

Trócsányi László

# Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt

## Democracy and the Rule of Law Facing New Challenges

*Milyen mozgástérrel rendelkeznek ma a nép által választott tagállami intézmények? Hogyan egyeztethető össze a népszuverenitás és az Európai Unió? Ma annak lehetünk tanúi, hogy egyfajta szakadék alakul ki az európai és a tagállami intézmények, illetve az európai intézmények és a lakosság között, mivel ez utóbbi nem látja világosan, hogy ki irányítja az Uniót, hol van az igazi hatalom. Európa választót előtt áll: a nemzeti hatáskörök folyamatos átadásával vagy kiüresedésével egy európai föderáció irányába mozdul, vagy a tagállamok – a szubszidiaritás elvéhez jobban ragaszkodva – a nemzetállamok együttműködésen alapuló Európáját építik fel.*

Kulcsszavak: népszuverenitás, hatáskörváltozások, föderáció, szubszidiaritás, jogállamiság

*How much room for manoeuvre is left for the institutions of Member States elected by the people? How can the principle of popular sovereignty be reconciled with the European Union? We are witnessing a deepening gap between the institutions of the EU and those of the Member States, as well as between the institutions of the EU and the people, since the latter does not see clearly who rules the EU, where the real power is. Europe is at crossroads: it can move towards federalisation by the transfer or depletion of the Member States' competences or a Europe based on the cooperation of the Member States – relying more on the principle of subsidiarity – can be built.*

---

Trócsányi László igazságügyi miniszter, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára.

A tanulmány eredeti megjelenési helye: Trócsányi László (2017): Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. *Magyar Szemle*, Új folyam 26. évf. 11–12. sz. Elérhető: [www.magyar szemle.hu/cikk/20171213\\_demokracia\\_es\\_jogallamisag\\_uj\\_kihivasok\\_elott](http://www.magyar szemle.hu/cikk/20171213_demokracia_es_jogallamisag_uj_kihivasok_elott)

Keywords: popular sovereignty, transfer of competencies, federation, subsidiarity, rule of law

Az elmúlt 10 esztendőben egyetemi katedrám megtartása mellett közéleti feladatokat láttam el. Több mint három éven át lehettem alkotmánybíró, négy évig párizsi nagykövet, most pedig igazságügyi miniszterként dolgozom. Ez a jogi és politikai területeket érintő kitekintés lehetővé tette, hogy közelről láthassam, hogy működik az európai és a nemzeti politika, illetve milyen is a viszony a politika és a jog között. Jó volt közelről megtapasztalni, hogy milyen vitákat folytatunk Európában, hogyan gondolkodunk értékekről, intézményekről. Azt is megtapasztalhattam, hogy ugyanarról a kérdésről legitim módon lehet eltérően gondolkodni. Európáról, demokráciáról, jogállamról, alapjogokról, értékekről vitatkozunk. Ezekről a vitákról szeretnék röviden beszámolni és értekezni.

A legtöbb nemzeti alkotmány rögzíti a népszuverenitás elvét. A klasszikus elv szerint a hatalom a néptől származik, és a szabad választások alapján létrejönnek a nemzeti parlamentek és kormányok, amelyek kezében a politikai hatalomnak összpontosulnia kell. Kérdés, hogy e téren mit mutat a 21. század. Az adott ország polgárai valóban úgy gondolhatják-e, hogy a népszuverenitás megvalósul a gyakorlatban? Nem inkább az a képzet alakul-e ki, amely szerint a nemzeti parlament és a kormány keze olyan mértékben meg van kötve külső körülmények által, hogy az nem teszi lehetővé a szabad cselekvést? Milyen mozgástérrel rendelkeznek ma a nép által választott intézmények? Milyen korlátok között tud mozogni egy európai uniós nemzetállam? Milyen viszonyban van ma egymással a társadalom, maga az ország és annak állama, illetve jogrendszere? Néhány évtizeddel ezelőtt, 1963-ban Charles de Gaulle még ezt tudta mondani igazságügyi miniszterének: „*Mindenekelőtt Franciaország, aztán jön az állam, és végül olyan mértékben, amely lehetővé teszi az előző kettő érdekeinek a megóvását, jön a jog.*” (Mathieu, 2018:65) („*Il y a d’abord la France, il y a ensuite l’État et enfin, dans la mesure où il est possible de préserver les intérêts majeurs des deux premiers, il y a le droit.*” [Foyer, 2006])

De Gaulle óta sokat változott Európa, a tábornok mondatai ma nehezen értelmezhetők. Vajon milyen európai kritikákra számíthatna az a magyar politikai vezető, aki azt jelentené ki, hogy számára Magyarország érdekei mindent megelőznek? A politikailag korrekt beszéd szerint ma Európáról, európai értékekről és európai szolidaritásról kell értekezni, a tagállami érdekek megjelenítése akár önzésnek is tekinthető. Mennyire jeleníthető meg egy, az ország saját helyzetét figyelembe vevő nemzeti politika akkor, amikor egy globalizált és európai összérdekek alapján szerveződő rendszer kontúrjai között élünk?

Noha magam is elkötelezett híve vagyok az európai egységnek, mégis ma annak lehetünk tanúi, hogy egyfajta szakadék alakul ki az európai és a tagállami intézmények, illetve az európai intézmények és a lakosság között. Nem az együttműködésen van a hangsúly, hanem az a kérdés, ki dominál ki fölött. Az európai intézmények az európai elit technokrata gondolkodásának megfelelően, az európai közérdekre hivatkozva sokszor kész helyzet elé állítják a tagállamokat, vagy néhány nagy tagállam kívánja meghatározni az európai integráció jövőbeni irányát. Ebből adódik a konfliktus: ki irányítja az Uniót? Ez ma nem világos az európai polgár számára. Hol és kinél van az igazi hatalom? Hol van az európai irányító központ? E konfúz helyzet el is idegeníti az európai polgárokat, akik egyre inkább közömbössé válnak, mert úgy érzik, nincs befolyásuk az eseményekre. Egy olyan európai birodalom kialakulásának folyamatát láthatják, amelyben az intézményi, ügynökségi



hálózatok bonyolult rendszerében a döntéshozatal alig látható át, ahol a döntéseket egy szűk, kellő legitimitációval nem rendelkező elit dolgozza ki és fogadtatja el, egy szintén kevesek által átlátható módon. Sokszor már a nemzeti parlament vagy kormány számára sem világos, hogy egy adott ügyben milyen mozgástérrel rendelkezik. Ezáltal az alkotmányokban foglalt népszuverenitás sokak szemében fikcióvá válik.

Ma válaszút előtt áll Európa: a nemzeti hatáskörök folyamatos átadásával vagy kiüresedésével egy egységesítéssel járó európai föderáció irányát kívánjuk erősíteni, vagy a tagállamok – a szubszidiaritás elvéhez jobban ragaszkodva – a nemzetállamok együttműködésen alapuló Európáját építik fel. Magyar és európai polgárként én az utóbbi eszme híve voltam és vagyok. Minden országnak saját történelme, identitása, nyelve, vallása, kultúrája van, földrajzi sajátosságai meghatározzák a nemzeti érdekeket. Európát ez a diverzitás és annak tisztelete tette és teszi erőssé. A szerződéseken és a tagállamok együttműködésén alapuló európai közösség jobban biztosítja a demokratikus hatalomgyakorlást, mint a központosítás. A tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács intézményének súlya csökkenő tendenciát mutat, ezzel szemben az Európai Bizottság – az eredeti tagállami szándékoktól eltérve – már nemcsak a szerződések őre kíván lenni, hanem egyfajta európai kormányként politikai funkciót is vindikál magának.

Azonban az Európai Unió intézményeinek legitimitációja a legjobb esetben is csak közvetett. Ma egyedül az Európai Parlament az, amelynek legitimitációja közvetlenül a néptől ered, ugyanakkor még ennek szintje is igen alacsony. Ahogy azt a karlsruhei alkotmánybíróság is leszögezi a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos határozatában, az Európai Parlament nem rendelkezik egy valódi parlament hatáskörével, az európai politikai pártok struktúrája, működése sem felel meg a többségi elven működő parlamenti logikának. Ezzel szemben az Európai Bizottság egy szuper-adminisztrációs, valódi oligarchikus hatalom, amelynek nincs demokratikus legitimitációja. Az európai integráció intézményei ma óriási túlsúllyal rendelkeznek a tagállamokkal szemben. Mind az úgynevezett „rég”, mind az „új” tagállamok lakossága részéről bizalmatlanság mutatkozik ezzel az európai szuperhatalommal szemben, mert noha többségük az európai integráció értelmét nem vitatja, a megvalósítás módjával már nem tudnak egyetérteni. Gondoljunk a Brexitre vagy a 2005. évi francia és holland népszavazásokra az európai alkotmányos szerződésekkel kapcsolatosan! És jusson eszünkbe az is, hogy amikor Írországban a lakosság nemmel szavaz egy uniós szerződés ratifikációját illetően, az ír kormány újabb népszavazást tart ugyanarról a kérdésről, hiszen „a nép biztosan csak tévedett”. Könnyen kaphat populista jelzöt az, aki ma az Európai Uniót érintő ügyben népszavazás megtartását szorgalmazza.

A tagállami alkotmányokban foglalt népszuverenitás elve nem üresíthető ki. Érvényesnek tartom ma is azt, amit korábban, még 2010-ben alkotmánybíróként megfogalmaztam: *„Amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörök egy részét vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiségük, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiség, az alkotmányos identitás fenntartásához.”*<sup>1</sup> Azt hiszem, hogy a 2010-ben írt mondatom ma különös aktualitással bír.

<sup>1</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.



A nemzeti és alkotmányos identitás kérdése a globalizálódó, integrálódó világban alapkérdésnek tekinthető. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, az európai országok alkotmánybíróságai a tagállami alkotmányos identitást az európai integráció korlátjaként jelölik meg. Így tett többek között a német, az olasz, a lengyel, a cseh és a magyar Alkotmánybíróság, illetve a francia Alkotmánytanács is. Az elmúlt években színvonalas tanulmányok jelentek meg az alkotmányos identitás témakörében, szerzők sokasága igyekezett érveket és ellenérveket felsorakoztatni az alkotmányos identitás elismerésének szükségességéről vagy szükségtelenségéről. A 21. században, amikor a nemzeti alkotmányjog is „nemzetköziesedik”, az alkotmányos identitás elismerését napjaink egyik legfontosabb kérdései között tartom számon. Melyek azok a területek, amelyek oly mértékben a sajátjaink, hogy azok feladása már önazonosságunk elvesztésével járna? Közép- és Kelet-Európában, és így a visegrádi országokban a nemzeti, alkotmányos identitás megjelenítése erősebb, mint egyes nyugat-európai országokban. A mi régióink történelme rendkívül viharos volt. Gyakran álltunk idegen befolyás vagy megszállás alatt, kivételt jelentett, amikor ténylegesen önállóan tudtuk megjeleníteni érdekeinket. Szuverenitás, nemzeti és alkotmányos identitás nem azonos fogalmak, ugyanakkor összekapcsolódnak, és szorosan kapcsolódnak az országhoz, egy nemzethez, amelyet az univerzalitást hirdető eszméknek is tiszteletben kell tartaniuk.

A népszuverenitás és alkotmányos identitás mellett napjaink vitáinak központjában a demokrácia és a jogállam szerepel. Mindkét fogalom egyszerre hordoz politikai és jogi tartalmat. A nemzeti alkotmányok gyakorta hivatkoznak a demokráciára és a jogállamra. De mit is értünk e fogalmak alatt? Miért is van ennyi vita e kifejezések tartalmáról? A demokrácia és a jogállam egymást feltételező kifejezések, bármelyik hiánya kizárja a másik létezését. A szabad választások, a pluralizmus elve, a hatalommegosztás elve, az alkotmány védelme, a közigazgatás törvényes működésének ellenőrizhetősége, az igazságszolgáltatás és a bíró függetlensége, a média szabadsága, az alapjogok biztosítása a demokrácia és a jogállamiság elválaszthatatlan tartozékai. Valamennyi európai ország alkotmánya tartalmazza ezeket az elveket.

Akkor mégis miért alakul ki vita a demokráciáról és a jogállamról? A vita alapvetően ideológiai jellegű. Az individualista felfogás és a közösségi érdeket, a közérdeket előtérbe helyező iskolák küzdelméről is beszélhetünk ma Európában. Az úgynevezett liberális felfogás szerint a társadalom szabad egyénekből áll, az egyéni érdekek érvényre juttatása a legfontosabb érték. Ebben a filozófiában az állam és a közérdek szerepe másodlagos, kizárólag az individuumra helyeződik a hangsúly. Olyan fogalmaknak, mint nemzet, család, házasság, társadalmi kohézió, nemzeti identitás – az ő meglátásuk szerint – már nincs nagy jelentősége, a fogalmak felett eljárt az idő, tartalmuk átalakult. Az állam feladata – szerintük – olyan jogszabályok megalkotása, amelyek az egyén önmegvalósítását biztosítják, az alkotmánybíró és a bíró feladata az, hogy az alapjogokat kiterjesztően, a lehető legtágabban értelmezze, az állam jogosítványai ezzel szemben mindig megszorítóan értelmezendők. Az állam a jogokat nem védelmezi, hanem fenyegeti. Világlátásuk szerint az egyénnek mindenre joga van, mindent tudhat, az egyének előtt nincsenek határok. Az egyén az állam működését bármely módon, bármely pillanatban korlátozás nélkül ellenőrizheti, szinte mindenbe korlátozás nélkül betekinthez. Az egyénnek öngondoskodási kötelezettsége nincs, szabadon árthat magának, az állam ne mondja



meg, hogy mi a jó, vagy mi a rossz, az állam ne nevelje az egyéneket. Az e filozófia képviselőjét központi feladatuknak tekintő nemzetközi nem kormányzati szervezetek fontosnak tartják a nevelő funkciót, az emberek gondolkodásának általuk helyesnek vélt irányba történő terelését. Ez ma a média által közvetített politikai korrektség alapja.

A magyar Alaptörvény 2011. évi elfogadása európai méretű vitát váltott ki. Vizsgálta az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európa Tanács Velencei Bizottsága és még sokan mások. A magyar Alaptörvény szellemiségében nagyban eltér attól, amelyet ezen, úgynevezett liberális eszmerendszer megkövetelne. A kereszténység nemzetmegtartó szerepétől kezdődően a házasság fogalmának a meghatározásáig sok mindent másként lát, mint az uralkodó gondolkodásmód. Az Alaptörvény értékeket fogalmaz meg, a munkaalapú társadalomra helyezi a hangsúlyt, amelyben az egyén jogai mellett megjelenik az egyén felelőssége is. Az állam feladata a közérdek érvényre juttatása, az állam védelmezi a közösségeket és az egyéneket. Az Alaptörvényben olyan értékek is szerepelnek, amelyeket korábban az Alkotmánybíróság már elismert. Ám azzal, hogy helyet kaptak az Alaptörvényben, szerepük óhatatlanul felértékelődött – ez pedig már sokszor bátorság kérdése. Ezért kapott számos kritikát az új Alaptörvény: mert szembemegy a neutrális szellemiségű alkotmányokkal.

A magyar Alaptörvény vitái kapcsán számos új kérdés fogalmazható meg. Egy alkotmányozó hatalomnak joga van-e olyan alkotmányt elfogadni, amely nem értéksemleges? A magyar Alaptörvény legalitásához kétség nem férhet. Nemzetközi fórumok ugyanakkor az Alaptörvény számos rendelkezésével kapcsolatosan emeltek tartalmi vagy formai kifogást. Miért beszélünk egységes magyar nemzetről? Miért határoztuk meg a házasság fogalmát? Miért szüntettük meg az *actio popularis* az Alkotmánybíróság hatáskörének szabályozásakor? Miért a parlament választja meg a médiahatóság tagjait? Politikusok és alkotmányjogi szakemberek sokasága mondott véleményt az alkotmányozásról általában vagy az alkotmány egyes részeiről.

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a nevéhez például számos hasznos és értékes vélemény fűződik. Az alkotmányjog jeles tudósaiból álló Európa tanácsi szerv azonban politikai, ideológiai funkcióit is betölt, a demokrácia és a jogállam védelmezőjeként fogalmaz meg kritikákat, szólít fel alkotmánymódosításra országokat. A Velencei Bizottság egyre gyakrabban nemcsak a normaszöveget vizsgálja, hanem a politikai kontextusokat is értékeli, és ez alapján fogalmazza meg álláspontját. A politikai kontextus értékelésekor pedig az ideológiai megfontolások óhatatlanul szerepet játszanak. Ennek egykor, a keleti blokk államainak újból a demokrácia útjára térése során, az 1990-es években volt legitimitása. Az ideológiai szempontok figyelembevétele azonban mára kettős mérce alkalmazásához vezethet, amelyből vitatható jelentések szülehetnek. Ugyanaz a szabály az egyik országban jó és üdvözlendő, illetve elfogadható, a másikban rossz és elítélendő. Egy európai uniós alapító tagállamban – mint régi demokráciában – az alkotmánybírói vagy a médiatestületi tagok kiválasztásának szabályai nem okoznak problémát, egy ugyanolyan szabály egy közép- vagy kelet-európai országban a politikai kontextusok alapján már kifogásolandó, és kimutatható a patikamérlegen, hogy a jogállamiság sérül. Politikai szempontokat is mérlegelő alkotmányjogi szakértők, ha úgy tetszik: alkotmányjogi mérnökök vindikálnak hatalmat maguknak. E szakértők ideológiai alapon, esetről esetre határozzák meg a demokrácia és a jogállam fogalmát, amelyből a végén – kompilációk révén – európai standardok kerülnek felállításra.



A Velencei Bizottság véleményeit ezt követően az Európai Unió intézményei bizonyítékként használják fel az érintett országgal szemben, és végső soron a jogállamisági mechanizmus beindításával való fenyegetésre vagy akár annak alkalmazására is sor kerülhet.

Európa, demokrácia, jogállam. Régi és új dilemmák. A tapasztalatok azt mutatják, hogy nincs Európa, nincs demokrácia, és nincs jogállam sem, amennyiben manipulatív, ideologikus, oligarchikus hatalmak a politikai korrektség jegyében, ámde egyenjogúságon alapuló érdemi, nyílt párbeszéd nélkül, megfellebbezhetetlenül mondhatják meg, hogy milyen irányt vegyen Európa, milyen legyen egy demokrácia, és mitől jogállam a jogállam. A részvételi demokrácia szerveinek szerepet kell kapniuk, de a választópolgároktól származó legitimációnak van döntő jelentősége. Ezért fontos, hogy olyan klasszikus alkotmányjogi fogalmaknak, mint a népszuverenitás, demokrácia és jogállam, állítsuk vissza az eredeti tartalmát. A jogállamnak alapeleme a független igazságszolgáltatás, az alkotmány védelme vagy az alkotmányos garanciák biztosítása, de az állami szervek közötti alkotmányos dialógus is. A demokrácia és a jogállam összetartozó fogalmak, amelyek feltételezik, hogy az állam és a nép között szoros kapcsolat van, az állam védelmezi és szolgálja a népet. Megfontolandók Jean-Marc Sauvének, a francia Államtanács alelnökének szavai: „*Franciaországban az állam az a talapzat, amelyen a nemzet kialakult, az állam a nemzet kerete.*” (Mathieu, 2018:16) Ez a mondat nemcsak Franciaországra nézve igaz, hanem mások is magukénak vallhatják.

Napjaink alkotmányjogi fejlődése azt mutatja, hogy a régi, klasszikus tartalommal bíró alkotmányjogi fogalmak és a napi valóság között egyfajta szakadék jött létre. Azonban nem anakronisztikus, félresöpörhető elképzelések és az új és igaz eszmék csatájáról van szó. Mindössze arról, hogy a demokratikus jogállam fogalom ideológiai jelleget kapott, amelynek tartalmát az úgynevezett részvételi demokrácia orgánumai, sőt oligarchikus hatalmak kívánják meghatározni, befolyást gyakorolván a politikára, a közigazgatásra és a bíróságokra. Napjaink legfőbb kérdése az, hogy a politika és az állami szervek milyen erővel rendelkeznek, hogy politikai cselekvési szabadságukat és a klasszikus alkotmányjogi fogalmak tartalmát megőrizzék mind európai, mind nemzeti szinten.

## Felhasznált irodalom

FOYER, Jean (2006): *Sur les chemins du droit avec le Général – Mémoires de ma vie politique 1944–1988. Avant-Propos.* Paris, Fayard.

MATHIEU, Bertrand (2018): *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég Kiadó.

## Hivatkozott dokumentum

143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

