

A jogállamiság, mint a dichotóm önkény játékszere az Európai Unióban

2022. 12. 05.

Bevezetés -----	4
I. Rész: A jogállamiság történeti háttere -----	8
1. Fejezet -----	10
Az egyes fogalmak tartalmi különbözőségei-----	10
2. Fejezet -----	13
20. századig kialakult elméletek áttekintése a jogállamról -----	13
2.1. Platón és Arisztotelész öröksége -----	13
2.2. Az isteni jog háttérbeszorulása: megoldások és differenciák-----	15
2.2.1. Az angol rule of law -----	15
2.2.2. A francia konstitucionalizmus -----	16
2.2.3. A német rechtsstaat (jogállam)-----	18
3. Fejezet -----	20
A formális jogállamiság kialakulása, alapvetése -----	20
3.1. A felvilágosult jogállamelméletek-----	20
3.2. A formalizált jogállam kritikája -----	21
4. Fejezet -----	24
Materiális jogállamiság és az európai integráció erre gyakorolt hatása-----	24
4.1. A materiális jogállamiság nemzetközi és hazai értelmezései-----	24
4.1.1. Friedrich Hayek és Gustav Radbruch, a materiális felfogás -----	24
4.1.1.1. A Radbruch-i Formula relevanciája-----	24
4.1.1.2. Hayek elmélete-----	26
4.1.2. Carl Schmitt liberalizmusellenes elmélete -----	26
4.1.3. Hazai materialista felfogások a rendszerváltozást követően -----	27
II. rész: A jogállamiság felfogása napjainkban: értékrend vagy politikai termék? -----	31
1. Fejezet -----	31
A jogállam és az Európai Unió -----	31
1.1. Az Európai Unió hatásköri megoszlása -----	32
1.2. A jogállam uniós jogi tartalma-----	34
1.2.1. Blutman László negatív oldali megközelítése -----	34
1.2.2. A tartalmi elemek -----	35
1.2.2.1. A 7.cikkely szerinti eljárás -----	35
1.2.2.2. A Jogállamisági-jelentések, illetve azok előzményei-----	36
1.2.2.3. A jogállamisági mechanizmus -----	36
1.2.2.4. A kondicionalitási rendelet-----	38
III. rész: Konklúzió a jogállamiság jövőjét és definiálhatóságát érintően -----	42
Forrásjegyzék -----	45
Felhasznált irodalom:-----	45
Felhasznált internetes források és felhasznált joganyag: -----	46

Rövidítések jegyzéke:

AB: Alkotmánybíróság

EU: Európai Unió

EUB: Az Európai Unió Bírósága

EUSZ: Az Európai Unióról Szóló Szerződés

EUMSZ: Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

OBH: Országos Bírósági Hivatal

OBT: Országos Bírói Tanács

Bevezetés

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”

(Magyarország Alaptörvénye)

„A totális állam rossz. A jogállam jó. Kevéssé valószínű, hogy ezt a két rövid kijelentést komolyan vitatná bárki is..”¹. Ezzel a nyitógondolattal kezdi Varga Zs. András az Eszményből Bálvány című kötetét. A jogállam jó. Az Eszményből Bálvány című műben szereplő számos megállapítást elsősorban kritikai megközelítésből vizsgálom dolgozatomban, azonban egy dolog mindenképpen közös: én is úgy gondolom, hogy a jogállam jó.

De mi is tesz egy államot jogállammá? Az ekörül létrejött vita paralel módon, a demokráciák recessziójával együtt jelent meg a köztudatban a 2010-es évek során. Ezt az állítást támasztja alá -többek között- a Freedom House² egyik 2020-as jelentése is, miszerint a világ populációjának 75%-a demokratikus folyamatok romlását, csökkenését detektálja, amely demokratikus recessziós folyamat megközelítőleg 2006 óta figyelhető meg.³ Ennek pedig az egyik legszembetűnőbb példája, a jogállamiság eróziója, amelynek, mint alapvető demokratikus értéknek, jelenleg az elhiteltelenítését vagy éppen újraértelmezését, szubjektívizálását figyelhetjük meg a modern demokráciák közéletében, adott esetben jogrendszerében. Ezt a problémakört úgy gondolom több tényező kihasználása okozza, amelyeknek egy el nem hanyagolható része abból adódik, hogy olykor nehezen lehet elválasztani egymástól a jogállam fogalmát, a jogállamot törvényes keretek közt tartó biztosítékoktól.⁴ Példának okáért a bíróságok függetlenségének követelménye ma már egyértelműen a minimalista jogállam fogalomhoz tartozik, de felfogható egyszerűen biztosítéknak is, mely egyben a hatalmi ágak megosztásának egy vonatkozása.⁵ Mindez összefügg egy másik problémával, nevezetesen azzal, hogy a jogállamiság politikai témává züllesztése –és még csak véletlenül sem emelése-, legyen szó hazai, vagy akár uniós felfogásról,

¹ Varga Zs. András: Eszményből Bálvány. Századvég Kiadó. 2015. p. 9.

² A Freedom House amerikai központú non-profit civil szervezet, amelyet az Egyesült Államok kormánya alapította 1941 októberében. Bővebben lásd: <https://freedomhouse.org/about-us/our-history>

³ Kalkmanova Assem: The Politics of Legitimation in Authoritarian Regimes: A Multiple-case Study of Kazakhstan and Russia. 2022. p.11.

⁴ Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. Jogtudományi Közlöny. 2021. p. 2.

⁵ Uo.

lehetőséget biztosít(hat) bizonyos önkényes értelmezésekre, amely aláássa, illetve alááshatja a demokratikus intézményekbe vetett hitét a társadalmunkban.

Ennek következtében, mára ezen vitális értékrendnek az a jelene, hogy a társadalom jelentős és a szakma egy részének az a megérzése merülhet fel, hogy ez a kritériumrendszer még jogelméleti, illetve jogtudományi szempontból sem egyértelmű, mondhatni megfoghatatlan fogalom. Ered mindez abból, hogy az elmúlt években számos szakcikk, állásfoglalás, értekezés vagy dolgozat látott napvilágot, nem is beszélve a politikai aktorok által finanszírozott online és nyomtatott sajtó termékeiről, illetve a finanszírozott, a közösségi médiában megjelenő hirdetésekről, amelyekben hol így, hol úgy értelmezik, miket is rejtene magukban, ezek az úgynevezett jogállami követelmények. Amelynek következtében a jogállamiság fogalma bizonyos értelmezések szerint politikai terméké vált, de erről a dolgozat későbbi fejezeteiben részletesebben szót fogok ejteni.

Márpedig, véleményem szerint a jogállamiság eszménye, ellentétben Gát Ákos Bence értelmezésével, nem egy új európai „közpolitika”⁶, hanem az európai, majd mára a teljes nyugati világ alkotmányos értékeinek talán egyik legjelentősebb vívmánya, egyben célja. Mert mi is a jogállam célja? Hiszen mi is a jogállam célja? Nem más, mint, hogy meggátolja az önkényes hatalomgyakorlást, illetve, ha valaki – birtokában akár az alkotmányozó többségnek – mégis erre az útra lépne, akkor létezzen egy olyan intézményi garanciarendszer, amely ezeknek a törekvéseknek –vagyis az önkényes hatalomgyakorlásnak- gátat tud szabni

Az az értelmezés, hogy a jogállamisági normák nem pontosan meghatározhatóak, egyrészt a jogrendszerek differenciái miatt bizonyos szempontok szerint megalapozott lehet, de ezen túlmenően arra nagy hatást gyakorol az idő is, mivel, ahogy azt Tóth J. Zoltán is kifejtette, a jogállamiság inflálódik: *„Mint minden olyan fogalom, mely „divatos”, úgy a jogállam, jogállamiság is „inflálódik”, újabb és újabb jelentéseket vesz fel (illetve régieket ad le), tartalmának pontos meghatározása (mint ahogy általában a konceptuális problémák objektív eldöntése) ezért lehetetlen.”*⁷

Az infláció, noha elsősorban a pénzügyi világ terminus technicusa, alkalmazható a jogtudomány és akár a világ szinte bármely más területén. Hiszen világ is ekként működik. Vegyünk példának egy telefont. Két évtizede a telefonokban volt infraport, ellenben nem volt

⁶ Gát Ákos Bence: Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése. 2021. p. 9.

⁷Tóth J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. Jogtudományi Közlöny. 2019/5. p. 197.

kamera, fejlődött az ipar és a piac kínálati oldali szereplői reagáltak a piac keresleti oldalán felmerülő igényekre, így ma már nincs infra az okos eszközeinkben, ellenben megtalálhatók olyan újabb és újabb novumok, amelyeket a technológia fejlődése a kereslet hívott életre. A világon tehát minden inflálódik, következésképpen nem csak egy valuta értéke, vagy egy technológia jelentősége, de maga a jog is.

Felmerül azonban a kérdés, hogy pont ennek az inflálódásnak a kontinuitása okozza-e a jogállamiság körül kialakult vitákat is? Hiszen, míg az egyik oldalon az EU a fogalom kiterjesztő értelmezésének leple alatt újabb és újabb tartalmi elemekkel bővíti a fogalmat, ezáltal pedig az uniós jog hatókörébe tartozó területeket vindikál magának, így próbálva haladni egy föderális rendszer szerint szervezett Európa eszménye felé. Úgy tűnik tehát, hogy a föderális Európa felé vezető úton az EU jelenleg – megfelelő társadalmi támogatottság, illetve felhatalmazás hiányában – jogtechnikai eszközökkel, jogi fogalmak kiterjesztő értelmezésével kíván haladni.

Ugyanakkor a másik oldalon, a jogállamisági „csatát” vívó tagállamok – pl. Magyarország⁸ és Lengyelország⁹ – ugyanezen folyamat során, egyrészt nem akarják elfogadni azt a valóban létező és természetszerű kontinuitást, amelyet a joguralom inflálódásaként értelmezhetünk. Emellett például hazánkban, az unióval analóg módon az államot képviselő végrehajtó hatalom is további és további területeket próbál vonni a saját, politológiai szakszóval pártérdekeltségébe tartozó szervezetekhez vagy éppen személyekhez. Így dolgozatom egyik alapfelvetése, hogy az uniós jogállamisági eljárásokkal szemben ellenállást tanúsító tagállamok, illetve az EU magatartása több ponton analógiát mutat, már csak abból kiindulva is, hogy míg az egyik az alkotmányosság és a jogállamiság követelményeit, addig a másik az alapító szerződések határait feszegeti.

A jogállamiság, ily módon történő szubjektívizálása azonban olyan veszélyekkel fenyeget, melynek hatásai már megfigyelhetők a jogtudomány, a politika, más diszciplinák területein, hovatovább a társadalomban is –pl. a társadalom jogrendszerbe vetett hite, a közbizalom-. Ez a folyamat jelenleg kiszámíthatatlan következményekkel járhat, mert az európai –bár a nyugati államokban hangsúlyosabban-, így többek között hazánk jogrendszerének is a jogállamiság az egyik fő alappillére, ez képezi annak gerincét, amely generációkon keresztül itthon sem került megkérdőjelezésre, és mint ilyen alapelvnek a megkérdőjelezése, a teljes jelenleg ismert

⁸ C-156/21. sz. ügy: Magyarország kontra Parlament és Tanács

⁹ C-157/21. sz. ügy: Lengyelország kontra Parlament és Tanács

jogrendszerünk hátrányára válhat/válik. Hiszen a jogállamiság a tagállamok és az Unió közös alkotmányos hagyományaiból származó alapvető elvek egyike.¹⁰ Azonban az elmúlt években rendszeresen lett táptalaja itthon és külföldön is, hol szakmai kritikáknak, hol politikai csatározásoknak.¹¹

Bevezetőm végéhez érve, említést kell tennem arról, hogy a dolgozatom során a jogállamiságra politikai eszményként, alapelveként és értékként is hivatkozni fogok, mivel úgy gondolom az említett fogalom kezdetben politikai eszményként kezdett érvényesülni, majd egyre nagyobb teret kapott, így értékké lett, ma pedig már alapelveként is érvényesül. Hiszen mire is valók az alapelvek? Arra, hogy áthassák a teljes jogrendszert és érvényesülésük minden szinten biztosítva legyenek. Így véleményem szerint a jogállamiságra mindhárom kifejezés helytálló, mivel mindegyik áthatja azt és együttesen érvényesülnek.

¹⁰ Vö.: A Bizottság COM/2014/0158 számú közleménye. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>

¹¹ Márpedig a jogállamiság alapvetően egy jogi kérdés, amelyet jelenleg számos alkalommal nem a jog oldaláról próbálnak meg az EU tagállamai megközelíteni, hanem politikai színezetet biztosítva próbálnak belőle kölcsönösen politikai tőkét kovácsolni.

I. Rész: A jogállamiság történeti háttere

Bevezetés

Antonin Scalia¹², 1989-ben a jogállamiságról szóló, *The Rule of Law as a Law of Rules*¹³ című tanulmányában Thomas Paine-től, illetőleg Arisztotelésztől idézett szövegrészeket összehasonlításával kezdi vizsgálatát. Thomas Paine azt írta: „Legyen ünnepélyesen kitűzve egy nap az alapítólevél kihirdetésére; hozzák nyilvánosságra... [hogy] a világ megtudja, hogy mennyire helyeseljük a monarchiát, hogy Amerikában a törvény a király. Mert ahogyan az abszolút kormányokban a király a törvény, úgy a szabad országokban a törvénynek kell lennie a királynak; és nem szabadna, hogy legyen más.”¹⁴ Arisztotelész pedig így fogalmazott: „A helyesen alkotott törvények legyenek a végső szuverének; és a személyes uralom, legyen az akár egyetlen személy, vagy akár személyek egy testülete által gyakorolt, csak azokban a kérdésekben lehet szuverén, amelyekben a törvény nem képes, az általános törvényhozás nehézségei miatt szabályokat minden eshetőségre vonatkozóan, nem tud pontos ítéletet hozni.”¹⁵

Scalia, ebben az írásában azt a dichotómiát kívánta feltárni, amely az „általános értelemben vett jogállamiság/joguralom” – *general rule of law*- és a személyes mérlegelés – *personal discretion* –, vagyis a bíróságok által alkotott jog szűk kontextusa között érhető tetten.

Scalia ezen írása harminchárom évvel ezelőtt jelent meg, és mára úgy tűnik, hogy az általa említett „általános jogállamiság”¹⁶ elvének már csak magjai maradtak meg az évtizedek során, még akkor is, ha ezen felfogás – értem ezalatt a *rule of law* intézményét -. merőben más elméleti háttérrel rendelkezik, mint pl. az itthon ismert vagy az arra nagy hatással lévő német jogállamiság, aminek alapja a jogrendszerek közötti felfogásokban található, mivel vannak ebből kifolyólag a különböző alkotmányfejlődés/megoldási beli különbségek az angolszász rule of law és a pl. a német Rechtsstaat között. Ennek problematikájáról később, az I. Rész 3.

¹² Az amerikai Legfelsőbb Bíróság tagja 1986 és 2016 között.

¹³ Antonin Scalia: *The Rule of Law as a Law of Rules*. The University of Chicago Law Review. 1989.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo.

¹⁶ „Egy demokratikus rendszerben természetesen az általános jogállamiságnak különleges szerepe van, aminek előnyben részesítése prioritással rendelkezik, mivel ez a demokrácia alapvető terméke kormányzatnak, az emberekre leginkább reagáló ága. Végrehajtók és a bírák egyedi eseteket kezelnek; a törvényhozás általánosít. Az olyan törvények, amelyekről úgy vélik, hogy nem kellően világos vagy pontoságot, ezért kritizálják őket, mint nem demokratikusakat - és, ha szélsőséges esetben alkotmányellenesek, mert túl sok mindent hagynak a jogszabálynak a népképviselőten kívüli személyek döntenek.” Scalia 1989. uo.

fejezetében fogok szót ejteni. Visszatérve Scalia-hoz, talán ezen írása aktuálisabb mint valaha, mivel a napjainkban az általános értelemben vett jogállamiságot már-már személyes mérlegelés tárgyának tekintjük, vagy tekintik azt sokan, hiszen, ahogy arról már jelen dolgozatom bevezetője is árulkodik, különböző narratívák értelmezések alakultak ki a jogállamiságról az EU-ban és annak tagállamai között is.

Ezek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy bár a jogállamiság elvét minden európai rendszer valamilyen formában fontosnak tartja, csak éppen annak materialista –vagy éppen minimalista- meghatározásaival vannak tartalmi, értelmezési kritikái. Így a következőkben segítségül hívom a filozófiát és a legfőképpen a jog- és alkotmánytörténetet, hogy röviden végig tekintsünk azon folyamaton, miképpen is jutottunk el erre a pontra és, hogy az elmúlt évszázadok során milyen tartalmi elemeket is vett fel, illetve adott le a jogállamiság, vagyis, mi formálta azt.

1. Fejezet

Az egyes fogalmak tartalmi különbözőségei

Maga a jogállamiság nagy múltra tekint vissza, hiszen Arisztotelész-től¹⁷, John Locke-ig¹⁸, többen értekeztek, ehhez hasonló kritériumokról. Mégis a jogtörténet, alapvetően, úgy látja, hogy először a *the Rule of Law* –vagyis a joguralom- kifejezést, I. Stuart Károly¹⁹, míg ennek német megfelelőjét a *Rechtsstaat*-ot –jogállam- először Robert von Mohl használta a *Polizeiwissenschaft*²⁰ című művében.²¹ Ezen kifejezéseknek adott egy etimológiai érdekessége is, mégpedig az, hogy az adott nyelven, szabad fordításban más és más értelemmel bírnak (*Rule of Law*-a joguralom, *Rechtsstaat* – jogállam, *État de Droit*-Állam joga, illetve a magyar nyelvileg megfeleltethető a német fogalomnak). Relevánsnak tartom itt leszögezni, hogy – ahogyan arra a Velencei Bizottság is rámutatott – ezen kifejezések nem szinonimái egymásnak.²²

A fogalmak pluralizmusából, azt a konzekvenciát vonhatjuk le, sok szempontból helyesen – ahogy teszi azt Varga Zs. András is²³-, hogy ez nem csak nyelvi adottság, hanem ezek a frázisok önmagukban jelzik azt a tartalmi bizonytalanságot, amely körül öleli a jogállamiság fogalmát. Ennek egyik oka a jogrendszerek sokszínűségében található, vagyis, hogy valóban található eltérés a német *Rechtsstaat* és pl. az angolszász *rule of law* között, ami abból következik, hogy különböző jogrendszerekről beszélünk, így a *Rechtsstaat* a kontinentális jogrendszer, míg a *rule of law* az angolszász jogrendszer sajátja ilyen értelemben.²⁴ De sok más különbséget találhatunk, akár a francia *état de droit*-val kapcsolatban is, de ahogy azt Blutman László is írta: „Az angol *rule of law*, a német *Rechtsstaat* vagy a francia *État de droit* összevetéséről könyvtárnyi irodalom született, amely feltárta a jellemző különbségeket”.²⁵ Ezen jellemző

¹⁷ Stanford Encyclopedia of Philosophy. The Rule of Law. First published Wed Jun 22, 2016 Elérhető: <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/#Aris>

¹⁸ Stanford Encyclopedia of Philosophy. The Rule of Law. First published Wed Jun 22, 2016 Elérhető: <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/#Aris>

¹⁹ Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Budapest, Napvilág Kiadó. 2004. p. 230.

²⁰ Blaskó Béla: Jogállamiság – értelmezési szilánkok. Ünnepi tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére Navigare necesse est. p. 63.

²¹ Neumann Franz: Jogállamiság és szuverenitás. In: Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Tempus. 1995. p. 232.

²² Draft Report of the Rule of Law. Study No. 512 / 2009. p. 3.

²³ Varga Zs. András: Jogállamiság. In: A Magyar Közjog Alapintézményei. Pázmány Press. 2020. p. 352.

²⁴ Vö.: Sajó András: The Rule of Law. In: The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Columbia University Press. 2019.; Szigeti Péter - Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Budapest, Napvilág, 1998.

²⁵ Blutman 2021. p. 2.

különbségek mellett jelen dolgozat sem mehet el szó nélkül, így erről röviden egy másik fejezet során fogok szólni.

Azonban, ahogy azt már korábban is írtam, fenntartom azt az állásponthoz, hogy a jogállamiságnak meghatározható egy univerzális, vagy legalábbis az európai jogfejlődés által kimunkált értelmezése, még akkor is, ha azt adott esetben az egyes tagállamok jogalkotói legjobb esetben is csak minimalista megközelítéssel tudják megfelelően megszövegezni, többek között az említett jogrendszerbeli ellentétek következtében. Ennek a megközelítésnek a tartalma elsősorban az EU tagállamainak alkotmányértelmezői (alkotmány- és legfelsőbb bíróságok) gyakorlatában formálódott és ezek létrejöttét megelőzően több évszázados jogfejlődésben gyökeredzik. Ezen meghatározás potenciális és konkrét pontjait dolgozatomban későbbi részeiben igyekszem meghatározni, azzal, hogy az alkotmányértelmezők – és így a tagállamok – vonatkozó joggyakorlatának teljekörű összehasonlítása természetesen meghaladja jelen dolgozat tematikus és területi kereteit

De nem mehetek el azon téren mellett sem, hogy nyilvánvalóan a jogfejlődés eltérő szakaszaiban lehetnek a különböző részes államok. Hiszen, mint tudjuk a jogállamisággal kapcsolatos problémakör/vita az EU-n belül nem Németország és pl. Franciaország között híresült el az elmúlt években, hanem a más történelmi felfogású –leginkább- poszt-szocialista országokban.²⁶ Ezt alátámasztandó, hogy, hogy a kultúra, a különböző értékek, hiedelmek jóval lassabban, adott esetben csak egy vagy több generációt követően változnak, amiből könnyen az a következtetés vonható le²⁷ –véleményem szerint helyesen-, ahogy teszi azt Gajdushek György: „vagy az új, vagy a korábbi szocialista jog, esetleg mindkettő jelentős diszkrepanciában volt/van az azt körülvevő jogi kultúrával.”²⁸

Ezeknek az országoknak a demokrácia felfogása, így történelmi okokból kifolyólag nem a „régie demokráciák” által meghatározott keretek között dimenzionálható –legalábbis napjainkban-, aminek részben lett egy következménye a napjainkra liberális és illiberális demokrácia²⁹ közötti politikai párbaj, amely felfogható egy unión belüli kelet-nyugat ellentétpárhelyként is. Ennek a problémának egy részét ábrázolja Boda Zsolt és Medve Bálint Gergő kutatása is, amelyben azt

²⁶ A probléma egyik forrása, hogy a rendszerváltozást követően jelentős változás állt be pl. a magyar jogrendszerben, hiszen egy jogcsaládváltáson ment át az ország, amelynek keretében a szocialista jogcsaládból átkerült a kontinentális jogcsaládba. Vö.: Gajdushek György: Jogtudat és Értékvilág – Mint a magyar jogrendszer környezete. In: A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 2016. p. 99.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

²⁹ Vö. Jakab, Andras, Hibrid rezsimből jogállamba (From a Hybrid Regime into the Rule of Law) (2022 január 30.) Elérhető SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4021427

próbálták megmérni, hogy hogyan alakul az intézményi bizalom a régi és az új demokráciák társadalmában.³⁰ Ez azt mutatta meg, hogy míg a leginkább erős az intézményi és az interperszonális bizalom az északi országokban, addig a kelet- és közép európai országokban kollektíven a legalacsonyabb.³¹ További hasonló témakörben született empirikus kutatás is napvilágot látott, aminek megállapítása az volt, hogy a magyar lakosságot ambivalencia jellemzi a joggal kapcsolatban. Egyrészt az állampolgárok nem bíznak sem az államban se a jogban, de közben problémájuk megoldását mégiscsak az államtól és a jogtól várják.³²

³⁰ Vö. pl. Boda Zsolt-Medve-Bálint Gergő: Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. Politikatudományi szemle. 2012/2.

³¹ Boda-Medve 2012. p. 36.

³² Vö.: Jakab 2022.

2. Fejezet

20. századig kialakult elméletek áttekintése a jogállamról

2.1. Platón és Arisztotelész öröksége

A fogalom eredetének meghatározására több iskola alakult ki az alapján, hogy ki, meddig gondolja vagy éppen tudja visszavezetni azt. Van, aki a jogállamiság forrását egészen a mos-ig, vagyis az erkölcs alapján kialakult szokásokig vezeti vissza, majd kutatja tovább az ókori Egyiptomtól, az ókori görög városállamokon keresztül, a Római Birodalomig,³³ míg mások például a *iurisdictio*-t érintő tulliusi reformokig³⁴. Azonban a jogállamiságfogalom átfogó történetének bemutatására jelen dolgozat keretei között nem vállalkozom, mivel az szintén messze meghaladná dolgozatom tematikus és terjedelmi kereteit. Ezért e helyen csak utalok a jogállamiság jóval régebbi, államelméleti, jogfilozófiai gyökereire, a fogalmat azonban csak egy, már kiforrottabb stádiumától követem végig, amikor már a jogalkotás, illetve a politika területén elkezdődtek a ma ismert demokratizálódáshoz vezető folyamatok.

Platón államelmélete első sorban az általa helyesnek tartott, *eszményi állam*-ot írta le: az államról alkotott elméletei úgy is értelmezhetőek, mint egy a politikai és erkölcsi válságra adott válasz, hiszen a korszakban több jelentős konfliktus is kialakult.³⁵ Platón úgy gondolta, hogy az ideák világában a valóságban tapasztalható romlott erkölcsökkel és a rosszul működő állammal ellentétben megtalálhatók a tiszta és romlatlan állami és erkölcsi formák.³⁶

Platónnál már megjelenik a joguralom elvének bizonyos előszele is –a későbbi *rule of law* alapjai-, hiszen a Törvények Című munkájában már rámutatott a törvényeknek az uralmára, illetve azzal kapcsolatos problémakörre.³⁷

Az államról szóló első elméletet is Arisztotelész alkotta meg, sőt az újkorban olyan értelmezések is elterjedtek, miszerint Arisztotelész lenne a jogállamiság/joguralom első megfogalmazója, hiszen ő alkotta meg a „törvény uralkodjék, ne az ember” elvét.³⁸ Ezt igazolandó, hogy Arisztotelész a Politikában valóban úgy fogalmazott: „*Aki tehát azt kívánja,*

³³ Prugberger Tamás: Adalékok a jogállamiság fogalmának és funkciójának kialakulástörténeti és elméleti kérdéseire az aktuálpolitika mérlegén. Jogelméleti Szemle 2022/1. szám. 2022. p. 118.

³⁴ Péterfy Orsolya: Politikai körkép avagy a jogállamiság története. Ring Magazin. 2022.

³⁵ Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: Államelmélet. Széchenyi István Egyetem. 2016. p. 13.

³⁶ Uo.

³⁷ Balássy Ádám Miklós: Jogállam, joguralom vagy jogállami joguralom? A különálló Közigazgatási Bíróságról szóló T/6295-ös törvényjavaslat problematikái. KRE-DIT. 2019.

³⁸ Uo.

hogy a törvény legyen a vezető, az szerintem azt kívánja, hogy egyedül az Isten és az ész kormányozzák az államot; aki pedig az embert kívánja vezetőül, az az állatot is hozzájuk veszi, mert a vágy ilyen, és az indulat megrontja még a kiváló férfiakat is, ha vezetők. Szóval a törvény olyan, mint a gerjedelem nélküli tiszta ész”.³⁹

Ugyanebben a szerzeményben olvashatunk az államról alkotott elképzeléseiről és bizonyos típusairól, amelyek igazolhatóságát vizsgálta. Ennek központi eleme volt – a majd később, például Gustav Radbruchnál is megjelenő – igazságosság követelménye. Arisztotelész az állam/alkotmány definíciójával kezdi a Politika című művét, hiszen munkájának egyik jelentős mozgatórugója volt, hogy védelmébe vegye az államot a „rivális” szofisták elképzeléseivel szemben. A szofisták ugyanis azt állították, hogy az állam létrejötte csupán emberi megegyezés kérdése.⁴⁰

Arisztotelész ideális állama három részre különíthető el. Egyrészt az abszolút, másodrészt a relatív és végül a konkrét.⁴¹ Az abszolút legjobbnak a kiemelkedő erényű uralkodó által uralt királyságot, míg több ilyen férfiú esetén pedig arisztokráciát tartotta. Ez elméletileg a legkiválóbb – míg nyilván a türannisz a legrosszabb –, de egyben a legritkább kormányforma is álláspontja szerint. Relatív legjobb a demokráciából, illetve oligarchiából vegyített politeia, ahol a köznép uralkodik. A konkrét ideál lényege abban ragadható meg, hogy a körülmények bármely kormányformát tartóssá – és ezáltal elérendővé – tehetnek. Ennek tehát a stabilitás az alapkövetelménye.⁴²

A jog uralma –ahogy az mesterénél Platónnál is- Arisztotelésznél is megjelenik, amelyről úgy vélekedik, hogy a jognak az uralma szerinte feljebb való, mint az emberek uralma, mivel⁴³: *„nem is alkotmány az, amelyben nem a törvény az úr. A törvénynek mindenben uralkodnia kell, az egyes esetekben aztán a vezetők döntenek: az én véleményem szerint ez az alkotmányos kormányzás.”*⁴⁴

³⁹ Lásd Arisztotelész Politika c. művének Harmadik könyvét.

⁴⁰ Lukácsi Tamás: Az ideális állam Arisztotelész Politika című művében. Themis. 2003. p. 5.

⁴¹ Lukácsi 2003. p. 21.

⁴² Lukácsi 2003. p.28.

⁴³ Balássy 2019.

⁴⁴ Lásd Arisztotelész Politika c. művének Negyedik könyvét..

2.2. Az isteni jog háttérbeszorulása: megoldások és differenciák

A keresztény politikai bölcsélet két eklatáns alakját, Aquinói Szent Tamást⁴⁵ és Szent Ágostont⁴⁶ követően a filozófia tudományában elterjedt a természetjogi gondolkodás, amely szerint úgy szükségeltetik kialakítani az ember alkotta jogot (vagyis *ius humanum*-ot), hogy létezik egy e felett álló jog, ami nem más, mint az isteni jog (*ius divinum*).⁴⁷ Azonban, az évszázadok során ez a felfogás egyre inkább háttérbe szorult, ennek következtében az államok által létrehozott törvényeknek már maguknak kellett választ adniuk a korábban más módon rendezett kérdésekre.⁴⁸ Ennek a problémának a feloldására három, a mai napig is jelentős megoldás született: az angol *rule of law*, a francia *konstitucionalizmus* és a német *Rechtsstaat* (ami az alapja a mi jogállam eszményünknek) koncepciója.⁴⁹ E három megoldás, ennek ellenére két jogcsaládon belül alakult ki –legalábbis, ha René David klasszifikációs beseorolását vesszük alapul. Véleménye szerint alapvetően három jogcsaládot különböztethetünk meg a jogtudományban.⁵⁰ Egyrészt a római-germán jogcsaládot, amely magába foglalja a francia és német jogrendszer, mivel azok a római jog alapján fejlődtek ki.⁵¹ Másik családként a common law jogcsaládját határozta meg, mely bár keresztény környezetben alakult ki, azonban radikálisan más megoldással operált, mint az említett római-germán rokonai.⁵² Harmadik jogcsaládként az úgynevezett szocialista jogok családját nevezte meg, míg egy negyedik csoportba az egy családba nem tömöríthető jogrendszereket határozta meg.⁵³ A következőkben a ma is jelentős két jogcsalád –a római-germán és a common law- eltérő megoldásait és ennek következtében kialakult ellentéteket veszem röviden górcső alá.

2.2.1. Az angol rule of law

Az angolszász Rule of law (joguralom) elvének gyökerei az említett common law jogrendszerben alakultak ki, illetve -ahogy már említettem- a jogtörténet úgy gondolja, hogy először I. Stuart Károly (1600-1649) alatt jelent meg, azonban csak a XVII.-XVIII. századi sajátos angol társadalmi-politikai viszonyai között kezdett kiformálódni.⁵⁴

⁴⁵ Lásd pl.: Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: 2016. p. 34.

⁴⁶ Lásd pl.: Egresi– Pongrácz– Szigeti– Takács 2016. p. 33.

⁴⁷ Frivaldszky János: Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Budapest, Szent István Társulat. 2007.

⁴⁸ Gárdos-Orosz Fruzsina és Halász Iván: Bevezetés az Alkotmányjogba. Dialóg Campus Kiadó. 2019. p. 49.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Badó Attila - Bencze Mátyás: Betekintés a jogrendszerek világába. Studio Batiq. 2007. p. 13.

⁵¹ Badó – Bencze 2007. p. 14.

⁵² Badó – Bencze 2007. p. 13.

⁵³ Badó – Bencze 2007. p. 14.

⁵⁴ Szaniszló Krisztián: Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. JURA. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja. 2017. p. 423.

A common law precedensjogi rendszerében is az írott jog az elsődleges, amennyiben azonban kodifikált jog nem áll rendelkezésre, abban az esetben jelennek meg az alanyi jogosultság érvényesítése, illetve a bírói ítékezés által kimunkált döntések, amelyeknél a korábbi bírósági döntés ésszerűségére (reason) lehet hivatkozni, amelynek alapja pedig a jogász racionalitás.⁵⁵ Sir Edward Coke úgy vélte, hogy ez a jogi ésszerűség biztosítja a common law alapján ítélező bíró elsőbbségét a politikai hatalomgyakorlással szemben. Azonban még ezen jogrendszeren belül is érdekellentétek figyelhetők meg, hiszen nem elhanyagolható, hogy a common law elsőbbségének elve összeütközésben állhat a brit parlament szupremácia eszméjével.⁵⁶

Az angol-brit common law rendszerben, Montesquieu elméleteivel szembemenve, a különböző hatalmi ágak és funkciók meglehetősen nagymértékben fonódtak össze.⁵⁷ Például a mindenkori uralkodó a King/Queen in Parliament elv miatt elméletileg része a törvényhozó hatalomnak, a lordkancellár – vagyis a második kamara elnöke – egyben a legfőbb ítélezési fórum feje, valamint a kormány tagja is volt. A Lordok Háza sokáig, egészen 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.⁵⁸ A common law értelmezése szerint a rule of law úgy érvényesül egy ilyen rendszerben, vagyis ahol a Parlament és a Kormány ily szorosan összefonódott, sőt függ egymástól, hogy a független bíróságok széleskörű jogfejlesztő és ítélezési lehetőséggel rendelkeznek, amely biztosítja a jog elsőbbségét –vagyis a jog uralmát – egy esetleges kormányzati önkénnyel szemben. Fontos és el nem hanyagolható rész még, hogy az Egyesült Királyság nem rendelkezik kartális alkotmánnyal, mivel történeti alkotmánya van, amelynek következtében Parlament nem is módosíthatja azt, legyen bármekkora parlamenti többség birtokában is az adott kormányzat. A brit alkotmány a bíróságok releváns ítéleteiből, jognyilatkozatokból és a törvényekből áll, melynek érvényesülését a sajátos jogrendszer és a rule of law biztosítja.⁵⁹

2.2.2. A francia konstitucionalizmus

A francia alkotmányban nem jelenik meg normatívan jogállam fogalma, így ebből az következik, hogy a francia rendszer közjogi alapja nem a jogállam, hanem az alkotmányosság.⁶⁰ A francia abszolutizmus alatt Franciaországban szemben az angol common law bíráskodással

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Szaniszló 2017. p. 423.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Varga 2015. p. 44.

a bíróságoknak nem volt meg az hatalmuk, hogy érdemben korlátozni tudják az uralkodói hatalmat, ehelyett beépültek az abszolút monarchia intézményi rendszerébe, melyet Angliával ellentétben, egy kiterjedt bürokratikus államapparátus tartott össze.⁶¹ A polgárság szűk elitje által megvásárolható bírói állások és az ezzel párhuzamosan terjedő bírósági korrupció pedig a későbbi forradalmárok szemében gyűlöltté tette a bírósági rendszert, amelynek a nagy francia forradalmat (1789) követően pedig már a montesquieu elvek mentén szabtak gátat az aktivista bírói jogalkotásnak.⁶²

1799-es konzuli alkotmány létrehozta a Királyi Tanácsot, amely a ma is működő Államtanács⁶³ (Conseil d'Etat) elődje. A kormányzattal szemben független, azonban magától a közigazgatástól is független, amely kettős függetlenség nem mindig problémátlan.⁶⁴ De intézményileg a végrehajtó hatalom részét –mivel tagjait a főkonzul nevezi ki- képező Államtanácsnak kettőskontrollszerepe van, egyrészt a közigazgatás aktusainak és szereplőinek kizárólagos bírósági ellenőrzése.⁶⁵ Másrészt, a jogszabályok előzetes véleményezése, illetve alkotmányossági szempontból történő –szintén nem kötelező erejű- véleményezése.⁶⁶

A francia rendszerben az alkotmánybírósági feladatokat, így az előzetes normakontroll eljárásokat és a választások tisztaságának ellenőrzésével járó feladatokat is ellátó Conseil Constitutionnel, vagyis az Alkotmánytanács végzi, amelynek kilenc tagja van, akiket kilenc évre neveznek ki⁶⁷, azonban a testület egyharmadát háromévente ciklikusan megújítják.⁶⁸ Az Alkotmánytanács az V. francia köztársaság alkotmányával intézményesült 1958-ban az új alkotmánnyal.⁶⁹ Charles De Gaulle elnök az Alkotmánytanáccsal valójában a Nemzetgyűlés hatalmát akarta korlátozni, azonban a Nemzetgyűlés egy 1971-ben hozott határozatával az új alkotmány részévé tette az 1789- es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának az 1946-os alkotmány által pontosított szövegét, amelynek következtében jelentős alapjogi bíráskodást folytathat.⁷⁰ Fontos megjegyezni, hogy az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának XVI. cikke

⁶¹ Szaniszló 2017. p. 423.

⁶² Uo.

⁶³ Szigeti-Takács 1998. p. 209.

⁶⁴ Szigeti-Takács 1998. uo.

⁶⁵ Szaniszló 2017. uo.

⁶⁶ Szaniszló 2017. p. 424.

⁶⁷ A tisztségük nem újítható meg, három tagot a köztársasági elnök nevez ki, három-három tagot pedig a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke, amely jelölésről a két ház illetékes bizottsága véleményt nyilvánít. Lásd: Francia Alkotmány VII. Cím 56.cikk

⁶⁸ Gazdag Ferenc: Franciaország Története 1945-1995. Zrínyi Kiadó. 1996. p.85.

⁶⁹ Szaniszló 2017. p. 424.

⁷⁰ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1995. p. 295.

szerint az alkotmányosság – ami, mint említettem a francia közjogi rendszer alapja – alapkövetelményének tekinti a végrehajtó és a törvényhozó hatalom megosztását.⁷¹

2.2.3. *A német rechtsstaat (jogállam)*

A német Rechtsstaat az imént említett modelleknél valamivel később, a XIX. században jelent meg a közjogban. Megjelenési formáját tekintve alapvetően egymástól eltérő teóriák összessége, olyannyira, hogy a rechtsstaat lefontosabb műveinek teljeskörű felsorolása is jelentős kihívást jelentene.⁷² Ezen eltérő elméletek közös kiindulópontja azonban, hogy a jogállamot az egyeduralom önkényére épülő rendőrállammal (Polizeistaat) állítják szembe.⁷³

A rechtsstaat megalapozói között említhető a már a dolgozat elején is említett Robert von Mohl-on⁷⁴ kívül, Friedrich Julius Stahl vagy Rudolf von Gneist⁷⁵ is. A német jogállami doktrína nem intézményi megoldásokban látja a megfelelő eszközöket, vagyis a jogállam megvalósulását nem a hatalommegosztásban és egy sajátos kormányformában látja, vagyis ahogy arra Varga Zs. András is rámutat Mohl alapvetően mellőzi a jogállamiság formához kapcsolását⁷⁶ Robert von 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. Ezen felfogás alapján a Rechtsstaat fogalma normatív, míg középpontjában az egyén és az állam viszonya áll –vagyis a demokratikus legitimáció-, az államnak pedig garantált szabadságjogokat kell biztosítania polgárai számára.⁷⁷ Mohl megkísérli taxatív felsorolással bemutatni, hogy egy jogállamban milyen jogok illetik meg a polgárokat, azonban végezetül –ahogy arra Szaniszló Krisztián helyesen rámutat⁷⁸- mindössze exemplatív felsorolásként értelmezhetjük. Ilyen szubsztantív jogként definiálja például a személyes szabadságokat, a szólásszabadságot (vagyis a gondolat közlésének a szabadságát), az egyesülési és a vallásgyakorlás szabadságát vagy a törvény előtti egyenlőséget⁷⁹, de álláspontja szerint a jogállami doktrína jelentős részét képezi az arányosság követelménye is.⁸⁰ Végül, de nem utolsó sorban a német alkotmány is előírja, hogy a jogállamisággal

⁷¹ Szaniszló 2017.p. 424.

⁷² Varga 2015. p. 56.

⁷³ Szaniszló 2017. p. 424.

⁷⁴ Robert von Mohl: Jogállam. In: Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Tempus. 1995. pp. 32-37.

⁷⁵ Rudolf von Gneist: A jogállam, történeti és bölcséleti értelemben. In: Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Tempus. 1995. pp. 37-49.

⁷⁶ Varga 2015. p. 56.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ Szaniszló 2017. uo.

⁷⁹ Varga 2015. p. 56.

⁸⁰ Szaniszló 2017. p.424.

összehangban kell működnie a Német Szövetségi Köztársaság tagállamainak, a végrehajtó hatalomnak, illetve igazságszolgáltatásnak.⁸¹

Ezek alapján, ahogy arra Gárdos-Orosz Fruzsina és Sente Zoltán rámutatott: *„Németországban a 19. században elsősorban a formális jogállam megerősítése volt a cél, a közhatalom joghoz kötöttségét kellett kiépíteni. Nagy-Britanniában és Franciaországban inkább a materiális jogállamfogalom került előtérbe. Ez azt jelentette, hogy az alapjogok érvényesülését kellett biztosítani a hatalommegosztás elvén működő államnak.”*

⁸¹ Uo.

3.Fejezet

A formális jogállamiság kialakulása, alapvetése

3.1. A felvilágosult jogállamelméletek

Ahogy az előbbiekben kitértem rá, a szekularizált társadalom szemlélete evidens, hogy más és más elképzeléseket alkotott arról, hogy mi is az a jogállam és melyek azok a normák, amelyeknek meg kell valósulnia annak érdekében, hogy egy állam ilyen jelzővel illethesse magát.

Ebben elvitathatatlan jelentősége van Montesquieu hatalmi ágak elválasztásáról alkotott tanának, amely arra koncentrált, hogy a hatalom ne központosulhasson egy kézben, így ennek érdekében, a legfőbb hatalmi ágakat, a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmat külön szükséges választani egymástól.⁸²

A már korábban is említett Albert von Dicey 1885-ben az Egyesült Államokban megjelent „Introduction to the Study of the Constitution” című értekezésének fő témája is a jogállamiság aktuális (akkori) értelmezése, illetve, hogy melyik állam felel meg ezen kritériumrendszernek. Dicey arra következtetésre jut, hogy ennek legfontosabb részei a törvény feltétlen elsőbbsége, vagyis a törvények alá van rendelve valamennyi jogalany – így maga a törvény megalkotója is –, illetve azt, hogy az egyének alapvető jogai egyenlő mértékben tudnak érvényesülni, amelyet az állam alkotmánya biztosít.⁸³

Prugberger Tamás, Karl Theodor Welcker 1813-ban megjelent, „Die letzte gründe vom Recht, Staat, und Strafe” c. művével kiegészítve azt a megállapítást teszi, hogy e három tanulmány (vagyis az idézett Montesquieu, Welcker és von Dicey) véleménye szerint megfelelően körvonalazza a jogállamiság tartalmi lényegét. Montesquieu felosztásából következik, hogy a hatalmi ágak egyenlőek egymás viszonylatában, vagyis a törvényhozás nem válhat önkényessé, illetve meg kell, hogy feleljen az állampolgárok és az igazságszolgáltatás, valamint a végrehajtó hatalom szempontjainak is.⁸⁴ *„Ilyen módon mindegyik hatalmi ág a másik kettőt kontrolálni tudja és ez a kontrollmechanizmus demokratikus körülmények között kölcsönös fékező erő bármelyik hatalmi ágnak az önkényessé válás irányába történő túlszaladása esetén. E*

⁸² Charles Montesquieu: A törvények szelleméről (ford.: Csécsy Imre, Sebestyén Pál). Budapest. Akadémiai Kiadó. 1962.

⁸³ Hivatkozva Diceyt: Prugberger 2022. P. 120.

⁸⁴ Uo.

tekintetben a centrális fűknek a jogalkotáson belül kell elsődlegesen meglennie, amit Montesquieu kissé utópisztikusan, azonban alapvetően helytállóan ír meg.”⁸⁵

Itt azonban felmerül az alapvető probléma – ahogy arra már sokan, így pl. Prugberger Tamás is rámutattak⁸⁶ –, nevezetesen, hogy a gyakorlatban az egyes hatalmi ágak egyenlősége mégsem tud érvényesülni: érzékelhető egyfajta hierarchia a közöttük. Következik ez abból, hogy a végrehajtói- és a bírói hatalom függő viszonyban vannak a törvényektől. Így tehát, ha és amennyiben a törvény maga önkényesen alkottatott, abban az esetben „borul az egész”.⁸⁷

Ezen túlmenően, a jogállamiság fogalmát alapvetően a történelem során két dolog formálta. Kezdetben a XVIII. században és a XIX. század elején, még formális vagy gyenge jogállamisági fogalomról beszélhetünk, amelynek kiindulási alapja az az elv volt, mi szerint az állampolgároknak a tetteiket a törvényeknek és a jogrendszer elvárásainak megfelelően kell igazítaniuk. Ahhoz azonban, hogy a polgárok ennek eleget tudjanak tenni, a jogalkotóhoz is fűződtek különböző követelmények, amely kritériumok kezdték körvonalazni a ma ismert jogállamiságot. Ebben az időszakban a jogállamiságtartalmi elemei voltak a nyílt jogegyenlőtlenség, a törvényekhez kötött szuverén jogalkotó, illetve a jog által kötött állam elismerése is.⁸⁸ További tartalmi elem volt még a jogbiztonság, vagyis a kiszámítható jogrend, a normavilágosság és az ezekkel összefüggésben lévő –főszabály szerint legalábbis – visszaható hatály tilalma, a törvényesség elve, a bizalomvédelem, a szerzett jogok védelme és a kellő felkészülési idő követelménye.⁸⁹ A jogbiztonságot később a magyar Alkotmánybíróság is vizsgálta, majd egy határozatában –9/1992 (I.30.) AB határozat – ki is mondta: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság követelménye, mivel – többek között – nem csak a normavilágosság követelményét tartalmazza, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságának követelményét is magában foglalja a jogbiztonság kritériuma.,,

3.2. A formalizált jogállam kritikája

Ezt a formálisan értelmezett jogállamiságot azonban a XIX. század végére, a XX. század közepére egyre több kritika érte, hiszen abban a korszakban több diktatórikus, autoriter államrendszer hatalomra kerülése is megfelelt a formális jogállamiság ilyen formában történő

⁸⁵ Uo.

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ Tóth J. 2019. p. 199.

⁸⁹ Tóth J. 2019. p. 199.

értelmezésének. Mindezt úgy, hogy az triviálisan egyértelmű, hogy nem is voltak és nem is nevezhetőek annak.⁹⁰ Hiszen, ahogy Tóth J. Zoltán fogalmazott: „Megfelelő eljárási rendben, megfelelő felhatalmazással alkotott, megismerhető normák irányították az életet és a halált”.⁹¹

Ilyen kritikát fogalmazott meg többek között a Giovanni Sartori, aki úgy fogalmazott: „*a jogállam (Rechtsstaat) léte látszólag eltünteti az igazságtalan jog lehetőségét, és ezzel lehetővé teszi, hogy a jog kérdését a forma, s ne a tartalom kérdésévé tegyék. A jogelmélet formalisztikus irányzata sajnos teljesen szem elől téveszti a függőségi viszonyt, nevezetesen azt, hogy a jog formális meghatározása feltételezi az alkotmányos államot. Így hát ... olyan gyenge jogi erődtítményt emelt, amit könnyűszerrel be lehet venni.*”⁹²

Sartori-hoz hasonlóan Sólyom László –az AB első Elnöke, később a Magyar Köztársaság Elnöke- is kritikát fogalmazott meg a formalisztikus felfogással kapcsolatban (igaz ebben az esetben az alkotmányosság formalisztikus felfogásával, de úgy gondolom ebben az esetben vonható analógia a jogállamisággal), miszerint: „Nem elég a formális alkotmányosság; az Alkotmány értéktartalma az, ami élővé teszi az Alkotmányt.”⁹³

A II. világháborút követően nyilvánvalóvá vált, hogy az addig fennálló formális jogállamiságot meg kell töltenie a jogalkotóknak tartalommal, hogy elejét vegyék azoknak az állapotoknak, amelyek lehetővé tették a második világégés borzalmait. Ezen törekvések sikerében megkérdőjelezhetetlen érdeme van úgy gondolom a német szociáldemokrata Gustav Radbruchnak.⁹⁴ A Radbruch-i formula, mint látni fogjuk három pillérre épül. Ez az *igazságosság, hasznosság* és természetesen a *jogbiztonság*. Ezen túl viszont, véleménye szerint vannak olyan magasabb rendű erkölcsi elvek is, amelyek mint az igazságosság elvei magasabb rendűek minden tételes jognál. Ezeket a természetjog foglalja magába és a lényeges az, hogy ezek az elvek egymással milyen viszonyban vannak.⁹⁵ E formulában Radbruch egy hierarchiát is felépít az előbb felsorolt elvek között, amelynek értelmében a legirrelevánsabb a hasznosság/célszerűség elve, ezt követi a jogbiztonság, míg a legerősebb, ezen princípiumok közül az igazságosság.⁹⁶ Ehhez, az arisztotelészi osztó igazságossággal megegyezően, olyan

⁹⁰ Érdekes, hogy ahogy arra Tóth J. Zoltán is rámutat, a Sztálini rendszer még ennek a formalizált jogállamnak sem felelt meg, mivel a hatalom a saját szabályait sem tartotta be. Lásd Tóth J. 2019. p. 202.

⁹¹ Uo.

⁹² Giovanni Sartori: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In: Takács. 1995. p. 239-246.

⁹³ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris, 2001. p. 141.

⁹⁴ Jogtudós, jogfilozófus és 1923-1924 között a Német Köztársaság igazságügy minisztere.

⁹⁵ Tóth J. 2019. p. 199.

⁹⁶ Tóth J. 2019. p. 203.

kritériumokat támaszt, amely szerint az egyenlőt egyenlően, az eltérőt pedig az eltérés mértéke szerint kezeljük.⁹⁷

Ez a fajta hierarchikus felosztás, egyébként nem feltétlenül volt újkeletű, hiszen, amennyiben kilépünk a jogtudomány szakirodalmából és átlépünk a szépirodalom terebélyébe, láthatjuk, hogy többek között, például Goethe-től is ismerünk olyan idézetet, amely egy ehhez hasonló prioritási skálát dolgozott ki: „*Minden törvény és erkölcsi szabály visszavezethető egyre, az igazságosságra.*”⁹⁸

⁹⁷ Uo.

⁹⁸ Samu Mihály: Az igazságosság – az alkotmányos irányítás és a társadalmi elit erkölcsi-jogi felelőssége. Polgári Szemle. 9. évfolyam 3-6. szám. Elérhető: <https://polgariszemle.hu/archivum/81-2013-oktober-9-evfolyam-3-6-szam/tudomany-felsofokon/554-az-igazsagossag-az-alkotmanyos-iranyitas-es-a-tarsadalmi-elit-erkoelcsi-jogi-felelossege>

4. Fejezet

Materiális jogállamiság és az európai integráció erre gyakorolt hatása

4.1. A materiális jogállamiság nemzetközi és hazai értelmezései

4.1.1. Friedrich Hayek és Gustav Radbruch, a materiális felfogás

4.1.1.1. A Radbruch-i Formula relevanciája

Az természetesen kézenfekvő, hogy mivel a materiális/tartalmi vagy erős jogállamiság a formális jogállamiság által letett alapokon jött létre, úgy a formális jogállamiság számos követelményét magába fogja foglalni, ahhoz azonban további és további kritériumokat rendel, így igazolva a Tóth J. Zoltán által használt inflálódás tényét. Míg a formális jogállamiság a jogra, mint eszközre tekintett⁹⁹, addig a materiális/szubsztantív jogállam értelmezés szerint ez a politikai eszmény¹⁰⁰ a jogra nem csupán, mint társadalom-irányítási eszközre tekint –hiszen, mint láthatjuk az érzékelhetően ki van téve egy esetleg önkénynek-, hanem annak adottak olyan sajátosságai, amelynek maga a jog alkotója is alá van rendelve.¹⁰¹ Ahogy Tóth J. Zoltán is hivatkozott a Szigeti-Takács szerzőpáros egyik idézetére, úgy itt én is szükségét látom ezen megállapítások hivatkozására, miszerint „Egy jogállam- vagy joguralom-felfogás akkor válik materiálissá, amikor tartalmilag is kijelölik azokat a határokat, amelyeket a jogalkotónak nem szabad átlépnie, vagy amelyeket – éppen ellenkezőleg – meg kell haladnia”¹⁰²

Azonban felmerül a kérdés, hogy mik is ezek a határok vagy ha úgy tetszik korlátok, amelyeknek –elméletileg – a jogalkotónak is meg kellene felelni? Erre az elmúlt évtizedekben a magyar jogtudományban is több megoldás született. Azonban, mielőtt a hazai jelenkori/rendszerváltást követő megközelítéseket vizsgálnánk meg, a materialista felfogás nemzetközi kitekintése szükséges.

Úgy gondolom, hogy ennek áttekintését a materialista felfogás egyik legjelentősebb alakjával kezdjük, még pedig a már többször említett Gustav Radbruch-al és az általa a Törvényes

⁹⁹ Csink Lóránt- Schanda Balázs: Alkotmányosság. In. Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2021. p. 72.

¹⁰⁰ Le kell szögezmem, hogy bár az imént én magam is politikai eszményként hivatkoztam a jogállamiságra, azonban, ahogy arra Jakab András és Győrfi Tamás is rámutatott az Alkotmány Kommentárjában a jogállamiság nem csupán egy deklarációja az –akkor még Alkotmány- Alaptörvénynek, ellenben egy önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme megalapozza egy jogszabály alkotmányellenességét. Vö. Jakab András (szerk.): Alkotmány Kommentárja I. Századvég Kiadó. 2009. p. 156.

¹⁰¹ Lényegében ezt fogalmazta meg a 11/1992. (III.5.) AB határozat is, amely többek között azt is kimondta, hogy a közhatalom sem korlátlan. Vö.: Csink-Schanda 2021. p. 72.

¹⁰² Szigeti –Takács 2004. p. 211.

jogtalanság és törvényfeletti jog c. 1946-os művében megalkotott radbruch-i formulával, hiszen annak talán nagyobb jelentősége van napjainkban, mint azt elsőre gondolnánk.

A radbruch-i formula gyakorlatilag a pozitív joggal kapcsolatos kritikát fogalmaz meg, és visszanyúl a természetjoghoz, mivel saját álláspontját összeegyeztethetetlennek tartotta a jogpozitivizmussal.¹⁰³ Ennek fontos jelentősége volt, hiszen mint azt látni fogjuk, Carl Schmitt, a harmadik birodalom tetteivel kapcsolatos jogi és jogfilozófiai álláspontja alapvetően mondott ellent a Radbruch által leírt kereteknek. A radbruch-i formula, mint már említettem három pilléren nyugszik: *az igazságosság, a jogbiztonság és a hasznosság*, amelyeket ilyen sorrendben is hierarchizált a szerző. Vagyis, a formális jogállam felfogással ellentétben *a priori* jogi értékeket határozott meg, amelynek többlet feltételként meg kell valósulnia. Így, ahogy arra Varga Zs. András is utal, Radbruch bizonyos mértékben, de visszahozta a természetjogi felfogást, amely a mai napig jelentőséggel bír a jogtudomány és a jogfilozófia mindennapjaiban.¹⁰⁴

Az említett értékeket, vagyis az igazságot, a jogbiztonságot és a hasznosságot Radbruch együttesen „a jog eszméiként” határozza meg, azonban, annak érdekében, hogy a formula lényegét megérthessük, ezen eszmék közötti viszonyrendszert is szükséges átlátnunk, így a következőkben ezt veszem górcső alá.¹⁰⁵ A hierarchikus felépítésüket már többször említettem a dolgozat során, így azt nem ismétlen meg. Igazságosság alatt Radbruch esetében osztó igazsággal találkozunk, vagyis az arisztotelészi igazság felfogással: az egyenlőt egyenlően, az eltérőt pedig az eltérés mértéke szerint kezeljük.¹⁰⁶ Amennyiben a különböző jogi eszmék ütköznének, így például, ha a jogbiztonság és az igazságosság kollíziója valósulna meg, akkor a radbruch-i formula alapján mindaddig a jogbiztonságnak kell, hogy érvényre jusson, míg az igazságtalanság nem „nyilvánvaló”; mivel maga a jogbiztonság (a kiszámíthatóság) is az igazságosság egyfajta (korlátozott) megnyilvánulása.¹⁰⁷ Viszont, ha a tételes jogszabály oly annyira sérti az igazságosságot, hogy az ellentét „nyilvánvaló”, abban az esetben már a jogbiztonságnak kell, hogy meghátráljon az igazságossággal szemben.¹⁰⁸ Ezért nem volt Radbruch szerint jog a náci Németországban létrehozott „náci jog”, hiszen az nem fogadta el az alapvető jogokat, így az mindössze törvény lehetett, amelyet Radbruch szerint nem csak,

¹⁰³ Brian H. Bix - Robert Alexy: Radbruch's Formula and the Nature of Legal Theory. 37 Rechtstheorie 139 (2006), Elérhető: https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/236, p. 2.

¹⁰⁴ Varga Zs. 2020. p. 359.

¹⁰⁵ Tóth J. 2019. p. 203.

¹⁰⁶ Uo.

¹⁰⁷ Uo.

¹⁰⁸ Uo.

hogy meg lehetett, de meg is kellett volna tagadni, amiben a bírók felelősségét meginkább hangsúlyozta. Mivel véleménye szerint¹⁰⁹: „[a] bírói *ethosnak minden áron – a bíró élete árán is – az igazságosságra kell törekednie*”¹¹⁰

A Radbruch-i elméletet több kritika is érte, amelyek közül érdemes kiemelni a Bretter Zoltán által megfogalmazott bírálatot, amelyet a Többoldalú jogállamiság¹¹¹ című értekezésében fogalmazott meg. Ebben Bretter arra utal, hogy az említett elméletek azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy kiemelik a jogrendet a jog terrénumáról, -vagy az ő szóhasználatával a *jogi értékelhetőség köréből*- és átutalja „azt a politikai (valamint erkölcsi) szférába..”.¹¹²

4.1.1.2. Hayek elmélete

Ahogy az Alkotmány Kommentárjában Györffy Tamás és Jakab András is – véleményem szerint helyesen – úgy látják,¹¹³ hogy a Hayek által felállított teória azért is kifejezetten fontos, mivel a materiális jogállamiságot mégis képes látszólag a formalitás által teremtett keretek között tartani, mégis végeredményben arra a megállapításra jutnak, hogy a jogállamiság a legrelevánsabb biztosítékának a szabadság kell, hogy legyen, amellyel nyilvánvalóan már jelentős tartalmi követelményeket támaszt a joguralom ellenében.¹¹⁴

Elméletükben distinkciót állítanak fel a *formális* és *valódi* törvények között, melynek különbségét abban látják, hogy attól, hogy egy normát az erre felhatalmazott szerv, az erre megfelelő eljárással és keretek között alkotott meg, még nem teszi az adott normát valódi törvénné,¹¹⁵ mindössze megfelel ezen formalitásoknak. Ezen elmélet, úgy gondolom analógiát mutat a Radbruch-i formulával, mégpediglen oly módon, hogy itt is megfigyelhető ezen elméletnek is egy természetjogi vonulata, miszerint a törvényeknek, normáknak egy magasabb elvnek is meg kell felelniük, így nem lesz elegendő azt a formalitásokat betartva megalkotni.

4.1.2. Carl Schmitt liberalizmusellenes elmélete

Carl Schmitt megoldása merőben ellentmond, hovatovább tagadja azon elméleteket, amelyekről az előbbiekben –Radbruch és Hayek esetében- ejtettem szót, mivel Schmitt

¹⁰⁹ Tóth J. 2019. p. 203.

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ Bretter Zoltán: Többoldalú jogállamiság. Fundamentum. 2021/4. p. 29.

¹¹² Uo.

¹¹³ Jakab András (szerk.): Alkotmány Kommentárja I. Századvég Kiadó. 2009. p. 193.

¹¹⁴ Uo.

¹¹⁵ Uo.

szabadságellenesége konzekvensen figyelhető meg munkásságában, különösen a weimari-köztársaság ellenében megfogalmazott bírálataiban.¹¹⁶

Carl Schmittnek 1935-ös *Was Bedeutet der Streit um den »Rechts staat«?* című művében arra vállalkozott¹¹⁷, hogy eldöntse a németjogtudományban elterjedt jogállamisági vitát, hiszen ekkor már már kiegészíthette azt a Mussolini és Hitler hatalomra kerülésével szerzett tapasztalatokkal is.¹¹⁸ Schmitt azt problematizálja a német jogtudomány munkásságával kapcsolatban, hogy tautologikusan értelmezi a jogállam fogalmát, így a jogi államot a „jog nélküli állammal” hasonlítja össze, amit hol így- hol úgy nevesít¹¹⁹, hogy ezt követően megállapítsák jogállam győzelmét.¹²⁰ Azt Schmitt is elismeri, hogy az értelmezés önmagában nem téves, azonban egy teljes társadalom- és államfilozófiai elképzelésrendszer tükröződik benne.¹²¹

Így már Carl Schmitt is tematizálta azt a ma is fennálló problémát, hogy a jogállam kifejezés több különböző dolgot jelenthet, analógiát vonva a szó első tagrészéből, vagyis a jog szóból, mivel, ahogy maga a jog szó, úgy a jogállam maga is több fogalmat jelenthet.¹²²

De úgy gondolta, hogy véleménye szerint érthető, "hogy a propagandisták és a jogászok mindenféle örömmel használták a szót, hogy ellenfeleiket ellenségként rágalmazzák a jogállamiság ellenségeiként".¹²³

4.1.3. Hazai materialista felfogások a rendszerváltozást követően

Kezdetnek Tóth J. Zoltán materialista értelmezését vegyük alapul, aki szerint új követelményként jelent meg ezt követően a jogállamiság értelmezésében a fair eljárás – beleértve a független bíróságok követelményét –, a pluralizmus, a jogegyenlőség, az emberi jogok védelme, a hatalommegosztás és a demokrácia.¹²⁴ A felsorolt elemek harmonizálnak az Európai Unió Bíróságának az 1986-os Les Verts-ügyben hozott ítéletével, amiben az EUB megállapította, hogy a tagállamok is alá vannak vetve annak vizsgálatának, hogy az intézmények és jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos hagyományoknak.¹²⁵ Az EUB

¹¹⁶ Bretter 2021. p. 29

¹¹⁷ Bretter 2021. p. 30.

¹¹⁸ Uo.

¹¹⁹ Így pl.: „hatalmi állam”, „erőszakállam”, „önkényuralmi állam”, „rendőrállam”.

¹²⁰ Bretter 2021. p. 30.

¹²¹ Uo.

¹²² Pietro Costa - Danilo Zolo (szerk.): *The Rule of Law History, Theory and Criticism*. Springer. 2007. p. 5.

¹²³ Uo.

¹²⁴ Ezen elvek részletes kifejtését lásd: Tóth J. 2019. p. 203.

¹²⁵ 11 294/83. sz. „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet, EU:C:1986:166, 23. pont.

gyakorlata az előbb említett elveket tekinti a szóban forgó közös alkotmányos hagyományok elemének a jogállamiság körében.¹²⁶

A rendelkezésre álló szakirodalmat olvasva azonban más tipológiákat is találhatunk. Így például egy másik jogállam felfogást, más tartalommal határoz meg Tamás András, akinek véleménye szerint tíz jogelv képezi a jogállam fogalmát.¹²⁷ Ezen kívül szót kell emelnünk Petrétai József felfogásáról is, aki –Tamás Andrással és Tóth J. Zoltánnal ellentétben- alaptételként állítja be a Sólyom László¹²⁸ által is többször hangoztatott, de alapvetően az alkotmánybíróság határozatából származó elvet, miszerint a jogállam egyszerre ténymegállapítás és program is.¹²⁹ E megállapítás Sólyom László szerint az új (akkori) alkotmány elfogadásával kifejezte a „forradalmi” változás megtörténtét.¹³⁰ Ennek alapján Petrétai négy vonatkozását különíti el a jogállamiságnak.¹³¹ Először **a jogállam és közhatalom vonatkozásában**: 1. A hatalom nem koncentrálható 2. A törvényhozás és a végrehajtó hatalom legalább hatáskör-megosztás szintjén elkülönül 3. A bírói hatalomnak pedig ténylegesen elválasztva kell, hogy működjön a többi hatalmiágtól.¹³² Másodrészt **a jogállam és a jogalkotás vonatkozásában**: 1. A normák megismerhetősége 2. A hatálybalépésük és alkalmazásuk során megfelelő felkészülési időt biztosít, illetve a jogalkotási korlátok betartása.¹³³ Harmadrészt pedig **a jogállam és jogbiztonság vonatkozásában**: 1. A jogszabály kiszámíthatósága 2. A jogkövetkezmények előreláthatósága 3. és a szerzett jogok védelme.¹³⁴

Végül, de nem utolsó sorban szót kell ejtenünk a már többször említett Sólyom Lászlóról is, hiszen a rendszerváltozást követően az alkotmánybíróság elnökeként elvitathatatlan hatása volt a '90-es és a 2000-es évek hazai jogállam felfogására. Kezdetben a rendszerváltozást követően a jogállamiság értelmezése nem játszott központi szerepet az alkotmánybíróság gyakorlatában¹³⁵, azonban, 1991-ben, majd 1992-ben több ma is jelentős alkotmánybírósági határozat jelent meg, melynek konkrét feladata volt, hogy a normatívvá váló jogállamiság fogalmát a jogalkalmazók megfelelően tudják értelmezni. Ilyen elvi jelentőségű határozat volt például a már említett 11/1992 (III.5.) ABH, a 10/1992 (II.25.) ABH, a 9/1992 (I.30.) ABH, a

¹²⁶ Bokros Attila: A jogállamiság fogalma és a jogállamiság értékét védő eljárások az Európai Unió jogában. (Online), p. 3. Elérhető: <https://core.ac.uk/download/pdf/158846871.pdf>

¹²⁷ Varga 2020. p. 388.

¹²⁸ Uo.

¹²⁹ 11/1992. (III.5.) AB határozat

¹³⁰ Sólyom László: Documenta. Alkotmányjog. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2019 p. 619.

¹³¹ Varga 2020. p. 389.

¹³² Uo.

¹³³ Uo.

¹³⁴ Uo.

¹³⁵ Sólyom 2001. p. 686.

25/1992. (IV.30.) ABH és még hosszasan lehetne sorolni.¹³⁶ Retrospektíve már látható, hogy ha 1990-ben nem is, de „a rendszerváltással kapcsolatban az AB két kulcsfogalma a legalitás és a jogállamiság”¹³⁷ lett. Ebből nyilvánvalóan következtethetünk arra, hogy Sólyom László még Petrétei jogállam felfogásánál is erőteljesebben fog hagyatkozni az alkotmánybíróság gyakorlatára, ahogy arra Varga Zs. András is rámutatott.¹³⁸ Sólyom a jogállamiság három sajátosságát állapította meg¹³⁹:

A. A rendszerváltozás a legalitás talaján zajlott, vagyis a korábban meghozott törvényeket is az új Alkotmány szabályaihoz mérten kell megítélni,¹⁴⁰

B. Alapvető fogalmi eleme a jogbiztonság, mivel az AB is kezdettől fogva együtt említette és így állandósult a szófordulat¹⁴¹

C. A jogállamot nem lehet jogállam ellenében megvalósítani¹⁴²

Ezen rész befejezéseként szükséges megemlítenem talán a témával kapcsolatos egyedüli, általánosan elfogadott azon tézist, hogy a materiális jogállamiság fogalmi eleme a jogalkotó jog alá rendeltsége, azonban, ahogy arra Csink Lóránt és Schanda Balázs is rámutat, arra már eltérő iskolák alakultak ki, hogy ez a gyakorlat miként tud érvényesülni.¹⁴³ A jogalkotó jog alá rendeltségét valósítja meg, részben, de nem egészen már korábban részletesen kifejtett jogállam-felfogásbéli ellentétek –így a rule of law, a rechtsstat vagy az état de droit-, de nem teljesen. Mivel ezen túlmenően, itt is felmerül a hatalom koncentráció elvéből fakadó azon probléma, miszerint a hatalmiágak elválasztásának elve pro forma megvalósul, sőt még az intézményi keretek is biztosítva vannak hozzá, azonban az ellenőrzési feladatokat is ellátó hatalmi ágak között fennáll egy hierarchikus viszony, amelynek következtében sérülhet, illetve sérül, mind a fékek és ellensúlyok rendszere, mind pedig a hatalommegosztás elve. Hiszen, amennyiben a hatalom egy intézményben központosul, és nincsen olyan szerv, ami ne lenne alárendelve az adott hatalmat jelképező vagy azzal rendelkező intézménynek, akkor nem tudnak megvalósulni azok a fékek és ellensúlyok, amelyek korlátját tudják szabni a hatalomnak. Így például a végrehajtó hatalmat (a kormányt) elméletileg ellenőrzi a törvényhozó hatalom (az

¹³⁶ Ezek csoportosítására lásd: Sólyom 2001. p. 687.

¹³⁷ Sólyom 2001. p. 686.

¹³⁸ Varga 2020. p. 389.

¹³⁹ Uo.

¹⁴⁰ Sólyom 2001. p. 687.

¹⁴¹ Uo.

¹⁴² Sólyom 2001. p. 688.

¹⁴³ Csink-Schanda 2021. p. 72.

országgyűlés), azonban miképpen és milyen eszközökkel tudja ezt megtenni a politikai gyakorlatban parlamenti kisebbségben lévő csoport.

II.rész: A jogállamiság felfogása napjainkban: értékrend vagy politikai termék?

1. Fejezet

A jogállam és az Európai Unió

Mint ismert, az európai integráció szükségességére a II. világháborút követően keletkezett igény, hiszen mindaddig európai identitás, mint olyan nem létezett,¹⁴⁴ így gyakorlatilag az ezt követő évtizedeket erőltetett analógiával, de egybe lehet venni a nacionalizmus 19. századi terjedésével, hiszen akkoriban még a nemzeti öntudat nem alakult ki. Ennek következtében a globalizmus egy fajta furcsa nacionalizmusa kezdett kialakulni az európai integráció igényének elterjedésével. Mivel nem volt közös öntudat/identitás, ezért az egyetlen közös ponthoz nyúltak, a közös gazdasági érdekekhez, amely nem sokkal később a Schuman-terv keretében az ESZAK-ban valósult meg.¹⁴⁵

Az alapító szerződések tekintetében azt láthatjuk, hogy a jogállamiság követelménye mindössze csak 1997-ben jelent meg az Amszterdami szerződésben.¹⁴⁶ Így azt megelőzően nem jelentek meg, ilyen és ehhez hasonló elvi tételek (mint pl. a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és a jogállamiság). Ennek következtében, a jogállamiság uniós értelmezés(ei)-ről is, ezen szerződést követően beszélhetünk.

Retrospektíve, úgy gondolom, hogy szerződés alkotói az akkor kezdődő demokratikus folyamatok térnyerésére tekintettel foglalták bele több más fontos princípium mellett a jogállamiságot, hiszen az akkori tagállamokban ezen elvek –bár minden bizonnyal az inflációs hatás miatt más tartalommal - többé-kevésbé már rendszer szinten érvényesültek.¹⁴⁷

A jogállamiság, mint alapeszménynek az érvényesülésére többnyire minden tagállam törekszik¹⁴⁸, és ezért itt merül fel a jogállamiság által biztosított keretek egyik legnagyobb

¹⁴⁴ Sulyok Márton: *Compromise(d)? Perspectives of the Rule of Law in the European Union*. 2021. p. 207.

¹⁴⁵ Sulyok 2021. uo.

¹⁴⁶ Bokros p.4.

¹⁴⁷ Vö.: az EU közös alkotmányos hagyományai. Ahogy Sulyok Tamás egy, a *Europe Direct* Szeged, 2022. december 2-i, „” című kerekasztal beszélgetésén is hangsúlyozta, helyesebb a közös alkotmányos hagyományok kifejezés alkalmazása, mivel az örökség feltételezné, hogy az örökhagyó –a tagállamok- már nem élnek. Valamint Vö. Fejes Zsuzsanna: *Az Európai Unió államtani jellege*. In: *Acta Universitatis Szegediensis : forum : acta juridica et politica*, (4) 1. pp. 55-67. (2014)

¹⁴⁸ Igaz ugyan, hogy Törökország nem EU-s tagállam, azonban példaként tud szolgálni ennek az ellenkezőjére, mégpedig arra, hogy nem mindenki számára fontosak ezen eszmények, elvek tiszteletben tartása. Törökország

nehézsége, még pedig az, hogy ezen tagállamok eltérő alkotmány-és jogtörténete miképpen hozhatók egy tető alá, ezen fogalom körül. Így hát, ahogy arra Blutman László is utal¹⁴⁹, az uniónak mindössze egy minimalista felfogás adta keretek között van lehetősége meghatározni a jogállamiság elvét.¹⁵⁰ Ezt a jogrendszerek közötti eltérést az EUB is észlelte, ezért a mai napig nagyon megfontoltan próbál járni a jogállamisággal kapcsolatos ügyekben.¹⁵¹ Az azonban megfigyelhető, hogy vannak elemek, amelyeket nyilvánvalóan fontos tartalmi pontnak feltételez, így a hatalmi ágak elválasztását –ami mondjuk a rule of law-val alapvetően ellentétes elvitétel-.¹⁵²

1.1. Az Európai Unió hatásköri megoszlása

Annak érdekében, hogy az uniós jogállam felfogást, illetve annak kikényszeríthetőségét és annak problematikáit megfelelően megérthessük, röviden át kell tekintenünk, hogy milyen területekre terjed ki az EU hatásköre, továbbá említést kell tennünk az EUB által kimunkált „implied powers”, azaz a beleértett hatáskörök nevezetű jogintézményről is

Pontos meghatározása a hatáskörök uniós és tagállami megoszlásának -alapító szerződési szinten- nem volt egészen a Lisszaboni Szerződésig, így alapvetően innen kezdve tudjuk annak differenciálását vizsgálni.¹⁵³ A hatáskör alatt azt értjük, ami valamilyen felhatalmazást biztosít az EU vagy éppen a tagállamok számára, bizonyos jogszabályok elfogadására, döntés meghozatalára vagy éppen ezek végrehajtására.¹⁵⁴

A hatáskörök között megkülönböztetünk vertikális¹⁵⁵ és horizontális¹⁵⁶ jellegű hatásköröket. Ezen túlmenően vannak mind az EU-nak, mind a tagállamoknak kizárólagos és közös hatásköreik, illetve jelen van még az EU összehangoló és kiegészítő hatásköreit magában foglaló terület.¹⁵⁷ (A hatáskörök más típusú felosztásának ismertetésétől, illetve a hatáskörök részletes vizsgálatától azok szükségességének hiányában jelen dolgozatban eltekintek.)¹⁵⁸

jelenlegi elnöke korábban úgy nyilatkozott a demokráciáról, hogy az „Olyan mint a villamos. Addig utazol rajta, amíg meg nem érkezel, és aztán kiszállsz.” Lásd: Jakab 2022. p. 35.)

¹⁴⁹ Blutman 2021. p. 2.

¹⁵⁰ Uo.

¹⁵¹ Uo.

¹⁵² Uo.

¹⁵³ Kende Tamás-Szücs Tamás-Jeney Petra: Európai közjog és politika. Wolters Kluwer Hungary. 2018. p. 197.

¹⁵⁴ Kende-Szücs-Jeney 2018. p. 199.

¹⁵⁵ Az unió és a tagállamok közötti megoszlás. Lásd: Kende-Szücs-Jeney 2018. p. 199.)

¹⁵⁶ Lényege, hogy az uniós intézmények közül melyiknek van joga eljárni. (Uo.)

¹⁵⁷ Kende-Szücs-Jeney 2018. p. 200.

¹⁵⁸ Vö. Kende-Szücs-Jeney 2018. pp. 195-232., Gombos Katalin: Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai. Wolters Kluwer Hungary. 2017. pp. 179-190.

Az EU kizárólagos hatáskörébe a tagállamok által az alapító szerződésekben meghatározott területeken, az azokban meghatározott mértékben történő lemondás folytán tartoznak esetkörök.¹⁵⁹ Az EUMSZ 5. cikke kifejezetten le is írja, hogy az át nem ruházott hatáskörök a tagállamoknál maradnak¹⁶⁰, amely rezonál a 4. cikkel is, amely szintén kimondja, hogy „az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.”¹⁶¹ Az uniós hatáskörhöz tartozó területek jelenleg a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euro, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében és a közös kereskedelempolitika.¹⁶²

Míg az EU kizárólagos hatáskörei esetén, találunk taxatív felsorolást, addig a megosztott hatáskörök esetében mindössze a főbb területeket nevesíti az EUMSZ. 4. cikk (2), mint pl. a belső piac, a szociálpolitikának a szerződésben meghatározott vonatkozásai, stb. Ez a példálózó jelleg így arra utal, hogy a megosztott hatáskörök terjedelme összességben egzakt módon nem feltétlenül meghatározható. Azonban a megosztott hatáskörök esetében fontos megjegyezni, hogy ebben az esetben párhuzamosan mind az EU, mind a tagállam hatásköre is megállapítható, a jövőre nézve pedig a tagállam szabályozási körébe tartozik, amíg az EU nem gyakorolja sajátjaként. Azaz, ha az EU azt gyakorolta, akkor a tagállam hatásköre elenyészik.

A fentiek részletes tárgyalása azonban túlnyúlna mind a dolgozat, mind az alkotmányjog keretein, így végezetül a beleértett hatáskörökről kell szót ejtenem mivel témám szempontjából ennek lesz talán az egyik legnagyobb jelentősége.

Ebben az esetben arról van szó, hogy ha az EU-nak valamely ügyben a kifejezett hatásköre megállapítható, abból további – adott esetben az alapító szerződésekben nem kifejezetten biztosított - jogosultságok is levezethetők, így pl. további hatáskörök is.¹⁶³ Ezt több ügyben is megállapította az EUB, így pl. az ERTA-ügyben¹⁶⁴ és a Kramer-ügyben¹⁶⁵. A Fédéchar-ügyben¹⁶⁶ azt is kimondta az EUB, hogy a szerződés céljaiból is következhet a hatáskörök

¹⁵⁹ Ün. hatáskör-átruházás.

¹⁶⁰ Vagyis, az EU-nak minden intézkedését vissza kell, hogy tudja vezetni egy alapító szerződés valamely rendelkezésére. Lásd: Kende-Szücs-Jeney 2018. p. 201.

¹⁶¹ Uo.

¹⁶² Kende-Szücs-Jeney 2018. p. 213.

¹⁶³ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2020. p. 172.

¹⁶⁴ C-22/70. sz. ügy ERTA (1971) ECR

¹⁶⁵ C-6/76. sz. ügy: Kramer (1976) ECR 1279

¹⁶⁶ C-8/55. sz. ügy: Fédéchar (1955-56) ECR 291. Ebben az esetben az volt a kérdés, hogy az ESZAK Főhatóságának van-e szén-árszabályozási jogköre olyan feltételek mellett, melyről az ESZAK –szerződés kifejezetten nem rendelkezett. Vö.: Blutman 2020. p. 172.

szélesebb értelmezése. Azonban, véleményem szerint ezzel felmerül egy olyan probléma, hogy az EU ultra vires hatáskör értelmezése következtében, adott esetben minden területen a saját akaratát érvényesítheti.

1.2. A jogállam uniós jogi tartalma

1.2.1. *Blutman László negatív oldali megközelítése*

Amennyiben vizsgálódásunk tárgya egy uniós alapelv vagy éppen politikai eszmény tartalmának vizsgálata, akkor azt olyan intézmények gyakorlata alapján tehetjük meg, mint az EUB vagy éppen a Bizottság.

Blutman megállapítása szerint az Amszterdami szerződésből következik, hogy egy negatív oldali megközelítésből látszódik, mi nem lesz alkotóeleme a jogállamiság fogalmának, így nem tartalmi elem sem a szabadság, sem a demokrácia, hiszen azokat az említett 1997-es szerződésszöveg külön értéként rögzítette, ami viszont így olyan értelmezésnek is tere adhat, ami lehetővé teszi, hogy létezhet adott esetben nem szabadságpárti és antidemokratikus jogállamiság is.¹⁶⁷ Ugyanezzel a problémával találkozunk Blutman szerint az emberi jogok általános tiszteletben tartása esetén is.¹⁶⁸ Blutman példaként említi a C-263/14, Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítéletet, különösen is annak 47. pontját.¹⁶⁹ Hasonlóképpen, úgy látja a fair jogalkotás követelménye sem tartozik a jogállam fogalomhoz.¹⁷⁰

Ezt a fajta felfogást tisztázta később az EP és Tanács (EU) 2020/2092 rendelete, amelynek a fogalom meghatározásainak 2. cikke –ahol a jogállamiságnak a fogalmát határozták meg– leszögezték, hogy „A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni”.

De többek között az is a kiolvasható a rendeletről, hogy „A jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának

¹⁶⁷ Blutman 2021. p. 5.

¹⁶⁸ Uo.

¹⁶⁹ Uo.

¹⁷⁰ Uo.

elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét.”.¹⁷¹ Blutman további megállapítása, hogy az EUB gyakorlata alapján azt figyelhetjük meg, hogy az a jogállamiságot nem kötötte kifejezetten össze a jogalkotási folyamat ilyen feltételeivel.¹⁷²

Nem tudok egyetérteni Blutman fenti megállapításaival, mivel véleményem szerint ezen elveket – még ha el is fogadnánk ezt az értelmezést és nem vennénk a jogállamiság tartalmi elemeinek –, akkor is ezen elveknek feltételezniük kell egymás fennállását, így nem gondolom, hogy létezhet pl. antidemokratikus jogállam. Mindemellett azzal sem tudok egyetérteni, hogy az Európai Bíróság ne kötötte volna össze a jogalkotás tisztességes voltát a jogállamisággal, hiszen például a jogközösség kifejezést először használó *Les Verts*-ügyben az Európai Bíróság pontosan azt állapította meg, hogy a tagállamok is alá vannak vetve annak vizsgálatának, hogy az intézmények és jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos hagyományoknak.¹⁷³ Így, mivel a jogállamiság alkotmányos hagyományaink szerves részét képezi, a jogalkotásnak meg kell, hogy feleljen ezen alapvető kötelezettségének, nevezetesen annak, hogy az általa létrehozott jogszabályok feleljenek meg a jogállamiság követelményeinek.

1.2.2. A tartalmi elemek

Az egyik fontos forrás, ami alapján belátást kaphatunk arra, hogy miképpen is értelmezi az Unió a jogállamiságot, a már említett 2020/2092 rendelet, illetve a Bizottság többször idézett 2014-es jogállamisági kerete,¹⁷⁴ a jogállamisági jelentések,¹⁷⁵ a 7. cikkely szerinti eljárás, és a jogállamisági mechanizmus. A következőkben ezen dokumentumok tartalmán keresztül kísérel meg bemutatni a jogállamiság jelenlegi uniós értelmezését, vagy éppen annak lehetőségeit.

1.2.2.1. A 7.cikkely szerinti eljárás

Az EUSZ 7. cikkelyének elsődleges célja, a korábban már említett uniós értékek betartásának, illetve betartatásának biztosítása.¹⁷⁶ A 7. cikkely több eljárást foglal magában. Első bekezdése meghatározza, hogy mely intézmények, így a pl. Tanács vagy az EP milyen javaslata alapján, és kinek az egyetértésével lehet megállapítani, hogy fennáll a 2.cikkben meghatározott értékek

¹⁷¹ Európai Parlament és Tanács (EU) 2020/2092 rendelete.

¹⁷² Blutman 2021. p. 5.

¹⁷³ 11 294/83. sz. „*Les Verts*” kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet, EU:C:1986:166, 23. pont.

¹⁷⁴ Blutman 2021. p. 6.

¹⁷⁵ Pl. Tavares-jelentés, Sargentini-jelentés, illetve a Bizottság által készített 2020-as, 2021-es, illetve 2022-es jogállamisági jelentés. (A jelentések szövege elérhető az Európai Parlament, illetve az Európai Bizottság hivatalos weboldalán.)

¹⁷⁶ EUSZ. 7.cikk (1) bek.

egyértelmű veszélye. Valamint arról is rendelkezik, hogy a megállapítást megelőzően a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. Második bekezdése alapján a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság javaslata alapján a Tanács megállapítja, hogy a EUSZ 2. cikkében foglalt értékek az adott országban ténylegesen sérültek-e. A Tanácsnak ilyenkor egyhangúlag kell döntést hoznia és szükség van az EP hozzájárulására is. A 7. cikk harmadik bekezdése már a konkrét szankciókról rendelkezik, amely végső soron a tanácsi szavazati jog felfüggesztését is jelentheti.¹⁷⁷

1.2.2.2. A Jogállamisági-jelentések, illetve azok előzményei

A jogállamisági jelentés kialakítását és az uniós jogállamisági vita előtérbe kerülését az EU néhány tagállamában - így különösen Magyarországon és Lengyelországban - kialakult rendszerszinten megjelenő problémák hívták életre.¹⁷⁸ Ezen részterületek feltárására és vizsgálatára, mint eszköz született meg a jogállamisági jelentés. A jogállamisági jelentések között mára a legnagyobb jelentősége az éves jogállamisági jelentésnek lett, amelyről a következő alfejezetben a jogállamisági mechanizmus keretében fogok részletesen szót ejteni, annak okán, hogy ezen mechanizmus hozta azt létre. Azonban ezt megelőzte több másik jogállamisággal kapcsolatos jelentés is. Az egyik legelső ilyen a Tavares-jelentés volt, amely szintén a hazánkban zajló folyamatokkal kapcsolatos szkepszist fejtett ki és problematizálta a hazai jogalkotás új hullámát, de itt említhetjük még az itthon nagy port kavart Sargentini-jelentést is. Közös pontja ezen jelentéseknek, hogy e két a jelentést EP képviselők nyújtották be az EP számára, így ezzel úgy gondolom elkövették azt hibát, hogy a jogállamiságot egy politikai mátrixba mozdították ki -mivel az EP egy politikai intézmény-, ahelyett, hogy a felmerült problémákat a jog területén orvosolták volna. Lényegében ez az origója a kialakult problémakörnek.

Ezt követően az EU érzékelve ezt a problémát és sajátos módon reagálni kívánt végbement folyamatokra, így megpróbálta jogi útra terelni – nem sok sikerrel - a jogállamiságot és létrehozta a jogállamisági mechanizmust.

1.2.2.3. A jogállamisági mechanizmus

A jogállamisági mechanizmus nem sokkal a 7. cikkely szerinti eljárás megindítását követően jelent meg az uniós jogrendben, azonban attól –elméletileg- elszeparáltan. Ebből viszont

¹⁷⁷Az EP által kiadott közlemény, 2018. 09. 12-én (20180222STO98434) Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/a-jogallamisag-helyzete-a-tagallamokban-es-a-hires-7-cikk>

¹⁷⁸ Érttem ezalatt, hogy az elmúlt években végbement folyamatok következtében, több jogállamiság- és demokrácia-index is azt mutatja, hogy Magyarország nem tekinthető jól működő demokráciának. Vö.: Jakab: 2022)

következik az is, hogy ez az eljárás többről is szól, mint maga a 7.cikkely szerinti eljárás. A Bizottság álláspontja szerint a jogállamisági mechanizmus egyik fő célja az, hogy ezáltal tudja ösztönözni az intézményközi együttműködést, továbbá minden uniós intézményt sarkalljon arra, hogy saját intézményi szerepének és keretében megfelelően járuljon hozzá ahhoz.¹⁷⁹ Az EP és a Tanács régóta kiemelt érdeklődést tanúsít a jogállamiság iránt, ezért a Bizottság a nemzeti parlamenteket és a nemzeti hatóságokat is felkérte, hogy vitassák meg a jelentést, és arra ösztönöz minden nemzeti és uniós szintű érdekeltet, hogy vegyenek részt a folyamatban.

A Bizottság a jogállamisági mechanizmussal a jogállamisági eszköztárat tovább fejlesztette. A mechanizmus alapvetően a fentebb már ismertetett a jogállamisági jelentésen alapul.¹⁸⁰ Amely jelentésben a tagállamokban vizsgálták az *igazságszolgáltatási rendszert*, az *anti-korrupciós keretszabályozásokat*, a *média pluralizmust* és a *sajtószabadságot*, illetve más intézményi kérdéseket, amelyek összekapcsolódnak a *fékek és egyensúlyok rendszerével*.¹⁸¹ Azonban a megvalósításban túlzott jelentősége lett bizonyos tagállamok szerint a politikai akarat kikényszeríthetőségének, aminek következtében a jogállamiság is politikai színezetet kapott. Itt főleg a már sokat említett magyar, illetve lengyel kormányt kell kiemelni, mivel az ő kritikájuk volt Európa szerte talán a lehangosabb. Érvelésük szerint ezzel az unió saját maga kíván beavatkozni a tagállamok belpolitikájába, belügyeibe, adott esetben ezáltal saját politikai, hatalmi térrénumának kereteit növelni. Ezt a folyamatot a szakirodalom lopakodó föderalizmusnak titulálja, amely kétségtelenül jelentős hatást gyakorol napjainkban is az európai politikára.

Bár osztom azon felvetés legitimációját, hogy a jogállamiság egy politikai eszmény, azonban annak politikával való ilyen módon történő összemosása magát elvet sérti, amely princípium lehetőséget biztosít arra, hogy a politika megmaradhasson a demokratikus keretek között. Ez az eszmény, amely mindennapjaink alapvető megérzéseinek, gondolatainak (és, hogy annak hangot is adhassunk) is kereteket biztosít, a változtatásra való akaratunknak ad lehetőséget. Ezért is veszélyes ennek az elvnek a ledegradálása, lezüllesztése, hiszen pont ennek a kölcsönösen tiszteletben tartandó eszménynek a háttérbeszorulását eredményezi, így kialakítva

¹⁷⁹ Az Európai Bizottság Mi a jogállamisági mechanizmus? c. összefoglalója (Online). Elérhető: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu

¹⁸⁰ Sulyok 2021. p. 220.

¹⁸¹ Uo.

a Sulyok Márton által is jelzett elnyomó rendszerek hatalomra kerülését, vagy hatalmon maradását.¹⁸²

Ami pedig a jogállamisági jelentést illeti, 2022-ben már megjelent a jelentés, amiben továbbra is rendszerszintű problémákra hívja fel a figyelmet az unió a magyarországi jogállamisággal kapcsolatban, amelyekből néhányat meg kívánok említeni. Először is, a már korábban is említett problémák közül fenntartja a jogállamisági normák megsértését a bírói függetlenség tekintetében, mivel érvelésük szerint továbbra sem foglalkoztak a korábban megnevezett akadályokkal, vagyis az OBT-t és az OBH elnökét érintő kritikákkal kapcsolatban.¹⁸³ Új problémaként jelent meg többek között a jelentésben a Kúria elnökének megválasztására vonatkozó szabályok megváltoztatása, illetve a bírói kinevezésekkel és előléptetésekkkel, az ügyelosztással, valamint a bírónak és bírósági vezetőknek adható jutalmakkal kapcsolatos, mérlegelésen alapuló döntések lehetősége.¹⁸⁴

1.2.2.4. A kondicionalitási rendelet

A kondicionalitási rendelet alatt az EP és a Tanácsnak az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092 rendeletéről kívánok néhány szót, gondolatot megosztani, mivel ez a harmadik féle eljárás hazánkkal szemben, ami a jogállamiság címszó alatt folyik. Hiszen a 2020. december 16-án kihirdetett rendelet központi eleme az volt, hogy összekösse a költségvetési forrásokat a jogállamiság kérdéskörével.¹⁸⁵ A rendeletet eredetileg az EU pandémiás válság utáni helyreállítási csomagjának részeként dolgozták ki, hogy megvédje az uniós költségvetést az azt érhető sérelmekről, csalásokról.¹⁸⁶ Azonba végül, alkalmazására csak azt követően került sor, hogy megoldottak több különböző jogi, politikai és bürokratikus ellentétet, amelynek keretében az Európai Bíróság 2022. február 6-án végül ki is zárta az érvényességével kapcsolatos kétségeket. Bár a rendelet hatásáról, hatályáról és jogi természetéről heves viták folytak, a Bíróság ítéletei és az iránymutatásnak az Európai Bizottság általi 2022. március 2-i elfogadása most már feltétel nélkül megerősítette a kondicionalitási rendelet szerinti eljárás alkalmazását mind Lengyelországgal, mind pedig Magyarországgal szemben.¹⁸⁷

¹⁸² Uo.

¹⁸³ 2022. évi jogállamisági jelentés: p. 1.

¹⁸⁴ Uo.

¹⁸⁵ Gát 2021. p. 125.

¹⁸⁶ Cseres Kati-Michael Borgers: Competition and Conditionality The missing piece of the puzzle in the case of Hungary?. (Online - 2022. 06. 02.). Elérhető: <https://verfassungsblog.de/competition-and-conditionality/> .

¹⁸⁷ Vö.: Cseres-Borgers 2022.

Az eljárás értelmezése azonban nehézkesnek bizonyult, így arra kétféle megközelítés alakult ki.¹⁸⁸ Az egyik értelmezés szerint a kondicionalitás célja a „jogállamisági politika”¹⁸⁹ egy szankciós eszközként történő felhasználása, míg a másik értelmezés szerint az uniós költségvetés védelmező eszközről beszélünk.¹⁹⁰ Vagyis két eljárási cél kezdett kialakulni, az egyik oldalon az EP álláspontja szerint rendelet célja a jogállamiság elvének védelme az uniós költségvetés védelmén keresztül, míg a másik oldalon a Tanács szerint az uniós költségvetés védelme a jogállamiság védelmén keresztül kellene, hogy megvalósuljon.¹⁹¹

A Tanács a Jogi Szolgálatának kérte ki a véleményét, akiknek érvelése arra mutatott rá, hogy a kondicionalitási mechanizmusról szóló rendeletnek nem lehet ugyanaz a célja, mint az EUSZ 7. cikkely szerinti eljárásnak.¹⁹² A Tanács Jogi Szolgálatára továbbá arra hívta fel a figyelmet, hogy a rendeletnek biztosítania kell, egyrészt azt, hogy a jogállamiság elvének megsértése egyértelműen azonosítható legyen, illetve konkrét és nyomon követhető hatással legyen az uniós költségvetés végrehajtására, lehetővé téve a Bizottság számára, hogy komoly és ésszerű bizonyítási elemekkel bizonyítani tudja az ilyen jogsértés költségvetési hatását.¹⁹³ Vagyis, a Tanács szerint, a jogsértés pénzügyi következményeit az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatásának súlyossága alapján kell kiszámítani, nem pedig kizárólag a jogállamiság megsértésének súlyossága alapján.¹⁹⁴ Azaz, a Tanács az Unió költségvetését védő eszközként fogná fel, ezáltal az eddigi eljárásoktól független lenne, így az nem az esetleges politikai és pénzügyi nyomásgyakorlásra lehetne használni, hanem mindösszesen költségvetés hátrányára elkövetett jogsértések szankcionálására lenne alkalmas.¹⁹⁵

Mivel az általános jogállamiságot ért sérelmek megállapítása nem lenne elegendő, mivel azt is bizonyítani kellene, hogy ezek a sérelmek milyen negatív hatást gyakoroltak az uniós költségvetésére, ennek hiányában nem szankcionálható.¹⁹⁶

¹⁸⁸ Gát 2021. p.125.

¹⁸⁹ Uo.

¹⁹⁰ Uo.

¹⁹¹ Aleksejs Dimitrovs-Hubertus Droste: Conditionality Mechanism: What's In It?. (Online - 2020. 12. 30.). Elérhető: <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>

¹⁹² Dimitrovs-Droste 2020.

¹⁹³ Dimitrovs-Droste 2020.

¹⁹⁴ Dimitrovs-Droste 2020.

¹⁹⁵ Gát 2021. p. 126.

¹⁹⁶ Uo.

Ezzel szemben az EP merőben más álláspontot képviselt a kérdésben. Nem osztották a Tanácsnak az 7. cikkely lex specialis jellegét, mivel érvelésük szerint jogállamiság védelmét tágabb értelemben kellene kezelni.¹⁹⁷ Az EP célja ezzel az lehetett, hogy amennyiben valamely jogállamisági eljárás keretében megállapítható egy tagállam nem jogállami jellege vagy annak sérelme, akkor az ő általuk preferált módon létrejövő rendelet értelmében, arra hivatkozva vonhatnak meg forrásokat egy adott tagállamtól.¹⁹⁸ Vagyis, ahogy Gát Ákos Bence rámutat „költségvetési kondicionalitás ebben az értelemben a már létező jogállamisági eljárásokat egészíti kipénzügyi kényszerítő eszközként.”¹⁹⁹

Ennek az ellentétnek az lett a következménye, hogy egy köztes megállapodás alapján lett megszövegezve a rendelet, amely magába foglalta a Tanács jogi megalapozottságát, de megjelenik benne az EP által képviselt radikálisabb értelmezés is.²⁰⁰ Továbbá a rendelet 3. cikkében megneveztek néhány, olyan potenciális jogállamiságot sértő magatartást, amelynek célja ennek a nem elhanyagolható részben dogmatikai kérdésnek az értelmezését segítette volna.

Így egy olyan eljárás deklaráltak, amely érvelésük szerint jogállam megsértésének azonosítása során a Bizottság részéről alapos minőségi értékelést igényel, vagyis annak objektívnak, pártatlannak és tisztességesnek kell lennie.²⁰¹ Ennek során minden hozzáférhető –releváns- információt be kell szerezni a különböző intézményektől. Így pl. az Unió Bíróságának az ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, jogállamisági jelentéseket, és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytáblát, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és adott esetben az Európai Ügyészség jelentéseit. Valamint a releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok is közreműködhetnek e során, így a már említett GRECO és Velencei Bizottság, illetve az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózatát és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatát – következtetéseit és ajánlásait, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrzőlistáját.

Ennek a rendeletnek további relevanciájáról is szót kell ejtenem, mivel ezen rendelet határozza meg normatíve a jogállamiság fogalmát, amely így rendelkezik róla:

A jogállamiság az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós érték. A jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és

¹⁹⁷ Dimitrovs-Droste 2020.

¹⁹⁸ Gát. 2021.p. 126.

¹⁹⁹ Uo..

²⁰⁰ Dimitrovs-Droste 2020.

²⁰¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2020/2092. sz. rendeletének 16. pontja.

pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni;

III. rész: Konklúzió a jogállamiság jövőjét és definiálhatóságát érintően

Bár dolgozatomhoz, annak kezdetén azzal a kutatási előfeltevéssel láttam neki, hogy a szakirodalom segítségével bizonyítani próbálom, hogy a közös uniós jogállamisági definíció lehetőségét vitató narratíváktól eltérően -ahogy annak a dolgozat során többször is a hangot adtam- létezhet egy univerzálisan is alkalmazható, vagy legalábbis egy európai kultúrkörben elfogadható normatív szövege. Úgy gondolom maga a fogalommeghatározás²⁰², amelyet megalkotott az EU, alkalmas arra, hogy a jogállamiságot egy a tagállamokon átívelő, univerzálisan alkalmazandó alapelvvé, egyszersmind értékke tegye. Én magam is a kutatásom kezdetén politikai kérdésként fogtam fel a jogállamiság kérdését, azonban minél inkább elmerültem a különböző elméletek tartalmában, értelmezési különbözőségeiben, úgy alakult ki nekem is egy sajátos értelmezésem azzal kapcsolatban, hogy mi a jogállamiság, és adott esetben milyen eszközökkel lehetne biztosítani annak érvényesülését az unió valamennyi tagállamában.

Témám, így pedig dolgozatom végéhez érvén három fontos megállapítást szeretnék tenni, amelyben a kutatásom leglényegesebb konklúzióit foglalom össze.

Az EU-t, bár szerintem is rengeteg kritikával lehet illetni, sőt egyenesen azt gondolom szükséges is, azonban sok tekintetben, annak jogállamisági értelmezésével korrelál a saját véleményem. Azonban, ahogy próbáltam megérteni az EU jogállamiságra vonatkozó szabályozási rendszerét, az egyre nagyobb számú és típusú eljárást, illetve ezek egymással való kapcsolatát, Sólyom László és a rendszerváltozást követő Alkotmánybíróság gondolatai fogalmazódtak meg bennem. Eszerint „a jogállamot nem lehet jogállam ellenében megvalósítani.”²⁰³

Úgy gondolom a jogállamiság hazai helyzete – ahogyan arra az unió több jogállamisági jelentése is rámutatott – számos tekintetben súlyosan sérült az elmúlt években. Ahogyan azonban ma már a talio elvet, azaz szemet szemért, fogat fogért elvet sem tartjuk megfelelő eljárásnak a büntető ügyek tekintetében, úgy az uniónak, bármilyen okból is tenné azt, nem megengedhető, hogy olyan elveket sértsen meg a különböző szankcióval járó eljárásaival, amelyeket tagállamain éppen számon kíván kérni. Márpedig a különböző jogállamisággal kapcsolatos eljárások tekintetében néha mintha az uniót képviselők is összezavarodnának, hogy

²⁰² Az Európai Parlament és a Tanács 2020/2092. sz. rendeletének 2. cikk a) pontja.

²⁰³ Sólyom 2001. p. 688.

mikor, melyikkel kapcsolatban szólnak meg éppen vagy mi alapján kívánják kikényszeríteni az adott jogkövető magatartást. Így például a jogállamisági mechanizmus keretében a Bizottság olyan problematikus vagy nem megfelelő területeken ad tanácsokat a tagállamok számára azzal kapcsolatban, hogy milyen módon kellene szerinte helyesen eljárni. Ezzel a procedúrával azonban, ahogy említettem olyan területekre terjeszti ki a hatásköri térképet, mint pl. igazságszolgáltatás, amely területre az alapító szerződések sem adnak felhatalmazást. Ezekre a területekre való uniós hatáskör kiterjesztésre azonban –jelenleg- nincsen megfelelő politikai és jogi felhatalmazás. A tagállamoknak ezért is szükséges kritikusan figyelnie a jelenlegi eseményeket, mert bár az EU jelenleg egy fontos ügyben (a jogállamiság megfelelő keretek közé szorítása) próbál kikényszeríteni –politikai és pénzügyi szankciók útján – bizonyos normákat. Mindeközben az implied powers –azaz a beleértett hatáskör szerinti értelmezés segítségével- a szakirodalomban lopakodó föderalizmusként ismert eljárás/technikát vehetjük észre, amely az EU olyan hatáskör bővítésének alapozza meg az utat, amelyekre az alapító szerződések egyike sem biztosít lehetőséget számára. Ez pedig sérti a jogbiztonság elvét, ami azonban jogállamiság egyik legrégebbi és egyben legfontosabb alapelve, tartalmi eleme, sőt, talán az egyik egyetlen olyan eleme annak, amelyet univerzálisan sem kérdőjelez meg senki. Ezért úgy gondolom ezen eljárások kritikai narratívában való szemlélése minden tagállam szempontjából fontos, sőt tanulságos.

Második megállapításom arra a tapasztalásomra vonatkozik, hogy az a folyamat melynek keretében a különböző érdekcsoportok a jogállamiságnak politikai színezetet biztosítanak, sőt egyenesen a saját programjuknak tartják azt, egy meglehetősen kockázatos eljárás. Félreértelmezése magának a politikai eszménynek is, mivel a jogállamiság érvényesülése mindenki, a teljes társadalom közös érdeke, nem pedig egy politikai program. Továbbá ezen folyamat –a jogállamiság privatizációja- előre be nem látható következményekkel járhat, mivel a jogállamiság minden jogrendszernek az egyik legfontosabb politikai eszménye, értéke és alapelve kellene, hogy legyen.

Végezetül pedig, a tudomány felelősségéről kívánok néhány szót szólni, mivel a jogállamot, mint egy alapvetően alkotmányjogi fogalmat mindig a jog oldaláról kellene megközelíteni, így a jogtudománynak –közös érdekünk és értékeink fenntartásához vissza kell terelnie a jogállamiságot az alkotmányjog és a jogtudomány keretei közé. Mivel a jognak a politikával történő özszemosása, ahogy arra Sulyok Márton is rámutatott, a történelemben soha nem vezetett sikeresen kompromisszumra, viszont különböző elnyomó rendszerek, rezsimek

hatalomra kerülésére igen²⁰⁴, már pedig úgy gondolom mindig és minden körülmények között az előbbire, azaz kompromisszumok mellett működő demokratikus jogállamra lenne szükség, az utóbbi elkerülése végett.

²⁰⁴ Sulyok 2021. p. 209.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom:

Antonin Scalia: The Rule of Law as a Law of Rules. The University of Chicago Law Review.1989.

Arisztotelész: Politika

Badó Attila és Bencze Mátyás: Betekintés a jogrendszerek világába. Studio Batiq. 2007.

Blaskó Béla: Jogállamiság – értelmezési szilánkok. Ünnepi tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére Navigare necesse est.

Blutman László: A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt. Jogtudományi Közlöny. 2021

Boda Zsolt-Medve-Bálint Gergő: Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. Politikatudományi szemle. 2012/2.

Bokros Attila: A jogállamiság fogalma és a jogállamiság értékét védő eljárások az Európai Unió jogában

Bretter Zoltán: Többoldalú jogállamiság. Fundamentum. 2021/4.

Charles Montesquieu: A törvények szelleméről (ford.: Csécsy Imre, Sebestyén Pál). Budapest. Akadémiai Kiadó. 1962.

Csink Lóránt- Schanda Balázs: Alkotmányosság. In. Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó kft. 2021.

Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: Államelmélet. Széchényi István Egyetem. 2016.

Fejes Zsuzsanna: Az Európai Unió államtani jellege. In: Acta Universitatis Szegediensis : forum : acta juridica et politica, (4) 1. pp. 55-67. 2014.

Frivaldszky János: Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Budapest, Szent István Társulat. 2007.

Gárdos-Orosz Fruzsina és Halász Iván: Bevezetés az Alkotmányjogba. Dialóg Campus Kiadó. 2019.

Gát Ákos Bence: Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése. 2021.

Gazdag Ferenc: Franciaország Története 1945-1995. Zrínyi Kiadó. 1996.

Jakab András (szerk.): Alkotmány Kommentárja I. Századvég Kiadó. 2009.

Kalkamanova Assem: The Politics of Legitimation in Authoritarian Regimes: A Multiple-case Study of Kazakhstan and Russia. 2022

Lukácsi Tamás: Az ideális állam Arisztotelész Politika című művében. Themis. 2003.

Péterfy Orsolya: Politikai körkép avagy a jogállamiság története. Ring Magazin. 2022.

Pietro Costa, Danilo Zolo (szerk.): The Rule of Law History, Theory and Criticism. Springer. 2007.

Prugberger Tamás: Adalékok a jogállamiság fogalmának és funkciójának kialakulástörténeti és elméleti kérdéseire az aktuálpolitika mérlegén. Jogelméleti Szemle 2022/1. szám. 2022.

Sulyok Márton: Compromise(d)? Perspectives of the Rule of Law in the European Union. 2021

Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1995.

Sajó András: The Rule of Law. In. The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Columbia University Press. 2019.

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris, 2001

Sólyom László: Documenta. Alkotmányjog. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2019.

Szaniszló Krisztián: Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. JURA. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja. 2017.

Szente Zoltán: Az Alaptörvény és az alkotmányos változások szakmai és tudományos reflexiói 2010 után. Fundamenta. 2015. 2-3. szám

Szigeti Péter - Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Budapest, Napvilág, 1998.

Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Budapest, Napvilág Kiadó, 2004.

Takács Péter: Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Tempus. 1995.

Tóth J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. Jogtudományi Közlöny, 2019/5.

Varga Zs. András: Eszményből Bálvány. Századvég Kiadó. 2015

Varga Zs. András: Jogállamiság. In. A Magyar Közjog Alapintézményei. Pázmány Press. 2020

Felhasznált internetes források és felhasznált joganyag:

Aleksejs Dimitrovs-Hubertus Droste: Conditionality Mechanism: What's In It?. (Online - 2020. 12. 30.). Elérhető: <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>

Balássy Ádám Miklós: Jogállam, joguralom vagy jogállami joguralom? A különálló Közigazgatási Bíróságról szóló T/6295-ös törvényjavaslat problematikái. KRE-DIT. 2019.

<http://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/balassy-adam-miklos-jogallam-joguralom-vagy-jogallami-joguralom-a-kulonallo-kozigazgatasi-birosagrol-szolo-t-6295-os-torvenyjavaslat-problematikai/>

Mit jelent a jogállamiság? A Kutatók Éjszakáján Bárd Petra (CEU) és Kazai Viktor Zoltán (CEU) vitatta meg a legfontosabb kérdéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy minden polgár önállóan is értékelni tudja a jogállamiság magyarországi helyzetét.

<https://www.youtube.com/watch?v=UMA6yaQNORE>

Péterfy Orsolya. Politikai körkép avagy a jogállamiság története. Ring Magazin. 2022. <https://ringmagazin.hu/2022/08/26/politikai-korkep-avagy-a-jogallamisag-tortenete/>

Draft Report of the Rule of Law. Study No. 512 / 2009. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)141-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)141-e)

Stanford Encyclopedia of Philosophy. The Rule of Law. First published Wed Jun 22, 2016
Elérhető: <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/#Aris>

Samu Mihály: Az igazságosság – az alkotmányos irányítás és a társadalmi elit erkölcsi-jogi felelőssége. Polgári Szemle. 9. évfolyam 3-6. szám. Elérhető: <https://polgariszemle.hu/archivum/81-2013-oktober-9-evfolyam-3-6-szam/tudomany-felsofokon/554-az-igazsagossag-az-alkotmanyos-iranyitas-es-a-tarsadalmi-elit-erkoelcsi-jogi-felelossege>

Brian H. Bix. Robert Alexy, Radbruch's Formula, and the Nature of Legal Theory. 2006. https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1240&context=faculty_articles

Bokros Attila: A jogállamiság fogalma és a jogállamiság értékét védő eljárások az Európai Unió jogában. (Online), p. 3. Elérhető: <https://core.ac.uk/download/pdf/158846871.pdf>

Cseres Kati-Michael Borgers: Competition and Conditionality The missing piece of the puzzle in the case of Hungary?. (Online - 2022. 06. 02.). Elérhető: <https://verfassungsblog.de/competition-and-conditionality/>

Jakab, Andras, Hibrid rezsimből jogállamba (From a Hybrid Regime into the Rule of Law) (2022 január 30.) Elérhető SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4021427

A Freedom House hivatalos összefoglalója: <https://freedomhouse.org/about-us/our-history>

Az EP által kiadott közlemény, 2018. 09. 12-én (20180222STO98434) Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/a-jogallamisag-helyzete-a-tagallamokban-es-a-hires-7-cikk>

Az Európai Bizottság Mi a jogállamisági mechanizmus? c. összefoglalója (Online). Elérhető: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu

A Bizottság COM/2014/0158 számú közleménye. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>

2020-as jogállamisági jelentés: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hu?fbclid=IwAR3_KiesyK5t_sdGTMSJDrAjTkhdvU8ntGYpAvo8uwOgFUi1YineW3OleEE

2021-es jogállamisági jelentés: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714&fbclid=IwAR0uEc27GMOdF8FU5y7PkAyAvQ1UUm1t1jaPMVWXRli5O3vcB9RSEyMkqms>

2022-es jogállamisági jelentés https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_hu?fbclid=IwAR1t_DIdittFtUIdNKUZ0qMeR003I0InER0QybeCw1rGptWo3Ekadf4iSgc

Európai Parlament és Tanács (EU) 2020/2092 rendelete. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.HUN>

Az Európai Unióról Szóló Szerződés. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF

Az Európai Unió működéséről Szóló Szerződés. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Az internetes források elérhetőége egységesen ellenőrizve: 2022. 12. 06-án.