” Kiutak a korrupcióból In JAKAB – URBÁN (szerk.) i.m.311-314.

⁵¹⁸ Uo. 319-320.

⁵¹⁹ FRIVALDSZKY János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012. 91.

⁵²⁰ RIXER Ádám: A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében In SZIGETI – FRIVALDSZKY (szerk.) i.m. 133.

⁵²¹ TÓTH i.m. 38-39.

pártszimpatizánsok a saját táborukba tartozó politikusnak mindent elnéznek, az ellenfélnek viszont a legkisebb botlását sem bocsájtják meg, az ideológiai szemellenzőség pedig a korrupció megítélésében is a „magunkfajtákra” és a „magukfajtára” osztja fel a nemzetet. A politikai közösség közös jogállami normái, morális minimumai felbomlanak. Ez hatalomváltás esetén az előző politikai garnitúra mellett a bürokratikus vezetés kisöpréséhez is vezet, a konszenzuális demokrácia intézményeit, például a kétharmados többséget igénylő személyzeti döntéseknél, ilyen kormányzati többség híján megbénítja a döntéshozatali folyamatot, vagy pedig középszerű, bátortalan jelöltek kinevezéséhez vezet. Esetlegesen a kormánypártok és az ellenzék saját politikai kinevezettjeik között osztják fel a választott közhatalmi pozíciókat. A politikai polarizáció a kormányzati, önkormányzati korrupcióra és a rossz kormányzóra való hajlamot is erősíti, mert a demokratikus elszámoltatás helyét átveheti a pártos politikai leszámolás vagy annak látszatának keltése.⁵²²

A korrupciós kockázat tehát csökkenti egy ország versenyképességét, gátolja a felzárkózást, csökkentvén a gazdasági versenyképességét, valamint rombolja a kormányzás és a közszolgáltatások színvonalát. Azt tapasztaljuk mégis, hogy regionális összehasonlításban a magyar lakosság korrupcióval szembeni tűréshatára magasnak mondható, a furmányos, ravasz adóelkerülőket vagy a tömegközlekedési eszközökön bliccelőket sokszor még mindig tisztelet övezi,⁵²³ nem halt ki a szocializmusból átörökölt, „*ha tisztességes maradok, kiterítenek úgylis*” népi bölcsessége. A korrupciót a magyar lakosság magas szintűnek érzékeli, a megkérdozettek ugyanakkor saját magukat nem tartják korruptnak. A kutatások szerint a fiatalabb generációknál javuló tendenciákról beszélhetünk, a korrupcióellenesség szimultán megjelenik a demokratikus berendezkedés igénylésével, azonban a korrupciós lehetőségek kínálta konkrét előnyök sokszor még vonzóbbnak tűnnek a demokrácia és a szabadság absztrakt ideáinál⁵²⁴

Egyszerre erősíti a korrupciót, a politikai szélsőségek erősödését, a polarizációt és a társadalom igényét egy magas újraelosztást preferáló jóléti államra a magyar középosztály évtizedes leszakadása, mely az Európai Unió csatlakozást követően a magasabb bérezés és a

⁵²² BODA i.m. 106-107.

⁵²³ TÓTH i.m. 44-45.

⁵²⁴ BURAI i.m. 310-311. és 314-315.

jobb életlehetőségek reményében a nyugati irányba történő kivándorlás jelenségével⁵²⁵ is párosul. Történetileg nézve Magyarországon felemás volt a polgárosodás, mely jobban érintette az asszimilálódó német és zsidó származású rétegeket, a későbbi irigységet és jogfosztást is megalapozván. A polgárosodás folyamata már a trianoni békediktátumot követően megrekedt és Szekfü Gyula fogalomhasználatával az ún. neobarokk társadalom kialakulását eredményezte. A holokauszt borzalmi, majd marxista-leninista ideológia és a sztálinista gyakorlat jegyében történő súlyos jogsértések a hagyományos középosztály és a polgári életforma ellehetetlenülésével járt, melyet csak részben tudott ellensúlyozni a kádári konszolidáció világában kifejlődő sajátos kispolgárság. A rendszerváltást követően újabb lendületet kapó középosztály gyarapodását súlyosan megakasztotta a 2008-ban hazánkba is begyűröző világgazdasági válság és a deviza alapú hitelezés visszáságai. A középosztály megerősítése és a Polgári Magyarország megteremtése sok szempontból, néhány méltányolandó kormányzati intézkedés⁵²⁶ mellett leginkább csak a politikai szlogenek szintjén valósult meg, a 2010 után megjelenő új nemzeti burzsoáziára pedig sem a meggazdagodásuk módját vagy a tulajdoni, tulajdonosi szerkezetüket, sem pedig a többségi viselkedéskultúrájukat tekintve nem jellemző a polgári életforma.⁵²⁷

Összegezvén az eddigieket, érdemes az összefüggéseket is meglátni e különböző, a mindenkori kormányzás irányait és lehetőségeit befolyásoló külső társadalmi adottságok között. A gazdasági válsághelyzetek és a leszakadás megakasztják a polgárosodást és gyengítik a középosztályt,⁵²⁸ e kiegyensúlyozó társadalmi közép elvékonyodása egyszerre erősíti a politikai szélsőségeket és a polarizációt, és teremti meg az igényt a nagyobb társadalmi újraelosztásra és a paternalista megoldásokra. Az intézmények iránti gyenge közbizalom egyszerre oka és következménye a korrupciós kitettségnek, mely korrupciós kockázatot pedig tovább erősíti a jövedelmi és vagyoni olló kinyílása. Az állam gyenge teljesítőképesége és a közigazgatás alacsony fokú hatékonysága pedig megteremti a paternalista erős vezető iránti igényt, mely hazánkban egyfajta magyarázatot ad a 2010 utáni politikai, választástörténeti és közjogi fejleményeknek.

⁵²⁵ Gondoljunk itt például a külföldön legjobban „eladható” hivatások képviselőinek, az orvosok, a mérnökök vagy az informatikusok kivándorlására a szakmunkások és a szakképzetlen munkaerő nagyfokú kiáramlása mellett.

⁵²⁶ Pl. a családtámogatások, családi adókedvezmények vagy az egykulcsos személyi jövedelemadó (SZJA) bevezetése tekinthetőek ilyennek.

⁵²⁷ GYURGYÁK (2017) i.m. 59-63.

⁵²⁸ TÖLGYESSY i.m. 9-10.

Kardinális értékválasztás kérdése, hogy a kormányzat és a politikai elit fent ismertetett társadalmi jelenségekre, adottságokra, mint a vékony középosztályra, a nagy vagyoni és jövedelmi különbségekre, a politikai polarizációra, ebből következően pedig a magas szintű korrupcióra és a paternalista, gondoskodó állam iránti társadalmi igényekre lehetőségként, eszközként vagy pedig reformra, meghaladásra érdemes kihívásokként tekint.

Utóbbi esetben a kormányzatnak a közjavak és magántulajdon fokozottabb együttes védelmére, egyensúlyának megtalálására kell törekednie, erősítenie kell a monopolelles szabályozással korlátozott tisztességes piaci versenyt, a közigazgatásban pedig meritokratikus kiválasztási gyakorlatokat. A közintézmények iránti bizalom helyreállításában pedig azok társadalmi missziójának világos megfogalmazása, és a transzparens, a közjavakkal takarékosan bánó gazdálkodás szükséges. Fontos szemléletbeli változás lenne az állampolgárokra nem, mint alattvalókra tekinteni, és bevonni őket a közhatalmi döntések előkészítésébe és ellenőrzésébe, nem akadályozván az ilyen tevékenységeket végző nem kormányzati szervezetek (NGO) tevékenységét, még ha ezek időnként világnézetiileg elfogultak is. A közintézmények iránti bizalmat pedig a decentralizáció eszközével, a szubszidiaritás szellemében is lehetne növelni, szükségtelenül nem a központi szintre delegálva a helyben is költséghatékonyan ellátható feladat és hatásköröket.⁵²⁹

IV.3. Hatalommegosztás és kormányzás: kormányformák

A kontinentális felfogás szerint a kormányformák tipológiája elsősorban a hatalommegosztásos rendszerben létrejövő államhatalmi ágak⁵³⁰ struktúrájának, viszonyrendszerének leírására szolgál.⁵³¹

A kormányformák segítségével írható le az elsősorban végrehajtó funkciókat ellátó kormány és a főként jogalkotással foglalkozó törvényhozás viszonyrendszere, valamint az, hogy az államfő részese-e végrehajtó hatalomnak vagy sem, illetve amennyiben nem, akkor ki, milyen intézmény gyakorolja elsődlegesen a végrehajtó hatalmat.

⁵²⁹ TÓTH i.m. 46-48.

⁵³⁰ Törvényhozás és végrehajtás, esetlegesen a bírói ág közötti hatalommegosztás szabályozása.

⁵³¹ KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.- Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 308.

A kormányformák főbb típusai alapján megkülönböztetjük a parlamentáris, a félpreszidenciális (félelnöki), és a prezidenciális típusú államberendezkedéseket. A prezidenciális kormányformában a végrehajtó hatalom birtokosa a választott elnök, aki egyúttal a kormányfő is, tehát a hatalommegosztás viszonyrendszere elsősorban az államfő és a törvényhozás relációjában értelmezhető. A parlamentáris kormányformában a főként ceremoniális hatáskörökkel rendelkező uralkodó vagy köztársasági elnök nem része a végrehajtó hatalomnak, a végrehajtó hatalmat az államfőtől független kormány birtokolja, mely a törvényhozásnak felelős, és nem pedig az államfőnek. A parlamentáris rendszerekben tehát a hatalommegosztás viszonyrendszere elsősorban a kormány és a törvényhozás relációjában értelmezhető. A félpreszidenciális kormányforma pedig aszerint hasonlít jobban a prezidenciális vagy a parlamentáris kormányformához, hogy a köztársasági elnököt támogató frakcióknak van-e többségük a törvényhozásban vagy sem.

A prezidenciális kormányforma alappéldája az Amerikai Egyesült Államok.⁵³² A három hatalmi ág szétválasztásánál érvényesülő ún. teljes szétválasztás Montesquieu elveinek radikális megvalósítása, a hatalommegosztás „tisztá modellje”, melyben az elnök által gyakorolt végrehajtó hatalom monokratikusnak tekinthető.⁵³³ Az Amerikai Egyesült Államok prezidenciális szövetségi köztársaság, melyben a prezidenciális jelző a kormányformára, míg a szövetségi köztársaság az államformára utal. Az elnök, aki a szövetségi szintű végrehajtó hatalom legfőbb, de napjainkban már nem egyetlen képviselője⁵³⁴ (egyben a hadsereg és a Nemzeti Gárda főparancsnoka), kizárólag a népnek, és nem a törvényhozásnak felelős politikailag. Jogi felelősség tekintetében, ha a Kongresszus úgy látja, hogy az elnök vagy alelnök megsértette az Alkotmányt, vád alá helyezheti őket (impeachment). Nem létezik a törvényhozásnak felelős kormány, hanem csupán egy elnöki apparátus, az adminisztráció.⁵³⁵ A parlamentáris rendszerek minisztériumainak megfelelő szerv a *Department*, mely élén a *Secretary* áll,⁵³⁶ azonban a *Secretary* nem felelős a törvényhozásnak, hanem csak a végrehajtó hatalom fejének, az elnöknek.⁵³⁷ Az elnök bármikor összehívhatja a Kongresszust.

⁵³² Ld. bővebben KÉPES GYÖRGY: *A tökéletesebb unió- Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*, Budapest, Gondolat, 2003.

⁵³³ TRÓCSÁNYI László- CSINK Lóránt: *Államforma, kormányforma, kormány szerkezet* In SCHANDA – TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 67.

⁵³⁴ Az elnök, egy személyben egyesíti a kormányfői és az államfői jogkört.

⁵³⁵ PETRÉTEI JÓZSEF - TILK PÉTER ÉS VERESS EMÓD: *A kormányzati rendszerekről* In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest, HVG-ORAC., 2007. 32.

⁵³⁶ Amelynek parlamentáris megfelelője a miniszter.

⁵³⁷ A legfontosabb kormány szerv élén a külügyminiszter (*Secretary of State*) áll. Az európai igazságügyi miniszter teendőit pedig a *General Attorney* (Főügyész) látja el.

Nemzetközi szerződéseket köthet és kinevezéseket gyakorolhat,⁵³⁸ de ezt csak a szenátus utólagos jóváhagyásával teheti meg. A fékek és ellensúlyok rendszerét szolgálja, hogy a Kongresszus mindkét háza által elfogadott és az államfő elé felterjesztett törvényjavaslatokat az elnök megvétózhatja.⁵³⁹ Összességében a prezidenciális kormányformát erős végrehajtó hatalom jellemzi, melyet korlátoznak a több hatalmi ág által együttesen gyakorolható konkuráló hatáskörök, az állami funkciók szövetségi szervek közötti (*separation of powers*), továbbá a szövetségi és területi szintű szervek (*distribution of powers*) közti felosztása,⁵⁴⁰ valamint az, hogy a törvényhozás működésére nincs érdemi ráhatása az elnöknek.⁵⁴¹ A prezidenciális kormányzati rendszer veszélye, hogy amennyiben az elnök pártja a választásokon elveszíti többségét a törvényhozásban, ez maga után vonhatja a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág rivalizálását, melynek során az elnök „béna kacsává”⁵⁴² válhat, megnehezítve ezzel az egész elnöki adminisztráció, végső soron pedig az egész végrehajtó hatalom működését.⁵⁴³

A félprezidenciális kormányforma a parlamentarizmus és az elnöki rendszer között sajátos átmenetet képezve jött létre, azok jegyeit több ponton ötvözve. E rendszer modellje a francia ötödik köztársaság alkotmányos rendszere.⁵⁴⁴ Ennek létrejötte az instabil negyedik köztársaság (1946-1958) összeomlása miatt vált szükségessé, melynek oka erős hatalommal rendelkező törvényhozásnak felelős gyenge kormányok sorozatos bukása⁵⁴⁵ és az algériai válság voltak.⁵⁴⁶ A félelnöki rendszerekre jellemző a végrehajtó hatalom kettéosztottsága a köztársasági elnök és a kormány között, mely általában együtt jár az államfő primátusával.⁵⁴⁷ A kormány egyszerre felelős politikailag a törvényhozásnak és a köztársasági elnöknek,⁵⁴⁸ a nép által választott államfő a prezidenciális kormányformához hasonlóan nem felelős a

⁵³⁸ Például a nagykövetek, vagy a Legfelsőbb Bíróság tagjai.

⁵³⁹ Elnöki vétó esetén a törvényjavaslat az államfő kifogásait tartalmazó jegyzőkönyvvel együtt visszakerül az azt kezdeményező kamarához. A javaslat csak akkor léphet életbe, ha a Kongresszus mindkét háza minősített, 2/3-os többséggel újra megszavazza azt.

⁵⁴⁰ KUKORELLI (szerk.): i. m. 311.

⁵⁴¹ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 2010. 340.

⁵⁴² A béna kacska az amerikai politikai szlengben használt kifejezés arra a konstellációra, ha az elnök pártja az ún. félidős választásokon a Kongresszus mindkét házában elveszíti többségét, és ezzel az ellenzékben lévő párt foglyává válik törvényhozási kérdésekben. Legutóbb ilyen helyzet az Egyesült Államokban a republikánus George W. Bush második elnökségekor fordult elő 2006-2008 között, amikor a Demokrata Párt a Képviselőházban és a Szenátusban is többségbe került.

⁵⁴³ JUAN J. LINZ: Az elnöki rendszer veszélyei, *Politikatudományi Szemle*, 1992/1.

⁵⁴⁴ MAURICE DUVERGER: A New Political System Model: Semi Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 1980. Vol. 8. 166.

⁵⁴⁵ A francia negyedik köztársaság 12 éve alatt 27 kormány váltotta egymást.

⁵⁴⁶ SZENTE (2010): i. m. 341.

⁵⁴⁷ SCHANDA – TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 70.

⁵⁴⁸ A bizalom megszűnése esetén mindkettő leválthatja adott esetben.

parlamentnek, tehát az nem is mozdíthatja el hivatalából. Az elnök döntései nem kötöttek miniszteri ellenjegyzéshez, bizonyos esetekben feloszthatja a parlamentet vagy népszavazást írhat ki.⁵⁴⁹ A köztársasági elnöknek vannak el nem vonható jogosítványai (elsősorban kül,- és biztonságpolitikai téren), azonban, ha az államfő ellenzéke kap többséget a parlamenti választásokon, létrejön a kohabitáció, az ún. ”politikai társbérlet”, amikor a kormány és a köztársasági elnök eltérő pártszínezete jelentősen korlátozza az utóbbi hatalmát. Ilyenkor ez a kormányforma jobban hasonlít a parlamentáris berendezkedéshez.⁵⁵⁰ Egyes szerzők véleménye szerint a fentiekben bemutatott államberendezkedésben parlamentáris és prezidenciális fázisok váltakoznak a kohabitációtól függően, így e kormányforma nem ötvözi a parlamentáris és elnöki rendszerek jellemző vonásait.⁵⁵¹

A parlamentáris kormányforma, mely a legáltalánosabban elterjedt Európában, kötődhet monarchia és a köztársaság államformájához egyaránt. A parlamentarizmus, és a parlamentáris monarchia őshazája az Egyesült Királyság, ám a westminsteri, többségi demokrácia ottani modellje jelentősen eltér a kontinentális parlamentáris demokráciáktól.⁵⁵² A parlamentáris köztársaságok minta országa, az egyúttal a kancellárdemokrácia altípusát is megjelenítő második világháború utáni Németország (NSZK). A mindenkori parlamentnek a kormány beszámoltatására erős jogköröket biztosító német alkotmány jó példaként szolgált több kelet-közép európai rendszerváltó ország számára.⁵⁵³ A parlamentáris demokráciák centrumában, már elnevezéséből is adódóan a törvényhozó hatalom áll, ám ez nem jelenti a hatalmi ágak hierarchikus viszonyát. A csupán protokolláris jogkörökkel rendelkező államfő ténylegesen nem része a végrehajtó hatalomnak, azt teljes egészében a törvényhozásnak felelős kormány gyakorolja. A miniszteri reszortelv, a testületi (kabinet) elv és a miniszterelnöki (kancellári) elv határozza meg, mely segít a parlamentarizmus három altípusának kijelölésében is.

Az ún. nemzetgyűlési kormányformában⁵⁵⁴ vagy más néven törvényhozás-központú parlamentarizmusban⁵⁵⁵ a törvényhozás politikai befolyása és közjogi eszközei által szinte korlátlan hatalmú, és a kormány annak egy fajta „bizottságaként működik. A parlament

⁵⁴⁹ KUKORELLI (szerk.): i. m. 313.

⁵⁵⁰ PETRÉTEI JÓZSEF - TILK PÉTER ÉS VERESS EMÓD: i. m. 35.

⁵⁵¹ Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmányelmélet. A kormányzati rendszerek strukturái, ösztönzői, teljesítményei*, Budapest, Akadémiai Kiadó. 2003. 151.

⁵⁵² KUKORELLI (szerk.): i. m. 309.

⁵⁵³ Ide sorolható Csehország, Szlovákia és Magyarország is.

⁵⁵⁴ KUKORELLI (szerk.): i. m. 310.

⁵⁵⁵ SZENTE (2010): i. m. 338.

szerepe abban is meghatározó, hogy a kormány miniszterei útján és testületileg is felelős neki, így (destruktív) bizalmatlansági indítvánnyal szinte bármikor megbuktatható, a törvényhozás viszont sem a kormány, sem a gyenge hatalmú államfő által nem oszlatható fel. A miniszterelnök kormányon belüli szerepe, és közjogi jogosítványai szerint is gyengének mondható. Ez sorozatos kormányváltásokat és instabilitást okoz. A fentiek miatt ez a francia III. és IV. köztársaságra,⁵⁵⁶ valamint a második világháború utáni olasz államra⁵⁵⁷ jellemző berendezkedés mára már elveszítette jelentőségét.

A német eredetű kancellárdemokrácia⁵⁵⁸ vagy miniszterelnöki kormányzásban az alkotmány a miniszterelnököt állítja a kormányzás középpontjába,⁵⁵⁹ kiemelve őt a kabinet struktúrájából. Ennek eszköze a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a miniszterek parlament előtti politikai felelősségének korlátozása.⁵⁶⁰ A kormánytagok kinevezése és leváltása ténylegesen, ha formálisan nem is minden esetben, a kormányfő diszkrecionális joga. Egyes szerzők „gyengített parlamentáris kormányzati rendszerként”⁵⁶¹ jellemzik a német kancellárdemokráciát utalván a kormányzat a parlamenttől független feladat és hatásköreire.

A brit kabinetkormányzás vagy westminsteri típusú kormányzás politikai hátterét a demokrácia többségi modellje képezi,⁵⁶² és jellemző rá a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziója az utóbbi dominanciájával.⁵⁶³ A parlament szuverenitása brit viszonylatban azt jelenti, hogy a kétkamarás törvényhozás jogalkotási kérdésekben szupremáciát élvez.⁵⁶⁴ A kvázi kétpártrendszer és a többségi választási rendszer következtében a kormánypárt szinte mindig abszolút többségbe kerül.⁵⁶⁵ Ezzel teljesen ellenőrzése alá vonva a parlamentet. A miniszterelnöknek nemcsak a miniszterek kiválasztására van diszkrecionális joga, hanem

⁵⁵⁶ Ld. még jelen mű 12. oldalának ide vonatkozó részeit.

⁵⁵⁷ Az instabilitást jól jellemzi, hogy 1945-2012 között 42 kormány váltotta egymást Olaszországban., KARDOS JÓZSEF – SIMÁNDI IRÉN (szerk.): *Európai politikai rendszerek*, Budapest: Osiris Kiadó, 2004. 647-659.

⁵⁵⁸ Alapjait a második világháború utáni NSZK alkotmánya, az ún. Bonni Alaptörvény (1949) fektette le

⁵⁵⁹ Vö.122/2009. (XII.17) AB határozat

⁵⁶⁰ A kormányfő befolyása növekszik azáltal, hogy a parlament nem, hanem kizárólag ő válthatja le minisztereit.

⁵⁶¹ ZELLER JUDIT: Német Szövetségi Köztársaság In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 122.

⁵⁶² Ld. bővebben KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 339-344.

⁵⁶³ A második Orbán-kormány közjogi átalakításait egyes kormánypárti politikusok a demokrácia – általuk sikeresebbnek tekintett – többségi modelljére való áttéréssel magyarázzák. Lásd pl. *Interjú Lázár János frakcióvezetővel* (Fidesz), HVG.hu, 2011. december 26.

(http://hvg.hu/itthon/20111226_Lazar_Janos_Fidesz_interju)

⁵⁶⁴ HILAIRE BARNETT: *Britain unwrapped: government and constitution explained*, London, Penguin Books, 2002, 50.

⁵⁶⁵ A győztes pártnak abszolút többséget eddig csak az 1974-es, és a 2010-es választásokon nem sikerült szerezniük a brit választások történetében.

uralkodói aktuson keresztül a képviselőház felosztatására és a választások időpontjának meghatározására.⁵⁶⁶ A kormány tagjai (miniszterek és helyetteseik) a parlamenti képviselők közül kerülnek ki, ezzel erősítve a pártfegyelmet.⁵⁶⁷ A tényleges döntéshozatal a legfontosabb miniszterekből álló kabinetben zajlik,⁵⁶⁸ innen ered a rendszer elnevezése is, hiszen az összességében száznál is több tagú kormány teljes ülésén lehetetlen lenne a testületi döntéshozatal.⁵⁶⁹ Ugyanakkor emiatt a parlamenti döntéshozatal formálissá válik, mert a döntéseket már a kormányülésen vagy frakciószavazással előzetesen meghozzák.⁵⁷⁰ A kormány ugyan felelős a parlamentnek, ám a kormány törvényhozás általi megbuktatása nem jellemző.⁵⁷¹

Összegezve a fentieket elmondható, hogy a parlamentáris kormányformával rendelkező államokban napjainkban a törvényhozó és a végreható hatalom egyfajta „fúziója” figyelhető meg, mivel a parlamenti többséget alkotó pártfrakciók és az általuk támogatott kormány között érdekazonosság áll fenn, a kormányzati törvénykezdeményezések sikerének zálogául pedig a kormányzó pártok frakciói által biztosított parlamenti többség szolgál. A legtöbb parlamentáris berendezkedésű államban emellett személyi összefonódás is megfigyelhető, mivel a kormány politikai vezetői, a miniszterek és államtitkárok sokszor parlamenti képviselők is egyben.⁵⁷² A parlamentarizmus másik sajátossága, melyet *Benjamin Constant* írt le elsőként,⁵⁷³ hogy a harmonikus hatalomgyakorlás, valamint a hatalommegosztás és a demokrácia sokszor egymással ellentétesen ható elveinek összeegyeztetése érdekében az államfői hatalom semleges, a végrehajtó hatalomnak nem részese, hanem felette áll és képes kiegyensúlyozni a három hatalmi ág működési anomáliáit.⁵⁷⁴ Ezt a modellt követi a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata is,⁵⁷⁵ mely a köztársasági elnököt nem tekinti a végrehajtó hatalom részesének, fő feladataiként pedig az államszervezet demokratikus működése feletti őrökést, valamint azt tekinti, hogy ellensúlyként lépjen fel a hatalmi ágakkal szemben, és

⁵⁶⁶ SZENTE (2010): i. m. 337-338.

⁵⁶⁷ BARENDT i.m. 131. és 141.

⁵⁶⁸ Ld. még SIMMONDS: *International Encyclopaedia of Comparative Law, National Report - the UK*, Mohr, 1976.

⁵⁶⁹ BORÓK GYÖRGY: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*, Budapest: Kézirat, 2011. 7-10.

⁵⁷⁰ KUKORELLI (szerk.): i. m.309.

⁵⁷¹ Ld. bővebben SZANISZLÓ Krisztián: *A magyar parlamentáris kormányforma és kormányzati rendszer szabályozásának egyes kérdései*, Kézirat (PPKE-JÁK Diplomamunka), Budapest, 2013. 14-20.

⁵⁷² CSINK (2014) i.m. 19-20.

⁵⁷³ Benjamin CONSTANT: *A régiek és modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997.

⁵⁷⁴ VARGA ZS. (2013) i.m. 3. és 6.

⁵⁷⁵ Ld. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

kiegyensúlyozza az államszervezet működési zavarait.⁵⁷⁶ A prezidenciális kormányformára ezzel szemben nem jellemző a végrehajtó és a törvényhozó hatalmak összefonódása, a hatalommegosztás egy tisztább formája érvényesül, melyben a fékek és ellensúlyok rendszere, valamint az elnöki szövetségi köztársaságok, így az Egyesült Államok esetében is a föderális berendezkedés szolgál a túlzott hatalomkoncentráció ellenszeréül. A prezidenciális kormányforma esetében ugyanakkor korlátozottabbak a törvényhozás ellenőrzési-beszámoltatási lehetőségei, nem érvényesül a miniszteri felelősség elve, az államfő hatalmát leginkább az korlátozhatja, ha elveszíti pártja támogatását vagy a pártja veszíti el a többségét a törvényhozásban. A félprezidenciális berendezkedésű államokban, ha a kohabitáció jelensége érvényesül, vagyis eltérő színezetű a kormánytöbbség és az államfő, akkor ez a kormányforma a parlamentarizmushoz áll közelebb, amennyiben viszont az elnök bírja a parlamenti többség támogatását, és így ő nevezi ki a kormányfőt, a prezidenciális rendszerből átvett elemek jobban tudnak érvényesülni.

Mindezekon kívül léteznek speciális államberendezkedések, melyből kiemelendő a svájci kollegiális kormányforma.⁵⁷⁷ A svájci kormányzati berendezkedés az egyetlen olyan a világon, mely nem sorolható be a parlamentáris, félprezidenciális és elnöki rendszerek hármas tipológiájába.⁵⁷⁸ Svájcban a parlament által négy évre választott, egyszer újraválasztható, de a törvényhozásnak nem felelős és általa vissza nem hívható héttagú Szövetségi Tanács látja el a végrehajtó hatalom kormányzati funkcióit. A svájci Szövetségi Tanács a nagy francia forradalom időszakában, a jakobinusok rémuralmát követően *Condorcet* javaslatára intézményesített Direktórium államberendezkedéséhez tekinthető hasonlatosnak.⁵⁷⁹

IV.4. Az igazgatási hatalommegosztás, a hatalmi funkció terjedelme: feladat, hatáskörmegosztás

A modern államok kialakulásával párhuzamosan beszélhetünk egyrészt a szervezett professzionális hivatalnoki réteg egyre növekvő befolyására a végrehajtó hatalmi ágon belül, másrészt arról is, hogy a közigazgatási jogi dogmatikát is szükséges adaptálni a hatalommegosztás bizonyos jelenségeinek a leírásához.

⁵⁷⁶ CSINK (2014) i.m. 83-86.

⁵⁷⁷ Ld. bővebben ZELLER JUDIT: Svájci Államszövetség In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 161-162.

⁵⁷⁸ A. STEPHAN – C. SKACH: Az alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása, *Politikatudományi Szemle*, 1993/4. , 52.

⁵⁷⁹ SAJÓ i.m. 231-232.

IV.4.1. A bürokrácia szerepe a hatalommegosztásban és a kormányzásban

A XIX. század második felétől kezdve a *Dickens* regényeiben is maró kritikával illetett, a korábban a szabad versenyen piacgazdaság *laissez-faire*, vadkapitalista gazdasági modelljét alkalmazó, ezért szinte kizárólagosan csak a rendészeti és hadügyi-védelmi igazgatásra, igazságszolgáltatásra és az adók, valamint közterhek behajtására koncentrálnak államok korszakának leáldozott az európai kontinensen. Az urbanizációs és a nagyvárosokba áramló szervezett ipari munkásság rossz életkörülményei szociális követelésekhez és a radikális baloldali mozgalmak megerősödéséhez vezettek. Az állami fenntartású iskolahálózat, a népegészségügy megteremtése, az egészségügy és a nyugdíjrendszer tekintetében a kötelező állami társadalombiztosítás bevezetése és egyéb szociálpolitikai vívmányok a humán közszolgáltatások igazgatásának expanziójához vezettek, mely a második világháború utáni Nyugat-Európában létrejövő jóléti államok korszakában még jelentősebbé vált, a fasiszta és kommunista totális diktatúrák pedig a kiterjedt szociális védőhálóval igyekeztek elejét venni az elviselhetetlen zsarnokság miatti társadalmi elégedetlenségnek.⁵⁸⁰

Max Weber korszakalkotó jelentősége abban állt, hogy analitikus módon elsőként foglalkozott a bürokráciával, mint a modern államban a legális uralom hierarchikus, és a szaktudás fontossága okán legracionálisabb formájával. *Weber* ugyanakkor a bürokrácia ideáltípusát írta le, ugyanakkor felhívta rá a figyelmet, hogy a hivatalnokréteg meglévő szaktudása és a működési gyakorlata során szerzett hivatali ismereteket és szolgálati titkokat annak elősegítésére is kamatoztathatja, hogy befolyását és hatalmát tovább növelje a végrehajtó hatalmon belül, védve ezzel pozícióját is. Ezt teszi lehetővé, hogy a jogpozitívizmus által tételesek és zártan elgondolt jogrendszer normáinak alkotása és alkalmazása biztosítja a hatalomgyakorlás eszközrendszerét a jogállamokban.⁵⁸¹ *Weber* a professzionális hivatalnokréteg kialakulását a XVII.-XVIII. századi abszolutista uralkodók törekvéseiig vezette vissza, akik a polgárságból rekrutáltak, fizetett bürokrátákra támaszkodtak a rendi autonómia visszaszorítása érdekében, a köztisztviselők betöltése ugyanis azelőtt nem a szaktudáson alapult, hanem az uralkodó által osztogatott kegyajándék vagy örökölhető nemesi kiváltság volt. Saját korábban *Weber* a professzionális hivatalnokréteget pedig a honorácior alapú közszolgálattal állította szembe. Ez utóbbi gyakorlat elsősorban a XIX. századi Amerikai Egyesült Államokra volt jellemző, és a köztisztviselők adásvételét, illetve zsákmányként való odaítélését jelentette összekapcsolódva a kampányfinanszírozással és a

⁵⁸⁰ Ld. bővebben SZANISZLÓ Krisztián: A modern államok kialakulása, *Polgári Szemle*, 2010/4.

⁵⁸¹ FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2011. 15-17.

politikai befolyás érvényesítésével. *Weber* jól leírta az általa idealizált depolitizált, semleges hivatalnoki kar és a hivatalokat vezető politikusi rétegek kettőségét: a bürokratikus apparátus feladata a szakigazgatás, mellyel egyrészt tehermentesítik a hatalomtechnikával és pártépítéssel elfoglalt politikai vezetőket, másrészt olyan alapos és specializált szaktudás birtokában vannak, melyre a részletekben elveszni nem tudó vagy akaró politikusoknak nincsen szüksége a hatalom megszerzéséhez és megtartásához.⁵⁸²

Bibó István hasonlóan *Weberhez*, az általa technokráciának nevezett bürokrácia kialakulását az ipari fejlődéshez kapcsolta, a csúcsbürokratákat pedig a nagy gyárat, ipari üzemeket vezető menedzserekhez hasonlította. *Bibó* ugyanakkor óvott attól, hogy a „végsőkéig racionalizált üzemszerűségben” a jövőben a hatalomkoncentráció kifejezőjévé váljék, ahol a szaktudás az önérdék érvényesítés eszközévé korrumpálódik, a bürokratizmus pedig az ügyfélközpontúság helyett öngerjesztő folyamattá váljon, ahol a hivatalnokréteg a szaktudása segítségével háttérbe szoríthatja a demokratikus legitimitációt és a népakarat érvényesülését.⁵⁸³

A kortárs szerzők közül *Sajó András* a miniszteri felelősséget mítosznak tekinti, a politikai elit által patronált bürokratikus szakaapparátust pedig a kormányzat hatalomkoncentrációjának eszközeként látja, mely képes lehet az alkotmányosság aláadására, azáltal, hogy zárt működési rendszere által nem juttatja érvényre a transzparenciát, valamint nem szűkíti a parlamenti és civil kontroll lehetőségeit. A szerző előveszi *Webernek* a weimari német alkotmányozás során az ún. kettős végrehajtó hatalomra vonatkozó javaslatait, és amellet érvel, hogy a nép által közvetlenül választott államfő vagy a törvényhozás ellenőrizze a kormányzatnak alárendelt szakapparátus működését.⁵⁸⁴

Niall Ferguson megfigyelése szerint formálisan egy vezető a rendeletei és az egyedi rendelkezései útján egy hierarchikus szervezeti rendszerben tudja irányítani a szakapparátust, valójában azonban egy vezető hatékonysága annak függvénye, hogy a politikai elit, a média, választópolgárok és a kormányzati apparátus által alkotott hatalmas, komplex hálózathoz mennyire képesek jól kapcsolódni és egyfajta „csomópontot” képezni. Ehhez szükséges a kétirányú információáramlás, mely által a vezető felülről lefelé utasításokat ad, másfelől lentől felfelé informálódik. Amennyiben egy vezető izolálódik a bürokrácia és a politikai osztály által alkotott hatalmi struktúrán belül, tehetetlenné válik, bármilyen formális hatalommal is rendelkezik. *Ferguson* Henry Kissinger nyomán azt is megjegyzi, hogy a

⁵⁸² Max WEBER: A racionális állam in TAKÁCS Péter (2003) i.m. 57-70.

⁵⁸³ BIBÓ (2002) i.m. 229-230.

⁵⁸⁴ SAJÓ i.m. 244-253.

köz hatalmi struktúrában belül egyrészt a politikai döntéshozók is manipulálhatják a szakértő tanácsadókat és a karrierburokratákat az egyéni céljaik legitimálása érdekében, ugyanakkor a döntéselőkészítés során a szakapparátus is képes manipulálni a politikai vezetést, például azzal, hogy a bürokrácia által előmozdítani kívánt döntéssel szemben csak a végrehajthatatlan döntési alternatívákat kínálják fel a politikai vezetők számára.⁵⁸⁵

Az 1980-as években divatossá vált neoklasszikus vagy neoliberális gazdasági-politikai elméletek divatossá válásával, elsősorban az angolszász országokban az ügyfélközpontúság jegyében kísérletet tettek arra, hogy a közigazgatást olyan szolgáltatásként értelmezzék, mely a költséghatékonyság jegyében kiszervezhető és piaci szereplők által, piaci mechanizmusok szerint is működtethető. Ezt nevezték New Public Managementnek (NPM), szembeállítva a neoweberiánus közszolgálati modellel.⁵⁸⁶ Magyarországon némi megkésettiséggel, *Gyurcsány Ferenc* miniszterelnöksége, idején, 2004-2009. között váltak divatossá az NPM elgondolásai. Az NPM jelszavai a dereguláció, a privatizáció és a kiszervezés voltak, a joguralom helyett azonban a pénz uralmát eszményítette, és azzal a sarkított leegyszerűsítéssel élt, hogy a magánszektor minden körülmények között jobb tulajdonos és menedzser, mint az állam, és ezáltal még az olyan, alapvetően közszolgáltatásokat is hatékonyabban képes megszervezni, mint az egészségügy, a közoktatás, az egészségügy vagy akár a polgári, kereskedelmi jogi igazságszolgáltatás. A hatalommegosztás aspektusából nézve az NPM fő veszélye az volt, hogy a közigazgatás kikerülne a demokratikusan választott, így pedig legitim nemzeti kormányok irányítása alól, és globális és transznacionális pénzügyi-gazdasági vállalatok érdekeinek képviselőjévé válna.⁵⁸⁷ A 2008-as világgazdasági válság a neoliberális gazdaságpolitika sebezhetőségét is megmutatta; a profitabilitásra, a piaci expanzióra és konkurenciaharcra, valamint a kereslet-kínálat összefüggéseire építő üzleti fogalmak értelmezhetetlenek a közigazgatásban, ahogy az NPM sem volt képes mit kezdeni a közjó és a közérdek fogalmával. Az NPM előnyei közé sorolható, hogy a kormányzati hatékonyság keresése és mérése fontos szemponttá vált, ugyanakkor a gyakorlatban nem váltak be elméleti előfeltevései, így alkalmazása a 2008-as gazdasági válságot követő új világrendben lekerült a napirendről.⁵⁸⁸

Az angolszász közigazgatási jogi dogmatika a kormányzati ügynökség (*government agency*) illeti a végrehajtó hatalom részét képező, de a kormánnyal szemben autonómiát élvező

⁵⁸⁵ Niall FERGUSON: *Végzet. A katasztrófa politikája*. Budapest, Scolar Kiadó, 2021. 214-215.

⁵⁸⁶ FÁBIÁN i.m. 158-169.

⁵⁸⁷ TAMÁS i.m. 336-337.

⁵⁸⁸ FÁBIÁN i.m. 169-171.

közhatalmi szerveket, melynek vezető tisztségviselői a végrehajtó hatalom feje általi kinevezéssel vagy a törvényhozás általi választással is elnyerhetik tisztségüket. Az ilyen ügynökségek elsősorban az angolszász országokban⁵⁸⁹ vannak jelen a végrehajtó hatalomtól elkülönült, mégis annak részét képező autonóm államigazgatási szervekként, de szövetségi szinten például Németországban is alakítottak ilyen kormányzati ügynökségeket.⁵⁹⁰ Generálisan ide szokták sorolni a jegybankokat, melyek az árstabilitás fenntartása érdekében önállóan folytathatják a monetáris politikát, a kormánytól való függetlenségüket pedig alkotmányos szinten vagy legalább az adott nemzeti bankot konstituáló ágazati törvényben rögzítik. A magyar közigazgatási jogi dogmatikában az angolszász ügynökségekhez leginkább még az önálló szabályozó szervek⁵⁹¹ és az autonóm államigazgatási szervek⁵⁹² hasonlítanak, de ezek nem feleltethetők meg egymásnak egy az egyben. A végrehajtó hatalomtól független állami kontrollszervek körülhatárolása és a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepük is vitatott, Balázs Zoltán Vibert nyomán ezeket a feladat-, és hatáskörök szerinti funkcionális tipizálásban az engedélyező (kockázatelemző) hatóság, a szolgáltató szerv (pl. jegybankok), a „*határfigyelő*” felügyeleti szervekre, az „*inkvizítor*” számvevőségekre és a szabálysértéseket figyelő szervekre (pl. ombudsman) osztja fel. Ez a felosztás azonban Magyarországon és más olyan kontinentális rendszerekben kevésbé alkalmazható, ahol egy-egy szerv több funkciót is elláthat egyszerre, a Magyar Nemzeti Bank például az árstabilitást biztosító devizapiaci műveleti körében szolgáltató szerv, viszont a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) integrációja óta bankfelügyeleti feladat és hatáskörökkel is rendelkezik. A kormánytól független, de mégis a végrehajtó hatalom részét képező autonóm államigazgatási szervek hatalommegosztás rendszerében betöltött helye mindenestre érdekes elméleti kérdés, melynek megválaszolásához az institutionális helyett csak a funkcionális hatalommegosztás megközelítése adhat választ az állami funkciók egymástól való fogalmilag pontos elhatárolásával.⁵⁹³ Az Alaptörvény szellemiségében hangsúlyeltolódás figyelhető meg az állam és az állami szervek szerepfelfogását illetően, azaz a korábbi Alkotmányhoz képest az állami beavatkozás

⁵⁸⁹ Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Egyesült Királyság, Kanada, Új-Zéland

⁵⁹⁰ Ilyen például adó és vámnyomozati, bünyügyi feladatokat is ellátó Vámvizsgálati Iroda (*Zollkriminalamt*, ZKA) vagy a külföldi hírszerzési feladatokat ellátó Szövetségi Hírszerző Ügynökség (*Bundesnachrichtendienst*, BND).

⁵⁹¹ Az önálló szabályozó szervek jelenleg a a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal és a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága. [Ksztv. 1.§ (3) bek.]

⁵⁹² Az autonóm államigazgatási szervek pedig jelenleg a Közbeszerzési Hatóság, az Integritás Hatóság és a gazdasági Versenyhivatal [Ksztv. 1.§ (4) bek.].

⁵⁹³ BALÁZS Zoltán: *A hatalmi ágak elválasztásának elve. A klasszikus felfogás védelme*. Budapest: Akadémiai doktori értekezés, 2018. 170-180.

lehetősége a különböző magánjogi jogviszonyokba kiterjedtebbé vált, és a korszellemből is következően egy voluntarista, aktivistább állami szerepfelfogás lépett a 40 évnyi szocialista diktatúrát követően a klasszikus liberális jogállami eszmény jegyében revideált, az államtól elsősorban be nem avatkozást, tartózkodást elváró korábbi alkotmányfelfogás helyébe.

IV.4.2. Kitekintés: a közhatalmat gyakorló, mint alkotmányjogi panaszos

A bürokrácia növekvő szerepét mutatja a hatalommegosztás rendszerében, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény⁵⁹⁴ 2019. évi módosítása,⁵⁹⁵ mely a közhatalmat gyakorlók számára is lehetővé teszi bizonyos keretek, korlátok között, hogy alkotmányjogi panasz indítványaikkal az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak.

A törvénymódosítás előtt maga az Alkotmánybíróság bírói jogfejlesztésnek is felfogható gyakorlata tette lehetővé bizonyos esetekben, szűk körben, hogy a közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványai is befogadásra kerüljenek. A testület releváns gyakorlatát kimunkáló eseti döntéseiben mindenekelőtt a Magyar Nemzeti Bank⁵⁹⁶ és a helyi önkormányzatok esetében⁵⁹⁷ tette lehetővé a 2019-es Abtv. módosítás előtt, hogy közhatalmat gyakorló szervként az alkotmányjogi panasz indítványaik befogadásra kerülhessenek.

A helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványozási jogkörének elismerése az alkotmánybírósági befogadási eljárásjogi gyakorlat változásának, illetve fejlődésének eredménye, ami részben megelőlegezte a 2019. december 20-án hatályba lépett Abtv. módosítást, mely a közhatalmak gyakorló szervek esetében általánosságban elismerte az indítványozói jogosultságot az alkotmányjogi panasz eljárások tekintetében, bizonyos feltételek megléte esetén.

Az Alkotmánybíróság, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) Pénzügyi Stabilitási Tanácsának kiadmányozási jogával összefüggő kúriai ítélet⁵⁹⁸ ellen benyújtott jegybanki alkotmányjogi panaszt⁵⁹⁹ fogadott be és a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) helyt is adott az indítványnak. A testület tehát egy alkotmányjogi panasz indítvány tekintetében elismerte a jegybank indítványozói jogosultságát, a befogadhatóságot pedig azzal indokolta,

⁵⁹⁴ A továbbiakban: Abtv.

⁵⁹⁵ Az Abtv.-t az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény elfogadása módosította, mely a címével ellentétben egy átfogó, igazságügyi tárgyú ún. salátatörvény.

⁵⁹⁶ Ld. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat

⁵⁹⁷ POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/2.

⁵⁹⁸ Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete

⁵⁹⁹ IV/00557/2018

hogy az „Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte.”⁶⁰⁰

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a teljes ülési határozathoz a három párhuzamos indokolás mellett hét alkotmánybíró különvéleményt fűzött, azaz a lehető legszűkebb szavazattöbbséggel, 8:7 arányban fogadta be és ítélte megalapozottnak az Alkotmánybíróság a jegybank alkotmányjogi panasz indítványát.

Az Abtv. módosítás részletes indokolása szerint az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatának megfelelően pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket és, hogy kik vagy milyen szervezetek minősülnek az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult érintetteknek. Az indokolás hivatkozik rá, hogy az Alaptörvény sem limitálja az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetséges okait az alapvető jogok sérelmére, ahogy az Abtv. sem az alapjog vagy az alapvető emberi jog fordulatot használja, hanem az „Alaptörvényben biztosított jog” kifejezést, mely közjogi jogalanyokat is megillette. Fontosnak tartja hangsúlyozni a fogalmi distinkciót a természetükénél fogva csak a természetes személyekre vonatkozó alapvető emberi jogok és az olyan alapjogok között, melyek minden jogi személyt, így a közhatalom gyakorlóit is megillettek. Az indokolás az alkotmánybírói gyakorlatra is hivatkozván az ilyen alapjogok közé sorolja a tulajdonhoz vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, de egyes kommunikációs alapjogokat is. Az egyes nem-kormányzati szervezetek (NGO) és az Európa Tanács emberi jogi biztosának aggályaira is reflektál a részletes indokolás annyiban, hogy bár a hatáskör megsértése önmagában megalapozhatja az indítványozó érintettségét, viszont az erre való hivatkozás esetében az indítványozónak bizonyítania kell, hogy a feladat-, és hatáskörét maga az Alaptörvény tartalmazza vagy pedig hatáskörsértés következményeként súlyos működési zavar lépett fel az indítványozó közhatalmat gyakorló szervnél.⁶⁰¹

A meglátásom szerint arra, hogy milyen, az Alaptörvény alapjogi katalógusában szereplő alapjogok illethetik meg a közhatalmat gyakorló jogi személyeket, korlátozott mértékben,

⁶⁰⁰ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás: [15]

⁶⁰¹ 2019. évi CXXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról, Részletes Indokolás az 55. § és 56. §-hoz.
<https://uj.njt.hu/jogszabaly/2019-127-K0-00> (letöltés: 2020.12.05.)

példálódzó jelleggel lehet alkalmazni a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.)⁶⁰² analógiáját. A Ptk. szerint a „*jogi személy személyhez fűződő jogaira a személyiségi jogokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha a védelem jellegénél fogva csupán az embert illetheti meg.*”⁶⁰³ A Ptk. hét személyiségi jogot nevesít konkrétan,⁶⁰⁴ ezek közül a logikai értelmezés szerint a jóhírnév⁶⁰⁵ vagy a névviseléshez való jog megsértésére⁶⁰⁶ a jogi személy is hivatkozhat, míg például a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás⁶⁰⁷ vagy a kegyeleti jog megsértésére⁶⁰⁸ pedig nyilvánvalóan nem. Ehhez persze szükséges hozzátennünk azt is, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogok ugyan az Alaptörvényben deklarált alapvető jogokból vezethetőek le, de nem feleltethetőek meg a polgári jogi személyiségi jogok teljes egészében az alkotmányosan védett alapvető jogoknak. Továbbá a Ptk.-ban szereplő, jogi személyeket is megillető személyiségi jogokon túl az Alkotmánybíróság korábbi és az Abtv. módosítás hatályba lépését követően is fenntartott gyakorlata szerint a közhatalmat gyakorló indítványozók minden olyan, az Alaptörvényben deklarált alapvető jogra hivatkozhatnak, melyek nem a természetes személyek emberi mivoltából következnek.

Érdekesebb kérdés, hogy az Abtv. módosítást követően ki minősülhet a közhatalom gyakorlójának, illetve milyen aktusok minősülhetnek a közhatalom gyakorlásának, ugyanis nem került bele az Abtv.-be ilyen jellegű fogalom meghatározás. Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadási eljárásával kapcsolatos gyakorlatából arra következtethetünk, hogy a jogalkotás mindenképpen közhatalom gyakorlásának minősül. Az Alaptörvény szerint ide sorolható a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet is.⁶⁰⁹ Érdekes teoretikus kérdés, hogy mivel az Alaptörvény magát nem tekinti jogszabálynak,⁶¹⁰ ezért az alkotmányozás vagy az Alaptörvény módosítása közhatalom gyakorlásának minősül-e, bár ennek csak merőben elméleti jelentősége van, mert az Alaptörvény alaptörvény-ellenességére nyilvánvaló képtelenség lenne alkotmányjogi panaszt alapozni. Közhatalom gyakorlásának minősíthető az alkotmánybírósági gyakorlat [vö. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat] alapján az

⁶⁰² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

⁶⁰³ Ptk. 3:1. § (3) bekezdés

⁶⁰⁴ Ptk. 2:43. § a) – g) pontok

⁶⁰⁵ Ptk. 2:45. § (2) bekezdése

⁶⁰⁶ Ptk. 2:49. (2) bekezdés

⁶⁰⁷ Ptk. 2:43. § b) pont

⁶⁰⁸ Ptk. 2:50. §

⁶⁰⁹ Alaptörvény T cikk (2) bekezdés

⁶¹⁰ Alaptörvény T cikk (1) és (3) bekezdés

Ákr.⁶¹¹ szerinti közigazgatási határozatok kiadmányozása és valószínűsíthetően a Jat.⁶¹² szerinti normatív határozatok kiadása is ide sorolható. A bírói hatalmi ág által kihirdetett bírósági ítéletek és végzések is a közhatalom gyakorlásának minősíthetőek, a közkegyelem és a köztársasági elnöki egyéni kegyelem megítélése pedig még alkotmánybírói eseti döntésre vár. Álláspontom szerint olyan egyedi normatív aktusok, mint egy országgyűlési határozat elfogadása vagy egy kormányhatározat kiadmányozása is a közhatalom gyakorlásának minősíthetőek.

Az Alaptörvényben foglalt hatáskörük sérelmére⁶¹³ nyilvánvalóan csak az Alaptörvény államszervezeti fejezetében nevesített közhatalmat gyakorlók hivatkozhatnak. Kérdéses, hogy ez jelentheti-e azt, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményét a jövőben megpróbálhatják-e az egyes Alaptörvényben nevesített szervek a hatásköri konfliktusaik feloldására használni, mert ez egyfajta közigazgatási felsőbbbírói szerepre kényszeríthetné az Alkotmánybíróságot.

Schanda Baláznak a 23/2018. (XII. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményében áll a következő: *„mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezettje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, akkor az alapjogvédelem az állam „önmagával szembeni védelmét” eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról.”*⁶¹⁴ Lengyelországban a közelmúltban a tömegtüntetések hatására elhalasztották egy alkotmánybírói határozat kihirdetését a hivatalos lapban, mely még tovább szigorítaná a legális abortuszok lehetőségét.⁶¹⁵ Az alkotmánybírói döntés kihirdetésének prolongálása pedig felvetette az alkotmányellenesség lehetőségét. Kérdés, hogy egy hasonló helyzetben mit tehetne a magyar Alkotmánybíróság, hiszen közhatalmat gyakorló szervként az Alaptörvényben foglalt hatásköre sérelme miatt nyilvánvalóan nem fordulhatna saját magához.

Az Abtv. módosítás 2019. december 20-ai hatályba lépése óta még nem telt el kellő idő ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz potenciális indítványozói körének a közhatalmat gyakorló szervekre való kiterjesztésének hatásait átfogóan értékelni lehessen.

⁶¹¹ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

⁶¹² 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

⁶¹³ Abtv. 55. § (4a) bekezdés b) pont

⁶¹⁴ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye: [105]

⁶¹⁵ <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/03/poland-stalls-abortion-ban-amid-nationwide-protests> (letöltés: 2020.12.08.)

Egy másik 2020-as végzésében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egy települési önkormányzat az Abtv. módosítását követően jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására, egy közigazgatási per felpereseként pedig érintett is. Ezt követően az Alkotmánybíróság visszautalván a releváns gyakorlatára,⁶¹⁶ kimondta, hogy a (polgári) peres eljárásokban az önkormányzat mellérendelt jogalanyként nem gyakorol közhatalmat, ugyanakkor megilletik ugyanazok az alapvető jogok, mint bármelyik másik perbeli felet.⁶¹⁷

A testület egy visszautasító végzésében azt is kimondta, hogy egy közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélként résztvevő központi költségvetési szerv (Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság) az ebbéli minőségében nem gyakorol közhatalmat, ugyanakkor az alapüggyel összefüggésben hivatkozhat a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére.⁶¹⁸ Ebben az indokolásban megerősítést nyert az Alkotmánybíróság elmúlt években folytatott következetes gyakorlata, mely szerint nem az alkotmányjogi panaszos állami szerv státusza lényeges vagy az, hogy a hatáskörei között szerepel a közhatalom gyakorlása, hanem az adott alapügyben megjelenő eljárásjogi szerepe; azaz egy állami szerv a közigazgatási hatósági eljárás ügyfeleként, illetve a közigazgatási vagy polgári per peres feleként nem minősül közhatalmat gyakorlónak, míg például egy közigazgatási hatósági határozat kiadmányozójaként viszont igen.

Az Alkotmánybíróság befogadta és egy teljes ülési határozat formájában ítélte meg a Fővárosi Ítéltábla alkotmányjogi panasz indítványát, ahol a bírósági jogkörben okozott kárral összefüggésben a Veszprémi Törvényszék, a Győri Ítéltábla és a Kúria ítéleteit támadta, melyben az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog⁶¹⁹ és a jogorvoslathoz való alapjog⁶²⁰ sérelmét állította. Az ügyben az indítványozó Fővárosi Ítéltábla jogkérdésekben a kúriai ítélet megállapításait vitatta. Az alkotmánybírósági indokolásból kitűnik, hogy a testület el kívánja kerülni azt, hogy a valódi alkotmányjogi panasz intézményét az adott ügyben eljáró, közhatalmat gyakorló bíróságok általános, alaptörvényi relevanciával nem bíró jogvitáinak eldöntésére használják fel. Ellenkező esetben, például ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a Kúria általános fellebbviteli fórumaként járhatott volna el, amely komoly, alkotmányos jelentőségű, pozitív hatásköri összeütközést vetne fel a két igazságszolgáltatási csúciszerv relációjában.

⁶¹⁶ „A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek” {3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás: [21]}

⁶¹⁷ 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás: [23]

⁶¹⁸ 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás: [16] – [17]

⁶¹⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés

⁶²⁰ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

Klasszikus közhellyel élve az ördög a részletekben lakozik. A közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványozási jogát biztosító Abtv. módosítás véleményem szerint az indítványozási jogosultság anyagi jogi alapjait rendezi, az eljárásjogi kérdéseket illetően ugyanakkor csupán egyfajta keretszabályozás, így a befogadhatósági vizsgálat eljárásjogi részletszabályainak kimunkálása pedig az Alkotmánybíróságra hárul a megváltozott jogszabályi környezetben.

A releváns alkotmánybírói döntéseket megvizsgálván világos, hogy az indítványozói jogosultság kiszélesítését a közhatalmat gyakorló szervek nagyon eltérő célokra próbálhatják felhasználni, melyek közül nem egy, például a bíróságok egymás közötti jogvitáinak feloldása, eltéríthetik az eredeti jogalkotói szándékot. Reális lehetőség az is, hogy a különböző közigazgatási szervek az egyébként nem alkotmányos jelentőségű hatásköri összeütközéseik feloldására, egyfajta „közigazgatási felsőbbbírói fórumként” kívánják majd igénybe venni a valódi alkotmányjogi panaszt. A másik eshetőség a különböző politikai konfliktusok alkotmánybírói szintre való terelésének szándéka, például a kormányzati jogalkotást vagy az Országgyűlés kormánypárti többsége által elfogadott egyes törvényeket a meglévő önkormányzati autonómia csorbításaként megélt helyhatóságok képviselő-testületei részéről.

Mindezek okán a jövőben várhatóan még jobban felértékelődhet a befogadhatósági vizsgálat szerepe az alkotmányjogi panasz indítványok „szűrése” során.

IV.4.3. A közigazgatási jogi dogmatika alkalmazhatósága a hatalommegosztás jelenségeinek leírására

Amint már a korábbiakban is utaltunk rá, a hatalommegosztás csak akként érvényesülhet a gyakorlatban, ha megvalósul az egyes közhatalmi intézmények feladat és hatáskörének pontos lehatárolása, feltétlen és kizárólagos definiálása. Ebből következően főszabály szerint egy konkrét állami funkciót csak egy közintézmény gyakorolhat, ám az állami funkciók egészét nem gyakorolhatja egyetlen intézmény. A főszabály esetén az osztott hatáskörgyakorlás esetei képeznek kivételt. Ahhoz, hogy az adott hatáskör gyakorlására jogosult szerv valójában betölthesse funkcióját, ki kell zárni a vele hierarchikus viszonyban nem lévő többi szervezet

hivatali befolyását rá nézve, de minimálisan is jogszabályi garanciákkal kell előre meghatározott feltételek mentén korlátozni a többi szerv befolyását.⁶²¹

A közigazgatási hatósági eljárásjog két fajtáját ismeri a hatásköri és illetékességi vitának.⁶²² Pozitív összeütközésről beszélhetünk, ha több hatóság állapította meg a hatáskörét, illetve az illetékességét adott ügyben,⁶²³ negatív összeütközésről pedig akkor, ha több hatóság állapította meg hatáskörének, illetve illetékességének hiányát adott ügyben, és ez akadályozza az eljárás megkezdését.⁶²⁴ A pozitív összeütközés egyik alosztéka, ha a feltételezett hatáskör, illetve illetékesség alapján már több hatósági szerv megindította az eljárását, és a megelőzés elve alapján sem lehet kijelölni az eljáró szervet.⁶²⁵ Illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, hatásköri összeütközés esetén pedig a közigazgatási bíróság feladata az eljáró szerv kijelölése.⁶²⁶

A hatalommegosztás intézményei által gyakorolt közhatalmi tevékenységek terjedelmének vizsgálatakor a közigazgatási jogi dogmatika analógiájával élve kétféle módon merülhet fel a feladat és hatáskörgyakorlás torzulása.

Hatáskörelvonást jelent a végrehajtó hatalom egyedi aktusainak jogalkotás során való általános normatív aktussá történő konvertálása, a magyar alkotmánybírósági gyakorlat szerint ez azonban csak alapjogsérelem keletkeztetése esetén alkotmányellenes. Az igazságszolgáltatás bíraskodási hatásköreinek a jogalkotás útján történő, a törvényhozás általi elvonása azonban már jóval súlyosabb megítélés alá esik, és ez megalapozhatja az alkotmányellenességet. Ez történt az ún. ÖKOTÁM ügyben⁶²⁷ is, amikor az Országgyűlés a zárszámadási törvény részeként mondta ki, hogy egyes települési önkormányzatok nem jogszerű módon vettek igénybe bizonyos állami támogatásokat, és törvényi szinten rendelkezett e támogatások visszafizetéséről. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben nem vizsgálta a jogszabály tartalmát, az állami támogatások jogosulatlan lehívását az Állami Számvevőszék vizsgálata is feltárta, hanem formai okokból semmisítette meg az inkriminált passzust, mivel a bírói úthoz való jog jogalkotás általi elvonása egyaránt sérti a hatalommegosztás és a jogállamiság elvét. Ebben az esetben tehát egy pozitív hatásköri

⁶²¹ VARGA ZS. (2015) i.m. 45.

⁶²² Ákr. 18. §

⁶²³ Ákr. 18. § (1) bek. a) pont

⁶²⁴ Ákr. 18. § (1) bek. b) pont

⁶²⁵ Ákr. 18. § (1) bek. c) pont

⁶²⁶ Ákr. 18. § (3) bek.

⁶²⁷ Ld. 42/2008. (IV. 17.) AB határozat

összeütközés történt, melynek keretében a parlament egy egyedi bírói döntést törvényalkotással akart kimondani, és amelyet az Alkotmánybíróságnak kellett feloldania.⁶²⁸

A közigazgatási szervek közötti pozitív hatásköri összeütközés analógiájára hasonló kollízió létrejöhet ugyanakkor az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés között is. Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványára utólagos normakontroll által már az Alaptörvény hatályba lépésének évében megsemmisítette⁶²⁹ az ún. Átmeneti Rendelkezések (Aár.) számos jogszabályhelyét. Tette ezt annak ellenére, hogy az első Alaptörvény-módosítás az Alaptörvény S) cikke alapján kimondta, hogy az Átmeneti Rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.⁶³⁰ Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az Alaptörvény korpuszába formailag nem épülnek be szervesen az Aár. rendelkezései, az Alaptörvény módosítására pedig csak az S) cikkben szabályozott eljárás alapján kerülhet sor. Egyes kritikusai szerint az Alkotmánybíróság érvrendszere világos és korrekt, ugyanakkor a szabadkártyás jogállam önkényes értelmezéshez vezethet, mert az Alaptörvény alapján ellenkező érveléssel is élhetett volna az Alkotmánybíróság döntésében azon okból, hogy alkotmányozó hatalomként az Országgyűlés annak első módosítása során az Alaptörvény elkülönült részeként ismerte el az Aár.-t.⁶³¹ Az Országgyűlés válaszul a nagy 2/3-os, alkotmányozó többséggel rendelkező kormánypártok képviselőinek támogatásával az átfogó jellegű negyedik Alaptörvény-módosítással⁶³² az Aár. és például az Alkotmánybíróság által korábban részben megsemmisített családvédelmi törvény passzusait⁶³³ az Alaptörvény részévé tette. Az alapvető jogok biztosa 2013-ban ismételten indítványban fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben közjogi érvénytelenség és tartalmi inkoherencia okán az negyedik Alaptörvény-módosítás megsemmisítését kérte az utólagos normakontroll eszközeivel. Az Alkotmánybíróság az ombudsman közjogi érvénytelenségre való apellálását elutasította, a tartalmi inkoherencia vizsgálatát pedig visszautasította azzal az érveléssel, hogy az Alaptörvény részévé vált rendelkezések érvényességét nem vizsgálhatja.⁶³⁴ Az Aár. megsemmisítése okán az alkotmányozás formai inkoherenciája és az Alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogása nyomán az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés között előálló hatásköri összeütközést végül a felül alkotmányozás próbálta feloldani. A negyedik

⁶²⁸ CSINK (2014) i.m. 40.

⁶²⁹ Ld. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat

⁶³⁰ Ld. Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (1) bek.

⁶³¹ VARGA Zs. (2015) i.m. 132-135.

⁶³² Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

⁶³³ A 43/2012. (XII.20.) AB határozat az utólagos normakontroll során megsemmisítette a sarkalatosnak minősülő, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7-8. §-át.

⁶³⁴ CSINK (2014) i.m. 131.

Alaptörvény-módosítás az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesnek nyilvánított szabályokat formailag alkotmányossá tette, a tartalmi alkotmányellenességet ugyanakkor nem volt képes feloldani, mely az Alaptörvény tartalmi inkoherenciáját okozhatja, lévén, hogy bizonyos esetekben így levezethetővé belőle egy adott állítás és annak fogalmi ellentettje is.

A feladat és hatáskörgyakorlás torzulását jelenti a negatív előjelű hatásköri összeütközés is. Ebben az esetben az adott közhatalmi szerv nem gyakorolja az Alaptörvényben, a törvényekben és egyéb jogszabályokban, valamint a normatív jellegű belső ügyirataiban⁶³⁵ előírt hatásköreit vagy pedig nem él azok teljességével. Ilyen például, amikor az Alkotmánybíróság megállapítja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mely azáltal keletkezik, hogy az Országgyűlés nem tesz eleget az Alaptörvényben megállapított törvényalkotási kötelezettségének.⁶³⁶ Álláspontunk szerint az az eset is ide sorolható, amikor a köztársasági elnök elviekben zárja ki, hogy hivatali idejében egy elfogadott törvényt megfontolásra visszaküldjön az Országgyűlésnek vagy azt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata céljából megküldje az Alkotmánybíróságnak.⁶³⁷

IV.5. A depolitizált - technokrata közjogi felfogás és a New Public Management (NPM) irányzata

Érdemes megemlíteni azt a depolitizált-technokrata nézetet is, mely politikaellenes attitűdje a késő Kádár-korszak közigazgatási és humán értelmiségi elitjében hullott táptalajra. E felfogás kiemelt jelentőséget tulajdonít szakmaiságnak- a szakértői kormányzás mítoszának- és a gazdasági szereplőkkel együttműködve a nem állami intézményekre, valamint a közigazgatási szakemberekre kíván támaszkodni a politikusokkal szemben. A liberális jogállami radikálisokkal egyetértően a kormány depolitizálását szeretnék, ám velük ellentétben a hatékonyságot teszik meg a kormányzati teljesítmény fokmérőjeként a jogszerűséggel szemben. Ez együtt jár a menedzserszemlélettel, és az állami- vállalati működés párhuzamba állításával.⁶³⁸ A technokraták szorgalmazták a rendszerváltáskor létrehozott *superjogállam* „áramvonalasítását” és bírálták a jogállami radikálisok alkotmányvédő, a status quo

⁶³⁵ Ilyen például az alapító okirat és a szervezeti és működési szabályzat.

⁶³⁶ CSINK (2014) 54. és 124.-125.

⁶³⁷ http://index.hu/belfold/2012/01/07/schmitt_pal_allja_a_szavat/ (letöltési állapot: 2016.12.30.)

⁶³⁸ Ld. erről SÁRKÖZY TAMÁS: *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*, Budapest: Magvető Könyvkiadó, 1996 és SÁRKÖZY TAMÁS: *Államszerveztünk potenciazavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006

fenntartását hirdető álláspontját.⁶³⁹ A depolitizált-technokrata filozófia hazai hívei mégis a német típusú konszenzusorientált demokrácia koncepcióját vallják magukénak. A „menedzsment” kormányzás és közigazgatás igényével együtt jelent meg napjainkban az a felfogás, hogy a kormányzati hatékonyság és teljesítőképesség közgazdasági jellegű vizsgálata legalább olyan fontos, mint a jogállami és alkotmányos működés,⁶⁴⁰ sőt ez utóbbi kettő nem jelent garanciát önmagában a hatékonyságra. A technokrata jellegű kormányzat hívei szerint a kormányzati rendszer hatékonysága összefügg egy adott ország versenyképességével, sőt hazánk rossz versenyképességi mutatóinak egyik fő oka a kormányzati rendszer, tágabban az egész központi közigazgatás nem hatékony működése, és az államszervezet rendszerváltás utáni „passzivitása volt.”⁶⁴¹

Ez a depolitizált-technokrata felfogás ugyanakkor konfliktusba kerülhet a liberális jogállami radikalizmussal, amikor nézetük szerint a liberális jogállam túlburjánzó intézményrendszere, a radikális funkcionális és institutionális hatalommegosztás, valamint az alapjogok érvényesülését garantáló „alkotmányos túlszabályozottság” (pl. széleskörű munkajogi biztosítékok a munkavállalók számára a munkáltatókkal szemben) gátolják a hatékony kormányzást és hátráltatják a versenyképességet.

A depolitizált-technokrata felfogás egyes képviselői szerint a rendszerváltás időszakában „*demokratikus diűh*” érvényesült, mely a korábbi szocialista pártállami diktatúra teljes antitéziseként, inverzeként egyfajta „*szuperjogállam*” kiépítésének programját vitte, ami azonban az államszervezet hatékonyságát korlátozta. E nézet szerint a rendszerváltáskor kialakult kétfordulós vegyes országgyűlési képviselői választási rendszer, melyben az arányosság jobban érvényesült a többségi elemmel szemben, a kétharmados parlamenti törvények magas számával együtt⁶⁴² korlátozta az ilyen többséggel nem rendelkező koalíciós kormányok jogalkotási mozgásterét 1990-2010 között. Ehhez nézetük szerint hozzájárult az Európán belül is példátlanul erős hatáskörökkel felruházott Alkotmánybíróság,⁶⁴³ mely különösen Sólyom László alkotmánybírósági elnöki ciklusa alatt széles körű jogfejlesztő

⁶³⁹ SÁRKÖZY (2006): i. m. 41-42.

⁶⁴⁰ JENEI GYÖRGY: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség, funkcióteljesítés, *Politikatudományi Szemle*, 2010/3. , 7-25.

⁶⁴¹ ÁGH ATTILA: A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség – A fejlesztő állam perspektívája, *Politikatudományi Szemle*, 2011/3, 37-53.

⁶⁴² Sárközy Tamás véleménye szerint az elfogadáshoz és a módosításhoz kétharmados parlamenti többséget megkívánó törvények tárgykörét az 1990-es Antall-Tölgyessy paktum csak kismértékben korlátozta.

⁶⁴³ Itt pl. az *actio popularis* jellegű alkotmányjogi panaszok benyújtásának lehetőségére gondolhatott a szerző.

tevékenységbe kezdett a láthatatlan alkotmány teóriája révén; ebben pedig a depolitizált-technokrata felfogás képviselői egy platformra kerülnek a radikális demokratákkal és a governmentalizmus képviselőivel. További hasonlóság, hogy a technokraták többek között az ombudsmani intézményrendszer bővülését, az igazságügyi igazgatást autonóm bírói öngazgatási fórumként 1997-ben létrejövő, a kormánytól elkülönítő Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) felállítását, a bírósági jogorvoslati szintek bővülését is olyan reformoknak tekintik, melyek nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Álláspontjuk véleményem szerint annyiban megfontolásra lehet érdemes, hogy az állampolgári alapjogok érvényesítésére ugyan létrejöttek kiterjedt jogvédelmi mechanizmusok, ám ezek a gyakorlatban sokszor a joggal való visszaélés eszközéül szolgáltak, miközben a rendeltetésszerű joggyakorlás, az állampolgári jogkövető magatartás fontosságáról, valamint az egyéni jogok gyakorlásához kötődő állampolgári kötelezettségekről jóval kevesebb szó esett, miközben a fejlett jogintézmények és jogvédelmi mechanizmusok egy része írott malasztként a jogalkalmazás szintjein jóval kevésbé tudott érvényesülni az ennek háttérét jelentő jogi kultúra fejletlensége okán. Ugyanakkor a magyar demokratikus jogállam „*túlterhelődése*” és a „*weimarizálódás*” a nézetem szerint nem a következménye, hanem az oka volt a rendszerváltáskor kiépült demokratikus jogállami intézményrendszer hanyatlásának.⁶⁴⁴ Másképpen fogalmazva a 2002 utáni erőteljes politikai polarizáció, amikor az időlegesen kiépülő kétpártrendszer megnehezítette a konszenzuális demokrácia intézményeinek működését,⁶⁴⁵ majd a 2006-os választásokat egymás után követő legitimációs, politikai, kormányzati, majd gazdasági válságok sorozata, valamint ezzel a párhuzamosan a többször rendőri visszaélésekkel párosuló utcai erőszak, továbbá sajátos válságtünetként a szélsőjobboldal megerősödése az egész, 1989-ben kikiáltott harmadik köztársaság tekintélyét kikezdte.⁶⁴⁶

A szocialista tervgazdálkodásból a piacgazdaság viszonyai közé történő átmenetet főként levezénylő késő Kádár-kori elit az 1990-es évek végén és a 2000-es években felfedezte magának az angolszász eredetű New Public Management (NPM)⁶⁴⁷ elméletét és

⁶⁴⁴ SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás, avagy a gólerős csatár a mély talajú pályán*. Budapest: Park Kiadó, 2014. 98-104.

⁶⁴⁵ Kétharmados többség híján az Alkotmánybíróság tagjainak vagy az Állami Számvevőszék elnökének megválasztása is sokszor nehézségekbe ütközött, ahogy a kétharmados többséggel nem rendelkező kormánypártok és az ellenzékük közötti konszenzus hiánya több, az AB határozatait által detektált mulasztások alkotmánysértés törvényhozási úton történő orvoslását is akadályozta 2002-2010. között.

⁶⁴⁶ SÁRKÖZY (2014) i.m. 105-112.

⁶⁴⁷ Magyarul az új közmenedzsment a legadekvátabb fordítás, de más magyar nyelvű szakirodalmi művekhez hasonlóan itt is az eredeti angol nyelvű kifejezés, illetve annak NPM rövidítése kerül használatra.

eszközrendszerét, mely a doktriner neoliberalizmus szellemében a céges menedzsment piaci viszonyait kívánta adaptálni a közigazgatás világába. Tényszerű, hogy a szocialista diktatúra erősen központosított, agyonbürokratizált, az államigazgatást a pártközpontból kézi vezérlő világához képest a piacgazdaságra épülő demokratikus jogállamba történő átmenet megkövetelte az állami nagyvállalatok egy részének privatizálását, ezzel párhuzamosan pedig a közigazgatás decentralizálását, hatékonyabbá, átláthatóbbá és áramvonalasabbá tételét, valamint a demokratikus jogállami viszonyok között tarthatatlan, a piaci és a társadalmi viszonyok közé durván beavatkozó állami szabályozás deregulációját. Az ördög itt is a részletekben lakozott, ugyanis nem mindegy a privatizáció, a dereguláció és a decentralizáció mértéke, módszerei, valamint az, hogy ezekre, mint a hatékonyabb állam megteremtése felé vezető eszközökre tekintünk, vagy az „államtalanítást” és a globális pénzügyi, üzleti érdekek határtalan érvényesülését szolgáló neoliberais doktrína céljaként.

Az NPM magyarországi és kelet-közép európai recepciós kísérleteinek, már-már paradigmaszerű népszerűségének oka a '90-es és a 2000-es években az volt, hogy a rendszerváltás idején az Egyesült Államokban Ronald Reagan elnökségével, az Egyesült Királyságban pedig Margaret Thatcher nevével fémjelzett 1980-as évekbeli neokonzervatív „forradalom” a monetáris és fiskális közpolitikák terén a neoklasszikus közgazdaságtani áramlatok⁶⁴⁸ által favorizált neoliberális gazdasági- és társadalompolitikai elvekkel rezonált.⁶⁴⁹ A kelet-közép európai országok számára a gazdasági felzárkózáshoz feltétlenül szükséges hitelcsomagokat nyújtó nagy nemzetközi szervezetek, így a Világbank vagy a Nemzetközi Valutalap a hitelnyújtás feltételeként pedig nem az ún. rajnai vagy német-osztrák szociális piacgazdaság, vagy a nagy adóterheket és ebből következően még jelentősebb állami újraelosztást preferáló skandináv típusú jóléti államot, hanem az angolszász neoliberális, már-már éjjeli őr típusú kis államot favorizálták, mely a közigazgatásban az NPM ideológiai és gyakorlati célkitűzéseinek átvételét jelentette.⁶⁵⁰ A rendszerváltás időszakában és még egészen a 2008-as nagy világgazdasági válságig a Világbank és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) jó kormányzással kapcsolatos ajánlásaiban rendre felbukkant

⁶⁴⁸ Ezek közül a legismertebb az ún. Chicagói Iskola, melynek közgazdászai Milton Friedman vezetésével Friedrich Hayek gazdaságfilozófiai elképzeléseit ültették át a gyakorlatba az aktív állami beavatkozásokon alapuló, keynesiánus gazdaságpolitikával szembe forduló neoliberális, monetáris alapú gazdaságpolitikai elképzeléseikkel.

⁶⁴⁹ Ld. bővebben EGEDY Gergely: A neokonzervatív állam Thatchertól Cameronig, *Politikatudományi Szemle* XIX. 2010/3. 26-44.

⁶⁵⁰ GAJDUSCHEK György: A Haza szolgálatában – a közigazgatás reformja(i) In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017. 234-235.

az NPM „államtalanítási” ideológiájának szlogenszerű, hármas kívánalma: a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció szükségessége.⁶⁵¹ Egyes külföldi és hazai szerzők még tovább mennek, amikor a good governance elméleteket nem egy, a nyugati államokban alkalmazandó, hanem a különböző felzárkózó országok számára előírt követelményrendszernek, egyfajta mesterséges modellnek tekintik, mely kitalálói szerint a piaci mechanizmusok átvételével szavatolhatta volna a nyugati típusú liberális jogállami demokrácia meghonosodását a fejlődő világban. Ezáltal vált volna biztosítottá a nyugati támogatási programok, transzferek, megfelelő felhasználása, elköltése, hogy azok a korrump politikai elitek meggazdagodása helyett az adott, támogatott ország infrastruktúrájának és gazdaságának fejlődését segítsék.⁶⁵² Érdekes, hogy Magyarországon, még a második Gyurcsány-kormány regnálásának éveiben⁶⁵³ az NPM magánmenedzsment módszereivel próbálták a közigazgatást megreformálni, amikor már a nemzetközi szakirodalom és a gyakorlat is bizonyíthatóan kimutatta az NPM elméleti elképzeléseinek és gyakorlatának súlyos korlátait, sőt kudarcaikat.⁶⁵⁴

Az NPM szerint a közszolgáltatások piaci alapon, a különböző közszolgáltatásokat ellátó magánmenedzsment cégekkel történő kiszervezés lévén kiszervezhetőek (outsourcing), az ügyfél pedig a fogyasztó pozíciójába kerülve a piaci verseny vastörvényei szerint működő közszolgáltatók közül választhat az árérzékenység és a szolgáltatások minősége szerint. Az NPM a szenioritásra, a kiszámítható hivatali előmenetelre építő weberi típusú köztisztviselői jogviszonyokat rugalmas foglalkoztatással kívánja felváltani, ahol a klasszikus bürokratakhöz képest a közszolgáltatásokat végző alkalmazottak jobban ki vannak téve a piaci verseny viszonyainak, mely az NPM hívei szerint növeli a közszolgáltatások hatékonyságát, a transzparenciát, az egyéni felelősségvállalást és a minőséget. A közigazgatás bürokratikus, hierarchikus rendszerét egy eredményorientált, az ellátott szolgáltatások szerint szervezett, a vállalati menedzsment eszközeivel irányított, rugalmasabb rendszer váltaná fel, ahol a jóléti államból neoliberais állammá visszaváltó közigazgatási szervezetrendszer csak azokat a

⁶⁵¹ PULAY Gyula: A jó kormányzás, a Katolikus Egyház társadalmi tanítása és a közigazgatás megújítása In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012. 36-37.

⁶⁵² Mark BEVIR munkáját (*Key Concepts in Governance*, SAGE, Delhi, 2009.) RIXER Ádám: A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében In SZIGETI – FRIVALDSZKY (szerk.) i.m. 115.

⁶⁵³ 2006-2009. között.

⁶⁵⁴ GAJDUSCHEK i.m. 243.

feladatokat látná el (pl. honvédelem, nemzetbiztonság, rendészet), melyek piaci alapon nem megszervezhetőek.⁶⁵⁵

Az NPM a neoweberiánus good government⁶⁵⁶ eszméje helyett a good governance eszközrendszerét állította gondolkodása homlokterébe.⁶⁵⁷ A good governance tehát nem a kormányzat és az államszervezet reformjára, egy erősebb és hatékonyabb jogállam kiépítésére helyezi a hangsúlyt, hanem a különböző szakpolitikai intézkedések által meghatározott közszolgáltatások költségkímélőbb és hatékonyabb ellátására, melyet meglátása szerint a visszavonuló állami szervek helyébe lépő privát közszolgáltatók, magánvállalatok, civil szervezetek eredményesebben képesek ellátni állami finanszírozás mellett, például az állammal kötött közszolgáltatási szerződések vagy különböző PPP⁶⁵⁸ konstrukciók formájában. Itt már kiviláglik az NPM elméletek legnagyobb gyengesége, jelesül, hogy nem számolnak a demokratikus legitimitáció és a legitimitációs láncolatból származó közjogi, politikai felelősség kívánalmaival. A különböző felelősségi viszonyok lebontása, a demokratikus legitimitáció és számonkérés, elszámoltathatóság lehetőségeinek visszaszorulása a kiszervezett közszolgáltatások esetében a korrupció veszélyét hordozza magában. Jelesül, ha különböző üzleti körök diszponálnak állami források elosztásában, akkor a közjó helyett a magánérdekek dominálnak. Ismerjük a mondást, hogy „*minden szentnek maga felé hajlik a keze*”, így pedig állami-kormányzati felügyelet, demokratikus elszámoltathatóság hiányában vagy az állami ellenőrző szervek félrenézése esetén pedig a különböző állami és külső⁶⁵⁹ fejlesztési forrásokat a közszolgáltatások üzemeltetését végző oligarchiaszerűen szerveződő üzlet körök szerezhetik meg.⁶⁶⁰ Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az NPM rendszerét a fejlett piacgazdasággal és több évszázados, a hatalommegosztáson alapuló demokratikus, jogállami hagyományokon alapuló angolszász államokban kísérletezték ki.⁶⁶¹ Ezzel szemben a féloldalas polgárosodás, a félfudális viszonyok fennmaradása, és a demokratikus fejlődést

⁶⁵⁵ Ld. bővebben FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2011. 158-169.

⁶⁵⁶ Ezt leginkább jó állam, jó kormányként fordíthatjuk

⁶⁵⁷ Ezt a magyarban leginkább a jó szakpolitikai kormányzás, jó szakpolitikák kifejezéssel tudjuk visszaadni.

⁶⁵⁸ Public-Private Partnership: a közszféra és a magántőke együttműködése. Magyarországon jellemzően a 2000-es években virágzott meg közérdekű beruházásoknak a magántőke bevonásával történő megvalósításával, ahol jellemzően, meghatározott ideig a magánszereplő végzi az elkészült középület vagy infrastruktúra üzemeltetését, melyet az állam a szükséges éves fenntartási költségeknél nagyobb mértékben finanszíroz, „kamatostul” visszafizetve a beruházott magántőkét. Magyarországon ilyen konstrukcióban épültek felsőoktatási kollégiumok vagy éppen kulturális középületek, mint például a budapesti Művészetek Palotája (MÜPA).

⁶⁵⁹ Magyarországon esetében az Európai Unió kohéziós és más támogatási források a legjelentősebbek.

⁶⁶⁰ Ld. még Francis FUKUYAMA: *Allamépítés, kormányzás és világtrend a 21. században*. Századvég, Budapest, 2005. 98-101.

⁶⁶¹ Az NPM módszereinek alkalmazására a legkiterjedtebb módon az Egyesült Királyságban és az egykori brit gyarmatbirodalom országaiban, így Ausztráliában, Új-Zélandon és az Amerikai Egyesült Államokban került sor.

megszakító legalább négy évtizedes kommunista diktatúrák után a kelet-közép európai fiatal demokráciákban a közszolgáltatások kiszervezése, piacosítása, és ezzel párhuzamosan az állam leépítése után az NPM eredeti ideái teljesen eltorzulhatnak; a hatékonyabb, költségkímélőbb és átláthatóbb kormányzás helyett pedig a legyengült állam a *state capture*⁶⁶² foglyává válhat. Ilyen módon pedig a különböző közszolgáltatások ellátásában nem a közjó, azaz az állampolgárok érdekei dominálnak, hanem az, hogy abban résztvevő magánszereplők minél több profithoz jussanak, mely a közszolgáltatások minőségének leépítésével érhető el a leggyorsabban, ezzel párhuzamosan pedig az állami finanszírozási kényszer növekedése sem kizárt.⁶⁶³

Az NPM gyengeségét, Achilles-sarkát leginkább az adja, hogy a kelet-közép európai közjogi hagyományoktól teljesen életidegen módon ugyan hangsúlyozza a politikai vezetés és a közigazgatás egymástól való elválasztását az utóbbi autonómiájának növelésével, ám teszi ezt a felelősségi viszonyok tisztázása nélkül,⁶⁶⁴ és így kiviláglik, hogy a (költség)hatékony állami feladatellátást középpontjába állító közgazdasági elméletként teljességgel hiányoznak az alkotmányos és közigazgatási dimenziói. Ha pedig szembekerülnek egymással a gazdasági hatékonyság és a pénzügyi racionalitás, valamint a demokrácia és a jogállamiság eltérő szempontrendszerei, az megfelelő integráció nélkül szükségszerűen az utóbbi alkotmányos értékek leépüléséhez vezethetnek.⁶⁶⁵

Egy kiszámítható előmeneteli rendszeren, például a szenioritáson alapuló weberi típusú, hierarchikus felépítésű, zárt típusú közigazgatási rendszer hatékonyabban képes ellenállni a nepotizmusnak és a zsákmányelv szellemében, a patronázs eszközeivel kiépített politikai klientúra rendszer létrejöttének. A direkt politikai nyomásgyakorlás pedig sajnos nem idegen hazánk közéleti viszonyaitól, és az időről időre a magyar közigazgatás szakmai minőségét, feladatellátását és integritását is veszélyezteti. Egy NPM szerű nyitott, rugalmas, karrierrendszerben, ahol teljes egészében a munkáltató döntésén múlik, és ezáltal kiszámíthatatlanná válik a kormánytisztviselők előmenetele és bérezése, a hivatalnoki réteg

⁶⁶² Annak leírására szolgál, amikor különböző, egymással szövetségben lévő gazdasági és politikai csoportok elfoglalják a különböző állami intézményeket, és az állami pénzügyi forrásokat nem a közjó érvényre juttatása, hanem a magánérdekek érvényesítése, a saját meggazdagodásuk érdekében használják fel.

⁶⁶³ FRIVALDSZKY i.m. 56-65.

⁶⁶⁴ FÁBIÁN i.m. 167-168.

⁶⁶⁵ FÁBIÁN i.m. 161.

nagymértékben kiszolgáltatottá válik a politikai nyomásgyakorlásnak⁶⁶⁶ és a politikai vezetőknek a közjó fogalmán túlmutató egyéni érdekérvényesítésének.⁶⁶⁷

Az NPM intézményes alkalmazásával szemben az is megfontolandó ellenérv, hogy amennyiben a kiszervezett közszolgáltatásokat a magánigazgatás különböző vállalati szereplői látnák el, az felborítaná a közigazgatási hatósági döntésekkel szemben jelenleg igénybe vehető jogorvoslatok, így a fellebbezés és a közigazgatási hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.⁶⁶⁸ Amennyiben pedig a magánigazgatás közszolgáltatásokban résztvevő különböző szereplőinek döntései, határozatai közigazgatási úton nem, hanem csak az általános polgári jogi felelősség szabályai szerint, polgári peres úton volnának megtámadhatóak, az jelentős mértékben megnehezítené, megdrágítaná az ügyfelek számára a jogorvoslat lehetőségét, arról nem is beszélve, hogy a polgári peres eljárások számának növekedése a bírósági intézményrendszert is szükségtelen mértékben tovább terhelné.⁶⁶⁹

A 2008-as nagy világgazdasági válság és annak kezelési módja, talán csak időlegesen, de a neoliberais államtanítás divatjával párhuzamosan véget vetett az NPM és a magánigazgatás különböző eszközei térnyerésének a fejlett, nyugati piacgazdaságokban is. Az NPM kísérletének pedig sehol sem sikerült beváltania a hozzá fűzött reményeket, azaz forradalmi módon megújítania, rugalmasabbá tennie a közigazgatás szervezeti- és intézményrendszerét, és egy átláthatóbb, költséghatékonyabb, ügyfélorientált új államigazgatási modellt meghonosítani. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatást üzleti szempontrendszer és a vállalati menedzsment módszerei mentén megreformálni hivatott elméletek végleg lekerültek volna a napirendről.⁶⁷⁰

⁶⁶⁶ Például ezt az érvelést alkalmazzák az Alkotmánybíróság részére benyújtott, utólagos normakontroll iránti indítványukban a *kormányzati igazgatásról* szóló 2018. évi CXXV. törvény alaptörvény-ellenességét vélelmező ellenzéki országgyűlési képviselők is, ld. Indítvány 9-11. o. Az indítványt a testület befogadta, ám nem találta megalapozottnak, ezért határozatában elutasította. Ld. erről 3116/2021. (IV. 14.) AB határozat <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1A03D38AE5AAA71FC125860E006101C3?OpenDocument> (letöltés: 2020.06.13.)

⁶⁶⁷ RIXER Ádám: A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében In SZIGETI – FRIVALDSZKY (szerk.) i.m. 133. és 144-146.

⁶⁶⁸ A fellebbezés lehetőségét hatályos jogszabályként az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetőségét pedig a *közigazgatási perrendtartásról* szóló 2017. évi I. törvény jogintézményei teremtik meg.

⁶⁶⁹ VARGA ZS. András: A közhatalom jogalkalmazói kontrollja, mint a jó kormányzás előfeltétele In SZIGETI – FRIVALDSZKY (szerk.) i.m. 243.

⁶⁷⁰ FÁBIÁN i.m. 171.

Ez akkor is így van, ha a különböző utólagos hatásvizsgálatok, elemzések bebizonyították, hogy az Egyesült Államokon kívül sehol sem, Kelet-közép Európában pedig különösen nem eredményezte a közigazgatás és a kormányzás hatékonyságának növekedését az NPM eszközrendszerének alkalmazása.⁶⁷¹

IV.6. *A governmentalista kormányzati felfogás*

A parlamentáris demokrácia *governmentális* felfogása szerint a kormányzat az állam irányításának motorja, a kormányzás folyamatának kizárólagos meghatározója, ám továbbra is a parlamentnek felelős. Ez a brit felhatalmazás/mandátum elméletéhez hasonlatos. A governmentális filozófia az olyan tiszta parlamentáris kormányzást tartja ideálisnak, ahol az osztatlan végrehajtó hatalom feje az erős közjogi jogosítványokkal felruházott kormányfő, a chief executive, a köztársasági elnöknek pedig csak szimbolikus szerepe van. Ez az eszmerendszer elutasítja a hatalommegosztás kiterjedt rendszerét, hiszen az korlátozza a kormányzati többség cselekvési terét. A demokrácia többségi modelljét fontosnak tartó governmentalizmus szerint felelősség és a politikai cselekvés kéz a kézben jár. A radikális demokrata felfogással szemben hangsúlyozza a közvetett demokrácia (népképviselői szervek) elsődlegességét a közvetlen demokrácia intézményeivel szemben. A procedurális jogfelfogás jegyében lehetséges íratlan konvenciók felrúgása, a jogszabályok tetszőleges megváltoztatása politika játéktér bővítésének érdekében.⁶⁷² Ezt hívhatjuk másképp instrumentalista jogfelfogásnak is, ahol a jog a politikai akaratképzés megvalósításának szolgálóleánya, a jogrendszert pedig a változó politikai igények és elvárások mentén lehet újraszabni. Erre jó példa a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény, melyet az azt elfogadó kormányzó frakciók 2020-ig, nyolc év alatt nyolc alkalommal módosítottak. A governmentális felfogás szemben liberális jogállami radikalizmussal politikai kormányzást, illetve értékeket közvetítő, értékelvű államot tart ideálisnak.⁶⁷³ A governmentális eszmeáramlat szemben áll mind a liberális jogállami radikalizmussal, mind pedig a radikális demokrácia álláspontjával, és a demokrácia többségi felfogását hangsúlyozva elveti a konszenzusorientált demokrácia koncepcióját. Ez a nézetrendszer a Fidesz politikusainak és szellemi holdudvarának

⁶⁷¹ Ld. GERENCSÉR Balázs Szabolcs: A közszolgálati etika új kihívása In SZIGETI –FRIVALDSZKY (szerk.) i.m. 302-303.

⁶⁷² KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 86-87. o

⁶⁷³ Erről bővebben RÁKOSI FERENC-SÁNDOR PÉTER: Egy politikai kormány szerkezeti terve, In KARÁCSONY GERGELY (szerk.): *Parlamentari választás, 2006, Elemzések és adatok*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány- Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2006, 335-380.

államfelfogására is befolyással bír.⁶⁷⁴ A rendszerváltást követő mindegyik kormány törekedett fokozatosan lebontani a rendszerváltáskor megalkotott szokatlanul erős közjogi korlátokat mozgásterének bővítése érdekében,⁶⁷⁵ ez legszembetűnőbben a governmentális felfogás térnyerésével együtt az első Orbán, és a második Gyurcsány-kormány regnálásának idején volt tapasztalható. Ez a tendencia felerősödött a 2010-es években, a második Orbán-kabinet kormányzásától kezdve.⁶⁷⁶

Orbán Balázs, a Századvég egykori kutatási igazgatója a Miniszterelnökség stratégiai és parlamenti államtitkáráként⁶⁷⁷ hasonló szellemben az új államépítést nevezte meg a XXI. századi Magyarország előtt álló, legfontosabb befejezendő feladatnak. Véleménye szerint a nyugati liberális demokrácia egyoldalú mintakövetése megbukott, ezért a nemzeti különállás és öncélúság hangsúlyozása mellett a „magyarokat jellemző sajátos nemzeti karakterkészlet”, lényegében vélt nemzetkarakterológiai sajátosságok képezte peremfeltételek mentén képzelel az erős, hatékony állam felépítését. Elhangzanak olyan jól ismert toposzok, mint a szabadságszerető, honvédő és vitéz magyarok, akik kritikusak az idegen eszmékkel szemben, azokat a saját képükre formálják, egyszerre keletiek és nyugatiak, viszont polarizáltak, ám külső veszély esetén képesek egységesen fellépni, ugyanakkor kiemelt szerepet játszik életükben a család és a kereszténység.⁶⁷⁸ A nemzeti öncélúság gondolata nem jelent újdonságot a Fidesz-KDNP államfelfogásában. Ami Orbán Balázs meglátásaiból kiemelendő, hogy a liberális demokrácia kifejezést az angolszász eredetű neoliberális szabad verseny kapitalizmus szinonimájaként használja.⁶⁷⁹ Miközben a neoliberális eszmerendszerre a dereguláció, liberalizáció és a privatizáció „profán szentháromsága” szellemében valóban jellemző az „államtalanítás” tendenciája, a neoliberálisok a '80-as években mégis azokkal a nyugati jóléti államokkal helyezkedtek szembe, melyek a szó klasszikus értelmében liberális demokráciák, azaz politikai váltógazdálkodáson és versenyző többpártrendszeren alapuló demokratikus jogállamok voltak. Egyszerűbben szólva a neoliberális államleépítés kísérleti terepeként használt Egyesült Királyság vagy az Egyesült Államok ugyanolyan klasszikus

⁶⁷⁴ PESTI SÁNDOR: A Fidesz államfelfogása In „Jöjj el szabadság” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet, Budapest: Rejtjel kiadó, 2003, 131-161.

⁶⁷⁵ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, *Századvég Új Folyam* 20. szám, 2001 tavasz, 3.

⁶⁷⁶ HALASI ENDRE: Mind megette, *Heti Világgazdaság (HVG)*, 2010/44.

⁶⁷⁷ Orbán Balázs az ötödik Orbán-kormányban 2022-től egy korábban nem létező kormányzati tisztséget birtokol a miniszterelnök politikai igazgatójaként politikai szolgálati jogviszonyt ellátva. A miniszterelnök politikai igazgatójának feladat és hatásköréről ld. bővebben Kt. 13/A. §-át és a Statútum r. [182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet] 46. §-át.

⁶⁷⁸ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 112-121.

⁶⁷⁹ Uo. 65-72.

liberális elveken alapuló polgári demokráciáknak számítanak, mint a skandináv jóléti államok, vagy a szociális piacgazdaságot intézményesítő Ausztria és Németország. Orbán Balázs a hatékony, erős állam híveként egyszerre kritizálja a neoliberális gazdaságpolitika állam- és társadalomellenességét, és az elhibázottnak bizonyult, Közel-keletre irányuló neokonzervatív demokráciaexportot, megemlítvén Fukuyama „páfordulásait”, kritikáját azonban ezen felül kiterjeszti a liberális demokrácia teljes rendszerére, melyet „államszkeptikusnak” nevez, miközben a liberális demokráciaként működő jóléti államoknak vagy a szociális piacgazdaságoknak ez egyáltalán nem sajátjuk. Orbán Balázs a nemzetkarakterológiai sajátosságokon túl kiemeli a szent istváni Intelmeken, az Aranybulán és a Szent Korona-tanon alapuló magyar történeti alkotmány fontosságát, melynek fontos részét képezte a rendi vagy népképviselői parlamentarizmus, a nemesség által vezetett vármegyék autonómiája és ellenállási joga vagy éppen a központosító, illetve a teljes hatalomkoncentrációra irányuló törekvésekkel szemben a politikai elit rendszeres fellépése. Orbán Balázs ugyanakkor a történeti alkotmányból a nemesi vármegyei autonómián túl az erős központi állam iránti igényt is levezeti arra jutva, hogy a mohácsi vészt követően Magyarország három részre szakadását vagy a trianoni békediktátumot is a központi államszervezet meggyengülése és válsága idézte elő.⁶⁸⁰ Az Aranybullában biztosított ellenállási záradék gyakorlatára véleményem szerint jó történeti példát jelent az I. Lipót vagy II. József királyok abszolutista törekvéseivel szembeni nemesi ellenállás, a Horthy-korszakban pedig Gömbös Gyula és Imrédy Béla miniszterelnökök diktatórikus, fasisztoid hatalmi törekvései is a kisgazdákkal összeálló legitimista és konzervatív felsőházi, valamint nemzetgyűlési képviselői többség ellenállásán buktak meg. A magyarság erős jogérzetére és „jogásznemzet” voltára egy Ravasz László református püspöktől vett idézet utal, mely szerint a magyarság számára „(...) a Kárpát övezte karám világhelyzetéből következik, hogy szereti a pontos határokat, akár gyepű, akár barázda, akár jogszabály. Roppant élesen vitatja: kinek meddig tart a hatásköre.”⁶⁸¹

Érdekes paradoxon, hogy míg a governmentalista közjogi felfogás a neoweberiánus erős, cselekvő államot eszményíti, addig a klasszikus weberi alapú zárt közigazgatási érdemrendszert nem pártolja. E nézet szerint karrierrendszerű, kiszámítható, akár a szenioritás és a szakképzettség kettősén alapuló világos szakmai előmeneteli lehetőségeket kínáló zárt

⁶⁸⁰ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 85-92.

⁶⁸¹ ORBÁN Balázs: Államépítés a XXI. században – A magyar állam karaktere. *A szöveg a XXI. Század Intézet „Mozgásban – Kultúrharc a XXI. században” című konferencián elhangzott beszéd szerkesztett változata.* https://latoszogblog.hu/blog/a_magyar_allam_karaktere (letöltés: 2020.07.23.)

rendszer túlságosan autonómmá tenné a kormánytisztviselői kart a politikai kormányzást intézményesítő politikai vezetés elvárásaival szemben. Magyarországon az 1992-ben elfogadott közszolgálati törvény,⁶⁸² a Ktv. csak szimbolikusan biztosította az érdemrendszert a közszolgák számára, valójában a köztisztviselők kiválasztása és elbocsájtása is az állami szakmai, politikai vezetők diszkrecionális hatáskörébe tartozott, a szenioritáson alapuló érdemrendszert pedig különböző, a fizetési besoroláshoz képest eltérést jelentő címadományozásokkal lehetett ellensúlyozni, mely az alacsony fizetések mellett fokozta a köztisztviselők kiszolgáltatottságát és megfelelési kényszerét a politikai vezetés felé. 2010 után előbb egy ún. vegyes rendszer került kialakításra⁶⁸³ az új egységes köztisztviselői törvény, a Kttv. elfogadásával, mely a szenioritáson és végezettségen alapuló előmenetelt biztosító köztisztviselői bértábla mellett megtartotta a magasabb fizetési eltérést biztosító címadományozási lehetőségeket,⁶⁸⁴ gondoskodott a köztisztviselők kötelező, kreditrendszerű továbbképzéséről. Ugyanakkor a közigazgatáson belüli egyfajta sajátos „kaszként”, „zárványként” lehetővé tette az állami vezetők foglalkoztatásához illeszkedő kinevezésekkel rendelkező, általuk bármikor felmenthető, ugyanakkor magasabb fizetéssel és több fizetett szabadsággal rendelkező kormányzati politikai munkatársak⁶⁸⁵ alkalmazását, elsősorban a miniszteri és államtitkári kabinetekben. A Kttv. ugyanakkor rugalmasabbá tette, megkönnyítette a köztisztviselők felmentési lehetőségét is, bővítvén felmentési indokok körét a munkáltatóik számára.⁶⁸⁶

A paradoxont azt jelenti, hogy a kormánytisztviselők jogállását⁶⁸⁷ szabályozó, és őket más köztisztviselőktől elkülönítő, 2019-ben hatályba lépett új törvény,⁶⁸⁸ a Kit. az érdemrendszer, majd a vegyes rendszer után egy, az NPM által is idealizált elveknek megfelelő álláshely rendszert (*position system*) honosított meg,⁶⁸⁹ melyben a kormánytisztviselők fizetési sávokba történő és azokon belüli besorolása, valamint a besorolás módosítása a munkáltató és a kormánytisztviselő bértárgyalásos megállapodásán is múlhatna, de a központosított álláshely-állomány gazdálkodás szabályainak⁶⁹⁰ alkalmazása okán is gyakorlatilag ez a munkáltató

⁶⁸² 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.)

⁶⁸³ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.)

⁶⁸⁴ Pl. Közigazgatási tanácsadó és főtanácsadó, szakmai tanácsadó és főtanácsadó

⁶⁸⁵ Politikai tanácsadók és politikai főtanácsadók.

⁶⁸⁶ GAJDUSCHEK i.m. 242-243.

⁶⁸⁷ A Kit. vonatkozik a minisztériumok mellett a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok, valamint a kormányhivatalok alkalmazottaira is.

⁶⁸⁸ 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.)

⁶⁸⁹ GAJDUSCHEK i.m. 242.

⁶⁹⁰ Kit. 53.- 60. §

diszkrecionális döntését jelenti valójában. Ezáltal a munkatapasztalattól és végzettségtől függetlenül, a valójában nem sokat számító teljesítményértékelés függőfalevél szerű rendszerével takarózáva a mindenkori szakmai vagy politikai vezető, mint munkáltató önkényes döntésén múlik, hogy egy beosztott kormánytisztviselő a négy fizetési sávból melyikbe kerül, mennyi fizetett szabadsággal rendelkezik és az adott fizetési sávon belül mekkora bérezést kap. Itt a legérdekesebb, hogy a Kit. különös indokolása a nyitott, rugalmas, diszkrecionális álláshely besorolás mellett érvelve az NPM érdemrendszert kritizáló téziseit⁶⁹¹ használja fel.⁶⁹²

Az ellenzéki kritikákban szórványosan felbukkanó negatív kritika igaztalan állítás, hogy a többségi elvben és a governmentalista felfogásban hívó, 2010-ben hivatalba lépett Orbán-kormány egyfajta modern zsákmányrendszert alkalmazva a közigazgatásban, a különböző fontos közszolgálati pozíciókba teljesen dilettáns és híveket ültetett, akiknél egyetlen érték számít, a pártvezetéshez való lojalitás. Egyrészt a rendszer természetéből adódóan a pártkatonák, az aktivistahálózat, valamint a szellemi és gazdasági holdudvar jutalmazására, feltőkésítésére más eszközök is rendelkezésre állnak, másrészt pedig a modern állam differenciált viszonyainak szakszerű igazgatása magas szintű szellemi tőkét és diplomás szakirányú végzettséget kíván meg. Az állami feladatellátás differenciálódása és bonyolódása már a XIX. század végi, XX. század eleji Egyesült Államokban is fenntarthatatlanná tette a zsákmányrendszert.⁶⁹³ Ezt ugyanakkor árnyalja, hogy az Andrew Jackson elnökségétől kezdve elterjedt zsákmányrendszer (spoils system/patronage system) a diplomácia világában továbbra is fennmaradt az Egyesült Államokban. A Budapestre akkreditált amerikai nagykövetek Bill Clintontól Donald Trump elnökségéig bezárólag karrierdiplomataik helyett mind politikai kinevezettek voltak, többen közülük a párt-, és kampányfinanszírozáson keresztül kapcsolódtak a hivatalban lévő elnök pártjához. Közülük Nancy Goodman Brinker (2001-2003) George W. Bush második elnöki ciklusában külügyi protokollfőnök lett az elnöki adminisztrációban, Eleni Kounalakis (2010-2013) pedig 2019 óta a legnépesebb amerikai állam, Kalifornia alkormányzója. A fenti két életrajzi adat annak alátámasztásául szolgál, hogy a patronázs vagy zsákmányelv alapján, politikai alapon kinevezett tisztségviselők sem számítanak szabályszerűen dilettánsnak.

⁶⁹¹ GAJDUSCHEK i.m. 241.

⁶⁹² Ld. a Kit. 57. § részletes indokolását (151. o.)

<https://www.parlament.hu/irom41/03610/03610.pdf> (letöltés: 2020.01.27.)

⁶⁹³ A zsákmányrendszerről bővebben ld. GAJDUSCHEK i.m. 240.

Ugyanakkor minél magasabb szintjére tekintünk a központi közigazgatásnak, annál nagyobb az idegen nyelveket is értő, jogász vagy kisebb mértékben közgazdász végzettséggel rendelkező magasan képzett szakapparátus aránya, ez a „szellemi szakmunkás” réteg pedig a kodifikáció és a jogalkalmazás, jogszabály értelmezés során szerzett tudását „*bocsájtja áruba*”, kevésbé sarkosan fogalmazva a speciális, nehezen pótolható szaktudása teszi értékké ezt a jogász értelmiségi réteget a politikai vezetés számára a kormányzati igazgatásban. A kevesebb szaktudást igénylő pozíciókban, jellemzően az önkormányzatok és a helyi igazgatás más szintjein viszont erőteljesebben megmaradt a nepotizmus, a patronázs és a politikai klientúra építés, melyek azonban a kelet-közép és dél-európai térség nehezen kigyomláható, régóta létező jelenségei.⁶⁹⁴

Magyarországon a nyílt zsákmányrendszer utoljára a sztálini típusú, totális szocialista diktatúra kiépülésének időszakában jelent meg, amikor a szocialista állampárt a hatalma megszilárdítása érdekében kisöpörte hivatalaiból a Horthy-éra megmaradt szakapparátusát és helyüket tanulatlan munkáskáderekkel töltötte fel a Rákosi-korszakban, mely a közszolgáltatások színvonalának és az állam gazdasági teljesítményének radikális hanyatlásával járt együtt. A Kádár-rendszerben ugyanakkor a demokratikus választások, mint politikai nyomás hiánya és a megszálló szovjet csapatokkal, valamint a hitelből finanszírozott jóléti intézkedésekkel megtámogatott diktatórikus hatalomgyakorlás önmagában is stabilizálta a rendszert, mely így lehetővé tette egy képzett szakhivatalnoki réteg létrejöttét, melyből kifejlődhetett a rendszerváltozást megalapozó törvényeket kidolgozó késő Kádár-kori minisztériumi szakapparátus.⁶⁹⁵ Emellett azonban Magyarországon is működött, leginkább az állampárt berkein belül, egy ún. ideológiai államapparátus is, melynek szinte kizárólagos feladata a külső szovjet elvárások, valamint a marxista-leninista ideológiai dogmák érvényesítése volt az államigazgatás és a különböző közszolgáltatások területein.⁶⁹⁶ Az ilyen, politikailag semleges, de a tekintélyelvű vezetőket kiszolgáló technokrata réteg újjáéledésének tendenciája több autoriter berendezkedésű poszt-szovjet államban, így Kazahsztánban vagy Oroszországban is megfigyelhető.⁶⁹⁷

⁶⁹⁴ RIXER i.m. 133. és 138-139.

⁶⁹⁵ A Kádár-rendszer '80-as éveinek magasan képezett, elsősorban nem állampárti vonalon mozgó tagjai közül kiemelkedő volt Kilényi Géza, Kulcsár Kálmán vagy éppen Sárközy Tamás rendszerváltást követő szakmai tevékenysége is.

⁶⁹⁶ Ld. bővebben BAYER József: *A politikai legitimitás: Elméletek és viták a legitimitásról és a legitimációs válságról*. Budapest: Napvilág Kiadó – Scientia Humana, 1997. 239-250.

⁶⁹⁷ GAJDUSCHEK i.m. 242-243.

Az egyik reális kritika az erős állam, erős vezető eszméjének és gyakorlatának újjáélesztésével szemben, hogy a kormányzat és az állam tudatos önkorlátozó mechanizmusainak és a szubszidiaritás elve alkalmazásának hiányában egy túlzottan centralizált, az önkormányzatoktól, valamint a magánszférától egyre több feladat- és hatáskört átvevő állam totális uralmi jegyeket vehet fel, az állampolgárokra nem partnerekként, hanem alattvalóként tekintve.⁶⁹⁸ Ezt a káros tendenciát ellensúlyozhatná az önkormányzatok, továbbá a különböző nem kormányzati szervezetek, így a társadalmi érdekképviseletek, szakszervezetek, szakmai kamarák, köztestületek vállalatok és egyházak bevonása az őket érintő jogszabályok előkészítésébe, azaz a véleményük kikérése és figyelembe vétele a jogalkotás során. Ehhez a jogszabályi keretet megteremtették a 2010-ben elfogadott új, a jogalkotásról,⁶⁹⁹ valamint különösen a jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló⁷⁰⁰ törvények,⁷⁰¹ ezek alkalmazására azonban eseti jelleggel, a benyújtó diszkrecionális döntése alapján, egyre szórványosabban kerül csak sor.⁷⁰²

A nem kellőképpen átgondolt állami beavatkozás hátulütőit, mely más-más célok érdekében, de egyaránt lehet a liberális jogállami radikalizmus⁷⁰³ és a governmentalista közjogi felfogás⁷⁰⁴ sajátja, szemléletesen mutatja be *Szalai Ákos* az ún. Nirvána-tévedés⁷⁰⁵ feltevéseinek segítségével a fogyasztóvédelem és a diszkrimináció elleni jogalkotói fellépés példáin keresztül. Eszerint a hatástanulmányokkal nem kellőképpen alátámasztott állami beavatkozás nem számol az intervencióval érintett rendszer önkorrekciós és önszabályozó képességével, így előfordulhat, hogy a beavatkozás eszköze sem tudja kezelni az érintett rendszerben jelentkező problémát. Rosszabb esetben pedig elképzelhető, hogy az állami intervenció iránya és mélysége csak tovább mélyíti a hivatkozott működési zavart. Előállhat az az eshetőség is, hogy az állami intervenció kezeli az orvosolni szándékozott problémát,

⁶⁹⁸ RIXER i.m. 116-118.

⁶⁹⁹ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)

⁷⁰⁰ 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről

⁷⁰¹ RIXER i.m. 146-147.

⁷⁰² Az előadó-művészeti szervezetek, különösen pedig a színházak finanszírozását átalakítani hivatott salátatörvényt például a Kormány javaslatára, 2019 végén, kivételes tárgyalásban úgy fogadta el az Országgyűlés kormánypárti többsége, hogy a törvényjavaslatról az intézményfenntartó önkormányzatokkal és több fontos érdekképviseleti szervezettel nem (pl. Magyar Színházi Társaság), hanem csupán a Magyar Művészeti Akadémia (MMA) köztestületével folytattak előzetes társadalmi egyeztetést. Ennek következtében egyébként a végül elfogadott törvény a kiszivárgott verziókhöz képest „felpuhult.” (Ld. 2019. évi CXXXIV. törvény a Nemzeti Kulturális Tanácsról, a kultúrstratégiai intézményekről, valamint egyes kulturális vonatkozású törvények módosításáról)

⁷⁰³ Az állami anti-diszkriminációs szakpolitikák és jogalkotás esetében

⁷⁰⁴ Pl. közszolgáltatások állami tulajdonba vétele vagy közművek állami árszabályozása

⁷⁰⁵ Eredeti megfogalmazója Harold DEMSETZ: Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics*. 1969/1. 1-22.

ugyanakkor nem várt, még súlyosabb kihívásokat, komplikációkat okoz, például a beavatkozással érintett társadalmi csoport helyzete valóban javul, de az intézkedés más társadalmi réteget vagy rétegeket hoz hátrányosabb helyzetbe.⁷⁰⁶

IV.7. A jó állam, jó kormányzás (good government, good governance) doktrínája

IV.7.1. A jó állam, jó kormányzás, mint a hatékonyság közgazdasági kritériumrendszere

Magyarországon a 2010-es évek első felében a jó állam, jó kormányzás (good government) doktrínája a weberi klasszikus bürokratikus kormányzás meghaladásának igényével,⁷⁰⁷ és az 1990-es, valamint a 2000-es években divatos neoliberais jellegű good governance alternatívájaként, illetve annak kritikájaként fejlődött ki. Tény, hogy a közszolgáltatások privatizálását, kiszervezését (outsourcing) és profitalapúvá, fizetőssé tételét meghirdető, a good governance ideájára építve a közigazgatást egyfajta üzleti modellként működtetni hivatott New Public Management (NPM) megvalósítása a 2008-as nagy gazdasági világválság kirobbanásakor már az angolszász országokban, így például Új-Zélandon is kifulladásra került, a gazdasági világválság pedig erőteljesen megkérdőjelezte az állam szerepéről vallott korábbi neoliberais dogmákat. Magyarországon a második Gyurcsány-kormány regnálásakor (2006-2009), a versenyszférából érkezett, majd később oda visszatérő Szetey Gábor személyzetpolitikai államtitkár próbálta a Miniszterelnöki Hivatalból kiindulva meghonosítani a New Public Management (NPM) néhány elemét a magyar közigazgatásban, ez azonban nemcsak a szereplők ellenállásán bukott meg, hanem alkalmazhatóságának komoly korlátai is hamar kiderültek a magyar államszervezési és bürokratikus hagyományok között.⁷⁰⁸ Mindenesetre legkésőbb a 2008-as világválság begyűrűzése hazánkban is elsöpörte az NPM magyarországi meghonosítását szolgáló reformkísérleteket az Államreform Bizottságtól kezdve az egészségügyi biztosítás privatizálásán át a Szetey féle humánpolitikai javaslatokig.

A 2010 után hivatalba lépő, Orbán Viktor által vezetett kormány a Jó Állam koncepciót egy olyan neoweberiánus államideál építésének szolgálatába állította, melynek vezérmotívuma a hatékony, erősen központosított kormányzás az állampolgárok szolgálatában, a nemzetállam építés jegyében. Ennek első szellemi manifesztuma a 2011-ben elfogadott, majd

⁷⁰⁶ SZALAI Ákos: Az elveszett állam nyomában- az államközpontú gondolkodás értelmetlensége In JAKAB – URBÁN (szerk.) i.m. 215-223.

⁷⁰⁷ PULAY i.m. 31-35.

⁷⁰⁸ FRIVALDSZKY i.m. 56.-57. és 63.-65.

nyilvánosságra hozott⁷⁰⁹ *Magyary Zoltán Közigazgatási- Fejlesztési Program* volt,⁷¹⁰ mely a Magyary Zoltán két világháború között kimunkált, de a második világháború által elsodort közigazgatási reform javaslatait kívánta a kor kihívásainak megfelelően átültetni a gyakorlatba.⁷¹¹ A kormányablakok kialakításával, valamint bizonyos közigazgatási hatósági eljárástípusok leegyszerűsítésével és ingyenessé tételével⁷¹² az eszményi cél az ügyfélbarát közigazgatás megteremtése volt a szolgáltató állam jegyében, mely célkitűzés jelentős sikereket tud felmutatni annak ellenére, hogy a vármegyei és fővárosi kormányhivatalokban, valamint a járási és kerületi közigazgatási hivatalokban foglalkoztatott köztisztviselők méltánytalanul alacsony bérezése nemcsak fokozta, hanem jelentőssé is tette körükben a pályaelhagyást. Helyes lépésnek tűnt a gyurcsányi közigazgatási reformok kudarca után visszaállítani a vármegyei és fővárosi kormányhivatalokat, ahogy a központi közigazgatás középszintjének „restaurálása” is az volt a magyar közigazgatásból 1983 és 2012 között fájóan hiányzó járások visszaállításával. A központi közigazgatás járási és kerületi szintre dekoncentrált hivatalai tehermentesíteni tudják a központi hivatalokat, valamint a vármegyei és fővárosi kormányhivatalokat, ugyanakkor számos hatósági feladat és hatáskör átkerült a helyi önkormányzatoktól a járásokhoz, mely egy, mindenképpen a centralizációt erősítő, és az önkormányzati autonómiát kiüresítő tendencia. Véleményem szerint az, hogy a központosítási hullám a 2020-as évek elejére sem állt meg, hanem például a települési önkormányzatok építési hatósági jogköreit is az állam vette át, már az önkormányzatiság alapjait kezdi ki az olyan, egyelőre az ötletek szintjén megaragadó javaslatokig, mint az önkormányzati fenntartásban lévő óvodák vagy járóbeteg szakrendelők állami fenntartásba történő átvétele. A túlzott központosítás egyben nemcsak a szlogenek szintjén létező bürokráciacsökkentést akadályozza, hanem az állami feladatellátást is túl összetetté, partikulárisá teszi, túlterhelvén azt. A „túlkormányzás” sajátos, de napjainkra nagyon is jellemző tendenciája a bürokrácia és a jogszabálytömeg növekedését vonja maga után, ahogy a kormányzat és az állam egyre több feladatot vindikál magának. Ez azonban egyszerre növeli a központi költségvetés terheit, és csökkentheti a kormányzás hatékonyságot, megnehezítvén a politikai vezetői döntések meghozatalát a központi, miniszteriális szintre felcsúszott jelentős igazgatási ügyteher növekedés menedzselése okán. Ennek egyik ékes példája, hogy 2014 után a Miniszterelnökséget vezető miniszter egyedi döntésén múltott a nyugdíjkorhatárt betöltő,

⁷⁰⁹ A sajtóbeli fogadtatásáról ld. pl. Jó államot akar a Magyary Program, Index.hu, 2011.06.14.

https://index.hu/belfold/2011/06/14/magyary_program/ (letöltés:2020.03.10.)

⁷¹⁰ https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf (letöltés:2020.03.10.)

⁷¹¹ Ld. bővebben Dr. KOVÁCS Zoltán: A köz szolgálatában, *Rubicon* 2018/3.

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_koz_szolgalataban (letöltés:2020.03.10.)

⁷¹² Pl. Bizonyos személyazonosításra alkalmas vagy gépkocsivezetésre feljogosító igazolványok igénylése.

állami fenntartásban lévő intézményekben dolgozó közalkalmazottak továbbfoglalkoztatásának engedélyezése, ami szám szerint sok ezer pedagógus, orvos vagy éppen kulturális közalkalmazott esetében releváns lehet. Érdekes, hogy a dereguláció, az adminisztratív terhek és a bürokrácia csökkentése kormányzati célkitűzések szintjén 2010 előtt és után is jelen voltak, a valóság és a statisztikák viszont éppen ellenkezőleg, a kormányzati apparátus, valamint a helyettes államtitkári és államtitkári, állami vezetői beosztásban lévők létszámának jelentős emelkedését mutatja a második, a harmadik és a negyedik Orbán-kabinetek kormányzati struktúráját összehasonlítván.⁷¹³ A jövő zenéje lesz az állam, valamint a helyi önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztás optimális arányának megtalálása.

Neves közgazdászok⁷¹⁴ és közjogászok, közigazgatási szakemberek⁷¹⁵ közreműködésével a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) Államkutatási és Fejlesztési Intézete adta ki több éven keresztül a *Jó Állam Jelentést*, mely hat beavatkozási pont, hatásterület mentén mérte a magyar állam hatékonyságát, szorosán összekapcsolva azt a jó állam és jó kormányzás ideáltipikus fogalmaival. Ezen hatásterületek egy része közjogi, alkotmányelméleti dimenzióban is értelmezhető, mint a demokrácia, a hatékony közigazgatás vagy éppen a biztonság és bizalom a kormányzatban, a többi hatásterület inkább a makro ökonomiai közgazdaságtan birodalmába tartozó, mint a fenntarthatóság, a közösségi jólét, különösen pedig a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség.⁷¹⁶ A Jelentés úgy törekedett az objektivitásra, hogy kvalitatív értékelések és szubjektív empirikus benyomások helyett inkább kvantitatív statisztikai mérőszámokat alkalmazott, ugyanakkor a mércét nem a nemzetközi vagy az Európai Unió tagállamokkal történő regionális összehasonlítás jelentette, hanem a jó állam, jó kormányzás elméleti célkitűzéseinek megvalósítási mértéke időarányosan, a megelőző, korábbi évekkal összehasonlítván. Nagyon érdekes szemléletbeli különbség a nemzetközi NGO-k gyakorlatával szemben,⁷¹⁷ hogy a Jelentés kisebb hangsúlyt helyezett a jogállamiság, a hatalommegosztás, és az alapvető szabadságjogok érvényesülésének mérésére, hanem elemzésének fókuszpontjában inkább az állt, hogy az állam mennyire képes eleget tenni alkotmányos kötelezettségeinek és szolgálni állampolgárai jólétét és biztonságát. Az

⁷¹³ SÁRKÖZY (2019) i.m. 179-182.

⁷¹⁴ Pl. Báger Gusztáv és Csath Magdolna professzorok

⁷¹⁵ Pl. Schmuck Péter és Kiss Norbert

⁷¹⁶ Ld. pl. Jó Állam Jelentés 2019. (Első változat)

https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages/PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf (letöltés: 2020.03.10.)

⁷¹⁷ Ld. pl. a Freedom House éves *Freedom in the World* éves jelentéseit vagy az Economist Intelligence Unit (EIU) *Democracy Index* névre hallgató éves összehasonlító kiadványát.

alapvető szemléletbeli különbséget álláspontom szerint az jelenti, hogy a radikális jogállami liberalizmus eszmeiségét képviselő Freedom House vagy éppen a Human Rights Watch a negatív szabadság felfogása felől szemléli a jogállamiság vagy éppen a hatalommegosztás érvényesülését, azaz, hogy az állam, a kormányzat mennyire tartózkodik például a bírói függetlenség vagy éppen a vallásszabadság alapjogának megsértésétől. Ezzel szemben az NKE által kiadott Jó Állam Jelentések a pozitív szabadság felfogása mentén azt vizsgálták, hogy Magyarország kormánya és közigazgatása az állami beavatkozás eszközeivel mennyiben tesz eleget a pozitív intézményvédelmi kötelezettségeinek, azaz, hogy a kormányzati igazgatás, a jogalkotás és a jogalkalmazás mennyire feleltethetőek meg egy ideáltipikus neoweberiánus államnak, és ezek mennyiben szolgálják a nemzet és nemzetalkotó politikai közösségként az állampolgárok érdekeit. Álláspontom szerint a jogállamiság és a hatékony kormányzás mércéinek együttes alkalmazása, e kettő egyensúlyának megtalálása lenne az optimális megoldás.

IV.7.2. A jó állam, jó kormányzás, mint államelméleti ideál

Az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézete elsősorban egy közgazdasági és közigazgatás fejlesztési szempontrendszer szerint, az ideális neoweberiánus szolgáltató állam irányából kívánja elemezni és kutatni a jó állam, jó kormányzás koncepciójának megvalósítását. Ezt kiegészítvén, a jezsuiták magyar rendtartománya által fenntartott Faludi Ferenc Akadémia, a Szent Ignác Szakkollégium, illetve a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Ius Naturale Kutatócsoport együttműködéseként, elsősorban 2010-2014. között a jó állam, jó kormányzás koncepcióját a keresztény természetjogi doktrínával, valamint a Katolikus Egyház társadalmi tanításával kívánta összehangolni. Ennek keretében több tanulmánykötetet is bemutattak,⁷¹⁸ ahogy tudományos konferenciák is megrendezésre kerültek.

A neoweberiánus jó állam, jó kormányzás koncepciója leginkább XII. Leó pápa által 1891-ben kiadott, a *Rerum Novarum* címet viselő szociális enciklikájában koherensen jelenlévő

⁷¹⁸ Pl. SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012. vagy Paolo HERITIER - Paolo SILVESTRI (szerk.): *Good Government, Governance, Human Complexity: Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies*. Firenze: Leo S. Olschki, 2012.

keresztényszociális eszmerendszert⁷¹⁹ továbbfejlesztő XX. századi modern európai kontinentális kereszténydemokrácia elveivel hozható összhangba. A modern európai kereszténydemokrácia legnagyobb hatású teoretikusának pedig egyértelműen a perszonalista társadalmi és politikai filozófiát megalkotó francia Jacques Maritain tekinthető. Maritain a keresztény humanizmust és a világnézeti pluralizmust vette zsinórmértékül, egyaránt elutasította a kommunizmus és a nemzeti szocializmus totalitáriánus államfelfogását és kollektívizmusát, valamint a klasszikus liberalizmus éjjeliőr álalmát és piaci individualizmusát is. A XX. századi totális diktatúrák szörnyűségeinek tanulságait is levonván ugyanakkor képes volt szinkronba hozni a teremtett emberi személy méltóságára és egyediségére, perszónájára alapított keresztény természetjogi emberképet és társadalmi tanítást a klasszikus liberális, szekuláris emberi jogi felfogással. A neotomista francia politikai gondolkodó újraértelmezte az ókori antik politikai filozófusok legfontosabb teóriáit, Szókratésszal és Platónnal szemben Arisztotelész klasszikus politikai felfogását tartván a legmaradandóbbnak, ugyanakkor a sztoikus moralisták elméleteivel is színesítette filozófiai alapjait. Maritain az Aquinói Szt. Tamás nevével fémjelzett keresztény természetjogi felfogás modern XX. századi követőjeként tekinthető neotomistának. Maritain a pluralista politikai felfogás jegyében egyedülként Istent tekinti szuverénként és elveti az abszolutista, valamint a totalitárius szuverenitási elméleteket. Legtökéletesebb nagyközösségként a nemzetre tekint, a társadalom legalapvetőbb építőkövének pedig a család intézményét. Maritain organikus autonómia felfogása egyszerre különíti el egymástól az államot és az egyházat, az államot a társadalomtól, valamint megteremti a társadalom, a politikai nemzet autonómiáját a „fejedelemmel” szemben, mely modern megfelelőjének a kormány és a közigazgatás tekinthető. Fontos, hogy Maritain az államot nem a politikai közösség felett álló elkülönült szuverénnek tekinti, hanem az autonóm politikai közösség, más szavakkal a nemzet részeként és eszközeként. Az állam véleménye szerint a külkapcsolataiban sem tekinthető szuverénnek, ugyanis csak a politikai közösség képviselőjében gyakorolhatja a háború és békekötés jogát, mely az államközi kapcsolatokban a legfontosabb állami jogosítványnak tekinthető.⁷²⁰ Felfogása szerint elvetendő a Thomas Hobbes *Leviatánjában* szereplő társadalmi szerződéselmélet, mely szerint a nép átruházza vezetőjére a szuverenitás teljességét, mintegy lemondván arról. Maritain szerint ez már azért sem lehetséges, mert a nép, a nemzet ugyan

⁷¹⁹ Ld. bővebben *Rerum Novarum XIII. Leó pápa enciklikája a munkáskérdésről (az első pápai szociális körlevél)*, Róma, 1891.

http://www.vatican.va/content/leo-xiii/hu/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html (letöltés: 2020.03.10.)

⁷²⁰ Jacques MARITAIN: A szuverenitás fogalma in TAKÁCS (2003) i.m.625-626.

autonóm és létező entitás, de sohasem rendelkezett a szuverenitás teljességével. A francia perszonalista filozófus ugyanis a szuverénre teológiai és nem pedig államtani fogalomként tekint, ezért is helyettesíti a szuverenitást az autonómia fogalmával, amikor az önmagát kormányzó autonóm politikai testről beszél, összhangban a Katolikus Egyház szubszidiaritásról vallott tanaival. Maritain az állam és vezetőjének szuverenítésára, mint az abszolutizmus egyik variánsára tekint, mely Jean Bodin, Thomas Hobbes és Jean-Jacques Rousseau szerződés- és szuverenitáselméleteiből következik.⁷²¹ Maritain a legkártékonyabbnak Rousseau társadalmi szerződéselméletét tekinti, mely véleménye szerint a XX. századi totalitárius diktatúrák szellemi megalapozását jelenti. Kritikájának középpontjába a népnek tulajdonított, egységesnek és oszthatatlannak tekintett általános akaratot helyezte, melyet a nép teljes mértékben átruház a korlátlan hatalommal rendelkező Törvényhozóra, aki álláspontja szerint voltaképpen a XX. századi totális állam zsarnokának archetípusa. Rousseau ugyanis véleménye szerint valójában áldemokratikus politikai filozófiát munkált ki, amikor a népre hivatkozva, a nép nevében totális hatalmat ruház egy elképzelt, oszthatatlan szuverén hatalommal rendelkező Törvényhozóra. Maritain szerint a francia forradalmi terrorért felelős jakobinusok is Rousseau népszuverenitás tana alapján jártak el, amikor a nép egységes és oszthatatlan hatalma alapján megtiltották, hogy a polgárok és egyházi személyek az államtól független autonóm közösségeket, testületeket, egyesületeket és más szervezeteket hozzanak létre. Véleménye szerint azzal, hogy a nép szuverenítését az állam szuverenítésével felcserélték, sőt a kettőt egymással azonosították, megalkották a totalitárius állam szuverén fogalmát, ahol a jogos az, amely szuverén nép, valójában azonban az egyeduralkodó, a Párt vagy az állam érdekeinek kiszolgálója.⁷²²

A konzervatív-liberális, kereszténydemokrata pionír Maritain nagy jelentőséget tulajdonít a közvetítő és akaratkifejező szerepet is betöltő autonóm intézményeknek egy plurális társadalomban. Ezek közé tartoznak az olyan klasszikus intézmények, mint az egyházak, alapítványok, egyesületek vagy a középkori céhek mintájára létrejövő szakmai kamarák és a szakszervezetek, mint a XIX. századi ipari társadalom korai modern intézményei, valamint a politikai pártok. Maritain perszonalista filozófiája a politikai közösség testének autonómiája mellett természetjogi alapon a jogosultságok és kötelezettségek összhangjának kérdéskörével

⁷²¹ MARITAIN i.m. 630.

⁷²² MARITAIN i.m. 627-630.

is behatóan foglalkozik, melyek között az egyensúlyt a közjó fogalmának alkalmazásával találja meg.⁷²³

Maritain felfogásával szemben ugyanakkor a szuverenitás elmélete összhangban a kánonjoggal, képes lehet leírni az állam és az egyházak viszonyrendszerét, sajátos kapcsolatát. Ennek alapjai egészen a kora középkorig, tehát jóval Jean Bodin kora abszolutista gyökerű szuverenitáselméletének megalkotása előtti időkhöz nyúlnak vissza. A Nyugatrómai Birodalom bukását követően egy I. Gelasius pápa által a keletrómai császárnak írt levélben jelent meg az ún. két kard elmélete, mely megkülönbözteti egymástól a keresztény római világot kormányzó két felsőbbiséget, a világi királyi hatalmat (*regalis imperialis potestas*) és a pápák szent tekintélyét (*auctoritas sacrata pontificum*). Az *auctoritas* kifejezte pápai, és a *potestas* jelentette uralkodói hatalom ugyanakkor nem állnak egymással ellentétben, hanem az élet más-más területeit befolyásolván kiegészítik a másikat. Ez akkor is érvényes, hogyha a középkori és újkori történelemben az állam és egyház közötti harmónia megbomlásának több markáns példáját is felfedezhetjük. Az investitúraharcok során a pápaság és a német-római császári hatalom a püspökök beiktatásán keresztül az egyházi hatalom világi befolyása határainak kijelölése kapcsán rivalizált, a reformáció protestáns államegyházai, a felvilágosult abszolutista jozefinizmus Katolikus Egyház feletti világi, állami joghatóságot kiterjeszteni igyekvő lépései vagy éppen a francia forradalom jakobinusainak szélsőséges egyházellenessége is a kettős hatalom közötti egyensúly megtalálásának nehézségeiről tanúskodtak.⁷²⁴ Az *auctoritas* és a *potestas* gelasiusi megkülönböztetése viszont az állam és egyház szétválasztását is magában hordozó egyfajta kettős szuverenitás archaikus előképeként fogható fel. Feltételezhető, hogy az I. Vatikáni Zsinat során kimondott pápai primátus és a teológiai tévedhetetlenség tana összefüggtek az Egyház, illetve az Apostoli Szentszék szuverenitásának igényével. A XIX. századi felfogás szerint az Egyház a világi államokkal egyenrangú tökéletes társaság (*societas perfecta*), és ebből következően a Föld más országaihoz hasonló szuverenitásra tarthat igényt, melyet a Pápai Állam 1870-es megdöntését követően az Apostoli Szentszék gyakorol az államközi diplomáciai kapcsolatokban. Az 1929-es Lateráni Egyezmény szóhasználata szerint Olaszország elismeri, hogy Vatikánváros állama felett az Apostoli Szentszék gyakorolja a szuverenitást. A nemzetközi jog elismeri az Apostoli Szentszék szuverén nemzetközi jogalanyiságát, ugyanakkor a hatályos kánonjog is

⁷²³ PAKSY i.m. 32-55.

⁷²⁴ ERDŐ Péter: Állam - Egyház – Szuverenitás In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Esemény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest-Győr: Gondolat Kiadó 2015. 51-53.

tiszteletben tartja mind az államok belső, területe és állampolgárai feletti, mind pedig az egyes államok közötti nemzetközi kapcsolatokban gyakorolt külső szuverenitását. A modern államok és a Katolikus Egyház harmonikus együttélését az is biztosítja, hogy a katolikus kánonjog az Egyház és a hívek belső viszonyait szabályozza, ugyanakkor nem bír hatással az egyes államok világi jogrendszerére, a katolikus egyházi tanítás nem kötelező jogként, hanem erkölcsi tanításként, irányítúként jelenik meg a világi vezetők számára.⁷²⁵

A szuverenitás tana modernkori alkalmazhatóságának problematikáját kívánja elkerülni a felfogás, mely a belső szuverenitást az állam kormányozhatóságának, a jó és hatékony kormányzás kérdéseiként fogja fel. Emellett azzal érvel, hogy szemben a XIX. századdal, amikor az elsősorban az uralkodó szuverénnek felelős kormányt ellensúlyozó népképviselői törvényhozáson volt a hangsúly, a XX. század szinte minden államtípusában a törvényhozási többsége segítségével a programját megvalósító kormányra tevődött át a hangsúly, mint a politikai közösség legitim képviselőjére. Ez a doktrína visszanyúlik az ókori és középkori politikai filozófiához, mely a szuverenitás fogalma helyett a politikai közösség helyes kormányzására helyezte a hangsúlyt, és az alattvalói felett méltányos, jó atyaként hatalmat gyakorló uralkodói személyiségjegyeket tekintette fontosnak, ennek írásos emlékei a középkori királytűkrök, így hazánkban Szent István király által fiához, Imre herceghez írott intelmei.⁷²⁶

A jó kormányzás tana a közjót a politikai közösség egészének érdekeivel azonosítja, szemben az egyes lobbis csoportok, illetve személyek magán-részérdekeivel. A klasszikus szerződéselméletekkel és a modern szuverenisták felfogásával szemben ugyanakkor a politikai közösség, a nemzet szerepe nem merülhet ki annyiban, hogy a népképviselői választás aktusával megszavazza a törvényhozási képviselőket és rajtuk keresztül megbízást, meghatalmazást adjon a kormánynak a politikai közösség, más szóval az adott nemzet érdekeinek képviseletére. A klasszikus republikánus állampolgári részvétel ethosának megfelelően, és a szubszidiaritás elvéből eredően, a közjó kifejezésének érdekében szükséges az állampolgárok bevonása, részvétele is a kormányzásban vertikálisan az önkormányzás elvének megfelelően. Azaz eszerint különösen a település- és területfejlesztés egyes kérdéseiben helyi szinten minél teljesebb mértékben szükséges bevonni a polgárokat a

⁷²⁵ ERDŐ i.m. 54-56.

⁷²⁶ FRIVALDSZKY János: Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás? In TAKÁCS (2015) i.m. 409-412.

döntések előkészítésébe és meghozatalába. Ez a felfogás a politikai közösség természetes, a kormányzásba bevonandó szereplőiként azonosítja a családokat, egyházakat, a civil szervezeteket és a különböző más szakmai és érdekképviseleti társulásokat. Abban az esetben, ha a politikai közösséget nem tekintik a kormányzás partnerének, hanem csupán az államot teszik meg a kormányzás alanyává, kizárván a kormányzati döntések előkészítéséből és ellenőrzéséből a politikai közösség tagjait, a jó állam és a jó kormányzás tana könnyen a XX. századból jól ismert paternalista etatizmus egyik posztmodern modelljévé torzulhat. A jó kormányzás tana ezzel szemben fontosnak tekinti, hogy a hatósági jogalkalmazást és a jogállamiság biztosítékát jelentő tevékenységeket az állami közhatalmi szervek, központi hatóságok és a közigazgatási apparátus együttesen lássa el. Létfontosságú, hogy ezek a közszolgáltatások és hatósági feladatok ne kerüljenek kiszervezésre magánvállalatokhoz és egyéb magántársulásokhoz, mert közjogi legitimitáció és elszámoltathatóság híján ezek a kiszervezett, meggyengült és magánkézbe került, elvileg közérdekű szolgáltatások és hatósági jellegű tevékenységek a partikuláris magánérdekek pusztá eszközeivé válhatnak a nepotizmus és a korrupcióra épülő haveri kapitalizmus különféle hálózataiban. A jó állam, jó kormányzás tanának a katolikus társadalmi tanítással összhangban álló variánsa ezért mind a neoweberiánus közigazgatási modell túlkapasaként jelentkező paternalista etatizmust, mind az NPM és a neoliberális governance megoldások korlátlan alkalmazásából adódó veszélyeket, azaz a state capture és az oligarchikus haveri kapitalizmus kialakulását igyekszik elkerülni. Ennek érdekében fontosnak tartja a good governance eszközeinek alkalmazását (részvétel, átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékonyság) szintetizálva a neoweberiánus közigazgatási modell alkalmazása jelentette világos felelősségi és legitimitációs viszonyokkal, ám nagyon fontosnak tekinti, hogy a jó kormányzás olyan világos metafizikai-normatív moralitáson nyugodjon, mint a közszolgálatosság ethosza, a közjó képviselése, az igazságosság és a szolidaritás, valamint a politikai barátság klasszikus⁷²⁷ felfogása.⁷²⁸

Magyarországon tehát a jó állam, jó kormányzás (*good government*) doktrínája a Katolikus Egyház társadalmi tanításaival összhangban, annak a közigazgatás megújításában történő gyakorlati alkalmazhatóságának egyik lehetséges módjaként is megjelent. Arra próbált kísérletet tenni felemás gyakorlati eredményekkel, hogy a katolikus társadalmi tanítás olyan alapelvei, mint az igazságosság, a közjó, a szabadság, a szolidaritás és a szubszidiaritás a

⁷²⁷ Arisztotelész, Cicero és Aquinói Szent Tamás nyomán.

⁷²⁸ FRIVALDSZKY (2015) i.m. 414-419.

kormányzás és a közigazgatás gyakorlatában is megjelenjenek.⁷²⁹ Már a második Orbán-kormány olyan jelentős mértékben centralizálta a kormányzást és a közigazgatást, gondoljunk itt a fekvőbeteg (kórházak) és oktatási intézmények (általános, szakképző és középiskolák) vagy például a megyei levéltárak állami fenntartásba vételére, melyek éppen szembe mennek a szubszidiárius állam katolikus társadalmi tanításban foglalt követelményével.⁷³⁰ Szemben az osztrák-német hagyományokkal vagy az Egyesült Államokkal, a magyar alkotmánytörténetben sohasem érvényesült a föderalista államszervezés, az önkormányzati autonómiának azonban a kommunista hatalomátvételig komoly tradíciói voltak, gondoljunk csak a vármegyei önkormányzatok és az abban résztvevő vármegyei nemesség szerepére a Habsburg monarchia abszolutista, centralizációs törekvéseivel szemben. Ilyen módon azt nagyobb kockázat nélkül kijelenthetjük, hogy például a megyei önkormányzatok intézményfenntartó szerepének megszüntetése 2012-től nem a szubszidiaritás, hanem a közigazgatás központosításának irányába tett jelentős lépés volt. Ez is az egyik magyarázata lehet annak, hogy a jó állam, jó kormányzás eszmerendszere, annak gyakorlati alkalmazása, különösen pedig a Maritain féle perszonalista kereszténydemokrata eszmerendszer hogyan szorulhatott háttérbe a kormányzásban 2014 után, miközben Machiavelli és Carl Schmitt hatása nagyobb mértékben tudott érvényesülni.

IV.8. Kitekintés: a szociális jogállamiság tana

A klasszikus államtan és jogelmélet szerint az alkotmány elsődleges szerepe, hogy az alapjogi katalógus részeként deklarált alapvető emberi jogok védelméül szolgáljon, elsődlegesen magával az állammal szemben. Ez az alkotmányelméleti megközelítés a felvilágosodás és a XIX. század idealizált emberképére épül, amely az aktív, cselekvő polgárt helyezi középpontjába, akivel szemben az államnak negatív, tartózkodási kötelezettsége van abban a tekintetben, hogy ne korlátozza az alapjogi katalógus részeként megfogalmazott első generációs polgári és politikai szabadságjogok gyakorlásában az állampolgárokat, mint a nemzetalkotó politikai közösség tagjait. Ezen a klasszikus alkotmányjogi felfogáson nyugszik az alkotmánybírói gyakorlatban az alapjogok korlátozása alkotmányosságának megítélésére szolgáló szükségességi-arányossági teszt, illetve az egyéni jogvédelmet a fókuszába állító valódi alkotmányjogi panasz bevezetése is.

⁷²⁹ PULAY i.m. 43-48.

⁷³⁰ FRIVALDSZKY (2012) i.m. 67.

A gazdasági, kulturális és szociális jogok, azaz az alapvető jogok második generációjának megjelenése és elismerése magával hozta a szociális jogállamiság fogalmát is. A szociális alkotmányosság, azaz például az állam pozitív tevőleges kötelezettsége a társadalombiztosítás terén már a Weimari Köztársaság alkotmányában megjelent,⁷³¹ de a szociális jogállam gondolata csak a második világháború után elfogadott nyugatnémet alkotmánnyal (*Grundgesetz*) létrejött Német Szövetségi Köztársaságban vált meghatározó alkotmányelméleti áramlattá, habár a szociális állam (*sozialer Staat*) kifejezést már Otto von Bismarck német birodalmi kancellár átfogó társadalombiztosítási reformjaira is alkalmazták.⁷³²

A jó állam, jó kormányzás doktrína hazai recepciójára hatással lehetett Ernst Forsthoff német közigazgatási jogász *Daseinsvorsorge* elmélete is, mely fogalom jelentése szerint az egyénekről való állami gondoskodás és a közszolgáltatások biztosításának szinonimája a modern ipari társadalom keretei között. Szerinte az államot és a társadalmat mereven elválasztó klasszikus liberális polgári jogállam a negatív szabadságértelmezésén keresztül csak az tudta garantálni, hogy nem avatkozik be az egyének életébe, hanem rájuk bízva autonóm módon a társadalomszervezést. Forsthoff egzisztencialista gyökerű felismerése, mely Karl Jaspers német filozófus hatását is mutatja, hogy a modern ipari társadalmakra azonban az egyén elidegenedése jellemző, mert az elérhető lehetőségekre vonatkozó ún. effektív élettér tágult, addig a konkrét lehetőségei valójában szűkültek. Miután a modern ipari társadalom viszonyai között az ember kiszakadt korábbi természetes közegéből, az urbanizáció, szekularizáció és az industrializáció következtében pedig a korábbi organikus társadalmi közösségek szövete bomlásnak indult, ezért az egyén már nem képes a továbbiakban gondoskodni önmagáról. Ez pedig megteremtette az igényt a gondoskodó, jóléti államra, melyhez a közigazgatás szervezetének és szervezésének is alkalmazkodnia kell, és ehhez a közigazgatási jogi dogmatika realiztikus, normatív, a pozitivistá szociológiai leíró jellegétől mentes újrafogalmazása is szükséges.⁷³³ Az „éjjeliőr államokban” a közigazgatás feladata a saját maga megszervezése, a kormányzás adminisztrációja, emellett a beavatkozás, rendfenntartás volt azokban a speciális esetekben, amikor a szabad piaccgazdaság és autonóm közösségekre épülő társadalom rendjét deviáns belső vagy külső erők fenyegették. Ezzel

⁷³¹ Ld. pl. Weimari Köztársaság Alkotmánya, 161. cikk a társadalombiztosításról <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf> (letöltés: 2020.12.05.)

⁷³² PONGRÁCZ Alex – TÉGLÁSI András: Szociális állam, jóléti állam. Elméleti és történeti alapvetés In BÓDI Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): *Alapjogok. Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 297.

⁷³³ TECHET (2018) i.m. 94-101.

szemben a modern szociális jóléti államokban a közigazgatás fő feladatává a szolgáltatás, a különböző közszolgáltatások fenntartása vált a közművek kiépítésén és karbantartásán keresztül az egészségügyig, oktatásig és a szociális szféráig. Ez az intervencionista, paternalista, gondoskodás iránti osztársadalmi igény pedig újfajta lojalitást teremt meg az állam és polgárai között. Az állam a különböző pártok, szakszervezetek és más társadalmi érdekkörök igényei megvalósításának eszközévé válik, és a történelemben először nem marad olyan jelentős társadalmi csoport, akik az államhatalom megdöntésében lennének érdekeltek, mert az a mindenki számára létbiztonságot nyújtó általános jóléti közszolgáltatások fenntartását is veszélybe sodorná. Forsthoff elméleti fejlődése a náci idők „minőségileg totális államától” eljutott a „mennyiségileg totális államig”, mely az általa biztosított közszolgáltatások számától és kiterjedtségétől válik totálissá. A nemzetiszocializmussal szakító és a jogállamot elfogadó Forsthoff azonban annak veszélyét is felismerte, hogy a totális gondoskodó állam teljes kiszolgáltatottságot is jelent az egyes állampolgárok számára. Éppen ezért nem támogatta, hogy a bonni alaptörvényben a szociális jogállamiság, mint önálló államcél megjelenjen, paradox módon alkotmányjogi szinten a klasszikus liberális, pozitivista jogállam híve maradt, melyben a *Daseinsvorsorge* alkalmazása megmaradt volna a szolgáltató közigazgatás feladatának a közigazgatási jog szféráján belül. Carl Schmitt egykori tanítványaként, de nem követőjeként pedig sokáig óvta a szuverén állam méltóságát attól, hogy politikai, világnézeti céljait feladva a pártok, szakmai kamarák, szakszervezetek és különböző társadalmi érdekképviseletek céljai megvalósításának eszközévé devalválódjon.⁷³⁴ Forsthoff pályájának kései szakaszában mégis elfogadta a szociális jogállamot, melynek totálissá válását azzal vélte megakadályozhatónak, ha kommunálissá válik, azaz a közigazgatási szolgáltatások biztosítása minél inkább decentralizálttá válik, a helyi szinten pedig biztosított a közigazgatás folyamataiban történő állampolgári részvétel lehetősége, azaz a paternalista jóléti állam gondoskodása a szubszidiaritás elvének érvényesülése mentén történik.⁷³⁵

Forsthoff doktrínája jól illeszkedik a jóléti állam konzervatív-korporatista, etatista típusához, mely a kereszténydemokrata pártok kormányzásának köszönhetően a második világháború utáni évtizedekben Ausztriában, Németországban és Olaszországban vált dominánssá, illetve

⁷³⁴ Ld. még Forsthoff összegző téziseit: Ernst FORSTHOFF: A szociális jogállam lényege és fogalma In TAKÁCS Péter – Dr. VARGA Csaba (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest: ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, 1995. 213-215.

⁷³⁵ TECHET (2018) i.m. 104-118.

egyes szerzők szerint ide sorolható a gaulleizmus államfelfogása is, mely a francia ötödik köztársaság alkotmányos berendezkedésének ideológiai hátterét adja.⁷³⁶

A szociális jogállamiság doktrínája mellett a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) által 1958-ban hozott Lüth-ítélet korszakoltó volt abban a tekintetben, hogy a klasszikus alkotmánytan tabuját megtörve lehetővé tette, hogy az állam és az állami szervek egy hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállamban is beavatkozzanak magánjogi viszonyokba az objektív jogrend, azaz az alkotmányos alapjogok érvényre juttatása érdekében. A Lüth-ügyben a Szövetségi Alkotmánybíróság határozata kimondta egy újságíró szólásszabadsághoz való jogának elsőbbségét, aki bojkottot hirdetett egy náci múltú, antiszemita filmrendező új produkciója ellen. A döntés lényege, hogy a magánjogi jogviszonyoknak is összhangban kell lenniük az alkotmányos alapértékkel és a jogrenddel.⁷³⁷

A német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) több évtized alatt jutott el oda, hogy a 2010-es Hartz IV döntésében a német alkotmányban szereplő emberi méltósághoz való alapvető jogból⁷³⁸ és a kezdetben államcélként tételezhető, az NSZK-t szociális jogállamnak deklaráló passzus⁷³⁹ együttes értelmezésével, egyfajta alkotmánybírói jogfejlesztéssel levezesse az egzisztencia minimumot. A karlsruhei székhelyű testület egy 1951-es döntésében a szociális jogállam deklarálásából levezette ugyan, hogy a megélhetési minimum védelme állami kötelezettség, de elvetette, hogy arra egyéni jogosultságként lehessen hivatkozni. A következő majdnem hat évtizedben a BVerfG a megélhetési minimumot az első generációs polgári és politikai szabadságjogokhoz hasonlóan olyan negatív jogosultságként tételezte, melynek megsértésétől, például az adószabályozás során az államnak tartózkodnia kell.⁷⁴⁰ A Hartz IV törvény normakontrollja kapcsán hozott 2010-es döntésében a Szövetségi Alkotmánybíróság változtatva korábbi gyakorlatán, deklarálta, hogy az egyén egzisztenciális létminimumához szükséges ellátás pénzbeli, természetbeli vagy szolgáltatás útján történő biztosítása törvényi szinten szabályozandó és bírósági úton kikényszeríthető alanyi jogosultság legyen. A törvényhozót mérlegelési jogkör csak a méltóságteljes létminimum konkrét formájának és mértékének meghatározása során illeti meg, eljárási kötelezettségként pedig az átlátható

⁷³⁶ PONGRÁCZ– TÉGLÁSI i.m. 300-301.

⁷³⁷ CSINK – FRÖHLICH i.m. 24.

⁷³⁸ Grundgesetz 1. cikk (1) bekezdés

⁷³⁹ Grundgesetz 20. cikk (1) bekezdés

⁷⁴⁰ TÉGLÁSI András: A megélhetési minimumhoz való jog a német Alkotmánybíróság 2010. évi Hartz IV döntésében, *Jogtudományi Közlöny*, 2016/5. 269-270.

(*transzparencia*) és következetes (*konzisztencia*) jogalkotási processzust kötötte ki a BVerfG a Bundestag számára.⁷⁴¹ Egy 2012-es eseti döntésében a BVerfG az NSZK területén élő tartózkodó külföldi, nem német állampolgárságú személyekre is kiterjesztette a megélhetési minimumhoz való alanyi jogot, ez annak is egyik magyarázata lehet, hogy a 2015-ös migrációs válság során miért Németország vált Európán belül az elsőszámú migrációs célországgá.⁷⁴² A Hartz IV döntés német jogirodalmi kritikái között felmerült, hogy nem várt következményként felboríthatja a hatalommegosztás egyensúlyát az, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság a német költségvetési helyzetre és a nemzetgazdaság teljesítőképességére tekintet nélkül korlátok közé szoríthatja Bundestag törvényalkotási szabadságát, azzal pedig a hatalmi ágak egyensúlya elmozdul az igazságszolgáltatási, ellenőrző funkciót gyakorló bíróságok és az alkotmánybíráskodás irányába, hogy a BVerfG befolyásolhatja a szociális törvényhozás folyamatát és kimenetelét. Ez a kritikusai szerint a jogállamiság felől korlátozza a demokráciát, hiszen a választói felhatalmazás hiába eredményezné például neoliberális reformokra nyitott pártok többségét a törvényhozásban, ha az alkotmánybírák korlátok közé szoríthatják a szociális ellátórendszer reformját.⁷⁴³ Téglási a 2016-os tanulmányában még kérdésként fogalmazta meg,⁷⁴⁴ de azóta beigazolódni látszik, hogy a politikai konstitucionalizmusra épülő parlamenti szupremácia viszonyai között a magyar Alkotmánybíróság nem követte és nem is követheti a német Szövetségi Alkotmánybíróság aktivista jogfejlesztő tevékenységét a szociális alkotmányosság területén.

Téglási András összeveti a korábban hatályos Alkotmány preambulumban, feltehetően nyugatnémet ihletésre szereplő, a „szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése” fordulatot az Alaptörvény Nemzeti hitvallás címet viselő preambulumban szereplő szolidaritási deklarációval, mely szerint „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” A szociális piacgazdaság kialakítása, mint államcél kialakításának mellőzése visszalépésnek tűnhet a szociális jogok tekintetében, ugyanakkor ez az alkotmányos államcél a rendszerváltás utáni két évtizedben sem valósult meg maradéktalanul, ahogy az Alkotmánybíróság sem tekintette a szociális piacgazdaságot a jogállamiság fogalom részeként. Téglásival egyetértvén, miután az Alaptörvény nem definiálja, milyen társadalmi csoportokat vagy jövedelmi viszonyokat ért a „szegények” és „elesettek” kategóriái alatt, ez az alaptörvényi deklaráció csak akkor volna képes érvényesülni

⁷⁴¹ Uo. 266-267.

⁷⁴² Uo. 272.

⁷⁴³ Téglási (2016) i.m. 276-277.

⁷⁴⁴ Uo. 278.

a jogalkotásban, ha ezek tartalmát az Alkotmánybíróság értelmezése kifejtené. Ennek valószínűségét csökkenti, hogy a testület a „szociális piacgazdaság” fogalmát sem értelmezte a korábban hatályos alkotmányszöveg összefüggésében.⁷⁴⁵

⁷⁴⁵ TÉGLÁSI András: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét” – avagy a Nemzeti hitvallás szociális töltetű rendelkezése(i) In PATYI András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás*. Budapest: Dialóg Campus, 2019. 296-302.

V. A SZUVERENITÁS JELENTÉSVÁLTOZATAI ÉS A SZUVERENISTA ELMÉLETEK

Egy alkotmányos, demokratikus jogállam kormánya nem működhet önkényesen, hanem csupán a népszuverenitás, a hatalommegosztás és a jogállam princípiumai által lecsákyázott alkotmányos korlátok jelentette keretek között. Ezért fontos a kormányzást e princípiumok kontextusában elhelyezni.

Az államszervezeti fogalmaink közül a demokráciával azonosítható, és az állami vagy nemzeti szuverenitástól megkülönböztetett népszuverenitás definiálása tűnik a legkönnyebb feladatnak, azonban a szuverenitás is többjelentésű fogalom egymástól eltérő tartalmi elemekkel, melyekhez más-más jelentéstartalom párosítható.⁷⁴⁶

Bemutatjuk a szuverenitásfogalom fejlődésének filozófiatörténeti lépcsőfokait, és megkülönböztetésre került a *külső* szuverenitás vagy nemzeti szuverenitás a *belső* szuverenitástól, mely pedig a népszuverenitás. A független államiság elengedhetetlen feltételének tekinthető nemzeti szuverenitás a bi- és multilaterális államközi kapcsolatokban bír jelentőséggel, és érinti az államok nemzetközi szervezetekben való tagságát, Magyarország esetében a nemzeti szuverenitás egy szeletéről való önkéntes lemondás tekintetében az Európai Unióban viselt tagság a legjelentősebb. A népszuverenitás értelmében a hatalom forrása a nemzet politikai közössége, a nép közvetlenül vagy a törvényhozáson keresztül közvetve gyakorolja a hatalmát, a hatalom gyakorlásához pedig demokratikus legitimáció szükséges, melyet a szabad, népképviselői választások alkalmával lehetséges megszerezni közvetlenül vagy a legitimációs láncolatán keresztül közvetve. Minden modern tömegdemokrácia a népszuverenitás elvén működik, ugyanakkor a népszuverenitást nem tételezi fel egységes és korlátozhatatlan hatalomként. A jogállamiság doktrínájával és a hatalommegosztás eszközével szükséges korlátozni a népszuverenitást, hogy az ne váljon a többség diktatúrájává vagy a demagóg népvezérek populista játékszerévé. Azt is hangsúlyoztuk, hogy a belső népszuverenitás nem képzelhető el a külső nemzeti szuverenitás megléte nélkül. Egy olyan állam esetében, amelyben az állam szuverenitását, túl a nemzetközi szervezetekben való tagságból eredő önkéntes joglemondáson, idegen megszálló erők vagy külső érdekek korlátozzák, a népszuverenitás sem tud érvényesülni, a meghatározó döntéseket ugyanis nem a többségi nemzet által választott vezetők hozzák. Történelmi példával élve

⁷⁴⁶ TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság-interdiszclipináris megközelítések*, Budapest-Győr, Gondolat MTA TK JTI-SZE DFK, 2015. 9-10.

emiatt nem volt tekinthető szuverén államnak a szovjet megszálló erők fegyvereinek árnyékában kikiáltott Magyar Népköztársaság, ahogy a többi, szovjet megszállás alatt sínylődő kelet-közép európai állam sem.

A hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállam harmonikus működéséhez a jogállamiság, a hatalommegosztás és a népszuverenitás doktrínáinak egymást kiegyensúlyozó és korlátozó szerepe szükséges az államberendezkedés felépítményében és a közhatalmi szervek mindennapos aktusai során egyaránt. A hatalommegosztás és a népszuverenitás között a relációt a demokratikus legitimitációt érvényesítő legitimitációs láncolat juttatja kifejezésre. A népszuverenitás és a jogállamiság kapcsolata történetileg és teoretikusan is már egy problémásabb viszonyrendszer. A demokrácia nem válhat a többség zsarnokságává, ezért a jogállam eszközrendszerével, így a sokszor többségellenes alkotmánybíráskodással és a nemzetközi egyezmények által is biztosított alapjogokkal szükséges korlátozni. Ugyanakkor a jogállam sem degradálódhat a jurisztokratikus elit játékszerévé, mely torzítja a demokratikus többségi akaratnyilvánítás érvényesülését. A jogállam az emberi jogok védelme vagy a hatalommegosztás érvényesülése érdekében korlátozhatja a választott vezetők mozgásterét, ugyanakkor egy jogállam értékek érvényesülése csak a politikai közösség többségének támogatásával vagy legalább hallgatólagos beleegyezésével lehetséges.

A weimarizálódás negatív történelmi példája elvezet a militáns demokrácia elsőre paradoxnak tűnő jelzős szerkezetű fogalmi kapcsolatához. Az első világháború utáni Németországban kikiáltott Weimari Köztársaság túlzott demokráciára törekvése, melynek egyik bizonyítéka volt a tisztán arányos, bejutási küszöb nélküli választási rendszere, nem tette lehetővé a hatékony és stabil kormányzást, így ez az államberendezkedés szükségképpen anarchiába fulladt. A káoszt kihasználva jogállami és demokratikus körülmények között nyerte el *Adolf Hitler* a kancellári kinevezését, aki rögtön nekilátott a demokratikus jogállam leépítésének és az embertelenségében elnyomó totális nemzetiszocialista diktatúra kiépítéséhez. A második világháború utáni NSZK-ban, Olaszországban és Spanyolországban aktív szélsőbaloldali belföldi terrorizmus, illetve az 1970-es években divatba jövő nemzetközi terrorizmus szintén divatossá tette a militáns demokrácia koncepcióját.⁷⁴⁷ Eszerint a demokráciát a demokrácia eszközeivel felszámolni kívánó szélsőséges csoportok ellen az alkotmányvédelem széles eszköztára használható fel a titkosszolgálati és rendészeti eszközöktől kezdve, az önkényuralmi jelképek és a gyűlöletre uszítás büntetőjogi szankcionálásán keresztül egészen

⁷⁴⁷ Ld. még SAJÓ András: Önvédő Jogállam. *Fundamentum*, 2002. 3.-4. szám, 55-68.

az alkotmány vagy törvényellenes célok megvalósítása érdekében működő pártok és civil szervezetek bírósági, illetve alkotmánybírósági betiltásáig. A magyar Alaptörvényben a militáns demokráciavédelmet jeleníti meg a korábbi Alkotmányból átvett következő passzus: „*Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.*”⁷⁴⁸ A demokratikus társadalmak önvédelme és bizonyos közösségekhez vagy védett tulajdonsággal rendelkező kisebbségek megóvása megalapozhatja bizonyos esetekben a szólás és véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. A köznyugalom megzavarásának közvetlen veszélyét magában hordozó gyűlöltre uszítás és a közvetlen veszély kiváltására alkalmatlan gyűlölködés világos alkotmányjogi elhatárolása a konzekvens joggyakorlat híján nem történt meg. A militáns demokrácia koncepciója akkor működhet hatékonyan az államélet gyakorlatában, ha megtalálja az arany középutat a demokratikus jogintézményeket kiszolgáltató közönyös tétlenség és a rendőrállami önkénybe átcsapó, a demokratikus kereteket átlépő, túlhajtott alkotmányvédelem között.⁷⁴⁹

V.1. Az állam szuverenitásától a népszuverenitásig

A szuverenitás bonyolult, többjelentésű és egymástól eltérő jelentéstartalmakkal rendelkező fogalom, melynek alkalmazása sokszor félreértésekhez vezet.⁷⁵⁰ A szuverenitás fogalma a reneszánsz idején, az itáliai városállamokban alakult ki, és egy olyan gondolati fejlődés, absztrakció eredménye, mely által a hatalomgyakorlás elkülöníthető a hatalomgyakorló személyétől, ezáltal pedig megkonstruálható a tárgyi államfogalom.⁷⁵¹

A szuverenitás egy bonyolult, összetett és többjelentésű fogalom, ugyanakkor a szuverenitás megléte a modern állam létezésének *sine qua non* összetevője, a szuverenitás hiánya esetén egy adott állam függetlenségének létjogosultsága is megkérdőjeleződik.⁷⁵² Az államszuverenitás irányai szerint egy belső komponensre, a népszuverenitásra és egy külső komponensre, a nemzeti szuverenitásra bontható szét, ezenkívül pedig beszélhetünk magáról a szuverénról, aki vagy testületi vezetés esetében amely a végrehajtó hatalom elsődleges birtokosa és kifejezője egy modern államban.

⁷⁴⁸ Alaptörvény C) cikk (2) bek.

⁷⁴⁹ GYÖRFI – JAKAB i.m. 183-185.

⁷⁵⁰ Stanley I. BENN: A szuverenitás jelentésváltozatai In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003. 649-650.

⁷⁵¹ TATTAY Szilárd: A személyes „államtól” az állam „személyéig” In TAKÁCS Péter (2015) i.m. 437-440.

⁷⁵² PONGRÁCZ i.m.193-195.

Időben korábban a *külső szuverenitás*, más néven nemzeti szuverenitás vagy állami szuverenitás fogalma alakult ki, mely a bi- és multilaterális államközi kapcsolatokban bír jelentőséggel, és érinti az államok nemzetközi szervezetekben való tagságát, Magyarország esetében a nemzeti szuverenitás egy szeletéről való önkéntes lemondás tekintetében az Európai Unióban viselt tagság a legjelentősebb. Ez a szuverenitásfogalom talán elsőként a *John Locke* hatalmi ág tipológiában⁷⁵³ jelent meg az általa önálló hatalmi ággként kezelt ún. föderatív hatalom képében. A föderatív hatalom feladata *Locke* szerint a hadüzenet és a békekötés joga, valamint az adott államot érintő nemzetközi szerződések megkötése.⁷⁵⁴ Az állami szuverenitás garantálja a területi joghatóságot, és a területen élő népesség feletti főhatalmat, melyet az állampolgárság jogintézménye biztosít a szuverén államok számára.⁷⁵⁵ A külső szuverenitás tehát magában foglalja a nemzeti függetlenséget is, mely azonban a különböző nemzetközi szervezetekben való tagságból eredő tagállami kötelezettségekből eredően nem korlátlan, ahogyan az egyes nemzetközi egyezmények, például emberi jogi deklarációk ratifikációjából is jogi kötelezettségek következnek a részes államokra nézve.⁷⁵⁶

Jean Bodin híres művében⁷⁵⁷ a szuverenitást még egy olyan egységes, állandó és korlátozhatatlan hatalomként tételte fel, mely az abszolút uralkodót illeti és meghatározza az államot.⁷⁵⁸

A népszuverenitás teóriája *Jean-Jacques Rousseau* szerződéselméletéhez⁷⁵⁹ köthető. *Rousseau* minden állami hatalomgyakorlás eredőjeként egy fikciót, az ún. *általános akaratot* (*volonté general*) határozta meg. *Rousseau* elméletében csak a hatalom forrása különbözik *Bodin* teóriájától, ám *Rousseau* is tagadja a hatalommegosztást, és a különböző hatalmi ágak mellérendeltségét.⁷⁶⁰ A nép közvetlenül vagy a törvényhozáson keresztül közvetve gyakorolja a hatalmát, a többségi akarat pedig korlátozhatatlan és abszolút örvényű. Ezáltal válhat egy kizárólagosan a népuralom értékére koncentráló államberendezkedés a többség diktatúrájává. A nép akaratára történő folytonos hivatkozás ugyanis legitimációs eszközként szolgálhat a demagógok, végső soron pedig a zsarnokok számára.⁷⁶¹

⁷⁵³ JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, Gondolat, 1986.

⁷⁵⁴ SÁRI i.m. 32.

⁷⁵⁵ SAJÓ i.m. 81.

⁷⁵⁶ GYÖRFI – JAKAB i.m. 173-174.

⁷⁵⁷ JEAN BODIN: *Az államról*, Budapest, Gondolat, 1988.

⁷⁵⁸ TATTAY i.m. 443-444.

⁷⁵⁹ JEAN-JACQUES ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*, Kolozsvár, Kriterion 2001.

⁷⁶⁰ CSINK (2014) i.m. 15.

⁷⁶¹ LUDASSY MÁRIA: A szuverenitás fogalmának eszméletörténetéhez: liberalizmus vs. demokrácia In TAKÁCS PÉTER (2015) i.m. 60-65.

V.2. *Hatalommegosztás és népszuverenitás: a demokratikus legitimáció*

Egy demokratikus jogállamban a hatalomgyakorlás eredője a népszuverenitás vagy más kifejezéssel a nemzeti szuverenitás kell, hogy legyen, mely relációban a nép egyet jelent a nemzettel, ami az adott állam politikai közösségének egészét fejezi ki. A nép vagy nemzet az alkotmányozás pillanatában a szuverenitás hordozója, az alkotmányozás után pedig a hatalomgyakorlás forrásává és szuverén hordozójává válik. Az alkotmányos alapértékek elfogadásában és önkéntes jogkövetésében szükséges egy nemzeti minimum vagy nemzeti szolidaritás, mert ha az alkotmányos rendet nem a közmegegyezés működteti, akkor csak az állami erőszak monopóliuma, mint a hatalom érvényesítési lehetősége működtetheti az alkotmányos rendet.⁷⁶²

Az alkotmánybírósági gyakorlatból⁷⁶³ levezethető a demokratikus legitimáció elve. E doktrína szerint a közhatalom gyakorlásához szükséges, hogy annak végső forrása a nép legyen. A demokratikus legitimáció által a közhatalom gyakorlásának közvetlen vagy közvetett módon visszavezethetőnek kell lennie a népre, mint a szuverenitás alanyára. A magyar államberendezkedésben közvetlen demokratikus legitimációról beszélhetünk az országgyűlési és önkormányzati képviselők, a települések polgármesterei és a fővárosi főpolgármester megválasztásának esetében. Közvetett legitimáció esetében a választások, kinevezések láncolatának, az ún. legitimációs láncolatnak kell a népre visszavezethetőnek lennie. Az Országgyűlés által választott közjogi méltóságok, így például a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az alkotmánybírák és a legfőbb ügyész esetében beszélhetünk közvetlen legitimációról.⁷⁶⁴ A közvetett demokratikus legitimáció érvényesül a miniszterek és államtitkárok kinevezése esetében is, akiket formálisan a közvetlen demokratikus legitimáció által megválasztott köztársasági elnök nevez ki a miniszterelnök, illetve a miniszterek javaslatára.

Az Alaptörvény a népet deklarálja a közhatalom forrásaként,⁷⁶⁵ így csak a szavazati joggal rendelkező állampolgárok által választott Országgyűlés rendelkezik közvetlenül a szuverenitással, a közigazgatás szervei, így a végrehajtó és ellenőrző-igazságszolgáltató

⁷⁶² VARGA ZS. (2015) i.m. 71-76.

⁷⁶³ Ld. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

⁷⁶⁴ TRÓCSÁNYI László: Alaptanok In SCHANDA – TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 68.

⁷⁶⁵ Alaptörvény B) cikk (3) bek.

szervek is csak közvetve, az Országgyűlés általi választással vagy az oda visszavezethető kinevezési láncolattal rendelkeznek demokratikus legitimációval.⁷⁶⁶

A közvetlen és közvetett demokratikus legitimációval rendelkező tisztségek és állami szervek között azonban nem tételezhető fel hierarchia, mert az sértené a hatalommegosztás rendjét.⁷⁶⁷ Ezért is volt elhibázott az a korábban hatályos Alkotmányban szereplő, egyébként a szocializmusból örökölt fordulat, mely a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi szerveként definiálta az Országgyűlést.⁷⁶⁸

Egy modern tömegdemokrácia a népszuverenitás elvén működik, ugyanakkor a népszuverenitást nem tételezi fel egységes és korlátozhatatlan hatalomként. A jogállamiság doktrínájával és a hatalommegosztás eszközével szükséges korlátozni a népszuverenitást, mert az abszolút, korlátok nélküli hatalomgyakorlás a totális diktatúrák pártállami vezéreinek a sajátja.⁷⁶⁹ A politikatudomány a modern demokráciák több, egyaránt legitim formáját ismeri el, így a többségi és a deliberatív modelleket. A demokrácia többségi modelljében az egyes alternatívák közötti választás által kimunkált döntések bírnak legitimációs erővel, míg a deliberatív modell hívei az „eszmék szabad piacában” hisznek, ahol a politikai értékviták, melyek elsődleges fórumai a parlamenti viták, a meggyőzés eszközével segítik a konszenzuális döntések meghozatalát.⁷⁷⁰ A modern tömegdemokráciák mindegyikében, még a referendumok országában, Svájcban is, az állampolgárok által választott népképviselői törvényhozó szerv útján gyakorolt közvetett demokrácia az elsődleges, míg a referendumokon, népi kezdeményezéseken keresztül teret nyerő közvetlen demokrácia másodlagos jelentőségű.

Fontos megjegyezni, hogy a belső népszuverenitás nem képzelhető el a külső nemzeti szuverenitás megléte nélkül. Egy olyan országban ugyanis, ahol az állam szuverenitását, túl a nemzetközi szervezetekben való tagságból eredő önkéntes joglemondáson, idegen megszálló erők vagy külső érdekek korlátozzák, a népszuverenitás sem tud érvényesülni, a meghatározó döntéseket ugyanis nem a többségi nemzet által választott vezetők hozzák.

⁷⁶⁶ CSINK (2014) i.m. 157.

⁷⁶⁷ Uo. 18.

⁷⁶⁸ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 19. § (1) bek.

⁷⁶⁹ BIHARI Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai- Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására In TAKÁCS Péter (2015) i.m. 100-102.

⁷⁷⁰ GYÖRFI – JAKAB i.m. 177-182.

V.3. Jogállamiság és népszuverenitás/Alkotmányosság és demokrácia

A magyar Alkotmánybíróság is gyakran él az Alaptörvényben is megtalálható szókapcsolattal, mely szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”.⁷⁷¹ A jogalkotás eljárási garanciái, a materiális jogállam és a deliberatív demokrácia felfogás az alapvető szabadságjogok biztosításának elfogadásával együtt vezethet oda, hogy a demokrácia és a jogállam fogalma átfedésbe kerül egymással. Történetileg és analitikusan szemlélve ugyanakkor a demokrácia és a jogállam fogalmi elválnak egymástól, így a jogállamiságból sem következik feltétlenül a demokratikus működés, és a demokrácia sem garantálja önmagában a jogállamot. Az ókori görög poliszok, ezek közül a legismertebb az athéni demokrácia és az antik Római Köztársaság államberendezkedése, a közvetlen néprészvétel elvén alapultak. A modern népképviselői parlamenten alapuló közvetett demokráciák azonban nem az ókori demokráciák letéteményesének tekinthetők, hanem sokkal inkább a rendi képviselet megreformálásával és kiterjesztésével jöttek létre.⁷⁷² A XIX. századi Európa alkotmányos monarchiái, Magyarországon a dualizmus érája és a két világháború közötti Horthy-korszak a bethleni konszolidáció idején a vagyoni és műveltségi cenzuson alapuló választójog és a virilizmus okán nem voltak demokratikusnak tekinthetők, ugyanakkor kétségkívül alkotmányos jogállamok voltak. Ezzel szemben a francia forradalom után kikiáltott köztársaság demokratikusnak volt tekinthető, de a jakobinus rémuralom túlkapásai miatt is, nem volt jogállamnak nevezhető. Aktuálisabb példával élve, mai Irak vagy Malajzia államberendezkedése nevezhető demokratikusnak, mert többpártrendszer van és szabályszerűen megtartott választások, azonban az alapjogok, például a vallási és etnikai kisebbségek vonatkozásában nem tudnak megfelelően érvényesülni, így ezen országok esetében nem beszélhetünk jogállamról.

A demokrácia és alkotmányosság viszonylatában a két szélső álláspont egyike a demokráciát a többség zsarnokságának tekinti,⁷⁷³ ahol a jogállami normák, az alapvető jogok, a kisebbségek védelme érdekében a többségi döntéshozatal korlátozására helyeződik a hangsúly.⁷⁷⁴ A másik álláspont a rousseau-i hagyományból kiindulva a törvényhozás szupremáciáját hirdeti és a kisebbségvédelmi szerepet is betöltő alkotmánybíráskodást a „

⁷⁷¹ Alaptörvény B) cikk (1) bek.

⁷⁷² GYÖRFI – JAKAB i.m. 240-241.

⁷⁷³ TOCQUEVILLE i.m. 129-132.

⁷⁷⁴ SAJÓ i.m. 88-96.

jurisztokratikus kormányforma” megnyilvánulásaként tekinti, mely torzítja a parlamentarizmust.⁷⁷⁵

Magyarország az 1989-90.-es rendszerváltást megvalósító átfogó alkotmányrevízió során, több más, a szovjet megszállással rájuk kényszerített szocialista egypártrendszerű diktatúrától megszabaduló kelet-közép európai országhoz hasonlóan a kelsen-i típusú kontinentális alkotmánybíráskodás modelljét vette át,⁷⁷⁶ melynek fókuszában az amerikai legfelsőbb bírósági modellel szemben nem az egyéni jogvédelem, hanem a jogalkotással szembeni absztrakt normakontroll áll.⁷⁷⁷

Dilemmát jelenthet, hogy az alkotmánybíráskodás körében a törvényhozási jogalkotás normakontrollja minden esetben egy többségellenes⁷⁷⁸ tevékenység, mert a közvetlen legitimációval nem rendelkező alkotmánybíróság semmisíti meg a népképviselői szervként eljáró parlament által alkotott törvényt. Ezért vizsgálendő, hogy a demokratikus legitimációval rendelkező parlamenti többséggel szembeni, az alkotmányosság védelmével indokolt bírói fellépés mennyire férhet bele a demokratikus keretekbe. Az alkotmánybíróságok legitimációjukat magából az alkotmányból nyerik, az alapjogok védelme pedig felülírhatja a népképviselői elvét. *Bruce Ackerman* amerikai alkotmányjogász ebben a kérdésben monista és dualista álláspontokat különböztet meg. A monista álláspontok egymást kizáróan a parlamenti szupremáciát vagy az alapjogok védelmét hangsúlyozzák, míg Ackerman a dualista demokrácia mellett teszi le a voksot, mely szerint a törvényhozás mozgásterét tágan kell értelmezni, ugyanakkor a parlamenti többség csak pillanatnyi többséget feltételez, míg az alkotmányos alapelvek csak társadalmi konszenzussal vagy legalább a társadalmi többség támogatásával változtathatóak meg. Az alkotmánybíráskodás így nem feltétlenül a társadalmi többséget, hanem csak a pillanatnyi parlamenti többséget korlátozza.⁷⁷⁹ Azt is fontos megjegyezni, hogy a parlamenti többséget nem lehet a társadalmi többség szinonimájaként használni még egy tisztán arányos választási rendszerben sem. Egy többségi vagy a többségi elvet erősebben kifejező választási rendszerben lehetséges akár a képviselői helyek 53 %-át a szavazatok 33 %-ával megszerezni, mely egy 60 % körüli választási részvétel esetén az összes

⁷⁷⁵ POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései, Pázmány Law Working Papers (PLWP). 2016/8. 5-12.

⁷⁷⁶ KILÉNYI – HAJAS i.m. 79-80.

⁷⁷⁷ A kelsen-i kontinentális alkotmánybíráskodás gyökereiről ld. bővebben Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájának összefoglalóját a Weimari Köztársaság alkotmányos rendjével összefüggésben. Hans KELSEN: Ki legyen az alkotmány őre? [1931] In TAKÁCS Péter: *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest: Szent István Társulat 2003. 289-332.

⁷⁷⁸ Eredeti terminusban: counter-majoritarian

⁷⁷⁹ CSINK (2014) i.m. 99-102.

választópolgár nem sokkal több, mint 20 %-ának támogatását jelenti. Ez történt az 1994-es magyar választásokat megnyerő Magyar Szocialista Párt (MSZP) esetében,⁷⁸⁰ de a 2015-ös brit képviselőházi választásokon 36,1 % -al diadalmaskodó Konzervatív Párt is abszolút parlamenti többséghez jutott a tisztán többségi választási rendszerben. Ezért az alkotmánybíráskodás sokszor a valódi társadalmi többséget védi a választási szabályozásnak köszönhetően pillanatnyi parlamenti többséghez jutott kisebbséggel szemben.

Egy alkotmánybíróság helyét a funkcionális hatalommegosztás rendszerében alapvetően a testület feladat és hatáskörei, máshogy megfogalmazva az alkotmánybírósághoz telepített alkotmányos funkciók határozzák meg, de hatalommegosztási szempontként jelenik meg az alkotmánybírói tisztség keletkezése és megszűnése, továbbá a testület vezetője megválasztásának módja is. A korábbi Alkotmány megfogalmazása szerint az „*Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.*”⁷⁸¹ Az alkotmányos normaszöveg tehát a korábban hatályos alkotmánybírói törvényhez⁷⁸² hasonlóan az egyéni alapjogvédelem mellett, ám sokszor inkább helyette a törvények és más jogszabályok absztrakt normakontrolljára helyezte a hangsúlyt, nem pedig az egyedi bírói döntések felülvizsgálatára.

A rendszerváltást követően az Alkotmánybíróság hatáskörei közül az *actio popularis* révén az általános indítványozói jogosultságot lehetővé tevő absztrakt utólagos normakontroll volt a legnépszerűbb és eljárásjogilag legkönnyebben igénybe vehető eszköz. A szűkebb körű alkotmányjogi panasz is egy létező eljárástípus volt, ám arra lényegében az utólagos normakontroll eljárásjogi szabályai vonatkoztak,⁷⁸³ így az utólagos normakontroll egyik altípusának volt tekinthető. Mindkét eljárástípusnak az alkotmányellenesnek ítélt jogszabály megsemmisítése volt a következménye, ugyanakkor a bonyolultabb eljárásjogi szabályok miatt az alkotmányjogi panaszok száma az alkotmánybírói indítványok körében elenyésző volt.⁷⁸⁴ A jogirodalom is ezért a korábbi alkotmányjogi panaszt az utólagos normakontroll „*egyik sajátos válfajaként*” határozta meg.⁷⁸⁵

⁷⁸⁰ SAJÓ i.m. 86-88.

⁷⁸¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 32/A. § (1) bekezdés

⁷⁸² 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban: régi Abtv.) 37-43. §

⁷⁸³ régi Abtv. 48. § (3) bekezdés

⁷⁸⁴ MANHERTZ Tamás István: Az alkotmányjogi panasz magyarországi helyzete. *Iustum Aequum Salutare*. XIV. 2018/1. 266.

⁷⁸⁵ KILÉNYI – HAJAS i.m. 91.

A demokráciát és a népszuverenitás érvényesülését az korlátozhatja, ha a túlzott bírói aktivizmus a jogállam önkényes értelmezéséhez vezet, melynek gyökere a jogállam önmagából következő és a bíróságok által szabadon értelmezhető axiómaként történő feltételezése. Ha az alkotmánybíróságok az alkotmány értelmezése során valójában átírják azt és az alkotmányfejlesztés az eredeti textusból nem levezethető döntésekhez vezet,⁷⁸⁶ az megkérdőjelezheti az egész alkotmányosságot.⁷⁸⁷ A rendszerváltozás folyamatában jogállami forradalmat hirdető első magyar Alkotmánybíróságot még a liberális jogállami paradigma képviselői is kritikával illették, hogy a történeti kontextusban érthető jogfejlesztő tevékenységét az ún. láthatatlan alkotmányból vezette le, az alkotmányértelmezése pedig sokszor önkényes volt, a túlzott bírói aktivizmus pedig azzal a politikai kritikával járt, hogy az Alkotmánybíróság helyenként átvette a törvényhozás szerepét.⁷⁸⁸

Korábban több alkotmánybíró, így Bragyova András és Lábady Tamás is szorgalmazta német mintára a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségének bevezetését,⁷⁸⁹ az 1989. évi alkotmánybírósági törvény módosításával⁷⁹⁰ ugyan már a testület működésének első évtizedében történt elmozdulás annak érdekében, hogy az alkotmányjogi panasz az absztrakt normakontroll, azaz az alkotmányellenesnek ítélt jogszabály megsemmisítése mellett akár visszamenőleges, *ex tunc* hatállyal az egyedi jogsérelem orvoslására is alkalmas legyen.⁷⁹¹ Ugyanakkor a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését az Alaptörvény és a 2011-ben elfogadott új alkotmánybírósági törvény hozta magával.

Varga Zs. András szerint az *actio popularis* lehetősége révén az utólagos absztrakt normakontroll eljárások dominanciáját, és így a rendszerváltás után magválasztott Alkotmánybíróság tagjainak aktivizmusát indokolta, hogy az 1949-es szocialista alkotmány ugyan átfogó módon revideálva lett 1989-90.-évben. Mindez ez már a magyar jogrendszer egészére nem volt igaz, ugyanis az telítve, terhelve volt olyan, a szocialista diktatúra időszakában elfogadott jogszabályok tömegével, melyek nem voltak összhangban a jogállamiságot deklaráló Alkotmánnyal. Miután a kompromisszumos, tárgyalásos rendszerváltás a legalitás talaján zajlott és nem pedig forradalmi úton ment végbe, ezért a diktatúra jogrendjének jelentős része hatályban maradt, és ezeket csak törvényhozási és

⁷⁸⁶ SAJÓ i.m. 297-303.

⁷⁸⁷ VARGA ZS. (2015) i.m. 22-27. és 129-131.

⁷⁸⁸ SAJÓ i.m. 303-317.

⁷⁸⁹ MANHERTZ i.m. 265.

⁷⁹⁰ 1999. évi XLV. törvény az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről

⁷⁹¹ KILÉNYI – HAJAS i.m. 91.

kormányzati jogalkotással, illetve ennek híján az Alkotmánybíróság jogszabály-megsemmisítési hatáskörének gyakorlásával volt lehetőség kirostálni.⁷⁹²

A törvényhozási szupremácia többségi elv jegyében történő korlátlan érvényesítése ugyanakkor csökkenti az „alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintjét és garanciális rendszerét”,⁷⁹³ mert ellentétben áll az alkotmányosság és a jogállamiság elveivel, egyben rombolja a jogállam nívóját. A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi-gazdasági témakörökben történő hatáskör korlátozása vagy az a tény, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása során tartalmilag már egyszer alkotmányellenessé nyilvánított és az AB által megsemmisített rendelkezések váltak az alkotmányos normaszöveg részévé, tehát formálisan alkotmányossá, gyengítették és torzították a jogállamot, ugyanakkor demokratikusak és közjogilag érvényesek voltak, mert a döntések az ún. nagy kétharmaddal rendelkező alkotmányozó többség támogatását bírták.⁷⁹⁴

A hatalommegosztás egyensúlyát az alkotmánybíráskodás felől a törvényhozás irányába toltá el az is, hogy míg korábban az absztrakt utólagos normakontroll volt az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, addig az Alaptörvény és az új alkotmánybírói törvény (Abtv.) hatályba lépésével az Alkotmánybíróság döntései között az absztrakt normakontroll háttérbe szorult, ezáltal pedig az egyedi ügyekben történő konkrét normakontroll és az alaptörvény-ellenesnek vélelmezett bírói döntések felülvizsgálata váltak dominánssá a testület gyakorlatában. Az actio popularis lehetőségének kizárása az indítványozói oldalon azt eredményezte, hogy megszűnt annak lehetősége, hogy bárki konkrét ügy nélkül az Alkotmánybíróság normakontrollját kérje.⁷⁹⁵

Megfigyelhető az a tendencia, hogy míg 1990-2010 között az Alkotmánybíróság elsősorban az országgyűlési törvényhozás és a rendeleti jogalkotás kontrollját jelentette, 2011 után jelentős mértékben megnövekedett az olyan ún. valódi alkotmányjogi panasz indítványok száma, ahol a panaszos jogszabályokat nem támad, hanem csak egyedi bírósági határozatok alaptörvény-ellenességét vélelmezi. Ezzel az Alkotmánybíróság „negatív törvényhozóból” egyre inkább egy olyan rendkívüli jogorvoslati fórummá kezd válni, mely a rendes bírósági rendszer összes szereplőjének és szintjének, így a klasszikus legfelsőbb bírósági feladatokat ellátó Kúria egyedi határozatait, és minden más bírósági végzést, határozatot is

⁷⁹² VARGA ZS. (2015) i.m. 109-114.

⁷⁹³ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat

⁷⁹⁴ Ld. még CSINK (2014) i.m. 100-101. és 128-133.

⁷⁹⁵ CSINK (2014) i.m. 110-111.

megsemmisíthet alkotmányossági érvek alapján. A valódi alkotmányjogi panaszok magas száma, valamint a köztársasági elnöki előzetes normakontroll jogintézményének gyakorlatban csak igen ritkán történő alkalmazása, illetve az, hogy a Kúria elnöke, az alapvető jogok biztosa vagy a legfőbb ügyész is viszonylag ritkán fordul utólagos normakontroll indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz,⁷⁹⁶ azt eredményezi, hogy a testület egyre inkább a bírósági határozatok, mintsem az Országgyűlés által elfogadott törvények kontrollszervévé vált, melyet csak az egyedi normakontroll eljárásra irányuló bírói kezdeményezések lehetnek képesek valamelyest ellensúlyozni.⁷⁹⁷

Ez akként is értelmezhető, hogy kormányzati kezdeményezésre az Országgyűlés, mint jogalkotó hatalom a jogalkalmazás Alaptörvénnyel való összhangjának megteremtését a valódi alkotmányjogi panasz intézmények bevezetésével részben az Alkotmánybíróságra bízta, ahelyett, hogy adott esetben a jogalkalmazói mozgásteret szűkebbre szabó törvénymódosításokkal ösztönözze a teleologikus bírói jogértelmezést. Másként fogalmazva, a parlamenti többség bíróságokkal szembeni konfliktusában nem szükséges feltétlenül törvénymódosításhoz nyúlnia, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányozó Alaptörvény értelmzését teszi magáévá, és így ellenőrzi, esetenként bírálja felül az igazságszolgáltatást, a rendes bíróságok által meghozott egyedi határozatokat.⁷⁹⁸

Varga Zs. András szerint, amint egy korábbi interjújában is kifejtette, az erős végrehajtó hatalomban látja Magyarország szuverenitásának zálogát,⁷⁹⁹ a kormányzattal szemben a legalitás és a legitimitással szemben a hatékonyság követelményét is szükséges megfogalmazni, ám ezek a szempontok szerinte csak ritkán érvényesíthetőek egyszerre, az Alkotmánybíróság normakontrollja és a végrehajtó hatalom aktusainak közigazgatási bírósági érvénytelenítése pedig a legalitás felé billenti ki az egyensúlyt, nem törődve a politikai

⁷⁹⁶ Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés

⁷⁹⁷ Abtv. 25.§

⁷⁹⁸ VISSY Beatrix: A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata, mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina-SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest: HVG-ORAC, 2015. 355-358.

⁷⁹⁹ „Induljunk ki abból, hogy adott egy közismert geopolitikai helyzet. Ebben a geopolitikai helyzetben mi mindig akkor tudtunk megmaradni, ha világos célokat támogató és erős kormányzata volt az országnak. Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet. A történeti alkotmányunk egyik vívmánya az erős végrehajtó hatalom. Az államtól azt várjuk, hogy lássa el a feladatát. A gyenge államot pedig azért nem viseljük el, mert nem teszi meg azt, amit várunk tőle.” „Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet” – Orbán Balázs beszélgetése Varga Zs. Andrással, Mandiner precedens, 2018. október 29.

https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181029_eros_vegrehajto_hatalom_nelkul_magyarnak_lenni_kozep_europaban_soha_nem_lehetett_es_most_sem_lehet_beszelgetes_varga_zs_andrassal (letöltés: 2020.12.01.)

legitimitás szempontjával, ugyanakkor akadályozván az eredményes és hatékony kormányzati döntéshozatalt.⁸⁰⁰

Összefoglalva az eddigieket, az Alkotmánybíróság bár 2012 előtt is bírói testületként működött, a funkcionális hatalommegosztás rendszerében a jogalkotás és a bírászkodás határterületén helyezkedett el, mert jellegadó hatáskörei szerint, mint az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll, az Országgyűlés és a végrehajtó hatalom normatív aktusait ellenőrizte és korlátozta egyfajta „negatív jogalkotóként”. Az *actio popularis* lehetőségének megszüntetésével, és az egyedi jogvédelmi lehetőségeket szélesebbre nyitó valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az Alkotmánybíróság domináns, jellegadó hatáskörévé a bírói döntések és a bírósági eljárások során alkalmazott jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata vált, így ma már az Alkotmánybíróság a törvényhozás helyett inkább a bírói hatalom alkotmányossági kontrollszervévé vált.⁸⁰¹

V.4. A radikális demokrácia szuverenista felfogása: közvetlen demokrácia, állampolgári részvétel

A radikális demokráciafelfogás által képviselt elvek és jogintézmények nagyrészt kimaradtak⁸⁰² az '89-'90-es rendszerváltás által létrejött közjogi berendezkedésből, ezért e nézetrendszer képviselői több ponton is kritikusak voltak a harmadik köztársaság által megteremtett parlamentáris, polgári demokratikus jogállammal szemben.⁸⁰³ E nézetrendszer elméleti háttere Jean-Jacques Rousseau filozófus népszuverenitás koncepciójára vezethető vissza.⁸⁰⁴ Ez az eszmeáramlat vonzódik az állampolgári részvételt áttételek nélkül megvalósító közvetlen demokrácia intézményei iránt, míg bizalmatlan az állam és a nép között közvetítő szerepet betöltő jogintézményekkel és a pártrendszerrel szemben.⁸⁰⁵ A radikális demokrata felfogás szerint a népakarat kizárólagos letéteményese a népszuverenitást

⁸⁰⁰ VARGA ZS. (2015) i.m. 129-131.

⁸⁰¹ CSINK i.m. 137-138. és 174-175.

⁸⁰² A közvetlen demokrácia intézményei (népszavazás, népi kezdeményezés viszont nemcsak, hogy bekerültek a '89-es módosított alkotmányba, hanem a nyugat-európai parlamentáris demokráciákhoz viszonyítva szokatlanul jelentős jogosítványokat kaptak a magyar közjogi berendezkedésben.

⁸⁰³ Ld. bővebben pl. POKOL BÉLA: *Aktívizmus és az Alkotmánybíróság* In KURTÁN SÁNDOR (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Economix Rt. 1992, 150-155.

⁸⁰⁴ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS-TÓTH CSABA- TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Budapest: Osiris Kiadó, 2007, 82.

⁸⁰⁵ Nemzetközi összehasonlásban lásd a francia V. köztársaság rendszerét és Charles de Gaulle államfelfogását, LUKÁCSI TAMÁS: *A tegnapelőtt és a holnapután embere-Charles de Gaulle. Kommentár*, 2008/3, 51-60.

megtestesítő törvényhozó hatalom, mellyel a törvények végrehajtásáért felelős kormány hierarchikus, alárendelt viszonyban van. A radikális demokraták támogatják a parlamenti képviselők kötött mandátumát és ciklus közbeni visszahívhatóságát is, és az arányos választási rendszer helyett inkább a többségi megoldást preferálják. Talán ennek hatására, de az Országgyűlés *legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervként* maradt meghatározva a rendszerváltás revízióját követően a korábbi Alkotmányban is.⁸⁰⁶ A 2012. január 1.-jétől hatályos Alaptörvényben az alá-fölérendeltségi viszonyt kifejező *legfelsőbb* jelző helyett helyesen már *legfőbb* népképviselői szervként van definiálva a parlament.⁸⁰⁷ A radikális demokraták a hazai közvélemény többségéhez hasonlóan a közvetlen köztársasági elnökválasztást, és ezzel együtt egy szélesebb elnöki jogkört tartanak kívánatosnak. A radikális demokraták pártolják a félprezidenciális kormányformát, bizonyos megkötésekkel pedig a kétkamarás parlamentet is. A közvetlen elnökválasztást pártolta 1989-ben az MSZMP, majd a korai MSZP különösen igaz volt ez a Pozsgay Imre körül csoportosuló, és őt köztársasági elnökké megválasztatni akaró reformkommunista és népi-nemzeti körökre.⁸⁰⁸ A radikális demokraták felfogása a demokrácia többségi modelljét támogatja, elutasítva a kormánnyal szembeni jelentős ellensúlyok kiépítését, a radikális hatalommegosztást. Mindezekből következik a bírói jogalkotás, és az Alkotmánybíróság által gyakorolt aktivista szerepfelfogás elutasítása,⁸⁰⁹ mely együtt járhat az Alkotmánybíróság létjogosultságának megkérdőjelezésével is. A radikális demokrata eszmeáramlat legerősebb politikai képviselője a rendszerváltás után a Független Kisgazdapárt (FKGP) volt, ez elsősorban Pokol Béla jogtudós, kigazda politikus és köre befolyásának köszönhető.⁸¹⁰ Ez a felfogás azonban a '90-es évek KDNP-jében⁸¹¹ és a MIÉP-ben is megjelent. Érdekes kordokumentum, és a radikális demokraták lenyomata a kigazdák alkotmányjavaslata,⁸¹² melyet a Horn-kormány alkotmányozási törekvéseinek idején nyújtottak be az országgyűlés elé. Összességében, bár a

⁸⁰⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 19. § (1)

⁸⁰⁷ Magyarország Alaptörvénye, Az állam, Az országgyűlés, 1. cikk (1)

⁸⁰⁸ KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK i. m. 33.

⁸⁰⁹ Ld. pl. POKOL BÉLA: Aktivista alapjogász vagy parlament törvénybarát? A magyar Alkotmánybíróság jogkonceptiói, *Társadalmi Szemle*, 1992/5

⁸¹⁰ Pokol Béla túlzottnak tartotta a bírói hatalmi ág terjeszkedését a '90-es években, és ezzel összefüggésben elítélte az 1997-es igazságszolgáltatási reformot, mely az Országos Igazságszolgáltatási Tanácson (OIT) keresztül megteremtette a bíróságok önigazgatását. Erről ld. bővebben POKOL BÉLA: *A bírói hatalmi ág*, Budapest: Századvég Politikai iskola Alapítvány, 2003

⁸¹¹ Erről bővebben „A kétharmad nem törtszám” - Sólyom László az alkotmányosság távlatairól (interjú), *Heti Válasz*, 2011/16., 40-42.

⁸¹² G. NAGYNÉ DR. MACZÓ ÁGNES: Alkotmánytervezet, T/895. törvényjavaslat, 1995, www.mkogy.hu/iromany/fulltext/00895txt.htm (letöltés: 2020.07.15.)

mindenkori ellenzéki retorika néha felkapta, a demokrácia rousseau-ista felfogása 2010-ig nem vált uralkodóvá a magyar közjogi rendszerben és gondolkodásban.

V.5. A Nemzeti Együttműködés Rendszere: a Fidesz-KDNP pártszövetség közjogi államfelfogása 2010 után

V.6. Kezdeti, öröklött adottságok és a permanens válságkormányzás

A 2010-ben hivatalba lépő Orbán-kabinet fundamentumait meghatározta a válságkezelő kormányzás szerepfelfogása.⁸¹³ Tényszerű, hogy Magyarország a 2000-es évek második felében egymásra gyűrűződő válságok sorozatát élte meg. 2006-ban, az ún. őszi beszéd nyilvánosságra kerülését egy utcai zavargásokkal és rendőri túlkapásokkal tűzdelt politikai, bizalmi és legitimációs válság követte, mely nemcsak a kormányzó pártokat, hanem az egész harmadik köztársaság talapzatát megrengette. Megbomlott a bizalom nemcsak a miniszterelnök és a köztársasági elnök, hanem a kormány és a politikai közösség többsége között. A közbiztonság látványos romlása a vidéki Magyarországon pedig szélsőjobboldali félkatonai szervezeteket hívott életre,⁸¹⁴ melyek vonulásai nemcsak a magyar többségi társadalom és a roma nemzetiség tagjai között keltettek feszültséget, sokszor a helyi lakosság kárára, hanem az állami erőszak monopóliumát és a jogállami érdekérvényesítésbe vetett társadalmi közbizalmat is kikezdték. 2008-ban felbomlott az országot 1994-1998. között, illetve 2002 óta kormányzó MSZP-SZDSZ koalíció, a gazdasági világválság hazánkba történő begyűrűzését követően pedig a kisebbségi MSZP kormányt vezető Gyurcsány Ferenc is lemondásra kényszerült 2009 tavaszán. Utódja Bajnai Gordon kormányzati mozgásterét pedig erőteljesen korlátozták a nemzetközi pénzügyi szervezetek által hazánk részére összeállított gazdasági mentőcsomag kölcsöneinek folyósításáért cserébe megkövetelt költségvetési megszorítások.

A 2010-es évek első esztendőinek gazdasági, és a deviza alapú hitelezés okozta társadalmi válságát követte a 2015-ös európai migrációs krízis, majd a 2020-as koronavírus járvány okozta válsághelyzet, ezek között pedig olyan területileg lokalizált váratlan helyzetek is adódtak, mint a 2011-es Veszprém-megyei vörös iszap katasztrófa, és a 2013-as nagy dunai árvíz. Nem mondható el tehát, hogy a kormányzás stílusát és a jogalkotás mennyiségét,

⁸¹³ RIXER i.m. 111-112 és 119.

⁸¹⁴ Ezek közül a legismertebb a Magyar Gárda volt, mely 2007-ben az akkoriban szélsőjobboldali Jobbik párt paramilitáris szervezeteként jött létre, erősítvén a weimarizálódás közérzületét a harmadik magyar köztársaságban.

minőségét, tempóját meghatározó permanens válsághelyzet mögött ne állnának valóságos események, ugyanakkor jellemző, hogy a kormányzat 2010 után a válsághelyzeteket és azok társadalom felé történő kommunikációját, az ezek nyomán is tapasztalható társadalmi pánikreakciókat a politikai, közjogi mozgástere bővítésére használta fel, a legkirívóbb esetekben a hatalommegosztásból eredő más alkotmányos közjogi intézményekkel szemben. Ennek a válságkormányzásnak eklatáns korai példája az ún. adósságfék szabály, mely egy 2010-es alkotmánymódosítással korlátozta az Alkotmánybíróság hatásköreit a fiskális, valamint az adókkal, járulékokkal, vámokkal és illetékekkel összefüggő jogszabályok megítélése kapcsán mindaddig, míg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Ez a kihirdetések ideiglenesnek mondott szabály azonban a 2012-ben kihirdetett új Alaptörvénynek is részévé vált,⁸¹⁵ a 2012-es recessziót követően pedig hiába vált állandóvá a gazdasági növekedés,⁸¹⁶ 2014 óta megfigyelhető az államháztartás bruttó adósságának lassú, de konstans csökkenése, az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozása mégis állandósult. Hasonló történt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogintézményével is, melyet a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Mened. tv.) 2015-ös módosítása vezetett be a magyar jogrendbe az abban az esztendőben indokoltan, a déli határnál tapasztalt bevándorlási és menekültválság miatt. Azonban az már nehezebben védhető, hogy ezt a migrációs válsághelyzetet a kormány folyamatosan meghosszabbította olyan időszakokban is, amikor ennek törvényi feltételei⁸¹⁷ nem álltak fenn, azaz az elismerést kérők és a tranzitónában adott időszakban tartózkodók száma nem érte el az adott időszakban a törvényben előírt azon létszámot, mely a migrációs válsághelyzet kihirdetését indokolná.

A válságkezelő kormányzás komoly próbáját jelenti a 2020-as koronavírus (Covid-2019) világjárvány, mely békeidőben példátlan intézkedésekre kényszeríti a világ legtöbb kormányát és alapjogok korlátozását teszi szükségessé olyan, a demokratikus jogállami hagyományok bástyáiként számon tartott országokban is, mint az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság vagy a Német Szövetségi Köztársaság. Magyarország Kormánya, élve az Alaptörvényben biztosított felhatalmazásával,⁸¹⁸ Korm. rendeletben hirdette ki a különleges jogrend részét képező veszélyhelyzetet⁸¹⁹ azzal, hogy a világméretű humánjárványt az elemi csapás kategóriájába sorolta be. Ebben az időpontban még létezett a

⁸¹⁵ Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdése

⁸¹⁶ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int026b.html (letöltés: 2020.03.12.)

⁸¹⁷ Mened. tv. 80/A. §

⁸¹⁸ Alaptörvény 53. cikk (1) bek.

⁸¹⁹ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről

nemzeti egység, azaz a működő politikai konszenzus volt az ellenzéki és kormánypártok között. Az aktuálpolitikai szembenálláson túl azonban érdekes jogelméleti vita bontakozott ki a veszélyhelyzet meghosszabbításának terjedelméről és időtartamáról, hiszen az Alaptörvény értelmében a Kormány veszélyhelyzetet kihirdető rendelete legfeljebb 15 napig maradhat hatályban, utána a veszélyhelyzet meghosszabbításáról törvényben az Országgyűlés jogosult dönteni.⁸²⁰ Ebben a vitában a két térfelet a liberális jogállami radikalizmus hívei, és a kormányzat cselekvési szabadságának válsághelyzet idején való korlátlanágát hangsúlyozó szuverenista és governmentalista tábor hívei foglalták el. Majtényi László, a radikális jogállami liberalizmust képviselő Eötvös Károly Közpolitikai Intézet elnöke még a veszélyhelyzet kormányrendeleti szintű kihirdetése előtt és közvetlenül utána is annak a véleményének adott hangot, hogy a szükséges járványügyi intézkedések elfogadásához nem szükséges a különleges jogrend bevezetése, *„mert a különleges jogrend az eddig ismertettnél is súlyosabb szabadságkorlátozást jelent.”* Kritizálta, hogy az Alaptörvény a veszélyhelyzet kihirdetésének indokai között név szerint nem említi a humánjárványt és szerinte jogbizonytalanságot teremtett, hogy az Alaptörvény felhatalmazása alapján a különleges jogrendben alkalmazandó részletszabályokat meghatározó sarkalatos katasztrófavédelmi törvény álláspontja szerint a zárt taxáció helyett csupán példálódzó jelleggel említi a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt vagy járványveszélyt, mint a veszélyhelyzet egyik előfordulási lehetőségét.⁸²¹ Szembetűnő, hogy Majtényi nem a kormányzat inkompetenciáját vélelmezi vagy a válságkezelés konkrét eszközeit kritizálja, hanem a világszerte többszázezer emberéletet követelő koronavírus humánjárványnál is nagyobb veszélynek tekinti annak lehetőségét, hogy az amúgy is kétharmados alkotmányozó országgyűlési többséggel rendelkező kormány visszaél a különleges jogrend biztosította plusz hatásköreivel és azt visszaélészerűen az állampolgári alapjogok korlátozására, például a sajtószabadság megnyirbálására és a médiacenzúra bevezetésére használhatja fel.⁸²² A Majtényi Lászlóhoz hasonlóan erősen ideologikus válaszcikkében Szánthó Miklós, a bevallottan és hangsúlyosan a kormányhoz közelálló, keresztény-nemzeti szuverenista Alapjogokért Központ igazgatója Giorgio Agamben nyomán szembeállítja az „alkotmányközpontú”, szerinte liberális gondolkodást, melyben a jog megelőzi az államot, az „államközpontú”, szerinte konzervatív felfogással, mely által az állami önvédelem elve megelőzi a jogot, *„az állami hatékonyság és a társadalmi működés (helyreállítása) érdekében*

⁸²⁰ Alaptörvény 53. cikk (3) bek.

⁸²¹ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 44. § ca) pont

⁸²² MAJTÉNYI László: A különleges jogrend hosszú árnyéka (véleménycikk), *HVG, 2020. március 18-i szám*

időlegesen igenis el lehet téríteni a normarendszert.” Írásában explicite is tetten érhető Carl Schmitt szuverenitáskultuszának követése, de ennél érdekesebb, hogy álláspontja szerint a különleges jogrend nemcsak „*a nyílt társadalom erői (...) globalista, államnélküli víziónak*”, hanem maga „*a liberális demokrácia antitézise, melyben teljes egészében megmutatkozik maga a szuverén, az állami főhatalom.*”⁸²³ Érdekes módon ez megegyezik Majtényi László véleményével is, aki a különleges jogrend jelentette rendkívüli felhatalmazásban az állampolgári jogok megnyirbálásának lehetőségét látja. Álláspontom szerint mindkét szélső álláspont alapvető tárgyi tévedése, hogy a különleges jogrend bevezetésének lehetősége a legtöbb nyugati liberális demokrácia alkotmányában is megjelenik éppen azért, hogy a demokratikus jogállamok normális, mindennapos működését garantáló, bevett alkotmányos szabályaitól való eltérésre az adott kormánynak csak speciális belső vagy külső veszélyforrások elhárítása érdekében legyen lehetősége, hogy az ehhez szükséges és az adott veszélyforrással arányos lépéseket tegye a rendkívüli helyzet fennállásának idejére. A különleges jogrend részletes szabályozása, és a rendkívüli helyzetekben sem korlátozható alapvető emberi jogok, mint például az élethez és az emberi méltósághoz való jog, ebből fakadóan a kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma vagy éppen a jogállami büntető eljárásjogi garanciák alkotmányos szintű védelme éppen azt garantálják, hogy a rendkívüli helyzeteket kihasználva ne lehessen lehetősége bármilyen kormánynak egy államcsínyre az alapvető alkotmányos garanciák felszámolásával.⁸²⁴

Stumpf István rámutat, hogy a pandémiás válság magával hozta a globális világrend és a liberális demokrácia erózióját is, ahogy a járványkezelés érdekében meghozó, egyes alapvető jogokat korlátozó vagy felfüggesztő intézkedések a legfejlettebb demokratikus jogállamokat is komoly dilemmák elé állították. Az ő véleménye szerint is irreálisak voltak és nem állták ki a valóság próbáját azok az értékelések, mely szerint az Orbán-kormány a veszélyhelyzeti jogalkotással visszaélve diktatúra bevezetésére készült volna, a rendkívüli kormányzati intézkedések pedig éppen az állami intézményrendszer és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartását szolgálták, melyek nélkülözhetetlenek egy demokratikus jogállamban. Ugyanakkor a magyar kormány és a kormányzópártok a válságot kihasználták a további centralizációra, a gépjárműadó elvétele vagy a különleges gazdasági övezetek kialakítása pedig tovább szűkítették az önkormányzatiságot hazánkban a települések pénzügyi

⁸²³ SZÁNTHÓ Miklós: A liberálisok rémálma: Az alkotmányos rendnek nem az alkotmányt, hanem az életet kell védenie, *Magyar Nemzet*, 2020. március 18.

⁸²⁴ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés

autonómiájának megnyirbálásával, ezek az intézkedések pedig nehezen magyarázhatóak a válságkezelés szükségességével. Ezzel együtt pedig a jogalkotás minősége szempontjából megkérdőjelezhető a 2020. évi LVIII. törvény szükségessége, mely több, mint 400 paragrafusával a különleges jogrend hatálya alatt kiadott számos átmeneti veszélyhelyzeti rendeletet tett a rendes jogrend részévé. Ebben a helyzetben pedig felértékelődik az Alkotmánybíróság felelőssége, mely a veszélyhelyzet kihirdetésének idején is folyamatosan ülészik, az Alaptörvény őreként pedig primer feladata a veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányosságának normakontrollja.⁸²⁵

Orbán Balázs szembe állítja egymással a „pragmatikus konzervatív” és az „ideologikus” válságkezelést. Álláspontja szerint a magyar járványkezelés mindig az adott körülményekhez igazodó pragmatikus válaszokat adott; az életvédelem mellett a nemzetgazdaság túróképességét is figyelembe véve csak olyan korlátozó intézkedéseket hozott, mely a politikai közösség többségének támogatását is bírták vagy legalábbis nem váltották ki az ellenkezését.⁸²⁶

Salgó László Péter, aki a pandémiás veszélyhelyzet idején az Igazságügyi Minisztérium közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkárjaként aktív szerepet vállalt a különleges jogrend idején kihirdetett veszélyhelyzeti rendeletek kodifikálásában, tanulmányában ismertette a veszélyhelyzeti jogalkotás kodifikációs dilemmáit, az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatát és általános mércéjét a különleges jogrendi szabályok alkotmányosságának megítélése kapcsán, detektálva, hogy a Kormány intézkedéseinek a veszély elhárításához szükségesnek és a veszéllyel arányosnak kell lenniük, a veszélyhelyzet idején túlnyúló szabályoknak pedig az általános alapjogkorlátozási tesztnek is meg kell felelniük.⁸²⁷

A tanulmány ugyanakkor arra a kérdésre nem ad megnyugtató választ, hogy a különleges jogrendben a veszélyhelyzeti jogalkotás miért adhat biankó felhatalmazást a kormányzati jogalkotónak, hogy olyan szabályokat is hozzon, melyeket nehéz összefüggésbe hozni a járványhelyzet elhárításának szükségességével, továbbá miért kellett a veszélyhelyzeti

⁸²⁵ STUMPF István: Állam és alkotmányosság a járvány hálójában In STUMPF István: Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás. Budapest: Gondolat Kiadó-Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020. 250-261.

⁸²⁶ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 163-164.

⁸²⁷ SALGÓ László Péter: A magyar Alkotmánybíróság veszélyhelyzeti jogszabályokkal kapcsolatos gyakorlata. *Fontes Iuris* 2021/4. 9-10. és 13-14.

rendeletek egy jelentős részét egy „kivezető salátatörvény” elfogadásával a rendes jogrend részévé tenni.

Az Alaptörvény tizedik módosítása⁸²⁸ lehető tette, hogy a Kormány a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus esetén is kihirdesse a veszélyhelyzetet, az alaptörvény-módosítás hatályba lépésével pedig az Orbán-kormány élt is a lehetőséggel, a szomszédban zajló orosz-ukrán konfliktus miatt háborús veszélyhelyzetet hirdetve. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és a pandémiás veszélyhelyzet évei után tehát kezd permanenssé válni a veszélyhelyzeti felhatalmazás. Miközben az nem vitatható, hogy az orosz-ukrán háború okozta humanitárius,- energia,- és gazdasági válság rendkívüli intézkedéseket követel meg az európai kormányoktól, az megkérdőjelezhető, hogy a különleges jogrendi jogalkotást lehetővé tevő veszélyhelyzet fenntartása mennyiben indokolt. Ehhez persze érdemes hozzátenni, hogy a Fidesz-KDNP vezette kormányzat az Országgyűlésben 2010-2015. között és 2018 óta is alkotmányozó, kétharmados többséggel rendelkezik, így a veszélyhelyzeti jogalkotás lehetősége nem jelenti a kormányzati mozgástér radikális kibővülését, viszont a jogalkotáson keresztül kétségkívül meggyorsítja a kormányzati intézkedések keresztülvitelét a permanens válságkormányzás jegyében.

V.7. Kormányzati jogfelfogás és a bírói hatalmi ággal való viszony 2010 után

A jogalkotás minőségét romboló tényezőnek tekinthető az Országgyűlés által sürgős tárgyalással,⁸²⁹ valamint a kivételes eljárásban⁸³⁰ elfogadott törvények magas száma, ezek jelentőségére is tekintettel. Beszédes, hogy például az ún. plakát törvényre, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) alapítványainak státuszát rendezni hivatott és utóbb az Alkotmánybíróság által megsemmisített jegybank törvény módosítására, a felsőoktatási törvényt módosító ún. Lex CEU vagy az egyetemi kancellári pozíció bevezetését lehetővé tevő törvényt módosítás plenáris ülésen történő általános vitájára csupán néhány órát szánt az Országgyűlés. Migrációs válsághelyzet idején természetesen indokolt lehet a technikai határozat lehetővé tevő törvényt módosítások kivételes eljárásban történő tárgyalása, de ez például a Nemzeti Kulturális Tanácsot létrehozó és a színházak fenntartási, finanszírozási viszonyait átalakító 2019. év végi salátatörvény csomag esetében⁸³¹ nehezen indokolható. A személyre szabott

⁸²⁸ <https://njt.hu/jogszabaly/2022-10-04-00> (letöltés: 2022.09.12.)

⁸²⁹ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről (Hsz.) 60. §

⁸³⁰ Hsz. 61. §

⁸³¹ Az Országgyűlés kivételes eljárásban 2019. december 11.-én szedán fogadta el a 2019. december 9-én hétfőn benyújtott törvényjavaslatot a *Nemzeti Kulturális Tanácsról, a kultúrstratégiai intézményekről, valamint egyes kulturális vonatkozású törvények módosításáról*, ezt pedig nem előzte meg átfogó, például az érintett színházak jelentős részét fenntartó települési önkormányzatokat is bevonó társadalmi egyeztetés.

törvényhozás, a Lex Szapáry, a Lex Patyi,⁸³² vagy a korábbi és a jelenlegi győri polgármesterekről elnevezett Lex Borkai és Lex Dézsi,⁸³³ illetve az egyetemi végzettség hiányában ifjúsági helyettes államtitkári kinevezést lehetővé tevő Lex Rác⁸³⁴ sem erősíti a joguralmat, ahogy az egyéni képviselői indítványok tömeges benyújtásán alapuló ún. frakciókormányzás sem, melynek intenzitása és jelentősége a 2014-2018 közötti kormányzati ciklustól kezdve szerencsére csökkent a második Orbán-kormány időszakához képest.⁸³⁵ A probléma nem azzal van, ha rendkívüli helyzetekben sürgős tárgyalással, illetve kivételes eljárással fogadja el a kormány törvényjavaslatait az Országgyűlés, vagy, ha kivételes esetekben egyediesített törvényeket hoznak, hanem a jogbizonytalansággal a jogállamiság abban az esetben sérülhet, ha a rendkívüli kodifikációs megoldások mindennapossá válnak, a jogalkotás mennyisége, valamint intenzitása pedig a lerontja a törvények értelmezhetőségét, koherenciát, egyszerűen a mennyiségi túlszabályozás a minőségi jogalkotás rovására megy.⁸³⁶ Erdős Csaba aktustani megközelítésben, az Alkotmánybíróság releváns esetjogát vizsgálva kategorizálja annak lehetőségeit, hogy milyen esetekben minősíthető az egyedi döntések normatív jogszabály formájában történő kibocsajtása alkotmányellenesnek, mivel a személyre szabott jogalkotás leronthatja az adott jogszabály normativitását, és ezáltal a jogbiztonság, illetve a jogbiztonságot részelemeként tartalmazó jogállamiság színvonalának romlásához vezet. Erdős Csaba megállapítja, hogy a szervezetalakítási szabadság része lehet, hogy az alkotmányos szinten nem említett kormányzati szerveket normatív aktussal, adott esetben törvénykezdeményezéssel hozzanak létre, mely az adott szerv vezetőinek mandátumára is kiterjed.⁸³⁷ Nagyobb problémát jelent Erdős Csaba tipizálását követve, amikor a szervezetalakításra a „politikai zsákmányelv” alkalmazásában jegyében kerül sor, azaz egy korábban megválasztott tisztségviselő mandátumát megrövidítve egy újabb kormányzati vezetés a parlamenti többségét kihasználva normatív úton távolítja el a korábbi vezetőt, hogy az adott tisztséget „megkaparintva”, azt saját kinevezettjével tölthesse be. Erdős megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság mandátumvédelmi hajlandósága hanyatlást mutat, hiszen míg korábban a testület csak az alkotmányos szinten nem rögzített kormányzati intézmények

⁸³² 2018. évi XXXV. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról

⁸³³ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló T/9284. számú törvényjavaslat

⁸³⁴ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény

⁸³⁵ SÁRKÖZY Tamás: *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban- Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás: a harmadik Orbán-kormány 2014-2018*. Budapest: Park Kiadó, 2019. 271-274.

⁸³⁶ SÁRKÖZY (2019) i.m. 260.

⁸³⁷ ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2016. 150-151.

esetében látta lehetőségét a teljesen szabad szervezetalakításnak, illetve azt is megkövetelte, hogy fennálló jogviszonyokat retrospektív jogalkotással ne változtasson meg a kormányzati többség, addig a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyettesi tisztségének megszűnési okai, vagy pedig a Legfelsőbb Bíróság Kúriává történő átnevezése és átszervezése esetében már jócskán leszállította az alkotmányossági követelményeket.⁸³⁸ Erdős a harmadik kategóriába az ún. „lexeket” sorolja, azaz az „*általános szabályok alóli — kifejezett esetre vagy személyre alkotott — kivételképzést.*”⁸³⁹ Ennek „állatorvosi lovaként” a *lex Szapáry* néven elhíresült törvényt említi, mely Szapáry György bankár washingtoni nagyköveti kinevezésének érdekében felemelte a nagykövetekre vonatkozó nyugdíjkorhatárt azzal az indoklással, hogy jelentős szakmai tapasztalattal és gyakorlattal rendelkező személyek láthassák el külképviseleti misszióvezetői feladatokat, ugyanakkor például a bírák esetében nem került sor a nyugdíjkorhatár megemelésére, pedig az ő esetükben is kiemelkedő közérdek lehet a jelentős tapasztalat és gyakorlat. Jelentős probléma, hogy az egyszeri személyre szabott jogalkotásnál nem valósul meg a normativitás elengedhetetlen feltételeként a jogalkalmazás ismétlődése, ennek jövőbeli kizárhatósága ugyanakkor teoretikus, így nehezen vizsgálható alkotmányossági szempontból. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért a jogegyenlőség szempontjából lenne lehetősége annak vizsgálatára, hogy a jogalkotói szándékot nézve a személyre szabott jogalkotás mennyiben valósít meg a jogalkotó hatalommal való visszaélést, megsértve az egyenlő bánásmódot és a jogegyenlőséget.⁸⁴⁰

Ugyanakkor elismerendő, hogy a gyorsreagálású voluntarista jogalkotást preferáló válságkormányzás közepette 2010 után minőségi és megfontolt kodifikációs munka is zajlott az igazságügyi tárca koordinálásával, régi jogalkotási adósságok törlesztésével, olyan színvonalas anyagi és eljárásjogi kódexek elfogadásával, mint az új Polgári Törvénykönyv (Ptk.)⁸⁴¹ és polgári perrendtartás (Pp.),⁸⁴² az új Büntető Törvénykönyv (Btk.)⁸⁴³ és büntető eljárásjogi kódex (Be.),⁸⁴⁴ az új büntetés-végrehajtási kódex (Bv. tv.),⁸⁴⁵ illetve a megújult Munka Törvénykönyve (Mt.)⁸⁴⁶ és a nemzetközi magánjogról szóló törvény,⁸⁴⁷ vagy éppen a

⁸³⁸ Uo. 157-164.

⁸³⁹ Uo. 150.

⁸⁴⁰ ERDŐS (2016) i.m. 164-167. és 172-173.

⁸⁴¹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

⁸⁴² 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

⁸⁴³ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)

⁸⁴⁴ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (Be.)

⁸⁴⁵ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (Bv tv.)

⁸⁴⁶ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.)

⁸⁴⁷ 2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról (Nmjtv.)

sokat vitatott Ket.-et felváltó Általános Közigazgatási Rendtartás (Ákr.)⁸⁴⁸ és a Közigazgatási Perrendtartás (Kp.)⁸⁴⁹. Mindezzel alig nyolc év leforgása alatt a büntetőjog, a polgári és kereskedelmi jog, a munkajog, a közigazgatási eljárásjog, valamint a nemzetközi magánjog legfontosabb kódexei is újrakodifikálásra kerültek, a joganyag megváltoztatásával együtt pedig sok, eredetileg még a rendszerváltás előtt elfogadott jelentős kódex is hatálytalanná vált. Ezért sem mondhatóak igaznak és méltányosnak azok a kritikák, hogy a magyar jogalkotás színvonala általános értelemben és minden tekintetben jelentős hanyatlásnak indult volna 2010-es kormányváltást követően.⁸⁵⁰

Azt is fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az adminisztratív állam tipológiájával is körülírt állami túlszabályozás és az öngerjesztő bürokrácia jelenségei egyáltalán nem tekinthetők hazai sajátosságnak. A terrorizmus elleni háború vagy a 2008-as nagy világgazdasági válság kezelésére hivatott intézkedések nyomán George W. Bush és Barack Obama elnöksége idején is egyre kiterjedtebbé vált a szövetségi állami beavatkozás az állampolgárok privát személyi és tulajdoni jogviszonyaiba. Ez újabb és újabb szövetségi ügynökségek felállítását, valamint egyre szerteágazóbb és követhetlenebb szabályozási környezet kialakítását vonta maga után, több ezer oldalas törvényekből és azok végrehajtási rendeleteiből álló „jogszabály szörnyetegek” kreálásával. A párt- és kampányfinanszírozás vagy a pénzügyi szervezettel működésének minél átfogóbb szabályozási igénye a társadalmi közmorál, és a bevett, elfogadott, gyakran szokásjogi alapú standardok, szabványok hanyatlásával, felbomlásával is magyarázható, mint az egyre nagyobb mértékű állami intervenció és reguláció indoka.⁸⁵¹

A Fidesz-KDNP pártszövetség vezette kormány közjogi és politikai filozófiai felfogásában 2010 óta markánsan megjelenik a többségi demokráciát kifejező, demokratikus legitimitációval rendelkező jogalkotó és végrehajtó közhatalmi intézmények szembeállítását a klasszikus liberális gyökerű jogállamiság és a hatalommegosztási tan jegyében kreált alkotmányos intézményekkel.

⁸⁴⁸ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)

⁸⁴⁹ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)

⁸⁵⁰ Pl. Fleck Zoltán jogszociológus ilyen tartalmú véleményét (Magyar Narancs, 2018. március 29.) árnyalja, veti kritikái górcső alá SÁRKÖZY (2019) i.m. 264.

⁸⁵¹ Niall FERGUSON: *A tér és a torony- Hálózatok, hierarchiák és harc a globális hatalomért*. Budapest: Scolar Kiadó, 2019. 403-406.

Bár a Fidesz-KDNP kormányzását szokták a kereszténydemokrata, nemzeti konzervatív, keresztény jobboldali⁸⁵² vagy a jobboldali populista jelzőkkel is illetni, a közjogi felfogások szintjén mégis a szuverenista jelző a legérdekesebb és elemzésre alkalmas, hiszen a szuverenitás-párti vagy más néven szuverenista nézetrendszer a kortárs magyar jobboldali ideológusok számára is fontos identitásképző elemmé vált.⁸⁵³

Ez egyfajta felhatalmazási elmélet, melyben az adott választási rendszerben elért alkotmányozó többség a formális, jogi korlátok hiányában, tartalmi önkorlátozás és önmérséklet nélkül a törvényhozó hatalmat és a vele politológiai értelemben fúzióba lépő kormányzatot a politikai közösség többségi támogatásának birtokában és annak érdekeit vélelmezve szinte bármilyen lépésre feljogosíthatja. Álláspontjuk szerint a demokrácia inkább legyen a többség diktatúrája, mintsem a demokratikus legitimációval rendelkező országgyűlési többség és az e többség által megválasztott kormányzatot korlátozó jurisztokrácia, bírói és alkotmánybírói establishment uralma.

Azt tartják, hogy a politikai közösséget reprezentáló szuverén nemzetet az annak döntési szabadságát korlátozó belső és külső ellenfelekkel szemben is szükséges megvédeni. Álláspontjuk szerint, ugyan formailag szükséges tiszteletben tartani és végrehajtani az Alkotmánybíróság döntéseit, de az országgyűlési többség által elfogadott törvényeket, esetleg az országgyűlési többség által támogatott kormány által kiadmányozott rendeleteket megsemmisítő alkotmánybírói normakontroll eljárás adott esetben antidemokratikus lehet, mert a politikai többség szuverén akaratát demokratikus legitimáció hiányában, jogi úton korlátozza. Ezért kerülhetett sor az Alkotmánybíróság hatásköreinek költségvetési, pénzügyi tárgyú korlátozására egy 2010-es alkotmánymódosítással, mely adósságfék szabályozás az új Alaptörvénynek is része maradt⁸⁵⁴ és ebből következően került megszüntetése az *actio popularis* jogintézménye is az Alkotmánybíróságról szóló 2011-es új törvényben. Megfigyelhető az a tendencia is, hogy míg 1990-2010 között az Alkotmánybíróság elsősorban az országgyűlési törvényhozás és a rendeleti jogalkotás kontrollját jelentette, 2011 után jelentős mértékben megnövekedett az olyan ún. valódi alkotmányjogi panasz indítványok

⁸⁵² Az amerikai Christian Right magyar megfelelőjeként.

⁸⁵³ Pl. Békés Márton erről így ír: „*Ma nem elsősorban a jobboldal és a baloldal között zajlik a küzdelem, hanem azok között, akik hisznek a nemzetállamokban, a határok fontosságában, a család és a munka értékében, és azok között, akik nem. A fő frontvonal a nemzeti, demokratikus erők és nemzetközi, antidemokratikus erők között húzódik. A nemzeti szuverenitás és a népszuverenitás összekapcsolódott egymással: ennél nincs erősebb gátja a globalizációnak.*” Ld. bővebben BÉKÉS Márton: *Fordul a szél*. Budapest: Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019.

⁸⁵⁴ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

száma, ahol a panaszos jogszabályokat nem támad, hanem csak egyedi bírósági határozatok alaptörvény-ellenességét vélelmezi. Ezzel az Alkotmánybíróság „negatív törvényhozóból” egyre inkább egy olyan rendkívüli jogorvoslati fórummá kezd válni, mely a rendes bírósági rendszer összes szereplőjének és szintjének, így a klasszikus legfelsőbb bírósági feladatokat ellátó Kúria egyedi határozatait, és minden más bírósági végzést, határozatot is megsemmisíthet alkotmányossági érvek alapján. A valódi alkotmányjogi panaszok magas száma, valamint a köztársasági elnöki előzetes normakontroll jogintézményének gyakorlatban történő nem alkalmazása, illetve az, hogy a Kúria elnöke, az alapvető jogok biztosa vagy a legfőbb ügyész is viszonylag ritkán fordul utólagos normakontroll indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz,⁸⁵⁵ azt eredményezi, hogy a testület egyre inkább a bírósági határozatok, mintsem az Országgyűlés által elfogadott törvények kontrollszervévé vált, melyet csak az egyedi normakontroll eljárásra irányuló bírói kezdeményezések lehetnek képesek valamelyest ellensúlyozni.⁸⁵⁶

Akként is értelmezhető, hogy kormányzati kezdeményezésre az Országgyűlés „tehermentesítette magát”, ugyanis a parlamenti többség bíróságokkal szembeni konfliktusában nem szükséges feltétlenül törvénymódosításhoz nyúlnia, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányozó Alaptörvény értelmezését teszi magáévá, és így ellenőrzi, esetenként bírálja felül az igazságszolgáltatást, a rendes bíróságok által meghozott egyedi határozatokat.⁸⁵⁷

A valódi alkotmányjogi panasz intézmények a magyar jogrendbe, kormányzati kezdeményezésre történő bevezetése tehát szándékoltan az Alkotmánybíróság politikai hatalom feletti ellenőrzésének gyengülését okozta, azaz a testület a hatáskörváltás miatt jogilag, a valódi alkotmányjogi panasz indítványok jelentős száma kiváltotta megnövekedett ügyteher okán pedig gyakorlatilag is kevésbé lehet az országgyűlési többség akaratának korlátja.⁸⁵⁸

Az országgyűlési többség és a kormányzat Alkotmánybírósággal való konfliktusának leképeződése volt 2010 és 2014 között ún. felülalkotmányozás jelensége, azaz az

⁸⁵⁵ Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés

⁸⁵⁶ Abtv. 25.§

⁸⁵⁷ VISSY Beatrix: A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata, mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina-SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest: HVG-ORAC, 2015. 355-358.

⁸⁵⁸ VISSY i.m. 351-355.

Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet kimondó és az adott törvényhelyet megsemmisítő határozata után e törvényi szabályozás beemelése az Alaptörvénybe. Ezzel az eszközzel Országgyűlés a második Orbán-kormány idején három alkalommal is élt. A folyamat betetőzését az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek (Ár.) ombudsmani utólagos normakontroll iránti indítvány alapján történő megsemmisítése jelentette, melyről a testület előzetesen megállapította, hogy az nem képezi formailag az Alaptörvény részét, így alkotmányossági vizsgálat tárgyává tehető.⁸⁵⁹ Az Alaptörvény negyedik módosításában aztán az Átmeneti rendelkezések és több más, korábban megsemmisített törvényi normák egyes rendelkezései⁸⁶⁰ is visszaköszöttek, mindemellett pedig ez a módosítás kimondta azt is, hogy az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozatai mind hatályukat veszítik,⁸⁶¹ így azokra közvetlenül nem lehet hivatkozni az újabb alkotmánybírósági határozatok indokolásaiban. Igaz, a testület kreatív módon ezután megoldotta, hogy a 2012 előtt hozott és az alkotmánybírósági esetjog addig integráns részét képező határozataira is hivatkozni tudjon abban az esetben, ha a korábban értelmezett Alkotmány passzusai egyezőséget mutatnak az Alaptörvény rendelkezéseivel.⁸⁶²

Stumpf István értékelése szerint az Alaptörvény negyedik módosítását követően a rendszerváltás utáni két évtizedet jellemző alkotmánybírói aktivizmus helyébe a parlamenti szupremáciára épülő politikai aktivizmus lépett, melynek biztosítéka a kormányzó pártszövetség kétharmados alkotmányozó többsége az Országgyűlésben, ez pedig a „láthatatlan alkotmány” koncepciójának érvényesítését is kizárja az alkotmánybírói jogértelmezés során.⁸⁶³ Más megfogalmazásban, a jogi konstitucionalizmus rendszerváltás utáni dominanciáját felváltotta a politikai konstitucionalizmus elsőbbsége, ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy szemben a rendszerváltás utáni két évtizeddel, már nem az alkotmánybírói jogértelmezés és jogfejlesztés tereli korlátok közé a törvényhozást, hanem éppen

⁸⁵⁹ ERDŐS Csaba: Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein In GÁRDOS-OROSZ és SZENTE i.m. 317-318.

⁸⁶⁰ Például a *családok védelméről* szóló 2011. évi CCXI. törvény 7.-8. §-ában szereplő családdefiníciót az Alkotmánybíróság önkényesen meghatározottnak és túl szűkre szabottnak találta, ezért a 43/2012 (XII.20.) AB határozat megsemmisítette azt. Ez a családdefiníció ugyanakkor az Alaptörvény negyedik módosításakor az alkotmányos normaszöveg részévé vált [az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése]

⁸⁶¹ Alaptörvény, Záró és egyes rendelkezések 5. pont: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

⁸⁶² Ld. erről bővebben a 13/2013. (VI.17.) AB határozatot.

⁸⁶³ STUMPF István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változása 2010-től. Bírói aktivizmus, parlamenti szupremácia. In STUMPF István: Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás. Budapest: Gondolat Kiadó-Társadalomtudományi Kutatóközpont. 2020.122. és 129-132.

ellenkezőleg, az alkotmányozó többséggel rendelkező kormányzó pártszövetség képes és kész is az Alkotmánybíróság hatásköreit korlátozni, illetve az alkotmányértelmezést orientálni az Alaptörvény módosításával, egyrészt az eljárásjogi, hatásköri szabályok megváltoztatásával, másrészt pedig a „felülalkotmányozás” eszközével.⁸⁶⁴

A Fidesz-KDNP pártszövetség vezette kormány és a bíróságok vezette konfliktus tehát egyfajta szuverenitásharcként is értelmezhető, mely nemcsak a bírói nyugdíjkorhatár kérdésében, a bírósági igazgatás 2011-es reformjában, az Országos Bírósági Hivatal első elnökeként Handó Tünde és az Országos Bírói Tanács közötti csatározásokban vagy a Kúriától elkülönülő Közigazgatási Felsőbíróság Alaptörvényben rögzített, majd a nyolcadik Alaptörvény módosítással annulált felállításában⁸⁶⁵ érhető tetten, hanem a jogértelmezés és a jogalkalmazás kapcsán felmerülő vitákban is. A 2018-as országgyűlési választásokat követően ismét alkotmányozó felhatalmazást kapó kormánytöbbség az Alaptörvény hetedik módosításával⁸⁶⁶ a bírósági jogalkalmazás zsinórmértékéül a teleologikus értelmezést állította fel, amikor deklarálta, hogy *„a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”*⁸⁶⁷ Az Alaptörvény 28. cikke a jogalkalmazás kapcsán általános érvennyel bevezette a józan ész, és *„a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt”*, mint a teleologikus értelmezés vezérfonalait. A teleologikus bírósági jogalkalmazás követelménye Alaptörvénybe foglalásának célja minden bizonnyal az volt, hogy beszűkítse, korlátok közé szorítsa a kreatív, ám esetenként széttartó bírói jogértelmezés és jogfejlesztés lehetőségeit, mely jogpolitikai eszköz bizonyította az országgyűlési többség és a kormányzati jogalkotók mély bizalmatlanságát általánosságban a bírakkal és szinte a teljes rendes bírósági szervezetrendszerrel szemben.⁸⁶⁸

⁸⁶⁴ STUMPF István: Állam és alkotmányosság a járvány hálójában In i.m. 244-247.

⁸⁶⁵ Ld. Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=217137.376288 (letöltés: 2020.03.20.)

⁸⁶⁶ Ld. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 8. cikk http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=209038.356015 (letöltés: 2020.03.20.)

⁸⁶⁷ Alaptörvény 28. cikk

⁸⁶⁸ SÁRKÖZY (2019) i.m. 282-283.

V.8. Népszuverenitásból eredő felhatalmazási doktrína és nemzeti szuverenista jogértelmezési harc a nemzetközi jogfejlesztési törekvésekkel szemben – Varga Csaba, Pokol Béla és Varga Zs. András hatása a szuverenista közjogi felfogására

Érdeemes áttekinteni, hogy milyen elméleti háttere van a 2010 után Orbán-kormányok szuverenitás alapú és decizionista szerepfelfogásának.

Közjogi felfogás terén a Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER) belső legitimitását, politikai felhatalmazását a népszuverenitás elvéből meríti, melyet az európai közösségi és külkapcsolatokban összekapcsol a nemzeti szuverenitás védelmével, másképpen fogalmazva tetszőlegesen használja fel Jean Bodin, Jean-Jacques Rousseau és Carl Schmitt egyes doktrínáit az adott helyzethez igazított, korszerűsített formában. A NER a kortárs magyar közjogászok közül pedig Pokol Béla, Varga Csaba és Varga Zs. András teoretikai munkásságából merített, melyekben közös az univerzálisan alkalmazható jogállami doktrína elvetése, valamint a regionális és nemzetközi bírói fórumok jogfejlesztő tevékenységének határozott kritikája.

Tényszerű, hogy a második világháború után kialakult világrendben a nemzetközi és regionális emberi jogi egyezmények, illetve azok kiegészítő jegyzőkönyvei mellett egyre jelentősebb a különböző nemzetközi és regionális bírói fórumok jogfejlesztő tevékenysége, mely nemcsak a releváns emberi jogi egyezményeket értelmezi, hanem az ítélkezési gyakorlat során a kiterjesztő, joghézagokat kitölteni hivatott jogértelmezés sokszor új doktrínákat is konstituál. E körben említhetjük az ENSZ Alapokmánya által 1945-ben létrehozott, hágai székhelyű Nemzetközi Bíróság (ICJ)⁸⁶⁹ vagy a 2002-es alapítású, szintén Hágában létrejött Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC)⁸⁷⁰ jogfejlesztő tevékenységét. Ám a magyar jogrendszer egészére jóval jelentősebb hatással van az Európa Tanács (ET) keretében elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményének érvényesülését kikényszeríteni hivatott, 1950-ben strasbourg-i székhellyel létrehozott Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB),⁸⁷¹ valamint a luxembourgi székhelyű, 1952-ben alapított Európai Unió Bírósága (EUB),⁸⁷² mely az előzetes döntéshozatali eljárások során a tagállami nemzeti bíróságok kérésére értelmezi az uniós

⁸⁶⁹ Hivatalos angol és francia nyelvű elnevezése: International Court of Justice/ Cour internationale de justice

⁸⁷⁰ Hivatalos angol és francia nyelvű elnevezése: International Criminal Court/ Cour pénale internationale

⁸⁷¹ Hivatalos angol és francia nyelvű elnevezése: European Court of Human Rights/ Cour européenne des droits de l'homme

⁸⁷² Hivatalos angol és francia nyelvű elnevezése: Court of Justice of the European Union/ Cour de justice de l'Union européenne

jogot, illetve ez a tagállamok alapító szerződésekből fakadó kötelezettségei kikényszerítésének végső fóruma, amikor a kötelezettségszegési eljárások peres útra kerülnek az Európai Bizottság és a tagállamok közötti jogviták során. Nem feledkezhetünk meg az Európa Tanács (ET) alkotmányjogi tanácsadó testületeként működő Velencei Bizottság egyre jelentősebb befolyásáról sem, mely testület állásfoglalásait az Európai Unió (EU) szervei is több alkalommal igénybe vették, például a magyar Alaptörvény, illetve a médiaszabályozás értelmezése során.⁸⁷³

A nemzetközi és regionális bírói fórumok e jogfejlesztő, jogkiterjesztő tevékenységét a szuverenista jogi felfogás, melyet többé-kevésbé, és egyre teljesebb mértékben a Fidesz-KDNP vezette kormányzat is oszt, a bírói aktivizmus vagy egyenesen a globális jurisztokrácia túlkapásainak tekinti, elvitatván a nemzetközi és regionális bírói fórumok jogfejlesztő tevékenységének legitimitását, mely véleményük szerint nem következik az e bírói fórumokat megalapító nemzetközi egyezményekből, éppen ezért az esetjogi ítélkezésben fellelhető bírói jogfejlesztés egyszerre valósít meg hatáskörtúllépést és a részes államok nemzeti jogrendjébe történő illegitim intervenciót.

A nemzeti különállást és a szuverenista jogfelfogást a rendszerváltás korának westernizációs mámorában egyfajta „első fecskéként” képviselő, neves nyugati felsőoktatási intézményekben, így például az amerikai Yale Egyetemen is vendégoktató Varga Csaba jogfilozófus közéleti befolyása elsősorban az 1980-as és '90-es években volt jelentős. Az 1980-as években az ELTE jogi karán oktatott, a Bibó István Szakkollégium tanáraként pedig a Fidesz számos alapító tagját, így például az Alaptörvény kodifikációjában jelentős mértékben közreműködő Szájer Józsefet is mentorálta,⁸⁷⁴ a rendszerváltás után pedig az első szabadon választott kormány miniszterelnöke, Antall József tanácsadójaul szegődött, az igazságtétel harcos híveként és a Sólyom László által vezetett Alkotmánybíróság „láthatatlan alkotmány” felfogásának kérlelhetetlen kritikusaként.⁸⁷⁵

⁸⁷³ Ld. bővebben KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog fejlesztésének lehetőségei és korlátai a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában*. Budapest: PPKE-JÁK 2010.

⁸⁷⁴ SEPSI Tibor: Hart to handle – Szájer és a bíbósok jogfilozófiai kedvence. Átlátszó. hu, 2014. 05.22. <https://szakirodalom.atlatszo.hu/2014/05/22/hart-to-handle-szajer-es-a-bibosok-jogfilozofiai-kedvence/> (letöltés: 2020.04.17.)

⁸⁷⁵ VARGA Csaba: A rendszerváltozás sorsfordító évei (Antall József miniszterelnök –egy valahai jogfilozófus munkatárs szemével), *Pázmány Law Working Papers*. 2014/19. http://plwp.eu/docs/wp/2014/2014-19_Varga.pdf (letöltés: 2020.04.17.)

Varga Csaba már az átmenet évtizedében kétségeit fejezte ki a magyarországi és kelet-közép európai rendszerváltások demokratikus jogállami átmenetének esélyeit illetően. Álláspontja szerint a jogállami átalakulás azon okból vált féloldalassá és ellentmondásoktól terhessé Magyarországon, mert az adaptálás, a helyi viszonyokra történő alkalmazás és a meglévő politikai és szociológiai, társadalmi viszonyokkal szembeni empátia nélkül egy az egyben átvették a nyugat-európai, elsősorban német, kisebb részben angolszász hatalommegosztás és jogállamiság doktrínáját, mely így a második világháború után megszakadt magyar történeti alkotmány hagyományához sem tud szervesen kapcsolódni. Véleménye szerint alkotmányos konvenciók, és fejlett közjogi kultúra hiányában a magyar jogrendbe a nyugati alkotmányos jogállamokból átvett intézmények így gyökértelenek maradtak, a jogállamiság eszményének pedig türelmetlenül, a fokozatosság és a tágabb kontextus figyelembe vétele nélkül kívántak megfelelni az 1990-es évek Magyarországnak.⁸⁷⁶ Varga Csaba a rendszerváltás jogállami átmenetéből éppen a rendszerszerűséget hiányolta, véleménye szerint a társadalmi folyamatokba történő intervenció partikulárisan, mindenféle közösségi tervezés nélkül zajlott le, az irányát pedig az egyoldalú liberalizáció jellemezte. A jó szándékú piaci és jogállami reformok, a dereguláció, a liberalizáció és a privatizáció könnyen oligarchikus vadkapitalizmus kialakulását eredményezhetik. Szerves és kiegyensúlyozott fejlődés helyett gyors jogváltás történt, miközben a történeti fejlődés és a társadalom szerkezete teljesen eltérő azoktól a nyugat-európai országokétól, mindenekelőtt Franciaországétól, az Egyesült Királyságtól és a német nyelvű államokétól, melyekben a jogállamiság doktrínája kifejlődött és meghonosodott a hatalommegosztás által korlátozott alkotmányos kormányzás gyakorlata. Álláspontja szerint a jogállamiság nem gyökeresedhet meg a gyors revolúció, hanem csak a szerves fejlődés, jogi evolúció által. A demokrácia, alkotmányosság és a jogállam szerinte csak olyan hívószavak, szlogenek, melyek az adott történelmi szituációban és közjogi, politikai kultúrában lezajló küzdelmek által válhatnak hívószavakból az egész jogi kultúrát átszövő eszménnyé.⁸⁷⁷ A rendszerváltás után három évtizeddel ezek a meglátások bizonyos fokig prófétainak tekinthetőek és részben magyarázhatják a harmadik köztársaság alkotmányos rendszerének kudarcát, melyek elvezettek a Nemzeti Együttműködés Rendszeréhez (NER) és egy új Alaptörvény kodifikálásához. Varga Csaba ugyanakkor erőteljes jogi szuverenista, nacionalista pozíciót foglal el, amikor a szovjet megszállással együtt járó totális kommunista diktatúrához hasonlítja a rendszerváltás folyamatát, melynek

⁸⁷⁶ VARGA Csaba: *Jogállami Átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések*. Budapest: PPKE-JÁK, 1998. 55-58.

⁸⁷⁷ VARGA Csaba i.m. 185-186.

során álláspontja szerint arrogáns módon a kelet-közép európai országokra oktrojálták az angolszász szabad versenyek kapitalizmust, a liberális demokrácia nyugati doktrínáit és a jogi-történelemfilozófiai univerzalizmust. Mindezt, véleményem szerint erős aránytévesztéssel ahhoz hasonlítja, mint amikor a győztes szövetségesek felülről vezérelve bevezették a nyugati típusú liberális demokrácia intézményeit a második világháborúban legyőzött Japánban és Németországban. A liberális demokrácia világméretű győzelmét és a történelem végét hangoztató Fukuyama kritikája a jelenből visszatekintve helytállónak bizonyult. Ugyanakkor Varga Csaba kritikáját áthatotta a korszellem, jelesül a szerző mély társadalmi konzervativizmusa, és az ebből fakadó megvetése az 1990-es évek szociálliberális társadalmi változásaival, valamint ebből következően a nyugati mintára hazánkban is intézményesült, a különböző kisebbségek pozitív diszkriminációját és esélyegyenlőségét biztosítani hivatott jogi megoldásokkal szemben, melyet kortárs hóbortnak és a nyugati minták egyoldalú utánzásának tekintett.⁸⁷⁸

Pokol Béla saját önjellemzésében is szuverenista jogi alapállását azzal indokolja, hogy nézete szerint az európai kontinens demográfiai összeomlás elé néz a XXI. század második felében,⁸⁷⁹ mely a kelet-közép európai országokat már a század harmincas éveiben sújthatja és ez Európa egyidejű „*iszlamosodása*” mellett a „*magyar állami szuverenitás eltűnési lehetőségével fenyeget*”. Ezzel indokolja mély ellenszenvét az európai jogegységesítési törekvésekkel szemben, melyek álláspontja szerint egy európai föderáció létrehozását hivatottak megalapozni.⁸⁸⁰ Pokol írásaiban keveredik a jogfilozófiai szemlélet a politológia és a szociológia társadalomtudományi megközelítéseivel, ám közös bennük, hogy Rousseau népszuverenitás tanának radikális demokrata ideológiai alapállásából levezetvén állítja szembe a nemzeti szuverenitás eszméjét különböző, általa feltételezett univerzalista és globalista törekvésekkel szemben. Alkotmánybíróként is úgy látja, hogy az amerikai eredetű alkotmánybíráskodás⁸⁸¹ amerikai kormányzati ösztönzésre elsőként az 1949-ben megalakult nyugatnémet Német Szövetségi Köztársaságban (NSZK), a szélsőjobboldali rezsimektől megszabadult Portugáliában, Spanyolországban és Latin-Amerikában, majd az 1990-es években a kommunista totalitárius diktatúrákat többnyire békés rendszerváltások útján

⁸⁷⁸ VARGA Csaba i.m. 177-184.

⁸⁷⁹ Ld. bővebben POKOL Béla: *Európa végnapjai. A demográfiai összeomlás következményei*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2011.

⁸⁸⁰ POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, Politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2014. 71-73.

⁸⁸¹ Az alkotmánybíráskodás kialakulásában a fősodorbeli véleményekkel szemben Hans Kelsen munkásságát és ebből fakadóan a rendes bírósági szervezetrendszerrel elkülönült osztrák (1920), majd a csehszlovák (1921) alkotmánybíráskodások megalakulásának jelentőségét nem értékeli sokra.

megdöntő Kelet-közép Európában is egy jurisztokratikus kormányforma kialakulását eredményezte.⁸⁸² Pokol véleménye szerint az alkotmánybíróságok széleskörű, a jogszabályok általános normakontrolljára irányuló hatáskörei, különösen az *actio popularis* jogintézményének biztosítása esetén olyan mértékben korlátozzák a demokratikus jogállamot, mely kiüresíti a törvényhozás és a kormány működését, csorbítván a választásokon kifejezésre jutó népakaratot, teret engedve az általa jurisztokráciának nevezett bírói hatalom, különösen az alkotmánybírók önkényes jogértelmezéséhez. Szerinte az előzetes normakontroll lehetősége és az, ha előzetes bírósági eljárás nélkül megsemmisíthet az alkotmánybíróság egy jogszabályt, az olyan mértékig átpolitizálja az alkotmánybíráskodást és üresíti ki a törvényhozás lehetőségeit, hogy csak félpármentarizmusról beszélhetünk, mely a francia félpreszidenciális köztársaságban előforduló kohabitációhoz hasonló helyzetet idézhet elő, csak a jurisztokratikus kormányforma esetén nem a parlamentnek is felelős kormány és a köztársasági elnök, hanem a törvényhozás és a kormány, valamint a másik oldalon az alkotmánybíróság között valósulhat meg a hatalommegosztás.⁸⁸³ Pokol álláspontja szerint az alkotmánybírósági precedensjog, mely az értelmezés segítségével jogot fejleszt és kitölti az egyes alkotmányhelyek általános jogelvi generálklauzuláit, illetve nem túl világos megfogalmazásait, egy pszeudo-alkotmány létrejöttéhez vezethet, mely leronthatja az alkotmányozó hatalomnak az írott alkotmányban kifejezésre juttatott eredeti jogalkotói szándékát. Szociológiai megközelítésében ennek okát abban véli felfedezni, hogy a specializált bírósági szervezetrendszerből rekrutálódott alkotmánybírák nehezen sajátítják el az alkotmánybíráskodáshoz szükséges generalista látásmódot, ezért ki vannak szolgáltatva az európai alkotmánybíróságok kormányváltásoktól függetlenül állandó törzskarainak, akik védik a megelőző alkotmánybírósági precedensjogot, mint pszeudo-alkotmányt. Ez pedig a jelentős ügyteherrel kombinálva a legtöbb alkotmánybírárt megakadályozza a szuverén alkotmányértelmezésben és a kialakult precedensjog „felülírásában”.⁸⁸⁴

Pokol Béla jurisztokrácia teóriája a globalizmussal szembeni erős gyanakvással vegyül. Meglátása szerint a nyugati világban az elmúlt évtizedekben banki-pénzügyi nagytőkés csoportok vették át a háttérből az államélet irányítását, mely elvezetett a 2008-as nagy pénzügyi-gazdasági világválsághoz. Ez pedig a demográfiai válsággal és a kontinens iszlamizációjával, a muszlim vallású tömegek növekvő bevándorlásával együtt az európai

⁸⁸² POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Pázmány Law Working Papers*. 2016/8. 3.

⁸⁸³ POKOL (2016) i.m. 5-7.

⁸⁸⁴ POKOL Béla: A jurisztokratikus állam felemelkedése. *Pázmány Law Working Papers*. 2017/1. 5-9.

közvélemény számára egyértelművé tette a második világháború után egymást váltva regnáló nagy balközép és jobbközép néppártok, Pokol szavaival élve az establishment súlyos kudarcát. A jogfilozófus alkotmánybíró meglátása szerint ugyanakkor a jurisztokrácia, az alkotmánybírák és a bíróságok összefonódott, érdekeiben és értékeiben egy irányba húzó rétege a nemzeti politikába beavatkozva megakadályozhatja a bal- és jobbközép pártokat felváltó populista anti-establishment erők választások útján történő térfoglalását, mely súlyos demokratikus deficitet eredményezne. Példaként Lengyelországot hozza fel, ahol a 2015-ben választási győzelmet arató jobboldali radikális Jog és Igazságosság (PiS) programjának megvalósítását a bírói kar és az előző kormányzatok parlamenti többsége által megválasztott alkotmánybírák akadályozták, megvalósítván egy általa „jurisztokratikus visszaélésnek” nevezett konfliktust.⁸⁸⁵ Pokol Béla értékelése szerint ugyanakkor a nemzetközi jog „alkotmányjogiasításának” akaratlagos tendenciája volt megfigyelhető az elmúlt évtizedekben, a nemzetállamok felett pedig olyan szervezetek stabilizálják a globális világrendet, mint a Nemzetközi Valutalap (IMF), a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) vagy a Világbank.⁸⁸⁶ Ennél is problematikusabbnak látja az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) bírói jogfejlesztő tevékenységét és azt, hogy az 1990-es években a magánszemélyek és nem kormányzati szervezetek is lehetőséget kaptak saját államuk perlésére az EJEB előtt. Álláspontja szerint az EJEB a nemzetközi szerződésekről szóló bécsi egyezmény kiterjesztő felhatalmazását alapul véve expanzív módon átértelmezi az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE), mely szembemegy a szerződő részes államok szándékaival is.⁸⁸⁷ Pokol hipotézise szerint létezik egy globális alkotmányoligarchia, mely az Európai Egyesült Államokat kívánja létrehozni, és ennek eszköze volt az Európai Unió alkotmányának a 2000-es években elbukott kísérlete is. Nézete szerint az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó szerve, a Velencei Bizottság is időnként a globális alkotmányoligarchia részeként tevékenykedik, az Európai Unió „*egyes domináns hatalmi körei*”, például az Európai Parlamentben és az Európai Bizottságban a Velencei Bizottságnak a 2011-es magyar alkotmányozással kapcsolatban megjelent tanácsadó véleményét a magyar kormányzattal szembeni támadásra használták fel. Meglátása szerint a demokratikus felhatalmazással rendelkező nemzeti törvényhozások és kormányok szuverenitása alapvető veszélyben van a formálódó globális alkotmányoligarchia által.⁸⁸⁸

⁸⁸⁵ Pokol (2016) i.m. 7-8.

⁸⁸⁶ POKOL (2014) i.m. 58-59.

⁸⁸⁷ POKOL (2014) i.m. 51-56.

⁸⁸⁸ POKOL (2014) i.m. 64-68.

Álláspontom szerint Pokol Béla elemzéseiben legitim módon mutat rá a Kant individuális morálfilozófiája nyomán Jürgen Habermas által kidolgozott deliberatív demokráciaelmélet mély elitizmusára és gyakorlati buktatóira vagy éppen alapjogok védelmének fundamentalista emberi jogi ideológiává válásának veszélyeire,⁸⁸⁹ ahogy a „globális alkotmányjog” tételezése is a nyugati, zsidó-keresztény gyökerű kultúrkörben tételezett vágyvezérelt fikció és a nemzetközi bírói fórumok kiterjesztő jogfejlesztésének kritikája is legitim lehet.⁸⁹⁰ Az is tűpontos megfigyelés, hogy a perlési politizálás népszerűvé válása mennyire átideologizálta és pártossá tette a bírák kiválasztását vagy a Legfelsőbb Bíróság eseti döntéseinek megítélését az Egyesült Államokban,⁸⁹¹ ez azonban teszem hozzá, a szélesebb néprétegek számára is nemcsak politikailag átítatottá, hanem átélhetővé és azonosulásra képessé tette az amerikai alkotmányosság értelmezéséről szóló jogvitákat, melyet mi innen Magyarországról csak irigykedve figyelhetünk. A jurisztokratikus állam felemelkedéséről értekezni viszont nem reális a kormányzati hatalom kiterjesztésének és a rendkívüli válságkezelő jogalkotás mindennaposá válásának évtizedeiben. Ugyanakkor leginkább a marxizmus osztályalapú felfogását idézi az egy, hálózatba szerveződő, globális alkotmányoligarcháról értekezni, mely ösztöndíjak, alapítványok, „amerikai tanácsadók” és konferencia sorozatok segítségével, „gazdag bankár családotokkal” és a globális pénzügyi tőkével összefonódva a nemzetállami szuverenitás lebontására törekszik.⁸⁹² Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a második világháború pusztításai és a világegés során elkövetett súlyos emberiesség elleni és háborús bűncselekmények jövőbeli elkerülése érdekében fogadták el a legfontosabb emberi jogi deklarációkat, jöttek létre különböző regionális és nemzetközi bírói fórumok, és az Európai Unió jogelődjei. Fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Unió (EU) részes tagállamai az alapító szerződésekkel maguk mondtak le nemzeti szuverenitásuk gyakorlásának egy részéről és ismerték el az európai közösségi jog bizonyos másodlagos jogforrásainak (pl. rendeletek, irányelvek) közvetlen hatályát, illetve az egész európai közösségi jogfejlődés is a jogegységesülés irányába hatott az elmúlt évtizedekben. Pokol Béla gondolatmenetét ugyanakkor egyedivé teszi, hogy a klasszikus jogi pozitivizmus hívének tekinthető, aki az általános jogelvi deklarációkkal szemben hisz a minél tételesebb és aprólékos szabályokat kodifikáló normákban, melyek a szabad bírói jogértelmezést is szigorú keretek közé szorítják,

⁸⁸⁹ POKOL (2017) i.m. 16-18.

⁸⁹⁰ POKOL (2014) i.m. 51. és 58.

⁸⁹¹ POKOL (2017) i.m. 15-16.

⁸⁹² POKOL (2014) i.m. 48-50. és 64-66.

így szuverenistaként nem tekinthető az univerzális érvényességi igényű szekuláris vagy a keresztény alapú természetjog követőjének.⁸⁹³

Szente Zoltán egyik tanulmányában empirikus módon vizsgálta meg a 2010-2014 időszakot alapul véve, hogy a megválasztott alkotmánybírák döntései, beleértve a többségi döntésekhez való csatlakozást és a különvéleményeket, mennyire korreláltak az őket megválasztó parlamenti frakciók álláspontjával. Szente Pokol Bélát Balsai István és Salamon László mellett azon alkotmánybírák között említi, akik „*korábban jobboldali pártok országgyűlési képviselői, a pártpolitika közismert, befolyásos alakjai voltak.*”⁸⁹⁴ Pokol Béla kispártvezető országgyűlési képviselőként és Torgyán József alkotmányjogi tanácsadójaként befolyást gyakorolhatott a Független Kisgazdapártot (FKGP) koalíciós partnerei között tudó első Orbán-kormánnyal. Szente szerint az egyes alkotmánybírák tevékenysége értékelhető a „politikai orientációjuk” alapján is, kvantitatív elemzése szerint a normakontroll során 2010-14. között Balsai Istvánt követően Pokol Béla találta a legtöbb esetben alkotmányosnak a kormánytöbbség jogalkotási termékeit.⁸⁹⁵ Azt azonban Szente is elismeri,⁸⁹⁶ hogy Pokol Béla aktivista alkotmánybíráskodással szembeni fenntartásai konzekvensnek tekinthetőek és nem változtak az alkotmánybíróvá választását követően, azaz a parlamenti szupremácia elvét valló és az aktivista alkotmánybírói jogfejlesztést elutasító Pokol eleve csak szűk körben tartja legitimnek a törvények megsemmisítését a normakontroll során. Mindebből következően elmondható, hogy nem szervilizmusból, hanem Pokol Béla szuverenista, az alkotmánybíráskodást megszorító módon értelmező jogfelfogásából következik, hogy bizonyos alkotmánybíró kollégáival szemben átlagban kevesebb esetben tartja megalapozottnak egy-egy jogszabály alaptörvény-ellenességét.

Varga Zs. András Pokol Béla szociológiai, politológiai megközelítéséhez képest árnyaltabb módon, a „szabad kártyaként” használható, álláspontja szerint a bírói fórumok és a jogtudomány által egyre inkább axiómaként felfogott, önmagával igazolt, és így totálissá váló joguralom, jogállamiság dogmatikai elemzésén keresztül fejt ki a nemzetközi bírói fórumok jogfejlesztő tevékenységének kritikáját. Pokol Bélához és Varga Csabához hasonlatosan napjaink legfontosabb jogpolitikai küzdelmeit az európai föderalisták és globalisták, valamint

⁸⁹³ POKOL (2017) i.m. 11-15.

⁸⁹⁴ SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle* 2015/1. 34.

⁸⁹⁵ Uo. 40-41.

⁸⁹⁶ Uo. 55. (32. lábjegyzet)

a szuverenisták szembenállásának dichotómiájaként írja le, önmagát egyértelműen az utóbbi, szuverenista vonulathoz sorolván. A nemzeti szuverenitás megvédése érdekében pedig nagy jelentőséget tulajdonít az erős államnak és végrehajtó hatalomnak, melyet a magyar történeti alkotmány egyik vívmányának tekint.⁸⁹⁷ Jogi szuverenizmusa nem csupán annyit jelent, hogy a történeti alkotmány vívmányain is alapuló nemzetállami alkotmányos identitást meg kell védeni a nemzetközi bírói fórumok aktivizmusától, melynek fő eszköze a jogállamiság fogalom uniformizálása, univerzális mércévé tétele, és így kikényszeríthetővé tétele, hanem ennél mélyebb gyökerű. Politikai nemzetfelfogásának alapvető magyarázóelve a szuverenitás doktrínája. Az állam alkotmányosságát a népszuverenitásból eredő demokratikus legitimációval magyarázza, és fontosnak tekinti, hogy maga az alkotmány, az alkotmányos rend, még tágabban az egész jogrend nem választható el a szuverenitást gyakorló alkotmányozó és törvényhozó hatalom kifejezőjétől, Varga Zs. megfogalmazásában az azonosítható szuveréntől.⁸⁹⁸ Szuverenitás elméletében azonban fontos fogalmi distinkció, hogy Zlinszky János nyomán⁸⁹⁹ a szuverenitás birtokosának és az alkotmányozás alanyának a „népnél” magasabb rendűnek tételezett „nemzetet” tekinti, így szemben például a későbbiekben elemzendő Carl Schmitthez képest, Varga Zs. a közhatalom gyakorlását egy, a demokratikus legitimációból eredő, a klasszikus rousseaui gyökerű szuverenitáselméletre építi. Ez a szuverenitás birtokosának nem a végrehajtó hatalom fejének tekinthető személyt vagy testületet, azaz magát a szuverént tekinti, hanem a közjogi értelemben vett nemzetet. A nemzet tagjait pedig a közös nyelven, kultúrán és etnikai háttéren túl pedig az állampolgárság jogintézménye emeli közjogi szintre és az állampolgári szolidaritás eszméje kovácsolja egybe.⁹⁰⁰

Varga Zs. mérföldkőnek tekinti az Európai Unió Bírósága (EUB) által a *Van Gend en Loos* ügyben hozott 1963-as ítéletet,⁹⁰¹ mely megteremtette az európai közösségi jog közvetlen hatályát, azaz nemcsak az uniós tagállamok hivatkozhatnak egymással szemben az európai

⁸⁹⁷ „Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet” – Orbán Balázs beszélgetése Varga Zs. Andrással, Mandiner precedens, 2018. október 29.

https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181029_eros_vegrehajto_hatalom_nelkul_magyarnak_lenni_kozep_europaban_soha_nem_lehetett_es_most_sem_lehet_beszalgetes_varga_zs_andrassal (letöltés: 2020.05.02.)

⁸⁹⁸ VARGA Zs. András: Szuverenitás, identitás és autonómiák a magyar közjogban. *Kisebbségvédelem* 2019/1. 44.

⁸⁹⁹ Ld. bővebben ZLINSZKY János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest: Szent István Társulat, 2005.

⁹⁰⁰ VARGA Zs. (2019) i.m. 47. és 59-63.

⁹⁰¹ <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=203B6AFB989EB45DF9AEEBA238DB55D0?text=&docid=87120&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8526842> (letöltés: 2020.05.02.)

közösségi jogra, hanem az EU tagállamainak állampolgárai, mint magánszemélyek a saját tagállamaik hatóságai és bíróságai előtt is közvetlen hivatkozással élhetnek az európai közösségi jogra. Ezt a bírói jogfejlesztést tartalmazó ítéletét az EUB a jogkiterjesztés vívmányaként ünnepli, melynek ötven éves évfordulójáról külön konferenciával emlékezett meg,⁹⁰² míg az alkotmánybíró szerző értékelése szerint az európai közösségi jog primátusának kimondása azzal a féloldalas, az EU tagállamaira nézve hátrányos jogkövetkezménnyel jár, hogy az elszámoltathatóság megreked tagállami szinten, míg a jogilag nem elszámoltatható uniós szervek a közösségi jogot bírósági úton oktrojálják rá a tagállamokra és más jogalanyokra. A következő állomásnak a Lisszaboni Szerződést tekinti, mely az Európai Unióról szóló szerződést úgy alkotta újra, hogy abban többek között a jogállamiságot is az EU egyik alapértékének nyilvánította.⁹⁰³ Miután Varga Zs. értelmezése szerint a jogállamiság, a joguralom doktrínájának angolszász, francia és német értelmezése az eltérő történeti fejlődés okán is teljes mértékben különböző,⁹⁰⁴ más európai nemzetekről nem is beszélve, így nem alkotható meg a jogállamiság univerzális definíciója, melyet az EUSZ is elmulaszt definiálni. Ez pedig a „szabad kártyás” bírói jogértelmezés lehetőségét adja az EUB kezébe, hasonlóan a Sólyom László vezette Alkotmánybírósághoz, a jogállamiság fogalom könnyen precedenssé váló esetjogi értelmezésén keresztül. A közös jogállamisági mérce pedig „fegyelmező eszköz” lehet az egy adott tagállammal elégedetlen EU-s bürokrácia és politikai elit kezében, mint arra a Tavares-jelentés is rámutatott.⁹⁰⁵

Varga Zs. András szerint ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy az EUSZ-nek az EU alapértékeiről szóló 2. cikkét, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartáját az alapító szerződések szintjére emelő, valamint az Európa Tanács tagállamai által elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozást előíró 6. cikkét a tagállamoknak csak az EUSZ 4. cikkével együtt szabadna értelmeznie. Az EUSZ 4. cikke ugyanis nemcsak azt deklarálja, hogy az alapító szerződések ratifikálásával a tagállamok által az EU-re át nem ruházott vagy nem megosztott hatáskörök a tagállamoknál maradnak, hanem rendelkezik arról is, hogy *„az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.”*⁹⁰⁶

⁹⁰² <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-05/cp130056hu.pdf> (letöltés: 2020.05.02.)

⁹⁰³ EUSZ. 2. cikk

⁹⁰⁴ VARGA ZS. (2015.) 43-44. és 53-57.

⁹⁰⁵ VARGA ZS. (2015.) 19-25.

⁹⁰⁶ EUSZ. 4. cikk (2) bekezdés

Ehhez képest érdekes, valószínűsíthetően az EUB-re váró jogértelmezési kérdés, hogy „*a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból*” milyen alapvető jogok következnek?⁹⁰⁷ Varga Zs. elismeri, hogy a strasbourgi székhelyű Európai Emberi Jogi Bíróságának (EJEB) jogértelmező döntései nem hagyhatóak figyelmen kívül a magyar alkotmánybírói gyakorlat számára sem, ámde például a szociális jogok terén az EJEB utóbbi években követett jogkiterjesztő, és a tagállamok költségvetési teherbíró képességét figyelmen kívül hagyó gyakorlata vagy a vörös csillag, mint tiltott önkényuralmi jelkép viselése kapcsán⁹⁰⁸ alkotmánybíróként is óva inti a magyar Alkotmánybíróságot a strasbourgi jogértelmezés „*vakon követésétől*”, azaz kritika nélküli átemelésétől a magyar alkotmánybírói döntések indokolásaiba. Varga Zs. a Velencei Bizottság⁹⁰⁹ magyar tagjaként is bírálja az Európa Tanács tanácsadó testületének évtizedes gyakorlatát, mellyel a „*jogállami orákulum szerepébe helyezkedett*”, mivel a jogállam fogalmának absztrakt értelmezésébe kezdett 2010 után, és véleménye szerint „*a független alkotmányjogászokból álló testület elkezd megmondani az országoknak, hogy hogyan kell működniük*”, azaz egy alapvetően konzultatív testület akarja meghatározni és értelmezni a jogállamiság jelentését az egyes tagállamok számára, sok esetben azok helyett.⁹¹⁰

Magyarországon az EJEE csak törvényben lett kihirdetve, így nem került alkotmányos szintre, azonban az Alaptörvény alapjogi katalógusa, a Szabadság és felelősség fejezet az EJEE alapján került kodifikálásra, az Alkotmánybíróság pedig a *pacta sunt servanda* elvéből levezetve azt is deklarálta egy precedensértékű döntésében,⁹¹¹ hogy az EJEB ítélkezési gyakorlatát akkor is irányadónak tekinti, ha azzal ellentmond saját korábbi határozatainak, mely Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint általánosságban azt jelenti, hogy az alkotmánybírói gyakorlat alárendelődik az EJEB precedenseinek. Ez azzal együtt is igaz lehet, hogy az EJEE regionális nemzetközi egyezményként nem befolyásolja közvetlenül a részes államok jogrendjét, az EJEB nem végez normakontrollt és döntéseivel nem kötelezheti a részes államok jogalkalmazóit, így az EJEB-nek döntései végrehajtására

⁹⁰⁷ EUSZ 6. cikk (3) bekezdés

⁹⁰⁸ Ld. pl. az EJEB Fratanoló- és Vajnai ügyekben Magyarországot elmarasztaló ítéleteit a vörös csillag, mint a magyar Btk. tényállásában szereplő tiltott önkényuralmi jelkép viselése kapcsán:

<https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/fratanolo-magyarorszag-elleni-ugye-2945910> (letöltés: 2020.05.03)

<https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/vajnai-magyarorszag-elleni-ugye-3362906> (letöltés: 2020.05.03)

⁹⁰⁹ Hivatalos nevén: Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog útján

⁹¹⁰ „*Ameddig csak lehet, az Alaptörvényt próbálok védeni és nem a saját rögeszméimet*” – Mátyás Ferenc és Morauszki Rita interjúja dr. Varga Zs. András alkotmánybíróval. Az élő alkotmány, az Ars Boni alkotmánybírói rovata. 2018. május 25. <https://arsboni.hu/ameddig-csak-lehet-az-alaptorvenyt-probalom-vedeni-es-nem-sajat-rogeszmeimet-interju-dr-varga-zs-andras-alkotmanybiroval/> (letöltés: 2020.05.03)

⁹¹¹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás 2.2. pont

nincs ráhatása, az a részes államok számára az EJEE ratifikálásával önként vállalt kötelezettség. Pongrácz Alex idézi a statisztikát, mely szerint az Alkotmánybíróság az EJEB gyakorlatára fennállásának első évtizedében átlagosan évi öt alkalommal hivatkozott, míg az ezredfordulót követően az EJEB döntéseire történő alkotmánybírósági hivatkozás átlagban évi kilenc-tíz esetre növekedett.⁹¹²

Varga Zs. András Pokol Bélánál árnyaltabban fogalmaz, amikor nem a demokratikus jogállamot zárójelbe tevő, sőt kiüresítő jurisztokráciáról értekezik, hanem az alkotmánybíróságok és a különböző regionális, nemzetközi bírói fórumok megnövekedett szerepe kapcsán „*aktivista bírói jogállamról*”. A törvényhozás és a végrehajtó hatalom jogszabályi rendelkezéseit jogi érvekkel, de sokszor a politikába beavatkozóan felülíró alkotmánybírósági aktivizmust azért ítéli meg különösen veszélyesnek, mert az alkotmánybírósági döntésekkel szemben nincs jogorvoslat, másképp megfogalmazva az alkotmánybíróságok működése felett nem érvényesülhet sem jogi, sem pedig politikai kontroll.⁹¹³ A Velencei Bizottságnak a hierarchikus ügyészségi modellel és az ügyészségek büntetőjogon kívüli feladataival kapcsolatos tanácsadó véleménye kapcsán is felrója a testület aktivizmusát, mely az Európa Tanács Miniszteri Bizottságával ellentétben álláspontja szerint nincs tekintettel a tagállamok eltérő történeti ügyészségi modelljeire sem.⁹¹⁴

Varga Zs. szuverenista alapon már 2015-ben, tehát még jóval a Sargentini-jelentés Európai Parlamentben történő megszavazása és a Magyarországgal az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás megindítása előtt komolyan bírálta ezt az uniós eszközt, mivel a 7. cikk szerinti eljárás alapjául az EUSZ 2. cikke szerepel, mely valóban elmulasztja definiálni a „jogállamiság tiszteletben tartásának értékét”, melyen az Unió alapul. A logikai és teleológiai értelmezésben csak a 2. cikkben szereplő olyan egyéb, a legtöbb esetben konkrétan definiálható európai uniós alapértékek hívhatóak segítségül, mint a demokrácia, a megkülönböztetés tilalma, vagy a nők és férfiak közötti társadalmi egyenlőség. Igaz viszont, hogy a 2. cikk nem tisztázza ezen alapértékek egymáshoz való viszonyát, ahogy a szabadság, a szolidaritás, a tolerancia, az igazságosság vagy a pluralizmus is sokféleképpen értelmezhetőek, és ezek az értelmezések fogalmilag eltérőek lehetnek a filozófia, a politológia és a jog világában. Bírálja a demokratikus kontroll nélküli EUB szerepét a 7. cikk szerinti eljárásban, a *Jogállamiság*

⁹¹² PONGRÁCZ (2019a) i.m. 158-159.

⁹¹³ VARGA ZS. (2015) i.m. 141-143.

⁹¹⁴ VARGA ZS. (2015) i.m. 147-151.

megeősítésére szolgáló uniós keret eszközét, valamint példákat hoz fel az EUB aktivista, az alapító szerződésekkel szemembenő jogértelmezési gyakorlata kapcsán.⁹¹⁵

Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a Lisszaboni Szerződés ratifikálásával az EU minden tagállama, így Magyarország is magára nézve kötelezőként ismerte el az uniós alapító szerződések hatályát, a tagállamok pedig önként lemondtak bizonyos hatásköreikről és elismerték az EUB joghatóságát, valamint bizonyos kivételekkel az európai közösségi jog primátusát.

Varga Zs. András arra a végkövetkeztetésre jut, hogy az Európai Unió különböző szervei, mint az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Bíróság a „joguralom-védelem integrált intézményi struktúráját” kialakítván korábban példátlan módon összefonódtak az Európa Tanács által létrehozott Velencei Bizottsággal és az Emberi Jogok Európai Bíróságával, mely a joguralom kiemelésével és abszolutizálásával más alapértékekhez képest lehetővé teszi e intézmények számára egy közös mérce alkalmazását és a szerintük a renitensen viselkedő, a jogállamiságot rendszerszinten megsértő EU tagállamok, melyek egyúttal az Európa Tanács tagjai is, szankcionálását. Jelentős mértékben kifogásolja továbbá a Velencei Bizottság és az EU-s szervek kettős mércéjét, mellyel másképp ítélik meg a jelentősebb, több évszázados vagy legalább sok évtizedes demokratikus hagyományokkal rendelkező „*régi demokráciák*” gyakorlatát a hatalommegosztás érvényesítése vagy a bírósági rendszer függetlensége kapcsán, míg a diktatúrákból a demokráciába történő átmenetet csak néhány évtizede megvalósító „*új demokráciáktól*” szigorúbb standardok betartását várják el.⁹¹⁶

Véleményem szerint a szokásjogi tradíciók, ahogy a fejlett demokratikus közéleti vitakultúra és a közjogi kultúra is szükségesek egy alkotmányos, demokratikus jogállam működéséhez, az olyan szerencsés történeti fejlődésű országok, melyek ilyenekkel rendelkeznek, például az Egyesült Királyság, kevesebb írott, kodifikált alkotmányos normát igényelnek a hatalommegosztás és a jogállami, hatékony kormányzás biztosítása érdekében. Az is szembetűnő ugyanakkor, hogy az ún. „*régi demokráciák*” közül Franciaország, az Egyesült Királyság, a skandináv vagy a benelux államok jóval inkább meggyökeresedett demokratikus tradícióval és fejlettebb közjogi kultúrával rendelkeznek, mint például Görögország,

⁹¹⁵ Uo. 151-159.

⁹¹⁶ VARGA ZS. (2015) i.m. 165-167.

Portugália vagy Spanyolország, ahol csak az 1970-es évek közepén buktak meg a különböző szélsőjobboldali diktatúrák és katonai junták, lehetőséget biztosítván a demokratikus rendszerváltásokra, mellyel csak jó tíz évvel tudták megelőzni az akkoriban még szovjet megszállás alatt lévő kelet-középi országokat. Ugyanígy nem lehet „új demokráciaként” egyenlőségjelet tenni az ezeréves történeti alkotmánnyal és évszázados parlamentáris hagyományokkal rendelkező Magyarország, illetve például Bulgária, Észtország vagy Lettország közé, melyek hosszú évszázadokon át nemhogy történeti alkotmánnyal, de önálló államisággal sem rendelkeznek, az Európa Tanácsnak pedig 2001 óta tagja Azerbajdzsán is, melyet még a legnagyobb jóindulattal sem lehetne demokratikus jogállamnak vagy népképviselési demokráciának nevezni. Fontos ugyanakkor felhívni arra a paradoxonra a figyelmet, hogy Varga Zs. egyrészt bírálja a jogállamiság fogalom homályosságát, és eltérő nemzeti értelmezései kapcsán megkérdőjelezi az univerzális értéktartalom lehetőségét, ugyanakkor kritikával illeti a Velencei Bizottság 2011-es, a jogállamiság védelméről szóló jelentésének⁹¹⁷ normatív törekvéseit, miközben maga is bemutatja, hogy az említett dokumentum milyen messzire is jutott a jogállamiság egységes európai értelmezésének megalkotásában a joguralom paradigma⁹¹⁸ hat komponense mentén.⁹¹⁹

A számottevő különbségek ellenére a fent idézett mindhárom jogtudósban közös pont, a szuverenista jogfelfogásukból is fakadóan a Sólyom László vezette első Alkotmánybíróság aktivista szerepfelfogást tükröző hézagkitöltő alkotmányértelmezésének, az ún. „láthatatlan alkotmány” koncepciójának az erőteljes elutasítása.

Varga Csaba a kilencvenes években kortárs szemlélőként osztotta meg dilemmáit az alkotmánybíráskodással kapcsolatban. Megjegyezte, hogy az Alkotmánybíróság sokszor „jogi gúnyába” bújtatott politikai vitákat dönt el a véglegesség igényével, mert döntései ellen nincsen jogorvoslati lehetőség, miközben a demokratikus legitimitáció csak az egyes alkotmánybírák megválasztásához kapcsolódik. Szerinte a kontinentális európai alkotmánybíráskodáshoz képest az amerikai Legfelsőbb Bíróság sokkal inkább maradt meg

⁹¹⁷ CDL-AD (2011)003rev, *Report on the Rule of Law*

[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i1Vw_sgTfAcJ:https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx%3Fpdf%3DCDL-AD\(2011\)003rev-e+&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=hu](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i1Vw_sgTfAcJ:https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx%3Fpdf%3DCDL-AD(2011)003rev-e+&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=hu) (letöltés: 2020.05.03)

⁹¹⁸ Ezek a jogbiztonság; a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció tilalma; az önkényesség tilalma; az emberi jogok tiszteletben tartása; az átlátható, elszámoltatható és demokratikus jogalkotást is magában foglaló törvényesség, valamint a független és pártatlan bírósági eljárás biztosítása és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának lehetősége. CDL-AD(2011)003rev 41.-65. pont (10-13. o.)

⁹¹⁹ Varga Zs. (2015) i.m. 160-165.

bírói szervnek, mely az egyes ügyek mentén ad precedenssé váló alkotmányértelmezést, távol tartván magát a politikai viták absztrakt jogi érvekkel palástolt eldöntésétől. A „láthatatlan alkotmány” kérdéskörét ugyanakkor árnyaltan szemlélve, véleménye szerint az alkotmányjogi esetjog az aktivista vagy épp textualista szerepfelfogástól függetlenül egyfajta „láthatatlan alkotmánnyá” áll össze, ennek azonban önmagában nincs legitimitása, hanem az alkotmánybírói esetjog a közjogi kultúra egyik fontos manifesztációja, és csak az egész jogi kultúra kontextusában, azzal összevetve szemlélhető. Ehhez hozzáteszi, hogy érdekes paradoxonként a Hans Kelsen által meghonosított európai kontinentális alkotmánybíráskodás eljárási módszertanában milyen távol került a kelseni normatívizmustól és jogpozitívizmustól, amikor elszakadván az adott jogszabályok logikai értelmezésétől, elvont jogelveket és absztrakt értékeket alkalmaz gyakorlati esetekre, és e jogelvek mentén érvel. Varga Csaba meglátása szerint a kontinentális európai alkotmánybíráskodás a német *Rechtsstaatlichkeit* jogpozitivistá szemléletéhez képest közelebb került az angolszász Rule of law szemléletmódjához, mely a pozitív jog helyett a precedensekből levonható általános jogelvekre támaszkodik.⁹²⁰

Pokol Béla Varga Csabához jóval kevésbé árnyalt megközelítéssel a „láthatatlan alkotmány” névvel is illetett alkotmánybírói esetjogot a jurisztokratikus állam túlkapásának tartja, mely egy, az eredeti normaszöveget és az alkotmányozó szuverén akaratát lerontó pseudo-alkotmánnyá állt össze. Pokol ezt a német alkotmánybíráskodásra vezeti vissza, és meglátása szerint a spanyol és a litván alkotmánybírókhoz hasonlóan a Sólyom László vezette első magyar Alkotmánybíróság is ezt az aktivista alkotmányértelmezési modellt tette magáévá. Az Alkotmánybíróság első elnökét azon okból is kritizálja, mert szerinte a „láthatatlan alkotmánynak” nevezett alkotmánybírói esetjog, Pokol értelmezésében pseudo-alkotmány primátusát hirdeti a valódi alkotmányos normaszöveg felett.⁹²¹ Egy másik művében Pokol, főként egyes 2010 előtti alkotmánybírói határozatokat elemezvén, a diszkrimináció fogalmának kitágítása, az általános személyiségi jog doktrínájának esetről esetre történő kimunkálása, az alkotmányos mulasztás fogalmának kiterjesztő értelmezése vagy éppen az individualista szemléletű egyéni adatvédelem kapcsán azzal vádolja az Alkotmánybíróságot, hogy egy „ultraindividualista” szemléletmód mentén „alkotmányjogiasították” az egész jogrendszert és nem voltak tekintettel a közösségi szempontokra.⁹²² Meglátásom szerint Pokol

⁹²⁰ VARGA Csaba i.m. 155-159.

⁹²¹ POKOL (2017) i.m. 19-20.

⁹²² POKOL (2014) i.m. 79-97.

kritikája azért tekinthető egyoldalúnak, mert az 1989-90.-ben átfogóan revideált 1949-es Alkotmány szövege sok szempontból hézagossá vagy egyenesen homályosá vált, így a rendszerváltás utáni Alkotmánybíróságra hárult az a gigászi feladat, hogy az adott kor kihívásai mentén, természetesen a korszellemtől sem függetleníthetvén magát, eseti alkotmányjogi döntéseivel kimunkáljon egy jogelveiben konzekvens esetjogot, mely az egész alkotmányos közjogi kultúra gerincét képezheti.

Varga Zs. András retrospektív visszatekintésében szükségszerűségként szemlélte, hogy miután az alkotmányos jogállami vívmányokat⁹²³ is tartalmazó történeti alkotmány tradíciója megszakadt és feledésbe ment a kommunista diktatúra évtizedeiben, a magyar Alkotmánybíróságnak nem igazán volt más választása, mint a hasonló előzmények után létrejött német Szövetségi Alkotmánybíróság⁹²⁴ szerepfelfogását követnie és a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára is támaszkodnia az alkotmányértelmezés során. Azt is elismeri, hogy az első Alkotmánybíróság aktivizmusát indokolta, hogy az 1949-es szocialista alkotmány ugyan átfogó módon revideálva lett 1989-90.-ben, de ez már a magyar jogrendszer egészére nem volt igaz, így az telítve, terhelve volt olyan, a szocialista diktatúra időszakában elfogadott jogszabályok tömegével, melyek nem voltak összhangban a jogállamiságot deklaráló Alkotmánnyal. Miután a kompromisszumos, tárgyalásos rendszerváltás a legalitás talaján zajlott és nem pedig forradalmi úton ment végbe, ezért a diktatúra jogrendjének jelentős része hatályban maradt, és ezeket csak törvényhozási és kormányzati jogalkotással, illetve ennek híján az Alkotmánybíróság jogszabály-megsemmisítési hatáskörének gyakorlásával volt lehetőség kiostálni. Arra is kitér, hogy véleménye szerint a jogállamiság azért válhatott értelmezési „szabad kártyává” az Alkotmánybíróság kezében, mert a korábbi Alkotmány⁹²⁵ maga deklarálta ezt normatív módon.⁹²⁶ Varga Zs. szerint ugyanakkor az először Sólyom László által, a halálbüntetést eltörlő alkotmánybírósági határozat párhuzamos indokolásában⁹²⁷ kifejtett „láthatatlan alkotmány” koncepciója megágyazott a későbbi aktivista hatáskörtúllépésnek. Varga Zs. szerint az, hogy az Alkotmánybíróság más alapjogsérelem híján lehetővé tette a jogállamiság sérelmére történő közvetlen hivatkozást a hozzá érkező indítványokban, valamint az, hogy a jogállamiság fogalmát önmaga mércéjévé téve szabadon értelmezte, utat nyitott a testület

⁹²³ Itt kiemelendők általam az 1848.évi áprilisi törvények, melyek többek között eltörlték a feudális úrbéri viszonyokat és utat nyitottak a polgári jogállam kiépítése előtt.

⁹²⁴ A német *Bundesverfassungsgericht* tükörfordításaként.

⁹²⁵ Ld. a már nem hatályos Magyar Köztársaság Alkotmányának 2. §-át.

⁹²⁶ VARGA ZS. (2015) i.m. 109-114.

⁹²⁷ Ld. erről a 23/1990. (X.31.) AB határozat párhuzamos indokolását.

túlhatalmának. Varga Zs. mérőföldkönek tekinti, hogy a Zétényi-Takács féle igazságtételi törvényt megsemmisítő alkotmánybírósági határozat⁹²⁸ a formális jogbiztonságot a materiális igazságosság elé helyezte és ezt későbbi esetjogi gyakorlatában is fenntartotta. Ezzel Varga Zs. álláspontja szerint az Alkotmánybíróság elvetette a Radbruch-formulát és megakadályozta a kommunista diktatúra évtizedei alatt emberiség elleni bűnöket és más jogsértéseket elkövetők felelősségre vonását. Ehhez azonban fontosnak tartom hozzátenni, hogy bár általános jogelvi indokolással, de az Alkotmánybíróság csak a Zétényi-Takács féle törvényjavaslat alkotmányellenességét mondta ki, egy olyan igazságtételi törvény megalkotása előtt azonban nem zárta el az utat, mely a szubjektív anyagi igazságosság mellett a formális jogbiztonság érvényesítésére is ügyel. Varga Zs. véleménye szerint a jogállamiság önkényes értelmezése vezetett, bár korrekt alkotmánybírósági indokolás mellett, az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései többségének megsemmisítéséhez is,⁹²⁹ miközben az alkotmányozó szándéka szerint azok az Alaptörvény részét képezték.⁹³⁰

Varga Zs. András szerint, amint egy korábbi interjújában is kifejtette, az erős végrehajtó hatalomban látja Magyarország szuverenitásának zálogát,⁹³¹ a kormányzattal szemben a legalitás és a legitimitással szemben a hatékonyság követelményét is szükséges megfogalmazni, ám ezek a szempontok szerinte csak ritkán érvényesíthetőek egyszerre, az Alkotmánybíróság normakontrollja és a végrehajtó hatalom aktusainak közigazgatási bírósági érvénytelenítése pedig a legalitás felé billenti ki az egyensúlyt, nem törődve a politikai legitimitás szempontjával, ugyanakkor akadályozván az eredményes és hatékony kormányzati döntéshozatalt.⁹³²

Az első Alkotmánybíróság által is intézményesített klasszikus liberális jogállamfelfogást az 1990-es és a 2000-es években konszenzus övezte a politikai elit bal- és jobboldalán is, melyet a testület korábbi vezetőjének, Súlyom Lászlónak a 2005-ös köztársasági elnökké választása is mutatott, de ez a felfogás érződött a Fidesz think-tankje, a Századvég által egy évvel a

⁹²⁸ Ld. erről a 11/1992. (III.5.) AB határozat indokolását.

⁹²⁹ Ld. erről a 45/2012. (XII.29.) AB határozatot.

⁹³⁰ VARGA ZS. (2015) i.m. 118-128. és 132-135.

⁹³¹ „*Induljunk ki abból, hogy adott egy közismert geopolitikai helyzet. Ebben a geopolitikai helyzetben mi mindig akkor tudtunk megmaradni, ha világos célokat támogató és erős kormányzata volt az országnak. Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet. A történelmi alkotmányunk egyik vívmánya az erős végrehajtó hatalom. Az államtól azt várjuk, hogy lássa el a feladatát. A gyenge államot pedig azért nem viseljük el, mert nem teszi meg azt, amit várunk tőle.*” „Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet” – Orbán Balázs beszélgetése Varga Zs. Andrással, Mandiner precedens, 2018. október 29.

⁹³² Varga Zs. (2015) i.m. 129-131.

második Orbán-kormány hivatalba lépése előtt kiadott Alkotmány kommentáron is.⁹³³ 2010 előtt a liberális jogállami radikalizmust és a kritika nélküli nyugati mintakövetést bíráló Pokol Béla és Varga Csaba véleménye viszonylag marginálisnak számított a jogászai közvéleményben, ugyanakkor ezek a 2010-es években, Varga Zs. András ilyen irányú munkásságával párhuzamosan a második és harmadik Orbán-kormány alkotmányos, közjogi felfogásának meghatározó elemeivé váltak.⁹³⁴

Ezt mi sem mutatja jobban, mint Pokol Béla 2011-es és Varga Zs. András 2014-es alkotmánybíróvá válása, de hozzájuk hasonlóan ódzkodott az aktivista szerepfelfogástól Balsai István néha alkotmánybíró, a jelenlegi tagok közül pedig például Szívós Mária vagy Dienes-Oehm Egon. Túl a személyi kérdéseken, az Alkotmánybíróság megváltozott szerepe a kétharmados alkotmányozó felhatalmazással rendelkező Fidesz-KDNP kormányzati többség jogalkotási munkájának is eredménye, mely az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozásával, a *popularis actio* igénybe vehetőségének megszüntetésével és a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének bevezetésével a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kontrollja helyett egyre inkább a bíróságok egyedi döntéseit felülvizsgáló, a Kúria határozatait is sok esetben megsemmisítő testületté tette az Alkotmánybíróságot. Így a „*törvények őre*” helyett, erre utalt korábban az egyébként téves „*a negatív törvényhozó*” jelzős szerkezet is, a valódi alkotmányjogi panaszok jelentős aránya révén az Alkotmánybíróság egyre inkább kezd egy speciális hatáskörű felsőbíróságra emlékeztetni. A világos alkotmányos és törvényhozói irány, korlátok mellett maga az Alkotmánybíróság is magáévá tette ezt a szerepfelfogást, amikor egy határozatában kimondta, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében a jogállamiság sérelmére nem lehet általánosságban alapítani az indítványokat, csak a felkészülési idő hiánya és a visszaható hatályú jogalkotás kivételes eseteiben.⁹³⁵

Annak bizonyítéka, hogy a fenti szerzők és a 2010-ben hivatalba lépett Fidesz-KDNP vezette kormányzat által is preferált szuverenista jogfelfogást az Alkotmánybíróság is, legalábbis részben magáévá tette, az Európai Unió Tanácsa kötelező menekültkvóta határozata kapcsán, az alapvető jogok biztosának indítványára hozott alkotmánybírói határozat,⁹³⁶ mely az alkotmányos identitás, önazonosság védelmének lehetőségét teremti meg, akár az Európai Unió jogával szemben is. Míg az Alaptörvény negyedik módosítása az Alkotmánybíróság

⁹³³ JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I.-III. Budapest: Századvég, 2009.

⁹³⁴ SÁRKÖZY (2019) i.m. 251-253.

⁹³⁵ VARGA ZS. (2015) i.m. 136.

⁹³⁶ 22/2016. (XII.5.) AB határozat

által korábban megsemmisített jogszabályi passzusokat emelt az alkotmányos normaszövegbe, addig az „alkotmányos önazonosság” fogalma annyira megtetszett a 2018-as országgyűlési választásokon az alkotmányozó kétharmados többségét visszanyerő Fidesz-KDNP többségnek, hogy azt az Alaptörvény hetedik módosításával a Nemzeti Hitvallás preambuluma és a konkrét normaszöveg részévé is tette. Mindezen kívül pedig a hetedik Alaptörvény-módosítás burkoltan megteremtette annak lehetőségét, hogy a nemzeti szuverenitás részét képező „*területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogára*”⁹³⁷ hivatkozván bizonyos esetekben ne ismerje el az európai közösségi jog alapszerződésekből eredő primátusát. Az alkotmányos identitás fontossága egyébként az Alaptörvény hetedik módosítását az Országgyűlés részére betervező Trócsányi László igazságügyi miniszter jogtudományi munkásságában is megjelent.⁹³⁸ Bíráói szerint az „alkotmányos identitás” fogalmának megjelenése és védelmének kötelezettsége⁹³⁹ az Alaptörvényben korlátlan lehetőséget biztosít a mindenkori kormányzati többség számára arra, hogy a nemzetközi szerződések ratifikálásából eredő kötelezettségei (ebbe beleértve a csatlakozásunkkal az Európai Unió alapító szerződéseket is) betartása alól kibújjon az alkotmányos önazonosság védelmére való hivatkozással, mely fogalmat még tágabbá és nehezebben értelmezhetőbbé teszi annak összekötése a történeti alkotmánnyal.⁹⁴⁰ Az Alkotmánybíróság 2016-os határozata és az Alaptörvény hetedik módosítása szoros kapcsolatot teremtett a szuverenitás és az annak védelmével összefüggő alkotmányos önazonosság korábban az alkotmányszövegben és az Alkotmánybíróság esetjogi gyakorlatában sem felbukkanó fogalma között. A 2016-os alkotmánybírósági határozat mégis az alkotmányos önazonosságot olyan alapvető értéként tételezi fel, melyet az Alaptörvény elismer, tehát már annak hatályba lépése előtt is létezett.⁹⁴¹ Annak eldöntése érdekes alkotmányelméleti és értelmezési kérdés, hogy az alkotmányos önazonosság és a nemzeti szuverenitás fogalmai leírhatóak-e a rész és egész viszonyával?

⁹³⁷ Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését az Alaptörvényének hetedik módosításának 2. cikke egészítette ki egy új mondatlall.

⁹³⁸ Ld. TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest: HVG-ORAC. 2014.

⁹³⁹ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, 3. cikk, Az Alaptörvény R) cikke a következő (4) bekezdéssel egészül ki: „(4) *Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.*”

⁹⁴⁰ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, 1. cikk, A Nemzeti hitvallás a (...) következő szövegrésszel egészül ki:

„*Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.*”

⁹⁴¹ SÁRKÖZY (2019) i.m. 216-219.

Trócsányi László értékelése szerint az alkotmányos identitás védelme a jövőben a nemzeti alkotmányok védelme szempontjából egyfajta „kitörési pont” lehet az európai közösségi jog szupremáciájával szemben, álláspontja szerint ez azért is indokolt, mert az Európai Unió Bírósága például a négy alapszabadság kiterjesztő értelmezésével közvetve leronthatja egy tagállam alkotmányos identitását.⁹⁴² Trócsányi álláspontja szerint az alkotmányos identitás felértékelődésének egyik indoka, hogy a kelet-közép európai államok a szovjet megszállás végével csak nemrég nyerték vissza szuverenitásukat, melyet féltenek az egyre szorosabb európai uniós integrációs törekvésektől. Értelmezésében az alkotmányos identitás a nemzeti szuverenitással rokonítható, ám elismeri, hogy az alkotmányos identitás fogalma bizonytalan, és általánosságban nem definiálható.⁹⁴³ Ebből azonban az is következik, habár erre már nem terjed ki Trócsányi érvelése, hogy az alkotmányos identitás fogalma könnyen egy olyan parttalan gumifogalommá válhat, melybe az alkotmányozó hatalom, az alkotmánybíróságok, illetve az egyes tagállami kormányok gyakorlatilag bármit beleérthetnek a pillanatnyi érdekeiknek és értékítéletüknek megfelelően, így legrosszabb esetben az alkotmányos identitás fogalmának érvényre juttatása nem a tagállamok és az uniós szervek közötti párbeszédet segíti elő, hanem alááshatja az európai közösségi jog érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság a fent idézett 2016-os határozatában megállapította, hogy számos európai uniós tagállam alkotmányjogi gyakorlatában lehet példát találni a közös hatáskörgyakorlás korlátaira. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolása ezután a közös hatáskörgyakorlás korlátaikapcsán ismerteti a brit, cseh, észt, ír, lengyel, lett, litván és spanyol alkotmánybírósági, illetve alkotmányértelmezést ellátó legfelsőbb bírósági gyakorlatot.⁹⁴⁴ Érdekes, hogy a Sólyom László vezette első Alkotmánybírósághoz hasonlóan a testület 2016-os, az alkotmányos identitás doktrínáját megalapozó döntésére is a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata, jelesen az ún. *Solange* döntések jelentették a fő ihletforrást. Ez alapján mondta ki a magyar testület is, hogy „*az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni (lásd a német Alkotmánybíróság 2015. december 15-én meghozott, 2 BvR 2735/14. számú határozatát). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok*

⁹⁴² TRÓCSÁNYI László: Magyarország alkotmányos identitása In ORBÁN Balázs- SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest: Matthias Corvinus Collegium -Tihanyi Alapítvány, 2019. 38.

⁹⁴³ Uo. 31-32.

⁹⁴⁴ 22/2016. (XII.5.) AB határozat, Indokolás: [34] – [43]

*lényeges tartalmának ultima ratio jellegű védelméről, és biztosítania kell, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás nem jár az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.*⁹⁴⁵ A magyar Alkotmánybíróság ugyanebben a határozati indokolásában felidézi a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak a Lisszaboni Szerződés ratifikálásával összefüggésben hozott döntését is, mely hangsúlyozta a tagállami szuverenitás fennmaradásának fontosságát az európai integráció folyamatában, így különösen a *Grundgesetz* különböző passzusaiban⁹⁴⁶ szereplő német alkotmányos identitás érinthetetlen magvának védelmét. A magyar testület idézi a német alkotmánybírói döntés kulcsmondatát, mely szerint *„a szuverén államok szerződési unióját nem lehet úgy megvalósítani, hogy a tagállamokban a gazdasági, kulturális és szociális életviszonyok politikai alakítására ne maradjon elegendő mozgástér.*”⁹⁴⁷

A német példa azért is érdekes, mert illeszkedik a Szövetségi Alkotmánybíróság következetes gyakorlatába, mely azt vetíti előre, hogy a 2020-as években is központi kérdés lesz az európai integráció iránya, azaz az Európai Uniónak átengedett hatáskörök mennyisége és jellege, illetve az uniós szervekkel történő közös hatáskörgyakorlás módja az egyes ügýtípusok mentén. A német Szövetségi Alkotmánybíróság tagállami szuverenitást hangsúlyozó, és az EU-t alkotó nemzetállamokat, mint az alapító szerződések urait tételező gyakorlatát mutatja a testület 2020. májusi határozata,⁹⁴⁸ melyet az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programja, és az Európai Unió Bírósága (EUB) ezt jóváhagyó döntéséről mondott erős ítéletet, és így komoly viták forrásává vált.⁹⁴⁹ A német Szövetségi Alkotmánybíróság ebben az ügyben ismét kritizálta az EUB gyakorlatát, mely szerinte túl kiterjesztően értelmezte az európai közösségi jogot, és rossz metodológiával nem látott kifogásolnivalót abban, hogy az Európai Központi Bank (EKB) a másodlagos piacokon felvásárolja az eurózóna bizonyos dél-európai tagjainak államkötvényeit, miközben a releváns uniós jog az EKB számára tiltja az eurózóna tagállamai költségvetésének, és így államadóságának finanszírozását, igaz csak az elsődleges piacokon. A német testület döntése fenntartja a korábbi gyakorlatot, mely az alapító szerződések szűkítő értelmezése mellett foglal állást, az Európai Uniót szuverén államok közösségének, és nem pedig államszerű képződménynek tekinti, és ebből

⁹⁴⁵ 22/2016. (XII.5.) AB határozat, Indokolás: [49]

⁹⁴⁶ Grundgesetz 23. cikk (1) bekezdés és 79. cikk (3) bekezdés

⁹⁴⁷ 22/2016, (XII.5.) AB határozat, Indokolás: [44]

⁹⁴⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 -, Rn. (1-237)

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html (letöltés: 2020.05.15.)

⁹⁴⁹ Ld. pl. Federico FABBRINI: Suing the BVerfG. Verfassungsblog (2020. május 13.)

<https://verfassungsblog.de/suing-the-bverfg/> (letöltés: 2020.05.15.)

következően a Szövetségi Alkotmánybíróság véleménye szerint az EU demokratikus kontrollja is csak tagállami szinten valósulhat meg, mivel nincsen egységes európai politikai közösség, mert ahhoz nyelvi és kulturális homogenitásra lenne szükség.⁹⁵⁰ A német Szövetségi Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága (EUB) közötti hatásköri összeütközésekben, melyeket nem túlzás hosszú évtizedes kompetenciaharcnak nevezni, a Fidesz-KDNP szellemi holdudvara is komoly lehetőséget lát,⁹⁵¹ melyben nincs semmi meglepő, ám ennek következményei még nem beláthatóak, különösen az EUB azon ítéleteinek hazai elismerése és végrehajtási hajlandósága tekintetében, mint például az ún. kvótaperben hozott⁹⁵² vagy a röszkei tranzitónában foganatosított idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos,⁹⁵³ Magyarországot elmarasztaló döntései.

Felteheti magának a kérdést e sorok olvasója, hogy jelen mű miért foglalkozik hosszú oldalakon keresztül Magyarország és az Európa Unió, valamint a nemzeti jogrend és az európai közösségi jog bonyolult viszonyrendszerével, miközben a tematikája szerint a magyar kormányzásra gyakorolt közjogi eszmeáramlatokat tekinti át. Ha arra keressük a választ, hogy miért vált a Fidesz-KDNP kormányzat központi kérdésévé az Európai Unió különböző szervei ellen vívott „nemzeti szabadságharc”, melyet Sárközy Tamás gunyoros, pejoratív éllel „pusztanacionalizmusnak” nevez,⁹⁵⁴ akkor a válasz mélyebb annál, minthogy a kurucos kardcsörtetésből és a sok évszázados magyar függetlenségi hagyományból következő retorikai elemről, kampányfogásról lenne szó. Egyáltalán nem véletlen, hogy a kormányzásban és a kormánypartok retorikájában 2012, de különösen 2015 után egyre jobban felerősödött a politikai euroszkepticizmus és a közjogi szuverenizmus, mely a nemzeti különutasság hangoztatásával, valamint a nyugati mintakövetés elutasításával és a gazdasági, diplomáciai „keleti nyitás” hangsúlyozásával jár együtt, mely sok szemlélőnek egyúttal „nyugati zárásnak” is tűnhet.

⁹⁵⁰ TECHET Péter: Tényleg válságba taszították a német alkotmánybírák az Európai Uniót? Azonnali.hu (2020. május 8.)

https://azonnali.hu/cikk/20200508_tenyleg-valsagba-taszitottak-a-nemet-alkotmanybirak-az-europai-uniot (letöltés: 2020.05.15.)

⁹⁵¹ Ld. pl. SZÁNTÓ Miklós: Két tűz között, félúton- a német alkotmánybíróság a demokráciára hivatkozva megy szembe az EU-val. Magyar Nemzet, 2020. május 13.

<https://magyarnemzet.hu/velemeney/ket-tuz-kozott-feluton-8111210/> (letöltés: 2020.05.15.)

⁹⁵² <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040hu.pdf> (letöltés: 2020.05.15.)

⁹⁵³ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200060hu.pdf> (letöltés: 2020.05.15.)

⁹⁵⁴ SÁRKÖZY (2019) i.m. 223-229.

Bozóki András és Hegedűs Dániel 2017-es politológiai műfajú tanulmányukban külsőleg, azaz „*kívülről korlátozott hibrid rendszerként*” jellemzik Orbán Viktor 2010 utáni kormányzását.⁹⁵⁵ Ebből a politológiai leíró, de alkotmányjogilag nem szabatos a jelzős szerkezetből mostani vizsgálódásunk szempontjából a „hibrid rendszer” érdemel kevesebb figyelmet, mely egy olyan alkotmányos politikai berendezkedés leírására szolgál, mely egyaránt tartalmaz demokratikus és autokratikus elemeket államonként eltérő arányban és ezek az országok már nem alkotmányos polgári demokráciák, de még nem is tekinthetők diktatúrának. A belföldi politikatudósok⁹⁵⁶ és nemzetközi nem kormányzati szervezetek (NGO)⁹⁵⁷ által Magyarországra is egyre divatosabban, gyakrabban használt hibrid rendszerekben többpártrendszer és többé-kevésbé szabad demokratikus választások vannak, ugyanakkor a kormányzat és a domináns állampárt normatív jogi, közigazgatási és gazdasági eszközökkel betonozza be magát a hatalomba és a politikai verseny egyenlőtlen erőviszonyai kapcsán teszi magát leválthatatlanná. A nemzetközi szakirodalomban konszenzus alakult ki arról, hogy a Putyin orosz és Erdogan török elnök vezette rezsimek, bár fokozatosan egyre többet veszítenek demokratikus jellegükből, ilyen hibrid rendszereknek tekinthetőek, a magyar berendezkedés demokratikus-autokratikus skálán történő értékelése kapcsán viszont közel sem beszélhetünk ilyen konszenzusról. Azt sem szabad elfelednünk, hogy a hibrid rezsimek kifejezés a politikatudósok egyfajta tanácstalanságát is mutatja, megspórolván számukra, hogy bizonyos politikai berendezkedéseket olyan világos alkotmányos, államtani kategóriákba soroljanak be, mint a liberális képviselői demokrácia vagy az egypártrendszerű diktatúra.

Körösényi András és szerzőtársai továbbmennek, amikor Max Weber uralomtípus tipológiájára támaszkodva⁹⁵⁸ rendszerklasszifikáció helyett megalkották a plebiszciter vezérdemokrácia ideáltípusát annak igényével, hogy elsősorban politológia és politikai szociológiai fogalomkészlettel a lehető legpontosabban definiálják és jellemezzék a NER karakterét. Körösényi és szerzőtársai értékelése szerint a hibridológia politikatudományi irányzata a tranzitológia és a posztkommunista rendszerváltások liberális normatív szemléletű tanulmányozásának keverékének jött létre. Álláspontjuk szerint a hibrid rezsimek, mint általános

⁹⁵⁵ BOZÓKI András - HEGEDŰS Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsimek a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle* XXVI. 2017/2. 7-32. (letöltés: 2020.05.15.)
http://www.poltudszemle.hu/szamok/2017_2szam/bh.pdf

⁹⁵⁶ Ld. pl. FILIPPOV Gábor: A hibrid ellenforradalom kora. 24. hu, 2018. július 31.
<https://24.hu/belfold/2018/07/31/filippov-gabor-a-hibrid-ellenforradalom-kora/> (letöltés: 2020.05.15.)

⁹⁵⁷ Ld. pl. Dropping the Democratic Facade. *Nations in Transit* 2020. Freedom House
https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf (letöltés: 2020.05.15.)

⁹⁵⁸ KÖRÖSÉNYI-ILLÉS-GYULAI Attila i.m. 11. 38-41. és 43-44.

rendszerklasszifikációs fogalom normatív szemléletű, univerzális igényű, ugyanakkor a politikai hatalomgyakorlás módszerét és mérhetőségét helyezi a középpontba, így egy olyan statikus rezsimefogalmat ír le, mely mögül hiányzik a legitimációs magyarázat. Körösényi és szerzőtársai szerint viszont a weberi alapokra épülő plebiszciter vezérdemokrácia problémacentrikus, realista szemléletével és cselekvésközpontú megközelítésével egy dinamikus rezsimefogalom leírására képes, mely a plebiszciter vezérdemokrácia viszonylagos stabilitására alternatív legitimációs mintázatokkal és magyarázattal képes szolgálni.⁹⁵⁹

Magyar Bálint és Madlovics Bálint álláspontja szerint a „hibridológia”, mint összehasonlító rezsimeelmélet a tranzitológiához képest ugyan előrelépést jelent, ugyanakkor az egész elmélet a nyugati liberális demokráciát tekinti kiindulópontjának, és emiatt nincs tekintettel a posztkommunista országok sajátosságaira, amikor azt tételezi fel, hogy a gazdasági, a közösségi és a politikai cselekvés, illetve ezek szereplői világosan elkülönülnek egymástól, ehelyett viszont gyakran informális csatornákon keresztül, de a gazdaság, a politika, a média és a társadalom szférái és egyes szereplői szorosan összefonódnak egymással. A társadalmi cselekvés dimenziói egyáltalán nem, vagy csak kezdetleges mértékben különülnek el egymástól, ezt álláspontjuk szerint a történeti fejlődés, a polgárosodás megrekedése váltotta ki, melynek történeti oka a fasiszta és kommunista rendszerek térnyerése volt a XX. század folyamán. Mégis hiba lenne a mai kelet-közép európai posztkommunista rendszereket a fasiszta és kommunista totalitárius diktatúrákhoz hasonlítani azzal együtt is, hogy a totalitarizmus öröksége befolyásolta a politikai és társadalmi folyamatokat ezen államokban.⁹⁶⁰ A Magyar-Madlovics szerzőpáros szerint a például Körösényi András által használt weberi megközelítés is problémás lehet. Max Weber karizmatikus vezetésre vonatkozó uralmi ideáltípusa ugyan hasznos lehet a populizmus jelenségének megértéséhez, de Weber olyan rezsimeket írt le, ahol nem vált szét a hatalomgyakorlás alkotmányos, közjogi fundamentuma és tényleges természete, miközben a posztkommunista rezsimek egyik sajátossága éppen a legalitás és a legitimitás közti diszkrépancia, másképpen az, hogy az informális hatalomgyakorlás elválik annak formális alkotmányos kereteitől. A másik kritikájuk a weberi terminológiával, hogy az nem sarkall innovációra a rendszertipológia során, továbbá az egyes kutatók eshetőlegesen használják Weber fogalomrendszerének egyes elemeit a saját teóriák

⁹⁵⁹ KÖRÖSÉNYI-ILLÉS-GYULAI i.m. 21-27.

⁹⁶⁰ MAGYAR Bálint-MADLOVICS Bálint: *A posztkommunista rendszerek anatómiája. Egy fogalmi keret.* Budapest: Noran Libro Kiadó, 2021. 8-11.

aládúcolására.⁹⁶¹ Magyar és Madlovics nagyívű munkájának erőssége, hogy a kelet-közép európai posztkommunista, rendszerváltó államokat egymással és nem pedig a nyugati liberális demokráciákkal hasonlítja össze, és az univerzális rendszertipológia igénye helyett sui generis rezsimeknek tekinti ezeket, ugyanakkor fókuszában a politológiai és politikai szociológiai megközelítés áll, mely a hatalomgyakorlás dinamikáját ugyan képes bemutatni, de összehasonlító alkotmányjogi perspektíva híján a statikus alkotmányos keretek leírására, továbbá a tényleges hatalomgyakorlás komparatív összevetésére mégsem vállalkozik.⁹⁶² Magyar és Madlovics nagyívű összehasonlító elemzésének leginkább a konklúziója csalódáskeltő, amikor a 2010 utáni hazai politikai államberendezkedést egyfajta „posztkommunista maffiaállamként”⁹⁶³ jellemzik. Ez a rezsimmelklasszifikáció nemcsak az objektivitásra törekvő, szükségszerű tudományos távolságtartást nélkülözi, hanem elfogultsága mellett egyoldalú is, amikor kizárólagosan az egymással összefonódott gazdasági és politikai elit „eredeti tőkefelhalmozását” helyezi fókuszába, hanyagolva az alkotmányos közjogi, politikai rendszer strukturális bemutatását.

Orbán Balázs értékelése szerint 2010 után a korábbi mintakövetés helyett a mintaadás vált dominánssá, ez is okozza, hogy az alkotmányjog és politológia művelői számára ez a sajátos „magyar modell” kategorizálhatatlan, ezért is használnak különböző jelzős szerkezeteket a hibrid rezsimtől az illiberális demokrácián át a vezérdemokráciáig. Orbán Balázs szerint alapvető tévedés a liberális demokráciához hasonlítani és mérni a Nemzeti Együttműködés Rendszerét, melyet egyszerre formáltak a magyar nemzeti és történelmi sajátosságok és a rendszerváltás rendszerének kifulladására, melynek válságtüneteit jelentették a 2006 őszi zavargások vagy a 2008-as világgazdasági válság elégtelen kezelése.⁹⁶⁴

Bozóki és Hegedűs tanulmánya azonban álláspontom szerint helytállóan állapítja meg, hogy a 2010 óta hatalmon lévő Orbán-kormány hatalomgyakorlása csak kívülről tekinthető korlátozottnak. A 2010-ben szerzett kétharmados alkotmányozó többség ugyanis lehetővé tette az új Alaptörvény elfogadását és a parlamentáris demokrácia kulisszáinak megtartásával a politikai rendszer „finomhangolását”. Ennek jellemzője, hogy az országgyűlési ellenzék nem tudja korlátozni a kormányzat cselekvési szabadságát, és ez más alkotmányos intézményekre is igaz. Sólyom Lászlóval szemben Schmitt Pál egyszer sem, Áder János pedig

⁹⁶¹ Uo. 12-13.

⁹⁶² Ld. pl. MAGYAR-MADLOVICS i.m. 65-74.

⁹⁶³ Ld. pl. MAGYAR-MADLOVICS i.m. 307. vagy 527-528.

⁹⁶⁴ ORBÁN Balázs (2020) i.m. 128-132.

2012-2020. között csak néhány alkalommal indítványozta az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll iránti eljárását, melyben egyébként is erősen eltolódott a hangsúly a jogalkotás ellenőrzését jelentő normakontroll eljárásoktól az ügyteher döntő részét jelentő, és főként a bírósági jogalkalmazás kontrolljára hivatott alkotmányjogi panasz ügyek irányába. Az alapvető jogok biztosának közjogi aktivitása is erőteljes hanyatlást mutat Szabó Máté ombudsmani ciklusát követően,⁹⁶⁵ ahogy a Médiatanács kontrollszerepe is gyengének mondható a korábbi ORTT-hez képest. Az előbbi azzal a ténnyel együtt különösen látványos, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogutódlással történő megszűnésével, 2021. január 1-étől az alapvető jogok biztosja folytatja le az Ebktv. szerinti közigazgatási hatósági ügyeket is az egyenlő bánásmód vélelmezett sérelme esetén.⁹⁶⁶ Kétharmados alkotmányozó többséggel, egy monolit pártszövetséggel és a Tisza Kálmán kormányzását idézően lojális „mameluk” frakciókkal a háta mögött a Fidesz-KDNP kormánytöbbség belföldi, nemzeti szintű kontrollja így gyengének mondható. A kormányzás ellenőrzésére, különösen korlátozására az erősen centralizált közigazgatási rendszerben a helyi önkormányzatok sem képesek, ahogy a demokratikus közvéleményt csak részlegesen leképező média vagy a különböző watchdog és nyomásgyakorló típusú nem kormányzati szervezetek (NGO) sem. Ebből következően a korábban belpolitikai küzdelmek áttevődtek az Európai Unió, valamint más regionális és nemzetközi szervezetek, mindenekelőtt az Európa Tanács és az ENSZ különböző fórumaira.

Bozóki és Hegedűs értékelése szerint az európai uniós tagság és az abból származó gazdasági, diplomáciai előnyök egyszerre öltének rendszerlegitimáló, rendszerfenntartó és rendszerkorlátozó jelleget az EU és a magyar kormányzat relációjában. Értékelésük szerint az Európai Unió intézményeinek jogi eszközei, mint a kötelezettségszegési eljárások indítása vagy az EUSZ. 7. cikke szerinti eljárás, illetve a strasbourgi székhelyű EJEB ítélkezési gyakorlata is külső korlátozó tényezőt jelentenek, de ennél ténylegesen fontosabbak az európai uniós tagság jelentette pénzügyi, kohéziós támogatások, mert ezeknek nincsen gazdasági alternatívájuk, ezek pedig együttesen képesek „*az individuális szabadságjogok*

⁹⁶⁵ Ezt támasztja alá többek között, hogy az egyes államok ombudsmanjainak nemzetközi ernyőszervezete, a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségének (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) Akkreditációs Albizottsága 2022-ben a Párizsi Alapelvek néven ismert ENSZ határozat minősítési rendszere szerint „A”-ból a „B” kategóriába minősítette le a magyar alapvető jogok biztosának tevékenységét, mely a GANHRI megítélése szerint tevékenysége során így csak részben felel meg a Párizsi Alapelveknek. https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/04/StatusAccreditationChartNHRIs_27April2022.pdf (letöltés: 2022.09.05.)

⁹⁶⁶ 2020. évi CXXVII. törvény egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról

viszonylag magas szintjét garantálni Magyarországon”.⁹⁶⁷ A kormányzati törekvések sikeres külső korlátozásainak nem mindig könnyen átlátható példái között szerepel a halálbüntetés részleges visszaállításának elvetése 2015-ben vagy éppen a Kúriával egy szinten lévő és már az Alaptörvényben is nevesített Közigazgatási Felsőbíróóság felállításának visszavonása, mely az Alaptörvény újabb, nyolcadik módosítását tette szükségessé 2019-ben. A szerzőpáros véleménye szerint a geopolitikai közeg megváltozása, az EU mélyreható válsága, ennek ellentétjeként pedig Magyarország uniós pénzügyi szankcionálása és a kohéziós támogatások elapadása erőteljesebbé tenné a NER politikai elitjének autokratikus törekvéseit. Ez pedig megbontaná az Európai Unió és az által kívülről korlátozott jelenlegi magyar államberendezkedés közötti összetett strukturális hatalmi egyensúlyt.⁹⁶⁸

V.9. Rousseau és Carl Schmitt hatása: a népszuverenitástól az államszuverenitásig, és a törvényadó népvész, mint szuverén

A Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER) a legitimitásját a választásokon megszerzett többségi demokratikus felhatalmazásra alapozza, melynek birtokában szinte korlátlan mozgásteret vindikál magának nemcsak a jogalkotás és az alkotmányozás, hanem a tetszőleges számú és mélységű Alaptörvény módosítások terén is.

A Fidesz-KDNP politikai elitje demokrácia értelmezésének elemzése során megkerülhetetlen a szuverenizmus legradikálisabb teoretikusa, a svájci francia Rousseau. Az igaz, hogy a szerződéselméleti doktrína egyik legfontosabb komponensét, a szuverenitás átruházhatatlanságának, elidegeníthetlenségének tanát és a képviseleti demokrácia elvetését⁹⁶⁹ a NER nem veszi át, hanem ehelyett önmagát tekinti a népi-nemzeti általános akarat egyetlen legitim képviselőjének. A státuszuk vagy véleményük, világnézetük szerint kisebbségben lévők védelmét rendkívül problematikusá teszi, hogy Rousseau a népszuverenitást az általános akarat (*volonté générale*) fikciójának segítségével egységes szándékként, monolit erő kifejezésként tételezi fel. A kisebbségi álláspont a nézete szerint nem jelenthet értékes különvéleményt, hanem csupán tévedést, az általános akarat helytelen felismerését, felfogását. Rousseau nagy történelmi „csúsztatása”, hogy a többségi álláspontot

⁹⁶⁷ BOZÓKI-HEGEDŰS i.m. 20-24.

⁹⁶⁸ BOZÓKI-HEGEDŰS i.m. 24-26.

⁹⁶⁹ Ernst – Wolfgang BÖCKENFÖRDE: A közvetett/képviseleti demokrácia, mint a demokrácia tényleges formája. A demokrácia, mint állam- és kormányforma fogalmával és megvalósításának problémájával kapcsolatos megjegyzések In TAKÁCS Péter: *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest: Szent István Társulat 2003. 500-501.

a nép általános, egyező akaratával azonosítja, nem hagyván minimális teret sem a kisebbségi véleményeknek.⁹⁷⁰

Ha megfigyeljük a NER politikai vezetőinek érvkésztetét a kormányzati döntések megvédésekor és az arra adott kritikák elutasításakor, akkor gyakori retorikai fordulat, hogy a magyarok megvédése zajlik, és aki a kormányt, kormányzást illeti negatív kritikával, legyen szó akár belföldi vagy külföldi szereplőről, azt olyan ágensnek titulálják, aki a magyarok szuverén döntéseit, azaz Magyarországot támadják. Ez azt jelenti, hogy a kormány mozgásterét, döntési lehetőségeit kifejező állami szuverenitást a nemzeti szuverenitással azonosítják, a kormányzati álláspontot pedig a nemzeti együttműködésben lévő magyarok akaratkifejezésekként tételezik fel.⁹⁷¹

A szuverént az isteni eredetű legitimációval rendelkező abszolutista uralkodóval azonosító Jean Bodin elméletéhez annyiban ragaszkodott Rousseau, hogy nem fogadta el a szuverenitás, vagy másképpen a hatalom megoszthatóságát, az osztott hatalomgyakorlást. A teljes és oszthatatlan szuverenitásból következő logikai, teoretikus és gyakorlati ellentmondásokat pedig csak az általános akarat és a népszuverenitás fikcióinak felállításával tudta Rousseau áthidalni.⁹⁷² Rousseau gyakorlatilag Bodin katolikus vallási legitimációval megtámogatni hivatott abszolutista szuverenitáselméletének felvilágosodás korabeli klasszikus republikánus és erősen szekularizált változatát alkotta meg, mely mindmáig kihat a francia nemzeti identitásra és laicizált republikánus államfelfogásra. Ez az abszolutista, racionalista szuverenitás felfogás pedig szemben például a parlamenti szuverenitás organikusan fejlődő brit gyakorlatával az egységes és oszthatatlan francia republikánus ethosz mellett kizár minden más kötődést, többes identitást. Mindez pedig megosztottá tette a francia társadalmat, a múltban jelentősen megnehezítvén a hívő katolikus és a monarchista rétegek állampolgári

⁹⁷⁰ Jean-Jacques ROUSSEAU: *Társadalmi szerződés. Értekezések és filozófiai levelek*. Budapest: Gondolat, 1978. 573.

⁹⁷¹ Ld. pl. ., *A külgazdasági és külügyminiszter szerint a kerítés miatt támadja Magyarországot a Transparency International (TI)*. (...)Ez egy újabb megnyilatkozása a nemzetközi szervezetek Magyarország elleni példa nélküli támadásának, amely kizárólag arról szól, hogy nem értenek egyet az ország migrációs politikájával - fogalmazott. (...)A külügyminiszter kijelentette: "minket nem érdekel sem a zsarolás, sem a nyomásgyakorlás" (...)A Transparency International nemzetközi civil szervezet szerdán adta ki a *Korrupció Érzékelési Indexe (CPI)* alapján összeállított listát. A TI a magyarországi korrupciós helyzetet 45 pontra értékelte a lehetséges 100-ból, az uniós tagállamok közül Magyarország mögött foglal helyet Bulgária." Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter sajtótájékoztatója, 2018. február 22. MTI OS <https://www.kormany.hu/hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszerium/hirek/a-kerites-miatt-tamadja-magyarorszagot-a-ti> (letöltés: 2020.06.25.)

⁹⁷² TÓTH-MATOLCSI László: Nemzeti identitás és szuverenitás. Hogyan hat a nemzeti identitás és annak változása az állam szuverenitására? In TAKÁCS (2015) i.m. 375-376.

integrációját az erősen republikánus laicista, szekuláris állammodellbe, napjainkban pedig hasonló nehézségekkel szembesülnek a muszlim identitású francia állampolgárok asszimilációja és társadalmi integrációja terén.⁹⁷³

Rousseau az általános akarat által kifejezett népszuverenitás gyakorlását csak egy kulturálisan, morálisan és vallásilag homogén társadalomban tartotta kivitelezhetőnek, ahol az egyéni akarat, világnézet és érdek feloldódik, eltűnik az általános akarat kifejezte közjóban. Rousseau a militáns ókori görög spártai társadalmat idealizálta, elvetvén az ideológiai, kulturális és vallási különbségeket elfogadó, néha egyenesen ideálisnak felfogó plurális társadalmat. Ennek kapcsán keményen kritizálja a korabeli brit alkotmányos monarchia parlamentáris népképviselési rendszerét, melyben a parlamenti képviselők a választójoggal rendelkező szűk elit gazdasági érdekeinek és nem a magasztos általános népakaratnak a kifejezői. Az antik görög-római ideákhoz hasonlóan Rousseau szabadságfelfogása nem individuális, mely az állam negatív tartózkodását kívánja meg, hanem kollektív és pozitív, melyben a polgárok és az állam a pozitív szabadságot megjelenítő népszuverenitás és általános akarat érvényesüléséért küzdenek. Egy ilyen kollektivistá társadalomban pedig nem lehet helye az egyéni értékek és érdekek, valamint az egyéni szervezésű civil, vallási kisközösségek szándékai érvényre juttatásának.⁹⁷⁴

A NER különböző kormányzati szereplőinek releváns megnyilvánulásából világossá válik, hogy gyanakvással és kritikával tekintenek a közéleti kérdésekkel (is) foglalkozó nem-kormányzati szervezetekre (NGO). Elvitatják tőlük a valóban homályos és félreérthető „civil” jelzöt és ugyanolyan politikai szervezetekként tekintenek rájuk, mint az ellenzéki pártokra.⁹⁷⁵ Ugyanakkor kritikájukat még a parlamenti ellenzéknél is kevésbé tartják legitimnek, lévén, hogy ezen NGO-k mögött nem áll demokratikus népképviselési legitimitáció, egy részük pedig a szükséges mértékű hazai támogatások híján külföldről szerzi meg a finanszírozását vagy egyenesen egy nemzetközi jogvédő NGO hazai leányszervezete, mint például az Amnesty International vagy a Transparency International eseteiben láthatjuk. A 2018-as országgyűlési

⁹⁷³ TÓTH-MATOLCSI i.m. 380-381.

⁹⁷⁴ LUDASSY Mária: A szuverenitás fogalmának eszmetörténetéhez: liberalizmus vs. demokrácia? In TAKÁCS (2015) i.m. 60-61.

⁹⁷⁵ Ld. erről pl. Orbán Balázs miniszterelnökségi parlamenti államtitkár és Vig Dávid, az Amnesty International Magyarország vezetőjének, a 444.hu online újság által, 2020. június 22-én megrendezett közéleti vitáját. <https://444.hu/2020/06/22/orban-balazs-ha-a-civil-szervezeteket-zavarjak-a-biralatok-csavarjak-le-a-politikai-tevekenyseguket> (letöltés: 2020.06.25.)

választásokat megelőzően a külföldről (is) finanszírozott nem kormányzati szervezetek elleni kormányzati retorikai fellépést egy törvénymódosító csomag benyújtása is követte.⁹⁷⁶

Az etnikai és társadalmi homogenitás, mint egy sikeres és hatékony népképviselői szuverén, de nem liberális demokrácia előfeltétele, mint később látni fogjuk, Carl Schmitt doktrínájában is megjelenik, és Orbán Viktor miniszterelnök retorikájában, kormányzati intézkedéseiben is hangsúlyossá vált a 2015-ös migrációs és menekültválságot követő időszakban.

Rousseau általános akaratra és népszuverenítésre vonatkozó tanait jelentős kortárs és XX. századi államfilozófusok is erőteljes kritikával illették, elsősorban klasszikus liberális nézőpontból. Rousseau szuverenista tanának legszélsőségesebb követői a francia forradalmi terror időszakának jakobinusai voltak, de a korlátlan népi felhatalmazás, mint legitimációs bázis feltételezése a Bonaparte Napóleon által kiírt népszavazásoknak is mozgatórugója volt. Mind Bonaparte Napóleon 1804-ben, mind pedig unokaöccse, Louis Napóleon 1852-ben egy-egy alkotmányos referendummal próbálták legitimálni az államesínyeket, melyek során császárrá kiáltották ki magukat.

Benjamin Constant 1816-ban, tehát a francia forradalom és I. Napóleon bukása után kiadott klasszikus főművében nem látott kapcsolatot a népszuverenitás és az egyéni szabadságjogok érvényesülése között, sőt véleménye szerint a népszuverenitás elismerése egy egyén vagy egyes egyének korlátlan főhatalmának elismeréséhez, majd végső soron a szabadság elvesztéséhez vezethet.⁹⁷⁷ Constant arra jutott, hogy a közvetlen, részvételi demokrácia és a népszuverenitás illúziója leépíti a hatalommegosztás jelentette korlátokat, a demokrácia a többség zsarnokságává, majd valójában a hatalmat a többség nevében gyakorló egyén vagy csoport zsarnokságába torkollhat. Szerinte a túlzott hatalomkoncentráció és a népi gyökerű szuverén zsarnokság ellenszere csak az angolszász típusú hatalommegosztás rendszere és az önkorlátozó hatalom lehet. Ellenkező esetben a Rousseau népszuverenítésre és az általános

⁹⁷⁶ Ld. pl. erről Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszternek egy 2018. február 20-ai sajtótájékoztatóján elhangzottakat (MTI OS): „*Aki a Stop Soros törvénycsomagot kritizálja, az a magyar kormány szuverén döntési jogosultságát kérdőjelezi meg, (...) A tárcavezető kiemelte: "vannak olyan civilnek nevezett szervezetek", amelyek a bevándorlás támogatásáért és a nyitott határokért dolgoznak, ami ellentétes Magyarország biztonsági érdekeivel. Egy kormánynak fel kell lépni az ország biztonságával ellentétes tevékenységekkel szemben, és törvényi eszközökkel is ezt kell tennie - vélekedett. A külügyminiszter szerint erről szól ez a javaslat, és aki ezt kritizálja, "az a magyar emberek jogát kérdőjelezi meg a saját biztonságuk vonatkozásában"*

<https://www.kormany.hu/hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszerium/hirek/aki-biralja-a-stop-soros-torvenycsomagot-megkerdojelezi-a-kormany-dontesi-jogosultsagot> (letöltés: 2020.06.25.)

⁹⁷⁷ Ld. bővebben Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest: Atlantisz Kiadó, 1997

akarát kifejezésére építő társadalmi szerződése a „*zsarnokság minden fajtájának legrettenetesebb segédeszközévé*”, Hobbes *Leviatánjává* torzul el, ám az abban még meghagyott magánéleti szabadság nélkül.⁹⁷⁸

Szűk másfél évszázaddal Constant kíméletlen Rousseau kritikája után egy másik francia, a perszonalista kereszténydemokrata politikai filozófus, Jacques Maritain is keményen bírálta Rousseau szuverenitás elméletét. A második világháború, a lenini-sztálini bolsevik és a hitleri nemzetiszocialista totális állam szörnyű pusztításai után Maritain elvetette, hogy Rousseau demokrata lett volna, sőt elméletében a totalitárius diktatúrák előképét vélte felfedezni. Maritain szerint Rousseau *Társadalmi szerződésének* egyfajta „halandó istenként” és „emberfeletti emberként” előfeltételezett Törvényhozója, mint a népszuverenitás ész általános akarát kifejezője valójában a totalitárius állam zsarnoki diktátorának eszmetörténeti és teoretikus előfutárát jelenti.⁹⁷⁹

Természetesen nem állítjuk azt, hogy a 2010-ben hivatalba lépett kormány egy az egyben Rousseau népszuverenitás elméletének megfelelően alakítaná demokráciafelfogását, hiszen például elkötelezett a népképviselői parlament iránt, miközben az országos népszavazások megtartásának törvényi kritériumain szigorított, a referendumok helyett pedig a választópolgárok népakaratának kiterjedt közvélemény-kutatásokkal való szondázását és a lakossági vélemények irányított kérdésekkel történő becsatornázását preferálja az ún. nemzeti konzultációs kérdőívek útján. Az viszont tagadhatatlan, hogy Rousseau antiliberalisan demokrata, szuverenitás alapú szerződéselmélete ne lett volna hatással a NER közjogi államfelfogására.

Politikai filozófiai értékelések szerint Carl Schmitt XX. századi német jogfilozófus és politikai gondolkodó is jelentős hatással volt a Fidesz-KDNP vezette NER demokrácia és államfelfogására a második Orbán-kormány 2010-es hivatalba lépésétől kezdve.⁹⁸⁰ Sárközy Tamás visszatekintésében arról ír, hogy az ELTE Bibó István Szakkollégium, majd a Századvég alapító igazgatója, Stumpf István közvetítésével lettek jelentős hatása Carl Schmitt hatalmpolitika centrikus tanainak a Fidesz alapító nemzedékére, mely később a kormányzati

⁹⁷⁸ LUDASSY i.m. 63-66.

⁹⁷⁹ Jacques MARITAIN: A szuverenitás fogalma in TAKÁCS (2003) i.m. 627-630.

⁹⁸⁰ Ld. pl. BALÁZS Zoltán: Political Theory in Hungary after the Regime Change. *International Political Anthropology* Vol. 7. 2014/1.

<https://pdfs.semanticscholar.org/6a52/dcaf53fd54008e2efbbe74b35c4bbf5d845b.pdf> (letöltés: 2020.06.26.)

eszköztárban, stílusban is megjelent a pragmatikus és professzionális hatalomtechnika alkalmazásában.⁹⁸¹

Mielőtt ennek taglalásába belekezdenénk, egy fontos fogalmi distinkciót kell tennünk. Amint ismeretes, Donald Tusk korábbi lengyel miniszterelnök és az Európai Tanács ex-elnöke az Európai Néppárt vezetőjeként egy német közéleti hetilap 2020. áprilisi interjújában azzal kritizálta Orbán Viktor magyar miniszterelnöknek a koronavírus miatt kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggésben hozott bizonyos intézkedéseit, hogy „*Carl Schmitt nagyon büszke lenne Orbán Viktorra*”.⁹⁸² Az ilyen szempontból provinciális magyar közéletben elterjedt, hogy ezzel Tusk gyakorlatilag „lenácizta” Orbán Viktort,⁹⁸³ mely azt feltételezi, mintha Carl Schmitt meggyőződéses nemzetiszocialista lett volna. Ennek alapja, hogy Hitler 1933. januári hatalomátvétele után az addig náciellenes Carl Schmitt cinikus opportunistá törteként más német tudósokhoz, például Martin Heideggerhez hasonlóan belépett az NSDAP-be és kollaborálni kezdett a nemzetiszocialista rezsimmel, például a hosszú kések éjszakáját követően a *Deutsche Juristen-Zeitung* német jogászlapon megjelent hírhedt cikkének a „*Führer megvédi a jogot*” címet adta. 1936-ban az SS újságja, a *Das Schwarze Korps* már keményen támadta elvtelen megalkuvó és köpönyegforgató Schmittet, aki ezután háttérbe szorult a totalitárius náci rezsimben.⁹⁸⁴ Techet Péter, Carl Schmitt egyik legismertebb kortárs hazai kutatója is arra a következtetésre jut, hogy az állambölcseletében machiavellista politikai realista Carl Schmitt inkább a radikális jobboldali és autoriter német forradalmi konzervativizmus hívének tekinthető, 1933 előtti írásaiban éppen a kommunisták és a nácik ellenében érvelt egy rendpárti elnöki diktatúra bevezetése mellett. Carl Schmitt tehát nem az 1933-1945 között kifejtett vállalhatatlan és megbélyegezendő állásfoglalásainak köszönhetően, hanem annak ellenére lett az állambölcselet és politikai filozófia egyik klasszikusa, akinek fontosabb következtetései, tanulmányai még a náci hatalomátvétel és Schmitt átállása előtt megjelentek. Miközben Schmitt antiszemitizmusának sajnos csak a mértékén lehet vitatkozni, a tényén nem, addig Techet is a jogfilozófus írásait tanulmányozván arra a megállapításra jut, hogy súlyos jellemhibájából következően vált a

⁹⁸¹ SÁRKÖZY (2014) i.m. 61-62.

⁹⁸² Peter Müller és Jan Puhl interjúja az Európai Néppárt vezetőjével, Donald Tuskkal. *Der Spiegel* 2020. április 21. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-tusk-was-die-wirtschaft-angeht-brauchen-wir-einen-blitzkrieg-a-e46f8eb9-426f-4f83-bbfe-6600c18391c5> (letöltés: 2020.06.26.)
<https://www.spiegel.de/international/europe/donald-tusk-what-the-economy-needs-is-a-blitzkrieg-a-382b2e03-3f48-412c-9973-9a883e913f5e> (letöltés: 2020.06.26.)

⁹⁸³ <https://fidesz-eu.hu/hu/nyilt-level-donald-tusk-az-europai-neppart-elnoke-reszere/> (letöltés: 2020.06.26.)

⁹⁸⁴ WEYER Béla: Alapot adott. Carl Schmitt öröksége. Az illiberalizmus atyja. A hatalom jogásza. *HVG* 2020/18. 2020. április 18.

törtető cinikus Carl Schmitt a náci rendszer kollaboránsává, de szemben például Alfred Rosenberggel, nem sorolható a totalitárius zsarnokságot hirdető nemzetiszocializmus ideológusai közé.⁹⁸⁵

Carl Schmitt etatista, antipluralista és illiberális nézőpontból az állam és a politika realista, ideáktól mentes valódi természetének leírására vállalkozik saját meglátása szerint. A politika lényegi differentia specifikáját, igaz elsősorban külpolitikai vetületben a barát és ellenség megkülönböztetése iránti képességben véli felfedezni. Megközelítésében a politika mindenekelőtt konfliktus, pusztá hatalomtechnika, melynek célja a hatalom megszerzése és megtartása, és ezen keresztül az államélet uralása. Schmitt félrevezetőnek tekinti azt a moralizálást, mely a jó és a rossz, a szép és a rút, az erkölcsileg helytálló és helytelen közötti választások mentén képezné a politikai törésvonalakat. Teljes mértékben elválasztja a politikát a moralizmus és az etika világtól, amikor arra figyelmeztet, hogy a politikai értelemben vett barát nem feltétlenül jelent egyúttal jót vagy erkölcsösöt, ahogy a politikai szempontból vett ellenségnek sem kell rútnak, erkölcstelennek vagy gonosznak lennie.⁹⁸⁶

Schmitt liberális polgári demokráciával való szembenállása és parlamentarizmuskritikája számos antiliberális ideológiai áramlatot megihletet a marxistáktól és a '68-as újbaldaliaktól kezdve a politikai katolicizmuson és a neokonzervativizmuson keresztül a francia radikális új jobboldalig (*Nouvelle Droite*),⁹⁸⁷ de a 2010-es években a Századvég egyik vezetője, G. Fodor Gábor is Schmitt igazáról értekezett, mely szerint a barát-ellenség felosztásának a politikai cselekvések és konfliktusok legfontosabb magyarázó motívuma,⁹⁸⁸ míg a NER ideológusai is

⁹⁸⁵ TECHET Péter: Carl Schmitt és a nemzetiszocializmus. *Politikatudományi Szemle* 2012/1. 133-152.

⁹⁸⁶ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma (Részletek) In TAKÁCS (2003) i.m. 136-138.

⁹⁸⁷ TECHET Péter: *Kísérletek a pozitívizmus kritikájára és meghaladására a német jogtudományban: a decizionista államelmélettől a közigazgatási állam koncepcióján át az intézményvédelemig*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Budapest, 2018. 16.

⁹⁸⁸ „Schmittnek néhány kérdésben minden bizonynal igaza van. (...)Ő volt az a hírhedt gondolkodó, aki a liberalizmus kíméletlen kritikusaként vált a XX. század megkerülhetetlen hivatkozási pontjává. Szerinte az a specifikus megkülönböztetés, amelyre a politikai cselekvések és motívumok visszavezethetők, a barát-ellenség megkülönböztetése. Ez a legvégső és egyben a legerősebb kritérium, mivel az összekapcsolódás és szétválás, az egyesülés és felbomlás intenzitásának legvégső fokát jelzi. Azért is a legerősebb, mert minden más ellentétet képes politikai ellentétévé átalakítani, végső soron a liberalizmus lényegi depolitizáló törekvéseit is. A liberálisok ugyanis az ellentéteket a szellem és a gazdaság szférájában, valamint a megkülönböztetések létét tagadó egyetlen kategóriákban (például: emberiség) oldanák fel, ám a liberális semlegesítésnek és depolitizálásnak Schmitt szerint ugyancsak meghatározott politikai értelme van. (...)Schmittnek néhány kérdésben minden bizonynal igaza van: még a liberálisoknak is érdemes időnként "diabolikus" szerzőket olvasniuk.” G. FODOR Gábor: Schmittnek igaza van, *Heti Válasz*, 2013. február 8. <http://valasz.hu/publi/schmittnek-igaza-van-60296/> (letöltés: 2020.07.09.)

a rousseai és schmitti szuverenitás elméletek mentén képezik a világpolitikai konfliktustérképek törésvonalait.⁹⁸⁹

Schmitt realista alkotmányelméletében nem a politikai befolyás és hatalom szerepét negligálta, az alkotmányjogot az alapvető jogokat biztosító és az államhatalmat korlátozó statikus jogi keretrendszerként tételezve fel, mint ahogy számos alkotmányjogász teszi, hanem számot vetett azzal, hogy a politika ténylegesen jelentős mértékben áthatja az alkotmányos berendezkedést és a különböző közhatalmi intézmények mindennapi működését.⁹⁹⁰

Carl Schmitt szubsztanciális és nem procedurális alapon értelmezi Rousseau társadalmi szerződés elméletét. Az általános akaratot a közjőval azonosítja, az általános akarat megtalálásának alapját azonban Rousseau értelmezésében nem a mindenkori többségi szavazattal meghozott döntés adja ki, hanem a nép társadalmi, kulturális, nemzeti homogenitása, mely egységes felfogással rendelkezik a közjó mibenlétéről. Schmitt a klasszikus liberális parlamentarizmussal szembeni erős kritikáját részben Rousseau reprezentáció-ellenességére építette, melyben a nép egy önazonos, homogén politikai közösség, melynek konszenzusa a közjóról képes kifejezni a rousseai értelemben vett általános akaratot. Schmitt Rousseau népszuverenitás elméletéből a társadalmi szerződés megkötését szükségtelen, így szabadon elhagyható liberális sallagnak tekinti, mivel szerinte a politikai közösség homogenitása önmagában képes létrehozni a közjőban megnyilvánuló általános akaratot.⁹⁹¹ Carl Schmitt ugyanakkor szemben Rousseauval, nem magát a reprezentációt, hanem a versengő pártok váltógazdálkodására épülő liberális, parlamentáris demokráciát utasítja el. Rousseau is beszél a nagy törvényhozóról, aki képes utat mutatni a népnek az általános akarat kikristályosításával és aki, a népen, mint politikai közösségen kívül

⁹⁸⁹ „A szuverenitás olyan, amit grammonként kell megvédeni, ha nem akarjuk tonnáként elveszíteni. Rousseau republikánus erényei és „általános akarata” áll itt szemben a habermasi „diszkurzív demokráciának” nevezett morális zsarnoksággal és a felhatalmazás nélküli globális struktúrák önkényuralmával. (...)Mostanra derült ki a kétszázéves titok: egy politikai rendszer vagy liberális, vagy demokratikus, s minél kevésbé liberális, annál demokratikusabb. A dolog logikájából fakadóan nincs középút – aki ott közlekedik, önkéntelenül is az előbbinek szurkol. Az ideológiamentesség ugyanis maga is ideológia, a semlegesség valójában nem semleges. (...)Miután „a szuverenitás oszthatatlan” (Carl Schmitt), a legkisebb szilánk lehasítása is vereség volna tulajdonosának. Ezért van nehéz dolga a Szuverénnek, mert csak akkor győz, ha mindent megvéd, míg az előjogvédők már akkor is nyerne, ha nem veszítenek el mindent. Manapság a demokratikus felhatalmazással bíró nemzeti kormány egy egész világgal kell, hogy szembe nézzen.” BÉKÉS Márton: *Fordul a szél*. Budapest: Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019. Előszó <https://latoszogblog.hu/blog/vege-a-tortenelem-vegenek> (letöltés: 2020.07.09.)

⁹⁹⁰ TECHET (2018) i.m. 102.

⁹⁹¹ PÓCZA Kálmán: Schmitt, Rousseau és a politikai közösség alapja. *Magyar Filozófiai Szemle* 2011/2. 56-59. és 67.

áll, de a törvények elfogadtatásával képes a népet a helyes irányba terelni, mely az általános akarat kifejeződése a törvények által. Rousseau erre példaként az ókori spártai Lükurgosz arkhónt, majd Kálvin Jánost hozza fel, mint olyan törvényhozókat, akiknek akarata találkozott a politikai közösség általános akaratával, így városállamaikban képesek voltak érvényre juttatni, egyben kikényszeríteni a közjót, mely felülemelkedik az egyes polgárok partikuláris értékein és érdekein.⁹⁹² Schmitt értelmezése inkább Hobbes *Levitanjához* áll közelebb, amikor az identitást összekapcsolja a reprezentációval, Rousseau nagy törvényhozója pedig behelyettesíthető Schmitt szuverénjével, mely mégis lényegivel több az előbbinél, mivel a homogén politikai közösség, a nép felhatalmazásával kifejezi, szükséges esetben kikényszeríti az általános akaratot, így végső soron a szuverén akarata számít a közjónak.⁹⁹³

Carl Schmitt radikális demokrácia felfogása a klasszikus antik republikánus állameszményhez áll közel, amikor a versengő többpártrendszerre épülő deliberatív vitaparlament elvetésével egy olyan ún. akklamációs, vagy magyarul „közfelkiáltásos” demokráciát idealizál, melyben a homogén politikai közösség erényes polgárai csupán helyeslik, egyetértenek a szuverén törvényhozó azon döntéseivel, melyek találkoznak a homogén politikai közösség kulturális és morális konszenzusával. Schmitt elméletében így a szavazópolgárok sem közvetlenül, sem közvetve nem vehetnek részt a döntéshozatalban, törvényhozásban, a politikai közösség szerepe a vezetők megválasztásán kívül arra korlátozódik, hogy helyeseljk a meghozott döntéseket, azaz a törvényhozásnak csak az lehet negatív korlátja, ha azt a homogén politikai közösség egyértelműen és egységesen elutasítja.⁹⁹⁴

Az Schmitt írásaiból nem válik egyértelművé, hogy az általa az alkotmány létrejöttének előfeltételeként megjelölt „homogén közeg” mennyire használható totális értelemben, azaz mennyiben jelenti az államon belüli politikai konfliktusok és értékviták teljes felszámolását vagy csak procedurálisan arra a társadalmi egységre utal, mely egységes társadalomként elfogadja ugyanazokat az alkotmányos alapokat. Azaz egy olyan társadalmat jelent, mely egy szimbolikus alkotmányos, politikai tér keretein belül képes lefolytatni értékvitáit és ez a szimbolikus közös tér, melyet nevezhetünk az állampolgárok politikai közösségének, vagy

⁹⁹² PÓCZA i.m. 67.

⁹⁹³ Uo. 71.

⁹⁹⁴ SZÜCS László Gergely i.m. 89.

nemzetnek is, képes biztosítani a politikai értékviták lefolytatásához szükséges megfelelő közvetítő csatornákat.⁹⁹⁵

Itt fontos leszögezni, hogy a NER felfogásához természetesen Schmitt értelmezése áll közelebb annyiban, hogy a többségi demokrácia felfogása révén a kormány magára, mint a politikai közösség által népképviselői választásokon felhatalmazott szuverénre tekint, a szuverén kormányfő, pártelnök, a vezér pedig törvényhozóként és kormányzó erőként kifejezi a magyarok akaratát. Ez a nézetrendszer a többségi szavazatot Rousseau és Schmitt felfogásához hasonlóan a politikai közösség általános akaratával azonosítja, így nincs tekintettel a kisebbségi véleményekre. Ezért a kormány kritizálását a magyarok, a magyar szuverén akaratnyilvánítás elleni támadásként tételezik fel, mely tekinthető ugyan pusztán retorikai elemnek is, mégis a belső és külső ellenzéki kritikák élből való elutasításának fő érveként szokott feltűnni. Orbán Viktor és a Fidesz-KDNP vezető politikusainak gondolkodásában ugyanígy domináns az a fikció, mely a magyar politikai közösséget kulturálisan, világnézetileg, és újabban etnikailag is homogénnek tételezi fel, a homogenitás „feloldódása” például a bevándorlás által e gondolkodásban pedig a politikai közösség, azaz a nemzet hosszútávú fennmaradását képes aláásni.⁹⁹⁶

Magyarországon a 2010 után kiépült alkotmányos, politikai rendszerben a NER a többségi demokráciamodell számos vonását magáénak tudhatja. Koalíciós kormányzás helyett a végrehajtó hatalom teljessége az egymást követő négy országgyűlési választáson is kétharmados alkotmányozó többséget szerző pártszövetség kezében van, a törvényhozás nem képes a végrehajtó hatalom ellensúlyaként fellépni, helyette inkább a két hatalmi ág összefonódása figyelhető meg, a végrehajtó hatalom és a kormányzás erősen centralizált. Emellett az alkotmánymódosítás egyetlen korlátját is kiiktatta a választói felhatalmazás

⁹⁹⁵ TECHET (2018) i.m. 82-83.

⁹⁹⁶ Ld. pl. Orbán Viktor miniszterelnöknek a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnnyitó rendezvényén 2017. február 28.-án Budapesten elmondott beszédét:

„Ugye, először is nagyon fontosnak tartom, hogy az etnikai homogenitást meg kell őrizni. Most már lehet ilyeneket mondani. (...) Ezért a kormánynak határozott irányvonala van. Ez nemcsak a migrációra vonatkozik, hanem általában egy megközelítés arról, hogyan gondolkodjunk Magyarország népességéről. Fontosnak tartjuk a kulturális egyszínűséget is, ami persze úgy értendő megint, hogy egy sávon belüli sokszínűségről beszélünk, de az nem teszi lehetővé, hogy kulturális értelemben egymással vegyülni nem képes civilizációk létezzenek egymás mellett. Ez a párhuzamos társadalomnak a problémája, ennek nem kívánjuk kitenni Magyarországot. Meggyőződésem, hogyha az etnikai homogenitást fönntartjuk, a kulturális sokszínűséget egy bizonyos sávon belül egyneműségben, egy kulturális egyneműségben tudjuk tartani, akkor az Magyarországot föl fogja értékelni, mint helyet. Egy olyan hely lesz Magyarország, vagy olyan mutatókat fog majd kifele jelezni, amely nagyon sok, nálunk fejlettebb országból napról napra eltűnik. (...) Hasonlóképpen: ahogy mondtam, a kulturális egyneműség és az etnikai homogenitás megőrzése érdekében szükséges védekeznünk a migrációval szemben és a migrációt Európára szabadítani akaró brüsszeli politikával szemben is.”

<http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-magyar-kereskedelmi-es-iparkamara-gazdasagi-evnyito-rendezvenyen/> (letöltés: 2020.06.25.)

mértéke, hiszen a nagykétharmad megléte a 2015-2019-es időszakot leszámítva a Kormány számára olyannyira megkönnyítette az Alaptörvény módosítását, hogy arra a hatályba lépését követő tíz évben tizenegy alkalommal került sor, 2012-ben, 2013-ban és 2022-ben évi két alkalommal is módosította az Alaptörvényt az Országgyűlés kétharmados kormánytöbbsége. A jogalkotás bírói felülvizsgálatát pedig nemcsak az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozása és az *actio popularis* nehezíti, hanem a politikai konstitucionalizmus kiteljesítő parlamenti szupremácia is, melynek eklatáns példája a „felülalkotmányozás” jelensége, mely többek között a negyedik alaptörvény-módosítás során is megnyilvánult. A többségi helyett megmaradt vegyes választási rendszer (többségi túlsúlyos arányos elemekkel) és a jegybank alkotmányos szinten deklarált függetlensége a monetáris politika terén ugyanakkor valamelyest képes ellenpontoszni a többségi demokraciamodellt azzal együtt is, hogy a Magyar Nemzeti Bank 2013 óta regnáló elnöke korábban a Fidesz pártalapítványának elnöke, országgyűlési képviselője, továbbá az első és második Orbán-kormány minisztereként is szolgált.⁹⁹⁷

Schmitt a politikát konfliktusként, folyamatos feszültségként mutatja be, mely végső esetben egyfajta *ultima ráció*ként háborúba is torkollhat, bár a polgárháborús konfliktust ő is eltorzulásként, anómiaként tételezi fel.⁹⁹⁸ A pártpolitikai machinációkat, koalíciókötéseket és a pártokon belüli versengést, intrikákat Schmitt „élősdinek és karikatúraszerűnek”, azaz alsóbbrendűnek tekinti a barát-ellenség megkülönböztetésnél és a harcról, háborúról való döntés lehetőségénél, melyek szerinte a politika lényegét adják. Véleménye szerint egy-egy politikai fogalom csak egy másik szembeállításaként képzelhető el, ezek az ellentétpárok pedig állandó polemikus viszonyban állnak egymással, így például a diktatúra, totális állam, abszolutizmus kifejezések is teljesen értelmüket veszítik az ellentétpárjaik, a demokrácia, a semleges állam, jogállam vagy az alkotmányosság alkalmazásának hiányában.⁹⁹⁹ Schmitt a valóságot elfedő álságos porhintésnek tekinti a liberális depolitizálást, mely önmagukban való, a hatalomgyakorlástól különálló jelentőséget tulajdonít az olyan szakpolitikáknak, mint az oktatás, kereskedelem, az egyház- és kultúrpolitika. Szerinte ezek nem önálló, az államtól független szférák, hanem a XX. századi korszerű totális államban a politikum közvetlen irányítása alatt állnak. Keményen bírálja azt a szerinte liberális gondolatiságot, mely a politikai harcot a gazdasági oldalon versenytársak közötti konkurenciává, szellemi oldalon

⁹⁹⁷ SMUK i.m. 31-32.

⁹⁹⁸ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma 141-142.

⁹⁹⁹ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma 140-141.

pedig diszkusszióvá, deliberatív vitává szelídítené meg. Schmitt szerint elvetendő az államot a társadalom részének tekinteni és a társadalom alá rendelni, mert maga az állam képezi, alakítja ki a társadalmat, ugyanígy igazságtalan szerinte a hatalom és uralom különböző gyakorlati formáit a liberális felfogás szerint a propaganda és a tömegszugesszió eszközeinek tekinteni.¹⁰⁰⁰ Carl Schmitt a felvilágosodás intellektuális és morális haladáseszményével, továbbá a klasszikus liberalizmus világnézeti semlegességével szemben a tézis-antitézis szerű világos szembeállításokat tekinti politikailag hatékonyak. Így például Karl Marxnak a történelmet osztályharcok sorozatává, és örök burzsoá-proletár szembeállássá leegyszerűsítő politikai gazdaságtanát Schmitt maga is vulgárisnak, ugyanakkor az ipari társadalmakban leghatékonyabb politikai szembeállításnak és konfliktusképző törésvonalnak véli.¹⁰⁰¹ Fontos itt hozzátennünk, hogy Schmitt a totális államot, mint a modern társadalomszervezés egyetlen lehetséges eszközét 1927-es írásában még a nemzetiszocialista totális állami zsarnokság kiépülése előtt idealizálja,¹⁰⁰² igaz ebben az időszakban már látni lehetett a totalitárius olasz fasiszta, és a szintén totalitárius orosz-szovjet kommunista rendszerek emberellenes és istentelen mindennapos működési módját. Schmitt ugyanakkor a társadalom minden szegletét teljes politikai kontrol alá helyező és beszabályozó sztálini totalitárius zsarnokságot az európai abszolutizmus radikális kiteljesedéseként, modern továbbfejlesztéseként szemléli.¹⁰⁰³ Schmitt ugyanakkor a „minőségileg vett totális államtól” megkülönbözteti a mennyiségileg vett vagy másképpen „gyengeségből vett totális” államot, melyben az állam a pártok, szakszervezetek és különböző egyéb érdekszövetségek akaratmegvalósításának eszközévé devalválódik, azaz létjogosultságát nem önmagában, hanem különböző csoportok részérdekeinek megvalósítójaként igazolja.¹⁰⁰⁴

A NER a XX. századi szomorú példáiból tanulva elutasítja a totális államot, ahogy a kommunista és nemzetiszocialista totális diktatúrák örökségét is, ugyanakkor Carl Schmitt meglátásaihoz híven a sokszereplős, bonyolult politikai konfliktusokat tézis-antitézis szerű, dichotómikus létharccá egyszerűsíti le, melyben minden politikai térfoglalást és küzdelmet egy nagy terv részeként tud tálalni a saját szavazórétege, politikai közössége felé, ez a hatékony leegyszerűsítés pedig képes fenntartani a saját tábor „*harc* lángját”, mely a gátítások és kompromisszumok nélküli kormányzás előfeltétele. Orbán Viktor

¹⁰⁰⁰ Uo. 160-164.

¹⁰⁰¹ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma 165.

¹⁰⁰² Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma 136.

¹⁰⁰³ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma 170.

¹⁰⁰⁴ TECHET (2018) i.m. 110-111.

világértelmezése a 2015-ös migrációs válság óta konzisztens, amennyiben a jelenkor politikai küzdelmeit a globalisták és lokalisták, európai szinten a szuverenisták és föderalisták, egyszerűbben fogalmazván a nemzeti és nemzetközi, nemzetellenes erők küzdelmeként festi le. Ebben a narratívában a NER a keresztény nemzeti közösség fennmaradásáért küzd, ezt szolgálják a demográfiai és bevándorlásellenes intézkedések, a nemzeti burzsoázia kiépítése és ezért szükséges az Európai Unióval és más nemzetközi szervezetekkel folytatott, permanenssé vált küzdelem fenntartása is. A másik oldalon állókat ez a fekete-fehér felfogás olyan globális „birodalmi” érdekeket követő erőkként azonosítja, akik egy ateista, multikulturális és a nemzetállamokat felszámolni igyekvő doktrína mentén az európai demográfiai kihívásokat a családtámogatások nagymértékű kiterjesztése és a kormányzati szinten súlykolt családvédelmi ideológia helyett az Európába igyekvő illegális bevándorlás legálissá tételével, a keresztény kulturális hagyomány elvetésével és egy multikulturális, szekuláris ideológiával, valamint a hagyományos családmodell fellazításával oldanák meg.¹⁰⁰⁵ Nem nehéz ezen észrevételezni a klasszikus schmitti barát-ellenség felosztást, mely az árnyalt, kiegyensúlyozott érvelés helyett az egyértelmű oldalválasztást kívánja kikényszeríteni.

Schmitt elutasítja a pluralista államelméleteket, és tagadja, hogy az állam egy szintre lenne helyezhető a társadalommal, és a társadalom olyan kollektív egységeivel, mint az egyházak, szakszervezetek, hivatásrendek vagy éppen a politikai pártok. Véleménye szerint az állam felette áll a társadalomnak és a különböző társadalmi alrendszereknek, melynek egyik bizonyítéka a *jus belli*, azaz a hadviselés joga, mely optimális esetben a nemzetállamok monopóliuma. Ugyanis az államon kívül semmilyen más szervezet nem követelheti tagjaitól, állampolgáraitól, hogy érte hadba vonuljanak, és az életüket áldozzák fel. Ha bármilyen szervezet adott esetben életük feláldozását követeli meg tagjaitól, és itt példaként gondolhatunk nyugodtan a modern terrorszervezetekre vagy a társadalomra veszélyes vallási szektákra, azt már az állammá válás egyik kritériumaiként teszi, így az ilyen szervezetek

¹⁰⁰⁵ Ld. pl. „Orbán Viktor szerint két különböző koncepció van az európai vitákban. Az egyik oldalon a liberális, baloldali, progresszív, félig marxista elképzelés áll, amely a multikulturalizmust, a migrációt támogatja; ez családellenes, a nemzetek és nemzetállamok ellen van, és számára a keresztény társadalmi tanítások irrelevánsak – sorolta. Hozzáfűzte: a másik elképzelés alapja az örökölt keresztény kultúra, ez a koncepció antikommunista, elkötelezett a családok mellett és a nemzeti identitást értékékként kezeli.” Orbán Viktor miniszterelnök beszéde az Európa cenzúrázatlanul címmel rendezett online nemzetközi konferencián 2020. július 8-án, <http://www.miniszterelnok.hu/az-eu-szuksegleteire-fokuszalo-strategiara-van-szukseg/> (letöltés: 2020.07.08.)

alapvető és érdemi kihívást jelentenek az állami erőszak monopóliumra és az adott állam létjogosultságára nézvést.¹⁰⁰⁶

Schmittet ugyanakkor az különbözteti meg más etatista gondolkodóktól, hogy ő az államot is alárendelt az elsődlegesnek tekintett politikumnak. Az államot pedig nem állandónak, hanem a politika történeti korokhoz kötött egyfajta megnyilvánulási formájának tekinti. Ugyanakkor hierarchikus piramisának alján az államnak és a politikának alárendelt jog áll, mivel szerinte a jog uralma vagy akár csak pusztán léte nem feltétlenül esszenciális feltétele egy állam működésének, így szerinte a „kivételes állapotban” egy jog nélkül működő állam gyakorlati létezése is lehetséges volna.¹⁰⁰⁷

Carl Schmitt a Hans Kelsen által megalkotott alkotmánybíráskodás egész koncepciójával szemben is erősen kritikus. Egy 1931-es tanulmányában elveti, hogy a szomszédos Ausztriával vagy Csehszlovákiával ellentétben a weimari alkotmányban is megteremtsek a rendes bíróságoktól is elkülönül független alkotmánybíróságot. Álláspontja szerint az alkotmánybíróság egyfajta „*taláros arisztokráciaként*” a demokratikusan megválasztott törvényhozás kerékkötője, és a XX. század első felében egy egy anakronisztikus, antidemokratikus képződmény lenne. Hiszen, míg az uralkodói rendeletalkotás bírói felülvizsgálata legitim lehetett egy XIX. századi alkotmányos monarchiában, addig a demokratikusan megválasztott törvényhozás aktusainak alkotmánybírói kontrollja szerinte egyrészt túlságosan megterhelné és átpolitizálná az igazságszolgáltatást, másrészt pedig antidemokratikus volna.¹⁰⁰⁸ Schmitt ehelyett Benjamin Constant nyomdokain haladva az államfőt, azaz a weimari köztársaság alkotmányának birodalmi elnökét tekinti az alkotmány őrének, mely kiegyenlíti az egymással ellentétes gazdasági és társadalmi érdekképviselők, valamint a konkuráló parlamenti pártok érdekkellentéteit. A semleges birodalmi elnök Schmitt olvasatában az általa haszontalan törésnek tartott plurális társadalom felett áll, kifejezve a német nép nemzeti egységét és szükség esetén megvédelmezve a weimari alkotmányt.¹⁰⁰⁹ A történelem később nem igazolta vissza a német államjogász előfeltevéseit. Az idős Hindenburg birodalmi elnök 1933 januárjának végén még alkotmányos körülmények között nevezte ki birodalmi kancellárrá Hitlert, ám képtelennek bizonyult ellensúlyozni a nácik totális önkényuralmi törekvéseit az 1934 augusztusában bekövetkező haláláig, ez jól mutatja a

¹⁰⁰⁶ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma 151-157.

¹⁰⁰⁷ TECHET (2018) i.m. 44-45.

¹⁰⁰⁸ Carl SCHMITT: A birodalmi elnök, mint az alkotmány őre (1931) In TAKÁCS (2003) i.m. 282-284.

¹⁰⁰⁹ Carl SCHMITT: A birodalmi elnök, mint az alkotmány őre (1931) 285-288.

felhatalmazási törvény elfogadtatása a Reichstag teljes kiiktatásával vagy az egy államcsínnyel is felérő, politikai gyilkosságokkal tarkított hosszú kések éjszakájába való belenyugvása.

Carl Schmitt kevésbé idézett, ugyanakkor a maga nemében korszakalkotó felismerése, hogy az újkori európai szellemtörténet változó centrumai alakították a korszak fő konfliktusait és hozták el ugyanakkor a tudományos fejlődést. Schmitt rövid kultúrtörténeti tablójában Európában a fő törésvonalat a XVII. századig a teológiai, vallási kérdések jelentették a nagy keleti egyházszakadástól a különböző eretnekmozgalmakon át a reformációt kísérő vallásháborúig és a harmincéves háborúig. Ezt a XVII. században az élet és a világ nagy kérdéseit tudományos és teológiai egységben megérteni hivatott metafizikai, majd a XVIII. században a tudományos racionalizmus korszaka váltotta fel. A XIX. századot szerinte a tudományos fejlődést és az ipari forradalmakat kísérő gazdasági expanzió jellemezte, míg a XX. század elhozta a modern technika dominanciáját. Schmitt jellemzése eddig evidenciaként hat, az újdonság benne az, hogy a történeti fejlődés alakította az adott korszak fő konfliktusgócait. A korábban jelentős vallási különbségek így a felvilágosodás korára irrelevánssá váltak, hogy átadják a helyüket a klasszikus ideológiai szembenállásnak, míg a XIX. századot az eszmei különbségek helyett inkább a gyarmatosító hatalmak gazdasági érdekellentétei és a status quo fenntartásának igénye hatották át. Carl Schmitt szerint ezzel szemben a XX. századot, melyet a történelem csak részben igazolt vissza, a semlegesebbnek ható technikai, tudományos fejlődésből eredő konfliktusok fogják meghatározni.¹⁰¹⁰ Annyiban itt is igaza volt Schmittnek, hogy a nemzetiszocializmust átható eugenika a modern biológia, genetika és evolúciós elmélet áltudományos „szörnyszülöttjének” tekinthető, míg a bolsevik kommunista ideológia a modern közgazdaságtan és szociológia, tudományosan szintűgy nem megalapozható eltorzulásaként jöhetett létre.

Carl Schmitt ugyanakkor, a NER személyelvű és az egyes intézményeket az azokat vezető, betöltő személyekre szabó attitűdjével szemben a hitleri hatalomátvétel előtt lényeginek gondolta az alkotmányos intézmények védelmét, melyek a weimari alkotmány polgári-joguralmi államrendjének biztosítékául szolgáltak. Éppen azért fontosnak tekintette, hogy az alkotmányozó hatalmat minőségileg és procedurálisan is elválasszák a törvényhozó hatalomtól.¹⁰¹¹

¹⁰¹⁰ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma 171-182.

¹⁰¹¹ TECHET (2018) i.m. 129-136. és 138-139.

Benjamin Constant, de Carl Schmitt hatását is mutatja az 1989-90.-ben revideált, korábban hatályos Alkotmány,¹⁰¹² és a jelenlegi Alaptörvény szövegezése is, mely államfőként a köztársasági elnöki intézmény betöltőjét akként határozza meg, mint „*aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett*”.¹⁰¹³ Az Alkotmánybíróság és a Fidesz-KDNP 2010-14. közötti „adok-kapok” jellegű konfliktusában is a kormányzó jobboldal felhasználta Carl Schmitt antidemokratikus alkotmánybíráskodásra és „taláros arisztokráciára” hivatkozó érveit a testület költségvetési tárgyú hatásköreinek szűkítése, vagy a korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályok alkotmányos szintre emelése során, melyre az Alaptörvény negyedik módosítása szolgáltatott példát.¹⁰¹⁴ Schmitt decizionista felfogásában ugyanis az alkotmányozás alanya mindig a politikai hatalommal felruházott döntéshozó, akinek akaratától az alkotmány értéktartalma függ.¹⁰¹⁵ Schmitt így az alkotmányozást tisztán politikai döntésnek tekinti, melynek érvényessége nem a normativitásból, hanem a mindenkori politikai realitásból származik.¹⁰¹⁶ Schmitt ugyanakkor az alkotmányvédelmet, azaz az inherens alkotmányos alapértékek és jogok védelmét is fontosnak tekintette, így átlátta annak veszélyeit, hogy pozitivistavoluntarista alapon kétharmados többséggel a jelenleg hatályos magyar Alaptörvényhez hasonlóan a weimari alkotmány teljes korpusza is módosítható volt. Schmitt szerint a korlátlan számú és kiterjedésű alkotmánymódosítások nem válhatnak az alkotmányos alapértékek és jogok lerombolásának pusztá eszközeivé, ezért Schmitt az alkotmánymódosítás lehetőségének tartalmi, terjedelmi korlátozása mellett érvelt.¹⁰¹⁷

¹⁰¹² Alkotmány 29. § (1) bekezdés

¹⁰¹³ Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés

¹⁰¹⁴ „Szamárság egy demokráciát abból megítélni, hogy mennyire széles az alkotmánybíróság jogköre – mondta Orbán Viktor, hozzátéve, hogy ezek európai közjogi szamárságok, Angliában például nincs is alkotmánybíróság.” Orbán Viktor miniszterelnök rádióinterjúja az MR1 Kossuth Rádió 180 perc című műsorában, 2013. július 5. https://hvg.hu/itthon/20130705_Orban_a_Radioban (letöltés: 2020.07.02.)

„Ki is a demokrata? Én, aki szerint a nép szabad döntésén múlik az ország iránya, aztán négy év múlva lehet korrigálni, vagy az, aki a nép iránti bizalmatlanságában egy szűk grémiumtól várja, hogy a csillagok állásából, beleből és madárcontokból olvassa ki, hogy alkotmányosságisten mit üzen a földi halandóknak?” – teszi fel a kérdést Kövér László, aki szerint ha valami, akkor az a Stumpf István által megfogalmazott ötlet tényleg az alkotmányos jogállam és a demokrácia halálát jelentené, ha az AB megsemmisíthetné az alkotmány rendelkezéseit is. „Egy demokráciában egyetlen alkotmányozó hatalom létezik: a nép, amely a választásokon mandátumot nyert képviselőin keresztül, a rögzített eljárási szabályok alkalmazásával gyakorolja ezt a jogát.” Interjú Kövér László házelnökkel, *Heti Válasz*, 2013. március 28. <http://valasz.hu/itthon/ki-is-a-demokrata-62127/> (letöltés: 2020.07.02.)

¹⁰¹⁵ TECHET (2018) i.m. 58.

¹⁰¹⁶ Uo. 67.

¹⁰¹⁷ TECHET (2018) i.m. 126-128.

Schmitt korábbi decizionista és intézményvédelemről szóló tanait a későbbiekben sajnos hiteltelenítette a nemzetiszocialista rendszerrel történő dicstelen kollaborációja, melynek ún. konkrét rend gondolatát tudományos szempontból tarthatatlanná tették annak nyíltan antiszemita és rasszista felhangjai,¹⁰¹⁸ mégis ennek ellenére a bonni szövetségi köztársaság alaptörvényére (*Grundgesetz*) és a Szövetségi Alkotmánybíróság esetjogi szuverenitás felfogására is jelentős hatást gyakorolt Schmitt intézményi garancia tana.¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁸ Uo. 145-147.

¹⁰¹⁹ Uo. 149. és 151.

VI. KONKLÚZIÓ, ZÁRÓ GONDOLATOK

A disszertáció első felét a kormányzás közjogi kontextusát adó rendkívül komplex és egymással számos ponton kölcsönhatásban lévő „ökoszisztéma” vagy fogalmi mátrix elemeinek a definiálása tette ki.

A jogállamiság fogalmának történeti dimenziója kapcsán röviden bemutatásra került, hogy annak különböző nemzeti alternatívái a történeti fejlődés és az adott jogrendszer keretei között valósultak meg a görög filozófiára és a római jogra is épülő zsidó-keresztény kultúrkörben, és ez magyarázza eltéréseiket is. A tudományos szakirodalomban leginkább elemzett és más nemzetek jogállami fejlődésére a legnagyobb befolyást az angol common law jogrendszerben kifejlődött Rule of law (joguralom) teóriája gyakorolta, mely az angolszász országokban és az egykori brit gyarmatbirodalomtól függetlenné vált államokban is dominánssá vált.¹⁰²⁰ Az eltérő történeti és jogfejlődés az írott pozitív jog dominanciáját, az etatista republikánus hagyományt és az egymást követő kartális alkotmányok sorozatát eredményezte Franciaországban, ahol a Constitutionnalisme (konstitucionalizmus) doktrínája kialakult, a konstitucionalizmus doktrínája pedig nemcsak az egykor kiterjedt francia gyarmatbirodalomban, hanem más frankofón többségű térségekben is megtermékenyítően hatott.¹⁰²¹ A német Rechtsstaat (jogállam) elmélete pedig nemcsak a német nyelvi kultúrkörben, hanem a Habsburg Birodalom, illetve az Osztrák-Magyar Monarchia utódállamaiban is jelentős befolyást fejtett ki Magyarországtól Csehorszáig.

A későbbiekben kifejtésre kerül, hogy az eltérő jogrendszerek és a különböző történeti fejlődés miatt az egyes nemzeti jogállamiság felfogások között lehetnek és vannak is eltérések, de ahogy a Velencei Bizottság jogállamiságról szóló 2011.évi jelentéséből levezethető, a jogállamiság fogalmi magva szinte mindenhol azonos, ahogy a tartalmi összetevői is jelentős hasonlóságot mutatnak a görög filozófia és a római jog örökségét továbbfejlesztő zsidó-keresztény kultúrkörben. Az iszlám vagy a konfució gyökerű távolkeleti alkotmányos és jogfelfogás természetesen a nyugati behatások ellenére is ettől jelentős mértékig eltérő.

¹⁰²⁰ Ezáltal a Rule of Law jogállamiság eszméje hatja át olyan országok jogrendszereit, mint az Amerikai Egyesült Államok és a brit gyarmatbirodalom olyan egykori domíniumai, mint Ausztrália, a Dél-Afrikai Köztársaság, Kanada, az Ír Köztársaság, India és Pakisztán.

¹⁰²¹ Ide sorolhatóak például Algéria és Tunézia, de olyan frankofón területek is, mint Kanada francia nyelvi többségű tartománya, Quebec vagy Svájc francia nyelvű kantonjai.

Ezután bemutatásra kerülnek a jogállamiság formális és materiális összetevői. A jogállamiság formális összetevője a jobbiztonság, melynek olyan összetevői segítik a jogállamiság gyakorlati érvényesülését, mint például a normavilágosság követelménye, a szabályokhoz kötött közhatalom gyakorlás, a jogrendszer minimális hatékonysága, zártsága és stabilitása és a jogforrasi hierarchia érvényesülése vagy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, illetve a bizalomvédelem és a szerzett jogok védelme. A jogállamiság formális összetevőikhez tartoznak olyan általános eljárásjogi garanciális szabályok is, mint a tisztességes eljáráshoz való jog, a bírósághoz fordulás joga vagy a jogorvoslathoz való jog, és a jogállami büntetőjogot lehetővé tevő garanciális elvek is.¹⁰²² A jogállamiság fogalom azonban féloldalas, pusztán formális módon a jogalkotó által hozott pozitív szabályokhoz kötött közhatalom gyakorlást jelentené a jogállamiság olyan, inkább természetjogias eredetű materiális összetevői nélkül, mint az igazságosság, a jogegyenlőség és a hatalommegosztás.¹⁰²³ Ezek bemutatása az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatán alapszik, hiszen már a Sólyom László vezette első testület kimunkálta az ún. láthatatlan alkotmány doktrínáját, mely többek között a jogállamiság fogalmi összetevői körében volt hivatott kitölteni az 1989-1990-ben átfogóan revideált Alkotmány joghézagait és az alkotmányértelmezés segítségével feloldani annak ellentmondásait.

Ezután elhatárolásra kerül az alkotmányosság és a jogállamiság fogalmai, melyek nemcsak a köznyelvben csúsznak össze, hanem a jogirodalom bizonyos régióiban is átfedésben vannak egymással. Az értelmezésben az alkotmányosság eszméjének elengedhetetlenül része a jogállamiság doktrínája, így az alkotmányosság és jogállamiság viszonya a rész és egész fogalmával írhatóak le. Elhatárolási szempontként használható, hogy míg jogállamiság középpontjában az állami hatalomgyakorlás kérdése áll, addig az alkotmányosság a jog belső tulajdonságait veszi alapul. Az alkotmányosság jogállamisággal szembeni többletjelentését tekintve annak tartalmi komponensei között megtalálható a népképviselő, a népszuverenitás elve, az adott alkotmány alapjogi katalógusában szereplő emberi jogok biztosításának elve, a szupranacionális szervezetekkel való együttműködés elve, melyre azok a nemzetközi szerződések is köteleznek, melynek az adott állam részes fele, valamint az alkotmány tényleges kikényszeríthetőségének az elve, az alkotmányvédelem. A jogelmélet filozófiai szintjén az alkotmányosság annyiban hordoz többletjelentést a jogállamisághoz képest, hogy

¹⁰²² Ezek közül a legfrontosabbak a *nullum crimen sine lege* (magyarul: "nincs bűncselekmény törvény nélkül"), a *nulla poena sine lege* (magyarul: "nincs büntetés törvény nélkül") és a *nulla poena sine culpa* (magyarul „nincs büntetés bűnösség nélkül”), de ide sorolható például a *ne bis idem* (kétszeres értékelés tilalma) büntetőjogi alapelve is.

¹⁰²³ Ld. még a 3. ábrát.

tartalmi szabadságjogokat is magába foglal, ily módon pedig a szigorú, objektív joguralom mellett képes érvényre juttatni az egyéni méltányosság eszméjét is. A három fogalom egymáshoz való viszonyának grafikus ábrázolására egy hagymaszeletet képzelhetünk el, melynek külső levele, az alkotmányosság közrefogja a középen található jogállamiságot, legbelül pedig a hatalommegosztás található.¹⁰²⁴

Ezután a formális jogbiztonság és a materiális igazságosság látszatra konfliktusának feloldására teszek kísérletet, mely feszültség különösen a rendszerváltást követő Zétényi-Takács féle igazságtételi törvény Alkotmánybíróság általi megsemmisítése körül csúcsosodott ki. Amellett érvelek, hogy kivételes időket, például a jogállami átmenetet képező speciális jelenségeket leszámítva a jogállamiság materiális és formális oldalán lévő alapelvek együttes érvényesülése szükséges a jogállam harmonikus és kiegyenlített belső gyakorlati működéséhez. A jogállamiság doktrínájának „anyagi jogi” részét jelentő materiális igazságosság és az „eljárásjogi”, formális részbe tartozó jogbiztonság általános érvényű szembeállítása ilyenformán nemcsak mesterkélt, hanem kártékony is lehet. Ehelyett a két elv arányos érvényesülését kell megteremteni, a két jogelv egymáshoz képesti prioritásának vizsgálata pedig az adott ügy, a dolog természetének függvénye.

A disszertáció következő nagy fejezete a kormányzás fókuszpontjából a hatalommegosztás komplex intézmény,- és viszonyrendszerét kívánja ábrázolni.

A hatalommegosztásról elsőként *John Locke* 1689-es értekezéseiben nyert említést, ezt követően pedig a hatalmi ágak klasszikus triásza csaknem fél évszázaddal később a „hatalommegosztás atyjának” is hívott francia *Charles Montesquieu* alapművében jegecesedett ki. Mindez azonban nem előzmények nélkül, a semmiből keletkezett, hanem a nyugati keresztény kultúrkörben végbemenő szerves filozófiatörténeti és társadalmi fejlődés eredményeként került kimunkálásra. Ennek gondolati csírait pedig már az antik, görög-római filozófusok állambölcseletében is megtalálhatjuk. Az ókori szerzők közül Platón, Arisztotelész, Pulübosz és Cicero művei a nagy egyháztanítók közül Hippói Szent Ágoston, Damiani Szent Péter, valamint Auqinói Szent Tamás államról és hatalomról alkotott nézetei gondolati előképeként jelentkeztek. Az antik, görög-római filozófiai idealizmus és materializmus, a szent ágostoni platonizmus és a szent tamási tomizmus szellemi hagyományai között születhetett meg a két kard elmélete, majd a gregoriánus állameszme. A Platón által elképzelt ideális állam eszméjének egyfajta, az adott korszaknak

¹⁰²⁴ Ld. még az 1. ábrát

megfeleltethető átíratát mutatják az olyan reneszánsz utópiák, mint Tomasso Campanellától *A Nap Városa* (Civitas Solis, 1602) vagy Morus Szent Tamás *Utópiája* (1516). Arisztotelész államtanából és Polübiosz vegyes államformájából (status mixtus) levezethető az Aquinói Szent Tamás által képviselt, a mérsékelt hatalmat érvényre juttató vegyes kormányzat doktrínája. Ezek pedig a hatalommegosztás eszményének gondolati előképeként jelentkeztek.

Ismertetésre kerül, hogy a hatalommegosztás gyakorlati implementálása a népszuverenitás tanának kimunkálásán is keresztül egy, a nyugati, latin keresztény kultúrkörben végbemenő organikus intézményi, társadalmi és történelmi fejlődés gyümölcse. Ennek kibontakozását pedig segítették a hatalommegosztás felvilágosodás korabeli, *Locke és Montesquieu* nevével fémjelzett elméletei, és a velük feszültségben lévő, *Rousseau* féle szerződéselmélet, mely elméleti síkon a népszuverenitást és a közvetlen demokráciát propagálta. A hatalommegosztás, a népszuverenitás és a jogállamiság gyakorlati szintézise pedig elvezetett a modern alkotmányos, demokratikus jogállamok intézményesüléséig. A teoretikus fejlődés gondolati ívén felvázolván elhelyezhetőek a hatalommegosztáson alapuló alkotmányos, demokratikus jogállamhoz elvezető legfontosabb úttörő történések a középkori investitúraharcra és az itáliai kommunák, városállamok függetlenedési küzdelmeire és a reformáción keresztül a rendekkel szembeállni igyekvő abszolutista uralkodók harcán át a polgárság győzelmét hozó olyan küzdelmekig, mint az angol polgári forradalom és az amerikai függetlenségi háború.

Ez alapján kerülhet levonásra az a konzekvencia is, hogy a nyugati „*demokráciaexport*”, azaz a hatalommegosztáson nyugvó demokratikus jogállam intézményrendszerének kívülről oktrojált bevezetése miért nem lehet szinte soha sikeres az egészen más jogrendszerrel, vallási és társadalmi hagyományokkal, valamint történelmi adottságokkal rendelkező iszlám világban.¹⁰²⁵

Mindebből következően a hatalommegosztás teóriája nem egy minden nagyobb akadály nélkül univerzálisan adaptálható recept, ideológia, hanem egy komplex eszmerendszer és annak gyakorlati alkalmazása, mely egy jellegzetesen adott gazdasági, kulturális és vallási közegben lezajlott organikus, történelmi alkotmányos fejlődés, mely azzal párhuzamosan haladt az elméleti, államfilozófia gondolatiságának síkján.

¹⁰²⁵ Roger SCRUTON: A Nyugat és a többi: a globalizáció és a terrorveszély In Roger SCRUTON: *A nemzetek szükségességéről* (két tanulmány), Budapest, Helikon, 2005. 11-21.

A hatalommegosztás rendszere több évszázados organikus fejlődés eredménye, mely azon a felismerésen alapul, hogy a különböző hatalmi ágak és intézmények egymás tevékenységét ellenőrizve, korlátozva vagy kiegészítve hatékonyabban és kiszámíthatóbban tudnak működni, mint egy egyeduralkodó szuverén vagy hatalmi szerv. A hatalommegosztás ideológia helyett tehát sokkal inkább az adott országra jellemző, több évszázadon át kimunkált legjobb gyakorlatok („best practices”) lenyomata („know-how”).

A hatalommegosztás elvéből következik a szervezeti korlát, azaz a hatalomgyakorlásban részt vevő egyes intézmények feladat,- és hatáskörének, másképpen az általuk ellátott funkcióknak a „pontos, kizárólagos és feltétlen” körülhatárolása. A személyi korlát gyakorlati megvalósulását azok az összeférhetetlenségi szabályok garantálják, melyek megakadályozhatják a média, a politika és a gazdasági élet világainak káros személyi összefonódásait. Az időbeli korlát nemcsak a választóktól közvetlenül vagy a legitimációs láncolaton keresztül közvetve elnyert mandátumok hosszának fix meghatározását jelentheti, hanem az újraválaszthatóság limitálását vagy kizárását is.¹⁰²⁶ A hatalom e három perspektívából való (ön)korlátozásán nyugszik a fékek és ellensúlyok (checks and balances) rendszere, mely meggátolhatja egy monolit, korlátlan és korlátozhatatlan hatalmi centrum kialakulását.

A disszertáció bemutatja az institutionális hatalommegosztás klasszikus tanát, ennek lehetséges alternatíváit, ezek közül is leginkább elterjedt tipizálási módot, a funkcionális hatalommegosztást. Álláspontom szerint egy közhatalmi intézmény jellemzése a funkcionális és institutionális, azaz intézményes hatalommegosztás kategóriáinak egyidejű alkalmazásával pontosítható. Az alapvető jogok biztosa és az Állami Számvevőszék például az Országgyűlésnek alárendelt ellenőrző szervként az intézményes hatalommegosztás struktúrájában a törvényhozó hatalmi ág részét képezik. Maga az Alaptörvény is azonban az Állami Számvevőszéket az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként nevesíti,¹⁰²⁷ az alapvető jogok biztosának tevékenységét pedig az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálásában vagy kivizsgáltatásában határozza meg,¹⁰²⁸ így e szervek az elsődleges főtevékenységeik szerint tehát az ellenőrző szervek közé sorolhatóak a funkcionális hatalommegosztás rendszerében, hasonlóan a

¹⁰²⁶ Magyarországon például az Országgyűlés által öt évre megválasztott köztársasági elnök legfeljebb egy alkalommal, míg a szintén az országgyűlési képviselők által tizenkét évre megválasztott alkotmánybírák egyáltalán nem választhatóak újra.

¹⁰²⁷ Alaptörvény 43. cikk (1) bek.

¹⁰²⁸ Alaptörvény 30. cikk (2) bek.

bíróságokhoz. Itt érdemes kitérni arra, hogy egy közhatalmi szervnek vannak elsődleges, azaz fő, és másodlagos, azaz mellékfunkciói is. A kormány elsődleges funkciója a törvények végrehajtása, illetve az alá tartozó központi államigazgatási szervrendszer irányítása, másodlagos vagy mellékfunkciója viszont a kormányrendeletek és miniszteri rendeletek révén a kormányzati jogalkotás, mely irányulhat törvények végrehajtására, törvényileg nem szabályozott területekre, továbbá szervezetalakító szabályok meghozatalára.

A hatalommegosztás triászát a három hatalmi ág, vagy inkább ágazat, ágcsoport jelenti. A szuverén akaratának kinyilvánítása a jogalkotás, melynek fő hordozója a törvényhozás. A szuverén akaratának érvényesítése a végrehajtás útján történik, melynek elsődleges letéteményese a kormány. A hatalommegosztás triászának harmadik ágát azok a szervezettípusok jelentik, melyek az általuk ellátott funkcióktól függően ellenőrzik a másik két hatalmi ág intézményeit vagy a megfelelő feladat és hatáskörök birtokában kikényszerítik az írott jog érvényesülését.¹⁰²⁹ Az érvényes és hatályos jog kikényszerítése elsődlegesen a bírósági szervezetrendszer funkciója, de ide sorolható az Alkotmánybíróság is. Az alapvető jogok érvényesülését segítik az olyan, a kikényszerítés helyett inkább ellenőrző feladat és hatásköröket gyakorló szervek, mint az obudsmeni intézmény, a számvevősékek, az eltérő funkciókkal, de egyre több országban működő költségvetési tanácsok, vagy az olyan speciális vegyes szervek, mint a francia Államtanács.¹⁰³⁰

Takács Albert nyomán szó esik a politikai hatalommegosztásról is, azonban a szerzővel ellentétben jómagam nem úgy tekintek a politikai hatalommegosztásra, mely szükségszerűen konkurál az alkotmányos hatalommegosztással, melynek során a politikai hatalommegosztás rendre lerontja annak érvényesülését. Véleményem szerint az alkotmányos szinten deklarált formális hatalommegosztás gyakorlati implementálása csak a többpártrendszert és a politikai váltógazdálkodás lehetőségét biztosító politikai hatalommegosztás viszonyain keresztül valósulhat meg.

A politikai hatalommegosztás egyik elemeként választási rendszerek befolyásolják ugyan a kormányzat és a törvényhozás közötti hatalommegosztás viszonyrendszerét, de nem határozzák meg döntő mértékben. Az adott választási rendszerben szokatlan választási eredmények eseti jelleggel már fel is boríthatják az egész alkotmányos berendezkedést. A

¹⁰²⁹ Ld. még a 4. ábrát.

¹⁰³⁰ A még Bonaparte Napóleon által alapított, de a francia Ötödik Köztársaságban is fungáló Államtanács (Conseil d'État) egyszerre működik a kormányzat közjogi tanácsadó szerveként és legfelsőbb közigazgatási bírósággént is.

tisztán többségi, azaz kizárólag egyéni választókerületekre épülő brit választási rendszerben a második világháború után napjainkig két alkalommal eredményeztek a képviselőházi választások kisebbségi, egy alkalommal pedig koalíciós kormányzást. Ezt pedig nem a választási, hanem a pártrendszer változása eredményezte a különböző észak-ír, skót és walesi pártoknak a devolúció folyamányaként történő megerősödése okán, hasonlóan a spanyol pártrendszerhez, ahol a regionális pártok erősödése magával hozta a stabil kormányzóképes parlamenti többség erodálódását.

Ezért a kormányzati hatáskörök, valamint a kormányzat és a törvényhozás közötti hatalommegosztás mértékének elemzése során az államszervezetet meghatározó jogszabályokon (ezek Magyarországon az Alaptörvényt és bizonyos sarkalatos törvényeket jelentenek) kívül vizsgálandó még a törvényhozás belső szervezeti joga (az ún. Házsabály), a választási anyagi és eljárási jog, a párt- és kampányfinanszírozás törvényi háttere, valamint a médiaszabályozás is.

A politikai hatalommegosztás tehát minden demokratikus jogállam működésének fundamentuma. Egy funkcionáló parlamentáris többpártrendszerhez szükségesek egyrészt a szabad pártalapítást lehetővé tevő egyesülési jogi garanciák, másrészt a tiszta választásokat lehetővé tevő anyagi és eljárásjogi szabályok, továbbá olyan, a politikai szerveződések vagyongazdálkodásának ellenőrzésére és korlátozására szolgáló párt-, és kampányfinanszírozási törvények, melyek nem torzítják, hanem alkalmassá teszik az államalkotó politikai közösség tagjainak akaratképződését, így a választók többségének elégedetlensége esetén lehetővé teszik a politikai váltógazdálkodás működését. A politikai hatalommegosztás tehát a békés hatalomátadást jelentő kormányváltásokat lehetővé tevő politikai váltógazdálkodáshoz is szükséges.

Takács Albertnek abban is igazat kell adni, hogy a vezérelvű modern tömegpártokban megkövetelt frakciófegyelem és érdekviszonyok monista akaratképződést eredményeznek, mely által a népképviselőlet pártképviselőtté alakul át, az alkotmányjogilag szabad mandátummal felruházott képviselők pedig a választóik helyett a pártvezetés akaratközvetítőjeként lépnek fel, azaz a pártjuk álláspontját és érdekeit reprezentálják.

A politikai hatalommegosztás mértékét befolyásolja, hogy a kormánypárti képviselőknek relatív, abszolút vagy pedig minősített, alkotmányozó többsége van a törvényhozásban, ez pedig meghatározza az ellenzék erejét és behatárolja ellenőrzési és a kormányzati hatalmat blokkoló lehetőségeit. A kétharmados többséggel rendelkező egy párti vagy kvázi egy párti

kormányzás esetében érvényesül legkevésbé a politikai hatalommegosztás, egy többpárti koalíciós kormányzás esetén ez már hangsúlyosabb, a politikai hatalommegosztás pedig egy olyan kisebbségi kormányzás esetében fejeződik ki a legradikálisabban, amikor stabil külső támogatás híján¹⁰³¹ a kormányzat minden parlamenti jogalkotáshoz egyedi különalkukra vagy állandó külső támogatásra szorul az ellenzék részéről. Egy gyenge és tehetetlen kisebbségi kormányzás esetében például a törvényhozás irányába tolódhat el a fékek és ellensúlyok rendszere, a rendszeres kormányválságok pedig nagyon komoly működési zavarokat okozhatnak a demokratikus jogállami működésben, mint ahogy azt a francia negyedik és az olasz első köztársaság működésképtelenségének történelmi példáin keresztül láthattuk.

Politológiai szociológiai aspektusból a hatalommegosztás gyakorlati érvényesüléséhez továbbá szükséges, hogy az egyes hatalmi ágakat és hatalomgyakorló intézményeket gyakorló személyek ne azonos politikai érdekközösségből (párt és holdudvara) rekrutálódjanak, vagy legalább a politikai céljaik tekintetében ellenérdekeltek legyenek.

Az alkotmányos hatalommegosztás magasabb szintjén, az eltérő hatalmi ágakba sorolható intézmények összeütközésének vizsgálatakor a hatáskört (autoritás), a feladatkört (reszort) és az illetékességet tömörítő fogalomként a tevékenység vagy közhatalmi funkció terjedelméről beszélhetünk. A hatalommegosztás intézményei által gyakorolt közhatalmi tevékenységek terjedelmének vizsgálatakor a közigazgatási jogi dogmatika analógiájával élve kétféle módon merülhet fel a feladat és hatáskörgyakorlás torzulása. A hatalommegosztás rendszerének válságáról beszélhetünk például akkor, ha valamelyik hatalmi intézmény „nem játssza el a szerepét”, azaz elmulasztja gyakorolni a jogszabályokban lefektetett feladat és hatásköreit, szükség esetén nem „ütközik” más hatalmi ágakkal vagy intézményekkel (ez negatív hatásköri összeütközésekhez vezet) vagy pedig túllépve hatásköreit jogellenesen von el feladat és hatásköröket más hatalmi szervektől (ez pozitív hatásköri összeütközésekhez vezet). Ezek a megfogalmazások is mutatják, hogy a közigazgatási jogi dogmatika bizonyos terminusai jól alkalmazhatóak a hatalommegosztás rendszerének leírására.

Ugyanakkor egyes ügyek mentén az állami működőképesség fenntartása érdekében szükséges a hatalmi ágak szerint elkülönült alkotmányos intézmények közötti együttműködés is. A

¹⁰³¹ A brit westminsteri típusú parlamentáris rendszerekben a kisebbségi kormányok stabil működését szolgálják az ún. „confidence and supply” (magyarul leginkább: bizalmi támogatás) jellegű egyezmények, melyekben a kisebbségben kormányzó párt bizonyos engedményeket tesz és garanciákat vállal egy olyan másik, ellenzékben lévő pártfrakció részére, mely ezért cserébe stabilan a kormány abszolút többségét biztosítja a parlamentben. Az Egyesült Királyságban például 2017-2019 között a Theresa May vezette kisebbségi konzervatív kormány többségét az északír Demokratikus Unionista Párt (DUP) stabil külső támogatása biztosította a brit Képviselőházban.

kormányzat nemcsak a törvényalkotásban vesz részt, hanem a jogalkalmazásban közreműködő alkotmányos szervekkel is gyakori interakcióba lép.

A hatalommegosztás gyakorlati megvalósulásához eljárásjogi garanciákra és közjogi szervezetszabályozó normákra is szükség van, a pusztán anyagi jogi szabályok szintjén (pl. alkotmányos deklarációk) megvalósuló hatalommegosztás könnyen látszatdemokráciához és kiüresedett pszeudo jogállamisághoz vezet.

Nemcsak a közigazgatási jogi dogmatika alkalmazhatóságát szükséges tanulmányozni, hanem a hatalommegosztás „rejtett”, a klasszikus alkotmányjog nézőpontjából metajurisztikus szereplője, a bürokrácia szerepét is vizsgálni kell a hatalommegosztás komplex „ökoszisztémát” jelentő viszonyrendszerében.

Általánosságban elmondható, hogy a közigazgatási apparátus „hűti”, míg a politikai vezetők és tanácsadók „fűtik” a kormányzati döntéshozatal és jogalkotás gépezetét, azaz a politikai logika a gyorsan végrehajtható, míg a bürokratikus logika a megfontolt, és sok szempontra tekintettel lévő döntéshozatal (pl. előzetes hatásvizsgálat, hatástanulmányok) és jogalkotás mellett hoz fel érveket. A lomhán működő kormányzati apparátus megtorpedózni nem, de lassítani és torzítani képes az általános kormányzati döntések jogi formába öntését és az egyedi döntések végrehajtását. Ennek oka nem feltétlenül az ellenérdekeltség, sok esetben inkább arról van szó, hogy a politikai vagy választói legitimitációval nem rendelkező állami szakapparátus egyes tagjai a kormányváltásoktól függetlenül a státuszuk megőrzésében érdekeltek, ebből pedig a döntéshozataltól, és a világos döntési alternatívák felvállalásától való ódzkodás származhat. Egy gyenge kisebbségi kormány vagy az ún. szakértői kormányzás esetén pedig nagymértékben felértékelődik a bürokrácia politikai befolyása. A politikailag kézi vezérelt és a vezetői döntések szolgai végrehajtására kárhóztatott minisztériumi szakapparátus viszont nem képes a megfontolt döntéshozatalhoz képest érvek, visszacsatolások és alternatívák, összefoglalóan kormányzati döntés-előkészítő anyagok birtokába juttatni az adott államszervezeti egységet irányító politikai vezetőket. Ebből a szempontból kulcsfontosságú a különböző kormányzati döntés-előkészítő fórumok (pl. közigazgatási egyeztetés, közigazgatási államtitkári értekezlet, kormánykabinetek) előterjesztéseket szűrő, kormányzati döntés-előkészítő szerepe.

Összességében beszélhetünk a kormányzás kettős természetéről, ahol a szakapparátus feladata az egyes ügyek napi szintű menedzselése, a jogalkotásban való közreműködés, valamint a döntés-előkészítés során háttéranyagok és döntési alternatívák prezentálása a politikai

vezetők felé. A politikai vezetők ezzel szemben nem a társadalmi ellátórendszerek napi szintű működését biztosítják, hanem a gazdaság és társadalmpolitikai döntéseiken keresztül kijelölik azok alapvető irányait. A választói legitimációval nem rendelkező bürokratikus szakmai vezetőknek a teljes politikai közösség érdekeit kell szem előtt tartaniuk, míg a választásokon szerzett legitimáció birtokában (vagy a legitimációs láncolatból levezetve) a politikai vezetők bátrabban hozhatnak ideológiailag telített döntéseket és indíthatnak újtárgazdasági, társadalmi reformokat. A szakapparátus és a politikai vezetés közötti szinergiát a szakpolitikai döntéshozatal és annak végrehajtásaként a szakpolitikai jogalkotás jelenti, melynek során a minisztériumi apparátusok és a politikai vezetők kölcsönösen egymásra vannak utalva.

A bürokrácia hatalommegosztásban betöltött szerepe a kormányzati centralizáció mértékével is összefüggésben van. Paradox módon a központosítás és az állami hatáskörök kiterjesztése olyan szinten megnöveli a kormányzat feladatait, hogy az a kormányzati döntéshozatal lassulásához, partikulárisává válásához és minőségromlásához vezethet, mivel a társadalmi ellátórendszerek menedzselése okán a minisztériumi szakapparátusoknak és az állami vezetőknek kevesebb ideje jut és kapacitása marad a kormányzati stratégiaalkotásra, valamint az önkormányzati és alkotmányos államcéloknak való megfelelésre. Ennek ellenszere csak az önkormányzati irányú decentralizáció vagy egyes kormányzati feladat és hatáskörök területileg dekoncentrált igazgatási szervekhez¹⁰³² történő delegálása lehet. A 2008-as világgazdasági válság folyamánként, a korábban divatos neoliberális tendenciákkal szemben ismét divatba jött a nagyobb mértékű állami beavatkozási és szabályozási igény a reálgazdaság és a társadalmi ellátórendszerek összetett folyamataiba. Ezzel párhuzamosan hazánkban is egyre nagyobb méreteket öltött a kormányzati centralizáció.¹⁰³³ A kormányzati központosítás eszközeként a központi közigazgatási szervek egyre újabb feladat és hatásköröket vonnak magukhoz, melynek folyamánként felduzzad a kormányzati tisztviselők létszáma. Az állami szintű bürokráciacsökkentés igényének ezért csak a decentralizációval, koncesszióba adott állami monopóliumok felszámolásával és bizonyos hatósági, valamint államigazgatási feladat és hatáskörök teljes deregulációval párhuzamosan lenne realitása. Ezek viszont ciklikus módon az NPM jellegű megoldások egyfajta „reneszánszát” hozhatják el.

¹⁰³² Pl. fővárosi-vármegyei kormányhivatalok, járási-kerületi hivatalok.

¹⁰³³ A 2011-12-es önkormányzati reform a megyék intézményfenntartó szerepének elvételét, közoktatási intézmények és kórházak állami fenntartásba vételét és a járásrendszer ismételt bevezetését hozta el.

A következőkben a hatalommegosztás irányait vizsgáltam, melynek során megkülönböztethető egy horizontális és vertikális dimenzió, belső és külső komponensekkel.¹⁰³⁴ A legjobban feldolgozott irány a belső horizontális, mely az egy szinten lévő államhatalmi intézmények, például a törvényhozás és a központi kormányzat közötti hatalommegosztást írja le. A külső horizontális hatalommegosztás az alkotmányos szinten elismert területi szerveződések közötti „államközi kapcsolatokat” jelentheti, például az Ausztrál Államszövetség és Kanada provinciái és területei, vagy az Osztrák Köztársaság különböző szövetségi tartományai között. A függőleges irányú belső vertikális hatalommegosztás az alkotmányos szinten elismert területi szerveződések és a szövetségi állam között jöhet létre, például Kanada szövetségi kormánya és az első miniszterek által vezetett tartományi és területi adminisztrációk között, vagy a Német Szövetségi Köztársaság esetében a szövetségi és egy tartományi kormány között. A belső vertikális hatalommegosztás atipikus formáit ezzel szemben az adott államon belül lévő nemzeti kisebbségeket megillető területi autonómiák jelentik, melyek az adott állam közigazgatási beosztásától eltérő, atipikus területi egységek, feladat és hatásköreiket, belső szervezetüket pedig általában statútumok vagy bilaterális egyezmények szabályozzák. A külső vertikális hatalommegosztás a nemzetközi szervezetek szupranacionális szervei és a nemzetközi szervezetben részes tagállamok közhatalmi szervei között jöhet létre. Megjelenik például az európai uniós tagállami kormányok és az Európai Bizottság, a különböző nemzeti törvényhozások és az Európai Parlament, valamint a tagállami bíróságok és a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság (pl. előzetes döntéshozatali eljárás) viszonyrendszerében is. Elvontabb, de alkalmazható példa, hogy a kártérítés megítélésével a strasbourgi székhelyű Európai Emberi Jogi Bíróság módosíthatja az Emberi Jogok Európai Egyezményében részes államok jogerős, így végrehajtható bírósági ítéleteinek joghatásait is.

A hatalommegosztás gyakorlati működése jobban garantált az államszövetségekben és szövetségi államokban, mint az unitárius berendezkedésű országokban. A centralizált közigazgatással rendelkező országokban a hatalommegosztás egyik garanciális eleme a vertikális hatalommegosztást érvényre juttató kiterjedt helyi önkormányzati rendszer lehet.

Ha a kormányzati hatalom belső korlátait keressük, nem térhetünk ki a hatalommegosztás metajurisztikus tényezőinek vizsgálata elől sem. Egy kancellári típusú parlamentáris berendezkedésben az alkotmányozó többséggel rendelkező kormányzattal szemben nem jelenthetnek lényegi féket és ellensúlyt a parlamenti ellenzék frakciói és független képviselői,

¹⁰³⁴ Ld. még az 5. ábrán.

hiszen még ellenőrzési jogaikkal (pl. interpelláció) is korlátozottan tudnak csak élni, ha az országgyűlési többség leszavazza az eseti parlamenti vizsgálóbizottságok megalakításának kezdeményezéseit. Ennek az is oka, hogy egy parlamentáris kancellárdemokrácia nemcsak az alkotmányos szinten erős kormányfői pozíciót kívánja meg, például a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményesítésével, hanem politikai feltételként azt is, hogy a kormányfő szilárd pártháttérrel rendelkezzen, azaz a törvényhozásban biztos és stabil többséget tudjon maga mögött.¹⁰³⁵

Ilyenkor felértékelődik a közvetlen kormányzati ráhatástól mentes közszolgálati média, vagy ennek hiányában pedig a médiapiacra meglévő, oligarcháktól vagy monopóliumoktól mentes torzulásmentes szabad verseny, ezáltal pedig a kormányzó párttól vagy pártoktól független magánmédiák szerepe, melyek az ellenzéki narratívák egyedüli hírvivő csatornáinak számítanak a választópolgárok, és tágabban az egész nyilvánosság felé. Médiapluralizmus és kormányzati befolyástól mentes nyilvánosság megléte nélkül ugyanis megkérdőjeleződik a kiegyensúlyozott tömegtájékoztatás, valamint ellehetetlenül a civil kontroll és a közvélemény államügyekre történő rálátása, mely a szabad választások tartásának egyik esszenciális alapfeltétele.

A sajtó és véleménynyilvánítási szabadság garantálásával együtt szükséges az információszabadság és a közérdekű adatigénylések biztosítása az állami hatóságok részéről, mely feltételezi az állami szervek transzparens működését.

Továbbá ebben a sajátos helyzetben nagyobb felelősség és figyelem irányul a nem kormányzati vagy pontosabb kifejezéssel a kormányzattól független nem állami szervezetek (NGO) közül különösen azokra, melynek alapítói a kormányzat ellenőrzését (ún. watchdog típus), a rá való nyomásgyakorlást (ún. pressure group), jogalkotást vagy jogszabályok módosításának kikényszerítését (lobbi csoportok), esetleg a kormányzattal szembeni stratégiai pereskedést tűzik ki közérdekű céljukként. Amennyiben egy nagy nemzetközi, jogvédő aktivista (pl. Amnesty International) vagy éppen watchdog (pl. Transparency International) típusú NGO adott nemzeti „fiókszervezetéről” beszélünk, akkor politikai síkon gyakran megfogalmazódik a külföldi, nemzetközi lobbis tevékenység vádja. Ha ez igaznak bizonyul, akkor a külső vertikális hatalommegosztásban közreható tényezőknek tekinthetjük e nem állami szervezeteket. Tematikai és terjedelmi korlátok miatt nem lehet jelen disszertáció tárgya, de fontos különbség, hogy míg a végrehajtó hatalmat kitöltő közigazgatás élén a

¹⁰³⁵ STUMPF István: Új államalapítás In STUMPF (2020) i.m. 36.

kormányzattal hierarchikusan épül fel, addig a hatalommegosztás olyan metajurisztikus szervezetei, mint a különböző nem állami szervezetek (NGO), a demokratikusan működő pártok, az audiovizuális média és az írott sajtó hírmopóliumának eltűnésével létrejövő közösségi média is egyaránt hálózatosan épülnek fel. Ilyen hálózatokat alkotnak például az újságírók és politikai hírforrásaik vagy a közéleti médiának és a politikai elitnek egyaránt vitatémákat szolgáltató különböző emberi jogi szervezetek, lobbik és az olyan nyomásgyakorló csoportok, melynek klasszikus példái az ipari társadalmakban a szakszervezetek jelentették.

A hatalommegosztás intézményesüléséhez szükség van egy azt támogató gazdasági berendezkedésre, a hatalommegosztás nem képes kiteljesedni a tervgazdaság vagy az államkapitalizmus viszonyai között,¹⁰³⁶ valamint egy szabályozottan versenyző, ugyanakkor konszenzusokra képes, és nem túlpolarizált politikai kultúrára, valamint a megosztott hatalomgyakorlásra és a jogállami alkotmányos tradíciókon alapuló jogi kultúrára. Az állammodellek két szélső pontján, a bukott államoknál, az anarchokapitalista éjjeliőr államokban valamint a totális államokban fogalmilag kizárt a hatalommegosztás intézményesülése. Az alkotmányos, ám nem demokratikus államokban azonban korlátozott formában intézményesülhet a hatalommegosztás.¹⁰³⁷

A kormányzásra ható közjogi eszmeáramlatok közül az elmúlt évtizedben dominánssá vált a szuverenizmus, ezért a szuverenitás két különböző jelentésének rövid bemutatása is nélkülözhetetlennek bizonyult. Jean Bodin nyomán elsőként az államszuverenitás fogalma került kimunkálásra, mely a francia abszolutizmus uralkodó doktrínája lett. Mai értelemben ezt a szuverenitás külső összevetőjeként, a nemzeti szuverenitás fogalmaként használjuk, mely az államközi és a multilaterális kapcsolatokban érvényesül, ideértve a különböző

¹⁰³⁶ Ez azt is jelenti, hogy a demokratikus szocializmus baloldali politikai irányatként létezhet, de gyakorlatban a kapitalizmus szükségképpen, ám nem az egyedülként elégséges feltétele egy demokratikus jogállamnak, azaz minden demokrácia gazdasági hátterét a piacgazdaság jelenti, ugyanakkor a kapitalista termelési modellben is kialakulhatnak diktatúrák.

¹⁰³⁷ Ilyen volt pl. a két világháború közötti „király nélküli királyság” vagy más néven, a Horthy-korszak Magyarországon 1920 és 1944 között, ahol a kormányzó és az aktuális miniszterelnök közösen gyakorolta a végrehajtó hatalmat, hiszen hatalom és munkamegosztás állt fenn kettejük között, illetve a törvényhozás az 1930-as évek végéig sikeresen tudta blokkolni a szélsőjobboldalra sodródó miniszterelnökök diktatórikus törekvéseit, mint ahogy ez történt Gömbös Gyula és Imrédy Béla kormányzásának idején is. Ugyanakkor a Bethlen-kormány által újra intézményesített cenzusos választójog és a vidéken bevezetett nyílt szavazás miatt a domináns kormánypárt leválthatatlanná vált, így a Horthy-rendszerben megvolt az alkotmányos hatalommegosztás, de nem nevezhető demokratikusnak a korlátozott népképviselő okán.

szupranacionális kormányközi¹⁰³⁸ és nem-kormányzati szervezeteket (NGO-k)¹⁰³⁹ is. A szuverenitás belső összetevője pedig a népszuverenitás, mely a népfelség elvének, azaz a demokráciának is az alapját képezi. A klasszikus liberális, polgári demokráciákban a legitimációs láncolat alapját a népszuverenitás adja, másképpen fogalmazva a törvényhozó és a végrehajtó hatalom legitimitása a népszuverenitásból ered, de a hatalommegosztás szintjén az ellenőrző funkciót betöltő igazságszolgáltatás, az alkotmányosságból levezethetően pedig a hatalommegosztás és a jogállamiság akadályozzák meg, hogy a demokrácia a többség, helyesebben a többség nevében a hatalmat gyakorlók zsarnokságává válhasson. A közjogi eszmeáramlatok terén Rousseau nyomdokain járva a radikális demokraták, politikai ideológiai síkon pedig a bal és jobboldali populisták nemcsak az eliteket a néppel, hanem a hatalommegosztást és a jogállamiságot is szembeállítják a népszuverenitással, az utóbbit abszolutizálva., elvetvén vagy legalábbis korlátozva a klasszikus polgári liberális demokráciák kisebbségvédelmi törekvéseit. A 2010-ben hivatalba lépett Fidesz-KDNP kormányra, melynek éráját egyesek a Nemzeti Együttműködés Rendszerének (NER) nevezik, a radikális demokrata elmélet egyik sajátos válfaja, Carl Schmitt felhatalmazási doktrínája is jelentős mértékben hatott, mely a parlamentarizmus kritikájára épül és ahol a nép általi hatalomgyakorlást egy olyan többségi vezérdemokrácia helyettesíti, melyben a végrehajtó hatalom kizárólagosságát birtokló vezér az egyetlen valódi szuverén, legitimitását pedig a nép, a politikai közösség többségi támogatásából meríti.¹⁰⁴⁰

A rendszerváltás időszakának uralkodó jogállamiság (az angolszász Rule of law, a német Rechtsstaat, a francia Constitutionnalisme) paradigmáit egyesek megpróbálták felváltani a jogbölcseleti és közgazdasági eredetű jó állam, jó kormányzás (good government, good governance) doktrínájával, álláspontom szerint ez utóbbi azonban csak a jogállami paradigma cizellálására és megújítására szolgálhat. Mindemellett, különösen 2010 után, a politika, mint a jog szolgálóleánya mondást kifordítván, Machiavelli, Carl Schmitt vagy éppen Leo Strauss hazai recepciója után felerősödtek az erős vezető iránti igényt, és a politikai decizionizmus, voluntarizmus kultuszát népszerűsítő politikai filozófiai fejtegetések, melyek instrumentalista jogfelfogása az alkotmányos intézményeket eszközszerepbe kényszerítené a politikai célok

¹⁰³⁸ Ilyen például az ENSZ, az IMF, a Világbank, a WHO, a WTO vagy a NATO is.

¹⁰³⁹ Ide sorolható például az Amnesty International, a Transparency International vagy a WWF (World Wide Fund for Nature) is.

¹⁰⁴⁰ Erről ld. bővebben a 6.4. pontot.

végrehajtása és különböző hatalomtechnikai megfontolások érdekében, a politikai vezetők személyét hangsúlyozván az intézményes megoldásokkal szemben.

A hatalommegosztás érvényesülésére leselkedő egyik legnagyobb veszélyt a végrehajtó hatalom csúcán lévő központi vagy szövetségi kormány túlhatalma jelentheti. A hatalommegosztás, a fékek és ellensúlyok rendszere elsősorban a hatásköri túlterjeszkedést korlátozza, de ugyanilyen fontosak a kormányzati hatalmat birtoklásának időbeli túlterjeszkedését korlátozó jogintézmények.¹⁰⁴¹ Ezek a jogintézmények elsősorban a prezidenciális kormányformával rendelkező államokban jellemzőek, csakúgy, mint a ritkábban felbukkanó „népi impeachment”, a választott tisztségviselők ciklus közbeni visszahívhatóságának lehetősége.¹⁰⁴²

A növekvő kormányzati szerepvállalás igényét a globális klímaváltozás és terrorizmus kortárs jelenségei, valamint a politikai befolyással is rendelkező transznacionális világcégek jogilag kifogásolható működése¹⁰⁴³ alapozzák meg a politikai közönség szemében, itt azonban nehéz megtalálni a mértéket, distinkciót gyakorolván a közjót szolgáló erős, cselekvő kormányzat, és a gazdasági-társadalmi ellátórendszerekbe történő túlzó mértékű állami beavatkozás között.

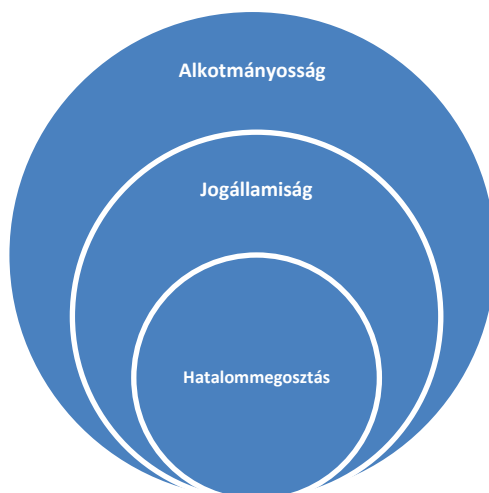
¹⁰⁴¹ Pl. a Fülöp-szigeteken, Chilében és Mexikóban a végrehajtó hatalmat birtokló államfő nem választható újra, az Egyesült Államokban pedig csak egyetlen alkalommal lehet az elnököt újraválasztani.

¹⁰⁴² Az Amerikai Egyesült Államokban az ún. *recall elections* alkalmával visszahívhatóak az államok kormányzói, de a polgármesterek és a különböző tagállami törvényhozások tagjai is. A Német Szövetségi Köztársaság bizonyos államaiban a polgármesterek, néhány svájci kantonban pedig a kantoniális szintű kormányzati vezetés és a helyi törvényhozás képviselői hívhatóak vissza.

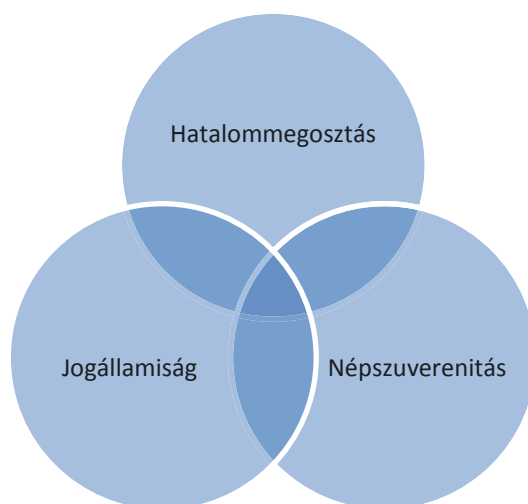
¹⁰⁴³ Pl. a Facebook adatkezelési gyakorlata és a platform választások kimenetlét is befolyásolni képes célcsoport targeting kampányeszközként történő használata a Cambridge Analytica cég botránya során.

VII. MELLÉKLET

1. ábra: Államszervezeti alapfogalmaink viszonyrendszere



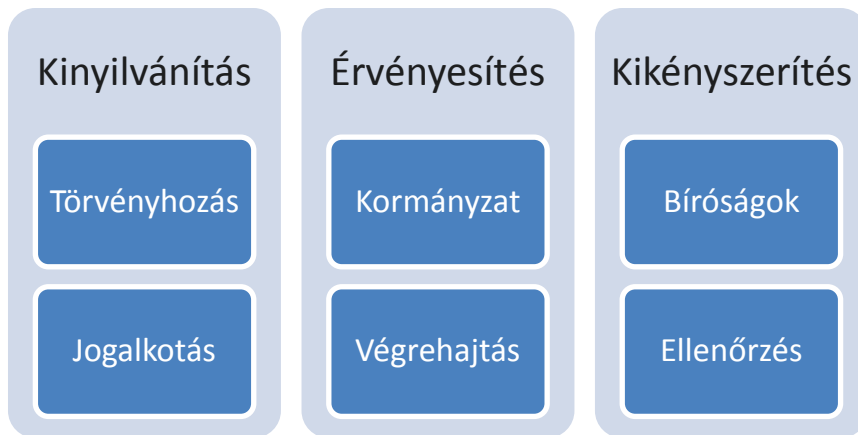
2. ábra: A demokratikus jogállam összetevői



3. ábra: A jogállamiság materiális és formális összetevői

Jogállamiság	
Materiális	Formális
<ul style="list-style-type: none"> • Igazságosság • Jogegyenlőség • Hatalommegosztás 	<ul style="list-style-type: none"> • Jogbiztonság • Szabályokhoz kötött közhatalom gyakorlás • Normavilágosság követelménye • Jogforrási hierarchia érvényesülése • Jogrendszer minimális stabilitása • Jogrendszer minimális hatékonysága • Visszaható hatályú jogalkotás tilalma • Büntetőjogi garanciális elvek • Bizalomvédelem, szerzett jogok védelme • Tisztességes eljáráshoz való jog • Bírósághoz fordulás joga • Jogorvoslathoz való jog

4. ábra: A hatalommegosztás triásza



5. ábra: Belső-külső és horizontális-vertikális hatalommegosztás



6. ábra: A „rendszerváltás rendszere” (1990-2010) és a „NER” (2010-) fő különbségei

Rendszerváltás rendszere (1990-2010)	<i>Jellemző</i>	Nemzeti Együttműködés rendszere (2010-)
jogi konstitucionalizmus	<i>alkotmányfelfogás</i>	politikai konstitucionalizmus
jogállami univerzalizmus	<i>fő közjogi eszméáramlat</i>	közjogi szuverenizmus
materiális igazságosság és jogegyenlőség érvényesítésének eszköze is	<i>jogállam fogalma</i>	elsősorban a formális jogbiztonság érvényesülését jelenti
AB jogfejlesztése („láthatatlan alkotmány”)	<i>alkotmányértelmezés</i>	parlamentari szupremácia („felülalkotmányozás”)
ellenzéki-kormánypárti kompromisszum	<i>alkotmánymódosítás</i>	diszkrecionális kormánydöntés eredménye
értéksemleges „kézikönyv”	<i>alkotmány karaktere</i>	világnézeti programadás
normakontroll (actio popularis)	<i>AB jellegadó hatásköre</i>	bírói döntések kontrollja (valódi alkotmányjogi panasz)
„jogállami forradalom” jogfejlesztéssel	<i>AB szerepfelfogása</i>	alkotmányos identitás védelme
belső horizontális (pl. AB és OGY, Kormány és OGY)	<i>hatalommegosztás fő iránya</i>	külső vertikális (pl. Kormány és EU Bizottság, OGY és EUB, OGY és EP)
alkotmányos és jurisztokratikus korlátok között	<i>jogalkotás jellege</i>	instrumentalista, voluntarista, csak külső kontrollmechanizmus (EU szervek eljárásai)
AB	<i>jogalkotás fő ellensúlya</i>	EU Bizottság+EUB (pl. kötelezettszegési eljárás)
előzetes és utólagos, egyedi normakontroll (actio popularis), köt.szeg. eljárás	<i>törvényhozás kontrolleszközei</i>	előzetes és utólagos, egyedi normakontroll (actio popularis nélkül), köt.szeg. eljárás, EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, jogállamisági mechanizmus
jogalkotási fék és ellensúly	<i>OGY és a Kormány relációja</i>	fúzió (normatív kormánydöntések jogalkotási aktusba foglalása)
koalíciós érdekegyeztető fórum	<i>kormányzati koordináció</i>	miniszterelnök kormányzati munkaszervezete
formális, intézményes, személytelen	<i>kormányzás karaktere</i>	informális, perszonális, karizmatikus
decentralizált, önkormányzati autonómia	<i>társadalmi ellátórendszerek igazgatása</i>	centralizált, dekoncentrált, állami fenntartás (pl. egészségügy, közoktatás, levéltárak)
konszenzuális	<i>demokráciamodel</i>	többségi
jogalkotás korlátja	<i>népszavazás szerepe</i>	jogalkotás legitimálása
vegyes, inkább arányos	<i>választási rendszer</i>	vegyes, inkább többségi
versengő többpártrendszer	<i>pártrendszer</i>	domináns párt

VIII. BIBLIOGRÁFIA

VIII.1. Felhasznált irodalom (monográfiák, könyv fejezetek, cikkek, tanulmányok)

1. ÁGH ATTILA: A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség – A fejlesztő állam perspektívája, *Politikatudományi Szemle*, 2011/3.
2. BALÁZS Zoltán: Political Theory in Hungary after the Regime Change. *International Political Anthropology* Vol. 7.
3. BALÁZS Zoltán: *A hatalmi ágak elválasztásának elve. A klasszikus felfogás védelme.* Budapest: Akadémiai doktori értekezés, 2018.
4. BARENDT, ERIC: *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
5. BARNETT, Hilarie: *Constitutional and Administrative Law*. London- Sidney: Cavendish Publishing Ltd. 2001.
6. BARNETT, Hilarie: *Britain unwrapped: government and constitution explained*, London: Penguin Books, 2002.
7. BAYER József: *A politikai legitimitás: Elméletek és viták a legitimitásról és a legitimációs válságról.* Budapest: Napvilág Kiadó – Scientia Humana, 1997.
8. BÉKÉS Márton: *Fordul a szél.* Budapest: Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019.
9. BENN, Stanley I.: A szuverenitás jelentésváltozatai In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan-Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
10. Bibó István: *Válogatott tanulmányok II.* Budapest: Magvető, 1986.
11. BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most In MELEG Csilla: *Általános szociológiai szöveggyűjtemény jogászoknak*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2002.
12. BIBÓ István: Közép- és Kelet-Európa politikai kultúrájának deformálódás In MELEG Csilla: *Általános szociológiai szöveggyűjtemény jogászoknak*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2002.
13. BIHARI Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai- Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság-interdiszclipináris megközelítések*, Budapest-Győr: Gondolat MTA TK JTI-SZE DFK, 2015.
14. BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest: Tankönyvkiadó, 1967.
15. BODA Zsolt: Nem ennél még nem találtak ki jobbat: A demokrácia kultúrájának megerősítése In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017
16. BORÓK GYÖRGY: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*, Budapest: Kézirat. 2011.
17. BÖCKENFÖRDE, Ernst – Wolfgang: A közvetett/képviselői demokrácia, mint a demokrácia tényleges formája. A demokrácia, mint állam- és kormányforma fogalmával és megvalósításának problémájával kapcsolatos megjegyzések In TAKÁCS Péter:

- Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest: Szent István Társulat 2003.
18. BÖCSKEI Balázs: A repolitizált politika és a kormányzás. Bevezetés a második Orbán-kormány jog- és politikafelfogásába. *Jogelméleti Szemle.* 2013/4.
 19. BOZÓKI András - HEGEDŰS Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle XXVI.* 2017/2.
 20. BURAI Petra: „Muszáj jobbnak lenni” Kiutak a korrupcióból In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): Hegyemenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon, Budapest: Osiris Kiadó, 2017
 21. CHRONOWSKI Nóra- PETRÉTEI József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárásjogi alkotmányosság, *Iustum Aequum Salutare.* 2016/3.
 22. CONSTANT, Benjamin: *A régiek és modernnek szabadsága.* Budapest: Atlantisz, 1997.
 23. CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól- Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma. *Jogesetek Magyarázata,* 2012/4.
 24. CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz,* Budapest: Pázmány Press, 2014.
 25. CSINK Lóránt: Az ombudsman In JAKAB András - GAJDUSCHEK György (szerk): *A magyar jogrendszer állapota,* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.
 26. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára: Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések a z Alaptörvényről.* Budapest: Gondolat Kiadó, 2012.
 27. DAVIES, Norman: *Európa története,* Budapest: Osiris Kiadó, 2002.
 28. DEMSETZ, Harold: Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics.* 1969/1.
 29. DICEY, A. V.: *Bevezetés az angol alkotmányjogba,* Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1902.
 30. DRINÓCZI Tímea: A művészet szabadsága összehasonlító jogi megközelítésben. In: KOCSIS Miklós–TILK Péter (szerk.): *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben.* Pécs: Kodifikátor Alapítvány, 2013.
 31. DUVERGER, Maurice: A New Political System Model: Semi Presidential Government, *European Journal of Political Research,* 1980. Vol. 8.
 32. DUVERGER, Maurice: Állam és kormányzat In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből,* Budapest: Szent István Társulat, 2003.
 33. DWORKIN, Ronald: *Law's Empire,* Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1986.
 34. EGEDY Gergely: A neokonzervatív állam Thatchertől Cameronig, *Politikatudományi Szemle XIX.* 2010/3.
 35. ERDŐ Péter: Állam - Egyház – Szuverenitás In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszclipináris megközelítések.* Budapest-Győr: Gondolat Kiadó 2015.
 36. ERDŐS Csaba: Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió

- feloldásának területein In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina és SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybírászkodás Magyarországon 2010 után*. Budapest: HVG-ORAC, 2015.
37. ERDŐS Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Magyarországon és Európában*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.
 38. ERDŐS Csaba: *Parlamentari autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2016.
 39. FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2011.
 40. FABBRINI, Federico: Suing the BVerfG. Verfassungsblog (2020. május 13.)
 41. FELEDY Botond: feltárhatatlan fekete doboz? Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017
 42. FERGUSON, Niall: *A pénz felemelkedése- A világ pénzügyi történelme*. Budapest: Scolar. 2010.
 43. FERGUSON, Niall: *Civilizáció- A Nyugat és a többiek*. Budapest: Scolar. 2011.
 44. FERGUSON, Niall: *A tér és a torony- Hálózatok, hierarchiák és harc a globális hatalomért*. Budapest: Scolar Kiadó 2019.
 45. FERGUSON, Niall: *Végzet. A katasztrófa politikája*. Budapest: Scolar Kiadó, 2021.
 46. FILIPPOV Gábor: A hibrid ellenforradalom kora. 24. hu, 2018. július 31.
 47. FORSTHOFF, Ernst: A szociális jogállam lényege és fogalma In TAKÁCS Péter – Dr. VARGA Csaba (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest: ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, 1995.
 48. FRIVALDSZKY János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012.
 49. FRIVALDSZKY János: A közjó Auquinoi Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban In FRIVALDSZKY János: *A Jog és Politikai Filozófia erkölcsi alapjai*, Budapest: Pázmány Press, 2014
 50. FRIVALDSZKY János: Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás? In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Esemény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest-Győr: Gondolat Kiadó 2015.
 51. FRIVALDSZKY János: Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás? In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság-interdiszciplináris megközelítések*, Budapest-Győr: Gondolat MTA TK JTI-SZE DFK, 2015.
 52. FUKUYAMA, Francis: *Államépítés, kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest: Századvég, 2005.

53. FULLER, Lon: Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot In TAKÁCS Péter (1995) *Joguralom és jogállam. Antológia a Rechtsstaat és a Rule of Law irodalmának köréből*. Budapest: ELTE Tempus, 1995.
54. GÁT Ákos Bence: *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2021.
55. G. FODOR Gábor: *Kormányzás/tudás*. Századvég Kiadó, Budapest: 2008.
56. G. FODOR Gábor: Schmittnek igaza van, *Heti Válasz*, 2013. február 8.
57. GAJDUSCHEK György: A Haza szolgálatában – a közigazgatás reformja(i) In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017.
58. GERENCSÉR Balázs Szabolcs: A közzolgálati etika új kihívása In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012.
59. GNEIST, Rudolf von: *A jogállam, történeti és bölcséleti értelemben* In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rechtsstaat és a Rule of Law irodalmának köréből*. Budapest: ELTE Tempus, 1995.
60. GOLDSCHMIDT, Nils: *Wirtschaft, Politik und Freiheit: Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand*, Freiburg, Mohr Siebeck, 2005.
61. GYÖRFI Tamás – JAKAB András: 2. § "[Alkotmányos alapelvek, az ellenállási jog]" In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (I.). Budapest: Századvég, 2009.
62. GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Budapest: Osiris kiadó, 2006.
63. GYURGYÁK János: *Ezzé lett magyar hazátok- A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*, Budapest: Osiris Kiadó 2007.
64. GYURGYÁK János: Uralja-e a jövőt, aki a múltat uralja? A 20. századi magyar történelemről- pillantás a 21. századból In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017.
65. HALASI Endre: Mind megette, *Heti Világgazdaság* (HVG), 2010/44.
66. HAMZA Gábor: Cicero *De re publicája* és az antik államfogalom In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest: Osiris, 1998.
67. HARRINGTON, James: '*The Commonwealth of Oceana*' and '*A System of Politics*', Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
68. HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: *Előadások a világtörténet filozófiájáról*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979.
69. HÉVIZI Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában*, Budapest: Püski Kiadó, 2001.
70. HUNTINGTON, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, Budapest: Európa, 1998.

71. IPSEN, Jörg : A politikai pártok helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
72. JENEI GYÖRGY: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség, funkcióteljesítés, *Politikatudományi Szemle*, 2010/3.
73. KARDOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*, Budapest: Osiris Kiadó, 2004.
74. KELLER Tamás: Megfogyva bár, de törve... Mérsékelt javuló mutatók, súlyosan növekvő politikai polarizáltság a magyar értékrendszerben, változások 2009 és 2013 között In KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*. Budapest: TÁRKI, 2014.
75. KELLER, Perry: *Európai és nemzetközi médiajog- Liberális demokrácia, kereskedelem és az új média*. Budapest: Wolters Kluwer, 2015.
76. KELSEN, Hans: Az államelmélet alapvonalai In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
77. KELSEN, Hans *Ki legyen az alkotmány öre?* In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
78. KÉPES GYÖRGY: *A tökéletesebb unió- Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*, Budapest: Gondolat, 2003.
79. KILÉNYI Géza- HAJAS Barnabás (szer.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből- a magyar államszervezet*, Budapest: Szent István Társulat, 2010.
80. KIS János: *Mi a liberalizmus?* Pozsony: Kalligram Kiadó, 2014.
81. KOLTAY András- NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest: Wolters Kluwer. 2015.
82. KORINEK, Karl: A hatalommegosztási tan aktualitásáról In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
83. KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog fejlesztésének lehetőségei és korlátai a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában*. Budapest: PPKE-JÁK 2010.
84. KOVÁCS Zoltán Dr.: A köz szolgálatában, *Rubicon 2018/3*.
85. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, *Századvég Új Folyam* 20. szám, 2001 tavasz
86. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS-TÓTH CSABA- TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, Budapest: Osiris, 2007.
87. KÖRÖSÉNYI András – HAJDÚ András – ONDRÉ Péter: Politikai vezetők: Kormányfői karrier és teljesítmény In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer- negyedszázad után*, Budapest: Osiris Kiadó 2015
88. KÖRÖSÉNYI András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer- negyedszázad után*, Budapest: Osiris Kiadó 2015.
89. KÖRÖSÉNYI András: Weber és az Orbán-rezsim: Plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon, *Politikatudományi Szemle* XXVI. 2017/4.

90. KÖRÖSÉNYI András-ILLÉS Gábor-GYULAI Attila: *Az Orbán-rezsim. A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata*. Budapest: Osiris Kiadó-TK PTI, 2020.
91. KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.- Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*, Budapest: Osiris Kiadó, 2007.
92. LAMBERTZ, Karl-Heinz: A kisebbségi jogok védelme a közösségi jogban a belgiumi német kisebbség példáján keresztül In TRÓCSÁNYI László - Francis DELPÉREÉ (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai – a belga és a magyar példa*, Louvain-Szeged: Louvaini Katolikus Egyetem Közjogi Intézete-Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kara, 2003.
93. LIGETI Miklós: Korrupció In JAKAB András –GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 2016.
94. LINZ, Juan J. : Az elnöki rendszer veszélyei, *Politikatudományi Szemle*, 1992/1.
95. LOCKE, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest: Gondolat,1986.
96. LUDASSY Mária: A szuverenitás fogalmának eszmétörténetéhez: liberalizmus vs. demokrácia In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság-interdiszclipináris megközelítések*, Budapest-Győr: Gondolat MTA TK JTI-SZE DFK, 2015.
97. LUKÁCSI TAMÁS: A tegnapelőtt és a holnapután embere- Charles de Gaulle. *Kommentár*, 2008/3.
98. MACCORMICK, Neil: A Maastricht- Ítélet: Szuverenitás Ma In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
99. MAGYAR Bálint-MADLOVICS Bálint: *A posztkommunista rendszerek anatómiája. Egy fogalmi keret*. Budapest: Noran Libro Kiadó, 2021.
100. MAJTÉNYI László: A különleges jogrend hosszú árnyéka (véleménycikk), *HVG*, 2020. március 18-i szám
101. MÁNDI Tibor: Politikai gondolkodás In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer-egyedszázad után*, Budapest: Osiris Kiadó 2015.
102. MANHERTZ Tamás István: Az alkotmányjogi panasz magyarországi helyzete. *Iustum Aequum Salutare*. XIV. 2018/1.
103. MARITAIN, Jacques: A szuverenitás fogalma In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest:Szent István Társulat, 2003.
104. MEGADIA Gábor: Közép-európai emigránsok modernség-képe - Menekülés a modernitás elől. Doktori értekezés. Budapest: ELTE-ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola. 2017.
105. MEGADIA Gábor: *A szabadság reakciós harcosai - A haladó politika közép-európai bírálata*. Budapest: Századvég 2019.
106. MOHL, Robert von: Jogállam In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rechtsstaat és a Rule of Law irodalmának köréből*. Budapest: ELTE Tempus, 1995.
107. MOLNÁR Benedek- NÉMETH Márton- TÓTH Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény-Interjúkötet hazánk új Alkotmányáról*. Budapest: HVG-ORAC, 2013.

108. MONTESQUIEU, Charles: *A törvények szelleméről*, Budapest: Osiris- Attraktor, 2000.
109. NORTH, Douglas C.: Az állam neoklasszikus [gazdaság]elmélete In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
110. ORBÁN Balázs: A magyar alkotmányosság karaktere. In ORBÁN Balázs- SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest: Matthias Corvinus Collegium -Tihanyi Alapítvány, 2019.
111. ORBÁN Balázs: *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. Budapest: Mathias Corvinus Collegium Alapítvány, 2020.
112. ORBÁN Viktor: *Társadalmi önszerveződés és mozgalom a politikai rendszerben- A lengyel példa*, Kézirat (egyetemi szakdolgozat,) Budapest, 1987.
113. OROSS Dániel: A részvételi fordulat esélye egy hazai ifjúsági részvételi modell alapján In Antall Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Budapest: Noran Libro, 2016.
114. PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs: 2010.
115. PAKSA Rudolf: Szélsőjobboldali mozgalmak az 1930-as években In ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány 1940-1948*. Budapest: Osiris Kiadó. 2009.
116. PAKSY Máté: *A dialógus vonzásában. Hozzájárulás a jogászai gondolkodás természetjogi megalapozásához*. Budapest: Pázmány Press 2014.
117. PALOUS, Martin: Common Sense and the Rule of Law Returning Voegelin to Central Europe In Charles R. EMBRY – Barry COOPER (szerk.): *Philosophy, Literature and Politics: Essays honoring Ellis Sandoz*. Columbia: University of Missouri Press Columbia and London, 2005.
118. PAPP István: *A magyar népi mozgalom története (1920-1990)*. Budapest: Jaffa Kiadó, 2012
119. PARRISH, Michael E.: *The Hughes Court: Justices, Rulings, and Legacy*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2002.
120. PERNTHALER, PETER: Az állam szervezete In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
121. PESTI SÁNDOR: A Fidesz államfelfogása In „Jöjj el szabadság” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet, Budapest: Rejtjel kiadó, 2003.
122. PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I. Dialóg-* Campus, Budapest-Pécs. 2002.
123. PETRÉTEI JÓZSEF - TILK PÉTER ÉS VERESS EMÖD: A kormányzati rendszerekről In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC. 2007.
124. PÓCZA Kálmán: Schmitt, Rousseau és a politikai közösség alapja. *Magyar Filozófiai Szemle* 2011/2.
125. POKOL BÉLA: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság In KURTÁN SÁNDOR (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Economix Rt. 1992

126. POKOL Béla: Aktivista alapjogász vagy parlament törvénybarát? A magyar Alkotmánybíróság jogkonceptiói, *Társadalmi Szemle*, 1992/5.
127. POKOL Béla: Gondolatok a hatalommegosztásról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged: SZTE, 2000.
128. POKOL BÉLA: *A bírói hatalmi ág*, Budapest: Századvég Politikai iskola Alapítvány, 2003.
129. POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, Politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2014.
130. POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései, *Pázmány Law Working Papers (PLWP)*. 2016/8.
131. POKOL Béla: A jurisztokratikus állam felemelkedése. *Pázmány Law Working Papers*. 2017/1.
132. PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest: Dialóg Campus, 2019.
133. PONGRÁCZ Alex: A magyar szuverenitásfelfogás története In ORBÁN Balázs- SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest: Matthias Corvinus Collegium -Tihanyi Alapítvány, 2019.
134. PONGRÁCZ Alex – TÉGLÁSI András: Szociális állam, jóléti állam. Elméleti és történeti alapvetés In BÓDI Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): *Alapjogok. Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
135. POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírói döntések tükrében. *Alkotmánybírói Szemle* 2019/2.
136. PULAY Gyula: A jó kormányzás, a Katolikus Egyház társadalmi tanítása és a közigazgatás megújítása In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012.
137. RÁKOSI FERENC-SÁNDOR PÉTER: Egy politikai kormány szerkezeti terve, In KARÁCSONY GERGELY (szerk.): *Parlamenti választás, 2006, Elemzések és adatok*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány- Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2006.
138. RAWLS, John: *Political liberalism (Expanded Edition)*, New York: Columbia University Press, 2005.
139. RIXER Ádám: A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012
140. ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány 1900-1948*, Budapest: Osiris Kiadó, 2009.
141. ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*, Kolozsvár: Kriterion 2001.
142. SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.
143. SAJÓ András: Önvédő Jogállam. *Fundamentum*, 2002. 3.-4. szám
144. SALGÓ László Péter: A magyar Alkotmánybíróság veszélyhelyzeti jogszabályokkal kapcsolatos gyakorlata. *Fontes Iuris* 2021/4.

145. SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, Budapest: Osiris, 1995.
146. SÁRI János: A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest: Osiris, 1998.
147. SÁRKÖZY TAMÁS: *A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)*, Budapest: Magvető Könyvkiadó, 1996
148. SÁRKÖZY Tamás: *Államszerveztünk potenciazavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006.
149. SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás, avagy a gólerős csatár a mély talajú pályán*. Budapest: Park Kiadó, 2014.
150. SÁRKÖZY Tamás: *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban- Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás: a harmadik Orbán-kormány 2014-2018*. Budapest: Park Kiadó, 2019.
151. SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*, Budapest: Akadémiai Kiadó. 2003.
152. SCHABERT, Tilo: *Boston Politics: The Creativity of Power*. New York: W. De Gruyter, 1989.
153. SCHABERT, Tilo: A Classical Prince: The Style of François Mitterrand In Charles R. EMBRY – Barry COOPER (szerk.): *Philosophy, Literature and Politics: Essays honoring Ellis Sandoz*. Columbia: University of Missouri Press Columbia and London, 2005.
154. SCHABERT, Tilo: *Boston Politics. A kreatív hatalomgyakorlás művészete*. Budapest: MCC Press-Alapjogokért Központ, 2022.
155. Carl SCHMITT: Állami és politikai- a politika fogalma (részletek) In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
156. SCHMITT, Carl: A birodalmi elnök, mint az alkotmány őre In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003.
157. SCRUTON, Roger: A Nyugat és a többi: a globalizáció és a terrorveszély In Roger SCRUTON: *A nemzetek szükségességéről* (két tanulmány), Budapest: Helikon, 2005.
158. SHKLAR, Judith: Politikaelmélet és joguralom In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rechtsstaat és a Rule of Law irodalmának köréből*. Budapest: ELTE Tempus, 1995.
159. SIMMONDS: *International Encyclopaedia of Comparative Law, National Report - the UK*, Mohr. 1976.
160. SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Doktori értekezés*. Győr: Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Doktori Iskola, 2007.
161. STEINHOFF, Uwe: *The Philosophy of Jürgen Habermas: A Critical Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
162. STEPHAN, A. – SKACH, C.: Az alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása, *Politikatudományi Szemle*, 1993/4.

163. STUMPF István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest: Századvég, 2014.
164. STUMPF István: Új államalapítás In STUMPF István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest: Gondolat Kiadó-Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020.
165. STUMPF István: Amerikai hatás a magyar politikára. Alkotmányozás, törvényhozás, bíróságok, kormány. In STUMPF István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest: Gondolat Kiadó-Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020.
166. STUMPF István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változása 2010-től. Bírói aktivizmus, parlamenti szupremácia. In STUMPF István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest: Gondolat Kiadó-Társadalomtudományi Kutatóközpont
167. STUMPF István: Állam és alkotmányosság a járvány hálójában In STUMPF István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest: Gondolat Kiadó-Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020
168. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001.
169. SZALAI Ákos: Az elveszett állam nyomában- az államközpontú gondolkodás értelmetlensége In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017.
170. SZANISZLÓ Krisztián: A modern államok kialakulása, *Polgári Szemle*, 2010/4.
171. SZANISZLÓ Krisztián: Variációk a vertikális hatalommegosztásra- Autonomia modellek és lehetőségek a XXI. századi Európában, *Iustum Aequum Salutare*, 2015/3.
172. SZANISZLÓ Krisztián: A hatalommegosztás államelméleti előképei – Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig. *Acta Humana*, 2016/1.
173. SZÁNTHÓ Miklós: A liberálisok rémálmáról- Az alkotmányos rendnek nem az alkotmányt, hanem az életet kell védenie, *Magyar Nemzet*, 2020. március 18.
174. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest: Atlantisz, 2010.
175. SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle* 2015/1.
176. SZILÁGYI István: Spanyolország: az autonómia modelltől a föderális berendezkedésig In KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor?*, Pécs: IDRResearch Kft. - Publikon, 2010.
177. SZÜCS László Gergely: A diskurzuselv, mint a jogállamiság garanciája. Vizsgálódások egy radikális Habermas-kritika kapcsán. *Magyar Filozófiai Szemle* 2011/2.
178. TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest: Osiris, 1998.
179. TAKÁCS Imre: Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma In KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.*, Budapest: Osiris, 2008.
180. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: Szent István Társulat, 2010.

181. TATTAY Szilárd: A személyes „államtól” az állam „személyéig” In TAKÁCS Péter (szerk.): Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság-interdiszclipináris megközelítések, Budapest-Győr: Gondolat MTA TK JTI-SZE DFK, 2015.
182. TECHET Péter: Carl Schmitt és a nemzetiszocializmus. *Politikatudományi Szemle* 2012/1.
183. TECHET Péter: Kísérletek a pozitívizmus kritikájára és meghaladására a német jogtudományban: a decizionista államelmélettől a közigazgatási állam koncepcióján át az intézményvédelemig. Doktori értekezés. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. 2018.
184. TECHET Péter: Tényleg válságba taszították a német alkotmánybírák az Európai Uniót? *Azonnali.hu* (2020. május 8.)
185. TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Magyarországon és Európában*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.
186. TÉGLÁSI András: A megélhetési minimumhoz való jog a német Alkotmánybíróság 2010. évi Hartz IV döntésében, *Jogtudományi Közlöny*, 2016/5.
187. TÉGLÁSI András: A szociális jogok alkotmányos védelme — különös tekintettel a szociális biztonságot alapjogi védelmére. Budapest: Dialóg Campus, 2019.
188. TÉGLÁSI András: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét” – avagy a Nemzeti hitvallás szociális töltetű rendelkezése(i) In PATYI András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás*. Budapest: Dialóg Campus, 2019.
189. TOCQUEVILLE, Alexis de: *A demokrácia Amerikában*, Budapest: Gondolat, 1983.
190. Alexis de TOCQUEVILLE: A demokrácia Amerikában In MELEG Csilla: *Általános szociológiai szöveggyűjtemény jogászoknak*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2002.
191. TÓTH István Gergely: Turánbánya? Értékválasztások, beidegződések és az illiberalizmusra való fogadókészség Magyarországon In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017
192. TÓTH István György: A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének... In KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2010*. Budapest: TÁRKI, 2010.
193. TÓTH-MATOLCSI László: Nemzeti identitás és szuverenitás. Hogyan hat a nemzeti identitás és annak változása az állam szuverenitására? In TAKÁCS Péter (szerk.): Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság-interdiszclipináris megközelítések, Budapest-Győr: Gondolat MTA TK JTI-SZE DFK, 2015.
194. TÖLGYESSY Péter: Kompország reményei In JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó, 2017
195. TRÓCSÁNYI László: Alaptanok TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest: HVG ORAC, 2012.

196. TRÓCSÁNYI László- CSINK Lóránt: Államforma, kormányforma, kormányrendszer In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest: HVG ORAC, 2012.
197. TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest: HVG-ORAC. 2014.
198. TRÓCSÁNYI László: Magyarország alkotmányos identitása In ORBÁN Balázs- SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest: Matthias Corvinus Collegium -Tihanyi Alapítvány, 2019.
199. VARGA Csaba: *Jogállami Átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések*. Budapest: PPKE-JÁK, 1998.
200. VARGA Csaba (szerk.): *Igazságtétel jogállamban- német és cseh dokumentumok*. Budapest: Szent István Társulat, 2006.
201. VARGA Csaba: A rendszerváltozás sorsfordító évei (Antall József miniszterelnök –egy valahai jogfilozófus munkatárs szemével), *Pázmány Law Working Papers*. 2014/19.
202. VARGA ZS. András: A közhatalom jogalkalmazói kontrollja, mint a jó kormányzás előfeltétele In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról – Elmélet és kihívások*, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012
203. VARGA ZS. András: Ügyészség In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest: HVG ORAC, 2012.
204. VARGA ZS. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5.
205. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest: Századvég, 2015.
206. VARGA Zs. András: Szuverenitás, identitás és autonómiák a magyar közjogban. *Kisebbségvédelem* 2019/1.
207. VISSY Beatrix: A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálata, mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina-SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest: HVG-ORAC, 2015.
208. WEBER, MAX: A racionális állam in TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest: Szent István Társulat, 2003.
209. WEBER, ROLF H. – HEINRICH, Ulrike I.: Governance issues of the new media environment In András KOLTAY (ed.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Budapest: Wolters Kluwer. 2014.
210. WEYER Béla: Alapot adott. Carl Schmitt öröksége. Az illiberalizmus atyja. A hatalom jogásza. *HVG* 2020/18. 2020. április 18.
211. WISER, James L.: Eric Voegelin and a New Science of Politics In Charles R. EMBRY – Barry COOPER (szerk.): *Philosophy, Literature and Politics: Essays honoring Ellis Sandoz*. Columbia: University of Missouri Press Columbia and London, 2005.
212. ZELLER JUDIT: Német Szövetségi Köztársaság In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

213. ZELLER JUDIT: Svájci Államszövetség In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007.
214. ZLINSZKY János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest: Szent István Társulat, 2005.

VIII.2. Felhasznált internetes források

1. Rerum Novarum XIII. Leó pápa enciklikája a munkáskérdésről (az első pápai szociális körlevél), 1891, http://www.vatican.va/content/leo-xiii/hu/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html
2. Weimari Köztársaság Alkotmánya, 1919, (161. cikk a társadalombiztosításról) <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf>
3. G. Nagyné dr. Maczó Ágnes: Alkotmánytervezet, T/895. törvényjavaslat, 1995, www.mkogy.hu/iromany/fulltext/00895txt.htm
4. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int026b.html
5. Jó államot akar a Magyar Program, Index.hu, 2011.06.14. https://index.hu/belfold/2011/06/14/magyar_program/
6. https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyar_program.pdf
7. Interjú Lázár János frakcióvezetővel (Fidesz), HVG.hu, 2011. december 26. (http://hvg.hu/itthon/20111226_Lazar_Janos_Fidesz_interju)
8. http://index.hu/belfold/2012/01/07/schmitt_pal_allja_a_szavat
9. Interjú Kövér László házelnökkel, *Heti Válasz*, 2013. március 28. <http://valasz.hu/itthon/ki-is-a-demokrata-62127/>
10. Orbán Viktor miniszterelnök rádióinterjúja az MR1 Kossuth Rádió 180 perc című műsorában, 2013. július 5. https://hvg.hu/itthon/20130705_Orban_a_Radioban
11. Sepsi Tibor: Hart to handle – Szájer és a bibósok jogfilozófiai kedvence. *Átlátszó. hu*, 2014. 05.22.
12. <https://szakirodalom.atlatszo.hu/2014/05/22/hart-to-handle-szajer-es-a-bibosok-jogfilozofiai-kedvence/>
13. Tóth Gergely: Megtaláltuk az Orbán-rendszer titkos bibliáját. Index.hu (2014.08.29.) https://index.hu/belfold/2014/08/29/az_orban-rendszer_titkos_bibliaja/
14. <http://www.norden.org/en/the-nordic-region/the-nordic-countries-the-faroe-islands-greenland-and-aAaaland/facts-about-aAaaland>
15. <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/EtatsNsouverains/Aaaland.htm>
16. <http://20102015.miniszterelnok.hu/attachment/0017/szakdolgozat.pdf>
17. Orbán Viktor miniszterelnöknek a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnyitó rendezvényén 2017. február 28.-án Budapesten elmondott beszéde, <http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-magyar-kereskedelmi-es-iparkamara-gazdasagi-evnyito-rendezvenyen/>
18. Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet” – Orbán Balázs beszélgetése Varga Zs. Andrással, Mandiner precedens, 2018. október 29.

19. https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181029_eros_vegrehajto_hatalom_nelkul_magyarnak_lenni_kozep_europaban_soha_nem_lehetett_es_most_sem_lehet_beszelgetes_varga_zs_andrassal
20. „Ameddig csak lehet, az Alaptörvényt próbálom védeni és nem a saját rögeszméimet” – Mátyás Ferenc és Morauszki Rita interjúja dr. Varga Zs. András alkotmánybíróval. Az élő alkotmány, az Ars Boni alkotmánybíróvági rovata. 2018. május 25. <https://arsboni.hu/ameddig-csak-lehet-az-alaptorvenyt-probalom-vedeni-es-nem-sajat-rogeszmeimet-interju-dr-varga-zs-andras-alkotmanybiroval/>
21. Ablonczy Bálint interjúja Török Gáborral: „A királyi udvar a fontos” 2018. augusztus 3. https://torokgaborelemezblog.blog.hu/2018/08/03/_a_kiralyi_udvar_a_fontos
22. <https://www.kormany.hu/hu/kulgasdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/aki-biralja-a-stop-soros-torvenycsomagot-megkerdojelezi-a-kormany-dontesi-jogosultsagot>
23. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)013-e)
24. <https://www.transparency.org/news/feature/cpi2018-western-europe-eu-regional-analysis>
25. <https://www.kormany.hu/hu/kulgasdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/a-kerites-miatt-tamadja-magyarorszagot-a-ti>
26. Jó Állam Jelentés 2019. (Első változat), https://joallamjelentes.unike.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf
27. BÉKÉS Márton: Mi bennszülöttek, Mandiner.hu, 2019. október 9.
28. https://mandiner.hu/cikk/20191009_mi_bennszulottek
29. Dropping the Democratic Facade. Nations in Transit 2020. Freedom House, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf
30. Peter Müller és Jan Puhl interjúja az Európai Néppárt vezetőjével, Donald Tuskkal. *Der Spiegel* 2020. április 21. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-tusk-was-die-wirtschaft-angeht-brauchen-wir-einen-blitzkrieg-a-e46f8eb9-426f-4f83-bbfe-6600c18391c5>
31. <https://fidesz-eu.hu/hu/nyilt-level-donald-tusk-az-europai-neppart-elnok-reszere/>
32. Orbán Viktor miniszterelnök beszéde az Európa cenzúrázatlanul címmel rendezett online nemzetközi konferencián 2020. július 8-án, <http://www.miniszterelnok.hu/az-eu-szuksegleteire-fokuszalo-strategiara-van-szukseg/>
33. <https://444.hu/2020/06/22/orban-balazs-ha-a-civil-szervezeteket-zavarjak-a-biralatok-csavarjak-le-a-politikai-tevekenyseguket>
34. Orbán Balázs: Államépítés a XXI. században – A magyar állam karaktere. A szöveg a XXI. Század Intézet „Mozgásban – Kultúrharca a XXI. században” című konferencián elhangzott beszéd szerkesztett változata. https://latoszogblog.hu/blog/a_magyar_allam_karaktere
35. <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/03/poland-stalls-abortion-ban-amid-nationwide-protests>

36. <http://www.atv.hu/belfold/20201204-niedermuller-erzsebetvaros-szembe-megy-a-kormanyrendelettel-es-adot-emel>
37. Varga Judit (igazságügyi miniszter): Még egy mondat a jogállamiságról *Magyar Nemzet*, 2021. március 13. szám, <https://magyarnemzet.hu/velemenymeg-egy-mondat-a-jogallamisagrol-9505061/>

VIII.3. Alkotmánybírósági döntések

1. 23/1990. (X.31.) AB határozat
2. 31/1990. (XII. 18.) AB határozat
3. 48/1991 (IX. 26.) AB határozat
4. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat
5. 8/1992. (I.30) AB határozat
6. 9/1992. (I.30.) AB határozat
7. 11/1992. (III.5.) AB határozat
8. 36/1992 (VI.10.) AB határozat
9. 11/1992. (III. 5.) AB határozat
10. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat
11. 17/1994 (III.29.) AB határozat
12. 34/1994. (VI.24.) AB határozat
13. 28/1995. (V.19) AB határozat
14. 16/1996. (V.3.) AB határozat
15. 2/2002 (I.25.) AB határozat
16. 62/2003 (XII.15.) AB határozat
17. 42/2005 (XI.14.) AB határozat
18. 42/2008. (IV. 17.) AB határozat
19. 37/2011. (V. 10.) AB határozat
20. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat
21. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat
22. 43/2012. (XII.20.) AB határozat
23. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat
24. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat
25. 22/2016. (XII.5.) AB határozat
26. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat
27. 3030/2020. (II. 24.) AB határozat
28. 3303/2020. (VII. 24.) AB határozat
29. 3155/2020. (V. 15.) AB végzés
30. 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés
31. 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés
32. 3116/2021. (IV. 14.) AB határozat

VIII.4. Egyéb bírósági határozatok és jogi dokumentumok

1. Van Gend en Loos ügy (26-62.), Európai Unió Bírósága, 1963
2. C- 224/01. sz. Köbler kontra Ausztria ügy, Európai Unió Bírósága, 2003
3. Vajnai kontra Magyarország (33629/06. sz. ügy), Emberi Jogok Európai Bírósága, 2008
4. Jelentés a jogállamiságról, az Európa Tanács Velencei Bizottsága, CDL-AD (2011)003rev, 2011
5. Fratanoló kontra Magyarország (29.459/10. sz. ügy), Emberi Jogok Európai Bírósága, 2012
6. Az Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság
7. C-715/17. C-718/17. és C-719/17. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (C-718/17), Európai Unió Bírósága, 2020
8. Az FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság C-924/19.PPU.és 925/19.PPU.sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (C-924/19), Európai Unió Bírósága, 2020
9. Szövetségi Alkotmánybíróság (Német Szövetségi Köztársaság), BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 -, Rn. (1-237), 2020