

A JOGÁLLAMI UNIVERZUM TÁGULÁSÁRÓL ÉS ENNEK VESZÉLYEIRŐL*

ORBÁN BALÁZS - PALKÓ ATTILA

Napjaink európai politikája a jogállamiság fogalma körül forog. A jogállamot mindenki elismeri, mindenki hivatkozza, mindenki magáénak érzi. A jogállamiság azonban nem statikus, hanem dinamikusan alakuló konstrukció. Egy univerzum, amely egyedi s folyamatosan változik. Külső kontúrjai elmosódottabbak, miközben a belső magja jól meghatározható.¹ Az elmúlt évtizedekben a jogállamiság ezen univerzuma egyre tágulni látszik (legalábbis abban az értelemben, hogy egyre több dolgot vonunk a fogalom alá) – különösen az Európai Unióban.² E tágulásnak komoly veszélyei is vannak. Úgyhogy nekünk ebben a kérdésben tisztán kell látnunk, ugyanis közös jövőnk, az Európai Unió tagállamainak együttműködése múlhat ezen.

ÓKORI ELV MODERN ÚJRAFELFEDEZÉSE

A jogállamiság univerzumának modern kori születése Nagy-Britanniához kötődik. A *rule of law* kifejezés újrafelfedezésében Albert Venn Dicey brit alkotmányjogász járt élen a 19. század végén.³ Ő volt az, aki Arisztotelész *Politika* című művéből ismert „nomarchia” kifejezést fordította át angolra, a „jog uralma” kifejezésre. Korábban a „nomarchia” kifejezést sokan sokféleképpen használták, Dicey esetében viszont nyilvánvalónak tűnik egy mentor hatása: ugyanabban az évben jelent meg az eredeti arisztotelészi mű új brit fordítása, amelyet Dicey klasszika-filológia tanára adott ki, s amelyben a „nomarchia” szintén *rule of law* alakban köszönt vissza.⁴ Egy antik kifejezés fordítása ugyanakkor nem

* A tanulmány a szerzők Mandiner.hu internetes portálján korábban megjelent, azonos című írásának (<https://jog.mandiner.hu/cikk/20160525_orban_balazs_palko_attila_a_jogallami_univerzum_tagulasarol_es_ennek-veszelyeiről>) jelentősen bővített és jegyzetekkel ellátott változata.

1 *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, szerk. Michel ROSENFELD – András SAJÓ, Oxford University Press, Oxford, 2012, 239, 243.

2 Ez a jelenség kiterjedt irodalommal rendelkezik. A folyamatot támogató könyvet írt például Karen ALTER: *Establishing the supremacy of European law. The making of an international rule of law in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2010; leíró jellegű tanulmányt közölt a témában Jean-Michel JOSSELIN – Alain MARCIANO: *How the Court made a federation of the EU*, *The Review of International Organizations* 2007/1., 59–75; a folyamatokkal szemben inkább kritikus hangot ütött meg Joseph WEILER: *A quiet revolution. The European Court of Justice and its interlocutors*, *Comparative Political Studies* 1994/4., 510–534.

3 Dicey munkájában a jogállamiságot és a parlamenti szuverenitást tartja a brit íratlan alkotmány legfontosabb elemeinek: A. V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, All Souls College, Oxford, 1885.

A kifejezés maga sokkal korábbi, az angol nyelvben legalább I. Jakab király idejéig vezetik vissza, lásd Brian Z. TAMANAHA: *On the rule of law. History, politics, theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

4 Benjamin JOWETT: *The politics of Aristotle*, Clarendon Press, 1885.

egy jól működő társadalomban a világ rendjével összhangban álló törvényeket kell alkotni



könnyű feladat. Sokan úgy általánosságban is megkérdőjelezik az akkori fordítások helyességét, mivel az antik szövegek fordítására vonatkozó módszertani irányelvek csupán ezt követően, az elmúlt évszázadban fejlődtek rendkívüli módon, másrészt ez a konkrét fordítás eleve értékítélet: normatív módon azt állítja, hogy a „törvényeknek kell uralkodniuk”.

A „nomos” és „arché” szavak azonban másképp is értelmezhetőek. Elképzelhető lehetne tehát nem normatív értelemben vett fordítás is, amelyben ugyaneköz a szavak teljesen más jelentéssel bírnak. A „nomos” kifejezés azon túl,

hogy a mai értelemben vett törvényeket is jelentheti, egyaránt fordítható a „világban uralkodó törvényszerűségek összességének” (mitikus értelmezés), de fordítható akár „egy közösség együttélési szokásainak összességéeként” is (morális értelmezés).⁵ Az „arché” kifejezés fordítása szintén lehet többirányú. A ma széles körben el-

fogadott „uralom” értelmezésen kívül „rendezőelvet” vagy akár „eredetet” is jelenthet.⁶ Egy másik összefüggésben tehát a „nomarchia” kifejezést úgy is használhatjuk, miszerint: egy jól működő társadalomban a világ rendjével összhangban álló törvényeket kell alkotniuk a polgároknak.

A nyugati kultúrkörben egyébként erre az értelmezésre számos példa volt: lényegében az egész középkorban ez a másik megközelítésmód volt domináns. Aquinói Szent Tamás *De Regno* című művében éppen a „nomarchia” kifejezés transzcendens tartalmára hivatkozva érvel a királyság intézménye mellett, hiszen szerinte csak Isten által felkent uralkodó garantálhatja a világrend törvényeinek érvényesülését egy-egy országban.⁷

JOGÁLLAM: LOKÁLISBÓL GLOBÁLIS

A modern korban a brit – és tágabb értelemben véve az angolszász – gondolkodásban a Dicey-féle értelmezés vált széles körben elterjedtté. Dicey úgy vélte, az Arisztotelész által leírt, az ókori görögöknél ideálisnak tekintett társadalmi berendezkedés hosszú idő után először a Brit-szigeteken jelent meg újra. Szerinte az autonóm brit férfiak közötti viszony a valódi *rule of law*, hiszen az egyfajta *gentlemen's agreement*ként egymás jogainak önkéntes és kölcsönös tiszteletben tartásán alapul. Dicey számára a brit jogegyenlőség eszméje legalább a Magna Chartáig vezethető vissza, és oly mértékben tartozik szervesen a brit nemzetkarakterhez, hogy szerinte nincs szükség azt külön alkotmányba foglalni.⁸ Fontos megértenünk tehát, hogy Dicey elméletében a jogállam működése nem intézményi keretek révén valósul meg, és a jogállamban élő britek sem az esetleges jogi szankciók miatt tartják tiszteletben a jogrendszert. Dicey szerint sokkal inkább a brit habitus az, amely garantálja a jogállam működését.⁹ Azaz a britek olyan attitűdökkel rendelkeznek, hogy önkéntes alapon alávetik magukat a jogi kereteknek az egymással történő társadalmi interakció során is. Ebből következik, hogy Dicey – éppen a fent leírt habitusbeli sajátosságok miatt – csak és kizárólag brit jelenségnek tartotta a jogállamot, más európai nemzetek esetében nem tartotta elképzelhetőnek annak megszilárdulását.¹⁰

Dicey után a szintén brit Michael Oakshott is hozzájárult a jogállamiság fogalmának értelmezéséhez és annak további alakulásához. Látva a többi európai

5 A „nomos” kifejezés értelmezéséről lásd bővebben Martin OSTWALD: *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law, Society and Politics in Fifth-Century Athens*, University of California Press, Los Angeles, 1986, 25–28.

6 Az „arché” kifejezés körüli értelmezési kérdésekről lásd Stephen HUMPHREYS: *Theatre of the rule of law: transnational legal intervention in theory and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 89–92.

7 Aquinói Szent Tamás értelmezéséről bővebben lásd Patrick CAIN: *Thomas Aquinas' De Regno: political philosophy, theocracy, and esoteric writing*, Canadian Political Science Association Annual Conference, 2007.

8 DICEY: *I. m.*, 193.

9 Lásd például: „A »jogállamiság«, még ebben a szűk értelmében is, sajátos jellemzője Angliának vagy azon országoknak, amelyek, miként az Amerikai Egyesült Államok, megörökölték az angol tradíciókat.” (Uo., 188.)

10 Dicey könyvében azt is több helyen kiemeli, hogy még az olyan modern alkotmányos berendezkedésű országokban, mint Franciaország, sem jelent meg a brit értelemben vett joguralom (Uo., 194).

országban zajló folyamatokat, Oakeshott már elképzelhetőnek tartotta, hogy a jogállami keretek Nagy-Britannián kívül is kialakuljanak.¹¹ Oakeshottra nagy hatással volt a francia konstitucionalizmus, az *état de droit*-koncepció elsőszámú teoretikusa, Raymond Carré de Malberg munkássága, aki a jogállami gyakorlatot a francia keretek közé ültette.¹² A más nemzeti keretek közötti kialakuló jogállamiság lehetőségének hatására azonban az eredeti Dicey-féle fogalom habitusokra alapuló tétele elveszett, hiszen más európai nemzetek esetén nem lehet sajátosan brit karakterre apellálni a jogállam feltételeként. Oakeshott ezért az intézményi alapokat és a kikényszeríthetőséget tette meg a jogállam működési alapfeltételévé, ezzel küszöbölve ki a nemzeti karakter hiányából fakadó problémákat.¹³

A RULE OF LAW-TÓL A RECHTSSTAATIG

Nem meglepő, hogy a *rule of law* elve a német kultúrkörben már a *Rechtsstaat*, vagyis nem a *joguralom*, hanem a *jogállam* koncepciójaként csapódott le, és az Oakeshottnál megjelenő intézményi keretek a német gondolkodásban kiemelt jelentőségre tettek szert. A német jogállamiság-koncepciónak számos teoretikusa ismert: kétségtől Robert von Mohl és Max Weber gyakorolták a legnagyobb hatást a jogelv német adaptációjára.¹⁴

Max Weber *Gazdaság és társadalom* című könyvében behatóan elemzi ezen intézmények működési kereteit. Mint arra fentebb utaltunk: az intézményi keretek a hiányzó brit habitust hivatottak pótolni, tehát kikényszerítik a jogállami kereteket és szankcionálják annak áthágását. Weber ezen intézmények működésének alapelveül a racionalitást jelölte meg, ami egyébként jól illeszkedik a német szellemtörténet vonulataiba. A racionalitás mint fő alapelv azonban jelentősen eltér az eredeti Dicey-féle értelmezéstől, mivel megteremti a jogállam globális igényét, hiszen az észszerű cselekvés jellemzően független a cselekvő személyétől és az ebből fakadó sajátosságaitól.¹⁵

Végleg eltűnt tehát az autonóm személyek kölcsönös tiszteletén alapuló jogállami keretrendszer, és átvette helyét egy személyek felett álló (vagy egyenesen személytelen) intézményi struktúra, amely racionális elvek mentén szabályozza a polgárok egymáshoz való viszonyát.¹⁶ Jürgen Habermas munkássága még inkább az egyetemesség igényének irányába lökte a jogállamiság koncepcióját. Habermas alapvető tétele, amelyet *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása* című művében fejtett ki, arról szól, hogy a II. világháború utáni poszttradicionális társadalmakban az autonóm cselekvésre épülő társadalmi kapcsolatok végleg háttérbe szorultak.¹⁷ Habermas szerint ennek elsődleges oka, hogy az olyan „ragasztóként” működő világnézeti alapok, mint a vallás vagy közös morális értékrend, háttérbe szorultak, ezért a jogállamiság újfajta, most már intézményesített és racionalizált társadalmi kapocsként átveheti ezek helyét.¹⁸ Habermas később tovább részle-

Jürgen Habermas az egyetemesség igényének irányába lökte a jogállamiság koncepcióját



11 „Elegendő a bizonyíték, hogy arra gondoljunk, hogy egy modern európai állam átalakult, át kell alakulnia vagy éppen átalakulóban van valamiféle társulássá a jogállamiság szempontjából.” (Michael OAKESHOTT: *On History and other Essays*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999, 165.)

12 Malberg alapműve az 1920-ban kiadott *Contribution à la théorie générale de l'État*. SZANISZLÓ Krisztián vonatkozó művében viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy a legtöbb, francia jogállami működés szempontjából fontos intézmény Bonaparte Napóleon uralkodása idején jött létre: *Államszervezeti fogalmak útvesztőjében*, JURA 2017/2.

13 OAKESHOTT: *I. m.*, 160–165.

14 Bár nem Mohl alkotta meg a fogalmat, de általa vált széles körben ismertté a *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* című művével. Weber számára a törvényesség és a jogi eljárásrend feltétlen betartása a *Rechtsstaat* legfontosabb alapja; vö. Max WEBER: *Economy and Society* [1922], University of California Press, Los Angeles, 1978, 811–830.

15 A jelenségről lásd: David P. FIDLER: *Introduction – The Rule of Law in the Era of Globalization*, Indiana Journal of Global Legal Studies 1999/2., 421–424.

16 „A *Rechtsstaatlichkeit* mindenre kiterjedő, teljes körű szabályozással próbálja elérni célját, kiépitve annak minden garanciáját, amit szabályainak betartásával védeni kíván.” (MÁTHÉ Gábor: *Szuverenitás-jogállam*, Pro Publico Bono – Magyar Közgazdaság 2016/1., 19.)

17 Jürgen HABERMAS: *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, MIT Press, Cambridge, 1998.

18 Például: „a plurális társadalmakban, amelyekben az átfogó világnézetek és a közösségileg vallott etikai alapelvek már felbomlottak, [...] a törvénykezés demokratikus folyamata jelenti a legitimitás egyetlen posztmetafizikai forrását”. (HABERMAS: *Between facts and norms...*, 448.)



Az ország háza – A magyar parlament 1896-ban
(Fortepan/Budapest Főváros Levéltára. Levéltári jelzet: HU.BFL.XV.19.d.1.08.109)

tezte a jogállamiság társadalmi kohéziós szerepét. Szerinte ahhoz, hogy a jogállami keretek pótolni tudják a normák elveszett közös alapját, alapvetően két feltételnek kell teljesülnie: 1) a jogállami kereteknek érintetlenül kell hagyniuk az egyén – egyébként leszűkül – privát szféráját; 2) olyan közösségi legitimitációval kell rendelkeznie, amely szinte teljeskörű konszenzuson alapul.¹⁹ Habermas úgy fogalmaz, hogy csak azok a normák fogadhatók el érvényesnek, amelyekkel minden érintett személy egyet tud érteni egy racionális vitában.²⁰

A JOGÁLLAM MINT GLOBÁLIS EXPORTERMÉK

A fent leírt fogalmi átalakulás következtében számos ponton változott meg a jogállam eredeti koncepciója. Megnyílt a lehetőség arra, hogy földrajzi, történelmi és kulturális meghatározottságtól függetlenül megjelenjenek a jogállam racionalizált intézményei, lényegében a Föld bármely államában.²¹ Így viszont – politikai ideológiai értelemben – nemcsak a jogállamiság spontán terjedése vált lehetővé, hanem a felzárkóztatás és demokratikus átmenet egyfajta elvárásaként, illetőleg a mintaátvételt segítő politikai mozgalomként is megjelent; annak ellenére, hogy a jogállam eredeti fogalma még számolt az egyes nemzetek közötti eltérések lehetőségével. A folyamatot szemléletesen leírja a Stephen Humphreys, aki szerint a jogállamiság eszméjének terjesztése mögött az a fel-

19 Jürgen HABERMAS: *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge, 1991, 175–180.

20 A jog „Egyfajta »hajtószíjként« funkcionál, amely a személyes interakciókból ismerős kölcsönös felismerést átalakítja egy absztrakt, ámde kötelező formájává az ismeretlenek között zajló névtelen, szervezeten lefolytatott interakcióknak.” (HABERMAS, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, 448.) Habermasszal szemben megfogalmazott gyakori kritika, hogy nem számol a plurális társadalmak eltérő érték-vállalásaival; vö. Szűcs László Gergely: *Feloldhatók-e a partikuláris kultúrák és a jogállam konfliktusai?*, Szociológiai Szemle 2012/3. A pluralizmus és jogállam dilemmájáról lásd még Armin von BOGDANDY: *The European Union as Situation, Executive, and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship*, European Journal of International Law 2008/2.

21 Az történész Paul JOHNSON a századfordulón például arról írt, hogy míg a 20. század a jogállamiság nemzeti elterjedéséről szólt, addig a 21. században a jogállamiság globálisan is elterjed: *Laying Down The Law*, Wall Street Journal 1999. március 10.

tételezés húzódik meg, hogy a fejlődő országok felzárkózása a jogállami minták minél szélesebb körű átvételével érhető el a leggyorsabban. A jogállamiság eszméje azonban egy meghatározott földrajzi területen kialakult jelenség, amely nem ültethető át automatikusan más régiókba.

A nyugati társadalmak exporttermékként kezdték használni a jogállamiságot, amely jelenségre két történelmi példa is kínálkozik: a kolonizáció időszaka, illetve a posztszovjet térség államainak modern története. Mindkét esetben elmondható, hogy az általános normaként értelmezett jogállamiság helyi implementálása sosem volt teljesen zökkenőmentes. Már a gyarmati időszakra is jellemzőek voltak a *rule of law* exportjának problémái. Bár a korabeli brit értelmiség úgy vélte, hogy a legnagyobb ajándék, amit a korona a gyarmatoknak adhatott, az az angol jogrend átvétele volt, a jogállam gyarmati implementálása inkább kudarcos volt. Olyan helyi törzsekből álló érdekcsoportok jöttek létre, amelyek – élve az új eszközökkel – más törzsek kárára terjesztették ki hatalmukat egy-egy gyarmaton. Az akkor megjelent ellentétek számos mai törzsi villongás, és háború alapjaiul is szolgálnak.²²

Speciális a posztszovjet országok esete is. Mivel a jogállami normák elterjedésétől az érintett országok mihamarabbi nyugati integrációját várta mind a helyi, mind nyugati elit, ezek az államok számos nyugati mintát kritika nélkül vettek át. Tették mindezt anélkül, hogy számot vetettek volna azok helyi körülményekre gyakorolt hatásaival.²³ Érdekes módon a jogállami anomáliák itt is a gazdasági folyamatok kapcsán jelentkeztek legszembeötlőbben, mivel a jogállami keretekkel működésében járatos külföldi befektetők versenyelőnybe kerültek a kialakított keretek révén.²⁴

a nyugati társadalmak exporttermékként kezdték használni a jogállamiságot ””

TÁGULÓ JOGÁLLAMI UNIVERZUM

Ezen a ponton tesztek egy markáns állítást: a jogállamiság – egy jogász számára oly kedves – fogalma mára egyfajta univerzummá írható le leginkább. Az univerzumnak kiterjedése van, működési elvei vizsgálhatók. Két alapvető tulajdonsága figyelhető meg.

1) A jogállamiság univerzuma tágul. Belső magja jól detektált, viszont külső peremének kontúrjai elmosódtak. A jól detektált belső maghoz tartoznak az olyan fogalmak, mint a jogbiztonság vagy a visszaható hatályú törvényhozás tilalma.²⁵ A jogállam univerzumának közeli és feltérképezett további része például, hogy a törvényeket nyilvános parlamenti vitában tárgyalják és fogadják el. Ezeket a kritériumokat mindenki egységesen elismeri a jogállamiság univerzumának szerves részeként.²⁶

Vannak azonban távoli, még fel nem fedezett – vagy egyenesen fel sem fedezhető – részei is ennek az univerzumnak. Talán az egyik legeklektánsabb példa Hollandia esete, mely állam nem rendelkezik klasszikus alkotmánybíráskodást végző szervvel, mégsem jut eszünkbe, hogy jogállami karakterét megkérdője-

22 Például a brit jogállamiság implementálása Ausztráliában és Dél-Afrikában is hozzájárult az őslakosok földjeinek kisajátításához; lásd Sascha Dominik BACHMANN – Thomas FROST: *Colonialism, Justice and The Rule of Law: a Southern African and Australian narrative*, De Jure 2012/2.

23 Varga Csaba 2007-es *Jogállam? Átmenetünk* című kötetében (Kráter, Budapest, 2007) így írja le a folyamatot: „ha és amennyiben egy Nyugaton sok évszázados múltú szerves fejlődés eredményeként kialakult demokrácia mai pillanatnyi állapotából kölcsönözve és saját feltételeink közé átvéve, [...] – a szocializmus hosszú ideje során bekövetkezett pusztulást helyre éppen nem állíthatjuk – legfeljebb tovább bomlasztunk, rosszat s jót véggépp összelegyítünk”.

24 Janine R. WEDEL: *Collision and collusion. The strange case of Western aid to Eastern Europe*, St. Martin's Press, New York, 2001, 48.

25 Patyi András összegző írásában a jogállamiság következő elemeit azonosítja: 1) hierarchikus jogrendszer, csúcson az alkotmánnyal; 2) a törvényhozás alkotmányos rendhez kötött; 3) a törvényalkotás tárgykörei is törvényben rögzítettek; 4) a visszaható hatály tilalma; 5) emberi jogok biztosítása; 6) a kormányzás és a közigazgatás a törvényeknek alávetetten működik, nem sérthet jogot; 7) jogbiztonság; 8) közigazgatási bíráskodás megléte; 9) bizalmi elv érvényesülése a jogszolgáltatásban; 10) alkotmánybíráskodás megléte. (PATYI András: *A legfontosabb alkotmányos alapelvek = Alkotmányjog*, szerk. HALÁSZ Iván, Dialóg Campus, Budapest, 2018, 29–30.)

26 Venice Commission: *Report On The Rule Of Law. Adopted By The Venice Commission At Its 86th Plenary Session Venice*, 2011, 9–13, <[https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)>.

lezzük. De ilyen, nehezen detektálható terület például az emberi jogok és a jogállam fogalmának máig nem tisztázott viszonya.²⁷ Értetni véljük – sőt egyet is értünk vele –, hogy az alapjogok tisztelete valamiképpen része a jogállamiság szubsztantív fogalmának, de hogy ebből pontosan mi következik, az finoman szólva nem világos. Mindenhol ugyanolyan felépítményű és mélységű alapjogvédő rendszernek kell-e kiépülnie, vagy mindenhol ugyanúgy kell-e értelmezni az emberi méltóságot? Nem hisszük, hogy így lenne! Elég csak megnézni a Velencei Bizottságnak a jogállamiság európai helyzetére vonatkozó jelentését, hogy lássuk: a jogállami univerzum szélső pontjai – legalábbis összeurópai értelemben – közel sem olyan élesen felismerhetők, mint a közelebbiek, amelyben mindenki meg tud egyezni.²⁸

Ezek a távoli pontokra történő hivatkozások egyre gyakoribbak. A Magyarországon korábban elhíresült Tavares-jelentés például harminckilenc esetben, rendkívül sok különböző összefüggésben említi a jogállamiság követelményét.²⁹ Szintén hazánkkal kapcsolatban szavazott az Európai Parlament az úgynevezett Sargentini-jelentésről,³⁰ vagy marasztalta el a Velencei Bizottság Magyarországot az úgynevezett Stop Soros-törvénycsomag miatt.³¹ A Sargentini-jelentésen is elvégezve ezt az összesítést kiderül, hogy a jelentés 36 esetben említi a jogállamisággal kapcsolatos EU-s aggályokat. Tehát az a trend, hogy a jogállamfogalom univerzumának távoli, homályos pontjait felhasználva próbál az Unió valamelyik szerve jobb belátásra téríteni egy-egy államot, tovább erősödik.

Ez a trend ráadásul mindezzel valójában diszkreditálja a jogállam-fogalom univerzumának közeli, mindenki által elfogadott, közeli alapjait. A Sargentini-jelentés ugyanis a jogállam pallosát is lóbálva sokszor egyenesen politikai értékválasztáson alapuló kérdéseket is kifogásol. Eklatáns példa erre az, hogy a jelentés kifogásolja például Magyarország Alaptörvényének „elavult és konzervatív meggyőződésen alapuló” család-meghatározását.³² Ezen a ponton ne-

a Sargentini-jelentés kifogásolja Magyarország Alaptörvényének család- meghatározását



hez másképp értelmezni a jelentést, mint hogy a jogállamisággal kapcsolatos vélt aggályok mentén az Európai Unió Parlamentje azt szeretné elérni, hogy Magyarországon *ne* konzervatív értékek mentén határozzák meg a család fogalmát. Hasonló kritikák érik a gyermekek és szülők kapcsolatára vonatkozó alkotmányos értékállalást, de a magyar iskolákban használt tankönyveket is, amelyek anyaként és apaként ábrázolják a nőket és a férfiakat.³³ Ugyancsak sajátos, a jogállamiság szempontjából pedig kifejezetten

nehezen értelmezhető kritika az, amely az öregségi nyugdíj minimális összegét kevesli, vagy az álláskeresői járulék folyósításának rövid idejét kifogásolja. Ezek olyan közpolitikai kérdések, amelyek részben egy ország gazdasági helyzetével függnek össze, részben pedig kormányzati preferencián alapulnak. Semmiképpen nem jogállami kérdések, és ugyancsak nem uniós hatáskörben szabályozandók.

Hasonlóan sajátos helyzet figyelhető meg a Stop Soros-törvénycsomag kapcsán a Velencei Bizottság által elfogadott állásfoglalással kapcsolatosan. Ebben az esetben is igaz, hogy az állásfoglalás számos közpolitikai intézkedést kritizált, amelyek esetében a Bizottság úgy tett, mintha azok alkotmányjogi kérdések len-

27 Az emberi jogok és jogállamiság összefüggésében értekező szerzőpáros szerint az emberi jogok folyamatos bővítése egy ponton túl nehezíti a jogállami működést: SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság elmélete*, Napvilág, Budapest, 1998, 298.

28 Venice Commission: *Rule of Law Checklist*, Council of Europe, 2016, <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf>.

29 VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája*, Századvég, Budapest, 2015, 155.

30 *Jelentés a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról*, 2017/2131(INL), <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_HU.html>.

31 CDL-AD(2018)013-e. Hungary – *Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs (in particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration)*, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session, Venice, 2018. június 22–23., <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)013-e)>.

32 Idézet a Sargentini-jelentésből: „a konzervatív családformát, amelynek védelmét a nemzet fennmaradása érdekében kifejtett létfontosságú hatása miatt garantálták, nem szabad ellentétbe állítani a nők politikai, gazdasági és szociális jogaival, valamint társadalmi szerepvállalásának növelésével”.

33 Idézet a Sargentini-jelentésből: „Az új tankönyvek még mindig tartalmaznak nemi sztereotípiákat, a nőket elsősorban anyaként és feleségként, és egyes esetekben az anyákat az apáknál kevésbé intelligensként ábrázolva.”

nének. Mindez az Európai Unióval összefüggésben azért fontos, mert az Európai Bizottság előre kijelentette, hogy a Velencei Bizottság véleménye alapján dönt majd arról, hogy kötelezettségszegési eljárást – tehát egy uniós eljárást – indít-e hazánkkal szemben, s ebben az egyébként *nem* uniós testület érveit fogja használni.³⁴ A Velencei Bizottság ráadásul alapvetően egy tanácsadó testület, azonban meglátásai így – ha áttételesen is, de – jogi kötőerővel bírnak majd.³⁵

2) A jogállamiság univerzuma eközben egységesedik is. Persze azzal semmi probléma nincs, hogy egyre több állam igyekszik követni a jogállamiság által megkövetelt jogelveket, vagy még inkább jogi kultúrát. Hiszen ezt történhetne akár úgy is, hogy az egyes államok közben megőrzik saját (jogi) értékeiket, (jogi) kultúrájukat és (alkotmányos) identitásukat. Hogy eldöntsük, valóban ez történik-e, azt kell megvizsgálnunk, az egyre táguló jogállami univerzum milyen tartalmi elemekkel bír.

A jogállam fogalmának reneszánszáról már írtunk. A reneszánsz-történet legfontosabb tanulsága, még egyszer, hogy egy alapvetően brit jogtudományi fogalom alakult át általánosan alkalmazandó kritériummá először a nyugati civilizációban, majd egyre inkább túlerjeszkedve a civilizációs értelemben vett Nyugat határain. Éppen ezért nem meglepő, hogy napjaink jogállamiság-fogalmát tartalmilag a nyugati *mainstream* eszmék töltik fel, közelebbről a liberális demokrácia mögött meghúzódó politikai ideológia.

A jogállam univerzumának egységesülése tehát a nyugati *mainstream* normák átvételét jelenti napjainkban úgy, hogy az átvétel folyamata minél kevésbé legyen tekintettel a helyi hagyományokra és sajátosságokra.³⁶ Pedig a fentebb ismertetett elméleti alapokból az is kiviláglik, hogy *a jogállamiság minden országban mást és mást jelent.*³⁷ A jogállamiság univerzumában minden bolygónak – tehát országnak – saját története és működési rendje van. A jogbiztonság, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma olyan elemek például, amelyekkel minden jogállam egyetért, illetőleg egyet kell értenie. Vannak ugyanakkor speciális magyar sajátosságok is, s ugyanígy létezik német, francia, dán és észti jogállamiság-konceptió. Ezek között az eltérő koncepciók között a legkisebb közös többszörös megtalálása pedig – az általánosságok szintjét meghaladóan – szinte lehetetlen feladat.

a jogállam univerzumának egységesülése a nyugati *mainstream* normák átvételét jelenti napjainkban ””

LÉTEZIK MAGYAR JOGÁLLAMISÁG

Létezik magyar jogállamiság-konceptió is, amely egyrészt természetesen a rendszerváltoztatás utáni alapvető irányokból, de másrészt például a korábbi virágzó magyar parlamentarizmus hagyományaiból áll össze. Hiszen igaz ugyan, hogy a rendszerváltoztatás hozta el a jogállamiság modern formájának kiépülését a függetlenné vált Magyarországon, s ez a folyamat jelentette a nyugati minták átvételét, de a sikeres mintaátvétel elképzelhetetlen akkor, ha az átvett minták nem épülnek rá, nem kapcsolódnak szervesen a magyar közjogi hagyományokra.³⁸

34 Lásd <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_hu.htm>.

35 Nem véletlen, hogy az elismert izraeli származású alkotmányjogász, a göttingeni és a torontói egyetem professzora munkájában úgy látja, hogy ma a legfontosabb politikai és társadalmi döntések a jogállamiság eszméjének köszönhetően teljesen alárendelődtek a jogi és bírói normáknak. Vagyis míg régen ezeket a kérdéseket a politikai arénában vitatták meg a felek, addig ezt a szerepet ma már szinte teljesen átvették a bíróságok és a jog: Ran HIRSCHL: *The judicialization of Mega-politics and the rise of political courts*, Annual Review of Political Science 2008, 93–118.

36 Ellentétes szemszögből ugyan, de ezt a jelenséget írja le Dimitry KOCHENOV, a Groningeni Egyetem professzora, aki szerint a jogállamiság nemzeti értelmezései hátráltatják az EU-s szintű jogállamkonceptió kialakítását, ezért utóbbi kialakításához háttérbe kell szorítani a nemzeti hagyományon alapuló értelmezéseket: *The EU Rule of Law. Cutting Paths through Confusion*, Erasmus Law Review 2009/2., 18.

37 D. BOUCHER: *The rule of law in the modern European state: Oakeshott and the enlargement of Europe*, European Journal of Political Theory 2005/1.

38 Az alkotmányosság alapfogalmai sajátosan magyar formában, de mind megtalálhatóak a magyar történeti alkotmány vívmányai között: SÁRI János: *A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv mai értelme = Alkotmánytan*, I., szerk. KUKORELLI István, Osiris, Budapest, 2007, 37–52.

A magyar közjogi hagyomány legfontosabb eleme a *történeti alkotmány*. A történeti alkotmány legfontosabb vívmánya pedig a magyar szuverenitás letéteményeseként működő magyar parlamentarizmus.³⁹ Ezek olyan intézmények, amelyek több száz évvel a modern jogállam fogalmának megkonstruálása előtt működtek – és működnek ma is –, s amelyek lehetővé teszik, hogy ez a modern fogalom speciálisan magyar tartalommal töltődjön meg.⁴⁰ A magyar jogállami hagyomány továbbélése tetten érhető a rendszerváltoztatás körüli demokratikus átmenet idején is. A magyar közjogi berendezkedés mindig kiemelt hangsúlyt helyezett a formális, processzuális kérdésekre – néhol akár a tartalmi, igazságossági megfontolások rovására is. A rendszerváltoztatáskori alkotmánybíráskodásra kiemelt szerep hárult a magyar jogállamiság fogalmi kereteinek meghatározásában.⁴¹ S az akkori Alkotmánybíróság ezt egyértelművé is tette, kimondva: a formális értelemben vett jogállamiság elve megelőzi a materiális igazságosságot.⁴² Ez a tétel olyan folyamatok sorsát határozta meg, mint a kárpótlások ügye vagy a lusztráció kérdése, mely kérdések egyébként azóta is közbeszéd részei maradtak.

A formális jogállamiság hagyománya mint jellemző magyar jogállami karakter egyben azt is jelenti, hogy a jogállam fogalma a magyar jogi gondolkodásban szorosan összekapcsolódik a jogbiztonság és normavilágosság kérdésköreivel.⁴³ S hasonlóan: a magyar karakter része a processzusban rejlő legitimitáció – mint jogállami kritérium. Egyaránt érvényes ez a törvényalkotási eljárásra, valamint a bírósági és a hatósági jogalkalmazásra.⁴⁴

A jogállamiság fent említett magyar karakterelemei tehát már jóval a modern jogállammal összefüggő diskurzus megindulása előtt léteztek Magyarországon. Habitustól függően egyes jogtudósok ezeket a vérszerződéstől, a Szent Koronától, a rendi országgyűlésektől vagy a kiegyezéstől eredeztették.⁴⁵ De akármi legyen is a forrás, a rendszerváltoztatáskori és a rendszerváltoztatás menetére vonatkozó kortárs viták is arra világítanak rá, hogy ezek a karakterelemek a mai napig meghatározzák a magyar jogállam arcvonásait. Ezen karakterjegyeket figyelmen kívül hagyó uniós vizsgálódások viszont – amelyek a jogállamfogalom univerzumának egységesedése jegyében zajlanak – ilyen formán nem mások, mint a középkorra emlékeztető boszorkányüldözés jelei. Egyetlen következménye pedig, hogy tekintettel arra, hogy alapjaiban nélkülözi a tárgyilagosságot, nem alkalmas másra, mint a tagállamok közötti kohézió megbotlására.

KÖLCSÖNÖS ELISMERÉS

Megítélésünk szerint nincs tehát európai jogállamiság-koncepció: legalábbis részletei nem kimunkálták egy mindenki számára legitim szereplő által

39 A magyar alkotmányosság történetében a szuverenitásnak, a parlamentarizmusnak, a hatalommegosztásnak, az erős központi hatalomnak komoly beágyazottsága volt a magyar alkotmányos gondolkozásban; vö. ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet* [1946], Osiris, Budapest, 2000, 102.

40 A speciális magyar hagyományok legfontosabb elemei mind visszaköszönnek az Alkotmánybíróság határozataiban. Az alkotmányos identitásra vonatkozóan lásd 22/2016. (XII. 5.) AB-határozat (65); a történeti alkotmány szerepéről lásd 3002/2018. (I. 10.) AB-határozat 18); a parlamentarizmus szerepéről lásd 22/2016. (XII. 5.) AB-határozat (112), Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indoklása.

41 SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001, 692–696.

42 „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való. Ezt az elvet az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában is így érvényesítette.” (11/1992. [III. 5.] AB-határozat.)

43 CHRONOWSKI Nóra a magyar jogállam fontos részeként ismeri el az eddig ismertetteken túl a kiszámítható és korlátozott közhatalom-gyakorlást, a hatalmi ágak szétválasztását, a jogalkotás demokratikus legitimitációját és a közigazgatás törvényességét: *Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2016, 36. A közigazgatás törvényessége esetében ez olyannyira így van, hogy már a 20. század elején megjelent magyar művekben is a jogállamiság-fogalomhoz van kapcsolva: BALOGH Arthur: *Jogállam*, MTA, Budapest, 1914, 11. A hatalommegosztás kérdésével összefüggésben pedig arra is ki kell térni, hogy kifejezetten magyar sajátosság a hatalommegosztás mellett a hatalmi ágak együttműködésére vonatkozó kötelezettség is; vö. 36/1992. (VI. 10.) AB-határozat.

44 Néhány példa az Alkotmánybíróság hasonló logikára felfűzhető döntéseiből: a törvényhozási eljárási követelményire vonatkozó a 2010 utáni alkotmányozás során az „alkotmányos egyértelműség” igénye; lásd 45/2012. (XII. 29.) AB-határozat, Indoklás (77); az eljárási szabályokra vonatkozóan: 3001/2019. (I. 7.) AB-határozat, Indoklás (108); a közigazgatási és bírósági eljárásokkal összefüggésben pedig 36/2015. (XII. 16.) AB-határozat; 3024/2019. (II. 4.) AB-határozat és 36/2013. (XII. 5.) AB-határozat.

45 Lásd például FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*, Franklin Társulat, Budapest, 1906, 12; KMETY Károly: *A magyar közjogi tankönyve*, Politzer Zsigmond és Fia, Budapest, 1905, 21.



„Eurokrata, használd a nyakkendőd!”
– EU-bürokrácia elleni matrica
Brüsszelben, 2012
(Eoghan O'Lionnain felvétele)

sem.⁴⁶ Ebből következően, noha minden országnak a saját alkotmányos berendezkedésében a saját jogállamiság-konceptió érvényre juttatásán kell munkálkodnia, az Európai Unió szintjén nincs olyan koncepció, amelyet érvényre lehetne juttatni. Önmagában ez nem feltétlenül lenne probléma.

A probléma ott kezdődik, hogy az Európai Unió jelenleg mindezen koncepciónélküliség ellenére egyre azon munkálkodik – legújabbán az úgynevezett jogállamiság-mechanizmus alapján –, hogy egy nemlétező összeurópai jogállamiság-konceptió végrehajtását szolgáló eljárásrendet alakítson ki és erősítsen meg.⁴⁷ Közös koncepció nélkül viszont az annak végrehajtásának kikényszerítését előmozdító eljárásrend nem segíti, hanem hátráltatja az európai együttműködést. A jogállami univerzum tágulása és egységesedése szakmai kontroll nélkül zajlik, a veszélyek és következmények előrelátására vonatkozó érdemi tudás és gondolkodás nélkül.⁴⁸ A kritikai észrevételek ellenére Manfred Weber,

46 Hogy mennyire nehéz a témában egységes álláspontot kialakítani, jól mutatja JAKAB András tanulmánya, aki a különböző jogállamiságot mérő hazai és nemzetközi indexek részletes elemzését adja: *A jogállamiság mérése indexek segítségével*, Pázmány Law Working Papers 2015, 1–22.

47 Jó példa erre az Európai Parlament által nemrég kiadott tanulmány a jogállami normák kikényszerítéséről Diégo LÓPEZ GARRIDO – Antonio LÓPEZ CASTILLO: *The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values*, European Parliament, 2019, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU\(2019\)608856_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608856/IPOL_STU(2019)608856_EN.pdf)>. Itt érhető el az EU által a jogállamisági mechanizmus keretében tett lépések: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en>.

48 Ezzel kapcsolatban Jan-Werner MÜLLER úgy fogalmaz, hogy lényegében nincs az Európai Uniónak olyan szerve, amely ítéletet tudna mondani a tagállamok felett. Sőt igen komoly esély van rá, hogy ilyen helyzetekben az egyes uniós aktorok politikai preferenciái felülírják a jogállamiságot számon kérni vágyó szempontokat: *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?*, European Law Journal 2015/2., 154.

az Európai Néppárt bizottsági elnöki pozícióra aspiráló csúcsteljesítője épp egy ilyen, jogállami kritériumokon alapuló pénzügyi szankcionáló rendszer kiépítését hirdette meg.⁴⁹

A helyzet annak ellenére súlyos, hogy EU egyébiránt nem szűkülökodik azokban a működőképes és sikeresnek bizonyult tapasztalatokban, amelyek révén a múltban a különböző tagállami jogrendszereket a közös európai siker érdekében harmonizálni tudta. A jogrendszerek harmonizációjának azonban több szintje lehetséges.⁵⁰ A legerősebb eszköz a jogegységesítés, amelyben közös szabályozás jön létre. Ehhez képest puhább eszköz a jogközelítés, amelyben egy általános közös szabály jön létre, de a tagállami szinten megmarad a mozgáster.⁵¹ Egy harmadik, rendkívül széles körben alkalmazott módszer a kölcsönös elismerés elve.⁵² Eszerint egyáltalán nem szükséges közös szabályokat alkotni, csupán minden tagállamnak el kell fogadnia egyenrangúnak és egyenlő védelmet biztosítónak a másik tagállam szabályozását.⁵³ Ilyen kölcsönös elismerési rendszer működik jelenleg is a belső piac területén kívül az oklevelek, a bizonyítványok és a képesítések, a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok vagy polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének területén is. A kölcsönös elismerés lényege tehát annak felismerése, hogy nem szükséges egységes európai büntetőjogot és büntető eljárásjogot létrehozni ahhoz, hogy az Unió egyik tagállamában hozott határozatot egy másik tagállamban is elismerjenek, és ezáltal ezen ügyekben zavarlan legyen az együttműködés.⁵⁴

Az Európai Unió története mindvégig arról a logikus és racionális, patikamérleg segítségével végzett mérlegelésen alapuló intellektuális munkáról szólt, hogy miként lehet a közös projektet sikerre vinni. Ehhez minden esetben csak azt kellett átgondolni, hogy mi az, amiben érdemes együttműködni; illetve mi az, amiben nem; valamint hogy milyen módon érdemes azt megtenni?⁵⁵

A jogállamiság esetében jelenleg egyre inkább a jogegységesítés és -közelítés irányába mutató módszerek dominálnak, annak ellenére, hogy a jogállami univerzum rohamos tágulásának következményei és az egységesedése következményei kiszámíthatatlanok. A jogállamiság esetében közös európai koncepció nélkül életveszélyes a jogegységesítés és a jogközelítés módszere. Ehelyett a kölcsönös elismerésnek lehet helye, ahol az Európai Unió tiszteletben tartja – vagy egyáltalán figyelembe veszi – a tagállamok közötti különbségekkel. Amíg ez az elv nem erősödik vissza a jogállamiság esetén is, a valódi szakmai alátámasztottság nélküli politikai feszültségek fel fogják őrölni a stabil és jól belátható jogállami univerzum eddigi békéjét, valamint az Európai Unión belül a jó szándékú együttműködési készséget. ■

a jogállami univerzum rohamos tágulásának következményei kiszámíthatatlanok

49 Manfred Weber egy olyan intézményrendszer kialakítását hirdeti meg, amely (többek között) egy központosított európai indikátorrendszer segítségével itélné meg egy-egy tagállam jogállamiságának mértékét, amely rendszert egy független szakértői testület működtetné. A cikk olyan megállapításokat is tartalmaz, miszerint ez EU kompromisszumra alapuló döntéshozatala nem képes (!) megvédeni a jogállami értékeket, vagy hogy a tagállami vétő akadályozza (!) a döntéshozatalt; lásd Manfred WEBER – von Udo di FABIO: *Wie Rechtsstaatlichkeit besser verteidigt werden kann*, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-polen-und-ungarn-wie-rechtsstaatlichkeit-besser-verteidigt-werden-kann-16093459.html>>. (A közvetve a néppárti *Spitzenkandidat* sorsáról is döntő 2019. évi európai parlamenti választások lapunk megjelenésével egy időben zajlanak – a Szerk.)

50 A jogegységesítésről és jogharmonizációról, különösen annak európai vonatkozásáról lásd bővebben TÓTH Andrea Katalin: *Jogegységesítés és jogközelítés = Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András – FEKETE Balázs, 36–49, <<https://ijoten.hu/szocikk/jogegysagesites-es-jogkozelites>>.

51 A kölcsönös elismerés elvéről részletesen lásd BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG–Orac, Budapest, 2013, 172–175.

52 Azok a szerzők, akik a kölcsönös elismerés elvének fontosságát hangsúlyozzák, kiemelik, hogy az elv morális alapja az egymás iránti tisztelet, az egyik legegységesebb emberi erény; vö. CLAUDIA STERNBERG – KIRA GARTZOUKATSOUYANNI – KALYPSO NICOLAÏDIS: *The greco-german affair in the euro crisis: mutual recognition lost?*, Springer 2017, 7–9.

53 A kölcsönös elismerés intézménye azonban több területen nem működik megfelelően az Európai Unióban, az elv sokszor csak a „szlogenek szintjén” jelenik meg; vö. LIBOR KLIMEK: *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Springer 2017, 118–120.

54 A témáról részletesen lásd CHRISTINE JANSSENS: *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

55 A jogegységesítés és kölcsönös elismerés szuverenitási kérdésekből fakadó dilemmája nem újképletű, már az 1980-as évek végén érveltek az utóbbi intézmény mint a szuverenitás megőrzésének módja mellett: SHIRLEY WILLIAMS: *Sovereignty and Accountability in the European Community = The New European Community*, szerk. ROBERT O. KEOHANE – STANLEY HOFFMANN, Westview Press, 1991, 176–179.