

CHRONOWSKI NÓRA – SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR – SZILÁGYI EMESE (SZERK.): DEMOKRÁCIA-DILEMMÁK. ALKOTMÁNYJOGI ELEMZÉSEK A DEMOKRÁCIAELV ÉRTELMEZÉSÉRŐL AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON (BUDAPEST: ELTE EÖTVÖS KIADÓ 2022) 375.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2022.4.08>

Demokrácia-e Magyarország? Van-e az Európai Unióban demokráciadeficit? A recenzió középpontjában álló kötet címe arra a jelenségre rezonál, hogy napjainkban a demokrácia fogalmával kapcsolatban legalább annyi dilemma jelenik meg a nyilvános térben, mint biztos állítás. A szerkesztők jó érzékkel választották témát: elég csak arra a friss hírre gondolni, hogy az Európai Parlament sajtóközleményébe az a kijelentés került bele, hogy hazánk nem tekinthető demokratikus államnak.¹ Az ehhez hasonló politikai-közéleti hullámverések hozzájárulnak ahhoz, hogy a tudományos és a szélesebb közvélemény tagjai egyaránt érdeklődéssel vegyék kezükbe ezt az újonnan megjelent tanulmánykötetet. Ez a recenzió azzal segíti az összes leendő olvasót az eligazodásban, hogy bemutatja a könyvben szereplő tizenhárom tanulmányt, amit a szerkesztők négy tartalmi csomópont köré rendeztek.

¹ A plenáris ülés napirendjének előzetes összefoglalója: www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2022-09-12/3/hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy-meps-set-to-declare. A jelentés végleges szövege valamivel finomabban fogalmaz.

NÉPURALOM ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ²

Az első fejezet két olyan tanulmányt tartalmaz, amit ugyanaz a szerzőpáros írt, ugyanazt a viszonyrendszert helyezve a középpontba: Chronowski Nóra és Vincze Attila mindkét esetben európai uniós vonatkozásban vizsgálja a demokrácia kérdéseit. Első helyen szereplő tanulmányuk egyenlő figyelmet szentel a demokrácia és a jogállam elvének. A szerzők arra hivatkozva jelölték ki vizsgálati tárgyának ezt a két fogalmat, hogy az EUSZ 2. cikkének köszönhetően mindkettő normatív erejű.

Az elemzés két része között látványos különbségek azonosíthatók. Szembetűnő, hogy a demokráciaelvről szóló oldalakat kizárólag elméleti fejtegetések töltik ki, miközben a jogállam elvét gyakorlati szemszögből tárgyalják a szerzők, az Európai Unió Bírósága több határozatára is utalva. Ezekből a döntésekből olvasható ki a meglehetősen kezdetleges joggyakorlat arra vonatkozóan, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamelv miként kényszeríthető ki a tagállamokkal szemben (38–42. o.). Ha a demokráciaelvvvel kapcsolatban is tetten érhetők lennének hasonló tendenciák,

² A recenzió alcímei és a kötet fejezetcímei nem egyeznek egymással.

a szerzőpáros nyilvánvalóan nem hagyta volna figyelmen kívül őket. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a jogállamelv normatív tartalmának körvonalai kezdenek kialakulni az uniós jogban, míg a demokráciaelvről ez lényegében egyáltalán nem mondható el. Említésre méltó, hogy a kötet előszavában alapvetően ugyanez a megállapítás olvasható, csak absztrakt módon megfogalmazva és mélyebb alátámasztás nélkül (8. o.).

A Chronowski–Vincze-szerzőpáros második tanulmányában az Európai Unió nem uniós jogi, hanem belső jogi nézőpontból jelenik meg. A szerzők összegyűjtötték a 2004 óta megfogalmazott, uniós ügyeket érintő hazai népszavazási kérdéseket, és megvizsgálták a hozzájuk kapcsolódó joggyakorlatot. A tanulmány olyan csoportosítást alkalmaz, amelyet a nemzetközi szakirodalomból kölcsönöz (51. o.): elkülöníti egymástól a csatlakozással, a szerződés módosítással és az uniós politikákkal kapcsolatos népszavazási kezdeményezéseket. Tekintettel a módszertan európai szintű beágyazottságára, a szerzők megállapításai bizonyosan nagy érdeklődésre tartanak számot a külföldi összehasonlító jogászok körében, így érdemes lenne az írást angol nyelven is publikálni.

A DEMOKRÁCIA KÖZVETETT ÉS KÖZVETLEN FORMÁJA

Általánosan elfogadott tétel az alkotmányjog-tudományban, hogy a demokráciának két típusa van: a közvetett és a közvetlen demokrácia.³ A második fejezet már a címében is – Választás és nép-

³ Tóth J. Zoltán: „A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata” *Jogtudományi Közlöny* 2019. 305–312.

szavazás – ezt a kettősséget követi, az itt helyet kapó négy tanulmány pedig arányosan oszlik meg a két nagy téma között.

A szerkesztők első helyre két olyan tanulmányt tettek, amelyek a népszavazásokkal kapcsolatban járnak körül egy-egy részterületet. Ez a sorrendiség az Alkotmánybíróságnak azt a klasszikusnak nevezhető elvi tételét idézheti fel az olvasóban, hogy bár a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes a magyar jogban, „megvalósulása eseteiben a képviselői hatalomgyakorlás formája fölött áll” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.].

Kukorelli István, Milánkovich András és Szentgáli-Tóth Boldizsár tanulmánya a népszavazási jogorvoslatokról szól, amelyek jelentős átalakuláson mentek keresztül az Alaptörvény és az Nsztv. elfogadásának hatására. A szerzők célja az volt, hogy értékeljék a normák változásait az új gyakorlat tükrében.

Jól kifejezi a három szerző álláspontját az írás címe: az új rendszert modellváltásként karakterizálják, és nem tüntetik fel úgy, mint aminek hatalmas befolyása lenne a népszavazáshoz való jog gyakorlásának szempontjából. Sokkal nagyobbak és problematikusabbnak látják annak hatását, hogy az elmúlt években egyre tágabban értelmezték a jogalkalmazók a kérdés egyértelműségének követelményét. Ez viszont tartalmi kritika a szerzők részéről, ők is kiemelik, hogy nincs közvetlen köze a jogorvoslati modell átszabásához. Ennek az összefüggésnek a feltárása a tanulmány egyik legértékesebb hozzájárulása a népszavazási jogról szóló szakirodalomhoz. Emellett az egyértelműségi kritériummal kapcsolatos gyakorlatról írottak azt is segítenek megérteni az olvasók szá-

mára, hogy 2008 óta miért akadt fenn az összes nem kormányzati kezdeményezésű népszavazási kérdés a jogorvoslati szűrőkön.

A tanulmány nagy hangsúlyt fektet az Alkotmánybíróság szerepére ebben az új modellben. Az elmúlt hónapok során hozott alkotmánybíróági döntések – amelyekre a kötet megjelenésének dátumából adódóan nem tér ki a szöveg – új megvilágításba helyezik a szerzők egyes megállapításait. Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság befogadott egy népszavazási kérdést jóváhagyó kúriai döntéssel szembeni indítványt, amely egy olyan magánszemélytől származott, aki a bírósági eljárásban egyáltalán nem vett részt.⁴ Feltételezhető, hogy a szerzők az érintettségnek ezt a rendkívül tág felfogását nem helyeselnék, hiszen már a korábbi gyakorlatot is diszfunkcionálisnak tekintik (90. o.). A tudományos diskurzus sokat nyerne azzal, ha a közeljövőben erről a kérdéstről ők maguk fejtenék ki az álláspontjukat.

A kormány által feltett népszavazási kérdések jogintézményét járja körül a népszavazási jog területét feltáró második tanulmány, amely szerzője Szilágyi Emese. A szerző vizsgálatának középpontjában az általa kormánykampánynak nevezett jelenség áll – vagyis az az esetkör, amikor a Kormány kampányt folytat az általa kezdeményezett népszavazás kimenetelének befolyásolása érdekében. A tanulmány legfőbb erénye, hogy nem elégszik meg kritikai megjegyzések megfogalmazásával a kampányszervezők és a jogalkalmazók irányába, hanem azt is leírja a szerző, hogy mit tekintene ideális állapotnak. Szilágyi a Kormány által kezdeményezett nép-

szavazás alkotmányos funkciójából azt vezeti le, hogy a végrehajtó hatalomnak tájékoztatási, nem pedig kampánykötelezettsége van. Ezt az álláspontját politikatudományi érvekkel is alátámasztja (114. o.).

Miután a kéziratot a 2022-es (választási és) népszavazási kampány kezdete előtt lezárták, a legfrissebb események – az előző tanulmányhoz hasonlóan – itt sem kerülnek szóba. Emiatt potenciális kutatási irányként kínálkozik a 2016-os és a 2022-es kormánykampányok összehasonlítása.

A fejezetben szereplő harmadik tanulmányban az olvasó már a közvetett demokráciával kapcsolatos kérdésekkel találkozhat. Pap András László és Szentgáli-Tóth Boldizsár közös munkája a választási regisztrációval kapcsolatos alkotmánybíróági határozat részletes elemzését adja. A szöveg leíró hangnemben készült, és a határozat tartalma mellett bemutatja a döntés tágabb kontextusát is, ismertetve az alkotmánybíróági eljárás hátterét és utóéletét egyaránt. A szerzők átláthatóan rendszerezik mind a rendelkező részben, mind a párhuzamos indokolásokban és a különvéleményekben szereplő érveket. Kiemelik, hogy a határozat jelentőségét az adja, hogy az Alaptörvény hatálya alatt ez volt az egyetlen alkalom, amikor az Alkotmánybíróság választási anyagi jogi rendelkezéseket semmisített meg (129. o.).

A tanulmány olvasása közben az lehet az olvasó benyomása, hogy *Az alkotmánybíróági gyakorlat*⁵ című kétköte-

⁴ 11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [10].

⁵ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata. 1990–2020 I–II.* (Budapest: TK JTI–HVG–Orac 2021).

tes monográfia egyik „elveszett fejezetével” találkozunk. A szerzőpáros ugyanis lényegében egy az egyben követi azt a felépítést, ami a monográfiában szereplő száz határozatelemzésre jellemző.

Az utolsó tanulmány a második fejezetben öt szerző – Fazekas Cintia, Kálmán Kinga, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szerencsés Krisztián és Takács Judit – együttes műve. Az írás hossza egyenesen arányos a vizsgálat mélységével: a kötet egyik leghosszabb szövegével és leginkább részletekbe menően feltárt témájával van dolgunk. A tanulmány több szempontból is kurrens: egyrészt azoknak a kutatásoknak a sorába illeszkedik, amelyek a világjárvány által előidézett helyzetekre adott jogi reakciókra fókuszálnak, másrészt a napjainkban felettébb népszerű összehasonlító jogi szemléletet alkalmazza.

Az öt szerző összesen hat közép-európai országban vizsgálja a különleges jogrend idején tartott választásokat. A szöveg olvasásának nagy gyakorlati haszna lehet a későbbiekben a járvány jövőbeli alakulásától függetlenül is. Ennek magyarázatául elég hivatkozni a szerzők összegző megállapítására (176. o.): a koronavírus-járvány a már folyamatban lévő tendenciákra – például a levélszavazás és a digitalizáció fejlesztésére – erősített rá a választások megszervezésének területén, és szinte garantálható, hogy az elmúlt évek hosszú távú hatásai a világ választásaira még akkor is érzékelhetők lesznek, amikor a koronavírus-járvány már csak egy távoli emlék lesz.

PARLAMENTEN BELÜLI DEMOKRÁCIA

A demokrácia elve kétféleképpen is megjelenhet a parlamenti működésben. Egyrészt az Országgyűlés – a népszuverene-

nitás gondolata alapján – demokratikus úton kapja a felhatalmazását, majd a képviseleti logika értelmében gyakorolja a törvényhozási hatalmat. Másrészt a demokrácia szabályainak belső szempontból is érvényesülnie kell, tehát a képviselőknek demokratikus módon kell megszervezniük a munkájukat. Az utóbbi hivatott érvényre juttatni a parlamenti jog, amelynek egyes kérdéseivel a harmadik fejezetbe tartozó két tanulmány foglalkozik.

Szente Zoltán tanulmányának már a címe is sokatmondó: a nyomorúság kifejezést használja a parlamenti joggal összefüggésben. Ahogy már ez is előrevetíti, a munka erősen kritikus hangvételű, a stílusa kifejezetten olvasmányos, helyenként már-már publicisztikai jellegű, miközben a szerző a legmagasabb tudományos igénygel közelíti a témához. Szente a parlamenti jog egyik legnagyobb hazai szakértőjeként sok-sok apró részletből illeszti össze a nagyképet. A szerző lényegre törő mondatokban vezeti le gyors egymásutánban, hogy miért tartja alkotmányellenesnek a törvényalkotási eljárás és az uralkodó kodifikációs megoldások legkülönbözőbb elemeit. Úgy látja, hogy az Országgyűlés az elmúlt időszakban irracionális és példátlan módon viselkedett, amikor a saját szervezetének – a plénumnak vagy a képviselőknek – a jogait korlátozó szabályozásokat fogadott el. Nem kétséges, hogy a tanulmány írása óta bekövetkezett változások közül a háborús veszélyhelyzet bevezetését illetné a legkeményebb bírálattal Szente, aki több ponton is hangsúlyozza, hogy a Kormány és az Országgyűlés közötti viszonyban nem kerülhet domináns szerephez az előbbi (203–204. o.).

A soron következő tanulmányt Szentgáli-Tóth Boldizsár írta egyik szakterü-

letéről, a minősített többségű törvényalkotásról, amely témának korábban már egy önálló kötetet is szentelt.⁶ Látszik, hogy a szerző nemcsak a hazai jogi környezetben mozog otthonosan, hanem az adott témát illetően széles rálátással rendelkezik a külföldi modellekre is. Ebben a tanulmányban a *loi organique* fogalmának megalkotójában, a mintaadó Franciaországban tapasztalható helyzetet veti össze két olyan állam, Spanyolország és Magyarország szisztémájával, ahol a minta átvételre került. A legeredetibb megállapítások abban a pontban találhatók, ahol a szerző jogelméleti-politológiai fejtegetésbe kezd. Szentgáli-Tóth annyi ígéretes, hosszabb kifejtést igénylő gondolatmenetet villant fel, hogy akár egy újabb könyvet is megtölthetne annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy a minősített törvények milyen viszonyban állnak a demokráciaelvvel.

Kifejezetten erre a témakörre koncentrálna, ki kell emelni a szerzőnek azt a megjegyzését, hogy a hazai szabályozás teljesen más elméleti szempontok szerint vizsgálendő azóta, hogy kétharmados parlamenti többséggel zajlik a kormányzás (229–230. o.). Szentgáli-Tóth nem operál a kétféle demokráciamodelt felvonultató elmélet⁷ fogalomkészletével, pedig ennek segítségével lehetne a legérzékletesebben kibontani ezt a gondolati magot. Úgy is meg lehet ugyanis közelíteni a kérdést, hogy hazánkban a kétharmados korlát a kapu a konszenzuális

és a többségi demokráciamodell között. Attól függően lépünk át az egyikből a másikba, hogy nyer-e kétharmados felhatalmazással a kormánypárt. A szerző tehát nem mást mond, mint hogy a 2010-es választás óta a minősített törvények elméleti hátteréhez is a többségi demokráciamodellel keresztül érdemes közelíteni.

ALAPJOGOK A DEMOKRÁCIA SZEMSZÖGÉBŐL NÉZVE

A demokrácia alkotmányjogi szempontból nemcsak az államszervezet, hanem az alapjogok irányából nézve is tárgyalható. A könyv negyedik fejezete az utóbbi szemléletmódot teszi magáévá. Az alapjogok között vannak olyanok, amelyeket a szakirodalom kifejezetten a demokratikus részvételt biztosító jogoknak nevez.⁸ Ebben a körbe szokás sorolni a véleménynyilvánítási, a sajtó-, a gyülekezési és az információszabadságot. Az alábbi tanulmányok többsége ezek közül érint egyet vagy többet.

Elsőként Mezei Kitti és Szentgáli-Tóth Boldizsár írását olvashatjuk, akik az online platformokhoz kapcsolódó aktuális problémákat térképezik fel, majd arra keresik a választ, hogy hogyan reagálhat ezekre a jog. A tanulmány számos, mindannyiunk által ismert jelenséget tematizál: szóba kerül a hamis Facebook-profiloktól kezdve a politikai célokból manipulált hírfolyamokon keresztül a közösségi média letiltási gyakorlatáig sok kérdéskör. A jogi válaszok tekintetében a szerzők jogterületeken átívelően tárják elénk a lehetséges megoldásokat:

⁶ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább, kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon* (Budapest: ELTE Eötvös 2019).

⁷ GELLÉN Tamás – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás: *Közpolitika. Bevezetés, összehasonlítás, fejlesztés* (Budapest: Wolters Kluwer 2015) 60–63., <https://doi.org/10.55413/9789632956268>.

⁸ SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.* (Budapest: HVG-Orac 2018) 136–137.

a büntetőjogi és az alkotmányjogi narratíva egymást erősíti a tanulmányban. Az alkotmányjogi érvek alapvetően a véleménynyilvánítási szabadság és a személyes adatokhoz való jog esetleges sérelmeire épülnek. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a szabad politikai diskurzust az online platformok irányából felhasználói oldalról a dezinformáció (251–252. o.), platformszolgáltatói oldalról pedig az átláthatatlan moderálási elvek (254. o.) veszélyeztetik.

A második tanulmány – amelyet Kálmán Kinga és Szentgáli-Tóth Boldizsár írt – gyakorlatorientáltságában hasonlít az elsőhöz, tekintve, hogy a szerzőpáros a *case study* módszeréhez nyúlt. Ebből fakadó különbség viszont, hogy ez a szöveg végig ugyanarra az alapjogra koncentrál. A szerzők azt az esetet vizsgálják meg közelebbről, amikor egy polgármester normatív utasításban többek között azt írta elő, hogy az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok munkavállalói csak előzetes engedély esetén adhatnak interjút a sajtónak. A konkrét ügyből az az alkotmányjogi kérdés olvasható ki, hogy hol húzódnak a közszférában dolgozók véleménynyilvánítási szabadságának határai. A tanulmány hasznos lehet a jogkereső állampolgároknak is, mivel érdemi releváns joggyakorlat hiányában (283. o.) azon kevés forrás közé tartozik, amely segítheti a tájékozódást, ha a vizsgált esethez hasonló vitás helyzet merül fel.

Ezt követően két olyan tanulmány kapott helyet a fejezetben, amely több szempontból is párhuzamba állítható egymással. Klein Tamás és Chronowski Nóra írásaiban hasonlóság, hogy a közelmúltban megjelent alkotmánybíró-sági határozatok elemzését adják, továb-

bá az is, hogy mindketten kritikusan viszonyulnak a testület által kifejtettekhez. Klein a sajtószabadság, míg Chronowski a gyülekezési és az információszabadság hatékonyabb védelmét várta volna az alkotmánybíróktól. Tágabb kontextusban szemlélve a demokratikus értékek érvényesítése érdekében tartották volna szükségesnek a beavatkozást.

Megállapítható, hogy a szerzők a fenti észrevételeikkel implicit módon állást foglalnak a szubsztantív és a processzuális demokraciafelfogás hívei között zajló, határokon átnyúló jogelméleti vitában.⁹ A demokrácia szubsztantív értelmezése olvasható ki abból, hogy a szerzők szerint az Alkotmánybíró-ságot ideális esetben a demokrácia építőköveit jelentő elvek őrzőjeként lehet jellemezni. A processzuális megközelítés ezzel szemben a demokráciát eljárási szabályok összességéként fogja fel, követői pedig a visszafogott, a demokratikus felhatalmazást élvező jogalkotót csak a legszükségesebb esetekben korlátozó alkotmánybíráskodási modellt tartják célravezetőnek. Bár a szerzők célja nem az volt, hogy bekapcsolódjanak ebbe a vitába, tanulmányaik elolvasása mégis gazdagítani tudja a szubsztantív felfogás mellett állók érvkészletét.

A fejezet és egyben a kötet utolsó tanulmánya Bán-Forgács Nóra munkája, amely annyiban eltér a fent bemutatott négy szövegtől, hogy nem konkrét, a demokráciával szoros összefüggésben álló alapjogok állnak a fókuszában, hanem az egyik olyan szerv, amely – többek között – ezek védelmét is ellátja:

⁹ BRAGYOVA András: „Alkotmánybíráskodás és demokrácia” in Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (Szeged: JATE 1996) 140–157.

az ombudsman. A szerző az ombudsman jogállásával kapcsolatban fogalmaz meg *de lege lata* és *de lege ferenda* állításokat egyaránt. A konklúzió az, hogy egy jól működő demokráciában az alapjogi biztos mindhárom hatalmi ágtól ugyanolyan mértékben független (366. o.), vagyis valójában egy negyedik szereplő a hatalommegosztásban.

ÖSSZEGZÉS

Az alkotmányjog kutatói magyar és nemzetközi szinten is tartózkodóan viszonyulnak a demokrácia fogalmához, a témának valódi szakirodalma a politikatudomány és a filozófia terüle-

tén született.¹⁰ A „demokratikus jogállam” jelzős szerkezetből a jogtudósok jellemzően az utóbbira szoktak koncentrálni. Erre a könyvre tekinthetünk úgy, mint ami megpróbálja kompenzálni ezt az egyensúlytalanságot. A szerzők azt bizonyítják, hogy a demokrácia mélyebb megértéséhez hozzájárul az, ha tisztán jogtudományi szempontból is vizsgáljuk. A kötet példája pedig további alkotmányjog-tudósokat is arra inspirálhat, hogy tegyenek így. Ahogy a recenzió is igyekezett rámutatni: mindenki találhat olyan dilemmát, ami közel áll az érdeklődéséhez.

*Polonyi Domonkos**

¹⁰ TAKÁCS Albert: „Az alkotmányos demokrácia elve és intézményei” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 38.

* Joghallgató, ELTE ÁJK, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: *polonyi.domonkos@gmail.com*.