

SZENTE ZOLTÁN\*

## POMÁDÉ ÚJ RUHÁJA

MEGJEGYZÉSEK ORBÁN BALÁZS A SZABAD MANDÁTUM  
ÉS A NEMZETI SZUVERENITÁS ALKOTMÁNYJOGI  
ÖSSZEFÜGGÉSEI (BUDAPEST: MCC PRESS 2025)  
CÍMŰ KÖNYVÉHEZ\*\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.08>

2024 őszén heves közéleti viták támadtak Orbán Balázsnak, a miniszterelnök politikai igazgatójának az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán folyó doktori eljárása körül, miután a doktori munkával kapcsolatban plágiumvádak, illetve összeférhetlenségi kifogások merültek fel.<sup>1</sup> Kevés szó esett viszont magáról a doktori műről, ami annyiban nem volt meglepő, hogy az – a későbbi, önálló kötetben való kiadás érdekeire való hivatkozással – nem volt nyilvános. A közelmúltban viszont a doktori disszertáció publikálásra került, amely tartalmát, illetve ambícióját tekintve is figyelmet érdemel. A szerző ugyanis az alkotmányjog egy olyan alapvető intézményét kívánja új megvilágításba helyezni, amelyről hosszú ideje általános konszenzus és kialakult gyakorlat van. A könyv célja a közjogi képviselőt alapjául szolgáló szabad mandátum „magától értetődőnek, eleve adottnak, axiomatikusnak tételezett” jellege „mögötti mélyebb, alapvető dogmatikai és fogalmi” viszonyrendszerek feltárása, vagy másként, a szabad mandátum újfajta alkotmányjogi igazolása, s az abból eredő következmények végiggondolása. Orbán Balázs kötete rendhagyó abban is, hogy több tekintetben nem követi a tudományos művek konvencióit. Így például az egész könyv mintegy negyedét kitevő mellékletben közli a doktori eljárás dokumentumait, beleértve a nyilvános vita jegyzőkönyvét, sőt a fokozat megszerzéséről kiállított okiratot is, ami felettébb szokatlan.

Impozáns ugyanakkor, de egyben zavarba ejtő is a felhasznált művek listája, amely csaknem hatszáz(!) művet sorol fel. Még furcsább, hogy ezek döntő többsége politikatudományi munka, s hogy a rendkívül széles és szerteágazó források között mennyire alulreprezentált a szabad mandátummal foglalkozó alkotmányjogi szakirodalom. Amíg a források között találunk hivatkozásokat 1910-ben kiadott kísérleti fizikai könyvre, Lenin műveire vagy az Encyclopaedia Britannicára, hiába keresnénk referenciákat a szabad mandátum alkotmányjogi igazolását alighanem a legrészleteseb-

\* DSc, kutatóprofesszor, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [szente.zoltan@tk.elte.hu](mailto:szente.zoltan@tk.elte.hu).

\*\* A kézirat 2025 decemberében készült – a szerk. megjegyzése.

<sup>1</sup> A doktori disszertációt Orbán Balázs nagy sikerrel, nyilvános vitán védte meg, amelyen az opponensek, illetve a bírálóbizottság tagjai, akik között több jeles, nagy tekintélyű jogtudós is volt, a dolgot szívnalásnak ítélték.

ben tartalmazó német alkotmánykommentárokra vagy a képviselői alkotmányjogi vonatkozásainak angol, francia vagy német teoretikusaira.

A témára vonatkozó elsődleges szakirodalom ismerete, illetve hivatkozása nem valami észszerűtlen, idejétmúlt konvenció, hanem fontos funkciói vannak. Egyrészt annak igazolására szolgál, hogy az, aki a tudományos diskurzushoz kíván kapcsolódni, tisztában van annak kereteivel és eddigi eredményeivel, s ezekhez képest tud újat mondani. De fontos azért is, mert e munkákból lehet megismerni a témához kapcsolódó legfontosabb pró és kontra érveket, amelyek megerősítésre vagy cáfolatra szorulnak.

A felhasznált források feldolgozásának módja is kifogásolható. Ezek egy része olyan apró tévedés, ami alighanem elkerülhetetlen minden hasonló vállalkozás esetén. Így például az 1. fejezet 1. pontjának első mondata Jean Louis de Lolme 18. századi politikai gondolkodónak tulajdonítja az angol parlamenti szuverenitást jellemző, híres mondást, mely szerint „[a] parlament bármit megtehet, csak nőből nem csinálhat férfit, s férfiből nőt”. A Wikipédia tényleg így tudja,<sup>2</sup> valójában azonban a mondás Philip Herberttől (Pembroke 4. earljétől) származik, aki 1648-ban mondta ezt apját idézve,<sup>3</sup> s amely azóta szállóigévé vált Angliában.<sup>4</sup> Fontosabb forráskezelési probléma, hogy a szerző számos hivatkozott forrást úgy mutat be, mintha azok támogatnák állításait. Edmund Burke például – Emmanuel Sieyèshez<sup>5</sup> hasonlóan – úgy jelenik meg, mint a nemzeti szuverenitás elképzelésének egyik híve (54. o.), noha Burke nem használta ezt a kifejezést, és szuverenitástana alapvetően eltért Orbán Balázs felfogásától.<sup>6</sup> Orbán a népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás közti különbségeket vélhetően a legismertebb, általa is idézett francia alkotmányjogi kézikönyvből vette; a francia szerzők következtetése azonban már kimaradt az ismeretéből, amely szerint „a [két fogalom] megkülönböztetése súlyos gyengeségekkel küzd. Itt csak a két legfontosabbat emeljük ki: képtelen a történelmi valóságot tükrözni, és elfogadhatatlan előfeltevéseken alapul”.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Lásd: [https://en.wikipedia.org/wiki/Jean-Louis\\_de\\_Lolme](https://en.wikipedia.org/wiki/Jean-Louis_de_Lolme).

<sup>3</sup> William OLDYS – Edward HARLEY (szerk.): *The Harleian miscellany: or, A collection of scarce, curious, and entertaining pamphlets and tracts, as well in manuscript as in print, Vol. V.* (Thomas Osborne: London 1745) 106.

<sup>4</sup> De Lolme híres könyvének egy lábjegyzetében maga is az „angol jogászok alapelveként” hivatkozik a mondásra. Lásd eredetileg 1771-ben megjelent művének új, 1821-es kiadását: J[ean] L[ouis] DE LOLME: *The Constitution of England; or, an Account of the English Government; in which it is Compared both with the Republican Form of Government and the Other Monarchies in Europe* (London 1821) 128.

<sup>5</sup> Sieyès „nemzeti szuverenitás” alatt leginkább a nép alkotmányozó hatalmát értette. Lásd ehhez, a könyvben is hivatkozva, Lucia RUBINELLI: „How to think beyond sovereignty: On Sieyès and constituent power” *European Journal of Political Theory* 2019/1, <https://doi.org/10.1177/1474885116642170>; és Uő.: *Constituent Power. A History* (Cambridge: Cambridge University Press 2020) <https://doi.org/10.1017/9781108757119>.

<sup>6</sup> Burke valószínűleg azért járt így, mert híres, bristoli választóihoz intézett beszédében használta a *nation* (nemzet) szót, amin pedig nyilvánvalóan az egész országot vagy népet értette. Szuverenitásról nincs szó a beszédben. Az erre vonatkozó nézeteit leginkább a *Töprengések a francia forradalomról* (Budapest: Atlantisz–Medvetánc 1990) című kötetből lehet megismerni.

<sup>7</sup> Francis HAMON – Michel TROPER: *Droit constitutionnel* (Paris: LGDJ <sup>35</sup>2014) 171.

A kötet érvelése két hipotézis igazolására törekszik. Az első szerint a szabad mandátum és a nemzeti szuverenitás „fogalmi-koncepcionális és logikai egységet” alkotnak. A második hipotézis tovább megy ennél, azt állítva, hogy „a szabad mandátum elképzelése végső soron, dogmatikai értelemben kizárólag a nemzeti szuverenitás gondolkörében tartható fenn”. Ez utóbbi pedig radikális – elméleti – következményekhez vezet: a szabad mandátum „inkompatibilissé válik” a nem nemzeti szuverenitáson alapuló képviseleti szervezetben, egyfelől a szupranacionális, másfelől a területi parlamentek, valamint a bármilyen csoportérdeket képviselő intézmények esetében.

Ugyancsak szokatlan, hogy a szerző nem indokolja, vajon miért éppen e feltételezésekből indul ki. Csak annyit tudunk meg, hogy szerinte „a vonatkozó jogtudományi irodalom értelmezési látószögét érdemes kiegészíteni, kitágítani ezen a téren”. Az viszont nem kerül bemutatásra, hogy ez miért érdemes; a szerző ugyan többször is utal arra, hogy működési zavarokhoz vezethet, ha a szabad mandátum nem kötődik a nemzeti szuverenitáshoz (vagy ha a csoportképviselő nem kötött mandátummal valósul meg), de hogy miben állnak ezek a zavarok, vagy pontosan milyen kockázatokra lehet számítani, az nem derül ki a könyvből.

Így hát a kutatási kérdés vagy a megoldandó probléma kitalálása az olvasó képzetére van bízva. A hipotézisek indoklásának hiánya nemcsak azért feltűnő, mert, mint láttuk, egy alkotmányos intézmény bevett konstrukciójának újragondolásáról van szó, hanem azért is, mert a belőle származó következtetések látványosan ellentétesek a valósággal: a nemzetek feletti parlamenti típusú szervezetben, valamint a modern alkotmányos demokráciák területi alapon szerveződő törvényhozásaiban a képviselő döntően a szabad mandátum elvén alapul.

Akármi is azonban a véleményünk a hipotézisek észszerűségéről, azok épp elég karakteresek ahhoz, hogy érdemes legyen megvizsgálni a szerző érvelését.

Az első állítás szerint a nemzeti szuverenitás és a szabad mandátum kölcsönösen feltételezik egymást. Ennek az összefüggésnek a feltételezése nem feltűnő, hiszen alapjában véve két pozitív fogalom összekapcsolásáról van szó – mindaddig, amíg nem tudjuk meg, hogy a szerző hogyan értelmezi ezt a kapcsolatot. Orbán Balázs ugyanis egyrészt a nemzeti szuverenitást elválasztja a népszuverenitástól, másrészt a szabad mandátumot mint képviseleti elvet kizárólag a nemzeti szuverenitáshoz köti.

A „nemzeti” és a „népszuverenitás” mint a szabad mandátum alapjának különválasztása azért ambiciózus állítás, mert a 18. század vége óta<sup>8</sup> az európai<sup>9</sup> és észak-

<sup>8</sup> Angliában még korábban: a House of Commons, azaz a Parlament alsóháza már 1667-ben kimondta, hogy „a [Ház] tagjainak éppoly szabadnak kell lenniük, mint a kamaráknak”. THOMAS ERSKINE MAY: *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (London: Butterworth 1883) 118. A sajtós angol felfogás szerint a képviselők szabad mandátuma a Parlament privilégiumából származik.

<sup>9</sup> Lásd például PAUL LABAND: *Deutsches Reichsstaatsrecht* (Tübingen: J.C.B. Mohr [Paul Siebeck]<sup>6</sup> 1912) 84.; S[amuel] E. FINER: *The History of Government, Vol. III. Empires, Monarchies, and the Modern State* (Oxford: Oxford University Press 1999) 1475–1478.; HERMAN FINER: *Theory and Practice of Modern Government* (New York: Henry Holt Company 1949) 223–230.; SZENTE ZOLTÁN: *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviseleti törvényhozásokig* (Budapest: Országgház Könyvkiadó 2018) 505., 604.

amerikai<sup>10</sup> – 1848 óta pedig a magyar<sup>11</sup> – alkotmányfejlődés a szabad mandátumot a népképviselő elvéhez köti, éppúgy, ahogy a kortárs alkotmányjogi diskurzus,<sup>12</sup> valamint a modern alkotmányok.<sup>13</sup> Néhány európai alkotmány ugyan kifejezetten is utal a „nemzeti szuverenitásra”, ám ez csupán a népfeltség elvének másik, hagyományon alapuló elnevezése;<sup>14</sup> akármilyen kifejezést használnak is a modern alkotmányok, a lényeg ugyanaz: a közhatalom forrása az alkotmányjogi értelemben vett nép. A népképviselőt a népszuverenitás elvéből vezethető le, azon az alapon, hogy elvileg minden közhatalom forrása a nép (pont ezért hívják „népképviselőnek”).

A szerző azonban Rousseau társadalmi szerződésről szóló, 1762-ben kiadott művére hivatkozva elutasítja ezt az alaptételt, és úgy állítja szembe a népszuverenitást a nemzeti szuverenitással, hogy amíg az előbbi nem békíthető össze a képviselővel, addig a nemzeti szuverenitás nem a közvetlen, hanem a közvetett, képviselői hatalomgyakorlás elvére épül. S bár úgy látszik, ezt a hevenyészett 18. századi eszmetörténeti áttekintésből leszűrt különbségtételt Orbán később – a politikai nemzetet az államalkotó néppel azonosítva, majd utalva a két fogalom valamifajta „fúziójára” (?), illetve arra, hogy a modern alkotmányok a két fogalmat felváltva használják – elutasítja, mindezek után váratlanul mégis visszatér ahhoz a képtelen állításhoz, hogy „a szabad mandátumon alapuló modern képviselői szervek alkotmányjog-dogmatikailag nem vezethetők le a népszuverenitás koncepciójából – azt ugyanis a közvetlen részvételi intézmények jelentik meg” (93. o.). „A döntő különbség [a kétféle szuverenitásfelfogás között], hogy a nemzeti szuverenitás nem a közvetlen, hanem a közvetett, képviselői hatalomgyakorlás elvére épül” (54. o.).

Orbán alaposan félreérti a történeti fejlődés azon dimenzióját, amelyből a nemzeti és a népszuverenitás eltéréseire következhet. Valóban szembe lehet állítani Rousseau népszuverenitás-felfogását Sieyès nemzeti szuverenitásra vonatkozó nézeteivel, de a kontextus ismerete nélkül nem érdemes. A nagy francia forradalom idején a szuverenitásigény kapcsán azért hivatkoztak a nemzetre, mert az akkori fogalomhasználat szerint az magába foglalta az első két rendet, s a királyt is, míg a nép kifejezés csak a harmadik rendre utalt volna.<sup>15</sup> A népfeltség és a nemzeti szuverenitás

<sup>10</sup> Gordon S. WOOD: *The Creation of the American Republic 1776–1787* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press 1969) 372–374, 382–383.

<sup>11</sup> Lásd az 1848. évi V. törvénycikket „az országgyűlési követeknek népképviselő alapján választásáról”.

<sup>12</sup> Így például: Klaus STERN: *Das Bundesrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung* (München: Verlag C.H. Beck 1984) 1049.; Siegfried MAGIERA: „Bundestag, Abgeordnete, Wahlen” in Michael SACHS (szerk.): *Grundgesetz. Kommentar* (München: C.H. Beck 2014) 1216–1217.; Pedro Cruz VILLALÓN: „Vergleich” in Armin von BOGDANDY, Pedro Cruz VILLALÓN, Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band I. Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts* (Heidelberg: C.F. Müller 2007) 763.

<sup>13</sup> Így az Európai Unió összes tagállamának, valamint a nem EU-tag EFTA-országok (Liechtenstein, Norvégia, Svájc és – implicit módon – Izland) alkotmányában, Japán és a Dél-Afrikai Köztársaság, implicit módon pedig a Brit Nemzetközösség demokratikus országainak alkotmányaiban, például Kanadában és Ausztráliában.

<sup>14</sup> Lásd például az 1958. évi francia alkotmány 3. cikkét vagy az 1991. évi román alkotmány 2(1) cikkét.

<sup>15</sup> A harmadik rend tanácskozásain vita alakult ki, hogy a tervezett alkotmányozó gyűlést hogyan nevezzék. Mirabeau a „népgyűlés”, míg Sieyès a „nemzetgyűlés” elnevezést javasolta. A vitáról lásd

fogalmi közti különbségtétel további funkciója Franciaországban annak a fikciónak a védelme volt, amely szerint a Nemzetgyűlés az egész nép érdekeit képviseli, amely elvet sértené, ha a nép egy része – akár többsége – befolyásolhatná a népképviselet tartalmát.

A francia minta nyomán az európai alkotmányfejlődés fő sodrában a szuverenitás hagyományos felfogása alapvetően átalakult: a 19. században, ahol a szuverenitást a nemzetnek tulajdonították, e fogalom alatt már a teljes népet értették, vagyis a „nemzeti szuverenitás” az uralkodói (fejedelmi) szuverenitással szemben jelentette a népfelség elvét.<sup>16</sup> A „nemzet” kifejezés tehát az egész, politikailag mobilizált népet jelentette,<sup>17</sup> szemben a korábbi tartalommal, amikor még csak a kiváltságos társadalmi csoportok alkották. A 18. század végétől a nemzet fogalmán tulajdonképpen az egyenlő polgárokból álló népet értették: „Egy nemzetet úgy lehet meghatározni, mint olyan népet, amely rendelkezik saját területtel, nyelvvel, hagyományokkal és kultúrával, valamint elegendő öntudattal mindezek megőrzéséhez”.<sup>18</sup>

Rousseau a népszuverenitás elvének egyik megalapozója volt, de sajátos felfogását soha, egyetlen alkotmány sem követte. A francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés már az Ember és Polgár Jogainak Deklarációjában, annak 6. cikkében összekötötte a Rousseau-i közakaratot (*volonté générale*) a képviselet elvével, ahogy az első forradalmi alkotmánytól kezdve az európai alkotmányozási hullámok során született alkotmányok nagy többsége is. A népképviseletet még a 2011. évi Alaptörvény is – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – a népszuverenitásból vezeti le [B cikk (4) bek.].

Kétségtelen, hogy – elsősorban a politikai filozófiai diskurzusban, Sieyès egykori felfogását követve – több szerző is különbséget tett a „nép” és a „nemzet” fogalmi között azon az alapon, hogy amíg a „nép” az egyenlő polgárok összessége, addig a „nemzet” nem csupán az egyesek összessége, hanem olyan önálló kategória, amelynek saját akarata van,<sup>19</sup> ám ennek nincs alkotmányjogi jelentősége. A szabad mandátum igazolásához azonban nincs szükség ilyen fogalmi különbségtételre, mivel a népszuverenitásból levezethető népképviselet elve önmagában is azt jelenti, hogy az

Ladan BOROUMAND: „La nation contre le peuple: Le débat sur la vérification commune des mandats aux États généraux de 1789” *Revue française de science politique* 1990/3. 302–338. Lásd még Michel TROPER: „Sovereignty” in Michael ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2013) 367.

<sup>16</sup> Antonio PADOA-SCHIOPPA: *A History of Law in Europe – From the Early Middle Ages to the Twentieth Century*, (Cambridge: Cambridge University Press 2018) 448, <https://doi.org/10.1017/9781316848227>; Bruno AGUILERA-BARCHET: *A History of Western Public Law – Between Nation and State* (Cham et al.: Springer 2011) 394, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-11803-1>.

<sup>17</sup> Wolfgang REINHARD: *Geschichte der Staatsgewalt – Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart* (München: C.H. Beck 2002) 440. Carl Schmitt jellemzése szerint a forradalom alatt a francia nemzet a politikai értelemben vett, öntudatra ébredt egységes népet jelentette. Carl SCHMITT: *Verfassungslehre* (München und Leipzig: Duncker & Humblot 1928) 79.

<sup>18</sup> J. Salwyn SHAPIRO: *Modern and Contemporary European History (1815–1928)* (Cambridge [Massachusetts]: The Riverside Press 1929) 9.

<sup>19</sup> „A szuverenitás nem a népet alkotó természetes személyek összességében rejlik, hanem a nemzetben, amely az egynéktől elkülönülő entitás.” Benoit JEANNEAU: *Droit constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris: Librairie Dalloz 1968) 14–15.

általános és egyenlő választójog alapján megválasztott képviselőknek a közakaratot kell képviselniük, s nem (csak) azokat a konkrét választópolgárokat vagy választási körzeteket, akik, illetve amelyekben megválasztották őket.

Hasonlóan tarthatatlan a szerző azon állítása, hogy a szabad mandátum csak „szuverén” közösség (ami ugyebár nála csak a nemzet lehet) képviseletével fér össze. Ez azért tévedés, mert a szabad mandátum a közjogi képviselet módjára, nem pedig a képviseltek státusára utal. Kialakulásakor valóban szoros összefüggésben volt a népszuverenitás elvének elterjedésével, amennyiben a rendi képviseletnek megfelelő kötött (imperatív) mandátumot felváltotta, de mára, amikor a polgári jogegyenlőség minden alkotmányos demokrácia alapja, ennek csupán a történeti emlékezet szempontjából van jelentősége. Orbán eszmefuttatása nem igazolja, csupán ismételteti azt az állítást, mely szerint a szabad mandátum csak szuverén entitások közjogi képviseletével fér össze. Aligha tehetett volna mást: a feltételezett logikai kapcsolat nem létezik. A szövetségi államok második kamaráiban (pl. Ausztriában, Belgiumban, az Egyesült Államokban, Ausztráliában vagy Kanadában), ugyanis szintén általános a szabad mandátum, pedig azok nem szuverén nemzeteket képviselnek, hanem a föderáció alkotórészeit. Ugyanez a helyzet a föderális szerkezetű államok tagállami törvényhozásaiban is, pedig tagállami, tartományi vagy regionális szinten nincsenek szuverén nemzetek (néhány amerikai szövetségi államban és svájci kantonban mindazonáltal előfordul kötött mandátum). Szabad a mandátum az Egyesült Királyságban önálló törvényhozási jogú skót és északír törvényhozásban, pedig Skócia és Észak-Írország népeinek önrendelkezési jogát az Egyesült Királyság nem ismeri el. Még a Lordok Házának spirituális lordjai (vagyis az anglikán egyház *ex officio* tagjai) is szabad mandátummal rendelkeznek. Ugyancsak a szabad mandátumon alapul a képviselet az ún. regionális államok második kamaráiban, így például Franciaországban, Spanyolországban vagy Hollandiában, jóllehet azok területi érdekeket képviselnek, sőt még a mai korporatív felsőházakban is, noha az ír szenátus speciális társadalmi érdekek egész konglomerátumát (pl. mezőgazdasági, munkaügyi, kereskedelmi, ipari, kulturális csoportok érdekeit) reprezentálja, a szlovén Nemzeti Tanács pedig „társadalmi, gazdasági, foglalkozási és helyi érdekeket” képvisel. A területi és helyi önkormányzatok képviselő-testületeiben a közjogi képviselet szintén a szabad mandátum elve alapján valósul meg.<sup>20</sup> Vagyis Orbán tételének másik fele is ellentétes az általános gyakorlattal: a modern demokráciákban meghatározott csoportok partikuláris érdekeinek képviselése is döntően a szabad mandátum elve alapján működik.

Mindez nem szerepel a kötetben, ellenben a szerző a modern demokráciák közül az egyetlen olyan példát hozza fel, amely szerinte bizonyítja azt az állítását, mely szerint a részérdekeknek a kötött mandátum szerinti képviselet felel meg. Ez, mint ismert, a német Szövetségi Tanács, ám ott a megbízás imperatív jellegét a *Bundesrat* speciális jogállása magyarázza, amely szerint az egyszerre végrehajtó és parla-

<sup>20</sup> Norbert ACHTERBERG: „Das Parlament im modernen Staat” in Norbert ACHTERBERG: *Theorie und Dogmatik des öffentlichen Rechts. Ausgewählte Abhandlungen 1960–1980* (Berlin: Duncker & Humblot 1980) 338.

menti jellegű alkotmányos szerv, amely nem is alkot a Bundestaggal együtt egységes parlamentet.<sup>21</sup>

Önmagában persze nem az a probléma, hogy a valóságban a közjogi képviselet nem úgy működik, ahogy azt a szerző elképzei, hanem az, hogy nincsenek érvei állításainak alátámasztására. Pedig van itt minden: gazdag képzelőerő kell annak megértéséhez, hogy a nemzeti szuverenitás alkotmányelméleti értelmezését hogyan segítik a jurisztokráciáról, a politikai alkotmányosságról vagy az alkotmányos identitásról szóló fejtegetések. Feltűnő viszont, hogy bár a könyv címe „alkotmányjogi összefüggések” bemutatását ígéri, s a szöveg is gyakran utal „dogmatikai” megfontolásokra, az érvelésben alig szerepelnek alkotmánydogmatikai érvek. Ez persze nem meglepő, hiszen a dogmatikai érvelés célja általában egy jogrendszer logikai, normatív és rendszerező elemzése alapvetően az adott jogrendszer elvei és jogszabályai alapján, míg a könyv jellemzően politikatudományi megfontolásokat, jog- és politikatörténeti eseményeket tárgyal meglehetősen absztrakt szinten.<sup>22</sup>

Tulajdonképpen nehéz megérteni, hogy a szerző miért kívánja felcserélni a népet a nemzettel, ha valamifajta általános elmélet megalkotására törekszik, és miért a szuverenitás egyik formájából akarja levezetni a szabad mandátum intézményét. A kötet második részében azonban világossá válik, hogy Orbán Baláznak miért volt szüksége milderre. A könyv másik fő állítása szerint ugyanis a szabad mandátum – és ezen keresztül a valódi demokrácia – csak nemzet(állam)i keretek között képzelhető el. A nemzethez képest minden más közösség, avagy az általánoshoz képest minden más – speciális – érdek képviselője csak a kötött mandátummal fér össze. Ez azt jelenti, hogy akár szupranacionális, akár szubnacionális szinten, akár valamely csoport-, szakmai vagy bármilyen más partikuláris érdek csak akkor képviselhető helyesen, ha a képviselők egyfajta megbízási viszonyban állnak az általuk képviseltekkel, akik meghatározhatják a képviselet pontos tartalmát, illetve, ha elégedetlenek a megbízottjukkal, akkor akár vissza is hívhatják őket. Orbán elsődleges célpontja az Európai Parlament, amely tagjainak szabad mandátumán keresztül a demokrácia látszatát kelti. „Az uniós polgárság nem konstituál olyan közösséget, amely fogalmi jegyei alapján a nemzeti szuverenitás paradigmájában értelmezett alany (a nemzet) tulajdonságaival rendelkezik [...] így az unió polgárainak szabad

<sup>21</sup> Ulrich ERTH – Markus B. SIEWERT: „Das „unechte” Unikat: der Deutsche Bundesrat” in Gisela RIESCHER – Sabine RUSS – Christoph M. HAAS (szerk.): *Zweite Kammern* (Oldenburg: Wissenschaftsverlag <sup>2</sup>2010) 102.

<sup>22</sup> A szerző például úgy elemzi az Egyesült Államok Kongresszusának felsőházát, a Szenátust, amely mintha ellenpélda lenne saját elméletével szemben, azonban – politikatudományi munkákra, illetve empirikus elemzésekre hivatkozva – kimutatja, hogy az a valóságban olyan deliberatív politikai testület, amely lényegét tekintve a Képviselőházhoz hasonló módon működik. Ez helyes megállapítás, csakhogy az amerikai Szenátus alkotmányjogi legitimitásának alapja az államok képviselete szövetségi szinten. Lásd ehhez az Egyesült Államok alkotmányát, I. cikk 3. §. Vö. Joseph STORY: *Commentaries of the Constitution of the United States* (Boston: Little, Brown, and Company 1873) 498–499. Ettől a jogi tényről persze eltekinthetünk a valóságra való hivatkozással, de ez ebben a kontextusban olyan gondolatmenet, mintha – megfordítva az érvelést – azt mondanánk, hogy mivel a Képviselőház tagjai – ugyancsak a gyakorlatban – általában nagy súlyt helyeznek saját választókerületük érdekeinek képviseletére, alkotmányjogi értelemben helyesebb lenne eleve kötött mandátummal a Kongresszusba küldeni őket.

mandátumon alapuló parlamenti képviselő [...] közjogilag inkonzisztens működési keretet képez” (145–146. o.). A szerző szerint ezért „[m]ajdhogynem magától adódik [...]: az alkotmányjog szempontrendszere szerint értett dogmatikai ellentmondásosság nyilvánvaló az Európai Parlament esetében”, hiszen az önálló szuverenitással nem rendelkező nemzetközi szervezet, márpedig a szabad mandátum „a nemzeti szuverenitáson alapuló képviselő paradigmátikus eleme” (147. o.).

Ennek az állításnak az igazolási kísérlete is rendkívül sajátos, és osztozik az előző hipotézis bizonyításának sikertelenségében. Valamilyen rejtélyes okból például a közjogi képviselő intézményeit a nemzetközi szervezetekhez hasonlítja, noha az utóbbiak értelemszerűen nem alkotmányjogi elvek alapján működnek, hanem szuverén államok közös szervei, amelyek államokat képviselnek: épp ezért nevezik őket „nemzetközi” vagy „szupranacionális” szervezeteknek. Szerveződési elvükből – bármi legyen is az<sup>23</sup> – semmilyen konkluzív érv nem következik az alkotmányos rendszerek képviselői intézményeinek működési módjára. Mivel Orbán ilyenek (hagyományos konföderális intézménynek) tekinti az Európai Unió sajátos jogállású képviselői szervét, az Európai Parlamentet is, a nemzetközi szervezetekre általában jellemző kötött mandátumot tartana helyesnek ebben az esetben is. Csakhogy az Európai Parlament nem államokat képvisel, hanem az Európai Unió polgárait,<sup>24</sup> akik a tagállamok állampolgárai.<sup>25</sup> Ez olyan ténykérdés, aminek az alapja az EU összes tagállamának megállapodása, amivel nincs logikai összefüggésben az a másik tényállítás, hogy maga az Európai Unió nem tagállam, s ezért nem rendelkezik nemzeti szuverenitással.

Orbán Balázs szerint azonban a szabad mandátum nem csupán a nemzetközi szervek működésével nem hozható összhangba, hanem az államon belüli területi egységek, illetve a korporatív érdekek képviselői intézményeitől is idegen – „dogmatikailag”, bármit is ért e kifejezés alatt a szerző. A szabad mandátum, s ezen keresztül a demokrácia ilyen felfogása azonban túl nagy árat kíván, mivel a szabad mandátum az általános jellemzője az alkotmányjogi értelemben területi érdekeket képviselő második kamaráknak a szövetségi szerkezetű államokban és az ún. decentralizált országokban is. A szerző azonban nem indokolja, hogy egy területi alapú képviselői szerv tagjai miért ne képviselhetnék szabad mandátummal az illető terület (szövetségi állam, tartomány, provincia, megye, város vagy község) lakóinak (területi) érdekeit, ahol a képviselők határozott idejű megbízásának egyébként ugyanazok az indokai, mint a népképviselői parlamentek képviselőinek esetében.

Orbán gondolatmenete, amely a szabad mandátum tagadására (vagy helytelennek minősítésére) irányul mind a szupranacionális, mind a szubnacionális képviselői szervek esetében, tipikus *non sequitur* érvelési hiba: egy feltételes (azaz igazolásra

<sup>23</sup> A kötött mandátumnak még a nemzetközi szervezetekben sem elvi, hanem inkább gyakorlati okai vannak, ezért a szabad mandátum ritka, de nem kivétel nélküli. A magyar kiegyezési törvény (1867: XII. tc.) szerint például a közös ügyek tárgyalására az Osztrák–Magyar Monarchia két felének törvényhozásai által választott delegációk tagjainak szabad mandátuma volt. Értelemszerűen nem kötik nemzeti utasítások az Európai Unió szupranacionális szerveit, ahogy a nemzetközi bíróságok bíráit sem, noha rendszerint őket az érintett nemzetközi szervezet tagállamai jelölik.

<sup>24</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ), 14. cikk (2) bek.

<sup>25</sup> EUSZ 9. cikk.

szoruló) premissza (a szabad mandátum csak a nemzeti szuverenitásból vezethető le) igaznak tételezése alapján azt állítja, hogy ahol nincs nemzeti szuverenitás, ott nem lehet szabad mandátum.<sup>26</sup> Hipotézisei nem bizonyítandó feltevések, hanem olyan mércék, amelyek alapján a szerző „közjogilag” vagy „dogmatikailag” inkonzisztensnek minősíti a szabad mandátum minden olyan alkalmazását, amely nem vezethető le a nemzeti szuverenitásból.

Sokat segíthetett volna, ha a szerző alaposa(bba)n tanulmányozta volna a szabad mandátum hagyományos – alkotmányjogi – igazolásait.<sup>27</sup> Ezek bemutatása, illetve részletes tárgyalása egyébként is elvárható lett volna tőle, ha már egyszer ambíciója azok meghaladására irányult, hiszen indokolnia kellett volna, hogy elmélete miért vagy mennyiben helyesebb, mint az ismert magyarázatok. A kérdés dogmatikai elemzéséhez ugyancsak elengedhetetlen lett volna a magánjogi és a közjogi képviselet eltéréseinek vizsgálata,<sup>28</sup> amely talán megóvhatta volna a szerzőt attól, hogy az utóbbit kizárólag a képviseltek érdekeinek dimenziójában értelmezze.

Orbán könyvének lényege, hogy a közjogi képviselet csak akkor igazán demokratikus, ha szabad mandátumon alapul, ez azonban csak nemzet(állam)i keretek között működhet megfelelően. Minden egyéb, nem a nemzeti (állami) szuverenitásból levezetett képviseletnek a kötött mandátum felel meg, ami alkalmas lehet a szuverén államok nemzetközi szervezetekben való képviseletére, vagy egyes területi–korporatív érdekek reprezentációja számára, de nem biztosít valódi demokráciát. Nem lehet nem észrevenni, hogy a szerző szándéka a 2010 óta hatalmon lévő Fidesz–kereszténydemokrata kormány néhány éve folytatott, a „szuverenizmusra”, azaz a nemzeti szuverenításra épülő euroszkeptikus politikai irányvonalának alátámasztására irányul. Ennek megállapításához nincs szükség valamifajta politikai spekulációra: a kötet mindkét hipotézisének és javaslatainak is ez a lényege, s a szerző egyéb publikációi is erre irányulnak.<sup>29</sup>

Orbán Balázs munkája egy tudományos műnek álcázott terjengős politikai pamflet, amelynek célja egy aktuális politikai elképzelés „tudományos” megalapozása. Olyan álláspont megfogalmazása, amely ugyan lehet legitim politikai igény, de amelynek tudományos alátámasztására ez a mű nem alkalmas, s kétséges, hogy az egyáltalán lehetséges-e. Mindenesetre jól látható, hogy a „nemzeti szuverenításra”

<sup>26</sup> Vö. SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 63.

<sup>27</sup> Lásd erről például SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz<sup>2</sup>2010) 167–176.

<sup>28</sup> A német alkotmányjog-dogmatikában például – amelyre oly szívesen hivatkozik a szerző a tartományokat képviselő *Bundesrat* tagjainak kötött mandátuma kapcsán – az alsóház szabad mandátummal rendelkező képviselői közhivattal viselnek, amely határozott időre történő választással keletkezik, s éppúgy nem merül fel a visszahívhatóság vagy az utasíthatóság kérdése, mint más közhivatalok esetében. Lásd például Hermann von Mangoldt – Friedrich Klein (szerk.): *Das Bonner Grundgesetz, Band II*. (Berlin und Frankfurt a. M.: Verlag Franz Vahlen 1964) 888.

<sup>29</sup> Lásd például: „The EU as Empire?” *The European Conservative*, December 25, 2021. <https://europeanconservative.com/articles/essay/the-eu-as-empire/>; „A Central European Proposal for the Revival of Europe” *The National Interest*, July 2, 2023. <https://nationalinterest.org/feature/central-european-proposal-revival-europe-206608>; „A Model for Connectivity. Hungary’s Strong Bond with the Turkic World” *Baku Dialogues* 2023/4.

hivatkozó politika hogyan változtatta Magyarországot demokráciából autokráciává, s a szabad mandátumon alapuló közjogi képviselet hogyan működik a magyar Országgyűlésben.<sup>30</sup>

A politikai és a tudományos diskurzus határai bizonyosan elmosódtak, különösen az alkotmányjog-dogmatika esetében, ami nem meglepő, hiszen az alkotmányjog nagyrészt a politikai hatalomgyakorlás joga. De ez nem jelenti azt, hogy nem is lehet és kell különbséget tenni közöttük. A tudomány integritását pedig nem úgy lehet megvédeni, hogy nagy hatalmú, vezető politikusokat befogadnak a tudományos közösségbe (vagy akár kirekesztik abból), hanem úgy, hogy mindenkivel szemben érvényesítik a tudományos művekkel szemben elvárható standardokat.

<sup>30</sup> Lásd erről SZENTE Zoltán: „*Parlamenti jogunk nyomorúsága*” *Fundamentum* 2020/4; Zoltán SZENTE: „The Twilight of Parliament – Parliamentary Law and Practice in Hungary in Populist Times” *International Journal of Parliamentary Studies*, 2021/1, <http://dx.doi.org/10.1163/26668912-bja10001>.