

TÓTH J. Zoltán
egyetemi tanár
KRE ÁJK

DOI: 10.15170/DIKE.2022.06.01.16

A jogállamiság fogalmának eszmetörténeti vázlata¹

The Concept of the Rule of Law: A Historical Ideological Overview

The present paper aims to briefly review the history of the concept of the rule of law. It gives an account of its three pillars, namely the English rule of law, the French constitutionalism and the German Rechtsstaat, their historically changing meanings and the evolution of the principles they protect. It highlights the political changes in the use of these concepts after the World War II, in an attempt to prevent the Nazi atrocities from recurring, and shows how the rule of law, the Rechtsstaat and the prééminence du droit have been given substance at the end of the 20th and beginning of the 21st century.

Keywords: rule of law, Rechtsstaat, État du droit, prééminence du droit, historical ideology

1. Bevezetés

A jogállam fogalma mára a közéleti diszkurzus egyik fő motívuma lett; nemcsak a politikafilozófiában és a jogtudományban használják, hanem a politikai életben és a nemzetközi kapcsolatokban is. „Ere-detí”, leíró jellegét mára felváltotta annak normatív használata, melynek során különböző országok és azon belüli jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlatok, illetve szabályozási modellek értékelését végzik el, és állapítják meg annak jogállami, avagy nem jogállami jellegét.

A jogállam, illetve jogállamiság jelentéseivel kapcsolatban két nagy hiba követhető el. Az egyik, ha valaki egy bináris, egyszersmind strikt kategóriarendszert állít fel, melynek alapján azt gondolja, hogy bármely konkrét jogi gyakorlat egzakt módon minősíthető; a másik, ha valaki úgy véli, hogy pontosan definiált kritériumok taxatív szabályozást adó katalógusa híján a jogállamiság „üres”, jelentés nélküli (vagy, ami azzal egyenértékű: sokjelentésű, bármi fajta jogi tartalmat felölelhető) fogalom. Az igazság e kettő között van. Jelen tanulmányban azt kívánjuk bemutatni, hogy mára detektálható egy olyan jelentésmag, mely nélkül jogállamról, jogállamiságról nem beszélhetünk, az azonban nem állítható, hogy e jelentésmagon kívül minden jogi (és azon alapuló, az adott országon belüli politikai, társadalmi) jelenség egyértelműen besorolható egy jogállam/nem jogállam dichotómiába.

Már csak azért sem, mert jelenleg az is vitatott, hogy e fogalom mennyiben jogi. Amennyiben az, úgy a jogi (normatív) fogalmakkal szembeni elvárásokat alkalmazhatjuk vele szemben; amennyiben azonban csak politikai filozófiai követelményekről beszélünk, úgy még e kritériumrendszer elvárása is irreális lenne. Mint majd látni fogjuk, mára a jogállam kategóriája tisztán politikai filozófiai fogalomból – részben – jogi fogalommá vált, mivel nemzetközi jogi dokumentumok, de akár belső jogforrások (különösen az egyes államok alkotmányai, sokszor pedig más, alacsonyabb szintű jogforrásai is) használják

1 A tanulmány rövidített változata a „Vetus et Novum Testamentum jogi relevanciája” című konferencián 2022. június 3-án hangzott el.

e fogalmat, még ha – tipikusan – nem is definiálják azt;² ezért meghatározható egy olyan jelentésmag, amely nélkül a jogállamiság hiánya egy adott tételes jogi jogrendszerben objektíve megállapítható.³

2. A jogállam fogalmának kialakulása

2.1. Az angol rule of law

A jogállamiság mai fogalmának három pillére van,⁴ melyek eltérő pedigrével rendelkeznek, más az intézményi környezetük, és különböző jogi kritériumokat ölelnek fel. E pillérek az angol *rule of law*, a német *Rechtsstaat*, illetve a francia konstitucionalizmus.⁵

Időben elsőként az angol *rule of law* alakult ki. Maga a kifejezés I. Stuart Károly nevéhez fűződik,⁶ később pedig számos forrásban megtalálható, anélkül, hogy annak pontos tartalmát ezen források bármelyike meghatározná. *Albert Venn Dicey*, az angol alkotmányjog legnagyobb klasszikusa 1885-ben írt „*Introductory to the Study of the Law of the Constitution*”⁷ című könyvében azt írja, hogy az angol alkotmány két nagy pillére a parlamenti szuverenitás elve,⁸ illetve a jogállamiság (*rule of law*).⁹ A jogállamiság, bár mára Európa nagy része azt névleg elfogadja mint jogrendszerének vezérlő elvét, mégis eredetileg speciálisan angol jelenség, amely Angliában és az angol *common law*-t átvevő országokban létezik csak a maga eredeti értelmében, nevezetesen úgy, mint angol úriemberek intéz-

2 Amennyiben (legalább részben) jogi fogalomként tekintünk a jogállamiságra, úgy arra is alkalmazható *Herbert Hart* elmélete a normaszövegek jelentésének határaitól. Eszerint a jogi normaszövegnek mint nyelvi jelenségnek mindig van egy „központi magja”, amely az úgynevezett paradigmaticus eseteket öleli fel; ám van egy olyan bizonytalan holdudvara is, amelynek az eseteiben nem lehet egyértelműen előre meghatározni, hogy az adott fogalom kiterjed-e az adott konkrét esetre, vagy nem. („Az általános kifejezésekben nyújtható útmutatásnak ... határa van, s ez a nyelv természetében rejlik. ... A természetes nyelvek megszüntethetetlenül nyitott szövedékűek. ... A jog nyitott szövedéke azt jelenti, hogy az előforduló magatartásoknak ... vannak olyan területei, ahol sok mindennek a kialakítását a bírókra vagy a hivatalos személyekre kell hagyni, akik a körülmények fényében esetről esetre teremtik meg a változó súlyú, versengő érdekek közötti egyensúlyt.” *Hart, A jog fogalma* 149., 151. és 159.) Ez esetben a „bírók” egy adott jogrendszer vagy jogi gyakorlat jogállam-kompatibilitásának megállapítását végző mindazon személyek vagy testületek (ebben az értelemben például az Európai Unió Bizottsága vagy Bírósága, vagy az Emberi Jogok Európai Bírósága), akiknek vagy amelyeknek a kompetenciájába tartozik egy adott állam valamely jogi normájának, belső jogalkalmazói aktusának vagy jogrendszerre egészének a jogállamiság elvével való konformitásának értékelése, és – akár – szankció megállapítása (például kifizetés megvonása, igazságos kártérítés megítélése stb.).

3 Jelen tanulmány nem a jogállamiság fogalmába tartozó elemek konkrét és részletes elemzésére koncentrálnak; ezek pusztán az esztörténeti stációk bemutatásához és értékeléséhez szolgálnak segítségül. A jogállam, illetve jogállamiság kategóriájához tartozó tartalmi szempontok áttekintéséhez lásd: TÓTH J., A jogállamiság tartalma 197-212.

4 VARGA Zs., *Jogállamiság* 352-356.

5 Ez nem azt jelenti, hogy más (olasz, spanyol, orosz stb.) szerzők ne foglalkoztak volna a témával, csak annyit, hogy a jogállamiság mai értelme esztörténetileg ezen fő vonulatokból áll össze.

6 Vö. SZIGETI – TAKÁCS, A jogállamiság jogelmélete 230.

7 Későbbi kiadásokban: „*Introduction to the Study of Law of the Constitution*”.

8 „*The principle of the Parliamentary sovereignty means [...] that Parliament [...] has [...] the right to make or inmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognized by the law of England as having the right to override or set aside a legislation of Parliament.*” [DICEY, *Introductory to the Study of the Law of the Constitution* 36.] Ahogyan azt – némi szarkazmussal – 1771-ben *Jean-Louis de Lolme* svájci-brit író és politikai esszéista megfogalmazta (amely mondatát tévesen hol *Walter Bagehot*nek, hol magának az *e bonmot*-t a parlamenti szuverenitás virágkorában, a 19. század vége felé híressé tevő *Albert Venn Dicey*-nak tulajdonítanak): „*a parlament bármit megtehet, kivéve hogy egy nőt férfivé vagy egy férfit nővé változtasson*”. (Az idézet *Dicey*től magától a kövtezőképpen hangzik: „*De Lolme has summed up the matter in a grotesque expression which has become almost proverbial. >>It is a fundamental principle with English lawyers, that Parliament can do everything but make a woman a man, and a man a woman.<<*” DICEY, *Introductory to the Study of the Law of the Constitution* 39.)

9 „*[T]wo principles [...] pervade the law of the constitution, namely the Sovereignty of Parliament and the Rule of Law.*” DICEY, *Introductory to the Study of the Law of the Constitution* 341-342.

ményi garanciákat nélkülöző megállapodása bizonyos elvek és gyakorlatok tiszteletben tartására.¹⁰

Dicey szerint a *rule of law* hármas jelentéssel bír. Egyrészt a kormánynak nem lehet önkényes hatalma, vagyis a végrehajtó hatalom szervei csak akkor járhatnak el bárkivel szemben, ha az ország rendes bíróságai az állandó törvények alkalmazásával a jog által meghatározott eljárási rendben lefolytatott eljárás során megállapították, hogy az illető jogsértést követett el. Másrészt mindenki alá kell, hogy legyen vetve a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak, azaz mindenkinek a cselekményeit, rangjukra tekintet nélkül, ugyanazok a bíróságok ugyanazon szabályok alapján kell, hogy elbírálják. Harmadszor az alkotmányjog általános elvei vagy szabályai (például a személyes szabadság) nem forrásai, hanem következményei kell, hogy legyenek a bíróságok által meghatározott és elismert [ti. a *common law*-ból következő – *T.J.Z.*] egyéni jogoknak (aminek az az értelme, hogy így azokat egy formális aktussal megváltoztatni sem lehet, lévén az általános alkotmányos kultúra részei, nem pedig pozitív jogi termékek).¹¹

Összességében tehát *Dicey* az angol történeti jogfejlődés speciális termékének tartja a *rule of law* elvét, mely elsősorban a felsőbbírói precedensek révén kialakított angol *common law* és az abban kikristályosodott jogi elvek törvényhozó általi tiszteletben tartására (és ezáltal az egyén állammal, pontosabban az elvileg korlátozhatatlan jogalkotási kompetenciával rendelkező Parlamenttel szembeni védelmére) irányul. Mindezt pedig nem szankciók vagy intézményi garanciák révén teszi, hanem a törvények megalkotásában részt vevő döntéshozók „úriember” mivoltára alapozva, akik a jogi és politikai tisztesség elveit követik. *Dicey* szkeptikus volt azzal szemben, hogy e nem jogi szempontrendszer figyelembevételére mennyire alkalmasak a kontinentális országok azon jogászai, akik formális jogi kategóriák alkalmazására lettek szocializálva, és akik pusztán alaki szempontok betartását várják el egy jogszabály tiszteletben tartásához, és ezzel meg is elégednek. *Oakeshott* később, a 20. század elején úgy látja, hogy a jogállamiság befogadására a kontinentális Európa is képes, továbbá *Raymond Carré de Malberg* és – az angol minta alapján, de tükörfordításként a német terminus francia változatát használva¹² – a francia *État de droit*-koncepció hatására Európában is megjelenik a tartalmi jogállamiság gondolata;¹³ ám mint láttuk a történelemből, a jogot megalapozó erkölcsi elvek tisztelete,

10 „[T]he >>rule of law<< [...] should be considered as in any way a peculiarity of English institutions, since at the present day it may seem to be not so much the property of any one nation as a trait common to every civilised and orderly state. Even, however, if we confine our observation to the existing condition of Europe, we shall soon be convinced that the >>rule of law<< even in this narrow sense is peculiar to England, or to those countries which, like the United States of America, have inherited English traditions.” DICEY, *Introductory to the Study of the Law of the Constitution* 172.

11 Vö. DICEY, *A jog uralma* 23-29. *Roger Michener*, *Dicey* műve 1982-es kiadásának előszavában ezt a hármat négyre bontja, illetve foglalja össze: „A *rule of law* négy dolgot jelent: minden állampolgár törvény előtti egyenlőségét; a bíróságok egységességének az elvét; azt, hogy államérdekből sem alkotható jogellenes törvény; és azt, hogy nincs bűncselekmény törvény nélkül.” („The rule of law means basically four things: equality of all citizens before the law; uniformity of courts; the unacceptability of *raison d'état* as an excuse for an unlawful act; and observance of the old maxim, *nullum crimen sine lege*.”) Vö. *Michener*, *Foreword*, xxii. A Velencei Bizottság 2011-es jelentésében [CdI-Ad(2011)003rev, Study No. 512/2009. Strasbourg, 4 April 2011 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CdI-Ad\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CdI-Ad(2011)003rev-e) – a továbbiakban: *Jelentés*] ugyanezt ismét három összetevőre bontva láthatjuk: „*Dicey* számára a jogállamiságnak három alapvető jellemzője volt: Mindenekelőtt, hogy bárkit csak a törvény megszegéséért szabad büntetni, amelynek biztosnak és előreláthatónak kell lennie, hogy irányítsa az emberek cselekedeteit, és visszamenőlegesen senki nem büntethető. Úgy vélte, hogy a mérlegelési jogkör önkényhez vezet. Másodszor, hogy senki sem állhat a törvények felett, és hogy minden társadalmi réteget egyformán alá kell vetni annak. Harmadszor, hogy a jogállamiságnak [*rule of law*] nem egy írott alkotmányból kell származnia, hanem a bírák alkotta *common law*-ból.” (Mindehhez a *Jelentés* hozzáteszi, hogy az utolsó követelmény betartása egy modern társadalomban már nem várható el.) Vö. *Jelentés* 4.

12 SAJÓ – UITZ, *A szabadság alkotmánya* 422.

13 Vö. ORBÁN – PALKÓ, *A jogállami univerzum tágulásáról és ennek veszélyeiről* 32-33.

avagy a politikai kultúra nem tételes jog által előírt követelményei a kontinentális jogászok körében valóban kevés figyelmet kaptak, és ha megnézzük a mai, jogállamisággal kapcsolatos politikai vitákat, azt láthatjuk, hogy sok szempontból még mindig ez a helyzet, különösen a szovjet jog és az ún. normativista pozitivizmus által megfertőzött kelet-közép-európai jogrendszerekben, így Magyarországon is.

2.2. A francia konstitucionalizmus

A francia konstitucionalizmus – ellentétben az angol *rule of law*-val – intézményi korlátok és államszervezési megoldások tárházát jelentette, melyek a hatalom gyakorlóival szembeni, kikényszeríthető (érvényesíthető) garanciák révén kívánják a jog igazságosságát érvényre juttatni és az önkényes hatalomgyakorlást megakadályozni. Ennek eszmei alapja a francia felvilágosodás, annak is különösen két – egymáshoz képest merőben eltérő következtetésekre jutó – gondolkodója, *Rousseau* és *Montesquieu*.

Jean-Jacques Rousseau népszuverenitás-elmélete a társadalmi szerződés paradigmájából indul ki; eszerint az emberek erejük egyesítése végett, a természeti állapotban szükségszerűen jelenlevő hátrányok leküzdése (főként életük megvédése) érdekében megkötötték a társadalmi szerződést, amellyel létrehozták az államot. *Rousseau* szerint – az 1762-ben kiadott, *Du Contrat Social* című értekezése alapján – a társadalmi szerződés lényege a következő: „Mindegyikünk alárendeli személyét és minden képességét a közakarat legfelsőbb hatóságának, és minden egyes tagot testületileg az összesség elválaszthatatlan részének fogadunk el.”¹⁴ A törvények létrehozatalának módjára mindössze két kikötés létezik: hogy azt az egész nép alkossa meg és az egész népre vonatkozzon. Az, hogy a törvényeket az egész nép kell, hogy megalkossa, azt jelenti, hogy a tételes jog az általános akarat (*volonté générale*) megnyilatkozása kell, hogy legyen, ami azonban nem jelenti azt, hogy annak érvényességéhez egyhangúság szükséges;¹⁵ pusztán azt a két követelményt állítja fel, hogy egyrészt mindenkinek, aki megkötötte a társadalmi szerződést és így az állam részének tekintendő, joga legyen (legalább közvetett módon) szavazni a törvényről, másrészt hogy a szavazatok többsége a törvény mellett szóljon. *Rousseau* az általános akaratot tehát a közjó érdekében¹⁶ megkötött társadalmi szerződésre vezeti vissza, melyet minden alattvaló szabad akaratából¹⁷ meg kell, hogy kössön. Ebből azonban csak az állam, illetve az abban érvényre jutó főhatalom származik, mely fogalmilag egységes, oszthatatlan és elidegeníthetetlen,¹⁸ azonban a főhatalom gyakorlására már létrehozható (sőt létrehozandó) egy, a főhatalomtól különböző entitás, melyet kormányzatnak nevezhetünk. Ez a kormányzat mint törvényhozó alkothat törvényeket, azonban abban tartalmi korlátot jelent az őt végső soron meghatalmazó nép érdeke.

14 ROUSSEAU, A társadalmi szerződés 38.

15 A nép ugyan a közjóra törekszik, de tévedhet. Ahhoz, hogy ezt kiküszöböljük, mindenkinek egyénileg kell részt vennie a közakarat kinyilvánításában, nem pedig valamely partikuláris részérdek tagjaként. Vö. ROUSSEAU, A társadalmi szerződés 53–54.

16 Vö. ROUSSEAU, A társadalmi szerződés 48.

17 *Rousseau* örök érvényű szavai szerint: „Minden ember szabadon születik és önmaga ura, akarata ellenére [...] nem kényszerítheti senki szolgaságra. Azt állítani, hogy a rabszolga fia rabszolgának születik, annyit jelent, mint kimondani, hogy nem születik embernek.” ROUSSEAU, A társadalmi szerződés 159.

18 Vö. ROUSSEAU, A társadalmi szerződés 48–53.

Rousseau elgondolásában tehát a végső hatalom egységes, mert a hatalom kizárólag a nép hatalma; meglepő módon azonban ezen elmélet operacionalizálásához éppen az osztott hatalom elmélete volt szükséges, melyhez Montesquieu már korábban, 1748-ban, *A törvények szelleméről* (*De l'esprit des lois*) c. munkájában írott elgondolása adta az alapot. Montesquieu szerint az állam legfontosabb feladata, hogy a szabadságot garantálja. A szabadság szónak Montesquieu kétféle jelentést tulajdonít:¹⁹ az egyrészt a közvetlenül az emberek, vagyis az állampolgárok számára biztosított szabadságot, azaz az egyéni akaratnak megfelelő magatartás tanúsításának lehetőségét jelenti, másrészt az ún. politikai szabadságot, vagyis az emberek biztonságát. Ilyen politikai szabadság azonban fogalmilag nem létezhet az önkényuralomban, csak mérsékelt kormányzatokban (vagyis köztársaságban vagy monarchiában), ezekben is „csak akkor van szabadság, ha a hatalommal nem élnek vissza. Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. [...] Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”²⁰ Montesquieu azóta etalonná vált – bár *A törvények szelleméről* című művében ha nem is marginálisnak, de legalábbis nem központi jelentőségűnek szánt, annak nagyjából mindössze egyhetvenednyi (!) részét kitevő²¹ – hatalommegosztási tana a következőképpen mutatható be.

Montesquieu – a mintának felhasználta, de általa valójában tévesen értelmezett²² angol alkotmány alapján – három hatalmat különböztet meg (a mérsékelt kormányzatokon belül): a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat, bár ez utóbbit szoros értelemben véve nem is tekinti önálló hatalomnak.²³ Azért mondható, hogy „a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom”,²⁴ mert – Montesquieu elképzelése szerint – az ítélezést végző személyek időről időre változnának, azaz nem élethivatásszerűen működő jogász végzettségű bírák ítélnének, hanem olyan laikusok, akiknek az erre szóló mandátuma csak rövid időre szól.²⁵ Részint ebből következik a törvény szövegéhez rendelt montesquieu-i bírókép, részint pedig az emberek valódi szabadságát garantáló törvények érvényesülése mindenkefelettségének (így a hatalommegosztás gyakorlati érvényesülésének) igényéből; szerinte ugyanis „az ítéleteknek annyira szilárdaknak kell lenniük, hogy sohase legyenek mások, mint pontos törvényszövegek”.²⁶ „Az ország bírói [...] csupán a törvény szavait kimondó szájak; élettelen lények, akik a törvényeknek sem erejét, sem szigorúságát nem képesek mérsékelni.”²⁷ A bírói hatalmat el kell választani

19 „Azoktól a törvényektől, amelyek az alkotmánnyal kapcsolatban hozzák létre a politikai szabadságot, megkülönböztetem azokat, amelyek a szabadságot az állampolgár számára biztosítják.” MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről* 245.

20 MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről* 247.

21 E témakör a könyvben még önálló fejezetcímet sem kapott.

22 Montesquieu a hatalmi ágak elkülönüléséről mint angol mintáról ír, ez az elkülönülés azonban valójában nem ment végbe; Angliában az ún. „parlamenti szuverenitás” érvényesült, amely az angol parlament közjogi és politikai szupremáciáját jelentette a többi hatalmi ág felett – Montesquieu tehát az angol kormányzati rendszer értelmezésében kifejezetten tévedett. Vö. például SLAPPER – KELLY, *The English Legal System* 10.

23 Vö. MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről* 248. E három hatalmat – Alois Riklin összegzése szerint – összesen hét szervtípus gyakorolja (nevezetesen az elektori testület, a parlament alsóháza, az esküdtszékek, a parlament felsőháza, a felsőbbíróság, a király és a miniszterek), az általános akarat pedig nem az egyének, hanem a „társadalmi hatalmak” (a király, a nemesség és a nép egésze) közötti (ezek száma által nem befolyásolt) egyenlőségen és függetlenségen nyugszik. Vö. Riklin, *Montesquieu's So-Called 'Separation of Powers'* 2–4.

24 MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről* 253.

25 MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről* 250.

26 MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről* 251.

27 MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről* 257.

mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalmtól, mert különben a bíró önkényes hatalmat gyakorolna, olyan törvényeket alkalmazva, amiket saját maga fogadott el, vagy bírói és végrehajtó hatalmát elnyomásra használná fel.²⁸ Továbbá a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat személyileg szintén el kell választani egymástól, mert ebben az esetben az önkényuralmat semmi nem akadályozhatja meg, e személy vagy testület ugyanis magának alkotna törvényeket, amiket saját maga, külső kontroll nélkül hajthatna végre. (A legzsarnokibb hatalom pedig természetesen akkor valósulna meg, ha mindhárom hatalom egy kézben összpontosulna.)²⁹

Ezen elképzelések (a népszuverenitás mint az állami hatalom gyakorlásának eszmei alapja és a hatalommegosztás mint intézményi-politikai korlát a jogalkotással szemben) a francia forradalom során valósultak meg, melyben az emberi és polgári jogok megőrzésének garanciáját ezen elvek alkotmányba foglalása jelentette. Az alkotmányosság lett tehát a szubsztantív erkölcsi elvek mellett az az intézményes garancia, amely a hatalommal való visszaélést és az önkényes jogalkotást meg kívánta akadályozni. E korlát tehát ugyanúgy tartalmi korlátot jelentett, mint az angol *rule of law* elvei, méghozzá az utóbbi önreflexióját közel egy évszázaddal megelőzve; ám azzal a különbséggel, hogy ezt a politikai jogalkotón a francia modellben számon is lehetett kérni, azt tehát nem bízták a hatalom gyakorlóinak erkölcsi mércéire és azokon alapuló önkorlátozására. Tették ezt egyébként jó okkal, mivel a francia jogászok az *ancient régime* alatt a hatalom elvtelen kiszolgálóivá váltak, a bírói hivatalokat pénzért adták-vették, és azok a végén – a nemesi címekkel együtt – örökölhetővé is váltak. Az angol monarchák hatalma soha nem ért el olyan mértéket, mint a francia uralkodók az abszolutizmus idején, az angol *common law* bíróságok pedig ellenálltak a politikai beavatkozási kísérleteknek; így válik érthetővé a két szubsztantív modell elvi és gyakorlati különbözősége.

2.3. A német Rechtsstaat

Magát a *Rechtsstaat* kifejezést (valószínűleg) *Robert von Mohl* használta először.³⁰ Ez annyiban érdekes, hogy a német jogállamiság fogalmának leghíresebb képviselője éppen tartalmi megközelítést alkalmazott, miközben a *Rechtsstaat* hagyománya, legalábbis annak bő első száz évében inkább a formális felfogást követi. *Mohl* maga a jogállamiság lényegét az egyéni jogok biztosításában látta; szerinte jogállam az az állam, amely elismeri és garantálja legalább a törvény előtti egyenlőséget, a boldogság keresésének jogát (azt a jogot, hogy mindenki „*a meg nem tiltott életcélok felé törekedjen*”), a közügyekben való egyenlő részvételi lehetőséget, a személyes szabadságot (mint a szolgaság tilalmát), a gondolat- és szólásszabadságot, a vallásszabadságot, a mozgásszabadságot és az egyesülési szabadságot.³¹

Maga a *Rechtsstaat*-gondolat viszont az állam jogalkotásával szembeni formális-alaki garanciákban gyökerezik, és a 19. századi (valamint a 20. század eleji) német gondolkodástól is nagyrészt idegen a tartalmi korlátok gondolata. A felvilágosodás követelményeinek kitisztulta után a kialakuló nemzetállamok és a fejlődő kapitalista gazdálkodás számára ugyanis *de facto* követelménnyé kezdett válni, hogy az abszolutizmus igazságtalanságait az adott országban (is) megszüntessék, és biztosítsák,

28 MONTESQUIEU, A törvények szelleméről 249.

29 Vö. MONTESQUIEU, A törvények szelleméről 249.

30 Vö. NEUMANN, Jogállamiság és szuverenitás 232. Eredetileg: NEUMANN, The Rule of Law.

31 Vö. MOHL, Jogállam. 35–36. Eredetileg: MOHL, Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates.

hogy az emberek a tetteiket a törvényekhez, tehát a jog elvárásaihoz igazíthassák. Ennek a legfőbb követelménye az volt, hogy legyen egy kiszámítható jogrend, konzisztenciára törekvő szabályokkal, amelyeket mindenki megismerhet, követhet, és amelyek megvalósulásában/megvalósításában biztos lehet. Ez a tisztán formális kritériumrendszer olyan elvárásokat foglalt magában, mint a jogszabályok megismerhetősége, tehát azok nyilvános kihirdetése (ami még a 13. században sem mindenhol létezett),³² a túl gyors változtatások lehetőség szerinti kerülése, a jogszabályok egyértelmősége, világossága, illetve azok tényleges érvényesítése (minden címzett általi betartása, illetve velük való betartatása) stb. A formális jogállamiság alapján az állami szervek nem járhattak el a törvények ellenében (*contra legem*), sem törvények (törvényes alap) nélkül (*praeter legem*).

Ebben az értelemben a német jogállamiság elvei az abszolutista hatalomgyakorlás megakadályozására, ezen belül is a végrehajtó hatalom addigi korlátlan politikai cselekvése törvényhozás általi (nem pedig – mint az angol *rule of law*-ban – a jogalkotó bíróságok általi, vagy – mint a későbbi francia *État du droit*-ban – a törvényhozó alkotmány és alkotmányos (bírói) eljárások általi) korlátozására irányultak. A lényeg tehát a kiszámíthatóság volt, hogy a tiszta és egyértelmű törvényeket előre tervezhető módon érvényesítsék. A teljességre törekvés nélkül, csak példaként, ezzel kapcsolatos követelményként érvényesült a nyílt jogegyenlőtlenség és a törvények felett álló szuverén jogalkotó tagadása, illetve a jog által kötött állam elismerése;³³ a jogbiztonság, mely szerint a törvények nyilvánosan kihirdetettek és bárki által előre, időben megismerhetőek, illetve a címzettek számára egyértelműek és világosak legyenek („normavilágosság”),³⁴ azok ne változzanak gyorsan, ne legyen visszaható hatályuk, védjék a szerzett jogokat; a törvényesség, vagyis hogy a jogot formálisan megfelelően kiadott jogforrásokban hirdessék ki,³⁵ és azok a normatív módon meghatározott címzettek mindegyikére vonatkozzanak.³⁶

Ez a formális értelemben vett jogállamiság *Hans Kelsen* elméletével érte el csúcspontját, amelyben az állam a jog alkotója és végső alkalmazója is egyben, államon kívüli jog pedig – legalábbis a jogtudomány által vizsgálhatóan – nem létezik. Mivel az állam hozza létre a jogot, amely semmi több, mint egy technika, ezért korlátozni a jogot tartalmilag nem lehet, csak a jog megalkotásának módját lehet számon kérni, azaz pusztán a korábbi, szintén a jog által előírt formai előírások betartására van az államnak kötelezettsége (ezt fejezte ki angol nyelvterületen a *rule by law* koncepciója).

32 Például az itáliai városállamokban titkos rendeletekkel utasították a bírakat, vagy Franciaországban létezett a *lettre de cachet* jogintézménye, ami a francia abszolút monarcha utólagos és egyedi mérlegeléstől függő, konkrét ügyekre szóló szabályalkotási jogát is magában foglalta. (ELLIOTT, French Criminal Law 5.)

33 Az állam, vagyis a jogalkotó maga is a joghoz kötött, a jogi normák magára a jogalkotóra, tehát az államra is vonatkoznak, az állam a törvények megalkotása után épp úgy alá van vetve a törvényeknek, mint bármely más entitás.

34 A jogalkotó köteles az emberek számára érthető, lehetőség szerint pontos tartalommal bíró normákat alkotni, melyek esetében a címzettek (a jogszabályi rendelkezések jogosultjai és kötelezettjei) tudhatják, hogy mikor ismerik el az állami jogalkalmazó szervek a magatartását jogszerűnek.

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

36 E követelmények ugyanakkor már a korábbi évszázadok filozófiai gondolkodásában megjelentek, így semmiképpen nem állítható, hogy azok 19. századi elismerése előzmények nélküli lenne. Így például *Rotterdam* *Erasmus* szerint olyan törvényeket kell hozni, amelyek „igazságosak, a közösségnek hasznosak, a nép előtt ismeretesekek”, valamint amelyek „világosak, minden cikornya nélkül érthetőek, hogy minél ritkábban kelljen felfogadni embereket – törvénytudókat – és ügyvédeket” (ROTTERDAMI, A keresztény fejedelem neveltetése 118.). Szintén a kiszámíthatóságra, és ennek előfeltételeként a megismerhetőségre helyezte a hangsúlyt *Morus Tamás* (Vö.: MORUS, Utópia 148–149.) és *Campanella* (Vö.: CAMPANELLA, A Napváros 62.) is.

Mindez – legkésőbb – a náci jog embertelenségeinek megtörténte után vált tarthatatlanná, amikor „a törvény az törvény” felfogásáról bebizonyosodott, hogy semmilyen érdemi korlátot nem képes jelenteni az önkénnyel és végső soron magának a jognak a felszámolásával szemben. Sartori szavaival: „a jogállam (*Rechtsstaat*) léte látszólag eltünteti az igazságtalan jog lehetőségét, és ezzel lehetővé teszi, hogy a jog kérdését a forma, s ne a tartalom kérdésévé tegyék. A jogelmélet formalisztikus irányzata sajnos teljesen szem elöl téveszti a függőségi viszonyt, nevezetesen azt, hogy a jog formális meghatározása feltételezi az alkotmányos államot. Így hát [...] olyan gyenge jogi erődítményt emelt, amit könnyűszerrel be lehet venni.”³⁷ Ebben az időben fogalmazta meg Radbruch is híres formuláját, mely a jog tartalmi szempontjainak, igazságosságának követelményét helyezte előtérbe,³⁸ és mely a jogállamiság II. világháború utáni tartalmi meghatározásának reneszánszát hozta el, újra felfedezve az angol *rule of law* és a francia *État du droit* tartalmi kritériumait, egyszersmind a német *Rechtsstaat* fogalmát is tartalmi jelentéssel töltötte meg.

3. A jogállamiság a II. világháborút követően

3.1. A tagállami alkotmányok hallgatása

A II. világháborút követően a demokratikus országok alkotmányaiba bekerült a jogállamiság fogalma, továbbá azt integrálták a nemzetközi egyezményekbe is. Innentől kezdve az elv politikafilozófiai követelményből jogelvvé szilárdult, anélkül azonban, hogy bármikor is kísérlet történt volna annak definiálására;³⁹ és a legfontosabb tartalmi követelmények meghatározására is csak napjainkban, a 20. század végétől, de inkább a 21. század elejétől került sor.

Az 1949-es német Alaptörvény (*Grundgesetz*) három helyen rendelkezik a jogállamiságról; a 16. cikk a kiadatás feltételül szabja a jogállamiság létét azon országban, ahova a kiadatás történne;⁴⁰ a 23. cikk az Európai Unió létrehozására irányuló elvi szempont kapcsán rögzíti az elvet; végül a 28. cikk a tartományok (*Ländern*) alkotmányos rendjével kapcsolatban deklarálja, hogy azoknak összhangban kell állniuk – többek között – a „szociális jogállam alapelveivel”.⁴¹ A spanyol alkotmánynak már a preambuluma kimondja, hogy „a spanyol nemzet” olyan jogállamot teremt, amely biztosítja a törvénynek mint a népakarat kifejezésre juttatásának uralmát,⁴² az 1. cikke rendelkezik Spanyolország „szociális és demokratikus jogállam” mivoltáról,⁴³ a 9. cikke a formális jogállami követelményeket nevesíti,⁴⁴ a

37 SARTORI, A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig 240.

38 RADBRUCH, Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht 105–108. Az elvről magyarul lásd: TÓTH J., Állam- és jogelmélet 107–109.

39 A nemzetközi szakirodalom ezzel kapcsolatos kritikájának összegzését, illetve a „hívószóvá válás” politikai jellegű folyamatainak értékelését lásd: Varga, Joguralom, jogállam 153–180. A fogalom inflálódásához és globalizálódásához lásd továbbá: VARGA Zs., Eszményből bálvány? 19–31.

40 Magyarul lásd: TRÓCSÁNYI – BADÓ, Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban 730. [Ahol a kötet megjelenése óta változások történtek az alkotmányos rendelkezések szövegében, ott a most (2022-ben) hatályos szöveget közöljük.]

41 TRÓCSÁNYI – BADÓ, Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban 734. [GG, Art. 28. (1)].

42 TRÓCSÁNYI – BADÓ, Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban 921.

43 TRÓCSÁNYI – BADÓ, Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban 921.

44 „Az Alkotmány biztosítja a törvényesség elvét, a jogrendet, a jogszabályok közzétételét, a személyiségi jogokra nézve kedvezőtlen, vagy azokat korlátozó büntetőjogi rendelkezések visszaható hatályának elkerülését, a jobbiztonságot, az állami szervek hatásköri túllépéseinek tilalmát illetve az ezekért való felelősségre vonást.” (TRÓCSÁNYI – BADÓ, Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban 922.)

106. cikke a bíróságok szerepét a közigazgatási határozatok ellenőrzésében,⁴⁵ és a 107. általában az igazságszolgáltatásban,⁴⁶ illetve további két helyen hasonló utalás található az ügyészség vonatkozásában.⁴⁷ Hasonló, tartalmilag meghatározatlan rendelkezések találhatók a portugál alkotmányban a demokratikus jogállamiságról⁴⁸ és annak védelméről,⁴⁹ a svájci szövetségi alkotmányban a jog által korlátozott állami cselekvésekről,⁵⁰ vagy éppen Magyarországon arról, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”.⁵¹ Más államokban ez az elv (egyelőre még) hiányzik – ez a helyzet például Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Olaszországban, Hollandiában stb. Ezen elv tartalmi kibontása így ezen államok alkotmánybíróságaira marad.

3.2. A nemzetközi egyezmények és a nemzetközi fórumok értelmezései

A nemzetközi egyezmények közül az elv több modern egyezményben megjelenik,⁵² de egyrészt szintén annak tartalmának definiálása nélkül, másrészt leginkább még nem magában a normaszövegben, hanem csak a preambulumban. Így az 1948. december 10-én az ENSZ keretében elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a preambulumban utal „annak fontosságára, hogy az emberi jogokat a jog uralma [rule of law] védelmezze, nehogy az ember végső szükségében a zsarnokság és az elnyomás elleni lázadásra kényszerüljön”. Az Európa Tanács [a továbbiakban: Et] keretében elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (hivatalosan: Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény; röviden: Római Egyezmény) ugyancsak a preambulumban utal „a jog uralmára” [rule of law] mint az európai országok közös örökségére. Az Európai Unió Alapjogi Chartája szintén a preambulumban rendelkezik az elvről, eszerint: „Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik.” Különösen utóbbi felsorolás veti fel annak problémáját, hogy ha a többi elv a jogállamiság mellett létezik, akkor pontosan mi is a jogállamiság elvének magának a tartalma.⁵³

Az EU vonatkozásában az Európai Unióról szóló Szerződés [a továbbiakban: EuSz] 2. cikke már közelebbi meghatározást látszik adni: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás,

45 Ennek magyar fordítása nem használja a kifejezést, de az angol verzióban szerepel. Vö. Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011. Comparative Constitutions Project. 106. cikk.

46 Hasonló a helyzet itt is, mint a 106. cikk esetében.

47 Spanyol alkotmány, 14. cikk (1) és (2) bekezdés.

48 A két politikai filozófiai kritérium különbözőségéről és interdependenciájáról részletesebben lásd: TÓTH J., A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata 302–317.; illetve TÓTH J., Rule of Law vs. Democracy 77–97.

49 Például preambulumban; 2. cikk; 3. cikk (2) bekezdés, 7. cikk (6) bekezdés, 8. cikk (4) bekezdés, 9. cikk b) pont, 199. cikk f) pont, 202. cikk (82) bekezdés, 219. cikk (1) bekezdés, 272. cikk (1) bekezdés.

50 Az 1999. április 18-i Szövetségi Alkotmány, 5. cikk.

51 Alaptörvény, B) cikk (1) bekezdés.

52 Hiányzik azonban például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából, melyet az ENSZ Közgyűlése 1966-ban fogadott el.

53 Az egymás mellett létező politikai filozófiai követelmények pontos elhatárolása kulcskérdés. Vö. például VARGA, Rule of Law 80.

valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” (Az angol szöveg a „rule of law”,⁵⁴ a német a „Rechtsstaatlichkeit”,⁵⁵ a francia az „État de droit”⁵⁶ kifejezést tartalmazza.) Nem egyértelmű azonban, hogy a második mondat az első mondatban foglalt tartalmi elemek kifejtését tartalmazza, avagy az első mondatban található értékek felsorolását bővíti. Mivel inkább utóbbi látszik valószínűnek, ezért az EuSz ugyanannyira homályban hagyja olvasóját, mint az Alapjogi Charta. Az EU-hoz való csatlakozás feltételeiként is ismert Csatlakozási kritériumok (úgynevezett „koppenhágai kritériumok”) sem visznek közelebb a megoldáshoz, ezek ugyanis „a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme”.⁵⁷

Az Európai Unióban immáron létezik egy új, specifikus jogvédelmi eljárás: az ún. jogállamisági mechanizmus (hivatalos nevén: „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” [a továbbiakban: jogállamisági mechanizmus vagy Keret]). Ennek célja az uniós költségvetés védelme a jogállamiság rendszerszintű hiányosságai („generalised deficiencies as regards the rule of law”) esetén, módja pedig az, hogy az Unió felfüggesztheti, csökkentheti vagy korlátozhatja az uniós finanszírozáshoz való hozzáférést, ha az az uniós költségvetés védelme érdekében szükséges. Ennek részeként éves jogállamisági jelentéseket kell készíteni a Bizottság által meghatározott szempontok szerint,⁵⁸ „éves párbeszéd” folytatására van mód (illetve kötelezettség), továbbá a Bizottság megállapítása, ajánlása, végül – további tagállami egyet nem értés esetén – határozata alapján a Tanács döntésével lehet a tagállammal szemben szankciót alkalmazni (amellyel szemben végső soron még az EU Bíróságához lehet fordulni). Ami igazán érdekes, hogy az eljárás részeként a Velencei Bizottságtól véleményt lehet kérni; a Velencei Bizottság ugyanis nem egy EU-s, hanem egy, az Európa Tanács keretében működő (alkotmányjogi tanácsadó) szerv, melynek véleménye elvileg nem (még az ET-n belül sem) kötelező.

Mivel az Európai Unióban az Európa Tanács, az annak keretében elfogadott Római Egyezmény (EJEE), valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata és *de facto* a Velencei Bizottság véleményei és ajánlásai⁵⁹ az uniós jogalkalmazó szervek számára is jogforrási jelleggel bírnak, ezért az Európa Tanács jogállamiság-értelmező döntéseit, testületeinek határozatait is érdemes röviden elemezni, már csak azért is, mert azok nemcsak az EU és annak jelenlegi 27 tagállama számára – közvetetten – , hanem az Európa Tanács és annak jelenlegi 46 tagja számára az előbbinél közvetlenebbül is kihatnak. Mint láttuk, a jogállamiság fogalma már a Római Egyezmény preambulumban is megjelent, de már az Európa Tanács 1949-es Alapító Okiratának [a továbbiakban: ET Statútum]⁶⁰ preambulumban

54 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

55 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF.

56 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF.

57 Továbbá (ami jelen téma szempontjából kevésbé érdekes): „Működő piacgazdaság és képesség az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erővel való megbirkózásra; a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére – és ennek részeként a közösségi vívmányok hatékony végrehajtására – való képesség, valamint a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseinek vállalása.”

58 A „Keret” négy fő vizsgálati szempontot határoz meg, de azt, hogy ezen belül pontosan mire kell kitérni, a Bizottság állapíthatja meg, illetve írhatja elő a tagállamnak az azokról való számadást. E négy fő vizsgálati szempont az igazságszolgáltatási rendszer függetlensége, a korrupció elleni küzdelem, a médiapluralizmus és a fékek és ellensúlyok megfelelő működése.

59 A Velencei Bizottság tevékenységéről, az „új demokráciák” és „régie demokráciák” közötti megkülönböztetésről, illetve a Bizottság Európa Tanácson belüli és az Európai Unió számára végzett tevékenységének kritikájáról lásd: Varga Zs. Esményből bálvány? 143–167.

60 Statute of the Council of Europe, London, 1949. május 5. <https://rm.coe.int/1680935bd0>.

(mint amely – egyebek mellett – a „*valódi demokrácia*” alapja)⁶¹ és 3. cikkében (az ET minden Részes Állama által elfogadandó, de továbbra sem specifikált elvként)⁶² is helyet kapott. Ami érdekes, hogy az elv (a *rule of law*) németül az ET Statútumában már a „*Herrschaft des Rechts*” és a „*Vorrang des Rechts*” kifejezésekkel (nem pedig a „hagyományos” *Rechtsstaat* formában),⁶³ franciául pedig szintén nem a korábban a terminológiájában a német fogalomra hasonlító „*État du droit*”, hanem a „*prééminence du droit*”⁶⁴ formában; a Római Egyezményben pedig az angol *rule of law* mellett németül mint „*Rechtsstaatlichkeit*”,⁶⁵ franciául pedig ismét mint „*prééminence du droit*”⁶⁶ szerepel – anélkül továbbra is, hogy bármelyik fogalom bármelyik dokumentumban tartalmi definíciót kapna.

Az Európa Tanács szervei közül először a Parlamenti Közgyűlés igyekezett tartalmat adni a *rule of law* elvének a 2007. évi, „*a jogállamiság elvéről*” szóló, 1594. számú határozatában.⁶⁷ Ebben azonban csak addig jut, hogy a *rule of law* adekvát francia megfelelője („szinonimája”) nem a német *Rechtsstaat*-ból fordított *État du droit*, hanem – ahogyan azt az Európa Tanács-i korábbi dokumentumok szövegezése is mutatta – a *prééminence du droit*,⁶⁸ mivel mindkettő szubsztantív jogi fogalom (miközben a német terminus ennek épp az ellentéte). További fogalmi tisztázásként leszögezi, főként „*néhány mai kelet-európai demokrácia figyelmét felhívva*” erre, hogy a jog uralmának (*rule of law*) fogalma nem azonosítható a „*törvényi jog elsőbbségével*” („*supremacy of the statute law*”).⁶⁹

2008. november 27-én az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága egy jelentést tárgyalt, melyet a Bizottság számára két jogász, Jörg Polakiewicz és Jenny Sandvig készített.⁷⁰ A jelentésben⁷¹ már megkísérelték a *rule of law* legfontosabb tartalmi elemeit („*key components*”) is meghatározni. Eszerint idetartozik a hatalommegosztás, a törvény által felállított bíróság és a végrehajtó hatalom joghoz kötöttségének elve mint intézményi garanciák;⁷² a legalitás elve (és ennek részeként a törvényesség elve, a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség);⁷³ a tisztességes eljárás (és ennek részeként a végrehajtó hatalom döntései feletti bírósági felülvizsgálat, a bírósághoz fordulás joga, a hatékony jogorvoslathoz való jog és a tisztességes tárgyaláshoz való jog).⁷⁴ A Jelentés továbbá tisztázni kívánta a demokrácia, a

61 „Megerősítve elkötelezettségüket azon szellemi és erkölcsi értékek iránt, amelyek népeik közös örökségét, valamint az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jogállamiság valódi forrását jelentik, amely elvek minden valódi demokrácia alapját képezik...”

62 „Az Európa Tanács minden tagjának el kell fogadnia a jogállamiság elvét, valamint azt, hogy a joghatósága alá tartozó minden személy élvezze az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat...”

63 A német változatot lásd: <https://rm.coe.int/1680935bcf>.

64 A Statútum francia szövegét lásd: <https://rm.coe.int/1680935bd1>.

65 https://www.echr.coe.int/documents/convention_deu.pdf.

66 https://www.echr.coe.int/documents/convention_fra.pdf.

67 Resolution 1594 (2007) – The principle of the Rule of Law: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17613&lang=en>.

68 1594/2007. parlamenti közgyűlési határozat, 6. pont.

69 1594/2007. parlamenti közgyűlési határozat, 4. pont.

70 POLAKIEWICZ – SANDVIG, Council of Europe and the Rule of Law 4.

71 Ministers’ Deputies, CM(2008)170, The Council of Europe and the Rule of Law – an Overview. 21 November 2008. https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_justice/CM%20170_en.pdf.

72 „*Separation of powers*”, „*a tribunal must always be established by law*”, the „*duty of the state, notably the executive, to respect and apply the law*” Ministers’ Deputies, CM(2008)170, 7–8.

73 „*The principle of legality: principles of lawfulness, legal certainty and equality before the law*” Ministers’ Deputies, CM(2008)170, 8–10.

74 „*Due process: judicial review, access to courts and remedies, fair trial.*” Ministers’ Deputies, CM(2008)170, 8–11.

jogállamiság (*rule of law, prééminence du droit*) és az emberi jogok viszonyát, ezeket három, egymást metsző körként ábrázolva, melyeknek van önálló tartalmuk, de egymást metsző közös részhalmazuk (például a jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma) is.⁷⁵

Végül a Velencei Bizottság korábban már említett, 2011. évi Jelentése⁷⁶ leszögezte, hogy lehetséges konszenzust találni a materiális jogállamiság (*rule of law; materialler Rechtsstaatsbegriff*) „szükségképpen elemei” között. A Velencei Bizottság szerint ezek a következők: „1) Jogszerűség, beleértve a törvényhozás átlátható, elszámoltatható és demokratikus működését is. (2) Jobbiztonság. (3) Az önkényesség tilalma. (4) Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés független és pártatlan bíróságok előtt, ideértve a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatát is. (5) Az emberi jogok tiszteletben tartása. (6) A diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség.”⁷⁷

4. Konklúzió

A jogállamiság mai fogalma három különböző felfogásból származik, melyek részben egymástól függetlenül, részben egymásra tekintettel fogalmazódtak meg, de mindegyikben közös az az eredet, hogy az állami (vagy a jogalkotói, vagy a jogalkalmazói, vagy egyszerre mindkét) önkény lehetőségét próbálták megszüntetni, de legalábbis kimunkálni azon elveket, melyekkel azt korlátozni lehet.

Az angol jogállamiság, a „*jog uralma*” (*rule of law*) koncepciója a szuverén angol Parlament elvileg korlátlan hatalmának korlátok közé szorítására született meg egy lassú, organikus, több évszázados fejlődés során, az angol történeti alkotmány részeként kialakult bírói alkotta jog, az angol *common law* védelme érdekében fogalmazódva meg – ennek eredményeképpen az sokáig nem is öltött reflexív formát. Arra egészen 1885-ig kellett várni, amikor *Dicey*, az angol alkotmányjog legnagyobb alakja explicitálta az addig is létező helyzetet, tudatosítva azt, hogy a *rule of law* elve legalább a 17. század eleje óta az angol történeti alkotmány része. Az angol *rule of law* azonban nem az intézményes korlátokban (például – mint majd a franciáknál – a hatalommegosztásban vagy a törvényhozó írott alkotmányhoz kötésében) hisz, hanem a politikai gyakorlatot is kötő erkölcsi elvek erejében, az angol úriemberek sajátos világszemléletében, azaz a belső (erkölcsi) (ön)korlátozásban, a politikai tisztesség elveiben.

A német jogállam-fogalom, a *Rechtsstaat* a 19. század elején születik meg, az abszolutista önkénnyel, a végrehajtó hatalom korlátok nélküli operatív hatalmát deklaráló *Polizeiwissenschaft* (közigazgatás-tudomány) és *Polizeistaat* („rendészeti állam”, értsd: közigazgatási állam) tanával és gyakorlatával szemben. Ennek megfelelően a német jogállam nem a bíróságok függetlenségét védi, hanem a törvények stabilitása és primátusa érdekében állít fel elvi határokat a végrehajtó hatalom számára (később pedig maga a törvényhozó hatalom számára is), ám ezek csak formai-eljárási korlátok, szubsztantív kritériumok nélkül. (Ehhez képest érdekes, hogy a német *Rechtsstaat* legnagyobb alakja, *Robert von Mohl*, kivételként a német hagyományban, tartalmi jogállamiság-koncepciót vázolt fel.)

A francia konstitucionalizmus a jogállamiság harmadik erős gyökere, mely a 18. század végétől

75 Ministers’ Deputies, CM(2008)170, 5.

76 CDL-AD(2011)003rev, Study No. 512/2009. Strasbourg, 4 April 2011.

77 „(1) Legality, including a transparent, accountable and democratic process for enacting law (2) Legal certainty (3) Prohibition of arbitrariness (4) Access to justice before independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts (5) Respect for human rights (6) Non-discrimination and equality before the law.” A Velencei Bizottság 2011. április 4-i Jelentése, 10.

alakult ki, szintén az abszolutista önkénnyel, ezúttal a francia abszolút uralkodókkal és a tőlük függő, erősen kontraszelektált, nepotista alapon rekrutálódott és korrump bírói karral szemben. E hagyomány az intézményes korlátokban, az alkotmány által előírt és szigorúan érvényesülő hatalommegosztásban és egyéb alkotmányos államszervezeti megoldásokban hitt. A konstitucionalizmus, vagyis az alkotmány (politikai filozófiai eredetű) elveinek tisztelete egyik legfontosabb pillére később, már a német fogalom kialakulását követően, az *État du droit* koncepció lett, mely azonban a németektől csak a terminus technicust kölcsönözte, annak elmélete és gyakorlata azonban tartalmilag az angol jogállamiság-fogalom szubsztantív elveihez közelített, azzal, hogy – ellentétben a *rule of law*-val – továbbra is egyedül az intézményes garanciákban, a hatalommegosztásban és a hatalmukat túllépő állami intézményekkel szembeni tényleges szankciók alkalmazási lehetőségében bízott, nem pedig az ezen intézményeket működtető személyekre ható erkölcsi elvek működésében.

A két világháború között a jogállamiság fogalma eltűnőben volt, használata visszaszorult, amelynek oka egyrészt az angol bezárkózásban, másrészt a német *Rechtsstaat* tartalmilag üres, a hatalmi visszaélések megfékezésére kevésbé alkalmas, tisztán formális jellegében keresendő. Az *État du droit* fogalma sem volt meghatározó, az – *Carré de Malberg* munkássága ellenére – ekkor jelentős eszmei hatást a politikai gyakorlatra és annak „értelmiségi”-jogászai értékelésére nem fejtett ki. A II. világháború után ez a helyzet alapjaiban változott meg; a náci rémtettek és a formális jogállam-fogalom azokkal szembeni inkompetenciájának hatására konszenzus alakult ki a nemzetközi politikaformáló elit és a jogászság körében arról, hogy a formális jogállam-fogalmat egy tartalmi, az önkény tényleges megakadályozására képes jogállam-fogalommal kell felváltani. Ekkor fedezik fel újra az angol *rule of law*-t és a francia alkotmányosság eszméit, utóbbit immáron szintén a jog uralmának (*prééminence du droit*) nevezve, mely fogalom addig gyakorlatilag ismeretlen volt a jogtudományi gondolkodásban. A német *Rechtsstaat* fogalmát is az angol szubsztantív joguralom-fogalom mintájára alakítják át, ha nem is megalkotva, de megerősítve az addig csak marginális jelentőségű *materieller Rechtsstaat* fogalmát (*materieller Rechtsstaatsbegriff*).

Részben az Európai Unió, de leginkább Európa meghatározó, az emberi jogok védelmére létrehozott intézménye, az Európa Tanács keretében a 20. század végétől, illetve a 21. század elejétől már e tartalmi joguralom-felfogások szinonimákként történő használatát preferálják, és e fogalom tartalmának megragadására törekednek. Ennek keretében ugyan továbbra sem definiálják a jogállam (bármelyik) fogalmát, ám annak tartalmi magját, legfontosabb szubsztantív elveit és előírásait már megkísérlik felsorolni (és utóbbiakat már meghatározni is). Igazából ezáltal válik az addig elsősorban erkölcsi-politikai filozófiai jellegű fogalom jogi, kikényszeríthető fogalom, legalábbis amennyiben az annak érvényesülése felett őrködő nemzetközi szervezetek ezen tartalmi mag egyes elemeinek betartását kérik számon. Mivel az, hogy mi tartozik ezen kulcselemek közé, amelyek mindenképpen részét képezik a jogállamiságnak, és mi nem, vitatható, ezért sok múlik a jogalkalmazói értelmezésen, ezen belül is az ezzel kapcsolatos döntések indokolásának megalapozottságán és a különböző döntések érveléseinek következetességén – ahogyan egyébként a jog alkalmazása esetén a belső jog szintjén is ez a helyzet. Ezzel kapcsolatban ezért annyi elvárás fogalmazható meg, hogy a jogállamiság részét képező eljárási tisztesség („*due process*”) elvét és az azonos cselekmények azonos értékelésének – *Arisztotelész* óta létező – követelményét („*non-discrimination*”) ténylegesen is alkalmazzák, ezáltal egységes tartalmat, de kiszámítható jogszolgáltatást is biztosítva nemcsak a belső jog, hanem az államok cselekvéseinek megítélését szupranacionális jogalkalmazó fórumokon megítélő nemzetközi jog szintjén is.

Felhasznált irodalom

- CAMPANELLA, Tommaso: A Napváros. Budapest 1996
- DICEY, Albert Venn: Introductory to the Study of the Law of the Constitution. London 1885
- DICEY, Albert Venn: A jog uralma. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995, 21–32.
- ELLIOTT, Catherine: French Criminal Law. New York 2011
- HART, Herbert Lionel Adolphus: A jog fogalma. Budapest 1995
- MICHENER, Roger: Foreword. In: DICEY, Albert Venn (szerk.): Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis 1982, xi – xxiii.
- MOHL, Robert von: Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tübingen 1832
- MOHL, Robert von: Jogállam. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995
- MONTESQUIEU: A törvények szelleméről. Budapest 2000
- MORUS Tamás: Utópia. Budapest 1943
- NEUMANN, Franz: Jogállamiság és szuverenitás. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995
- NEUMANN, Franz: The Rule of Law. Political Theory and the Legal System in Modern Society. Michigan 1986
- ORBÁN Balázs – PALKÓ Attila: A jogállami univerzum tágulásáról és ennek veszélyeiről. Kommentár 2019/2. sz. 31–40.
- POLAKIEWICZ, Jörg – SANDVIG, Jenny: Council of Europe and the Rule of Law. Journal of Civil & Legal Sciences 2015/4. sz.
- RADBRUCH, Gustav: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. Süddeutsche Juristen-Zeitung 1946/5. sz. 105–108
- RIKLIN, Alois: Montesquieu's So-Called 'Separation of Powers' in the Context of the History of Ideas. Discussion Paper Series 2000/61. sz.
- ROTTERDAMI ERASMUS: A keresztény fejedelem neveltetése. Budapest 1987
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: A társadalmi szerződés. Bukarest – Kolozsvár 2001
- SAJÓ András – UITZ Renáta: A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba. Budapest 2019
- SARTORI, Giovanni: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Budapest 1995
- ANTOLÓGIA a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995
- SLAPPER, Gary – KELLY, David: The English Legal System. London – Sidney – Portland, Oregon 2004
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: A jogállamiság jogelmélete. Budapest 2004
- TÓTH J. Zoltán: Állam- és jogelmélet. Budapest 2019
- TÓTH J. Zoltán: A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata. Jogtudományi Közlöny 2019/7-8. sz. 302–317.
- TÓTH J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. Jogtudományi Közlöny 2019/5. sz. 197–212.
- TÓTH J., Zoltan: Rule of Law vs. Democracy. In: BELOV, Martin (ed.): Populist Constitutionalism And Illiberal Democracies: Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality. Cambridge – Antwerp – Chicago 2021, 77–97.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest 2005
- VARGA Csaba: Joguralom, jogállam – Eszménységűtől a zsarolásig. Iustum Aequum Salutare 2021/1. sz. 153–180.

VARGA, Csaba: Rule of Law: Contesting and Contested. Budapest 2021

VARGA Zs. András: Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Budapest 2015

VARGA Zs. András: Jogállamiság. In: CSINK Lóránt – SCHANBDA Balázs – VARGA Zs. András: A magyar közjog alapintézményei. Budapest 2020, 347–397.

