

# A Jó Állam jogállami követelményei

---

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN

## Bevezetés

Aligha vitatható, hogy a „Jó Állam” bármelyik fogalmát fogadjuk is el, annak feltétlenül része kell hogy legyen az olyan jogállami értékek érvényesülése, mint a jobbiztonság, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága és az állami szervek jogszerű működése. Ha tehát a kormányzás minőségét, teljesítményét a *good governance* felfogása(i) alapján kívánjuk értékelni, ahhoz azt is fel kell mérni, hogy a jogállamiság követelményei hogyan, milyen mértékben érvényesülnek. Annak ellenére azonban, hogy több nemzetközi szervezet viszonylagos rendszerességgel végez ilyen típusú összehasonlító vizsgálatot, számos módszertan ismert az ún. jogállami index mérésére, az a vállalkozás, hogy tudományos alapossággal mérjük fel a jogállamiság helyzetét a mai Magyarországon, különböző nehézségeket vet fel. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem a „Jó Állam Kutatóműhely” keretei között kidolgozandó Jó Állam index jogállami kutatási részprogramját valósítja meg. Ez az írás az alkalmazható elemzési keretek (alapfogalmak, kutatási módszerek) meghatározásával, illetve a felmerült problémákra adható válaszokkal foglalkozik.

## 1. A jogállam fogalma

Épp amennyire közmegegyezés látszik abban a tekintetben, hogy a Jó Államnak vagy a jó kormányzásnak nélkülözhetetlen része a jogállami értékek érvényesülése, illetve garantálása, annyira nincs közmegegyezés a jogállam(iság) fogalmáról (Staton, 2012: 1). A konceptualizációs problémát a fogalom absztrakt jellege, az általa jelzett jelenségek, intézmények komplex természete jelenti. Az empirikus kutatás szempontjából nem is az a legfőbb nehézség, hogy a jogállamiságnak nincs széles körben elfogadott általános meghatározása, hanem hogy összetevőiről, alkotóelemeiről sincs egyetértés. A jogállami követelmények azonosításának szempontjából kulcsfontosságú olyan jogállamiság-definíció meghatározása, amely azonosítja a fogalom jelentéskörébe tartozó legfontosabb, önállóan mérhető (vagy értékelhető) területeket, részelemeket.

Mind a fogalommeghatározás, mind az alkalmazott módszertan kiválasztásának szempontjából lényeges, hogy pontosan mi a kutatás alapvető célja, illetve rendeltetése. A nemzetközi diskurzusban létező jogállami indexek, mérések – a jogállamiság adott állapotának felmérése mellett – elsődlegesen nemzetközi összehasonlítás céljából készültek, ami jelentős mértékben behatárolja a konceptualizációs lehetőségeket. A komparatív kutatások számára ugyanis olyan jogállamiság-fogalom használható, amely a lehető legnagyobb mértékben veszi figyelembe a vizsgált államok intézményi, kulturális, tételes jogi és egyéb sajátosságait. Ezért az ilyen vizsgálatok a jogállamiságban elsősorban olyan alapelveket, értékeket látnak, amelyeknek a megvalósítására számos alkotmányos-jogi megoldási mód lehetséges. Minél szélesebb körű az összehasonlítás, annál absztraktabbnak, illetve „befogadóbbnak” kell lennie az alkalmazott fogalmi rendszernek.

Ezzel szemben, ha a vizsgálat tárgya egy adott ország (a későbbiekben esetleg idősoros) állapotának vizsgálata, akkor a jogállam definíciója sokkal konkrétabb, a vizsgált ország szempontjából relevánsabb lehet. Egy konkrét példával élve, amíg egy széles nemzetközi összehasonlításra irányuló vizsgálat az alkotmányvédelem tekintetében bármilyen intézményi megoldást „elfogad”, addig Magyarországon az erre irányuló elemzésnek nyilvánvalóan a már kialakult és intézményesült formának, azaz az alkotmánybíróvási alkotmányvédelemnek a hatásosságára kell irányulnia. Ilyen esetben az alkalmazott követelményrendszer sokkal kötöttebb és konkrétabb lesz, s ezzel együtt sokkal pontosabb, illetve „adekvátabb” eredmények várhatók. A jogállami követelményekkel foglalkozó kutatócsoport ez utóbbi, azaz a magyar viszonyokat figyelembe vevő fogalomalkotásra törekedett, éppen a pontosabb elemzési keret kialakítása érdekében.

Egy további alapvető módszertani előkérdés, hogy a konceptualizáció során vajon a jogállam nemzeti, azaz a 2011. évi Alaptörvényt, valamint az annak alapján elfogadott sarkalatos törvények értékeit, illetve szabályozási elveit vegye-e alapul, vagy a nemzetközi standardok alapján határozza meg a jogállami követelményeket. Közismert ugyanis, hogy a magyarországi jogállamiság bírálatai nem kis részben azt az alkotmányos politikát kifogásolják, amelyek az elmúlt években formálták az Alaptörvényt, illetve annak módosításait.

A konceptualizáció folyamán az összehasonlító vagy egyedi, illetve a nemzeti vagy nemzetközi standardok alkalmazásáról való döntés – és annak alátámasztása – ugyancsak a kutatás első szakaszának kiemelt feladata.

Ennek során egyaránt figyelembe vehetők:

- a tudományos szakirodalmi, elméleti fogalomalkotások;
- az alkotmányos joggyakorlatban (például az alkotmánybíróvási judikatúrában) kialakult követelmények;
- a nemzetközi jogállami indexek mérése során alkalmazott definíciók.

A jogállamról szóló tudományos megközelítésekre az alábbiakban csak röviden utalunk (1.1. pont), a témának hatalmas szakirodalma van, amelynek részletes elemzésére ez a tanulmány nem vállalkozhat. Egy empirikus kutatás számára egyébként is sokkal fontosabb a fogalom részelemeinek feltárása, amelyhez a hazai alkotmányos joggyakorlat áttekintése adhat fontos szempontokat (1.2. pont). Végül a nemzetközi indexek során alkalmazott definíciókat alább, e módszertanok áttekintésének részeként vesszük szemügyre (2.1. pont).

### ***1.1. Elméleti definíciók***

A jogtudomány körében többféle definíció, így különösen a klasszikus Albert V. Dicey (Dicey, 1957), a Lon Fuller (Fuller, 1981) és a Joseph Raz által kidolgozott meghatározás a legismertebb. Amíg azonban ezek elsősorban a jogállamiság, azaz az államnak a joghoz kötöttsége és a polgári jogegyenlőség általános alapelveit foglalják össze, a nemzetközi jogállami indexek módszertanában inkább jól paraméterezhető intézményi jellemzőkre, teljesítményekre helyezik a hangsúlyt.

A jogállam a jogtudomány hosszú ideje egyik kiemelt kutatási területe, igazolásáról, tartalmáról és hatáiról folyamatosan intenzív tudományos diskurzus folyik (Marmor, 2004: 1–43.; Kramer, 2007; Tamanaha, 2007; Costa–Zolo, 2007; Palombella–Walker, 2009; Morlino–Palombella, 2010; Sellers–Tomaszewski, 2010).

## 1.2. A jogállamiság a magyar alkotmányjogban

Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény Alapvetés B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény szövege egyezik az alkotmány szövegével, az Alaptörvény és az alkotmány eltérő identitásából fakadóan szükséges újragondolni, hogy mit értünk jogállamiságon a magyar alkotmányos demokráciában.<sup>1</sup> Ennek a fogalomnak a definiálásához és részelemeinek meghatározásához elsősorban az Alkotmánybíróság 2012 utáni gyakorlatát tudjuk alapul venni (1.2.1.). Mivel megállapítható, hogy az Alkotmánybíróságnak a 2012. január 1-jét követő gyakorlata alapvetően támaszkodik a korábbi alkotmány alapján kialakított értelmezési tételekre, ezért a jogállamiságra vonatkozó, 2012 előtt megfogalmazott alkotmányos hagyományra is támaszkodunk (1.2.2.). Emellett dióhéjban áttekintjük, hogy a magyar alkalmazott alkotmányelmélet hogyan kezeli a jogállamiság fogalmát. Az alkotmányelmélet különböző megközelítései, paradigmái eredetüket tekintve elsősorban külföldi példákkal mutathatók be (1.2.3.). Magyarország ma már számos, többek között a jogállamiság egységesülő követelményrendszerre egyes elemeinek érvényesítésére hivatott nemzetközi egyezmény részes állama. Emellett az Európai Unió tagja. Mindez alapvetően befolyásolja azokat a kereteket, amelyekben az alkotmánytörténet és az alkotmányelmélet vívmányait értékelni tudjuk (1.2.4.).<sup>2</sup>

### 1.2.1. A jogállamiság fogalma Magyarországon – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jét követő gyakorlata

Az Alaptörvény a jogállamiság kimondása mellett annak számos követelményét külön nevesítve határozza meg. A jogállamiság tehát speciális fogalom, mert a jogállamiság fogalmából és annak részelemeiből áll.

Az Alkotmánybíróság 2012-ben a következő tárgykörökkel kapcsolatban érintette a jogállamiság kérdéskörét. A normakollízió kérdése;<sup>3</sup> a jogállamiság mint bizalomvédelem;<sup>4</sup> a jogállamiság mint a kellő felkészülési idő garanciája;<sup>5</sup> a jogállamiságból fakadó normavilágosság;<sup>6</sup> a jogállamiság mint a szerzett jogok védelme,<sup>7</sup> mint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma.<sup>8</sup> Az alkotmányjogi panaszos gyakorlattal kapcsolatban a jog-

1 A régi és az új szabályok összevetéséről és az annak kapcsán kialakult alkotmánybíróági értelmezési gyakorlatról lásd: Téglási, 2014.

2 A nemzetközi és az európai uniós jogállamiság-indexek áttekintéséről, amelyek kizárólag ezeket a normákat veszik alapul, a következő fejezetben esik majd szó.

3 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]–[60], [63]–[64].

4 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24], [29], [34].

5 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [14], [138]–[151].

6 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [26], 31/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [25]–[26],

32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [50], 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [54]–[65], [84], 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [76], [79], [85], [111], [113].

7 25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [4], [37], 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [12], [113]–[119], [136], [162].

8 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [51], 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]–[91], 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48], [51], [68], 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33].

államisággal összefüggésben az Alkotmánybíróság pedig elsősorban azt vizsgálta, hogy a jogállamiság képezheti-e a jogsérelem alapját.<sup>9</sup>

2013-ban is hasonló tárgykörökben születtek határozatok a jogállamiság értelmezésének körében.<sup>10</sup> 2013-ban a jogállamiság egyik meghatározó elemével, a jogbiztonsággal foglalkozott legtöbbit az Alkotmánybíróság. A jogbiztonságot a bűnüldözés kockázatmentes megosztási elve, a joggyakorlat egységének biztosítása, a közhatalom törvény alá rendeltsége, az időszerűség, a jogalkotói hatalommal való visszaélés, a kellő felkészülési idő, a normavilágosság, a szerzett jogok védelme és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának szempontjai alapján elemezte.<sup>11</sup>

A jogbiztonság kérdésköre 2013-ban is megjelenik a jogsérelem alapjaként az alkotmányjogi panaszos eljárásokban. 2014-ben még nem született olyan alaphatározat, amely befolyásolta volna a jogállamiság 2012–2013-ban kialakított felfogását. A legátfogóbban az Alaptörvényhez fűzött átmeneti rendelkezések alkotmányosságát elbíráló AB-határozat foglalkozott a jogállamisággal [45/2012 (XII. 29.) AB határozat]. A bírói nyugdíjkorhatár csökkentésével foglalkozó ügy [33/2012. (VII. 17.) AB határozat] és a választási regisztrációról szóló határozat [1/2013 (I. 7.) AB határozat] pedig a jogállamiság fogalmának két további lényeges aspektusát világította meg a hatalommegosztás, illetve a demokratikus választások jelentőségének hangsúlyozásával.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat kimondta, hogy az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontja arra hatalmazta fel az Országgyűlést, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket (Ár.) alkotmányozóként fogadja el. Az Ár. szabályozási tárgyainak több mint kétharmada azonban nem a korábban hatályos alkotmány és az Alaptörvény közti átmenetet rendező előírás volt, hanem hosszabb távra szóló, általános rendelkezések. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvényben megállapított, a jogalkotásra vonatkozó formalizált eljárási szabályok betartása a jogállamiságból fakadó alapvető alkotmányos követelmény, ezért e szabályok betartását akkor is vizsgálja a testület, amikor az Országgyűlés alkotmányozóként jár el. Az Alkotmánybíróság e feladatköre az Alaptörvény védelméből fakad, amely Alaptörvény meghatározza, hogy Magyarország jogállam. A jogalkotásra adott felhatalmazás kereteinek a túllépése olyan

- 9 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [13]–[17], 3321/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5], 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10], 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9], 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9], 3327/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]–[12], 3346/2012. (XI. 19.) AB végzés, Indokolás [6]–[8], 3377/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]–[10].
- 10 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [65], [78], 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [46], [48], [56], [68], [80], [86], [88], [106], [127], 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [40], [50]–[51], [55]–[56], 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [15], 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31], 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [15], [17]–[18], 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [120]–[121], 24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [36], [42]–[43], [45]–[47], 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [43], 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [147],[149]–[151],[153], 30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26], 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [69]–[70], [72], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [27], [43], [45], 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [38], [48], 3052/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [15], [21], 3103/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [24] 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]–[12] 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [27], 3231/2013. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [12], [40], [51]. Kifejezetten a formális jogállamiság kérdését érinti a 3083/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [19].
- 11 A gyűjtést az Alkotmánybíróság éves kötetének tárgymutatója tartalmazza. Az Alkotmánybíróság határozatai, éves kötetek. Magyar Közlönykiadó, Budapest 2013. [Megjelenés alatt.]

súlyos eljárási szabályszegésnek minősül, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségének a megállapítását, így a jogszabály megsemmisítését vonja maga után. Bár ebben az esetben az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotására szóló felhatalmazást az Alaptörvény tartalmazta, a keretek túllépése az így megalkotott szabályok semmisségét eredményezte. Az Alkotmánybíróság szerint ezekre úgy kell tekinteni, mintha létre sem jöttek volna.<sup>12</sup>

Az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg az Ár.-nak az Alaptörvényhez kapcsolódó olyan átmeneti rendelkezéseit, amelyek megfeleltek az Alaptörvényben foglalt felhatalmazásnak. Az Alaptörvény védelmének érdekében azonban a testület több alkotmányos követelményt is megfogalmazott az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére vonatkozó eljárást érintően. Ezek közül kiemelten is fontos, hogy az Alaptörvény egységes jogi dokumentum, így valamennyi módosításának és kiegészítésének szerkezetileg és tartalmilag is koherens módon be kell épülnie az Alaptörvénybe. Az olyan rendelkezések, amelyek nem tartoznak az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe, nem jelenhetnek meg az Alaptörvényen kívül elhelyezkedő önálló jogszabályban és annak módosításaiban sem.<sup>13</sup>

A bírói nyugdíjakkal kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) számú AB-határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszos eljárásban vizsgálta a bírák jogállásáról szóló törvénynek azokat a szabályait, amelyek a korábbi 70. életévhez képest 2012. január 1-jével csökkentették a bírói szolgálati viszony felső korhatárát. Az új szabályok szerint a bírót a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” elérésekor fel kellett menteni, ami azt jelentette, hogy az új felső korhatár a bíró születési évétől függően a 62. és a 65. életév közé került. A vizsgált rendelkezések alapján a felső korhatárt elérő bírakat a születési évüktől függően két lépcsőben, de legkésőbb 2012. december 31-ig fel kellett menteni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új szabályozás formai és tartalmi szempontból is sértette a jogállamiságból fakadó bírói függetlenséget és az ebből eredő alkotmányos követelményeket. Formai szempontból garanciális jelentősége van annak, hogy a bírói hivatás gyakorlásának időtartamát, vagyis azt a felső korhatárt, amelynek az eléréséig a bírák elmozdíthatatlanok, sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek szóhasználatától a bírák jogállásáról szóló törvény eltér. A vizsgált szabályozás továbbá lehetőséget adott olyan értelmezésre, amely a korhatár meghatározását nem sarkalatos törvény körébe utalja. Az alkotmányjogi panaszt indítványozók esetében egyébként ténylegesen ez történt. A bírói felső korhatár mértékét a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló, nem sarkalatos törvény életkortól függő, mozgó korhatárától tették függővé.

Tartalmi szempontból a vizsgált szabályok alkalmazása az Alkotmánybíróság szerint azzal járt, hogy az érintett bírakat rövid időn belül, adott esetben három hónap alatt elmozdították hivatalukból, és az ügyeik más bírákhoz kerülnek át. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a bírák szolgálati viszonyának felső korhatárát az alkotmányozó vagy sarkalatos törvény alkotója viszonylag szabadon állapíthatja meg, és az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le, a jogállamiság elvéből következik, hogy a felső korhatár csökkentésével járó új korhatárt csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bírák elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet be-

12 45/2012 (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104].

13 45/2012 (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [75], [76], [92–104]; 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [86].

vezetni. Ez garantálja ugyanis a bírák függetlenségét, azt a szilárd intézményi alapot, amelyre minden jogállam épül.<sup>14</sup>

A választási regisztrációról és a választási rendszerrel összekapcsolható egyes más szabályok alkotmányosságáról döntő 1/2013 (I. 7.) AB határozat a választási alapelvek érvényesülését szintén a jogállamiság fogalomrendszerébe ágyazta be. Jogállamról nem beszélhetünk akkor, ha a nép részvételét a hatalomgyakorlásban nem biztosítják a rendszeresen, a választási alapelvek tiszteletben tartása mellett lebonyolított választások.<sup>15</sup> A tanulmány 1.3 pontjában mutatjuk be, hogy a jogállamiság fogalmának elméleti értelmezése is két alapvető elem felől közelíti meg a formális jogállamiság kérdését. Az egyik megközelítés a jogszabályok közjogi érvényességére kérdez rá, a másik pedig arra, hogy milyen legitimációs alapon születnek ezek a jogszabályok.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a jogállamra, jogállamiságra vonatkozó 2012. utáni gyakorlat alapvetően támaszkodik az új alkotmány hatálybalépése előtti felfogásra. A fogalomalkotás és a részelemek meghatározása szinte azonos. Néhány határozat rendelkező része tartalmilag nem felel meg a korábbi gyakorlat által kikristályosított felfogásnak, ám a testület ez esetben is a korábban kialakított fogalomrendszer keretein belül marad.<sup>16</sup>

### **1.2.2. Az alkotmány alapján kialakított jogállamfelfogás**

Tehát nemcsak az Alaptörvény és az alkotmány szövegegyezése, hanem a 2012 utáni alkotmánybírói gyakorlat is indokolja, hogy kiindulópontnak tekintsük a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának 1992-ben született határozatát, amely a jogállamiságot a köztársaság alapértékévé nyilvánította.<sup>17</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam tétele az alkotmányban nemcsak kiegészítő jellegű alapelvi szabály, hanem olyan önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.<sup>18</sup> „[A] jogállam minősítése egyszerre ténymegállapítás és egyszerre program is. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valósággá. A jogállam megvalósulása folyamat.”<sup>19</sup>

Az Alkotmánybíróság kimondta: a jogállamiság megköveteli, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára (normavilágosság elve). A jogbiztonságot sérti a visszaható hatályú jogalkotás, a jogszabályok gyakori változtatásai, a jogszabályok kellő felkészülési idő nélküli hatálybaléptetése. A jogalkotás során a jogalkotó a jogalkotásra vonatkozó szabályokat tartsa be, hogy ne fordulhasson elő ezeknek a súlyos sérelme, amely közjogi érvénytelenséghez vezet.<sup>20</sup>

Az Alkotmánybíróság a materiális jogállamiság fogalmát is operacionalizálta. Kimondta, hogy az „államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus

14 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, különösen indokolás [75], [83].

15 1/2013. (i. 7.) AB határozat [52].

16 Lásd például: 24/2013 (X. 4.) AB határozat.

17 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59., 64–65.

18 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992 77., 84.

19 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122., 128.

20 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122., 128.

jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magába foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét”.<sup>21</sup>

Bár a hatalommegosztás elve nem szerepelt kifejezetten az alkotmányban, az Alkotmánybíróság az értelmezéssel a jogállamiság fogalmához kapcsolta ezt a tételt is, amely szerint nem létezhet korlátlan hatalom, a hatalommegosztás elvének érvényesülnie kell a jogállamban. Ennek természetesen számos konzekvenciájáról rendelkezett az Alkotmánybíróság az elmúlt közel huszonnég év során.<sup>22</sup>

Az alkotmány alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlat teljességre törekvő bemutatása meghaladja a jelen tanulmányban rendelkezésre álló kereteket.<sup>23</sup> Így van ez azért is, mert a jogállamiság fogalma az egyik leggyakrabban használt elem az alkotmánybírósági gyakorlatban. Így van ez azért, mert a testület sokszor akkor is a jogállamiságra hivatkozott, amikor egy speciális alkotmányos jog vagy érték elemzését, értelmezését folytatta le. Az alfejezetben tett kitérő azonban azért volt számunkra fontos, hogy utaljunk arra, mely alapvető irányok jellemzik az alkotmánybírósági joganyagot, és hangsúlyozzuk ennek széles elfogadottságát, kidolgozottságát, kimerítő fogalomkészlet és a szabályrendszer elméleti jelentőségét.

### **1.2.3. A jogállamiságról alkotott közös elméleti tudás**

Az Alaptörvény hatálybalépését követően kiadott új alkotmányjogtankönyvek a következőképpen közelítik meg a jogállamiság kérdését. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karának tankönyve a fogalomalkotás kezdeteinek bemutatásakor a német jogfejlődésre hivatkozik, ahol a 19. században elsősorban a formális jogállam megerősítése volt a cél, a közhatalom joghoz kötöttségét kellett kiépíteni. Nagy-Britanniában és Franciaországban inkább a materiális jogállamfogalom került előtérbe. Ez azt jelentette, hogy az alapjogok érvényesülését kellett biztosítani a hatalommegosztás elvén működő államnak. A második világháborút követően – hangsúlyozza a tankönyv – Németország is áttért a „materiális jogállam”-konceptió érvényesítésére (Trócsányi–Schanda, 2013: 72).

A Széchenyi István Egyetem 2014-ben kiadott tankönyve terjedelmesebben tárgyalja a jogállamiság kritériumrendszerét (Smuk, 2014: 58). A tankönyv álláspontja szerint a jogállamiság legáltalánosabb értelemben a jog uralmát jelenti, az Alkotmánybíróság értelmezésére hivatkozva a jogbiztonságot, a megszerzett jogok védelmét, a teljeseedsébe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását jelenti (Smuk, 2014: 58–59). Az általános jogállami követelmények között a közjogi érvényesség követelményét említi, ami azt jelenti, hogy jogszabályt csak az Alaptörvényben jogalkotásra feljogosított szerv hozhat, jogilag előírt eljárásban, jogszabályban meghatározott rendben és többségi döntésként. A jogszabályban előírt módon továbbá ki kell hirdetni, közzé kell tenni a jogszabályt, és meg kell határozni a hatálybalépés idejét és módját (Smuk, 2014).

A tankönyv, hivatkozva az 5/1999. (III. 31.) AB határozatra, kiemeli, hogy a jogállamiság fogalmának normatív tartalma van. A jogállamiság egy konkrét alkotmányossági mércét jelent, egy adott norma megítélhető önmagában a jogállam mércéje alapján. A jogállamisághoz tartozik a hatalommegosztás, amely korábban nem szerepelt az alkot-

21 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 107; 209.

22 Lásd például: 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41.; 50–51.

23 Lásd: Gyórfi–Jakab, 2009: 155–195.

mányban, de ma már szerepel az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében.<sup>24</sup> A hatalom-megosztás elve – szintén az Alkotmánybíróság 28/1995. (V. 19.) AB határozatára hivatkozva – nemcsak azt jelenti, hogy az egyik hatalmi szerv nem vonhatja el a másik hatalmi szerv jogosítványait, hanem azt is, hogy egy demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs (Smuk, 2014: 62). Az alkotmányos jobbiztonság címszó alatt a normavilágosságot és az egyértelműséget, az eljárási jobbiztonságot, a szerzett jogok védelmét, a kellő idő követelményét, a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmát olvashatjuk. A fentiek mellett a tankönyv az állam aktív alapjogvédelmi kötelezettségét említi a jogállamiság fogalmának részeként (Smuk, 2014: 62–64).

Stumpf István e tankönyvben a hatalommegosztás helyzetének mai értékelése kapcsán összegzésében azt hangsúlyozza, hogy az „Alaptörvény negyedik módosításával az a jogállamfelfogás nyert alkotmányos megerősítést, amely szerint demokráciákban egyetlen alkotmányozó hatalom a nép, amely választásokon mandátumot nyert képviselői útján rögzített eljárási szabályok alkalmazásával gyakorolja ezt jogát, és ennek a jogának a gyakorlásában semmiféle korlátot nem ismert el” (Smuk, 2014: 80–81).

A Nemzeti Közszerzői Egyetemen a közös modul tananyagaként szolgáló tankönyvben Patyi András jegyzi a jogállamiságról szóló fejezetet (Pati–Téglási, 2013: 24–37). A rész a jogállamfogalom jelentőségének ismertetésével kezdődik. A szerző álláspontja szerint bár az Alaptörvény rendelkezései egyformán érvényesek, funkcionális szerepük, jelentőségük és hatásuk szerint különbséget kell tenni közöttük. A kiemelkedő normák közé tartozik a jogállamiságról szóló alkotmányi rendelkezés, igazoló normaként funkcionál a többi norma számára. „A jogállamiság alapelveinek, illetve a Magyarország jogállami kijelentés tartalmának az Alaptörvény egészére és egyes rendelkezéseinek értelmezésére kiemelkedő erejű hatása van. Ez a hatás nem marad meg az alkotmányos rendelkezések önmagába visszaforduló (intern) értelmezési körén belül, mert az Alaptörvény (és korábban az Alkotmány) külső (extern), reális és szociológiai (társadalmi) érvényesülésére is kiterjed. Az Alaptörvény tényleges érvényesülése, vagyis az alkotmányosság tehát szoros kapcsolatban áll a jogállamiság létével, nemlétével vagy állapotával. A formális alkotmányosság mellett az alkotmányosság értéktartalmának is érvényesülnie kell.” (Pati–Téglási, 2013: 27) A tankönyv fogalma szerint „a jogállamiság részben más, az Alaptörvényben külön megtalálható, nevesített rendelkezések maradéktalan érvényesülését, részben más rendelkezésekben ki nem fejeződő alkotmányos értékek és tartalmak, követelmények együttese, foglalata” (Pati–Téglási, 2013: 28–29).

A történeti áttekintés során a tankönyv abból indul ki, hogy az Aquinói Szent Tamás és Szent Ágoston nevével fémjelzett természetjogi elgondolás szerint is annak figyelembevételével kellett kialakítani az ember alkotta jogot (*jus humanum*), hogy létezik egy isteni jog, amely elől áll (Frivaldszky, 2007). Amikor ez a felfogás háttérbe szorult, az állami jogoknak már maguknak kellett választ adniuk a korábban más módon rendezett kérdésekre (Jakab, 2007: 45). Három alapvetően megkülönböztethető megoldás született: az angol „*rule of law*”, a francia „konstitucionalizmus” és a német „*Rechtsstaat*” koncepciója. A szabadságjogok védelmének zálogát a franciák a rendes bíróságtól elkülönült közigazgatásban látták, amelynek része, hogy a közigazgatási bíraskodással összefüggő jogvéde-

24 Önmagában a nevesítés járhat olyan hozadékkal, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben a hatalommegosztás sérelmét nem önmagában a jogállamiság sérelme alatt fogja tárgyalni, hanem az alapjogok sérelméhez hasonlóan külön, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan.



lem is a közigazgatáson belül valósul meg. A hatalomkorlátozás záloga, hogy a *Conseil d'Etat* mellett *Conseil Constitutionnel* is működik, amely kifejezetten a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára volt eredetileg hivatott (Szigeti–Takács, 2014: 171–211).

A joguralom gondolata – hangsúlyozza a tankönyv – Albert Wenn Dicey megfogalmazásában vált ismertté. Dicey szerint ez azt jelenti, hogy a kormánynak nincs önkényes hatalma, tehát a jog elsődleges a hatalommal szemben. Ennek garantálása intézményes garanciák megteremtését teszi kívánatossá. Mivel Dicey a *common law* rendszerben gondolkodott, azt is kifejtette a jogállamiság részeként, hogy a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jogot mindenkinek be kell tartani. Ezen értelmezése hasonló tartalmat kapott, minthogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Dicey szerint az *common law* értelemben vett alkotmány a rendes jog része, azt az emberek harcolták ki a bíróságok előtt, és mindenkinek be kell tartania.

A német „*Rechtsstaat*” gondolatát a Takács Péter által szerkesztett, joguralomról szóló tankönyv is Robert Mohl-szemelvényvel mutatja be. Ezek szerint a jogállamiság az értelem vezette állam, amely fenntartja önnön jogrendjét, lehetővé teszi az ésszerű emberi célok elérését, biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, és lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását (Mohl, 1995: 32–36). Patyi András a „*Rechtsstaat*” bemutatásakor Tamás Andrásra is hivatkozik, aki szerint a jogállamiság érték kategóriaként született a német gondolkodásban, majd általános értelmezési elvvé, később normatív fogalomná vált. A normatív fogalomnak – álláspontja szerint – tíz jogi elv képezi a részét, úgymint: a jogrendszer hierarchikusan épül fel, élén az alkotmánnyal; a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött; a törvényalkotás tárgyköreit törvény rögzíti; jogszabályok visszaható hatálya nem lehet; a jog biztosítja az alapvető emberi jogokat; a kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alárendelten működik; jogbiztonság van; közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bírászkodás biztosítja; a jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv, az alkotmányosság biztosítékát az Alkotmánybíróság jelenti (Tamás, 2001: 209–212).

Jakab András és Györfi Tamás összefoglaló céllal készült elméleti munkájuknak, Az Alkotmány kommentárjának a vonatkozó részében Lon Fuller fogalmát állítják előtérbe. Ezek szerint a formális jogállamiságnak nyolc kritériuma van. Ezeknek egy része a törvényalkotás, más részük a jogalkalmazás számára fogalmaz meg követelményeket. Kifordítva Fuller kritériumait, rögzíthető, hogy egy jogállamban csak jogszabályokkal lehet előírni a magatartási normákat, a jogszabályoknak hozzáférhetőeknek kell lenniük, érvényesülnie kell a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának, a jogszabályoknak érthetőeknek és világosaknak kell lenniük, nem lehetnek egymásnak ellentmondóak, és nem fogalmazhatnak meg lehetetlen elvárást. A jogszabályok nem változhatnak követhetetlenül gyakran, illetve a kihirdetett jogszabályok és azoknak a tényleges megvalósulása között összhangnak kell lennie (Fuller, 1995: 114).

Egyes elméletek nem a jogszabályokból, illetve a jogalkalmazásra vonatkozó követelményekből indulnak ki, hanem abból, hogy a jogállamiság lényege: legyen olyan fórumrendszer és eljárási szabályzat, amely a viták elvszerű eldöntését lehetővé teszi. Ez azért fontos, hogy a döntések ne a személyes akarat véletlenszerű megnyilvánulásai legyenek (Schauer, 2014: 418–419). Úgy tűnik azonban, hogy a jogállam mai fogalma mindezek mellett vagy éppen ezen kritériumokon felül egy, a formális mellett a tartalmi (materiális) jogállamiság fogalmához kötött és még azon is túlmutató politikai eszmény (Györfi–Jakab, 2009: 156).

Az állam jogszerű, ha szubsztanciája a jogban rejlik – írja 2013-ban megjelent tanulmányában Máthé Gábor (Máthé, 2013: 19). Máthé Gábor a német *Rechtsstaat* és az angol–amerikai *rule of law* rendszerét Sári János műve alapján tekinti át, és hangsúlyozza, hogy bár a jogátvétel eredményeként a rendszerek vitathatatlanul közeledtek egymáshoz, még most is alapvető különbség van a két felfogás között a tekintetben, hogy a jog uralmát hogyan képzelik el. Máthé szerint a „mi jogállamunk” olyan állam, amelynek fő gondolata a jogbiztonság, és éppen ezért a jog az állam működésének a mércéje. A jogállam tehát alkotmányos állam, amely meghatározza a törvényhozás eljárási szabályait, a törvény állama, amely szabályozza az egyén magatartását, állami szerveket hoz létre, amelyeknek meghatározza a felépítését és a kompetenciáját, illetve jogvédő állam, ami azt jelenti, hogy az alkotmány és a törvények betartását állami intézmények útján kell kikényszeríteni (Máthé, 2013: 18).

#### **1.2.4. A nemzetközi és az európai uniós környezet**

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a jogállam tartalmi elemeinek meghatározása érdekében elfogadott jelentése összegzi, hogy a jogállam fogalmi elemei a regionális nemzetközi entitás álláspontja szerint a következők: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve.<sup>25</sup> Az európai közös alkotmányos örökségnek emellett két fő eleméről olvashatunk általában a jogállamisággal kapcsolatban a nemzetközi elvárások szintjén: az egyenlőséget és a politikai pluralitást biztosító választási szabályok mellett rendszeres időközönként lebonyolított szabad választásokról, illetve az emberi jogok védelméről.

A legfrissebb szakirodalomban összefoglaló jelleggel Herbert Küpper tárgyalta, hogy az Alaptörvény jogállamfelfogása hogyan értelmezhető európai uniós kontextusban. Küpper szerint az európai értelemben vett jogállamiság az Alaptörvényen kívül álló és ennél fogva tárgyilagos érték- és eszmerendszer (Küpper, 2011: 93). Küpper szerint a jogállamiság elvei a közhatalmat gyakorló összes jogalanyt kötik, ezért jelenik meg a kérdés az Európai Unió értékrendjében is. Úgy tűnik, hogy míg más alapértékek, mint az egyenlőség vagy a kisebbségi jogok elismerésének tekintetében elég nagy a nézetkülönbség az uniós tagállamok között, a jogállamiság jelentősége kapcsán hasonló álláspontra helyezkedik mindenki.

Az EUSZ 2. cikkének második mondata a jogállamiságot kötelezővé teszi az uniós tagállamok számára. Ezt az értelmezést az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése és a 49. cikke is megerősíti, amelyek azt mondják ki, hogy az uniós tagállamok megfoszthatóak bizonyos jogosultságoktól, ha nem tesznek eleget a jogállamiság követelményének. Küpper értelmezése szerint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami nemzeti identitás – amelyre hivatkozással egyes tagállami szabályozások esetében kivételt lehet képezni egy uniós rendelkezés kötelező hatálya alól – nem vonatkozhat a 2. cikk (2) bekezdésében foglalt alapértékekre, azaz a jogállamiságra sem (Küpper, 2011: 93–94.).<sup>26</sup>

Az uniós jog működésének alapvető elve a bizalom, az abban való hit, hogy más tagállamok is alkalmazzák a közös jogot. A bizalom elve pedig azon az alapfeltételezésen alapul, hogy az uniós tagállamok jogállamok, ahol a jog érvényesülését a jól ismert krité-

25 2011. március 24. CDL (2010) 14lrev2 Draft Report on the Rule of Law, §§ 40–63.

26 A jogállamiságról szóló rendelkezés akkor került be az integráció joganyagába, amikor a jogállamiság megsértése miatt az Ausztriával szemben alkalmazott szankciókat kívánták jogi alapokra helyezni.

riumok biztosítják (Küpper, 2011: 95). A tagállamok és az unió *sui generis* jogrendszerei közötti kölcsönhatás azt eredményezi, hogy az uniós elvárások mind a német *Rechtsstaat*, mind a *rule of law*, mind a francia „konstitucionalizmus” elképzeléseit ötvözik (Küpper, 2011: 96).

A jogállam lényegének ma már egész Európában az számít, hogy a vitákra a végső választ a jog adja, a társadalmilag jelentős életviszonyokat pedig a jog rendezi (Küpper, 2011: 97). Sólyom László is erre utal 1983-ben megjelent monográfiájában, amikor azt magyarázza el, hogy más magatartási normák – mint az erkölcs vagy a vallás – diverzifikálódása és hatóerejének gyengülése miatt ma már az emberek végső soron a jogtól várják a választ a problémáikra (Sólyom, 1983).

Küpper a modern jogállam fogalmi elemei között a következőket sorolja föl, és a közös európai alkotmányos hagyomány részeként is ezeket tartja számon. A jogállam része az átfogó jogi szabályozás igénye, az, hogy cselekvési parancs vagy cselekvési program formájában minden jogviszonyra vonatkozik egy szabály, és ez a szabály mindenkire egyenlően vonatkozik. A materiális jogállam fogalmi keretein belül pedig a jognak igazságosnak kell lennie. Alapvető igazságosságnak bizonyosan a jogegyenlőség számít ma Európában – írja Küpper. Minden jogi különbségtétel tehát külön indokolást igényel (Küpper, 2011: 98). Az európai jogállamiság garanciális eleme emellett a hatalommegosztás, a független bíraskodás, a bírói út garanciája, az alkotmánybíraskodás, a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, ezen belül a közigazgatás törvényessége, a törvény fenntartása, a törvény elsődlegessége, a politikailag semleges közigazgatás, valamint hogy a jogellenes közhatalmi tevékenységnek legyenek jogkövetkezményei (Borbás, 2014). Küpper a jogbiztonsággal kapcsolatban is megfogalmaz további, a közös európai hagyomány részének tekinthető feltételeket, részelemeket a formai és a tartalmi feltételek körében. Tartalmi feltételként említi a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a szerzett jogok védelmét. Az arányosság külön elvként jelentkezik, azaz az állami intézkedés nem okozhat az elérni kívánt előnynél nagyobb hátrányt. A jogegyenlőség a közös alkotmányos hagyományok alapján az önkényesség fogalmában gyökerezik, nem lehet indokolatlanul különbséget tenni az emberek között. Végül az alapjogok tiszteletben tartását is jogállami értéknek említi a szerző, és megjegyzi, hogy mindez, tehát a jogállami értékrend csak úgy tud érvényesülni, ha semleges az állam, semleges a jog (Küpper, 2011: 99–105).

Küpper tanulmánya néhány pontján jelzi, hogy már maga az Alaptörvény sem biztos, hogy tökéletesen megfelel a közös európai felfogás szerinti jogállam értékeinek (Küpper, 2011: 100, 103), ám a jogállamiságot végeredményben nem az alkotmány szövege, hanem a mindennapi gyakorlat határozza meg (Küpper, 2011: 105). Ezt az álláspontot erősíti meg Kukorelli István is az Alaptörvény és az Európai Unió szintjén megjelenő jogelvek összevetését elvégző írásában (Kukorelli, 2013: 4–12). Az tudvalévő, hogy Alaptörvényt a 2011–2014-ig terjedő időszakban számos kritika érte nemzetközi és európai szintereken, és az Alaptörvény ötödik módosítása is azért született meg, mert az alkotmányozó hatalom részben – bár igen csekély mértékben – engedett a politikai nyomásnak (Halmai, 2013: 39–43).

A jogállamiság Európai Unión belüli megóvására szolgáló keret – amelyet 2014. március 11-én fogadott el az Európai Bizottság – a jogállamiságot helyezi a középpontba. Úgy tarja, hogy a jogállamiság az alapja valamennyi olyan értéknek, amelyre az unió épül. A jogállamiság tiszteletben tartásának garantálása révén a többi alapvető érték védelmét

is meg lehet erősíteni. Az Európai Bizottság – az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában kifejtett elvek alapján – tágan határozta meg a jogállamot, amely lényegében véve olyan rendszert jelent, ahol alkalmazzák és végrehajtják a jogszabályokat. A keret második melléklete a következő elemeit határozza meg a jogállamiságnak: a jogszerűség elve; a jogbiztonság elve; a végrehajtó hatalom önkényének tilalma; a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata független és hatékony rendszerben; a hatalommegosztás elve és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése; a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülése, amely ebben a kontextusban az egyenlő bánásmód elvét is jelenti (lásd: [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_hu.htm)).<sup>27</sup>

### **1.2.5. Alapvetés a magyar jogállamfogalom lehetséges definíciójának és elemeinek meghatározásához**

A jogállamiság mint paradigma (Patyi–Téglási, 2013: 24–37) kezelése azért nehéz, mert több szinten közelíthetjük meg a problémát. Az első szint a fogalom normatív és nem normatív értelmezése. A normatív értelmezésen belül is meg kell különböztetnünk az ún. formális és a materiális jogállamisághoz kapcsolódó felfogást. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogállamiság egyes kritériumai nem feltétlenül a jogállamiságba való ütközés vizsgálatakor jelennek meg a gyakorlatban, hiszen az alapvető jogok védelme vagy éppen a hatalommegosztás már a külön nevesített alkotmányi, alaptörvényi rendelkezésekben ölt testet.

Varga Csaba: „Jogállamiság: egy éthosz dilemmája” című, 2011-ben megjelent írásában (Varga, 2011: 287–302)<sup>28</sup> átfogó értelmezést ad a jogállamiságról, amely élesen rávilágít a fogalom komplexitására. E szerint a jogállamiság lényegi üzenete a jogállamiság ethosának megfelelő egyensúlyozás művészete és mestersége az egymással ütköző értékek közt; olyan állami törekvés, amely sohasem zárul le, és sohasem ér véget. „Örökös tanulási folyamatot feltételez, mert új kihívások folyvást felmerülve folyvást új válaszokat kényszerítenek ki, új összefüggésekben mutatva a jogállami igény kiegyenlítő arculatát.” (Varga: 2011: 287, 292) A társadalmi legitimitáció megkerülhetetlen. Varga Csaba Dicey gondolatát idézi arról, hogy „a jogban elérhető előrehaladásnak egyedüli végső támasza a közvélemény” (Varga: 2011: 297). Ma Magyarországon a jogállamiságról való gondolkodás a közvéleménnyel és a választók akaratával összefüggésben a hatékony állam versus jogállam kontextusában merül fel legélesebben. A jogállamiságról értekező legfrissebb magyar szakirodalomban Bordás Mária összegzi írásában, hogy az Alaptörvény hatálybalépése után a jogállamkritikák főképp milyen elemekre épültek, tehát *a contrario*, milyen nem lehet a magyar jogállamiság (Bordás, 2012: 15–25, 34). Bordás felsorolása mentén, azt kiegészítve elmondható: a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét nem lehet megszüntetni vagy ebből egyes kormányzással összefüggő területeket kizárni; az igazságszolgáltatást nem lehet politikai kontroll alá helyezni; a kormány és a parlament összefonódó közhatalmát ellensúlyozó intézményeket – úgymint az ombudsmant, az igazságszolgáltatást, az Alkotmánybíróságot, a parlamenti ellenőrző szerveket (Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) és a Magyar Nemzeti Bankot – nem

27 Ezeknek az elveknek a teljesebb kifejtése megtalálható az „A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” című közlemény első mellékletében.

28 Varga Csaba szerint a jogállamiság egyenesen egy kulturális eszmény, amelynek optimális megközelítésére törekszünk.

lehet gyengévé és jelentéktelenné tenni azáltal, hogy részben intézményi átszervezéssel, részben a vezetők személyének politikai szűrésével a kormányzó hatalom befolyása alá kerüljenek. Nem lehet továbbá visszaható hatályú jogalkotás és átláthatatlan, a kellő felkészülési időt nem biztosító jogrendszer, amely sok esetben a személyek egyenlőségét érintő alkotmányossági problémákat vet fel olyan alapvető kérdésekben, mint például a demokratikus választási rendszer, amely a politikai közösség működésének alapja.

A fenti támadásokra kialakított védekező stratégia egyik alappillére a „hatékony állam” elvének előtérbe utalása lett, az ezt támogató közvélemény és választói akarat hangsúlyozása pedig védőbástyaként szolgál (Bordás, 2012: 34). A választói akarat ismét manifesztálódott abban, hogy a kormányzó hatalom többséget kapott a 2014-es választásokon. Azt gondolnánk, hogy a hatékony állam tehát akár elsőbrendű lehet a jogállami elvárásokkal szemben, ha ez a közakaratot tükrözi.

A jogállamiság azonban azért képezi a Jó Államra vonatkozó vizsgálat részét, mert ma már mindannyian elfogadjuk azt a paradigmát, hogy a választók többségi akaratától elvonatkoztatva csak akkor beszélhetünk Jó Államról, ha az a fentiekben ismertetett alapelveket tiszteletben tartja, és azok érvényesülésének szolgálatára hivatott.

## 2. Mérhető-e a jogállamiság?

### 2.1. A nemzetközi és a hazai jogállami indexek módszertana

A nemzetközi jogállami indexek tanulmányozása előnyös lehet az elemzési keretek kidolgozása számára, hiszen számos, több éve működő értékelési rendszer ismert a jogállamiságról szóló nemzetközi diskurzusban. E minták, valamint a hozzájuk kapcsolódó, egyre terebélyesebb szakirodalom alapján megkísérelhetjük a legfontosabb problémák, illetve a kutatás során megoldandó feladatok azonosítását.

Valamennyi nemzetközi jogállamkutatás közös jellemzője, hogy a jogállami követelmények érvényesülését kormányoktól független szervek, elsősorban kutatóintézetek vagy nem kormányzati civilszervezetek végzik. Akár egy egész ország tekintetében, akár szűkebb területen, a kormányzati tevékenység vonatkozásában vizsgálják a jogállamiság helyzetét, alapvető fontosságú a kormánytól való független és elfogulatlan elemzés követelménye. Az egész kutatás hitelességét megkérdőjelezi, ha a kutatási módszerekre vagy eredményekre a kormányzati szerveknek befolyásuk lehet, hiszen az olyan jelenségek vizsgálatára irányul, amelyekben a kormányzatnak meghatározó szerepe, illetve felelőssége van. Amennyiben a kormányzati szervek befolyást gyakorolnak a jogállamiság-vizsgálatokra, az azt jelenti, hogy saját tevékenységük és teljesítményük értékelésében vesznek részt. Mivel a kormányok rendszerint szisztematikusan ellenőrzik, illetve nyomon követik saját működésüket, illetőleg annak eredményeit, közvetlen részvételük vagy befolyásuk lehetősége nem ördögtől való gondolat. Csupán arról van szó, hogy az ilyen kontroll nem számíthat arra, hogy eredményeit más szereplők független kutatás tudományos értékű adataiként fogják elfogadni. Elvileg nem összeférhetetlen egy ilyen kutatás állami támogatása, ha annak lefolytatásában kormányzati szerveknek nincs sem közvetlen, sem bizonyítható közvetett befolyása.

A Bertelsmann Alapítvány, a Freedom House vagy a Global Integrity nevű szervezet mind nonprofit társadalmi szervezet, és elsősorban magánszemélyek támogatásaiból

működnek. Jogállami indexeket készít az egyesült államokbeli PRS (*Political Risk Services Group*), amely üzleti vállalkozás. Rajtuk kívül nemzetközi összehasonlításokat végez az ENSZ, a Világbank és több nemzetközi szervezet is.<sup>29</sup>

A következőkben három jól ismert nemzetközi jogállami index módszertanát tekintjük át röviden, majd az egyetlen ismert hazai módszer legfontosabb sajátosságairól lesz szó.

### **2.1.1. World Justice Project**

Az egyik legismertebb jogállami index az egyesült államokbeli nonprofit szervezet, a World Justice Project (WJP) által évente végzett felmérés eredménye. A WJP célja, hogy egységes szempontok alapján mérje fel a jogállamiság állapotát az egész világon (WJP Rule of Law Index, 2014: 166–174).

A módszer fogalomrendszerében a jogállamiság olyan komplex fogalom, amelynek lényegét négy alapelven nyugvó követelményei adják. Ezek az elvek a következők:

- a kormányzat, illetve a kormányzat tisztségviselői, valamint a magánszemélyek és szervezetek a jog uralma alatt állnak;
- a jogszabályok világosak, nyilvánosak, stabilak és igazságosak, mindenkire egyenlően alkalmazzák őket; védik az alapvető jogokat, beleértve a személyi és vagyonbiztonságot;
- a jogalkotás és a jogalkalmazás mindenki számára hozzáférhető, tisztességes és hatékony;
- a jogszolgáltatást a közösség felkészült, etikus és független, optimális számú és megfelelő erőforrások birtokában levő képviselői ésszerű határidőn belül biztosítják.

A jogállamiság felmérésére e módszertan 9 aggregált (ún. kompozit), valamint 47 specifikus indikátorba sorolt, összesen több mint 500 egyedi mutatót alkalmaz. Az értékelés legáltalánosabb szintjét alkotó kompozit indikátorok az alábbiak:

#### *1. A kormányzati hatalom korlátozása*

Ezen a területen a mutatók annak a vizsgálatára irányulnak, hogy a kormányzati hatalmat hogyan korlátozza a törvényhozás és a bírói hatalom, azaz, adottak-e a fékek és ellensúlyok rendszerének eszközei. Emellett vizsgálják a kormányzat ellenőrzésének olyan független fórumainak, intézményeinek hozzáférhetőségét is, mint a számvevőszéki eljárások vagy az ombudsmani típusú szervek, valamint a nem kormányzati szervek lehetőségeit. A felmérés kiterjed arra is, hogy a kormányzati tisztségviselők felelősségre vonhatók-e az adott államban, végül pedig, hogy a hatalomátadás demokratikus keretek között történik-e.

#### *2. A korrupció hiánya*

Az értékelési rendszer e panelje olyan kérdéseket tartalmaz, amelyeknek során a válaszadóknak azt kell megítélniük, hogy véleményük szerint a legfontosabb közhatalmi szervek tisztségviselői közhivatalukat a köz érdekében, vagy pedig saját gazdagodásukra használják-e fel.

#### *3. Nyílt kormányzás*

Ez a főtéma a jogszabályok stabilitásának és megismerhetőségének megítélését méri fel a megkérdezettek körében, de foglalkozik a polgárok petíciós jogának érvényesülésével, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának kérdéseivel is.

<sup>29</sup> Az ismertebb nemzetközi jogállami indexek módszertani összehasonlásáról lásd: Skaaning, 2010.

#### 4. Alapjogok

A jogállamiság paraméterei itt többek között az egyenlő bánásmódra, illetőleg a különböző típusú diszkrimináció hiányára vonatkoznak. Külön altéma az élethez és a személyi szabadsághoz való jogok helyzete, különös tekintettel a büntetőeljárás alatti kezelésmódra, valamint a politikai célú büntetőeljárások lehetőségére. Ezek mellett az indikátorok kiterjednek a legfontosabb jogcsoportokra, így a tisztességes eljárás, a véleménynyilvánítás, a lelkiismereti és vallásszabadság, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint a magánélet védelmének garanciáira.

#### 5. Rend és biztonság

A WJP indikátorrendszere a jogállam részeként vizsgálja a bűnüldözést, a polgárok egymás közti konfliktusainak hatósági kezelését, illetőleg az önbíraskodás hiányát.

#### 6. A jogszabályok végrehajtása

Ebben az értelmezési keretben jogállami követelmény, hogy a jogszabályokat hatékonyan, pártatlanul, ésszerű határidőben hajtsák végre. A közigazgatási eljárásoknak is a jogszabályoknak megfelelően kell folyniuk, és csak megfelelő kártalanítás mellett lehet magántulajdont kisajátítani.

#### 7–8. Polgári és büntető igazságszolgáltatás

Ez a két altéma a polgári és a büntető igazságszolgáltatás jogállami elveit és követelményeit tartalmazza a pártatlan és független bíróságtól a törvény előtti egyenlőségen keresztül az alternatív konfliktuskezelő eljárások hozzáférhetőségéig.

#### Adatfeldolgozás

A WJP egyrészt közvélemény-kutatásokat, másrészt szakértői megkérdezésen alapuló felmérések útján létrehozott adatbázisokat használ. A reprezentatív közvélemény-kutatás kérdőíve 2014-ben 87 ún. percepció és 56 tapasztalatra vonatkozó kérdést tartalmaz. A felmérést ezerfős mintán végzik, a helyszíni adottságoktól függően személyes, telefonos vagy online lekérdezéssel.

A szakértői lekérdezés kérdőívei a lakossági felméréshez képest más típusú (például hipotetikus lehetőségek esélyeire vonatkozó) kérdéseket is tartalmaznak. A válaszadók jellemzően ügyvédi irodák, egyetemek, civilszervezetek és kutatóintézetek gyakorlati és elméleti jogász szakemberei, országonként átlagban 24 válaszadóval. Az adatgyűjtést követően adattisztításra kerül sor, kiszűrve a nem teljes körű, a gyanús vagy a nyilvánvalóan komolytalan válaszokat, majd az adatokat a 9, illetve 47 tételes struktúra alapján összesítik úgy, hogy minden kompozit- és specifikus indikátor 0 (nincs jogállam) és 1 (teljes körű jogállamiság) közé essen. Az értékelési szempontokat – logikai összekapcsolódásuk alapján – különböző mértékben aggregálják, ennek során nem súlyoznak bizonyos szempontokat, hanem minden adatot azonos értéken kezelnek. Az adatokat végül harmadik fél közreműködésével validálják.

### 2.1.2. Rule of Law Indicators, ENSZ

Az ENSZ keretei között – az ENSZ Békefenntartó Műveletek Főosztálya és az emberi jogi főmegbízott hivatalának közreműködésével – kialakított jogállamindex módszertani útmutatója szerint a jogállam a kormányzás egyik alapelve (United Nations, 2011.).

A *Rule of Law Indicators* (RLI) nem teljes körben méri fel a jogállamiság állapotát a vizsgált államokban, hanem az állami büntetőpolitika intézményeire koncentráltan. A felmérés célja annak vizsgálata, hogy a legelesettebb csoportok milyen bánásmódra szá-

míthatnak az állami kényszer intézményesített eljárásaiban. Ennek során a jogállamiság garanciáit három intézményi körben mérik fel, ezek: *a*) a rendőrség és más rendvédelmi szervek; *b*) az igazságszolgáltatás (beleértve a bíróságokat, az ügyészségeket és az ügyvédeket); *c*) a büntetés-végrehajtási intézetek.

Az értékelés alapjául szolgáló indikátorokat mindhárom intézményi kör tekintetében több (négy vagy öt) csoportba sorolják, amelyek e szervek tevékenységét illetően a teljesítményt, az integritást, az átláthatóságot és a számonkérhetőséget, a hátrányos helyzetű csoportok tagjaival való bánásmódot, valamint az intézményi kapacitást vizsgálják.

A felmérés alapjául szolgáló indikátorokat 25 adatkosárba sorolják, amelyek egyaránt tartalmaznak a válaszadók által (egy egytől négyig terjedő skálán) értékelt, valamint nem értékelhető, hanem tényadatra vonatkozó indikátort (*rated* és *unrated indicators*). Minden „kosár” 2–9 értékelt indikátort tartalmaz, összesen 135-öt (az *a*) intézményi körben 41, a *b*)-ben 51, a *c*)-ben 43 mutatóval). Megjegyzendő, hogy később az adatok aggregálása legfeljebb az *a*–*c*) intézményi szintekig történik (vagyis az *a*), a *b*) és a *c*) szervezeti kör is ugyanolyan súlyt képvisel). Az egyes értékelési szempontokat sem súlyozzák, vagyis az összesítés során mind a 135 indikátor azonos súllyal szerepel.

A nem értékelhető indikátorok valójában tényadatok, a leggyakrabban százalékos vagy numerikus információk az egyes intézmények tevékenységére vonatkozó (például gyakorlati) adatokkal (ún. *administrative data*). Így az ENSZ módszertana valójában egyaránt tartalmaz értékelési és mérési eredményeket. Fontos megjegyezni, hogy az idő-soros összehasonlítás céljából az egyes indikátorok alakulásának mértékét is vizsgálják (*dynamic rating*) annak érdekében, hogy évről évre követhessék a fejlődést vagy visszaesést az egyes területeken.

### 2.1.3. A Bertelsmann Alapítvány

A Bertelsmann Alapítvány által két évente kiadott jogállamiság-jelentés (illetve az annak alapjául szolgáló vizsgálat) egy nagyobb kutatási projekt része. E módszertan szerint a jogállamiság a fenntartható kormányzás indikátorok (*Sustainable Governance Indicators, SGI*) egyik részindexe (SGI, 2014). Az egész rendszer a fenntartható kormányzás értékelését célozza, s három fő indexe egyikének (a demokrácia minősége) részeként (a másik két fő indikátor a fenntartható politikák és a kormányzási index) foglalkozik a jogállamisággal (a választási eljárás, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és az alapvető jogok mellett).

Lényeges, hogy a felmérés egésze – s ezen belül a jogállamiságra vonatkozó rész is – kifejezetten a kormányzati tevékenység teljesítményét, illetve minőségét értékeli, azaz nem általában a jogállamiság valamely államon belüli helyzetére vonatkozik.

A jogállamiságra vonatkozó felmérés négy indikátorból áll. Az első a jogbiztonságra irányul, s azt vizsgálja, hogy a kormányzati és a közigazgatási szervek tevékenysége mennyire jogszerű. A második indikátor a bírói felülvizsgálat kiterjedtségét értékeli, azaz hogy független bíróságok milyen mértékben gyakorolnak törvényességi kontrollt a kormányzati és a közigazgatási szervek működése felett. A harmadik mutató a legfelső, illetve az alkotmánybírák kinevezési módján keresztül a bíróságok függetlenségére vonatkozik. Végül a módszertan a jogállam negyedik kritériumának a korrupció megelőzésének képességét tekinti, s arra a kérdésre vár választ a megkérdezettektől, miszerint mennyire hatékonyak az azt a célt szolgáló eszközök, amelyek megakadályozzák az állami tisztviselőket abban, hogy hivatalukat saját hasznukra használják.



A felmérés egyrészt szakértői értékeléseken, másrészt hivatalos forrásokból nyert adatokon alapul. Az értékelés során egy egytől tízig terjedő skálát használnak, amely az egyes indikátoroknál megadott négyféle szöveges értékeléssel való egyetértés mértéke alapján méri az adott területről kialakított szakértői véleményeket. A tényadatokat az aggregálás, illetve az összehasonlíthatóság érdekében ugyancsak e skála értékeinek megfelelően transzformálják. Az indexálásra az jellemző, hogy – az egyes indikátorok súlyozása nélkül – az egyes mutatókból kompozit indexeket hoznak létre, azaz itt aggregálják a jogállamiság egyes összetevőinek mért értékeit.

#### **2.1.4. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet jogállamfigyelő indexe**

Az egyetlen ismert hazai jogállami index az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet (EKINT) által 2010 májusa és 2011 augusztusa között végzett, havi rendszerességgel felmérés alapján, önálló módszertan szerint összeállított mutató. E rendszerben a jogállamiságot tíz területre s ennek megfelelő indexkérdésre operacionalizálták. Ezek az értékelési szempontok az alábbiak voltak:

1. A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek.
2. Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek.
3. Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága.
4. A kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik.
5. A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható.
6. A köztársaság intézményei a személyek egyenlő méltóságát individuummként és valamely közösség tagjaként is megfelelően biztosítják.
7. A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlói számon kérhetőek.
8. A jogsértő hatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek.
9. Az alkotmányvédelem stabil.
10. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem szintje megfelelő.

E standard kérdések mellett minden alkalommal az adatfelvétel hónapjának aktuális témájához kapcsolódóan is tettek fel a kutatást végzők által összeállított kérdéseket. Ezek az értékelési szempontok jelentősen eltérnek a nemzetközi jogállamfigyelő rendszerek főindikátoraitól. A közzétett módszertanban (Majtényi–Szabó, 2011: 159–162) nem található magyarázat arra, hogy miért éppen e szempontok alapján mérték fel a jogállamiság helyzetét, azokat milyen módon választották ki. Az útmutató csupán annyit tartalmaz, hogy a szempontok a kutatás szervezői által elképzelt ideális jogállam hat kritériumához kötődtek.<sup>30</sup>

30 Ezek: 1. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem elért szintje nem csökkenthető. 2. A közhatalom független intézményeinek a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen kell működniük, csak így őrizhetik meg arcukat, a közhatalom gyakorlását pedig a valóban független intézmények folyamatos kontrolljának kell legitimálnia. 3. Fontos, hogy a parlamentáris rendszer határozza meg továbbra is alkotmányos berendezkedésünket, a kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményei nem gyengíthetők. 4. A közhatalom gyakorlása legyen átlátható, a közhatalmat gyakorló szervezetek és személyek pedig legyenek számon kérhetőek, az információszabadság elért szintje fejlesztendő, a visszalépés nem elfogadható. 5. A szólás szabadsága csak az alapvető jogok védelmében és csak arányos mértékben korlátozható, a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadságát biztosítani kell. 6. Minden ember méltósága – individuummként és közösségének részeként is – egyenlő, ennek minden állami megnyilvánulást át kell hatnia.

Az értékelés szempontjai véletlenszerűnek tűnnek, illetőleg a napi politikai érdeklődés által leginkább figyelemmel kísért intézményi, működési jellemzőkre utalnak, míg a jogállamiság hagyományos, technikai paramétereire (mint amilyen a jobbiztonság, a jogalkotás módja) a felmérések nem terjedtek ki.

Az adatfelvétel szakértői megkérdezéssel történt; a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének önkéntes válaszadói, valamint más felkért szakértők véleményét kérték ki. A megkérdezettek egy 1–7-es skála alapján nyilatkoztak arról, hogy milyen mértékben tartják igaznak a kérdésekben megfogalmazott állításokat, vagy mennyire értenek egyet azokkal. A válaszokat később egy egytől tízig terjedő skálára átszámolva tették közzé. Az egyes szempontok között nem volt súlyozás, minthogy a kutatók szerint a szempontok a jogállamiság vonatkozásában azonos fontosságúak.

## 2.2. Módszertani problémák

A jogállam fogalmi problémáinak ismeretében, valamint a legfontosabb jogállami indexek módszertanának tanulmányozása alapján megfogalmazhatók azok a kutatási előkérdések, amelyeknek a megválaszolása szükséges egy saját módszertan alapjainak kidolgozásához.

### 2.2.1. Standard versus speciális módszertan

A Jó Állam jogállami követelményrendszere érvényesülésének vizsgálatához szükséges egyik eldöntendő előkérdés, hogy a már működő jogállami indexek valamelyikének módszertanát alkalmazzuk-e – azaz annak megfelelően tulajdonképpen egyfajta magyar országjelentést készítsünk –, vagy teljesen új és önálló, a magyar sajátosságoknak megfelelő metodika alapján végezzük-e a felmérést. E kérdés eldöntésekor célszerű figyelembe venni a nemzetközi mérések legfontosabb jellemzőit.

Valamennyi index széles nemzetközi összehasonlításra irányult, még azok is, amelyek csak meghatározott – rendszerint „átmeneti”, illetve harmadik világbeli fejlődő – országokat vizsgáltak, s átlagban 30–60 országra terjedtek ki, de voltak olyan felmérések is – mint például a Freedom House jogállami indexe –, amelyek során gyakorlatilag valamennyi (a Freedom House felmérése például 193) államot vizsgálták és hasonlították össze.

A nemzetközi jogállamiság-indexek általában szakértői megkérdezéseken alapulnak, vannak azonban olyan kísérletek is – ilyen a *Worldwide Governance Indicators* –, amelyek más szervezetek, illetve felmérések eredményeit aggregálják. Az adatgyűjtést gondosan kiválasztott szakértői csoportok – amelyek az érintett ország szakmai-tudományos közösségéből, a felmérést végző szervezet saját szakértőiből vagy csak „független” szakemberekből, esetleg az egyes jogállami intézmények vagy eljárások érintettjeiből állnak – végzik, az előre megadott szempontrendszer alapján.

A nemzetközi indexek hasonlítanak egymáshoz alkalmazásuk fő céljainak (a jogállamiság helyzetének felmérése előre megadott szempontrendszer alapján, valamint széles nemzetközi összehasonlítás) és az alapvetően szakértői megkérdezésen alapuló módszereknek a tekintetében, ám lényeges különbségek is vannak közöttük, amelyek egyaránt megfigyelhetők a jogállam eltérő definícióját, operacionalizációját (a fogalom mérhető paraméterekre bontását), valamint az alkalmazott statisztikai módszereket illetően.

A Jó Állam jogállami követelményeinek érvényesülését vizsgáló jelen kutatási projektnek azonban nincs olyan célja, hogy a hazai eredményeket más országok hasonló adataival vesse össze. Ha ez lenne a fő cél, akkor valóban elégséges lenne valamely nemzetközi index mérési módszertanának egyszerű felhasználása s annak alapján az adatfelvétel lefolytatása. Munkánk sajátosan a magyarországi jogállamiság helyzetét, értékeinek, követelményeinek érvényesülését kívánja a lehető legobjektívebb módon felmérni. A kialakítandó módszertannak azt kell biztosítania, hogy a felmérés meghatározott időközönként megismételhető legyen, s az egységes és megbízható módon kimutatott hazai eredmények idősorosan összevethetők legyenek egymással. Egy ilyen módszertan – éppen azért, hogy nem az eltérő jogrendszerek szükségszerűen különböző hagyományainak, intézményeinek és eljárásainak közös részére, hasonló jellemzőire koncentrál, hanem a magyar sajátosságokat is figyelembe veszi – elvileg lényegesen pontosabb helyzetképet mutathat a magyarországi állapotokról. Ez nem jelenti azt, hogy bizonyos módszertani megoldásokat ne lehetne átvenni a nemzetközi gyakorlatból, különösen az adatfelvétel módja, az aggregálás és más kutatási tevékenységek tekintetében. Megismerhetők és követendők továbbá a jogállami index mérésének, értékelésének nemzetközi standardjai, azaz olyan módszertani követelményei, amelyek a kutatás megbízhatóságát és hitelességét garantálják.

### **2.2.2. Értékelés versus mérés; véleménykutatás versus tényfeltárás**

Alapvető módszertani kérdés, hogy a jogállami követelmények monitoringja értékeléssel vagy méréssel történjen. Ahogy már szó volt róla, a jogállamiság olyan komplex jelenség, amelynek szintje, érvényesülése aligha mérhető egzakt módon, még akkor sem, ha egyes elemei (például bizonyos intézmények, eljárások létezése) kvantifikálhatók. Egyrészt az összehasonlítás célja, másrészt a jogállamiság tartalmi érvényesülése (a formális szabályozáson túl) miatt a már működő jogállami indexek lényegében szakértői véleménykutatáson alapulnak. Az így kapott adatok aztán már kvalitatív elemzéssel értékelhetők.

A fogalmi bizonytalanság és a jól ismert módszertani problémák miatt a felmérések lényegében proxy-módszerrel készülnek, ami igen gyakori az olyan általános, nehezen definiálható jelenségek esetén, mint a jogállam. Ez azt jelenti, hogy például a legismertebb korrupciós index, a Transparency International által mért CPI (*Corruption Perception Index*) sem magát a korrupciót, illetve annak mértékét méri, hanem a korrupcióra vonatkozó percepciókat. Igaz, az egyéni vélemények, értékelések mérhetők, ami bizonyos mértékig ellensúlyozhatja a fogalmi problémákat. Így adott esetben megbízhatóan meg lehet mondani, hogy az érintettek mit gondolnak a jogállamiság érvényesüléséről, míg az intézményi, illetve más módon kvantifikálható jogállami teljesítmények adatai mindig bírálhatók lesznek az elkerülhetetlen fogalmi szelekció miatt.

A véleménykutatás ésszerű választásnak tűnik, ám ha az alkalmazott jogállam-definíció bizonyos garanciák, intézmények és eljárások rendelkezésre állását is magába foglalja, akkor az ezekre vonatkozó információk egzakt módon fellelhetők, azaz nincs szükség arra, hogy azoknak a meglétéről kérdőíves felmérés készüljön. Ugyanakkor a formális mechanizmusok működésének értékelésére, tényleges szerepüknek, hatékonyságuknak a megítélésére már használható véleménykutatás.

A közhatalmi szervek jogállami „teljesítménye” részben objektív indikátorokkal is mérhető, problémát okoz azonban, hogy bizonyos – egyébként tényszerű – adatok hogyan viselkednek teljesítménymutatóként, azaz értékük pozitív vagy negatív előjellel

legyen-e beszámítva. Arról van szó, hogy a jogállam-definíció operacionalizálása nem mindig lehetséges. Egy példával élve: nem egyértelmű, hogy a tartalmi deregulációval a jogrendszerből kiiktatott jogszabályok meghatározott számát hogyan kell értékelni; meglehet, az alacsony érték arra utal, hogy a jogszabályok között már nemigen fordulnak elő átláthatatlan tartalmú, ésszerűtlen aktusok, de az is lehetséges, hogy a minisztériumok ellenállása hiúsította meg a folyamat sikeres lezárását.

Ha tehát a jogállam fogalmának ismérvei nem egyértelműek, avagy vitatott, hogy egyes paraméterek hogyan – esetleg változó vagy többféle módon – hatnak egy fogalmi elemre, úgy e paraméterek akkor sem használhatók indikátorokként, ha bizonyosan befolyásolják a jogállami követelmények érvényesülését. Ebből az következik, hogy bizonyos mutatók – amiatt, hogy hatásuk nem egyértelmű – kiesnek a mérés vagy értékelés lehetséges szempontjai közül.

Összegzésképpen tehát csak olyan jogállami paraméterekből képezhetők indikátorok, amelyeknek a hatása egyértelmű vagy legalábbis kellőképpen alátámasztható. Objektív vagy tényadat-indikátorok alkalmazása akkor javasolt, ha az elfogadott jogállamfogalomnak része bizonyos intézmények, eljárások, mechanizmusok és garanciák formális megléte. Ebben az esetben objektív módon mérni lehet, hogy a jogállamiság körébe sorolt eszközök milyen mértékben biztosítottak Magyarországon.

E módszer hátránya egyrészt, hogy teljes körű felmérés esetén – egyes nemzetközi módszerekhez hasonlóan – akár több száz adatra is szükség lehet. Ahhoz ugyanis, hogy a formális értelemben vett jogállamiság helyzetéről érdemi információkat kapjunk, elég mélyre kell ásni: önmagában nem elegendő például annak rögzítése, hogy van alkotmányossági normakontroll, ha annak kiterjedtsége jogilag korlátozott, s értelmetlen bizonyos eljárási jogok felmérése, ha azok jelentős korlátozások alá esnek.

További nehézséget jelent, hogy bár a felmérés szempontjából tényadatokról van szó, számos esetben vitatott lehet, hogy a jogállamiság szempontjából pontosan milyen intézmények, eljárások elengedhetetlenek. Az ilyen adatfelvétel alapvető problémája pedig az, hogy végeredménye csupán a jogállam formális kiépültségéről szolgáltat adatokat, vagyis önmagában csak egy formális jogállamfogalom mellett használható. Úgy tűnik, hogy nagy energiárafordítással viszonylag csekély eredmények érhetők el. S ezeknek egy része vitatható lesz éppen azon az alapon, hogy ha az outputok szerint valamely jogállami garancia hiányzik, mert például jogszabály nem rendelkezik róla, azt lehet mondani, hogy az valójában nem is szükséges eleme a jogállamiságnak, amit az bizonyít, hogy jogszabály nem rendelkezik róla.

Ami a tényadatfelmérés kiterjedtségét illeti, önmagában a több száz mutató nem jelent szakmai problémát, hiszen azoknak az összesítése (kétvariációs adattábla lehetőségét feltételezve) elvileg a lehető legegyszerűbb (hiszen csak nullás és egyes *itemek* szerepelnek az inputok között). Az adatok megbízhatósági problémái (tehát hogy a tényadatok feldolgozása csak a jogállamiság formális intézményeiről ad információkat, ami félrevezető következtetéseket eredményezhet) jól kezelhetők azzal, ha a módszertan kiegészül a formális intézmények működésének, teljesítményének értékelésével. Az érv ráadásul megfordítható: ha kizárólag bizonyos eljárások, folyamatok vagy garanciák hatékonyságát mérjük, akkor elvileg akkor is kielégítő eredményeket kaphatunk, ha egyébként a jogállami intézmények formális kiépültsége gyenge, s ezáltal a jogállamiság nélkülözi a megfelelő intézményi-jogi biztosítékokat (ami még akkor is nagy problémát jelent, ha

egy adott időpontban a meglévő intézmények egyébként jogállami módon működnek). Bármennyire fontosnak tartjuk is azonban a formális jogállam kiépültségét, működő jogállamról csak akkor beszélhetünk, ha az intézmények meghatározott módon működnek, ha a jogvédelem hatékonyan érvényesül stb.

Mindezek alapján olyan kombinált adatfelvétel javasolható, amelynek egy része objektív (tény)adatokon, másik része szakértői lekérdezésen alapul. Nincs elvi akadálya ugyanis az olyan kombinált index létrehozásának, amely egyaránt képes felmérni meghatározott követelmények, eszközök rendelkezésre állását, valamint azok kihasználásának hatékonyságát. Alapvető követelmény azonban, hogy az egyes értékelési paneleken belül ne legyenek kombinálhatók a különböző módszerrel feltárt adatok, mert az hitelességi problémákat vet fel (például kedvezőtlen véleménykutatási eredmények feljavítása pozitív intézményi teljesítményadatokkal). Ennek megfelelően a mérési és értékelési kutatási feladatok is szétválaszthatók. A jogállami mechanizmusok egy részének megítélése azonban olyan speciális ismereteket igényelhet, amelyeknek az átlagpolgár híján van. Amennyiben ezt elfogadjuk, az a szakértői megkérdezés módszere mellett szóló érv.

Célcsoportos – azaz szakértői kiválasztáson alapuló mintavétel szerinti – lekérdezés is elképzelhető, így például mérhető az egyes jogállami mechanizmusok, intézmények működése által érintett személyek (peres vagy peren kívüli bírósági eljárásokban fél magán-személyek, közigazgatási hatósági eljárások ügyfelei, jogvédő szervezetek képviselői stb.) körében. Az adatok hitelessége azonban ebben az esetben részben ugyanazon az alapon (személyes érintettségéből fakadó elfogultság) lenne megkérdőjelezhető, ami a mintavétel ismerve volt. Másrészt ilyen mintavételi eljárásnál nem biztosítható a szakmai hozzáértés. Ha pedig a jogállamra vonatkozó percepciók mérésének igénye merül fel, akkor célszerűbb lehet reprezentatív mintavételen alapuló lakossági felmérést végezni. Ez utóbbi módszer különösen a Jó Állam kutatására irányuló program egyéb kutatási irányjaival – például az állam iránti bizalom felméréseivel – összefüggésben lehet indokolt.

A jogállami indexek értékelését szinte minden működő rendszer esetében az eredmények kvalitatív elemzése kíséri. Ennek során az értékelési eredményeket, illetve az azok közti összefüggéseket tartalmi szempontok szerint igyekeznek magyarázni. A kvalitatív elemzés szükségessége mellett szóló érv lehet, hogy sor kerülhet a jogállam olyan eltérő szempontjainak felmérésére is, amelyek között nincs direkt összefüggés, azaz amelyek egymásnak nem magyarázó változói, így a kvantitatív elemzési módszerek félrevezethetők lehetnek. Könnyebb például két, egyébként egymástól független szempont értékei közti erős korrelációból tartalmi összefüggést feltételezni. Másrészt a tiszta kvantitatív elemzés (például középértékek kalkulálásával) elfedhet olyan hibákat, amelyek a jogállamiság szempontjából kritikus hibáknak számítanak, s amelyek kvalitatív elemzéssel kiszűrhetők.

### **2.2.3. Az operacionalizáció problémái: teljes körű versus szelektív mérés**

Mint minden empirikus kutatás esetén, ezúttal is kulcsfontosságú az alkalmazott jogállamfogalom operacionalizálása. A definíciós nehézségek tulajdonképpen itt köszönnek vissza, hiszen lényegében arról van szó, hogy mit mérünk (vagy értékelünk). A dilemma abban áll, hogy amíg – ahogy láttuk – sem a jogállamiság fogalmát, sem pedig összetevőit illetően nincs tudományos konszenzus, addig az egész kutatás hitelessége megkérdőjelezhető, ha a jogállamiság paramétereit szubjektív szempontok alapján választják ki.

A jogállamiság állapotfelméréseinek ezzel összefüggő, ugyancsak jól ismert módszertani problémája, hogy a vizsgálat a jogállami követelmények egészére vagy legalábbis széles spektrumára kiterjedjen-e, vagy – egyfajta „reprezentáció” alapján – csak bizonyos előre meghatározott kulcsterületekre, mint amilyen például a bíróságok függetlensége vagy a közigazgatási határozatok jogszerűségének megítélése.

Azokban az országokban, amelyek régi, stabil demokráciák, a szelektív adatfelvétel hiteles eredményekhez vezethet, míg olyan államokban, amelyekben akár csak bizonyos területeken alacsony a jogbiztonság, a tulajdonvédelem, vagy gyenge az igazságszolgáltatás függetlensége, ez a módszer hitelességi problémákhoz vezethet, különösen, ha a vizsgált terület bizonyos intézmények vagy eljárások formális (a tételes jogban szabályozott) meglétére koncentrál.

Egyes módszertanok (mint például az EKINT módszertana) olyan dinamikus adatfelvételt is végeznek, amelyek a jogállamiság helyzetét érintő események értékelésére irányulnak, azaz változó tartalmú mutatókat is mérnek. Ezek egyrészt megkönnyítik a standard indikátorok idősoros értékelési eredményeiben bekövetkezett változások magyarázatát, másrészt jobban reagálnak a jogállamot ért külső hatásokra.

#### **2.2.4. Aggregáció és súlyozás**

Az utolsó jelentős módszertani kihívás az altémákra, a paraméterekre, illetve az egyedi indikátorokra bontott adatbázis értékelése, az eredmények aggregálása. A különböző statisztikai módszerekkel elérhető kvantitatív következtetések – például mediánértékek számítása – félvezető lehet. Egyrészt a jogállamiság alighanem olyan széles kategória, amelynek egymással közvetlenül össze nem függő részei, alkotóelemei vannak, így az adatokból nyerhető korrelációk jelentős része érdektelen lehet. Másrészt az indexálás – bármilyen módon történjék is – könnyen elrejthet valós, strukturális problémákat. Mivel adott esetben alkotmányos jogok érvényesüléséről vagy a közhatalom törvényes működéséről van szó, egyes „jobban teljesítő” területek (eljárások, intézmények, egyszóval jogállami paraméterek) nem ellensúlyozhatják alapvető jogállami garanciák hiányát.

Végül arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a jogállamiság egyes – akár alapvető – összetevőinek, követelményeinek súlyozása objektív módon aligha igazolható, ami azt jelenti, hogy a magasabb absztrakciós szintű aggregálás nem jár racionális eredménnyel – azaz tulajdonképpen nem szolgál valós információval, hiszen ilyen konfigurációban nem is létező dolgokra vonatkozik.

### **3. Következtetések: a „Jó Állam” jogállami követelményeinek mérési lehetőségei**

Végül – a fentiek alapján – érdemes kísérletet tenni egy hazai jogállami index módszertani kereteinek meghatározására, vagyis az alkalmazandó elemzési keret legfontosabb sarokpontjainak kijelölésére. Úgy gondoljuk, hogy mind a tágabb kutatási program céljai, mind pedig a megbízhatóbb, illetve relevánsabb eredményekre törekvés egy sajátos módszertan kidolgozását indokolják, amely figyelemmel van a magyarországi intézményi sajátosságokra és jogállami tradíciókra.

Bár a jogállamiságnak csak általános, komplex fogalma adható meg, a hazai alkotmánybírósági gyakorlat, valamint a jogállam nemzetközi standardjai alapján lehetséges

annak operacionalizálása. Ennek során célszerű egyrészt a hazai alkotmányos joggyakorlat azon elemeire építeni, amelyek a korábbi alkotmány, illetve a 2011. évi Alaptörvény azonos vagy lényegi vonásait tekintve hasonló szövegén alapulnak. Másrészt a jogállamiság nemzetközi standardjait érdemes alapul venni, egyrészt a vonatkozó nemzetközi szerződések (ideértve különösen az Emberi jogok európai egyezményét, az Európai Unió [alapító] szerződését), másrészt az azokra épülő nemzetközi joggyakorlatot (különösen a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának, az Európai Unió Bíróságának, valamint az Európa Tanács Velencei Bizottságának értelmezési gyakorlatát).

Az operacionalizálás során célszerű elkülöníteni azokat a mutatókat, amelyek a formális jogállami garanciák intézményi, eljárási feltételeinek meglétét, a jogállam kiépültségének mértékét jelentik meg. Ezek intézményekre, sőt akár bizonyos alapvető elvek alkotmányos (törvényi) elismerésére irányuló tényadat-indikátorok (ún. intézményi indikátorok). Emellett azonban szükséges a jogállam működésének szakértői értékelése, amit tapasztalatok és percepciók szakértői lekérdezésével lehet elérni. Így a jogállami követelmények érvényesülését olyan kombinált index alapján számítanánk, amely egyrészt az egyes formális jogállami követelményekre vonatkozó tényadatok felvétele, másrészt szakértői véleménykutatás alapján méri fel a vizsgált jelenséget (ún. szakértői vélemény-indikátorok).

A szakértői véleménykutatás tekintetében megfontolásra érdemes egy olyan „mozgó” szempontrendszer kidolgozása is, amelynek egyedi indikátorai mindig az elmúlt év jogállamiságot befolyásoló eseményeinek értékelésére, hatásainak felmérésére irányulnak. Ez a „dinamikus” elem akár külön is kezelhető, mert egyszerű integrálása a standard *itemek* közé megbízhatósági problémákat vethet fel (például egyes ügyek radikális megítélése befolyásolhatja a jogállamiság egész helyzetének megítélését, jóllehet ezeket elsősorban csak a kvalitatív elemzés céljából érdemes felmérni).

Reprezentatív lakossági felmérés a jogállamiság percepcióiról nyilvánvalóan érdekes adatokkal szolgálhatna, ám az a jogállamiság helyzetének feltárása szempontjából másodlagos jelentőségű. Rendszeres, idősoros kutatás esetén ajánlható, hogy bizonyos időszakonként (például ötévente) kerüljön sor ilyen típusú közvélemény-kutatásra, amelynek adatai összevethetők lennének az intézményi, illetve a szakértői véleményindikátorokkal.

Az intézményi adatfelvételnek, valamint a véleménykutatás struktúrájának a könnyebb és adekvátabb értékelés érdekében alapvetően hasonlónak kell lenniük, de az egyedi indikátorok (a közvetlenül mért adatokat illetően) nyilvánvalóan eltérők lesznek egymástól, hiszen a szakértői véleménykutatás tulajdonképpen az intézményi indikátorokkal mért formális jogállam teljesítménye szubjektív szakértői értékelésének mérésére irányul – bizonyos értelemben tehát ugyanazon dolog más-más jellemzőit vizsgálják. Az operacionalizálás során célként tűzhető ki a háromszintű (fő- és altémák vagy -indikátorok, illetve egyedi mutatók) indikátorstruktúra azzal, hogy a mind az intézményi faktorok, mind a véleménykutatás vonatkozásában az egyedi indikátorok mérése valósul meg ténylegesen.

Magyarország tekintetében a nemzetközi bírások, illetve a kiindulási helyzet (amikor is az első adatfelvételi év „bázisév” lesz a későbbi felmérésekhez képest) okán mind a jogállam intézményi kiépültségét, mind az állam jogállami teljesítményére vonatkozó szakértői értékelést a jogállam teljes körében érdemes vizsgálni. A későbbiekben – kü-

lönösen akkor, ha a módszertan véglegessé vált, illetve bázisadatok állnak már rendelkezésre – természetesen célzottabb intézményi részindexek is számíthatók, ám az külön igazolást kíván majd, ha bizonyos területek értékelését reprezentatívnak tekintjük a magyarországi jogállamiság egész helyzetének szempontjából.

A jogállami jellemzők eltérő sajátosságai, „szórtsága”, valamint egyes garanciák (például bizonyos abszolút jogok) feltétlen érvényesülést igénylő természete miatt – összhangban a nemzetközi gyakorlattal – az egyes fő-, al-, illetve egyedi indikátorok közötti súlyozás szükségtelen, illetve nehezen lenne igazolható. Az intézményi indikátorok aggregálása – hasonló okok miatt – legfeljebb főindikátorok szintjén javasolható, ám még ez is minden esetben külön indokolást igényel. Ehhez hasonlóan indexálhatók a véleményindikátorok. Az azonos vizsgálati tárgy miatt aggálymentesen aggregálhatók az azonos szintű intézményi, illetve szakértői véleményindikátorok azzal, hogy az így generált index értelemszerűen elveszíti homogén (tény- vagy véleményadat) jellegét.

Az adatok feldolgozása során a hagyományos módszerek (például adattisztítás) alkalmazása ajánlható, az egyes jogállami követelmények részeredményei egyszerű középérték-számítással aggregálhatók. Fejlettebb statisztikai módszerek elsősorban az idősoros elemzésnél használhatók. Az adatok feldolgozása során nélkülözhetetlen a kvalitatív elemzés, amely a jogállami követelmények közötti tartalmi összefüggésekre is figyelemmel van, illetve amely képes korrigálni a kvantitatív feldolgozás esetleges hibáit.



## Felhasznált irodalom

- Borbás Beatrix (2014): *A bírói hatalom kárfelelőssége*. HVG-Orac.
- Bordás Mária (2012): „A hatékony állam győzelme a jogállam fölött? I–II.” *Közjogi Szemle*. 1.
- Costa, Pietro – Zolo, Danilo (eds.) (2007): *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*. Springer. 2.
- Dacey, A.V. (1957): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (10th ed)*. Macmillan & Co.
- Frivaldszky János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat.
- Fuller, Lon L. (1995): „Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot” In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. ELTE-Jogfilozófiák sorozat.
- Fuller, Lon L. (1981): *The Principles of Social Order*. Duke University Press.
- Győrfi Tamás – Jakab András (2009): „Jogállamiság”. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég.
- Halmi Gábor (2013): „Az alapjogok, a jogállamiság és a demokrácia értékeire épülő igazi Unió van születőben – Rui Tavares európai parlamenti képviselővel Halmi Gábor beszélget”. *Fundamentum*, 3.
- Jakab András (2007): „A szükségállapot alapvető dilemmája”. *Jogtudományi Közlöny*. 1.
- Kukorelli István (2013): „Az Alaptörvény és az Európai Unió”. *Pro Publico Bono*. 1.
- Kramer, Matthew H. (2007): *Objectivity and the Rule of Law*. Cambridge University Press.
- Küpper, Herbert (2011): „A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye”. *Jura*. 2.
- Majtényi László – Szabó Máté Dániel (szerk.) (2011): *„Az elveszejtett alkotmány”*. L'Harmattan Kiadó – Eötvös Károly Intézet.
- Mohl, Robert von (1995): „Jogállam”. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. ELTE – Jogfilozófiák sorozat.
- Marmor, Andrei (2004): “The Rule of Law and Its Limits”. *Law and Philosophy*.
- Máthé Gábor (2013): „Szuverenitás – Jogállam”. *Pro Publico Bono*. 1.
- Morlino, Leonardo – Palombella, Gianluigi (eds.) (2010): *Rule of Law and Democracy. Inquiries into Internal and External Issues*. Boston, Brill.
- Palombella, Luigi – Walker, Neil (eds.) (2009): *Relocating the Rule of Law*. Hart Publishing.
- Patyi – Téglási (szerk.) (2013): *Alkotmányjog*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó.
- Raz, Joseph (1977): „The Rule of Law and Its Virtue”. *Law Quarterly Review*.
- Schauer, Frederick (2014): „A jogszabályok és a jog uralma”. In: Bódig Máttyás – Győrfi Tamás – Szabó Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Bóbor.
- Sellers, Mortimer – Tomaszewski, Tadeusz (eds.) (2010): *The Rule of Law in Comparative Perspective*. Springer.
- SGI (2014): *Codebook. Sustainable Governance Indicators*. Bertelsmann Stiftung.
- Skaaning, Svend-Erik (2010): „Measuring the Rule of Law”. *Political Research Quarterly*. 2.
- Smuk Péter (szerk.) (2014): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Széchenyi István Egyetem.
- Sólyom László (1983): *A személyiségi jog elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Staton, Jeffrey K. (2012): „Rule-of-Law Concepts and Rule-of-Law Models”. *The Justice System Journal*, Vol. 33., No. 2.
- Szigeti Péter – Takács Péter (2014): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó.
- Tamanaha, Brian Z. (2007): *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge University Press.
- Tamás András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat.
- Téglási András (2014): „Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után”. In: Sente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó [megjelenés alatt]
- Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) (2013): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-Orac.
- Varga Csaba (2011): „Jogállamiság: egy éthosz dilemmája”. *Társadalomkutatás*. 3.
- WJP Rule of Law Index (2014): *The World Justice Project*. Washington.