

Tóth J. Zoltán habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)

A jogállamiság tartalma*

(Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám, 197-212. o.)

A jogállam, jogállamiság fogalma mára – a demokrácia mellett – a politikai filozófiai diskurzus aduászává vált, melynek gyakorlati megvalósítása, vagy meg nem valósítása egy politikai rendszer jogi, politikai, sőt erkölcsi értékelésének alapja lehet. Olyan sokszor és olyan sok mindenre használják azonban, hogy komoly elméleti erőfeszítést jelent „lehántani” e fogalomról az utóbbi évtizedekben ráarakódott, nem immanens jelentéseket, és ezeket elhatárolni annak korábbi értelmétől. Mindezen erőfeszítést nehezíti, hogy a kifejezés tartalma koránt sem konstans, sőt: az újabb és újabb adekvát jelentésrétegekkel gazdagodik, különös tekintettel a formai aspektusokon túli szubsztantív szempontokra. Éppen ezért e fogalom tartalmának egzakt lehatárolása sem lehetséges; a kutató csak arra vállalkozhat, hogy megpróbálja detektálni annak „magját”: azt a jelentéstartományt, amely nélkül ma, a XXI. században jogállamról és jogállamiságról nem beszélhetünk.

I.

A jogállamiság jelentései

A jogállamiság fogalmát mára sokan használják, e fogalom tartalmának tisztázása azonban nehéz kérdés. 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. Mivel azonban a kifejezés létezik, és rendszeres használatban van, valahogyan meg kell próbálnunk közelíteni a jogállamiság *jelentéstartományának* kijelöléséhez, illetve feltárni a mai fogalomhasználat esetleges eltéréseit, úgy azonban, hogy az ne legyen túlságos széles, azaz legyen, illetve maradjon egy valóban specifikus jelentéstartománya, mely alapján értelmesen lehet beszélni róla, megkülönböztetve más,

hasonlóan diffúz jelentéstartalommal bír(hat)ó fogalmaktól.¹ Jelen tanulmány erre tesz kísérletet.

I.A jogállamiság (*Rechtsstaat*,² *rule of law*³) történetileg két alapvető dolgot jelentett. Kezdetben, a XVIII. század végén és a XIX. században ezen a *formális jogállamiságot* értették. A felvilágosodás követelményeinek kitisztulta után a kialakuló nemzetállamok és a fejlődő kapitalista gazdálkodás számára *de facto* követelménnyé kezdett válni, hogy az abszolutizmus igazságtalanságait az adott országban (is) megszüntessék, és biztosítsák, hogy az emberek a tetteiket a törvényekhez, tehát a jog elvárásaihoz igazíthassák. Ennek a legfőbb követelménye az volt, hogy legyen egy kiszámítható jogrend, konzisztenciára törekvő szabályokkal, amelyeket mindenki megismerhet, követhet, és amelyek megvalósulásában/megvalósításában biztos lehet. Ez a tisztán formális kritériumrendszer olyan elvárásokat foglalt magában, mint a jogszabályok megismerhetősége, tehát azok nyilvános kihirdetése (ami még a XVIII. században sem mindenhol létezett),⁴ a túl gyors változtatások lehetőség szerinti kerülése, a jogszabályok egyértelműsége, világossága, illetve

*Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+Felsőoktatási Fialat Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült. (Szerk.)

¹ Sokszor a jogállamisággal rokon kifejezésként használják az alkotmányosságot is. Eszerint az államokkal szembeni (formai és tartalmi) kritérium az alkotmányosság (az állam „alkotmányos állam” kell/ene/, hogy legyen). Valójában az alkotmányosság részben szűkebb, részben tágabb fogalom, mint a jogállamiság, e két kifejezés felcserélése, illetve szinonimákként való használata nem szerencsés. A magyar közjogtudományban egyébként három jelentős felosztás született a tartalmi alkotmányosság kritériumaira nézve: az egyik felosztás szerint az „alkotmányosság elvei” a demokrácia elve, a pluralizmus elve, a jogállamiság elve és a hatalommegosztás elve [vö.: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Alaptanok*, 67-75. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 19-75.], a másik szerint az „alkotmányosság követelményei” a népszuverenitás elve és a népképviselő, a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve, a törvények uralma és a jogállam megvalósítása, az egyenjogúság elve, valamint az emberi jogok deklarálása [vö.: KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris, 2007. 29-31.]; a harmadik szerint pedig „az alkotmány elvei” az állami szuverenitás elve, a demokrácia elve, a jogállamiság elve (ebbe beleértve a hatalommegosztást és a jogbiztonságot is), valamint a piacgazdaság elve (vö.: PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar alkotmányjog I*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002. 85-106. Lényegileg ugyanez a felosztás jelenik meg Petrétei József későbbi, az Alaptörvény hatályba lépése utáni munkáiban, annyi különbséggel, hogy a piacgazdaság elve helyett általában véve „a gazdasági rend elveiről” beszél, beleértve ebbe az Alaptörvényben *expressis verbis* nem szereplő, de abban implicite ténylegesen benne levő piacgazdaság elve mellett az egyéb második generációs jogokat és államcélokat is – vö.: PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 71-98., illetve PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER: *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 31-35.) Annak ellenére azonban, hogy a klasszifikáció sokféleképpen lehetséges, lényegében mindegyik esetben ugyanazon tartalmi szempontok tényleges érvényesülésének kívánalmáról van szó.

² Magát a *Rechtsstaat* kifejezést (valószínűleg) elsőként Robert von Mohl használta. [Vö.: NEUMANN, FRANZ: *Jogállamiság és szuverenitás*. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 232.] A fogalom formális felfogásához lásd továbbá: KIS JÁNOS: *Alkotmányos demokrácia*. Budapest, Indok, 2000. 108.

³ A *rule of law* kifejezés I. Stuart Károly nevéhez fűződik. (Vö.: SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2004. 230.)

⁴ Például az itáliai városállamokban titkos rendeletekkel utasították a bírákat, vagy Franciaországban létezett a *lettre de cachet* jogintézménye, ami a francia abszolút monarcha utólagos és egyedi mérlegeléstől függő, konkrét ügyekre szóló szabályalkotási jogát is magában foglalta.

azok tényleges érvényesítése (minden címzett általi betartása, illetve velük való betartatása) stb. A formális jogállamiság alapján az állami szervek nem járhattak el a törvények ellenében (*contra legem*), sem törvények (törvényes alap) nélkül (*praeter legem*). A lényeg tehát a *kiszámíthatóság* volt, hogy a tiszta és egyértelmű törvényeket előre tervezhető módon érvényesítsék.

A formális jogállamisághoz tartozott és tartozik ma is:

1.1. a nyílt jogegyenlőtlenség és a törvények felett álló szuverén jogalkotó tagadása, illetve a jog által kötött állam elismerése: az állam, vagyis a jogalkotó maga is a joghoz kötött, a jogi normák magára a jogalkotóra, tehát az államra is vonatkoznak, az állam a törvények megalkotása után épp úgy alá van vetve a törvényeknek, mint bármely más entitás;

1.2. a jogbiztonság, mely szerint a törvények

a) nyilvánosan kihirdetettek és bárki által előre, időben megismerhetőek, illetve

b) a címzettek számára egyértelműek és világosak legyenek („normavilágosság”): a jogalkotó köteles az emberek számára érthető, lehetőség szerint pontos tartalommal bíró normákat alkotni, melyek esetében a címzettek (a jogszabályi rendelkezések jogosultjai és kötelezettjei) tudhatják, hogy mikor ismerik el az állami jogalkalmazó szervek a magatartását jogszerűnek;⁵

c) azok ne változzanak gyorsan (a változás követhető legyen), továbbá

⁵ Mindez nem jelenti azt, hogy a jogalkotó, ha más módon nem lehetséges a jogi norma megszövegezése, ne használhatna határozatlan jogfogalmakat, ne írhatna elő absztrakt rendelkezéseket, és ne bízhatná egy jogsértés megtörténtének megállapítását bizonyos fokú jogalkalmazói mérlegelésre. A magyar Alkotmánybíróság szerint pl. nem sérti a jogbiztonságot, ha a jogszabály értelmezésre szorul, illetve ha annak több értelme is lehetséges, melyek közül a jogalkalmazónak kell az általa eldöntendő esetek megítélése során választania, sem pedig az, ha a jogalkotó taxatív felsorolás helyett példálózó felsorolással határozza meg a jogszerű vagy jogszerűtlen magatartások körét. Ha azonban egy törvényi tényállás túl elvont, szükségtelenül általános, vagyis nemcsak a mérlegelésre, hanem az önkényes jogalkalmazásra is lehetőséget biztosít, úgy az már sérti a jogbiztonság követelményét. Hasonlóan sérül a jogbiztonság követelménye akkor, ha a jogalkotó fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan, konszolidált értelmezésre eleve alkalmatlan jogi kategóriákkal operál, mivel egy értelmezhetetlen szabály alkalmazása semmiképpen sem teljesíti az előreláthatóság itt megfogalmazott kritériumát. {A magyar Alkotmánybíróság a normavilágosság követelményével először a 11/1992. Abh.-ban foglalkozott, amelyben kimondta, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság [...] megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.] A jogszabály értelmezendősége ugyanakkor nem teremt alkotmányellenességet [lásd pl.: 21/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 476, 478.; 534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291.; 31/2003 (VI. 4. AB határozat, ABH 2003, 352, 365.; stb.], és igaz ez kifejezetten a határozatlan jogfogalmakra is [vö.: 847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.]; továbbá a jogszabályi kollízió és az ellentétes jogszabályi rendelkezések közti jogalkalmazói választás kötelezettsége sem alkotmányellenes [vö. pl.: 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176-177.]. Ám „az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható”, már alkotmányellenes lehet. [42/1997. AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]

d) a visszaható hatályú⁶ jogalkotás tilalma: bizonyos kivételekkel az állam nem szabályozhat olyan élethelyzeteket, melyek a szabályozás kialakításakor már elmúltak, illetve teljeseedsbe mentek [e kivételek egyrészt azt a jogalkotást engedik meg, mely magát az államot kivéve egyetlen érintett jogalanyra nézve sem ír elő az akkorinál hátrányosabb feltételeket. Így a magyar jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: *Jat.*) 2. § (1) bekezdése szerint „jogsabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. A visszaható hatályú jogalkotás tehát akkor megengedett, ha az minden érintett részére csak jogot biztosít, avagy kötelezettség vagy felelősség alól mentesít, és ezzel más természetes személy vagy más jogalany helyzete nem válik terhesebbé). Ez másrészt megengedett akkor, ha az állam a már teljeseedett szerződéses viszonyokat utólag azért változtatja meg, mert e viszonyok a szerződések tömegében a gazdaságilag kiszolgáltató helyzetben lévő felek számára túlnyomóan hátrányos, általuk előre nem látható és nekik fel nem róható módon változtak meg – vagyis kivételesen akkor is lehetőség van visszaható hatályú jogalkotásra, ha más személy helyzete terhesebbé válik, amennyiben a visszaható hatályú jogalkotással elérhető előnyök lényegesen felülmúlják a hátrányokat;⁷

e) a *kellő felkészülési idő követelménye*: a jogalanyoknak nemcsak megismerniük kell tudniuk időben a rájuk vonatkozó szabályokat, hanem megfelelő időt kell

⁶ Visszaható (retroaktív) hatály esetén a jogszabályt a kihirdetése előtt keletkezett jogi tényekre és jogviszonyokra is alkalmazni kell. A visszaható hatály lehet A) *teljes retroaktív hatály*: ha a jogszabályt a kihirdetésekor már teljeseedsbe ment tényekre és lezárt jogviszonyokra is alkalmazni kell; B) *részleges retroaktív hatály*: ha a jogszabályt a kihirdetése előtt keletkezett és a kihirdetéskor még folyamatban lévő jogviszonyoknak a kihirdetést megelőző időszakára is alkalmazni kell. *Nem* minősül visszaható hatálynak, ha a jogszabályt a kihirdetése előtt keletkezett és a kihirdetéskor még folyamatban lévő jogviszonyoknak csak a kihirdetést követő időszakára kell alkalmazni.

⁷ A magyar Alkotmánybíróság a devizahiteles szerződések feltételeinek utólagos törvényi módosítása vonatkozásában mondta ki elvi tételként: „Az állam [...] jogszabállyal a fennálló szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén módosíthatja, változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megkövetel. Vagyis a tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. Eszerint a jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmege a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani. Vita esetén viszont az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságát eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét, egyes szerződésekben a Ptk. 241. §-a alapján esetenként a bíróság jár el és a feltételek fennállása esetén módosítja a szerződések tartalmát. {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [90]}. Az Alkotmánybíróság a külföldi beruházók adókedvezményeinek változtatásával kapcsolatban a pénzügyi jog világában a viszonylagos jogbiztonság tételét fogalmazta meg: 16/1996 (V.3.) ABh (ABH 1995. 61.).

nekik biztosítani arra is, hogy e szabályokhoz alkalmazkodni tudjanak, és a jogkövető magatartás feltételeiről gondoskodhassanak;⁸

f) a szerzett jogok védelme: a teljesezésbe ment, illetve véglegesen lezárt jogviszonyokat érintetlenül kell hagyni;⁹

g) a bizalomvédelem: a múltban keletkezett, de a jelenben is – tartósan – fennálló jogokat csak a jövőre nézve, és annak tiszteletben tartásával lehet korlátozni, hogy az e jogviszony kialakítására (pl. tartós szerződés megkötésére) szolgáló indokokat a jogalkotó tiszteletben tartsa, továbbá hogy az így keletkezett jogok a jövőre nézve se üresedjenek ki;¹⁰

⁸ Így pl. egy, a vállalkozások jogszerű működésének feltételeit megváltoztató, új beruházások eszközlését igénylő jogszabályi módosítás csak akkor alkotható meg, ha a hatályba lépést a jogalkotó úgy határozza meg, hogy az érintetteknek tényleges lehetőségük legyen az ott előírt kötelezettségek teljesítésére. Ezért ha pl. új tűzrendészeti előírások lépnek életbe, amelyek a helyiségek átalakítását követelik meg, vagy új környezetvédelmi előírások születnek, melyek alapján egy termelő üzem megfelelő szűrő-tisztító berendezésekkel történő felszerelése, avagy az alkalmazott technológia megváltoztatása nem megy egyik napról a másikra, úgy annyi időt kell biztosítani a változtatások megtételére, amennyi reálisan elegendő a megváltozott jogi környezethez való alkalmazkodásra. [A magyar Alkotmánybíróság a következő módon értelmezi e követelményt: „Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: *ABh.*) foglalta össze. E határozat szerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon *a)* a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására; *b)* a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; *c)* a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz (ABH 1992, 155.). A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többelkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akarattuk ellenére ne kövessenek el kötelességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése cél-eszköz viszonyban áll egymással. Az *ABh.* leszögezte: >>A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.<<” { 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[237]}]

⁹ Magyarországon az Alkotmánybíróság először 1992-ben foglalkozott e jogállami követelménnyel, amikor kimondta: „A jogbiztonság [...] megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesezésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatatlanságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.] Továbbá: „A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével [...] nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81-82.] A szerzett jogok védelme azonban csak a jóhiszeműen, illetve jogszerűen szerzett jogokra terjed ki: „A jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása. A jogállam a szerzett jogokhoz csak akkor nyúlhat hozzá, ha ezek a jogok jogellenesen, így például az állampolgárok jogegyenlőségét sértő módon keletkeztek.” [62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.] {Legújabbán ugyanezt lásd: 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [93]}

¹⁰ Az Alkotmánybíróság értelmezésében: „A jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának [...] korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a

1.3. a törvényesség, vagyis hogy

a) a jogot formálisan megfelelően kiadott jogforrásokban hirdessék ki,¹¹ és

b) azok a normatív módon meghatározott címzettek mindegyikére vonatkozzanak.¹²

2. Ezt a *formális* értelemben vett, elismerésének zenitjét *Hans Kelsen* elméletével elért jogállamiságot azonban már a XIX. században, majd pedig különösen a két világháború között számos *kritika* érte, legkésőbb a II. világháború után pedig mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy önmagában nem tartható, mert ebben a formális értelemben a náci jog is „jogállami” volt.¹³ Megfelelő eljárási rendben, megfelelő felhatalmazással alkotott, megismerhető normák irányították az életet és a halált, a zsidók, cigányok, homoszexuálisok táborokba zárása, majd kiirtása, az elmebetegek sterilizációja stb. nyilvánosan kihirdetett és világos normák alapján folyt. A náci embertelenségek tehát ilyen értelemben „jogállami”, kiszámítható körülmények között zajlottak.¹⁴ Emiatt a II. világháború után már egyértelműen konszenzus alakult ki abban – *Radbruch* híres formulájától¹⁵ függetlenül is –, hogy a jogállamiság fogalmát *tartalmi jelentéssel* kell megtölteni.¹⁶

jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását.” {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}

¹¹ A „törvényesség” ilyen értelemben nemcsak formai, hanem tartalmi garancia is, hiszen a törvényi tartalmakra vonatkozóan alkotmányos előírások léteznek, melyek egyúttal a tartalmi jogállamiságot is szolgálják.

¹² E követelmények ugyanakkor már a korábbi évszázadok filozófiai gondolkodásában megjelentek, így semmiképpen nem állítható, hogy azok XIX. századi elismerése előzmények nélküli lenne. Így például Rotterdami Erasmus szerint olyan törvényeket kell hozni, amelyek „igazságosak, a közösségnek hasznosak, a nép előtt ismeretesek” (ROTTERDAMI ERASMUS: *A keresztyén fejedelem neveltetése*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1987. 118.), valamint amelyek „világosak, minden cikornya nélkül érthetők, hogy minél ritkábban kelljen felfogadni embereket – törvénytudókat – és ügyvédeket” (uo.). Szintén a kiszámíthatóságra, és ennek előfeltételeként a megismerhetőségre helyezte a hangsúlyt Morus Tamás (vö.: MORUS TAMÁS: *Utópia*. Budapest, Franklin-Társulat, 1943. 148-149.) és Campanella (vö.: CAMPANELLA, TOMMASO: *A Napváros*. Budapest, Nippon Kiadó, 1996. 62.) is.

¹³ Sartori szavaival: „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 erődítményt emelt, amit könnyűszerrel be lehet venni.” [SARTORI, GIOVANNI: *A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig*. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, 240.] Ugyanez a magyar Alkotmánybíróság első elnökének, Sólyom Lászlónak a megfogalmazásában: „Nem elég a formális alkotmányosság; az Alkotmány értéktartalma az, ami élővé teszi az Alkotmányt.” (SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 141.) Míg ugyanis a jogállamiság német felfogása csak „az állami szervek jogszerű működését követeli meg”, addig a *rule of law* „azt is felöleli, hogy a polgárok alkotmányos jogaik biztos tudatában vannak, s élnek is velük.” (Uo.)

¹⁴ A sztálini kommunista (államszocialista, bolsevista) rendszer még ebben a formális értelemben sem volt „jogállami”, ott ugyanis az állami szervek a saját normáikat is megsértették. Az 1936-os sztálini alkotmány szövege ugyanis abban a korban rendkívül modernnek számított, és tartalmazta az összes jogot, amit akkoriban csak biztosítandónak vélték a fejlett világban, csakhogy e deklarált normák közül semmi nem érvényesült. Az alkotmány csak egy Patyomkin-álca volt, amit a rendszer napi szinten vett semmibe.

¹⁵ Gustav Radbruch kiinduló tétele szerint léteznek olyan magasabb rendű erkölcsi elvek, amelyek mint az igazságosság elvei magasabb rendűek minden tételes jognál, és amelyeket a természetjog (észjog) foglal magába. Ezen elvek azonban nem egyedüli értékei a jognak; a jog az igazságosság mellett a célszerűséget (hasznosságot) és a jogbiztonságot is érvényre kell, hogy juttassa. A kérdés az, hogy ezek az értékek (amelyeket Radbruch maga „a jog eszméinek” nevez) hogyan viszonyulnak egymáshoz, amennyiben konkrét helyzetekben kizárják egymást

A materiális jogállamisághoz tartozik:

(„a jogeszmé antinómiái”). Radbruch szerint a három közül a legkevésbé fontos a *célszerűség (hasznosság)*; helyes ugyan, hogy a jog az emberek érdekeit szem előtt tartsa, de ezt csak úgy teheti meg, ha azzal nem sérti a jogbiztonságot és az igazságosságot. Közbülső szinten helyezkedik el a *jogbiztonság*, ami nem más, mint a jog kiszámíthatósága. Ilyen jellemvonással valamennyi pozitív (tétéles, törvényi) jog rendelkezik. [Lényegileg e követelményt tartalmazta a formális jogállamiság elve.] Valójában minden olyan esetben, amikor a jogot mindenki számára érthető módon kinyilvánítják, és van egy hatalom, amely az abban foglalt jogok és kötelezettségek tényleges érvényre juttatásáról gondoskodik, a jogbiztonság megvalósul, mert az emberek előre láthatják, hogy milyen magatartások milyen következményeket vonhatnak maguk után. A legfontosabb azonban az igazságosság. Az *igazságosság* egy formális előírás, mely az arisztotelészi osztó igazságosság alapján azt a követelményt fejezi ki, hogy az egyenlőt egyenlően, az eltérőt pedig az eltérés mértéke szerint kezeljük (de nem határozza meg az egyenlőség és a különbözőség megállapításához szükséges szempontokat, így adott esetben vitatható lesz, mikor tartottuk be az egyenlőkénti értékelés követelményét, és mikor nem). Ha a jogbiztonság (a pozitív jog betartásának kötelezettsége) és az igazságosság (az egyenlőség eszméje) ütközik, akkor *mindaddig a jogbiztonságot kell érvényre juttatni, ameddig az igazságtalanság nem „nyilvánvaló”*; ugyanis maga a jogbiztonság (a kiszámíthatóság) is az igazságosság egyfajta (korlátozott) megnyilvánulása, hiszen az egységes jogalkalmazás, a jog szerinti, mindenkivel szemben azonos módon történő eljárás a formális igazságosság követelményének érvényre juttatását jelenti. *Ha azonban a tétéles jogszabály oly mértékben ellenkezik az igazságossággal, hogy ezen ellentét „nyilvánvaló”,* vagyis az annyira elviselhetetlen, hogy a törvény már nem alkalmazható, *akkor a jogbiztonság, a törvény következetes érvényre juttatása meg kell, hogy hátráljon az igazságossággal szemben.* Adott esetben ugyan nehéz vagy egyenesen lehetetlen egyértelmű határvonalat húzni egyfelől a „pusztán igazságtalan”, de a jogbiztonság érdekében betartandó, másfelől a túlnyomóan igazságtalan és ezért félreteendő törvény (mint „helytelen jog”) között; de lehetséges határvonalat húzni a jog (így a helytelen jog) és a jogi jelleggel nem rendelkező előírások között. *Nélkülözi a jogi jelleget,* így a jogbiztonság eszméje sem hívható fel pl. abban az esetben, *ha az egyenlők elbírálásának igényét nyíltan tagadják* (így akkor, ha bizonyos embereket alacsonyabb rendűnek tekintenek, mint másokat), vagy ha nyíltan részérdekeket (pártérdekeket) foglalnak jogszabályba és tesznek kötelezővé mindenki számára. Ilyen esetben törvényekről beszélhetünk ugyan, de jogról (melynek része kell, hogy legyen az igazságosság) nem. *Mivel az ún. „náci jog” ellenkezett az egyenlőség eszméjével, és tagadta az alapvető emberi jogokat, ezért az nem tarthat igényt a „jog” elnevezésre; az pusztán „törvény”, mely annyira nyilvánvalóan igazságtalan volt, hogy nélkülözte a jogi jelleget. Az ilyen törvényekkel szemben (minthogy az nem jog) az engedelmséget meg lehet, sőt meg kell tagadni:* a természetjog a tétéles jog felett áll, és az igazságosság érdekében az állam által alkotott és hatalmi eszközökkel is kikényszerített törvényt nem kell, és nem szabad betartani. *Különösen igaz ez Radbruch szerint a bírókra:* mivel „[a] bírói *ethos*nak minden áron – a bíró élete árán is – az igazságosságra kell törekednie” [RADBRUCH, GUSTAV: *Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog.* In: VARGA CSABA (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből.* Budapest, Osiris, 1998. 193.)] ezért az a bíró, aki a jogi jelleget nélkülöző (például zsidókat büjtató személyeket vagy háborús dezertőroket halálra ítélni rendelő) náci törvényeket alkalmazta, nem pusztán erkölcstelen cselekedetet követett el, melyért a lelkiismeretével tartozik elszámolni, hanem jogtalan (az igazságosságot képviselő természetjoggal mint az emberek számára legfelsőbb szintű normával szembenálló) tettet hajtott végre. Mindezért Radbruch szerint egy, a természetjognak megfelelő későbbi („jogállami”) jogrendszerben formálisan (tétéles jogilag) is felelősségre vonható kell, hogy legyen, még akkor is, ha egyébként alappal tarthatott attól, hogy az igazságtalan törvények alkalmazásának mellőzése (a törvények érvényre juttatásának megtagadása) miatt az ő élete is veszélybe kerülhet. *Vagyis Radbruch szerint az alapvető erkölcsi-igazságossági elvekkel szembenálló normaszöveg nem jog, csak pusztán törvény, és a neki való engedelmeskedést természetjogi alapon meg lehet, sőt meg kell tagadni (illetve ha valaki mégis a természetjoggal ellentétes törvények szerint járt el, noha tudnia kellett, hogy azok nyilvánvalóan igazságtalanok, úgy a későbbi jogállami tétéles jog a természetjogi elvárásokkal ellentétes ezen korábbi magatartást – mint jogellenes cselekményt – utólag szankcionálhatja).*

¹⁶ „A jogállam és a joguralom teljesen formális felfogása a *jogszerűség* elvét hangsúlyozva arra utal, hogy még a jogalkotó szervek is alá vannak rendelve a jognak – legalábbis amíg meg nem változtatják azt. A jog megváltoztatásának azonban e felfogás szerint nincsenek tartalmi korlátai. ... A skála következő fokozatán az a felfogás áll, amely szerint a jognak vannak bizonyos *minimális kritériumai* (például a szabály érthető nyelvi megfogalmazása, időben előreható hatálya), melyeket a jogalkotónak figyelembe kell vennie ahhoz, hogy jogról beszélhessünk. ... Egy jogállam- vagy joguralom-felfogás akkor válik *materiálissá*, amikor tartalmilag is kijelöli azokat a határokat, amelyeket a jogalkotónak nem szabad átlépnie, vagy amelyeket – éppen ellenkezőleg – meg kell haladnia.” (SZIGETI–TAKÁCS: i.m. 209.)

2.1. alapfeltételként *a formális jogállam minden követelménye;*

2.2. *bármely jog megsértésének érdemi* – ítélkezési tevékenységükben és státusukban is független, pártatlan, elfogulatlan, csak a törvényeknek alávetett *bírók általi – elbírálása*, beleértve a közigazgatási szervek jogellenes aktusainak bírósági felülvizsgálatát, azaz a közigazgatási bíráskodást is;¹⁷

2.3. *az emberi jogok védelme;*

2.4. *a jogegyenlőség;*¹⁸

2.5. *a pluralizmus:*

a) szűkebb értelemben: a többpártrendszer pusztja léte (versengő, egyenlő közjogi feltételek közepette működő pártok működése),

b) tágabb értelemben: általános és egyenlő aktív és passzív választójogon, valamint előre lefektetett és a választók akaratát reprezentáló eredményt adó szabályokon alapuló, rendszeres időközönként tartott szabad választások léte;

2.6. *a hatalommegosztás;*

2.7. *a demokrácia (és a demokratikus legitimitáció)*, vagyis hogy az alapvető döntéseket a nép egésze által választott vagy a nép egésze részvételével működő törvényhozó testület többsége alkossa, és hogy minden közhatalmi döntés visszavezethető legyen (közvetlenül vagy közvetve) a nép többségi akaratára.¹⁹

3. A formális és a materiális jogállamiság megkülönböztetése nem általános, annak magyarázó ereje miatt azonban e distinkció fenntartása célszerű. A jogállamiság konkrét értékeihez vagy elemeihez az egyes szerzők nem pontosan ugyanazokat a dolgokat sorolják; ezek azonban összességükben mégis a fent bemutatott értékek körét teszik ki.

Így pl. Albert *Venn Dicey* szerint a *rule of law* hármassal jelentéssel bír. Egyrészt a kormánynak nem lehet önkényes hatalma, vagyis a végrehajtó hatalom szervei csak akkor

¹⁷ A közigazgatási bíráskodás léte független a különálló közigazgatási bíróságok lététől; az akkor is megvalósul, ha e jogállami funkciót a rendes (például a polgári) bíróságok látják el.

¹⁸ A jogegyenlőség materiális követelménye több, mint az a tisztán formális követelmény, hogy a törvények a normatív módon meghatározott címzettek mindegyikére vonatkozzanak; ez utóbbi ugyanis még lehetővé teszi, hogy a törvények releváns tulajdonságaikban azonos személyeket eltérő módon kezeljenek, azaz diszkrimináljanak (tehát csak annyit követel meg, hogy a törvény a címzettek között ne tegyen különbséget, azt azonban nem várja el, hogy a törvénynek mindenki címzettje legyen, akik releváns tulajdonságaikban egymáshoz hasonlóak), míg a jogegyenlőség már azt is tiltja, hogy a törvények a címzetti körben válogassanak, amennyiben a válogatásnak nincs ésszerű, morálisan védhető oka. (Megjegyzendő, hogy a jogirodalomban van olyan nézet, mely szerint a jogegyenlőség elvéből önmagában emberi jogok következnek, ezeket az emberi jogokat tehát nem kell a materiális jogállamiság külön részének tekinteni; így Kis János szerint „a törvény előtti egyenlőség elvéből egy sor további klasszikus emberi jog következik, így a vallások politikai egyenlősége, a hivatalviselés születéshez vagy anyagi helyzetéhez való kötésének tilalma, és így tovább”. (KIS JÁNOS: *Vannak-e emberi jogaink?* Paris, Dialogues Européens, 1988. 158-159.)

¹⁹ A demokrácia fogalmi problémájának elemzésétől jelen tanulmány keretei között eltekintünk. Utalunk azonban arra, hogy a demokrácia – a jogállamisághoz hasonlóan – sokértelmű kifejezés, melynek jelentéstartalma csak szűkíthető, de teljes egzaktussággal nem határozható meg.

járhatnak el bárkivel szemben, ha az ország rendes bíróságai az állandó törvények alkalmazásával a jog által meghatározott eljárási rendben lefolytatott eljárás során megállapították, hogy az illető jogsértést követett el. Másrészt mindenki alá kell, hogy legyen vetve a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak, azaz mindenkinek a cselekményeit, rangjukra tekintet nélkül, ugyanazok a bíróságok ugyanazon szabályok alapján kell, hogy elbírálják. Harmadszor az alkotmányjog általános elvei vagy szabályai (például a személyes szabadság) nem forrásai, hanem következményei kell, hogy legyenek a bíróságok által meghatározott és elismert egyéni jogoknak (aminek az az értelme, hogy így azokat egy formális aktussal megváltoztatni sem lehet, lévén az általános alkotmányos kultúra részei, nem pedig pozitív jogi termékek).²⁰

Joseph Raz a „joguralom eszméjéből levezethető elvek” közül fontosabbakként a következőket emeli ki. A jogszabályoknak a jövőre kell irányulniuk, egyértelműnek és kihirdetetteknek kell lenniük; a jogszabályoknak viszonylag állandóknak kell lenniük; a partikuláris szabályokat (rendeleteket) a kihirdetett, állandó, egyértelmű és általános szabályok rendelkezéseinek megfelelően kell megalkotni; a bírák függetlenségét biztosítani kell; a természetes igazságosság szabályait be kell tartani; a bíróságoknak felülvizsgálati joggal kell rendelkezniük a többi elv megvalósulásának megítélését illetően; a bíróságoknak könnyen hozzáférhetőeknek kell lenniük; a bűnüldöző szervek diszkrecionális joga ne ronthassa le a jogot.²¹

Robert von Mohl pedig a jogállamiság lényegét az egyéni jogok biztosításában látta. Szerinte jogállam az az állam, amely elismeri és garantálja legalább a törvény előtti egyenlőséget, a boldogság keresésének jogát (azt a jogot, hogy mindenki „a meg nem tiltott életcélok felé törekedjen”), a közügyekben való egyenlő részvételi lehetőséget, a személyes szabadságot (mint a szolgaság tilalmát), a gondolat- és szólásszabadságot, a vallásszabadságot, a mozgásszabadságot és az egyesülési szabadságot.²²

A materiális jogállamiság imént bemutatott kritériumai közül a jogegyenlőség, az emberi jogok, illetve a hatalommegosztás alaposabb kifejtést kíván.

II.

A jogegyenlőség

²⁰ Vö.: DICEY, ALBERT VENN: *A jog uralma*. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Antológia a *Rule of Law* és a *Rechtsstaat* irodalmának köréből. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 23-29.

²¹ Vö.: RAZ, JOSEPH: *A joguralom értéke*. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Antológia a *Rule of Law* és a *Rechtsstaat* irodalmának köréből. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 119-122.

²² Vö.: MOHL, ROBERT VON: *Jogállam*. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Antológia a *Rule of Law* és a *Rechtsstaat* irodalmának köréből. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 35-36.

1. A jogegyenlőség azt a kívánalmat jelenti, hogy az egyes személyek jogait és kötelezettségeit objektív mércék alapján határozzuk meg („diszkrimináció tilalma”). Azaz e jogok (és kötelezettségek) nemcsak megilletik (terhelik) az egyes embereket, hanem olyan mértékben illetik meg (vagy terhelik) őket, amilyen mértékben helyzetük azt számukra indokolja. Ennek alapján a jogegyenlőség nem minden ember tökéletesen azonos jogait (és kötelezettségeit) jelenti, e fogalom nem egy mechanikus, a körülményektől független egyenlőség-felfogást képvisel, hanem azt hivatott biztosítani, hogy ha különbséget is tesz a jogalkotó az egyes embereknek juttatott jogok (és kötelezettségek) között, akkor azt ésszerű, objektíve indokolható szempontok szerint, ne pedig önkényesen eljárva tegye. Így természetesen a nagykorúak és kiskorúak, az épelméjű, cselekvőképes személyek és a korlátozottan cselekvőképes, kóros elmeállapotú személyek stb. jogai és kötelezettségei eltérhetnek, azonban pl. nemi, etnikai, faji, vallási vagy származási (tehát bármely, a differenciálás szempontjából *irreleváns*) alapon különbséget tenni nem lehet. Továbbá a jogegyenlőség nem zárja ki [az esélyegyenlőség (materiális egyenlőség) biztosítása érdekében] azt sem, hogy bizonyos hátrányos helyzetű csoportok tagjai számára az állam többletjogokat biztosítson („pozitív diszkrimináció”).

2. Az egyenlőséghez való jog (jogegyenlőség, diszkriminációtilalom) Magyarországon egyrészt az emberi méltósághoz való jog része, másrészt önálló alkotmányos alapjog is. A méltósághoz való jog ún. komparatív (összehasonlító) követelményei szerint minden ember méltósága *teljes, és teljességében egyenlő*, azaz minden olyan megkülönböztetés, amely alkotmányos indok nélkül elvon az egyéntől olyan alapjogot, amelyet másoknak megad, nemcsak a diszkrimináció tilalmát sérti, hanem az önkényes megkülönböztetés révén sérti egyszersmind a diszkriminált személy emberi méltóságát is.²³ Az önkényes megkülönböztetés tilalmának érvényesítése, illetve az ésszerű, reális különbségeken alapuló megkülönböztetés (például az ún. pozitív diszkrimináció) lehetővé tétele látszólagos ellentmondásban áll egymással. E látszólagos ellentmondás feloldására vette át az Alkotmánybíróság Ronald Dworkin híres formuláját az „egyenlő méltóságú személyként kezeléstről”, melynek első megfogalmazása a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban található. [„A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a

²³ Vö. például: HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 263-264.

jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”]²⁴ Az egyenlőséghez való önálló jog megfogalmazását az Alaptörvény XV. cikke a következőképpen adja meg: „A törvény előtt mindenki egyenlő. (...) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (...) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

3. A magyar Alkotmánybíróság *gyakorlata* e követelmények alapján a következő. Mindenekelőtt az alapvető jogokkal kapcsolatos szabályozás csak akkor tehet különbséget embercsoportok között, ha e különbségtétel a szükségességi-arányossági teszt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] alapján indokolható. Más jogok esetében pedig a különbségtétel akkor alkotmányos, ha egyrészt az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó személyek közötti hátrányos megkülönböztetés összefüggésben áll valamely alapjoggal, így végső soron az emberi méltóság jogával, másrészt ha a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka van. Ez utóbbi alapja a szabályozással érintett embercsoportok homogenitása vagy heterogenitása: a homogén embercsoportok tagjai közötti diszkrimináció alkotmányellenes, amennyiben a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka; nem homogén (heterogén) embercsoportok között azonban az alapjognak nem minősülő egyéb jogok esetében alkotmányos módon lehet különbséget tenni.

4. Az egyenlőségi joggal kapcsolatos tesztnek tehát *négy lépcsője* van.²⁵

4.1. Alapjogról (alapvető jogról) van-e szó? Ha igen, a különbségtétel akkor alaptörvény-ellenes, ha a szabályozás akár szükségtelenül (más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme által nem indokolható, ilyen célt nem szolgáló módon), akár aránytalanul (az elérni kívánt célhoz szükséges legminimálisabb korlátozást meghaladó mértékben) tesz különbséget emberek vagy embercsoportok között; ha nem, akkor a második kérdés vizsgálendő.

4.2. Ha nem alapjogról van szó, akkor az érintett jog kapcsolatban áll-e alapjoggal? Ha nem, akkor a megkülönböztetés nem alaptörvény-ellenes (azaz e tekintetben a jogalkotói mérlegelés alkotmányos szabadsága nem korlátozott); ha kapcsolatban áll, akkor a harmadik kérdés vizsgálendő.

²⁴ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.

²⁵ E vonatkozásban a tetemes, és érvelésében is diffúz alkotmánybírói gyakorlat egyes határozatainak ismertetésétől eltekintünk.

4.3. Ha alapjoggal kapcsolatban álló olyan jogról van szó, amely maga nem minősül alapjognak, úgy a megkülönböztetéssel érintett személyek (személyi kör tagjai) homogén (a megkülönböztetés alkotmányossága szempontjából releváns tulajdonságaikban azonos), avagy heterogén (a megkülönböztetés alkotmányossága szempontjából releváns tulajdonságaikban különböző) embercsoportokhoz tartoznak-e? Heterogén csoportokhoz tartozó személyek (személyi kör tagjai) esetében a megkülönböztetés nem alaptörvény-ellenes (a jogalkotói mérlegelés alkotmányos szabadsága úgyszintén nem korlátozott), míg homogén csoportba tartozó személyek megkülönböztetése esetén a negyedik szempont szerinti vizsgálat is elvégzendő.

4.4. A homogén csoportba tartozó személyek jogszabályi megkülönböztetése esetén a megkülönböztetésnek van-e a megkülönböztetést tartalmazó szabályozás alapjául szolgáló, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, azaz a megkülönböztetés nem önkényes-e? Amennyiben létezik olyan érv (pl. jogpolitikai szempont), amely racionális indokul szolgál az alapvető jognak nem minősülő, de ilyenhez kapcsolódó más jog tekintetében alkalmazott, homogén csoportba tartozó személyek közötti jogszabályi megkülönböztetésre, akkor a megkülönböztetés nem alaptörvény-ellenes; ha ilyen indok nincs, úgy a megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközik. Mindezek mellett alkotmányosan igazolható az ún. pozitív diszkrimináció is.

III.

Az emberi jogok védelme

1. Az alkotmányba foglalt és ténylegesen érvényesülő jogok eredetileg emberi jogokként fogalmazódtak meg a felvilágosodás menetében, kisebb részben a XVII., nagyobb részben a XVIII. században. Az emberi jogok azokat a jogokat jelentik, melyek az ember *ember mivoltából* fakadnak; melyek az embert születésénél fogva megilletik, mert annak filozófiai lényegéhez tartoznak. Abban azonban, hogy mi ez a filozófiai lényeg, jelentős eltérések voltak és vannak az egyes gondolkodók között. A legtöbben a természetjog tárgyi normarendszerének természetes jogaiból eredeztetik az emberi jogokat, vagyis az emberi jogok a természetes jogok (*ius naturales*) következményei.

A természetjog – általános értelemben – az ember vagy az emberek közössége által tudatosan létrehozott, ún. pozitív joghoz²⁶ képest magasabb rendű normatív rend, melynek normái nem emberi eredetűek, az emberi (jogalkotói) akarattól függetlenül, mindenkor és mindenhol érvényesülnek, mert ezen normák az abszolút igazságosságot testesítik meg.²⁷ A „természet” szó – eltekintve egyes szofista filozófusoknak a külső, fizikai-biológiai természettel azonosított fogalomhasználatától – az ember „belső” természetét, lényegi tulajdonságait (hajlamait, vágyait, egyéb lélektani jellemzőit) jelenti, így azt, hogy az ember a „jóra” törekszik, vagyis olyan körülmények között szeretne élni, amely pozitív, kellemes érzéseket vált ki belőle, és mivel „eszes lény”, ezért képes felmérni, hogy ezt mely feltételek mellett valósíthatja a leginkább meg. Mivel tudja, hogy minden jó alapja, nélkülözhetetlen feltétele a biztonság, amit csak más emberek védelme garantálhat a számára, ezért törekszik arra, hogy más emberekkel társuljon. Ennek érdekében közösségeket hoz létre, és a közösség fennmaradása (a közösségi létből származó előnyök tartós biztosítása) érdekében tartózkodik azon magatartásoktól, amelyek annak felbomlásához vezetnének. Vagyis a közösségben élő emberek mindegyike saját érdekében elfogad (mind másokra, mind saját magára nézve) olyan szabályokat, amelyek a közösség együtt maradását és a közösségben élő emberek hatékony együttműködését szolgálják, azért, hogy ezáltal bizonyos előnyökre tegyen szert. Ezek a szabályok lesznek a természetjogi szabályok, ugyanis ezek betartása felel meg az emberek belső természetének. Más, vallási alapú felfogást képviselő filozófusok az ember (minden ember egyenlően) halhatatlan lelkét alapul véve fogalmazták meg a természetjog szabályait,²⁸ míg pl. Immanuel Kant – a sztoikusok és Hugo Grotius nyomdokain²⁹ – az ésszel elvileg

²⁶ A „pozitív jog” kifejezést először Pierre Abélard használta a XII. században. (Vö.: COING, HELMUT: *A jogfilozófia alapjai*. Budapest, Osiris, 1996. 197.)

²⁷ Az egyes nézetek közötti legmarkánsabb különbség az, hogy vannak, akik szerint a természetjog parancsaival ellentétes pozitív (állami) jog valójában nem is érvényes jog, azaz annak nincs pozitív jogi jellege, így betartása sem kényszeríthető ki vagy várható el. Mások szerint viszont az alapvető erkölcsi-igazságossági elvekkel szembenálló állami jog is jog, így azt be kell tartani, mindaddig, amíg (igazságtalansága miatt) meg nem változtatják vagy hatályon kívül nem helyezik. A természetjog fogalmához, gazdag történetéhez és lehetséges tartalmához ld. pl.: FRIVALDSZKY JÁNOS: *Természetjog. Eszmetörténet*. Budapest, Szent István Társulat, 2001; FRIVALDSZKY JÁNOS: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat, 2007; STRAUSS, LEO: *Természetjog és történelem*. Budapest, Pallas Stúdió, 1999.

²⁸ Lásd legfontosabbként Augustinus, Aquinói Tamás, Luther Márton és Kálvin János tanításait. (Pl. magyarul: SZENT ÁGOSTON: *A boldog életről – A szabad akaratról*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1989; SZENT ÁGOSTON: *Isten városáról*. Budapest, Kairosz, 2005; AQUINÓI TAMÁS: *Summa Theologica*. In: SCHÜTZ ANTAL: Aquinói Szent Tamás szemelvényekben. Budapest, Szent István-Társulat, 1943; AQUINÓI SZENT TAMÁS: *Előadások a Tízparancsolatról*. Pécs, Seneca Kiadó, 1993; LUTHER, MARTIN: *Asztali beszélgetések*. Budapest, Helikon, 1983; KÁLVIN JÁNOS: *A keresztyén vallás rendszere*. Budapest, Magyarországi Református Egyház Kálvin János Kiadója, 1995.)

²⁹ A jog végső forrása Grotius szerint a közösség érdekeinek biztosítása, melyből legfőbb elvként az ígéretek teljesítésének kötelezettsége származik. Az ember mindig a kellemesre vágyik, illetve el akarja kerülni azt, ami árt, továbbá eszes lényként tudja, hogy ennek elérése végett mit kell tennie (pl. azt, hogy közösségre lépünk, mert egyedül gyengék vagyunk), ezért az emberi természetből az következik, hogy „az emberi értelem korlátai

belátható valódi önérdeket, mint az állami jogi szabályozás alapját és feltételét kifejezetten etikai kategóriaként fogalmazta meg, és ebből vezette le a gyakorlati észhasználat három követelményét: az emberek szabadságát, egyenlőségét és önállóságát.³⁰

2. Az emberi jogok összességében tehát azon természetes vagy erkölcsi jogok, melyek az ember biológiai és morális státuszával állnak összefüggésben, és amelyek személyisége elismerésének, tiszteletének és védelmének, illetve a társadalomban elfoglalt, másokkal születésénél fogva egyenrangú és egyenjogú pozíciójának feltételeit és garanciáit jelentik. Emberi jogok nélkül az ember csupán biológiai létezésének tényével és fiziológiai jellemzőivel lenne leírható. Mivel azonban az ember morális lény, aki képes magát elhelyezni a világban és a társadalomban, képes a jó és rossz, helyes és helytelen, méltányos és méltánytalan megkülönböztetésére, valamint saját helyzete és mások cselekedetei e szerinti értékelésére, rendelkezik vágyakkal, várankozásokkal és én-képpel, ezért a modern alkotmányosság feladata, hogy biztosítsa ezen morális státusz védelmét.

3. Az emberi jogok azáltal válnak alkotmányos joggá, hogy azokat egy adott állam alkotmánya elismeri. Erre a XVIII. század végétől került sor, amikor először az első francia alkotmány 1791. szeptemberében, majd az Egyesült Államok alkotmánya (az első tíz alkotmánykiegészítéssel, az ún. *Bill of Rights*-szal) 1791. decemberében határozott meg alkotmányos jogokat. E jogok tényleges érvényesítése azonban csak később [az Egyesült Államokban 1803-tól, Európában pedig csak a XX. századtól (a legtöbb országban csak a II. világháborút közvetlenül követően, vagy még később)] történik meg, és csak ekkortól jön létre – az alkotmánybíráskodás révén – ténylegesen az alkotmányos jogok, elvek és értékek működési szférája a jogban.

Az Egyesült Államokban a *Marbury v. Madison*-ügyben született döntéssel 1803-ban létrejövő ún. decentralizált alkotmánybíráskodási modellben az alkotmánybíráskodást nem egy kifejezetten e funkcióra létrehozott, elkülönült szerv végzi, hanem azt a rendes bíróságok

között a helyesnek felismert utat kövesse” (GROTIUS, HUGO: *A háború és béke jogáról. I. kötet.* Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 1999. 11.), és ami „ezzel a felismeréssel ellentétben áll, az a természetnek, tudniillik az emberi természetnek jogával is ellentétes” (uo.). Az emberi ész által felismert emberi önérdekkel, az emberiség tagjainak közös érdekeivel ellentétes emberi jog, azaz végső soron az igazságtalan jog semmis, „a természetjog szülőanyja ugyanis maga az emberi természet” (GROTIUS: i.m., 13.), „a belső tételes jog ... pedig ... a természetjogból meríti erejét” (uo.). A természetjog tehát olyan erkölcsi mércéken nyugszik, amelyek azért egyetemes érvényűek, mert az egyetemes emberi természettel (az emberek vágyaival és jellemével) összhangban állnak, ezért betartásuk helytől és időtől független, az emberi észből származó (és ilyen értelemben erkölcsi, azaz természetjogi) kötelezettség (vö.: GROTIUS: i. m., 34.).

³⁰ Lásd a szabadság, az egyenlőség és az önállóság viszonyának részletes elemzését: KANT, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikája*. In: KANT, IMMANUEL: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése – A gyakorlati ész kritikája – Az erkölcsök metafizikája*. Budapest, Gondolat, 1991. 333-334. és 418-420., valamint: KANT, IMMANUEL: *Ama közönségesen használt szólásról, hogy ez talán igaz az elméletben, ám a gyakorlatban mit sem ér*. In: KANT, IMMANUEL: *Történefilozófiai írások.* (szerk.: MESTERHÁZI MIKLÓS) Szeged, Ictus Kiadó, 1997. 186-193.

látják el, mégpedig bármely rendes bíróság. A bíróságok az alapul fekvő, döntésre eléjük kerülő ügyekben (vagyis eseti jogvitákban) végzik az alkotmányértelmezést (ami azt is jelenti, hogy csak konkrét normakontroll létezik, absztrakt, konkrét ügytől független normakontroll nem); a döntések formailag csak a konkrét ügyre hatnak ki, elvi jelentőségük csak a precedensrendszer működése révén van; végül a bíróságok – a hatalmi ágak elválasztásának elvét tiszteletben tartva – az alkotmány valamely rendelkezésével vagy elvével szembenálló normát nem semmisítik meg, csak mellőzik a konkrét ügyben annak alkalmazását (így a vizsgált norma nem válik hatálytalanná).

Ezzel szemben az alkotmánybíráskodás Hans Kelsen által kidolgozott, az európai országok nagy részében működő ún. *centralizált modell*jében nem a rendes bíróságok (különösen nem bármely bíróság), hanem kifejezetten egy arra létrehozott, minden más állami szervtől elkülönült és független szerv, az alkotmánybíróság látja el a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának feladatát. Az alkotmánybíróság a normakontrollt konkrét ügytől függetlenül, absztrakt jelleggel (is) végzi; a döntések *erga omnes* hatályúak, azaz mindenkire kötelezőek (még a konkrét normakontroll eseteiben is); végül az alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek talált jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, vagyis az a döntéssel formailag is hatálytalanná válik.³¹

4.A *centralizált* modellben működő, a politikai szférában (is) tevékenykedő,³² elkülönült *európai alkotmánybíróságok három nagy korszaka* különböztethető meg. Az I. világháborút követően felállított alkotmánybíróságok még csak mintának tekinthetők, mivel hatáskörük korlátozott volt, tényleges működésüket politikai okok akadályozták, majd

³¹ Az alkotmánybíráskodás centralizált és decentralizált modelljének összevetéséhez ld. pl.: PACZOLAY PÉTER: *Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán*. In: PACZOLAY PÉTER (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003. 12-14.; BALOGH ZSOLT: *Alkotmánybíróság*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 347-351.; TÉGLÁSI ANDRÁS: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*. In: BENDE ZSÓFIA – HALÁSZ IVÁN (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2014. 143-146.

³² Téves tehát az alkotmánybíráskodást a politikai kérdésektől független, kizárólag jogalkalmazó testületnek tekinteni. Amennyiben az alkotmánybíróság részt vesz a politikai döntéshozatali folyamatokban (például megvizsgálja a parlament vagy a kormány által elfogadott jogszabályokat), úgy a politikai rendszer részévé válik. Paczoly Péter szerint: „az európai alkotmánybíróságok sokkal inkább politikai szervek, mint az amerikai Supreme Court... Az elkülönült alkotmánybíróság e szervezet politikai jellegének nyílt elismerését jelenti. Ez a megoldás szakít azzal a hagyományos pozitivisták elképzeléssel, mely mereven elválasztja a jog és a politika világát. Az eljárás igen sok esetben, néha kizárólag, politikai szervezetek, testületek, állami tisztséget betöltő személyek indítványára indul. ... Az európai típusú alkotmánybíróság politikai szerv, mely a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz hasonlóan részt vesz a politika alakításában. ... Különösen áll ez azokra, melyek rendelkeznek a legpolitikusabb két hatáskörrel: a preventív normakontroll és az absztrakt alkotmányértelmezés jogával.” (PACZOLAY: i.m. 24-25.) Megjegyzendő, hogy konkrét normakontroll-hatásköre, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerében betöltött szerepe révén az amerikai *Supreme Court* sem minősíthető apolitikus szervnek. (Vö. ehhez: JACKSON, ROBERT H.: *The Supreme Court in the American System of Government*. Cambridge, Harvard University Press, 1957. 53-83., illetve GRABER, MARK A.: *The Law and Politics of Judicial Review*. In: HARRIGER, KATY J. (ed.): *Separation of Powers*. Washington, CQ Press, 2003. 49-63.)

formálisan is megszűntek (vagy ténylegesen soha nem is működtek). Ide tartozott az 1920-ban létrehozott és 1933-ig fennálló osztrák alkotmánybíróság, az ugyancsak 1920-ban felállítani elrendelt, de soha nem működő csehszlovák alkotmánybíróság, illetve az 1931-től néhány évig működő spanyol testület.

Az alkotmánybíróságok *első* nagy, valódi jogi és társadalmi hatással járó korszakának a második világháborút követő évek tekinthetők; a negyvenes évek végén, illetve az ötvenes években jött létre az (újjászerveződő) osztrák, a német (NSZK-beli), illetve az olasz alkotmánybíróság, valamint a francia Alkotmánytanács. A *második* korszak a hetvenes-nyolcvanas évek, amikor a dél-európai (spanyol, portugál, görög) alkotmánybíróságok felálltak; a *harmadik* pedig az 1989-1990. évi kelet-közép-európai rendszerváltás korszaka, melynek menetében, az átmenetet nem sokkal követően minden rendszerváltó államban elkülönült alkotmánybíróságok jöttek létre.

5. Az alkotmányos jogok alapjául szolgáló *emberi jogoknak* – Karel Vašák kategorizálása alapján³³ – hagyományosan *három generációját* különböztetik meg. Az *első generációs emberi jogokat* a felvilágosodás eszméinek menetében, döntően a XVIII. század végétől kezdődően elismert és megfogalmazott (de alapjait tekintve már a XVII. század elejétől igényelt) *politikai* (pl. választójog, közhivatal viseléséhez való jog) és *polgári jogok* (az ún. klasszikus szabadságjogok: szólásszabadság, sajtószabadság, gyülekezési szabadság, egyesülési szabadság, mozgásszabadság; tulajdonhoz való jog; élethez való jog; testi integritáshoz való jog; stb.) jelentik.

A *második generációs emberi jogok* az ún. *gazdasági, szociális és kulturális jogok*, melyek a XIX. század végétől, XX. század elejétől már nem az egyének negatív jellegű szabadságát, vagyis állami beavatkozástól való mentességét garantálják, hanem az államot a megélhetés, a munkavállalás, illetve a társadalmi életben való aktív részvétel lehetővé tétele érdekében tevőleges cselekvésre kötelezik (munkához való jog, a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog, pihenéshez való jog, szociális biztonsághoz való jog, művelődéshez való jog, a tudományos kutatás szabadsága, tanszabadság stb.).

Végül a *harmadik generációs emberi „jogok”* az ún. *szolidaritási* (más elnevezéssel: *globalizációs*) *jogok*, melyek a XX. század végétől olyan, alanyi jogként nem elismert kívánalmakat fogalmaznak meg, melyek egyéni garantálása és egyéni gyakorlása a védeni kívánt érdek természete miatt lehetetlen, és amelyek tipikusan az államok együttműködését feltételezik, az emberiség egésze érdekeinek védelmezése végett (egészséges környezethez

³³ Vö. magyarul pl.: SZIGETI – TAKÁCS: i.m. 290.

való jog, a fenntartható fejlődéshez való jog, a tudományos eredmények terjesztéséhez és felhasználásához való jog, kollektív nemzetiségi jogok, fogyasztói jogok, illetve legújabbán ilyen az egészségeses élelemhez és az ivóvízhez való jog³⁴).

IV.

A hatalommegosztás

1. A hatalommegosztás elméletének kialakulása

1.1. A hatalommegosztás azt a tartalmi követelményt fejezi ki, hogy az egyes állami funkciókat biztosító hatalmi ágak egymást kölcsönösen korlátozzák és ellenőrizzék („*fékek és ellensúlyok rendszere*” – „*system of checks and balances*”). Az elvet eredeti formájában („*hatalmi ágak elválasztása*”) John Locke fogalmazta meg, aki még csak két fő hatalmi ág (törvényhozás és végrehajtás) között tett különbséget (emellett harmadikként beszélt a föderatív hatalomról is); leghíresebb megfogalmazása pedig Montesquieu nevéhez fűződik, aki megkülönböztette egymástól a *törvényhozó*, valamint a *végrehajtó* hatalom mellett a *bírói* hatalmi ágot is.

A hatalommegosztás modern találmány. Bár kétségtelen, hogy egyrészt a hatalom korlátairól már az ókorban és a középkorban is szó esett, ám ezek társadalmi, politikai, esetleg gazdasági természetű korlátok voltak, nem pedig a hatalmi funkciókat ellátó egyes állami szervek közötti funkciómegosztás és formális (dedikált) hatalmi ellensúlyok léte; másrészt az állami szervek alanyi jellegű megkülönböztetése akkor még nem járt együtt a hatalmi funkciók elválasztása igényével.³⁵

Például Platón is írt arról, hogy a tisztségviselők feladata a megalkotott törvények végrehajtása,³⁶ e kettő pedig a kormányzás két tevékenységi köre.³⁷ Retrospektív alapon –

³⁴ Vö. T. KOVÁCS JÚLIA: *Az élelemhez való jog alapjogi dogmatikája*. Jogtudományi Közlöny. 2019. 1.

³⁵ Takács Albert megfogalmazásában: „A hatalommegosztás elméletének eredőit a ... teoretikusok már az ókor vegyes kormányforma (status mixtus) felfogásában megpillantják. Eszerint Platón, Arisztotelész, Polubios is a hatalommegosztás gondolatát megfogalmazók közé tartozna. A történeti analógiák ilyenfajta keresése azonban éppen a gyakorlati jelentőséget és hasznosíthatóságot lúgozza ki a hatalommegosztás alkotmányos követelményéből. Az antik vegyes kormányforma tanai ugyanis csak a különféle >>hatalmak<< alanyi megkülönböztetését fogalmazták meg ..., a tevékenységek megosztásának szervezeti és funkcionális aspektusait azonban nem ismerték, s ezért szükségképpen maradt tisztázatlan e gondolatokban a megosztott hatalmak egymáshoz való viszonya.” [TAKÁCS ALBERT: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. In: MEZEY BARNA (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998. 94-95.]

³⁶ „Az úgynevezett vezető tisztségviselőket ... a törvények szolgáinak neveztem, ... mert azt gondolom, hogy ... ahol a törvény a vezetők kényének van alávetve, ott kész a romlás az állam számára; ahol azonban a törvény az

ezért tévesen – szintén az állam számára szükséges funkciók - az államot alkotó különböző emberek közötti - felosztásának is lehetne tekinteni azt, hogy mindenki „a maga dolgát” tegye. Így az örök (tulajdonképpen az állam vezetői) a bölcsesség erénye révén irányítsák az államot, az örök segédei (a katonák) a bátorság erénye révén védjék azt, míg a föld- és kézművesek a józan önmérséklet erénye révén végezzék az állam számára szükséges anyagi javak termelését.³⁸ Ha ez a három megvalósul, akkor megvalósul a legfőbb erény is, vagyis az igazságosság: „az igazságosság lényege, hogy végezze mindenki a maga dolgát”.³⁹ Továbbá *Arisztotelész* is beszélt a poliszon belüli különböző tevékenységi formákról, feladatokról. Szerinte létezik a törvényhozó, mely demokráciákban a népgyűlés; a hivatalok és vezető tisztségviselők (melyek közül a legfontosabb testület a „tanács”); a bíraskodás (melyben demokráciákban szintén mindenki részt vehet, ha épp őt sorsolják ki egy adott ügy eldöntésében való szerepvállalásra);⁴⁰ sőt katonákról és „papi szolgálatról” is beszélt⁴¹ – azonban sem ezek szigorú elkülönülését, sem ezek egymást fékező, ellenőrző szerepét nem hangsúlyozta.⁴²

1.2.A hatalom megosztásának kérdése a maga tisztaságában először *John Locke*-nál (1632–1704) jelentkezett, aki szerződéselméletében gyakorlatilag két-, elviekben pedig háromféle állami hatalmat különböztetett meg, mégpedig nem politikai vagy társadalmi alapon, hanem *intézményi* szinten.⁴³ Az állam legfőbb hatalma a közvetlenül a társadalmi szerződésből, vagyis az emberek akaratából származó, a közjót szem előtt tartó, akár állandó, de legtöbbször időszakonként működő *törvényhozó hatalom*. A törvényhozó hatalom azonban, bár a legfőbb, nem az egyetlen; az állam megfelelő működése érdekében szükség

úr a vezetők fölött, s a vezetők az ő szolgálói, ott a jólét, fennmaradás és minden jó remélhető...” (PLATÓN: *Törvények*. In: Platón összes művei, Harmadik kötet. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1984. 612.)

³⁷ „A kormányzásnak ... két fontos feladata van: az egyik a hivatalok megszervezése, a másik a törvények megállapítása, melyek a hivatalok működését szabályozzák.” [PLATÓN: i.m. (37. jegyzet) 640.]

³⁸ PLATÓN: *Az állam*. Szeged, LAZI Könyvkiadó, 2001. 126-132.

³⁹ PLATÓN: i.m. (39. jegyzet) 133.

⁴⁰ Vö. mindezeket pl.: ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Budapest, Gondolat, [é. n.] 220.

⁴¹ Vö.: ARISZTOTELÉSZ: i.m. 255.

⁴² A hatalommegosztás elméletének Arisztotelész gondolkodására való retrospektív visszavetítését segítette elő az is, hogy Arisztotelész a hivatalok és vezető tisztségek egyes fajtáit is elkülönítette egymástól (például írt a piaci felügyelet, a városigazgatás /rendfenntartás, a köz- és magánvagyonról való gondoskodás, utak fenntartása, birtokhatárok biztosítása, városfal-gondozás, kikötők őrzése stb./, mező- vagy erdőfelügyelet, pénzbeszedés, szerződések és ítéletek írásba foglalása, ítéletek végrehajtása, városvédelem, számadás és igazolás /azaz a pénzügyek szabályosságának ellenőrzése/, a népgyűlésen való elnöklés stb. feladatiról, illetve az ezeket betöltő tisztségviselőkről). (Vö.: ARISZTOTELÉSZ: i. m. 232-237.) Sőt, még azt is hozzátette, hogy ezen funkciókat egy-egy személy ne sokáig töltsen be, vagyis a tisztségek időközönkénti cseréjét (amit ma talán temporális hatalommegosztásnak nevezhetnénk) tartotta szükségesnek. (Vö.: ARISZTOTELÉSZ: i. m. 220.)

⁴³ Locke eszméletörténeti jelentősége elsősorban éppen ebben áll; azaz abban, hogy – Sári János szavaival – nála „a társadalompolitikai tényezők egymáshoz való viszonya intézmények közötti viszonyként jelenik meg” [SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai*. In: MEZEY BARNA (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998. 71.]

van két másik hatalomra: a végrehajtó és a föderatív hatalomra is. A törvényhozó hatalom (mely hatalom, ha létrejött, „szent és sérthetetlen”) joga mindenekelőtt saját maga konstituálása, joga továbbá a társadalom életének meghatározása, az emberek életének, szabadságának és vagyonának biztosítása mindenkire kötelező, általános érvényű törvények megalkotása révén. Végző soron a törvényhozó konkretizálja a társadalomban is érvényes természeti törvényeket, illetve rendel e törvények emberek általi megsértéséhez előre látható és világos szankciókat. A törvényhozó hatalom nem ruházható át.

E törvények azonban csak akkor töltik be funkciójukat, ha érvényre juttatásuk biztosított, ezért szükség van egy, a – tipikusan időszakonként ülésező és döntő – törvényhozótól elkülönülő, ún. *végrehajtó hatalomra*, melynek működése állandó, és melynek feladata, hogy e törvények betartásáról gondoskodjék. Bár létezhetnek államok, ahol ez a két hatalom egy kézben összpontosul, „megfelelően rendezett államokban” e két hatalmat elkülönítik egymástól, „mivel a hatalom kihasználására amúgy is hajlamos emberi gyarlóság túl nagy kísértésnek van kitéve, ha ugyanazok az emberek tartják kezükben mind a törvényhozó hatalmat, mind a törvények végrehajtásának hatalmát”.⁴⁴ (Locke hatalommegosztási tana tehát nem deskriptív, hanem preskriptív; nem a ténylegesen létező helyzet leírása, hanem a helyes állami berendezkedés normatív követelményének, kívánalmának megfogalmazása.) Ennek következtében miután a törvényhozók megalkották a törvényeket, ezeket függetlenítik tőlük, így azok velük szemben is kikényszeríthetővé válnak, mivel a kikényszerítés nem rájuk, hanem egy tőlük független hatalomra van bízva; ezáltal „ők maguk is alá lesznek vetve az általuk hozott törvényeknek”.⁴⁵ A végrehajtó hatalom feladata az, hogy gondoskodjon a törvények állandó végrehajtásáról, mivel azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a törvényhozó hatalom nem működik. Emellett a végrehajtó hatalomnak megvan az a joga is, hogy a törvények felhatalmazása nélkül is eljárjon, amennyiben a közjó, a társadalom védelme gyors intézkedést kíván, és a törvényhozó összehívására nem lenne elég idő; sőt arra is, hogy a szükségképpen általános, így az egyedi esetek mindegyikét előrelátni nem képes törvényektől eltérjen, azokkal szembenálló intézkedéseket hozzon, ha az egyedi esetben ezt szükségesnek látja. Mindezt Locke „felségjognak” nevezi,⁴⁶ mely tehát a végrehajtó hatalmat illeti meg; ez ad erőt azon

⁴⁴ LOCKE, JOHN: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, Gondolat, 1986. 142.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Locke szerint a felségjog nem más, mint „hatalom az uralkodó kezében arra, hogy gondoskodjék a közjóról olyan esetekben, amelyeket – minthogy előre nem látott és bizonytalan eseményektől függenek – nem lehet biztonságosan elintézni meghatározott és megváltoztathatatlan törvények útján.” (LOCKE: i.m. 152.) „Ezt a hatalmat, hogy valaki a törvény előírása nélkül, sőt olykor azzal ellentétesen, belátása szerint cselekedjék a közjó

váratlanul felmerülő, de szükséges teendők elvégzésére, melynél hiányzik a törvényi alap, vagy éppen hogy megvan, de annak alkalmazása a konkrét esetben a közérdekkel ellentétes lenne.⁴⁷

Végül Locke szerint létezik egy harmadik hatalom is, mely azonban nem a bírói hatalom (mint fél évszázaddal később Montesquieu-nél lesz), hanem az ún. *föderatív hatalom*. E harmadik hatalom az állam mint egész külső kapcsolatait felügyeli, az állam vagy annak tagjai, valamint külső entitások (más államok vagy nem alattvaló magánszemélyek) közötti viszonyokat rendezi az adott állam vagy annak polgárai érdekében. E viszonyt nem a tételes jog szabályozza, hiszen a társadalmi szerződés csak az alattvalókra és a törvényhozókra terjedhet ki, más államokra és nem alattvaló magánszemélyekre nem; ezen entitások egymás között tehát még a természeti állapotban vannak. Minthogy azonban az ember a természeti állapotban a saját élete, szabadsága és vagyona érdekében mindent megtehet, így – alattvalóinak vagy saját magának az érdekében – mindegyike maga a polgári társadalom egésze mint állam is jogosult lesz. E hatalom „magában foglalja a háború és béke hatalmát, továbbá az államon kívüli személyekkel és közösségekkel való szövetségkötések és egyéb egyezségek hatalmát”.⁴⁸ E föderatív hatalmat – a végrehajtó hatalomhoz hasonlóan – az erő alkalmazása, a célokhoz szükséges eszközök hozzárendelése és alkalmazása jellemzi, és bár elvileg önálló hatalomnak számít, gyakorlatilag ugyanazon személy vagy személyek gyakorolják, mint a végrehajtó hatalmat, így ténylegesen e két hatalom rendszerint összefonódik.

1.3.A hatalommegosztás máig ható nagy klasszikusának azonban ma mégsem Locket, hanem *Montesquieu*-t (1689–1755) tartjuk. Montesquieu hatalommegosztási tanát az 1748.-ban írt, „A törvények szelleméről” (*De l'esprit des lois*) című nagy ívű munkájában fogalmazta meg. Eszerint az állam legfontosabb feladata, hogy a szabadságot garantálja. A szabadság szónak Montesquieu kétféle jelentést tulajdonít: az egyrészt a közvetlenül az emberek, vagyis az állampolgárok számára biztosított szabadságot, azaz az egyéni akaratnak megfelelő magatartás tanúsításának lehetőségét jelenti, másrészt az ún. politikai szabadságot, vagyis az emberek biztonságát. Ilyen politikai szabadság azonban fogalmilag nem létezhet az önkényuralomban, csak mérsékelt kormányzatokban (vagyis köztársaságban vagy monarchiában). Ezekben is - Montesquieu azóta örökbecsűvé vált szavaival – „*csak akkor*

érdekében, felségjognak nevezzük.” (LOCKE: i.m. 155.) Továbbá: „a felségjog nem más, mint hatalom ahhoz, hogy valaki előírt szabály nélkül szolgálja a közjót”. (LOCKE: i.m. 159.) Ennek alapján „a végrehajtó hatalomnak van bizonyos mozgásteret, hogy saját elhatározásból megtegyen sok mindent, amit a törvény nem ír elő”. (Uo.) (Vö. még: LOCKE: i.m. 157.)

⁴⁷ A végrehajtó hatalom tehát „alá van rendelve és felelősséggel tartozik a törvényhozásnak” (LOCKE: i.m. 143.), és bár „a törvényhozó testület összehívásának és felosztatásának joga a végrehajtó hatalomra van bízva, az azonban nem helyezi a végrehajtó hatalmat a törvényhozó fölébe”. (LOCKE: i.m. 150.)

⁴⁸ LOCKE: i.m. 143.

van szabadság, ha a hatalommal nem élnek vissza. Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. ... Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”⁴⁹ Montesquieu azóta etalonná vált⁵⁰ hatalommegosztási tana a következőképpen mutatható be.

Montesquieu – a mintának felhasznált, de általa valójában tévesen értelmezett⁵¹ angol alkotmány alapján – három hatalmat különböztet meg a mérsékelt kormányzatokon belül: a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat, bár ez utóbbit szoros értelemben véve nem is tekinti önálló hatalomnak.⁵² A törvényhozó hatalom az, amely törvényeket alkot, módosítja azokat, vagy hatályon kívül helyezi („eltörli”) őket; lényegében nem más, mint „az állam általános akarata”.⁵³ A második egészen pontosan „a nemzetközi jog alá tartozó dolgokra vonatkozó végrehajtó hatalom”,⁵⁴ amely azonban nemcsak „békét köt vagy háborút indít, követeket küld vagy fogad, fenntartja az állambiztonságot, és megelőzi az ellenséges betöréseket”,⁵⁵ hanem bármilyen olyan cselekményt elvégezhet, amellyel a törvényhozó által lefektetetteket, azaz a „közhatározatokat” hajtja végre (vagyis az nem más, mint az előbbi általános akaratnak, a törvényhozó akaratának a végrehajtása).⁵⁶ A bírói hatalom pedig a törvények alapján gyakorolja „a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítélkezés hatalmát”,⁵⁷ azaz azt a hatalmat, hogy a törvények egyedi megsértőivel szemben eljárjon, és a törvények által meghatározott jogkövetkezményeket a törvények tisztelete és így minden ember valódi szabadsága érdekében velük szemben érvényesítse.

⁴⁹ MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris – Attraktor, 2000. 247.

⁵⁰ Ehhez képest meglepőnek tűnhet, hogy Montesquieu e témakörnek *A törvények szelleméről* című, ezeroldalas művében alig néhány oldalt szentelt [az nagyjából munkája egyhetvenednyi (!) részét tette ki], így feltehetően azt nem is szánta központi jelentőségű gondolatnak. Jól mutatja Montesquieu viszonyulását e kérdéshez, hogy az a könyvben még önálló fejezetcímet sem kapott.

⁵¹ Montesquieu a hatalmi ágak elkülönüléséről mint angol mintáról ír, ez az elkülönülés azonban valójában nem ment végbe; Angliában az ún. „parlamentari szuverenitás” érvényesült, mely az angol parlament közjogi és politikai szupremáciáját jelentette a többi hatalmi ág felett – Montesquieu tehát az angol kormányzati rendszer értelmezésében kifejezetten tévedett. (Vö. pl.: SLAPPER, GARY – KELLY, DAVID: *The English Legal System*. London – Sidney – Portland, Oregon, Cavendish Publishing, 2004. 10.)

⁵² Vö.: MONTESQUIEU: i.m. 248. E három hatalmat – Alois Riklin összegzése szerint – összesen hét szervtípus gyakorolja (nevezetesen az elektori testület, a parlament alsóháza, az esküdtszékek, a parlament felsőháza, a felsőbbíróság, a király és a miniszterek), az általános akarat pedig nem az egyének, hanem a „társadalmi hatalmak” (a király, a nemesség és a nép egésze) közötti (ezek száma által nem befolyásolt) egyenlőségen és függetlenségen nyugszik. (Vö.: RIKLIN, ALOIS: *Montesquieu's So-Called 'Separation of Powers' in the Context of the History of Ideas*. In: Discussion Paper Series, September 2000, Collegium Budapest Institute for Advanced Study, 2-4.)

⁵³ MONTESQUIEU: i.m. 250.

⁵⁴ MONTESQUIEU: i.m. 248.

⁵⁵ MONTESQUIEU: i.m. 248.

⁵⁶ MONTESQUIEU: i.m. 250.

⁵⁷ MONTESQUIEU: i.m. 249.

Azért mondható, hogy „a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom”,⁵⁸ mert – Montesquieu elképzelése szerint – az ítélezést végző személyek időről időre változnának, azaz nem élethivatásszerűen működő jogász végzettségű bírák ítéleznének, hanem olyan laikusok, akiknek az erre szóló mandátuma csak rövid időre szól.⁵⁹ Részint ebből következik a törvény szövegéhez rendelt montesquieu-i bírókép, részint pedig az emberek valódi szabadságát garantáló törvények (így a hatalommegosztás) gyakorlati érvényesülésének igényéből; szerinte ugyanis „az ítéleteknek annyira szilárdaknak kell lenniük, hogy sohase legyenek mások, mint pontos törvénytöredékek”.⁶⁰ „Az ország bírói ... csupán a törvény szavait kimondó szájak; élettelen lények, akik a törvényeknek sem erejét, sem szigorúságát nem képesek mérsékelni.”⁶¹ A bírói hatalmat el kell választani mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól, mert különben a bíró önkényes hatalmat gyakorolna, olyan törvényeket alkalmazva, amiket saját maga fogadott el, vagy bírói és végrehajtó hatalmát elnyomásra használná fel.

A törvényhozó és a végrehajtó hatalmat *személyileg szintén el kell választani* egymástól; ugyanaz a személy vagy testület egyszerre mindkét állami funkciót nem töltheti be, mert ebben az esetben az önkényuralmat semmi nem akadályozhatja meg, e személy vagy testület ugyanis magának alkotna törvényeket, amiket saját maga, külső kontroll nélkül hajthatna végre. (A legzsarnokibb hatalom pedig természetesen akkor valósulna meg, ha mindhárom hatalom egy kézben összpontosulna.) Önmagában azonban az elválasztás kevés; e két hatalom ugyanis szükségképpen hatással van egymásra – épp azáltal képesek azon funkciójukat betölteni, hogy korlátozzák a másik hatalmi törekvéseit. A törvényhozó hatalom Montesquieu szerint a nép egészének kezében kell, hogy legyen. A nép azonban e hatalmat közvetlenül nem képes gyakorolni, ügyeket egy ország lakossága nem képes megvitatni, azt tehát képviselőkre kell ruházni, mégpedig két, egymást is ellenőrző, különböző képviselőkből álló testületre. A törvényhozás felsőházában a tagságnak öröklődőnek kell lennie, ez azonban csak az „alsóház”, vagyis a választott képviselők ellenőrzésére, a meghozott törvények hatályba lépésének megakadályozására terjedhet ki, önálló jogalkotási

⁵⁸ MONTESQUIEU: i.m. 253.

⁵⁹ „A bírói hatalmat nem szabad állandó tanácsra ruházni, hanem a nép közül választott személyeknek kell azt gyakorolniuk, az év meghatározott szakában, a törvény által előírt módon, hogy ekként olyan bíróságot lehessen alakítani, amely csak addig működik, amíg a szükség megköveteli. Ily módon a bírói hatalom, amelytől az emberek ennyire tartanak, úgyszólván láthatatlanná és semmivé válik, minthogy nincsen sem egy bizonyos társadalmi helyzethez, sem pedig egy bizonyos hivatáshoz kötve. Az emberek a bírakat nem látják folytonosan maguk előtt; tartanak a bíróságtól, de nem félnek a bíraktól.” (MONTESQUIEU: i.m. 250.)

⁶⁰ MONTESQUIEU: i.m. 251.

⁶¹ MONTESQUIEU: i.m. 257.

hatalommal nem rendelkezhet.⁶² Szükséges, hogy e testületek tagjaira (területi alapon meghatározott választókerületenként egy-egy személyre) minden polgár szavazhasson a választásokon, ám ezen túl a nép az államéletben nem vesz részt, képviselőit nem utasíthatja és nem számoltathatja be, csak a következő választások alkalmával dönthet arról, továbbra is megfelelőnek tartja-e a személyét arra, hogy ő képviselje őt és a nép többi tagját. A végrehajtó hatalomra ellenben nem szavaz senki, az az uralkodót kell, hogy megillesse, aki hatalmát miniszterek útján gyakorolja. E hatalom a törvények keretei között cselekszik, jellemzője az operativitás, vagyis az azonnali cselekvésre való képesség, valamint az állandó működés (miközben a törvényhozó testület csak időközönként ülészik), feladata pedig a törvényhozó hatalmának korlátozása, mivel a törvényhozó a saját akaratát csak a cselekvő hatalom, vagyis a végrehajtás útján érvényesítheti.⁶³

1.4.A három „klasszikus” hatalmi ág mellé *Benjamin Constant* (1767–1830) vezette be a negyedik hatalmi ágat: az államfői hatalmat. Constant szerint négy nagy hatalmi ág létezik: a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom mellett működik a „*semleges hatalom*” is az államfő személyében,⁶⁴ mely alkotmányos monarchiában a monarcha, de ez a hatalom bármilyen más államforma esetén is fennállhat. A törvényhozó hatalom Constant-nál maga sem egységes: az valójában két belső, egymást is korlátozó hatalomból épül fel. Ezek egyike a „tartós képviseleti hatalom”, másika pedig a – közvetett módon, elektorok útján választott, fizetést nem kapó, de korlátlanul újraválasztható és vissza nem hívható tagokból álló – „közvélemény képviseletének hatalma”, melyek közül az előbbi a kétkamarás törvényhozás állandó tagokkal rendelkező felsőházának, utóbbi pedig a rendszeres választások révén időről időre megújított tagokkal rendelkező, a nép pillanatnyi akaratát képviselő alsóháznak felel

⁶² „[S]zükséges, hogy ... ez a hatalom a törvényhozásban csak akadályozó-, ne pedig határozóképesége útján vegyen részt. Határozóképeségnek nevezem azt a jogot, hogy valaki valamit maga elrendelhesen, vagy módosíthassa azt, amit más rendelt el. Akadályozóképeségen azt a jogot értem, hogy valaki megsemmisíthessen egy más által hozott határozatot.” (MONTESQUIEU: i.m. 253-254.)

⁶³ A törvényhozás megfelelő mederben tartására szolgál a végrehajtó hatalom azon joga, hogy normatív alapon eldöntse, mikor hívja össze a törvényhozó testületet, és mikor oszlassa fel, valamint a törvények szentesítésének joga, azaz a vétőjog. „Ha a végrehajtó hatalomnak nincsen joga arra, hogy a törvényhozó testület tevékenységét megállítsa, a törvényhozó testület önkényuralmi jellegű lesz; mivel kezében lévén az a lehetőség, hogy minden képzelhető hatalmat megadjon magának, a többi hatalmi ágakat meg fogja semmisíteni. A törvényhozó hatalmat viszont nem illeti meg az a képesség, hogy megállíthassa a végrehajtó hatalom tevékenységét.” (MONTESQUIEU: i.m. 255.) Utóbbi esetben ugyanis a végrehajtó hatalmat a törvényhozó ki tudná iktatni, ezzel pedig el tudná gördíteni a hatalma korlátlan kiterjesztése útjában álló egyetlen akadályt; ugyanakkor arra a törvényhozásnak joga és lehetősége kell, hogy legyen, hogy ellenőrizze az általa hozott törvények végrehajtását. Amennyiben a törvényeket a végrehajtó hatalom nem hajtaná végre, úgy a miniszterek felelősségre vonhatók, ezt a felelősségre vonást azonban nem a törvényhozó, hanem a mind a törvényhozástól, mind a végrehajtástól független bírói hatalmi ág teheti csak meg. A végrehajtó hatalom tehát meghatározza a törvényhozó testület összehívásának és feloszlásának módját, de sem az ügyek megvitatásában nem vesz részt, sem napirendi javaslattevési joga nincs, sőt, a miniszterek egyáltalán nem vehetnek részt a törvényhozás munkájában (a végrehajtó hatalmat csak vétőjog illeti meg); ez azonban fordítva is igaz, a törvényhozók sem vehetnek részt a végrehajtásban.

⁶⁴ CONSTANT, BENJAMIN: *A régiék és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997. 86.

meg.⁶⁵ A bírói hatalom természetesen a – szakbírókból és esküdtekből álló⁶⁶ – bíróságokat illeti meg, akik a törvényeket egyedi esetekben alkalmazzák. A végrehajtó hatalom (mely a „semleges” államfői hatalommal szembeállítva „tevőleges” hatalom) pedig a minisztereket illeti, akik a törvények általános és állandó jellegű végrehajtásáért felelősek, és akik a döntéseikért politikai felelősséggel tartoznak. Az államfő viszont felül áll a napi politikán, ebből következően nem is cselekedhet más hatalmak, például a miniszterek helyett, rendelkezéseihez így miniszteri ellenjegyzés szükséges, mellyel egyúttal a miniszter a felelősséget is átvállalja az államfőtől.

A négy (a törvényhozás kettős hatalmi jellegét is beleszámítva öt) hatalmi ág közül a legérdekesebb és egyúttal legújszerűbb Constant semleges *államfői* (az ő megfogalmazásában: „királyi”) *hatalma*. Constant szerint e hatalom nélkül a másik három hatalmi ág közötti hatalmi ütközések vagy súrlódások nem rendezhetők, a konfliktusok nem oldhatók fel; ha azok feloldásának jogát bármely tevőleges hatalom számára biztosítjuk, azzal azt a veszélyt idézzük elő, hogy e lehetőséget az adott hatalom a saját hatalma növelésére és a többi elnyomására használná ki. Néhány reprezentatív és szimbolikus jogkörön kívül⁶⁷ a semleges államfői hatalom legfőbb feladata éppen az, hogy a többi hatalmi ág közötti konfliktusokat megoldja, illetve megakadályozza bármelyik hatalmi ág túlterjeszkedését, közvetlen hatalma azonban nincs.⁶⁸ Így a semleges államfői hatalom legfontosabb feladatai a miniszterek kinevezése és elmozdítása, a választott képviselő-testület feloszlata és a meghozott törvények szentesítése, illetve a bírák kinevezése és a bírói döntések végrehajtását megakadályozó kegyelmezési jog.⁶⁹

Végül Constant beszél az ún. „*municipális*”, azaz önkormányzati vagy helyhatósági *hatalomról* is, ám nem abban az értelemben, hogy az egy ötödik (vagy hatodik) hatalmi ág lenne, hanem pusztán úgy, mint a pusztán helyi érdeklődésre számot tartó ügyek kizárólagos helyi intézésének jogáról,⁷⁰ ezen belül is megkülönböztetve a megyei és a községi hatóság szintjeit.⁷¹ E hatalom azért sem illeszthető be a többi hatalmi ág közé mert az – a helyi ügyek

⁶⁵ Vö.: CONSTANT BENJAMIN: *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner-Károlyi, 1862. 40-67.

⁶⁶ Az esküdtek ténykérdésekben, a szakbírók pedig jogkérdésekben döntenek.

⁶⁷ Ilyenek Constant szerint a kegyelmezés joga, a kitüntetések adományozásának joga, a törvényhatóságok kinevezése, a képviselői gyűlések feloszlata, valamint a miniszterek kinevezése.

⁶⁸ „A királyi hatalom középen helyezkedik el, de a többi négy felett, egyszerre legfelsőbb és közvetítő hatóságként, amelynek nem az az érdeke, hogy megzavarja, hanem épp ellenkezőleg, hogy fenntartsa az egyensúlyt.” [CONSTANT: i.m. (65. jegyzet) 87.]

⁶⁹ Vö.: CONSTANT: i.m. (66. jegyzet) 14-15., 18., 21., 25., 30. és 32.

⁷⁰ „Az egész ügyeinek elintézése az egésznek illeti, tudniillik az egésznek képviselőit és követeit. Mi csak egy részt érdekel, azt csak ezen résznek kell elhatároznia...” [Vö.: CONSTANT: i.m. (66. jegyzet) 125. o. Vö. még: CONSTANT: i.m. (66. jegyzet) 128. és 132.]

⁷¹ Vö.: CONSTANT: i.m. (66. jegyzet) 126.

vonatkozásában – rendelkezik a döntések meghozatalának és e döntések végrehajtásának a jogával is.

2. A hatalommegosztás modern jelentése

2.1.A – ma már „hatalommegosztássá” finomodott – hatalmi ágak elválasztása (az egyesült államokbeli gyakorlat alapján kialakult elnevezéssel: „fékek és ellensúlyok rendszere” – „*system of checks and balances*”) tehát, mint láttuk, azt a tartalmi követelményt fejezi ki, hogy *az egyes állami funkciókat biztosító hatalmi ágak elkülönüljenek, és egymást kölcsönösen korlátozzák és ellenőrizték. A hatalmi ágak elválasztása* (vagyis az elv eredeti változata) azt jelenti, hogy minden állami funkció gyakorolhatóságának megvan a maga terrénuma, amelyen az adott hatalmi funkció gyakorlója nem léphet túl. Ez az elképzelés azon a meggyőződésen nyugodott, hogy minden hatalom szükségképpen addig terjeszkedik, amíg más hatalom nem állja útját, vagyis az önkényuralmat csak úgy lehet megakadályozni, ha az állami teljhatalom részjogosítványait különböző hatalmi centrumokba osztjuk szét: a hatalom egyetlen korlátja egy másik hatalom, ezért az egyes részhatalmakat mind személyileg, mind szervezetenként, mind funkcionálisan el kell egymástól választani.

Az eredeti elv, a hatalmi ágak elválasztása később a *hatalommegosztás* mai követelményére finomodott (és vált egyszersmind általánosan elismert, bevett államszervezési alkotmányos elvvé);⁷² utóbbi annyiban különbözik az előbbitől, hogy a gyakorlatban kiderült: a hatalmi ágak merev szétválasztása nem lehetséges, de nem is szükségszerű; *a hatalmi funkciók áthatják egymást, és az állami célok megvalósítása érdekében e funkciók gyakorlói együtt kell, hogy működjenek.*⁷³ Ezenkívül a mai parlamentáris⁷⁴ kormányzati rendszerekben⁷⁵

⁷² Ma már például a legtöbb európai ország alkotmánya *expressis verbis* deklarálja ezen elv valamilyen megfogalmazását. Ezen államok áttekintését, valamint a vonatkozó alkotmányos tételek szövegének ismertetését ld.: TÓTH KÁROLY: *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata*. In: TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex, 2006. 120-122.

⁷³ Sartori szerint a hatalmi ágak elválasztása azt jelenti, hogy a kormány független a parlamenttől, és nem tartozik annak politikai felelősséggel; míg a hatalommegosztás esetében ez a politikai felelősség érvényesül, azaz a parlament beavatkozhat a kormány működésébe (végső esetben elmozdíthatja, leválthatja azt), ha politikájában eltér a népképviselői szerv által meghatározott irányvonalától. Tehát „az elkülönültség a végrehajtó hatalomnak a parlamenttől való >>elválasztását<< jelenti, a hatalommegosztás pedig azt, hogy a kormány a parlament támogatásán áll vagy bukik”; így előbbi elv szerint „a parlament nem avatkozhat be a kormány belügyeibe, a végrehajtó hatalom szférájába”, cserébe a végrehajtó hatalom sem oszthatja fel a parlamentet. (Vö.: SARTORI, GIOVANNI: *Összehasonlító alkotmányelmélet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003. 110.)

⁷⁴ A különböző kormányformákról (kormányzati rendszerekről) részletesebben lásd: TÓTH KÁROLY: i.m. 122-130.; SARTORI: i.m. (74. jegyzet) 105-168.; TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – CSINK LÓRÁNT: *Államforma, kormányforma, államszervezet*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 79-84.; SZALAI ÁKOS: *A kormányforma kérdése és dilemmái*. In: BENDE ZSÓFIA – HALÁSZ

az eredeti elv illuzórikus: *a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakran összefolyik*, illetve az ilyen hatalmat gyakorlók személye adott esetben egybeeshet. Így ma Magyarországon pl. a végrehajtó hatalom fejét jelentő miniszterelnök személyéről a törvényhozó hatalom, az Országgyűlés határoz; a törvények nagy részét épp maga a Kormány kezdeményezi; valamint a Kormány tagja egyúttal parlamenti képviselő is lehet.

2.2. Ami a törvényhozó és a végrehajtó hatalom *politikai szociológiai* értelemben vett *összeolvadását* illeti, az – főként a parlamentáris kormányzati rendszerekben – a modern tömegpártok, majd kompetitív pártok (néppártok) kialakulásától kezdve⁷⁶ – a

IVÁN (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatástudományi Kar, 2014. 79-87.

⁷⁵ A „parlamentáris kormányzat” kifejezést valószínűleg Camello Benso di Cavour, az egységes olasz állam első miniszterelnöke használta először a XIX. század közepén az addig szokásos „felelős kormány” elnevezés helyett. (Vö. TAKÁCS ALBERT: *A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében*. In: Pro Publico Bono Online, 2011. 19.) Eredetileg ez a kormányzati rendszer a monarchikus rendszer egyik formája volt, mely Angliában alakult ki, az uralkodó hatalmának egyre inkább formálissá válásával, a „dicsőséges forradalmat” követően, 1689-től kezdve, amikor is a monarchia névleges restaurálása mellett a király és a polgárság közötti kompromisszum eredményeként megszületett a Bill of Rights, és kialakult a szuverén (tehát a király) akaratától is ténylegesen független (valamint közjogilag omnipotens, de az erkölcsök és szokások által mégiscsak korlátozott) parlament (vö. pl.: TÓTH GÁBOR ATTILA: *A jogok törvénye. Értekezés az alkotmányos szabadságról*. Budapest, Gondolat, 2014. 58-59.); és ez ebben a formában terjedt át a kontinensre is [először Franciaországban 1814-1840 között, majd Belgiumban 1831-től, később pedig több más ország (Hollandia, Norvégia, Dánia és Svédország) is ezt a rendszert vette át]. Köztársasági formában 1875-ben jelent meg először, mégpedig Franciaországban, hogy azután onnan induljon a modern demokratikus jogállami rendszerek egy jelentős részét meghódító útjára. (Vö.: DUVERGER, MAURICE: *Állam és kormányzat*. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 431.) Bár a parlamenti rendszerekben is léteznek különböző államhatalmi funkciók és azokat ellátó szervek, de ezek nem különböznek el úgy, mint a prezidenciális rendszerekben; utóbbiakban sem a végrehajtó hatalom felett teljes kontrollt gyakorló elnök és az elnöki adminisztráció nincs a törvényhozás (a Kongresszus) bizalmához kötve, sem a Kongresszust (vagy annak bármely kamaráját) nem oszthatja fel az elnök (és természetesen a bírósági rendszer is teljes mértékben független mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól, olyannyira, hogy a szövetségi bírák kinevezése élethossziglanra szól, és – a büntetőjogi felelősségre vonás esetét kivéve – elmozdíthatatlanok). Az ezzel ellentétes, parlamentáris rendszerekben kialakuló helyzet egy lehetséges megfogalmazása ezért „a hatalom egységének” hangsúlyozása, kiemelve, hogy ez az egység nem a közjogi, hanem a tényleges, politikai értelemben vett egységet jelenti. E modell tiszta megvalósulása a XIX. századi angol berendezkedés volt, melyben a prezidenciális rendszerekben jellemző elkülönülés nem ment végbe. (Ennek történetiségéhez ld. pl.: POKOL BÉLA: *Bírói hatalom*. Budapest, Századvég, 2003. 103-104.) Ehhez egyrészt annyit tehetünk hozzá, hogy az utóbbi két-három évtized fejleményeiként továbbá számos helyen jön létre az 1958-tól számított „ötödik köztársaság” franciaországi modelljére jellemző ún. félprezidenciális rendszer (például Oroszország, Ukrajna, Lengyelország), vagy annak valamilyen enyhébb, a közvetlenül választott elnök és az elnöknek és a parlamentnek is egyszerre felelős miniszterelnök duális hatalmán nyugvó változata, amit talán „negyedprezidenciális rendszernek” is nevezhetünk (Szlovákia, Románia stb.), sőt a kifejezetten prezidenciális rendszerek irányába is történik elmozdulás (pl. Törökország), másrészt hogy az Egyesült Királyság kormányzati rendszerében is történnek változások, például 2009-ben létrejött ott is a Legfelső Bíróság (*Supreme Court*), ami mind közjogilag, mind ténylegesen eltávolította a bírói hatalmat a politikai szociológiai értelemben továbbra is összefonódott politikai hatalmaktól (vö.: JAKAB ANDRÁS: *Mire jó egy alkotmány?* Kommentár, 2010. 6. sz. 13.), és ma már a *law lordok* bírói testülete is intézményileg független a Lordok Házától (vö.: KOVÁCS KRISZTA: *Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma*. Alkotmánybíráskodás Szemle, 2011. 1. sz. 97.).

⁷⁶ A pártok kezdetben honorációr pártok voltak, azaz olyan laza szerveződések, melyek csak a törvényhozáson belül, adott parlamenti ciklusra vagy ciklusokra álltak össze párttá (vagy inkább frakcióvá), és melyek tagjai még hobbiból vagy elkötelezettségből, a társadalom iránti felelősségvállalásból politizáltak, mintegy melléktevékenységként. A szervezett tömegpártok a XIX-XX. század fordulóján, illetve a XX. század első felében, akkor alakultak ki, amikor elterjedt az általános választójog, e pártok pedig egy központi ideológia

hatalommegosztási paradigma legnagyobb elméleti kihívását jelentette. E *kihívás lényege*, hogy a hatalommegosztás szervezeti és funkcionális dimenziója fölé, avagy helyébe a *politikai jellegű hatalomgyakorlási modell* lép, amely a pártok politikai érdekartikulációját teszi hangsúlyossá a közjogi szervezeti keretek helyett, amennyiben mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalmat ténylegesen e közös mögöttes akarat (politikai erőközpont) irányítja. A szervezeti keretek is eszerint épülnek át; így jellemzővé válik, hogy a törvényjavaslatok nagy része a kormánytól származik; a kormány széles jogkörökkel rendelkezik a parlament által elfogadott törvények végrehajtásának meghatározására; a parlamenti képviselők egyben kormánytagok is lehetnek stb.

A parlamentáris rendszerekben megvalósuló „hatalmi ágak együttműködése”⁷⁷ további jellemzői a *politikai felelősség* intézménye, amely alapján a kormány döntéseikért felelős a törvényhozó szervnek. Ez utóbbi az előbbivel szemben politikai következményeket alkalmazhat, azaz nemcsak beszámoltathatja és ellenőrizheti (kérdésekkel, interpellációkkal, évi beszámolási kötelezettséggel, sőt akár a kinevezés előtt is a parlamenti bizottsági meghallgatások révén) a kormányt, illetve a kormánytagokat, hanem megvonhatja a bizalmat a kormánytól mint testülettől, azaz megbuktathatja azt. Ez azonban ma már csak a közjog szintjén van így. A politikai értelemben vett hatalomkoncentráció, az egységes „politikai

mentén, meghatározott társadalmi csoportok képviselőit vállalták fel (munkáspártok, parasztpártok, polgári pártok stb.). Végül létrejöttek a néppártok, melyek már nem egy-egy társadalmi csoportból, hanem a választópolgárok összességéből próbáltak szavazókat szerezni, így a politika logikája (a hatalomra jutás kényszere) miatt gyakorlatilag mindenki számára ígértek valamit, mert egy-egy társadalmi rétegre (és csak arra) támaszkodva már nem lett volna esélyük hatalomra kerülni. E professzionális, a politikát élethivatásszerűen űző politikusok számára így az ideológiai kötöttség lazult, politikájuk tágabb határok között pragmatikus, döntéseiket a szavazatszerzés vagy -vesztés esélye határozza meg, és a párt politikai sikerességét tekintve a párttagok száma sem döntő tényező. (Részletesebben ld. pl.: POKOL BÉLA: *Szociológiai elmélet*. Budapest, Századvég, 2004. 232-237. A modern pártok jellemzőit ld. továbbá: BIHARI MIHÁLY: *A politikai pártok*. In: BIHARI MIHÁLY – POKOL BÉLA: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998. 219-227.)

⁷⁷ Maurice Duverger szerint a kormányzati rendszereknek, vagyis az államban létező kormányzati szervezetek fajtáinak, működésének és egymáshoz való viszonyának három típusa létezik. Az elsőbe „a hatalmi ágak keveredésének rendszerei”, vagy más szavakkal a „hatalomkoncentráció rendszerei” tartoznak, melyekben vagy (ritkábban) egyetlen kormányzati szerv létezik, vagy (tipikusan) a hatalmi ágak „relatív keveredése” valósul meg (mely utóbbiban van ugyan több kormányzati szerv, de tényleges döntési joga ezek közül csak az egyiknek – vagy a kormánynak, vagy valamilyen választott „gyűlésnek” – van). A másodikba „a hatalmi ágak elválasztásának rendszerei” tartoznak, melyekben több olyan kormányzati szervezet létezik, melyek valamely speciális funkció kizárólagos ellátására hivatottak (ezek közé tartozik a „korlátozott monarchia” és a prezidenciális rendszerek, mint amilyen az Egyesült Államok). Végül a harmadik típusba tartoznak „a hatalmi ágak együttműködésére” épülő vagy „parlamentáris” rendszerek, melyek jellemzői közé tartozik egyrészt az, hogy léteznek különböző hatalmi ágak, másrészt hogy „nem specializálódnak szigorúan a saját funkcióikra”, hanem funkcionálisan együttműködnek egymással, harmadrészt a „szervezeti függőség” révén hatnak is egymásra, azaz korlátozzák is egymást. E harmadik típusba tartoznak a klasszikus parlamentáris rendszerek (melyeket a kettős – államfői és kormánykabineti – végrehajtó hatalom, az államfő eljelentéktelenedése és a hatalmi ágak egyensúlya jellemez, utóbbiba beleértve a kormánykabineti törvényhozással szembeni politikai felelősségét is); a ma már nem létező „orléans-i típusú parlamentáris rendszerek”; valamint a leggyakrabban előforduló „kiegyensúlyozatlan parlamentáris rendszerek” (mely utóbbiakban vagy a parlament, vagy a kormány túlsúlya érvényesül, de amelyekben a politikai felelősség intézményének közjogi alapjai továbbra is léteznek). [Vö.: DUVERGER, MAURICE: i.m. (76. jegyzet) 431.]

hatalom” kialakulása, azaz a törvényhozó és a végrehajtó hatalom *de facto* összeolvadása éppen azt jelenti, hogy a szervezeti elkülönülés ellenére a funkcionális elkülönülés felolvad az azonos mögöttes politikai akarat képviseletében és érvényesítésében, mivel a modern parlamentáris rendszerekben mind a törvényhozási többséget, mind a kormányt ugyanaz a politikai párt vagy ugyanazon pártok koalíciója adja.

2.3. Így ténylegesen mind a törvényhozás, mind a törvények végrehajtása, illetve az önálló kormányzati cselekvés *ugyanazt a politikai érdeket* fogja megjeleníteni: az adott kormányzati szervek (a parlament és a kormány) mögött álló párt(ok) érdekét. Mivel a képviselők és a kormánytagok is (legtöbbször) párttagok, akiknek politikai karrierje a pártjukhoz való hűségükön és a pártérdekek képviseletén múlik, ezért döntéseik – bár jogilag arra lehetőség lenne – ténylegesen nem szuverén, autonóm döntések lesznek, hanem a pártvezetés által kialakított politikai álláspont érvényesítésére hozott döntések. Az irányítás, a döntések tartalmának kialakítása így átcsúszik a – közhatalmi funkciót közvetlenül továbbra sem gyakorló – pártszervek kezébe, a parlament és a kormány pedig e döntések végrehajtója lesz. Mivel a pártvezetők, a kormánytagok (különösen a miniszterelnök) és a parlamenti frakcióvezetés tagjai ugyanannak a szűk személyi körnek, a pártelitnek a részei, így e politikusok valójában nem tesznek mást, mint *saját párt döntéseik közjogi végrehajtását* végzik. A választásokon győztes párt vagy pártkoalíció vezető politikusai határozzák meg, hogy milyen törvénytervezeteket dolgozzanak ki a szintén párttagok által irányított minisztériumokon belül, a kormány milyen törvényjavaslatokat nyújtson be a parlamentnek, a parlamenti többség mely törvényjavaslatokat fogadja el törvényként, és azokat, valamint az önálló jogkörben alkotható rendeleteket a kormány és a kormánytagok hogyan hajtsák végre. Ennek alapján politikai, vagy *politikai szociológiai értelemben a három, közjogilag továbbra is létező hatalmi ág valójában kettőre szűkül: egy politikai és egy, attól valóban független, igazságszolgáltatási hatalomra.*

2.4.A XX. századi fejlődés következtében azonban *egyre újabb hatalmi centrumok jelennek meg*, melyek meghaladottá teszik a klasszikus hármastagozódást (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás). Ilyen további közjogi hatalmi intézmények: *a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az ombudsman(ok), a számvevőszék, a független központi (jegy)bank, vagy a municipális (helyhatósági, önkormányzati) hatalom* is (a hatalmi ágak közjogi felosztása).

Szociológiai (és nem közjogi) értelemben továbbá minden olyan entitás, amely képes a(z állami) hatalmat gyakorlókat ellenőrizni és akaratukat korlátok közé szorítani, *hatalomként jelenik meg*; ilyen értelemben beszélnek ma már *a sajtó, a pártok, a gazdasági*

szervezetek (kamarák) vagy az érdekképviselők (civil szervezetek, szakszervezetek stb.) hatalmáról.^{78,79} (Bibó István pl. három új – állami – hatalmi tényezőről írt: a „gazdasági államhatalomról”,⁸⁰ a „tudományos vagy kulturális államhatalomról”,⁸¹ valamint a bürokrácia vagy technokrácia hatalmáról⁸².)

⁷⁸ Csink Lóránt e modern fejleményeket három csoportba sorolja. A „modernizált Montesquieu” elméleteinek nevezi a klasszikus hatalmi triász szerinti hatalommegosztást, amennyiben azok nem a hatalmat gyakorló állami szervekre, hanem a hatalom e (törvényhozó, végrehajtó és bírói) *funkcióira* koncentrálnak, függetlenül attól, hogy e funkciókat mely szervek gyakorolják. Csink „parlamentarista hatalommegosztásnak” nevezi azokat a teóriákat, melyek a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politikai szociológiai alapon látható tényleges összefonódásából indulnak ki; „komplex hatalommegosztásnak” pedig azokat az elméleteket, melyek a közjogi jellegű hatalmakon felül más, *de facto* társadalmi hatalmi tényezők fontosságát hangsúlyozzák. (Vö.: CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 18-22.)

⁷⁹ Kukorelli István például a klasszikus triászt meghaladó újabb hatalmi tényezők (szervezetek) közé sorolja az államfőt, az alkotmánybírószágot, a végrehajtó (kormányzati) hatalomtól függetlenedő közigazgatási szervezetet, az ombudsmant, de külön önálló szervezet nélkül is közjogi hatalomkorlátozó tényezőnek tekinti az előbbieket mellett a népszavazás intézményét, a közigazgatási szervezet belső feladatmegosztását, valamint szövetségi államokban a szövetségi és a tagállami szint elkülönülését is (vö.: KUKORELLI: i.m. 49-51.); Balázs István ilyen „további kormányzati hatalmi ágensnek” tartja a magyar jogrendszerben az önkormányzatokat mint a „vertikális hatalommegosztás” intézményeit, az Alkotmánybírószágot, az országgyűlési biztos(oka)t, továbbá a „modern rezsimumfunkciókat” megvalósító jegybankot, a Számvevőszéket, a(z akkor még létező) pénzügyi felügyeletet (a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét), a versenyhivatalt (a GVH-t), és valószínűleg ilyennek tartja/tartaná a Költségvetési Tanácsot is (vö.: BALÁZS ZOLTÁN: *A hatalommegosztás elméletének normatív alapjai*. Working Papers in Political Science. MTA TK Politikatudományi Intézet, 2012. 8. sz. 27-38.); Varga Zs. András a hatalommegosztáshoz sorolja a szuverén állami hatalom önkorlátozásaként megjelenő nemzetközi jogi szövetségi rendszereket (ENSZ, NATO, Európai Unió, Európa Tanács), illetve azok fontosabb szerveit (vö.: VARGA ZS. ANDRÁS: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*. Pázmány Law Working Papers, 2013. 5. sz. 4.); Cservák Csaba pedig az előbbieket mellett még a mind a kormánytól, mind a bíróságoktól is független ügyészséget is ilyen „önálló hatalmi ágnak” tekinti (vö.: CSERVÁK CSABA: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. Jogelméleti Szemle, 2002. 1. sz.), illetve más helyütt „önálló hatalommegosztási tényezőként” (vö.: CSERVÁK CSABA: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően*. Pro Futuro, 2015. 2. sz. 24-37.) említi.

⁸⁰ Az állam Bibó szerint egyre kiterjedtebb gazdasági tevékenységet folytat, mely egyrészt az ezzel foglalkozó állami szervek anyagi értelemben vett korrumpálódásának, másrészt a gazdaságirányítás bürokratizmusának növekedésének veszélyét idézi fel. Mivel mindkét folyamat megnöveli a gazdasági államhatalmi szervek visszaélésének lehetőségét, ezért különböző állami ellensúlyokra van szükség – e hatalmi ellensúlyok konkrét formáinak, hatásköreinek és működési mechanizmusának tárgyalásától azonban Bibó szándékosan eltekint. (Vö.: BIBÓ ISTVÁN: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In: KEMÉNY ISTVÁN – SÁRKÖZI MÁTYÁS: Bibó István összegyűjtött munkái, II. kötet. Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1982. 556-557.)

⁸¹ Ez a szellemi életben megvalósuló, egyre nagyobb mértékű állami hegemoniát jelenti, ideértve a tudomány művelői nyilvános kijelentéseinek állami felhasználását, a sajtónak és egyéb tömegkommunikációs eszközöknek a kifejezetten az állami propaganda érdekében való alkalmazását, illetve a tudomány eredményeinek kisajátítását is. E típusú hatalomkoncentráció („a kulturális termelés teljes korrumpálódása”) elkerülése érdekében szükség lenne „a tudósi, művészi és nevelői hivatásnak a bíróihoz hasonló” függetlenítésére, az államhatalom és a tudomány egymástól való intézményes elválasztására, illetve a már most (akkor) is létező egyetemi és akadémiai autonómiák kiterjesztésére, az egész kulturális termelés valamilyen átfogó autonómiájának létrehozására. Vö.: BIBÓ: i.m. 557-558.)

⁸² A „bürokrácia” Bibónál kifejezetten *nem* pejoratív elnevezése az állami igazgatási apparátusnak, hanem azon a modern, tudás alapú, szakértői szervező-végrehajtó apparátust érti, mely épp szakértelme révén képes kisajátítani az állami intézmények napi működtetésének folyamatát, veszélyeztetve ezzel a külső, nem a bürokráciához tartozó személyek ráhatását e folyamatokra – ezt Bibó a „*managerek forradalmának*” nevezi. A három új hatalmi góc közül ezt tartja a legveszélyesebbnek: „A szakértőnek és a szervezőnek ez a döntő helyzete lassan oda vezet, hogy a végsőkig racionalizált üzemszerűségben néhány nagyon képzett szervező és szakember mellett a sekélyesen képzett átlag mind nagyobb mértékben elhárítja magától a fájdalmas és fáradtságos betanulás munkáját és átenged minden irányítást a túlracionalizált nagyüzem [melyen Bibó nemcsak gazdasági üzemet ért – T.J.Z.] szervezőinek és szakembereinek. Ebben az egész perspektívában az emberi szabadságnak olyan veszélye és az önkénynek olyan lehetősége rejlik, amit ma át sem láthatunk... Az elkövetkező idők hatalmi

2.5.A *pártokról*, illetve az *ellenzékéről* érdemes külön is szót ejteni, azok ugyanis felfoghatók úgy is mint a temporális szociológiai hatalommegosztás intézményei,⁸³ mivel az aktuálisan hatalmon levő pártok ellenfelei kínálják azokat az alternatívákat az esetlegesen a hatalommal visszaélő kormánypártokkal szemben, amelyek révén a jelenleg regnáló pártok leválthatók, így azok hatalommal való visszaélései preventíve visszaszoríthatók. Ez a modern politikai rendszer azon logikájából fakad, hogy a demokratikus választásokon leváltható kormánypártok politikusai (és természetesen az aktuálisan ellenzékben levő pártok politikusai is) politikai tevékenységük során azt fogják szem előtt tartani, hogy egyes döntéseik mennyiben szolgálják hatalmon maradásukat (illetve hatalomra kerülésüket). Ez alapján e – Niklas Luhmann-i terminológiával – „bináris kód” arra „kényszeríti” a politikai társadalmi alrendszer professzionális szereplőit, hogy józan önértékelésből kifolyólag önmérsékletet tanúsítsanak esetleges hatalomkoncentráció tevékenységükkel szemben, mivel ellenkező esetben a szavazópolgárok a következő választásokon *leváltják* őket a hatalomból.⁸⁴

V.

Összefoglalás

A jogállamiság tehát *két* alapvető jelentéssel bírhat, egy formálissal és egy tartalmival. Amíg a formális, bár nélkülözhetetlen biztosítékokat tartalmaz, önmagában mégis csak igen korlátozottan véd a hatalom esetleges önkényével szemben, addig a materiális jogállamiság azon értékeket és ezek intézményes garanciáit foglalja magában, melyek az emberek alapvető érdekeinek valóban hatékony megóvására képesek. A formális jogállamiság elve így kimerül a jog által kötött állam – tartalmi követelményeket nélkülöző – előírásában, valamint a jogbiztonság és törvényesség fogalmi elemeinek biztosításában.

Ezzel szemben a materiális jogállamiság olyan szubsztantív elvárásokat és ezeket biztosító jogintézményeket, illetve politikai előfeltételeket ölel fel, mint (kiindulópontként) a

koncentrációjának ez lesz a legnagyobb, a legdemoralizálóbb apparátusa, amivel szemben csak az általános demokratikus politikai nevelés, a szakmai elmélyülés, az öngazgatás kiszélesedése, az ellenőrzési igénynek a nagymértékű megnövekedése adhat egyensúlyt, s szoríthatja vissza a maga helyére ezt az új szervezői arisztokráciát.” (BIBÓ: i.m. 558.)

⁸³ Vö. pl.: VERESS EMŐD: *A hatalommegosztás aktualitása*. Magyar kisebbség: nemzetpolitikai szemle, 2005. 3-4. sz. 261-262.

⁸⁴ Megjegyzendő azonban, hogy *abban az esetben – saját logikájából fakadóan – e vélekedés semmiképpen sem realizálódhat, amennyiben valamely párt vagy annak politikusai eleve egyetlen ciklusra terveznek, történjék ez bármilyen, akár racionális, akár nem racionális okból*. Ha tehát egy párt célja a hatalmat egyszer megszerezve eleve pusztán annyi, hogy – például – „lerabolja” az országot (annyi gazdasági, médiabeli, információs vagy egyéb erőforrást megszerezve, amennyit csak képes, majd visszavonuljon a politikából), úgy az ilyen hatalmi visszaéléssel szemben az a szankció, hogy legközelebb nem fogják őt újraválasztani, semmilyen hatással nem bír.

demokrácia és a közhatalmi döntések – e tanulmány keretei között részletesen nem tárgyalt – demokratikus legitimitása (noha a jogállamiság és a demokrácia meglehetősen bonyolult viszonyrendszerben áll egymással, és rövid ideig, extrém politikai körülmények között akár létezhet az egyik a másik nélkül is), az emberi jogok védelme, a politikai pluralizmus, a jogegyenlőség, a hatalommegosztás, valamint a független és pártatlan bíróságok által megvalósított jogszolgáltatás, illetve a közhatalmi döntések érdemi bírói kontrollja.

Tóth J. Zoltán

A jogállamiság tartalma

A jogállamiságnak alapvetően két megközelítési módja van: egy formális, és egy tartalmi. Míg a formális jogállamiság lényegileg a jog által kötött állam és a jogbiztonság különböző követelményeit foglalja magában, anélkül azonban, hogy e jog *értékeiről* bármit is mondana, addig a tartalmi jogállamiság materiális értékszempontokat, valamint az ezeket védő jogintézmények iránti elvárásokat ölel fel. Jelen tanulmány egyrészt arra tesz kísérletet, hogy elhatárolja e kétféle jelentést egymástól, másrészt hogy felvázolja, melyik megközelítési mód milyen elvárásokat foglal magában.

Zoltán J. Tóth

The contents of the rule of law

(Abstract)

The principle of the rule of law has basically two approaches: a formal and a substantive one. While the formal rule of law consists essentially of the different requirements of a state bound by law and of legal certainty, without however speaking of any of the *values* of this law, the substantive rule of law embraces material values and the expectations towards legal institutions protecting them. On the one hand, this paper attempts to distinguish between these two meanings, and, on the other hand, it essays to delineate what requirements can come under these two kinds of approach.