

## A JOGÁLLAM ÉS VÁLTOZATAI

### *Paradoxonok*

Aki a jogállam (illetve a joguralom) kérdéseinek tanulmányozásába kezd, meglehetősen különös dolgokkal találkozhat. Az első rögtön az, hogy a jelenségeket már pontosan megnevezni is nehéz. Amit a német kultúra hatására a magyar nyelvben jogállamnak, illetve „jogállamiságnak” nevezünk (*Rechtsstaat, Rechtstaatlichkeit*), azt az angol-amerikai szóhasználatban „joguralomként” (*rule of law*), régebbi kifejezéssel pedig a „jog elsődlegességeként” (*supremacy of law*) írják le. E terminológiai különbségek olyan tartalmi problémákra utalnak, amelyek a fogalmak kulturális kötöttségén túl a kérdés belső ellentmondásaival állnak összefüggésben. Ezek egyike abból következik, hogy a jog uralmát rendszerint az emberek uralmával szokták szembeállítani, azt hangsúlyozva, hogy ahol a jog uralkodik, ott kizárt az emberi önkény. A jogállamot ehhez hasonlóan a zsarnoki állam ellentétének tartják, mondván, hogy ahol az állam alapja a jog, ott az emberek élete, vagyona és szabadsága biztonságban van. E fogalmak jelentése azonban meglehetősen változékony, és ez különböző ellenvetésekre adhat okot. Az ellenvetésekkel kapcsolatos kérdéseinket persze csak addig tehetjük fel, amíg nem tisztáztuk, hogy e kifejezésekben a jog szó igen sajátos értelemben szerepel, és sajátos funkciója is van. Egy jogállam nem alkothat bármilyen jogot, és nem alkalmazhatja azt bárhogy. Ahol a jog uralkodik, ott természetesen emberek vannak hatalmon, de *jogi keretek között e hatalmat nem gyakorolhatják tetszőleges módon*.

Ez azonban újabb nehézségekre világít rá. Ha egy jogállam nem alkothat bármilyen jogot és nem alkalmazhatja azt tetszőleges módon, akkor nélkülözni fogja az államiság fontosnak vagy egyenesen nélkülözhetetlennek tekintett sajátosságát: a politikai erőt egységbe fogó *szuverenitást*. A szuverenitás szempontja azért fontos, mert a joguralom és a jogállamiság nemcsak azt jelenti, hogy a hatalmi viszonyokban mindig jogszerűen járnak el, hanem azt is, hogy *mindig és mindenkivel szemben érvényre juttatják a jogot*. Az ehhez szükséges hatalmat nélkülöző állam nem képes beváltani a jogállamiság ígését. Ha viszont a jog érvényesítéséhez szükséges állami-politikai erőre, a jogkövetés fontosságára és a jog mindenkivel szembeni érvényre juttatásának mellőzhetetlenségére helyezük a hangsúlyt, akkor esetleg kizárjuk annak a lehetőségét, hogy „tevélegesen” is megkérdőjelezzék az állami rend valamely önkényes vagy igazságtalan intézményét. Ezért van az, hogy a jogállamiság szempontjait, különösen a jogpozitivizmus értelmezésében, oly könnyen fel lehet használni a „polgári engedetlenség” elleni érvelés során. Pedig a polgári engedetlenség képviselői gyakran épp azokat az értékeket kívánják előmozdítani, amelyek megvalósítására a jogállamiság hívei is törekednek.

A joguralom és a jogállamiság eszménye szerinti jogfogalom sajátos jellege egy *másik paradoxont* is felszínre hoz. Ez a paradoxon abban áll, hogy a jog csak akkor képes beteljesíteni a joguralom és a jogállamiság eszményében megfogalmazott célokat, ha olyan erővel rendelkezik, amelynek feltételezése, illetve igazolása többnyire csak természetjogi alapon lehetséges. A jogállamiságról való gondolkodás mélyén ezért gyakran valamilyen *természetjogias*, a politikai elméletekben pedig *eszmények síkján mozgó szemlélet* lappang.

Ezt a szempontot azonban sokan nem tartják megfelelőnek, ezért megpróbálják korlátozni vagy kizárni. Néhányan például úgy, hogy a jogot és uralmát egy sajátos *történeti fejlődés* részeként értelmezik. Az ilyen felfogás szerint a jogállamot nem „csinálták”, hanem „lett”, vagyis az évszázadok folyamán lassanként, szinte észrevétlenül jött létre.

A természetjogias szemlélettel együtt járó nehézségeknek más elméletek úgy veszik elejét, hogy a jog *formális elemeire* helyezik a hangsúlyt, és ezek révén kívánják meghatározni a jogszerű állami-politikai rend minimális feltételeit. E megoldás a jog uralmának racionális elemeire mutat rá, és így annak tudatos cselekvésekkel történő megvalósíthatóságát sejteti. A formák mögött azonban olyan követelmények is becsempészhetők a jogállamiság fogalmi körébe, amelyek a hagyományosan ahhoz társított értékekkel versengenek, és adott esetben föléjük is kerekedhetnek. A XX. század folyamán ez az eljárás olykor a „címkézéssig” is elfajult. A jogállamot sokan a demokrácia, illetve a szociális jólét értékeivel társították: *demokratikus jogállam*, *szociális jogállam*, amire mások a szabadság jelszavával válaszoltak: *liberális jogállam*. Ha azonban már kellőképpen kiüresítették a fogalmat, bármilyen más követelmény is hozzákapcsolható lett: szocialista jogállam, nemzeti jogállam, keresztény jogállam, nemzetiszocialista jogállam és így tovább. Ennek következtében azonban a joguralom és a jogállam elméleti értéke lecsökken, üres politikai jelszóvá degradálódik, a jog világában pedig legfeljebb a jogalkalmazásra figyelő pozitivista jogászok törődnek majd vele.

### *Nézőpontok*

A fent jelzett paradoxonok gondolati elrendezését segíti, ha egy pillanatra mesterségesen különválasztjuk azokat a lehetséges megközelítésmódokat, amelyek e kérdések szemügyre vételekor rendszerint összekapcsolódnak.

A jogállamiság kérdéseit gyakran az értékekre figyelő szemlélet keretében közelítjük meg. Mivel a jogi jelenségek világában az értékek közvetett formába jelennek meg, az ilyen szemlélet azokat a *jogelveket*, illetve az azokból következő *jogosultságokat* látja meg („nincsen adózás képviselő nélkül”, „nullum crimen sine lege”), amelyek az államot jogállammá, az

emberek alá-fölérendeltségi viszonyait pedig jogi keretek között gyakorolt uralommá teszik. A jogállam ugyanakkor leírható *intézmények* rendszereként is, s így eljárva a társadalmi, jogi, illetve politikai gyakorlat állandósult, azt kiszámítható tevő formáira összeponosítjuk figyelmünket. Például azt kérdezzük, hogy létezik-e írott alkotmány, elismerik-e az egyéni jogokat, vagy vannak-e közigazgatási bíróságok. Az intézmények és viszonyrendszerek azonban könnyen „formalizálhatók”, ezért leírhatók a valósághoz esetleg nem kötődő logikai rendben is. S végül, a jog uralma megközelíthető bizonyos *eljárási formák* kiemelésével is, mondván: rendelkezésre kell állniuk azon eljárási kereteknek és formáknak, amelyek között a jogok érvényesíthetők, illetve az intézmények működtethetők.

#### *Definitio ab contrario*

A szerteágazó értelmezéseket illetően segítheti az eligazodást, ha számba vesszük, hogy mivel is szegezték szembe a szóban forgó eszményeket. Általában véve persze mindig a zsarnoksággal és az önkénnyel. Mivel azonban ezeknek igen sokféle formája van, nem meglepő, hogy a jogállamnak és a joguralomnak is oly változatos jelentésformái lettek.

Gyakori, hogy a jogállamot a *rendőrállammal* állítják szembe. Ebben az értelemben rendőrállamon olyan önkényes államot értenek, amelyben a „rend” fenntartóinak magatartását nem szabályok irányítják, hanem saját belátásuk, érdekeik vagy elveik. Ilyen összefüggésben a jogállam *szabályozott államot* jelent, és amennyiben részletesen és kimerítően szabályozzák az állami szervek tevékenységét, akkor úgy tűnhet, hogy már meg is valósult. Egy másik összefüggésben rendőrállamon olyan államot is értenek, amelynek szervei a társadalmi élet minden területét irányíthatják, így az államnak a szokásos negatív funkciók (például a közrend fenntartása) mellett pozitív feladatokat is el kell látnia (például a közösség igazgatása, a gazdaság szabályozása, a társadalom irányítása). Ebben a kontextusban a rendőrállam ellentéte a *minimális állam* lesz, mely e jogi eszményeket tisztelve – más szempontokat viszont figyelmen kívül hagyva – csakis negatív funkciókat teljesít. Régebben hasonló összefüggésben használták a *jogállam – hatalmi állam*, illetve a *jogállam – diktatúra* ellentétpárokat is.

Manapság a *totális állammal* állítják szembe a jogállamot. A totális államot kiépítő rendszerek a magán-és a közélet különbségének teljes megsemmisítésére törekednek, és fel kívánják számolni a társadalom, valamint az állam közötti határokat. Egy totális rendszerben ezért jogilag nem korlátozzák az állami tevékenységet. Az ezzel szembeállított jogállam *korlátozott államot* jelent, amelyben különféle jogelvek, jogi intézmények és eljárások szabnak határt az állami szervek tevékenységének. A hangsúly ekként az állami tevékenység határaitra,

és ezzel a magántársadalom védelmére tevődik. A korlátozott állam kritériumai közül a legfontosabbakat olykor az *alkotmányosság* fogalmában foglaljuk össze, olykor pedig a *törvényesség* kifejezéssel utalunk rájuk. Ez az értelmezés a jogállamiság minimális feltételeit jelentő elvek és intézmények meghatározására ösztönöz, alighanem ezért tekintik a korlátozott államot sokan *alkotmányos jogállamnak* is.

A harmadik ellentétpár felé mutató „ellentételezés” szerint a jogállam, illetve a joguralom olyan intézmény-és szabályrendszer, amely (akár az állam szociális szerepvállalásának korlátozása árán is) meg kívánja őrizni a magántársadalom és a magánember autonómiáját. Eszerint a jogállamiság olyan viszonyokat jelent, amelyek között nem az állam gondoskodik a polgárok megélhetéséről, boldogulásáról, tisztességéről vagy műveltségéről, hanem saját maga. Az így felfogott államnak olyan viszonyokat kell teremtenie, ahol az állampolgár maga gazdagodhat, boldogulhat és válhat erkölcsössé, ha ehhez adottak a képességei. A jogállam így *liberális* értelmezést nyer, és az az állam lesz az ellentéte, amely az állampolgár boldogulásáról, jólétéről vagy erkölcséről is gondoskodni kíván. Ehhez az államnak szocializálnia kell a gazdaságot, és közösségivé kell tennie a magánszférának tekintett életviszonyokat. Ez utóbbi felfogásban tehát a jogállam ellentéte a szociális állam.

Bár ma már csak történeti jelentősége van, mégsem szabad megfeledkezni egy régi, egykor fontosnak tartott ellentétről. Nevezetesen arról, hogy a jogállamot a múlt század végén még sokan az *államjoggal* állították szembe. Az államjogi szemléletben az állam mint politikai hatalom befolyásolja a jogot, míg a „jogállam” azt kívánja elérni, hogy a jog uralkodjék az állam felett.

### *Fogalmi ellentétek*

A klasszikus értelemben vett jogállamisággal elsősorban a *szuverenitás* hagyományos fogalma áll ellentétes-kizáró viszonyban. Ez a felfogás ugyanis azt feltételezi, hogy az állami-politikai hatalom hierarchikusan szerveződik, a jogrendszer belső szerkezete pedig mintegy követi ezt. Eszerint a hierarchiában felfelé haladva van egy pont – a legfőbb hatalom –, amelyen a rendszer logikája szerint nem lehet túllépni. E hatalom a jog forrása is, ezért jogi eszközökkel nem korlátozható, sőt jogilag felelősségre sem vonható. A „jogilag korlátozott szuverén” eszerint fogalmi ellentmondás (AUSTIN). A joguralom és jogállam elméletei viszont azt állítják, hogy e legfőbb hatalom nem „lokalizálható” valamely szervben vagy személyben, és a jog az állami hatalom minden képviselőjére vonatkozik. E tanok egyik legfontosabb tétele szerint még

a legfőbb jogalkotó szerv sem tehet akármit a törvények tartalmává, hiszen azt is korlátozza a jog.

A jogállamiság másik nagy ellenfelének a *jogpozitivizmus* bizonyult. A pozitivisták gondolkodók a jog uralmát olyan metajurisztikus (jogon kívüli) tételnek tekintik, amely nem a normák, hanem az ideológiák világába tartozik. Ezt az a jogfelfogás teszi lehetővé, amely minden normát „jognak” tekint, ha a jogrendszerben formálisan meghatározott kritériumoknak (érvényességi szabályoknak) megfelelően hozták létre. A normát létrehozó akarat ekként jogilag nem minősíthető, következésképpen akár önkényes is lehet. Az így születő jognak persze nincs semmilyen szükségszerű erkölcsi tartalma, és ennek alapján akár az is kijelenthető, hogy „minden állam jogállam”, hiszen jogilag szabályozza saját működését.

A joguralommal ugyanakkor nemcsak a jogi pozitívizmus áll ellentétes – kizáró viszonyban, hanem az annak formalizmusával szemben megfogalmazott szemléletmód és elmélet, az ún. *jogi realizmus* is. Amikor a realisták a szabályok többértelműségét hangsúlyozzák, akkor ezzel megkérdőjelezzik a jog uralmának lehetőségét. Ha ugyanis ugyanabban az ügyben ugyanaz a bíró ugyanolyan jogszabályok alapján többféle döntést is hozhat, akkor egészen biztos, hogy nem a „törvénykönyvekben lefektetett” jog uralkodik; a realisták tehát a jog kiszámíthatóságát kérdőjelezzik meg. S mivel a kiszámíthatóság a joguralom viszonyai között meghatározó szerepet játszik, ezért különös módon pozitivisták beállítódással is lehet védeni a jog uralmát és államát.

### *Forma és matéria*

A különböző elméletek megítélésekor állást kell foglalnunk abban a kérdésben, hogy a jogállamiság fogalma milyen mértékben fejezzen ki – illetve kifejezzen-e egyáltalán – tartalmi értékeket. E szempont egy skála lehetőségét is ígéri, amelynek egyik végén egy teljesen formális, a másikon pedig egy értékhozó materiális fogalom áll.

A jogállam és a joguralom teljesen formális felfogása a *jogszerűség* elvét hangsúlyozva arra utal, hogy még a jogalkotó szervek is alá vannak rendelve a jognak – legalábbis, amíg meg nem változtatják azt. A jog megváltoztatásának azonban e felfogás szerint nincsenek tartalmi korlátai; a formális alkotmányosság keretei között a jogalkotók úgy, akkor és olyan irányban változtathatják meg, ahogyan, amikor és amilyen irányban csak akarják.

A skála következő fokozatán az a felfogás áll, amely szerint a jognak vannak bizonyos *minimális kritériumai* (például a szabály érthető nyelvi megfogalmazása, időben előre ható

hatálya), melyeket a jogalkotónak figyelembe kell vennie ahhoz, hogy jogról beszélhessünk. E minimális kritériumokat egyesek a hatékonyság feltételeinek, mások a jog belső erkölcsiségének nevezik. Ide sorolhatók azok a felfogások is, amelyek az állami-politikai rend vonatkozásában keresik az ilyen kritériumokat, és rendszerint a negatív állami funkciókban, az eljárási igazságosság elvének érvényre juttatásában, a gazdaságba történő be nem avatkozásban vagy a semlegességben jelölik meg azok lényegét.

Egy jogállam vagy joguralom-felfogás akkor válik *materiálissá*, amikor tartalmilag is kijelölik azokat a határokat, amelyeket a jogalkotónak nem szabad átlépnie, vagy amelyeket – éppen ellenkezőleg – meg kell haladnia. E határok kifejezésre juttathatnak liberális értékeket, bár a materiális felfogások az elmúlt száz esztendőben inkább szociális értékeket hordoztak. Ezeket fogalmazták meg a szociális jogállam elméletei, és ezekre utalt a joguralomnak az 1959-es újdelhi kongresszuson adott meghatározása is: „a törvényhozásnak (...) az a feladata, hogy megteremtse és fenntartsa azokat a feltételeket, amelyek biztosítják az ember mint egyén méltóságát. E méltóság nemcsak a polgári és politikai jogok elismerését kívánja, de olyan politikai, gazdasági, oktatási és kulturális értékek megteremtését is, amelyek az egyén személyiségének teljes kibontakoztatásához nélkülözhetetlenek.” A skálának természetesen a materiális értelmezésen belül is különböző fokozatai lehetnek. Ezeket azonban a jogállamiság fogalmi körén kívül eső tényezők határozzák meg, nevezetesen a liberális, a szociális vagy a szociálliberális eszmények különböző változatai.

#### *A joguralom nemzeti változatai*

A jog és az állami hatalomgyakorlás korlátaira három – megjelenési helye és megfogalmazása szerint – eltérő, következményeiben mégis hasonló megoldás született. Ezek a *francia konstitucionalizmus*, az *angol joguralom (rule of law)*, valamint a német jogállam (*Rechtsstaat*).

A *francia konstitucionalizmus* a nemcsak minden állami szervezettől, de a rendes bíróságoktól is elkülönült közigazgatásban, illetve közigazgatási bírászkodásban látta az állami hatalomgyakorlás korlátozásának kulcsát, tartalmában pedig a szabadságjogok védelmének biztosítását. A hatalomgyakorlást a közigazgatási bírósági rendszer, élén az Államtanáccsal, a jog alkotmányosságát pedig az Alkotmánytanács hivatott korlátozni, illetve gyakorolni.

A joguralom (*rule of law*) gondolata ALBERT VENN DICEY megfogalmazásában vált közismertté. Meglátása szerint a joguralom fogalmának az alábbi három alapvető összetevője ismerhető fel:

- A kormánynak nincs önkényes hatalma, vagyis a jog elsődleges a hatalommal szemben, és ez intézményes garanciákat igényel;
- A rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve, vagyis a törvény előtt mindenki egyenlő (a tisztviselők sem mentesek a rendes bíróság előtti elszámoltathatóságtól, ebből fakadóan döntéseik megítélésére nincs elkülönült közigazgatási bíróság);
- Az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyamányai, vagyis az alkotmány (a bíróságok előtt) az egyéni jogokért folytatott küzdelem eredménye. Ez utóbbi gondolat annyi magyarázatot igényel, hogy a *common law* fogalma szerint a bíróságok által felismert és következetesen alkalmazott szokásokat és szabadságokat tekinti a jog – következésképpen az alkotmányosság – forrásának. Ebben a rendszerben tehát a szabadságjogokat is tartalmazó alkotmány nem a szuverén „ajándéka”, és nem egyszeri döntés következménye.

A *Rechtstaat* vagy jogállam gondolat rendkívül szerteágazó német irodalmából ROBERT VON MOHL leírását emeljük ki, aki a jogállamiságot az értelem vezette állam ismervének tekinti, amely

- Fenntartja önnön jogrendjét, és
- lehetővé teszi az ésszerű emberi célok elérését, ezért
- biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, továbbá
- lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.

A jogállam/joguralom különböző nemzeti variánsairól a jogbölcseleti félévben tanulunk részletesebben.

#### *A jogállamiság követelményeinek összefoglalása*

A következőkben JOHN FINNIS oxfordi professzor, a katolikus természetjog képviselője segítségével foglaljuk össze az eddig elmondottakat. A joguralom-jogállam minimális követelményei eszerint az alábbiak. „Egy jogrendszer abban a mértékben valósítja meg a jog uralmát (...), amennyiben

1. szabályai jövőbeli, nem pedig visszaható hatályúak;
2. semmilyen más módon nem írnak elő olyasmit, amit lehetetlen teljesíteni;
3. szabályait kihirdetik;
4. e szabályok egyértelműek;

5. egymásnak nem mondanak ellent;
6. kellően állandóak ahhoz, hogy a címzettek a társadalomról szerzett ismeretek alapján irányíthassák magatartásukat;
7. a viszonylag korlátozott esetre vonatkozó rendeletalkotás kihirdetett, egyértelmű, állandó és viszonylag általános szabályok szerint történik;
8. a hivatalosan felhatalmazott személyek a magatartásukra és eljárásukra vonatkozó szabályok betartásáért felelősséggel tartoznak, illetve a jogot valóban következetesen, s annak szellemében alkalmazzák.”

A jogállamisággal kapcsolatos további tudnivalókat ugyancsak a jogbölcseleti félévben tárgyaljuk.