

KEGYELMI ÜGY ÉS INFORMÁLIS HATALOMGYAKORLÁS*

A „kegyelmi ügy”, amely Novák Katalin köztársasági elnök 2024. február 10-i lemondásához vezetett, több szempontból tanulságos. Fény derült arra, hogy súlyos ellentmondás feszül a magyar kormány kommunikációjában hangsúlyos „gyermekvédelmi” politikája és a kormányzat tényleges gyakorlata között, láthatóvá vált az államfői tiszttséghez társítható felelősség természete, továbbá a hatalomgyakorlás működése is érthetőbbé vált a hatalommegosztás magyarországi fogalmi keretrendszerében. Az első két szempont rövid áttekintése után az elemzés elsősorban a harmadikra fókuszál, figyelembe véve mindazonáltal, hogy a három szempont szorosan összefügg egymással. Paradox módon a történet a kegyelmi jogkör alkotmányjogi sajátosságairól árul el a legkevesebbet, tekintve, hogy a konkrét ügyben mind a jogkör gyakorlása, mind pedig az alkotmányi szintű újraszabályozása alapvetően politikai szempontok szerint történt.

„GYERMEKVÉDELMI POLITIKA” ÉS ALKOTMÁNYJOGI GYAKORLAT

A kormány „gyermekvédelmi politikája” az eset meghatározó kontextusát jelenti – könnyen lehet, hogy ennek hiányában az ügy kimenetele egészen más irányt vett volna. A „gyermekvédelem”-hez kapcsolódó politikai kommunikáció – a kormány általános, a családok támogatására vonatkozó retorikája mellett – 2020-tól kapott markánsabb alkotmányjogi vetületet. Az Alaptörvény kilencedik módosítása¹ rögzítette a gyermek „születési nemének megfelelő önazonosság-hoz való jogát”, valamint az állam kötelezettségét a „hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelés” biztosítására vonatkozóan. Az ún. gyermekvédelmi törvény² 2021-es elfogadása jelentette a következő jogalkotási lépést, ami a Btk. pedofil bűncselekményekkel kapcsolatos szigorítása mellett – többek között – bevezette „a születési nemnek megfelelő önazonosságtól történő eltérést” ábrázoló műsorszámok közvetítésének tilalmát tizenhét év alattiak számára, megtiltotta a

korcsoport számára a szexualitást öncélúan ábrázoló vagy homoszexualitást megjelenítő tartalmak hozzáférhetővé tételét (ennek keretében szépirodalmi művek, köztük ifjúsági könyvek fóliázását előírva), valamint jelentősen szigorította az

iskolai szexuális edukációval kapcsolatos előírásokat (lényegében ellehetetlenítve civil szervezetek szerepvállalását ezen a területen). A törvény ilyen módon nemcsak a kormányzati kommunikáció szintjén, hanem a jogalkotásban is összemosta a pedofiliával szembeni fellépést és a szexuális kisebbségek megbélyegzését. Nem vélet-

len, hogy a törvény elfogadását szakmai szervezetek³ heves kritikával illették, és az Európa Tanács Velencei Bizottsága is egyértelműen rögzítette, hogy a törvény számos rendelkezése összeegyeztethetetlen az Emberi Jogok Európai Egyezményével.⁴

A kormány ebben a jogalkotási és kommunikációs környezetben kezdeményezte propagandisztikus „gyermekvédelmi” népszavazási kérdéseit, nem titkoltan azzal a szándékkal, hogy az azokról döntő népszavazást – a kampány mobilizáló hatását erősítendő – a 2022-es országgyűlési választással egy időben szervezze meg. Míg a parlamenti választás és a népszavazás egyidejű megtartásának korábbi törvényi akadálya törvénymódosítás útján egyszerűen elhárítható volt,⁵ az eredetileg öt népszavazási kérdésből végül csak négyben volt megtartható a népszavazás, annak eredményeként, hogy a Nemzeti Választási Bizottság hitelesítő határozatai⁶ és az azokat felülvizsgálat keretében helybenhagyó kúriai döntések mellett a Kúria egy kérdés esetében megállapította, hogy a népszavazáson hozott döntés olyan alapjogi kollíziót eredményezne, amit csak az Alaptörvény módosításával lehetne feloldani, ezért a hitelesítést megtagadta.⁷ A Kúria annak ellenére fenntartotta döntését, hogy az Alkotmánybíróság a kormány alkotmányjogi panasza nyomán a korábbi döntést a tisztességes eljárás-hoz való jog sérelmére hivatkozva megsemmisítette.⁸ Bár civil és ellenzéki szervezetek fellépése⁹ nyomán a választópolgárok jelentős aránya érvénytelenül szavazott, így a népszavazáson leadott érvényes szavazatok száma nem érte el az érvényes döntéshez szükséges

arányt, jogalkotási lépések egy érvényes népszavazást sem követtek volna: a népszavazás idején hatályos jogszabályi rendelkezések természetesen összhangban voltak a kormány népszavazáson képviselt álláspontjával. A miniszterelnök egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy nem kulcskérdés a népszavazás érvényessége, mert „a törvény már megvan”, így a népszavazásra azért van szükség, mert az Európai Bizottság „támadja Magyarországot”¹⁰ – azaz politikai eszközként használta a jogintézményt.

A 2020-as alaptörvénymódosítás, a 2021-es „gyermekvédelmi törvény” és a 2022-es népszavazási kampány következményeként maga a kormány tette kommunikációs politikájának kiemelt elemévé a gyermekvédelmet és – a szexuális kisebbségek megbélyegzésével összemosva – a pedofíliával szembeni fellépést. Ebben a kommunikációs környezetben érthető módon kiemelt figyelem övezte Novák Katalin köztársasági elnök 2024 februárjában napvilágra kerülő,¹¹ előző évi döntését, amellyel kegyelmet adott a bicskei gyermekotthon volt igazgatója helyettesének, aki leplezte pedofil bűncselekményeket elkövető felettesének tevékenységét.¹² Az ügy politikai súlyát tovább növelte, hogy Novák Katalin korábban család- és ifjúságügyért felelős államtitkár (2014–2020), majd ugyanezért a területért felelős tárca nélküli miniszter (2020–2022) volt a kormányban. Érdemes azt is hozzatenni, hogy az államnak éppen a leginkább kiszolgáltatott, gyermekotthonban élő, így közvetlenül a gondjaira bízott gyermekek védelmében van a legnagyobb felelőssége.¹³

AZ ÁLLAMFŐI FELELŐSSÉG TERMÉSZETE

Tankönyvi tétel, hogy parlamentáris kormányformában az államfő politikai felelősséggel nem rendelkezik,¹⁴ az alkotmányjogi normák által szabályozott eljárásban mindössze a jogi felelőssége vizsgálható. Az államfő azon döntéseiről, amelyek a lehetséges társadalmi és politikai következmények megfontolását is igénylik, ellenjegyzésével a kormány tagja, a miniszter vállalja át a politikai felelősséget. A rendszerváltozás utáni magyar közjogi konstrukciók is ezt a megközelítést követik, mind az 1989. évi Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény alapján.¹⁵

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a köztársasági elnök politikai felelősségvállalást igény-

lő döntéseinek vizsgálata szempontjából figyelemre méltó megállapításokat tett. Az államfő meghatározott kinevezések megtagadására vonatkozó jogát az Alkotmány értelmezése alapján rögzítő 1991-es határozat¹⁶ a köztársasági elnök döntéseinek négy típusát különböztette meg. Eszerint különbség tehető a

miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolható döntések, a más szerv döntését kezdeményező jogkörök, a végleges és felülbírálatlan döntések – amelyekért más szerv nem visel politikai felelősséget (önálló politikai döntések) –, valamint a korlátozott mérlegelési jogkörön alapuló, határidőhöz kötött döntések között. A miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolható jogkörök esetében „[a]z ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke. Az ellenjegyzés megtörténtével a Kormány vállalja

a politikai felelősséget a köztársasági elnök aktusáért az Országgyűlés előtt”. Másfél évtizeddel később, az államfő kitüntetések adományozásának megtagadására vonatkozó jogát az Alkotmányból levezető 2007-es határozat¹⁷ specifikusan a kegyelmi jogkörrel mint ellenjegyzéssel gyakorolható államfői döntéssel kapcsolatban is fontos szempontokat rögzített. Ennek megfelelően az államfőt „valódi döntési jogkör” illeti meg abban a vonatkozásban, hogy eldöntse: kegyelmezési jogával kíván-e élni vagy sem, ebben a tekintetben az előkészítő eljárás előterjesztései nem kötik. Ugyanakkor az államfő döntése sem korlátlan: a határozat érvényességéhez szükséges ellenjegyzés megadása vagy megtagadása tekintetében az ellenjegyző minisztert illeti meg valódi döntési jog.

A kegyelmi jogkör korábban jellemzően nem állt az alkotmányjogászok érdeklődésének homlokterében, ebben az összefüggésben is születtek ugyanakkor fontos munkák.¹⁸ Petrétei József a kegyelmi döntés és az ellenjegyzés összefüggését illetően arra hívja fel a figyelmet, hogy míg a kegyelem az államfő önálló, szubjektív mérlegelési lehetőségen alapuló döntése, az ellenjegyzés nem a kegyelmi döntés része, hanem annak érvényességi feltétele, amely nélkül az államfői döntés nem alkalmas a joghatás kiváltására. Míg az államfő döntése az Alkotmánybíróság 1991-es határozatában foglalt csoportosítási szempontok szerint nem minősül önálló politikai döntésnek, a miniszternek az ellenjegyzés megadása vagy megtagadása kérdésében önálló politikai mérlegelést kell alkalmaznia, és a „politikailag nem vállalható” esetekben az ellenjegyzést meg kell tagadnia.¹⁹ Mindebből tehát az következik, hogy egy politikailag

érzékeny ügyben fokozottabban érvényesül az ellenjegyző miniszter politikai felelőssége, amikor a politikai kockázatokat is mérlegelve döntést hoz. Az elnöki döntéshez kapcsolódó mérlegelés során ugyanakkor szerepet kap az a szempont is, hogy integrációs funkciójából következően „a kegyelemzési jogkör gyakorlásával az államfőnek hozzá kell járulnia a nemzet [...] egységéhez”.²⁰ Ebből következően a köztársasági elnöknek kerülnie kell az olyan döntéseket, amelyek társadalmilag megosztóak, ennél fogva hátráltatják a nemzeti egységet kifejező funkció érvényesülését.

A 2023-as kegyelmi döntés a fenti szempontokhoz képest merőben más mintázatot mutat. Az államfő és a döntését ellenjegyző miniszter – a „gyermekvédelmet” előtérbe helyező kommunikációs környezet dacára – látszólag egyáltalán nem voltak figyelemmel a fenti követelményekre. A botrány kirobbanását követően nem az volt a fő kérdés, hogy milyen módon tud politikai felelősséget vállalni az államfői döntés ellenjegyzésért a már hivatalban nem lévő miniszter,²¹ hanem az, hogy maga a köztársasági elnök milyen szempontok alapján és milyen tartalmú döntést hozott. A döntéssel összefüggésben nem az integratív funkcióhoz kapcsolódó mérlegelést, hanem – a tankönyvi tételeknek és az írott jognak ellentmondva – lényegében a politikai felelősséget kérték számon az államfőn. Csink Lóránt szerint ebben az esetben a köztársasági elnök politikai felelőssége alkotmányjogi kontextusban is értelmezhető, amennyiben „hivatalával felel” döntésének politikai következményéért. Ennek magyarázata lehet az a jelenség, hogy „a pártpolitikából érkező köztársasági elnök nem a kormányzat külső ellensúlya kíván lenni, hanem a kormányzaton belül kíván önálló, az elnöki jogállásnak megfelelően integratív politikai irányvonalat megjeleníteni”.²²

Az a körülmény ugyanakkor, hogy az ügy következményeinek kezelésével összefüggésben a kormány is aktív cselekvő volt, azt mutatja, hogy nem az államfői felelősség egy új, „rendszerszintű” válfájának érvényesüléséről volt szó, szoros összefüggésben a kormányzati és politikai rendszer sajátosságaival. A miniszterelnök február 8-án, két nappal a köztársasági elnök lemondását megelőzően, személyesen jelentette be a kormány alaptörvény-módosítási javaslatát, amely a jövőben kizárja az egyéni kegyelemzési jog gyakorlását bizonyos, gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén.²³ A javaslat egyszerre értékelhető egy politikai problémára adott

jogalkotási reakcióként²⁴ és jelentős politikai nyomásgyakorlásként, ami lényegében elsődleges oka lett az államfői lemondásnak.²⁵

A HATALOMGYAKORLÁS SAJÁTOSSÁGAI

Nem újdonság, hogy Magyarországon a hatalommegosztás követelményének érvényesülése 2024-ben nagyon távol áll az ideálisnak mondható állapottól. Az Európai Bizottság aktuális jogállamiság-jelentése számos vonatkozásban tartalmaz az intézményi fékek és ellensúlyok meggyengülésével kapcsolatos megállapításokat (például a bírói függetlenséget érintő kihívásokról; az ügyészség működésének politikai befolyásolásáról; a veszélyhelyzet folyamatos meghosszabbításáról, aminek következtében jelentősen megnő a kormány intézményi ellenőrzés nélküli mozgástere).²⁶ Kimutatható, hogy az Alaptörvény alapján konstituált közjogi rendszer nem kapcsolódik a klasszikus hatalommegosztás-elméletekhez, hanem inkább a parlamenti szuverenitás tanához áll közel,

ugyanakkor nélkülözi a Westminster-modellt övező alkotmányos kultúra közhatalmat korlátozó elemeit.²⁷ A független ellenőrző intézmények (elsősorban az alkotmánybíróság és a bíróságok) populista kormányzatokra jellemző gyengítése²⁸ természetesen Magyarországon is megfigyelhető. Az is megfogalmazást nyert, hogy a magyarországi illiberális rezsimben lényegében csak az Eu-

rópai Unió jogrendjének érvényesülése jelent intézményes ellensúlyt a kormányzati hatalommal szemben.²⁹ További, a populista kormányzatok működésére jellemző sajátosság az informális jog³⁰ és az informális hatalomgyakorlás³¹ kiterjedt alkalmazása – a kapcsolódó gyakorlat előnye a kormányzat szempontjából kétségtelenül az, hogy nem képezheti alkotmányossági vagy bírósági felülvizsgálat tárgyát.

Kérdés, hogy az államszervezet intézményi struktúrára alkalmazható-e még a hatalommegosztás fogalmi kerete. A hatalommegosztás „tisztá doktrínája” az állami szervek funkciók, szervezetek és személyek szerinti elkülönítésének, valamint egymás kölcsönös ellenőrzésének követelményét jelenti,³² a kortárs elméletek pedig ezt a struktúrát további szempontokkal (például a polgárok érdekeinek megjelenítése,³³ az állami szervek tevékenységének legitimálása³⁴) vagy dimenziókkal (például vertikális hatalommegosztás,³⁵ generációk közötti hatalommeg-

osztás³⁶⁾ egészítik ki. A klasszikus és kortárs hatalommegosztás-elméletek egyaránt olyan jogintézményeket vizsgálnak, amelyek az állami szervek szervezetéhez, jogállásához és hatáskör-gyakorlásához kapcsolódnak. A populista kormányzatokra és a magyar közjogi rendszere jellemző gyakorlatok, elsősorban a független, ellenőrző intézmények gyengítése és az informális jogi eszközök kiterjedt alkalmazása ugyanakkor abba az irányba mutatnak, hogy a jogállási és hatásköri szabályokban megjelenő intézményi fékek és ellensúlyok önmagukban nem tudják betölteni a szerepüket.

A hatalommegosztás alapvető funkcióját, a hatalomkoncentráció kialakulásának megakadályozását és ezzel végső soron az egyéni szabadság biztosításának követelményét szem előtt tartva érdemes kiterjedtebb keretben vizsgálni az államhatalmi struktúrákat.

Több olyan, a hatalommegosztás jogállási-hatásköri előírásaitól függetlenül működő jogintézmény, eljárás vagy doktrína érvényesülhet a jogrendszerben, amelyek másodlagos hatása a központi politikai hatalom mozgásterének korlátozása lehet, ha a központi politikai hatalomtól független aktorok érvényesítik azokat.³⁷ Erre lehet példa a minősített többség követelményének alkalmazása a testületi döntéshozatalban, amennyiben az a politikai többség és a kisebbség egy részének megegyezésén alapul,³⁸ a politikai kisebbség által kezdeményezett népszavazás, amely a törvényhozás többségi döntését változtatja meg,³⁹ vagy akár az informális alkotmánymódosítás, amelynek eredményeként meghatározott kérdésben az alkotmányvédő bírói fórum az alkotmánymódosító hatalom mozgásterét korlátozhatja.⁴⁰ E jogintézmények, eljárások és doktrínák korlátozó hatását a központi politikai hatalom természetesen semlegesítheti, vagy akár a saját hatalmának megerősítésére is használhatja azokat. Kiváló példát szolgáltat erre a 2022-es népszavazás, amelyet a kormány saját választási sikerének erősítése céljából kezdeményezett.

A központi politikai hatalom által alkalmazott informális jogi eszközök és gyakorlatok szintén értékelhetők a hatalommegosztás fentiek szerinti, kiterjesztett fogalmi keretében, ugyanakkor jellemzően nem a hatalom korlátozásának lehetősége, sokkal inkább a hatalomkoncentráció kockázata szempontjából. Jó példa erre az alkotmányos identitás jogi konstrukciójának magyarországi bevezetése. A fogalom először az Alaptörvény hetedik módosításának tervezetében jelent meg, amely ugyanakkor (a kormányzati kétharmad időszakos elvesztése miatt) 2015-ben nem kap-

ta meg a szükséges támogatást az Országgyűlésben. Az Alkotmánybíróság még ebben az évben kiadta az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére absztrakt alkotmányértelmezési határozatát, amelyben az Alaptörvény szövegéből vezette le az alkotmányos identitás fogalmát, lényegében az Alaptörvény megbukott hetedik módosításának szövegével egyezően. Később, a kormányzati kétharmad stabilizálódása után, az Alaptörvény hetedik módosítása és benne az Alkotmánybíróság által rögzített identitásfogalom az Alaptörvény részévé vált – utóbb a fogalmat két további alaptörvény-módosítás és két alkotmánybírói határozat is megerősítette. Nem nehéz felismerni, hogy alkotmányos identitás megalkotása a kormányzati többség és az Alkotmánybíróság informális együttműködésének eredménye, aminek közvetlen következménye hatalomkoncentráció a központi politikai hatalom oldalán. Tovább erősíti ennek problematikus jellegét, hogy az alkotmányos identitás koncepcióját a kormány rendszerint éppen az Európai Unió egyes szerveivel – a kormányzat működő intézményi ellensúlyával – folytatott vitákban hívja fel.⁴¹

A kegyelmi ügy újabb szemléletes példája annak, amikor az állami szervek döntéseit nem az alkotmányban konstituált hatásköri-felelősségi viszonyok, hanem informális struktúrák határozzák meg. Ezek működésének első példája az a pontosan dokumentált tény, hogy a kegyelmi kérvény pozitív elbírálására Balog Zoltán volt miniszter, református püspök, az államfő tanácsadó testületének tagja beszélt rá Novák Katalin köztársasági elnököt,⁴² amit később Balog Zoltán el is ismert.⁴³ A mindenkor államfő természetesen kikérheti tanácsadói véleményét döntései előtt, jelen ügy körülményei alapján azonban arra lehet következtetni, hogy a püspöknek meghatározó informális befolyása volt az államfői döntésekre.

Ezen a ponton érdemes emlékeztetni a kegyelmi jogkör jellegéhez kapcsolódó követelményre: integritási funkciójából következően az államfőnek kerülnie kell a társadalmi szinten megosztó döntéseket. A „gyermekvédelem” kiemelt kérdésként történő kezelése a kormányzati kommunikációban és Novák Katalin korábbi, személyes szerepvállalása a családvédelem területén nyilvánvalóan jelentősen megemelték a döntés súlyát. Szintén a kegyelmi jogkör jellegéből következik, hogy az ellenjegyző miniszternek a politikailag érzékeny ügyekben – egy pedofília miatt elítélt személy cselekményének leplezése biztosan ilyen – fokozott körültekintéssel kell eljárnia. A 2023-as ügyben sem a köztársasági elnök, sem pedig a miniszter nem tanúsította az

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
KORÁBBI HATÁROZATAIBAN
A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK PO-
LITIKAI FELELŐSSÉGVÁL-
LALÁST IGÉNYLŐ DÖNTÉSEI-
NEK VIZSGÁLATA SZEMPONT-
JÁBÓL FIGYELEMRE MÉLTÓ
MEGÁLLAPÍTÁSOKAT TETT

alkotmányjogi szabályozásból fakadóan elvárható körülményt.

Az informális struktúrák működésének másik példája ebben az ügyben az a körülmény, hogy bár az államfőnek eredetileg nem állt szándékában a lemondás, azt két nappal a miniszterelnök kegyelmi jogkör érintő alaptörvény-módosítással kapcsolatos, nyilvános megszólalását követően megtette. Az államfői felelősség tankönyvi esete alapján erre nem volt szükség, az államfő ugyanis tisztsége gyakorlásával összefüggésben nem sértett alaptörvényt vagy más törvényt (jogi felelőssége tehát nem merült fel), a döntés politikai kockázatait pedig az ellenjegyző miniszter mérlegelte, aki az ellenjegyzés megadásával ezt a felelősséget át is vállalta az elnöktől. Amennyiben elfogadjuk, hogy a politikus köztársasági elnök politikai felelőssége abban mérhető, hogy „hivatalával felel” döntésének politikai következményeiért,⁴⁴ szintén problematikus, hogy e felelősség számonkérése nem transzparens eljárásban, hanem informálisan történik egy, az államfőtől független hatalmi ág, a központi politikai hatalom birtokosa (a kormány) részéről.

Informális struktúrák és hatalomgyakorlási eszközök lényegében minden alkotmányos és politikai rendszer gyakorlatában jelen vannak. Alkalmazásuk abban az esetben vett fel súlyos aggályokat a hatalommegosztás szempontjából, ha az alkotmányjogi szabályok által konstituált hatásköri-felelősségi viszonyok, eljárások és döntéshozatali módok helyét veszik át, esetenként felülírva azokat, ahogyan az a kegyelmi ügyben is történt. A kegyelmi ügy önmagában nem rontott a hatalommegosztás aktuális állapotán, viszont az állami ellátásban lévő gyermekek súlyos kiszolgáltatottsága mellett a kormányzati hatalomkoncentráció informális struktúráit is láthatóvá tette.

JEGYZETEK

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. (Komplex hatalommegosztás: Formális és informális jogi eszközök a hatalommegosztás rendszerében, 2024-2027).

1. 2020. december 22.
2. 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról.
3. Háttér Társaság: Az egyes gyermekvédelmi törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény értékelése. A Velencei Bizottság szakértői számára 2021. november 18-án készített tájékoztató, <https://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-venicecommission-actlxxix-hun.pdf>.
4. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on the compatibility with international human rights standards of act

LXXIX. amending certain acts for the protection of children (10-11 December 2021).

5. 2021. évi CXVII. törvény egyes választási tárgyú törvények módosításáról.
6. 14/2021. (VII. 30.), 15/2021. (VII. 30.), 16/2021. (VII. 30.), 17/2021. (VII. 30.), 18/2021. (VII. 30.) NVB határozatok.
7. Knk.II.40.646/2021/9.
8. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat.
9. FLACHNER Balázs: Elindult a civilek érvénytelen népszavazásra buzdító kampánya, *Telex.hu*, 2022. március 1., <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/03/01/nepszavazas-valasztas-fides-lmbtg-civil-szervezet-ervenytelen-szavazas>.
10. Jó reggelt Magyarország! *Kossuth Rádió*, 2021. július 23., <https://mediaklikk.hu/miniszterelnoki-interjuk>.
11. KAUFMANN Balázs: Novák Katalin kegyelmet adott a bicskei gyermekotthon pedofil exigazgatójának, *444.hu*, 2024. február 2., <https://444.hu/2024/02/02/novak-katalin-kegyelmet-adott-a-bicskei-gyerekotthon-pedofil-exigazgatojat-fedezo-buntarsnak>.
12. KEH/2787-6/2023. sz. határozat.
13. BENYÓ Rita: A kegyelmi ügyben a felelősség Orbán Viktoré (beszélgetés Lakner Zoltánnal és Ruff Bálinttal), *Szabad Európa*, 2024. február 15., <https://www.szabadeuropa.hu/a/elemzo-a-kegyelmi-ugyben-a-politikai-felelosseg-orban-viktore/32820929.html>.
14. SÁRI János: Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák, in *Alkotmánytan I.*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris, 2007, 308.
15. Az 1946. évi I. törvény, az 1989-es Alkotmány és az Alaptörvény alapján lényegében a köztársasági elnök jogállásával és hatásköreivel kapcsolatos alkotmányos szintű normák mutatják a legnagyobb állandóságot az alkotmányosság különböző korszakaiban.
16. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.
17. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.
18. KILÉNYI Géza: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében, in *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, szerk. PETRÉTEI József, Budapest–Pécs, Dialóg–Campus, 2000; PETRÉTEI József: A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról, in *Az államfő kegyelmezési jogáról II.*, szerk. CSINK Lóránt – SZABÓ István, Budapest, Pázmány Press, 2015.
19. PETRÉTEI (18. vj.) 38.
20. PETRÉTEI (18. vj.) 37.
21. Varga Judit 2019–2023 között volt igazságügyi miniszterként a kormány tagja.
22. CSINK Lóránt: Egy lemondás margójára: alkotmányjogi gondolatok felelősségről, kegyelemről és kormányformáról, *Alkotmánybírósági Szemle*, 2024/1, 6–7.
23. A javaslatot – más rendelkezésekkel kiegészítve – az Országgyűlés az Alaptörvény tizenharmadik módosításaként (2024. június 11.) fogadta el. Bár a kegyelmi jog kereteinek törvényi szabályozása alkotmányjogilag lehetséges, számos gyakorlati probléma mellett – lásd:

- CSINK (22. v.j.) 7. – érdemes arra az elvi szempontra is figyelemmel lenni, hogy „a törvényi szabályozás nem eredményezheti a köztársasági elnök kegyelmezési jogának olyan korlátozását, amely ennek az intézménynek az el-
lehetetlenítéséhez vagy alkalmazhatatlanságához vezet”.
Lásd: PETRÉTEI (18. v.j.) 33.
24. CSINK (22. v.j.) 7.
25. PAPP Attila: Egy selyemzsinór képével nyugtázta Orbán bejelentését Török Gábor, *24.hu*, 2024. február 8., <https://24.hu/belfold/2024/02/08/selyemzsinor-orban-viktor-bejelentes-torok-gabor-novak-katalin/>.
26. European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2024 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union, Brussels, 24.7.2024 COM(2024) 800 final.
27. Gábor HALMAI: The rise and fall of constitutionalism in Hungary, in: Paul BLOKKER (ed.): *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*, London, Routledge, 2017, <https://doi.org/10.4324/9781315453651-11>.
28. David LANDAU: Populist constitutions, *University of Chicago Law Review*, 2018/2, 538–539; Paul BLOKKER: Populism as a constitutional project, *International Journal of Constitutional Law*, 2019/2, 539, <https://doi.org/10.1093/icon/moz028>.
29. Tímea DRINÓCZI – Agnieszka BIEŃ-KACALA: Illiberal Constitutionalism: the case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, 2019/8, 1140–1166, <https://doi.org/10.1017/glj.2019.83>.
30. Az informális jognak nincs általánosan elfogadott definíciója, ugyanakkor a politikatudományi szakirodalomban kidolgozott megkülönböztetés a formális és informális intézmények között – lásd: Gretchen HELMKE – Steven LEVITSKY: Introduction, in *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, eds. Gretchen HELMKE – Steven LEVITSKY, Baltimore, John Hopkins University Press, 2006 – a formális jogi előírások érvényesülésének pontosabb vizsgálatára is használhatók. Lásd: András JAKAB: Informal Institutional Elements as Both Preconditions and Consequences of Effective Formal Legal Rules: The Failure of Constitutional Institution Building in Hungary, *American Journal of Comparative Law*, 2020/4, 760–800, <https://doi.org/10.1093/ajcl/avaa031>.
31. Zoltán SZENTE: (2021) Populism and populist constitutionalism, *Populist challenges to constitutional interpretation in Europe and Beyond*, ed. Fruzsina GÁRDOS-OROSZ – Zoltán SZENTE, Abingdon, Routledge, 2021, 10, <https://doi.org/10.4324/9781003148944-2>. Természetesen konszolidált alkotmányos demokráciákban is van példa az informális gyakorlatok térnyerésére. Lásd: Silvia STEININGER: Talks, Dinners, and Envelopes at Nightfall: The Politicization of Informality at the Bundesverfassungsgericht, *German Law Journal* 2023/8, 1300–1322. <https://doi.org/10.1017/glj.2023.72>.
32. M. C. J. VILE: *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Indianapolis, Liberty Fund, 1998.
33. Eoin CAROLAN: *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 2009, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199568673.001.0001>.
34. Christoph MÖLLERS: *The Three Branches. Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2013, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199602117.001.0001>.
35. Yaniv ROZNAI: The Oldest-Newest Separation of Powers, *I•CONnect*, 2018. május 23., <https://www.iconnectblog.com/the-oldest-newest-separation-of-powers/>.
36. Jörg TREMMEL: An extended separation of powers model as the theoretical basis for the representation of future generations, in *Roads to Sustainability*, eds. Dieter BIRNBACHER – May THORSETH, London, Routledge–Earthscan, 2014.
37. Összefoglalóan lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Láthatatlan hatalommegosztás. Politikai hatalmat formáló népszavazások és alkotmánybírók által felülvizsgált alkotmánymódosítások Közép-Kelet-Európában*, Budapest, ORAC, 2024, <https://doi.org/10.21862/ELTEJKT68>.
38. Ilyennek tekinthető akár az 1994–1998 közötti parlamenti ciklusban elindult alkotmányozási folyamathoz kapcsolódóan a kétharmados parlamenti többséggel kormányzó koalíció által vállalt korlát, miszerint négyötödös parlamenti többség szükséges az új alkotmány szabályozási elveinek elfogadásához.
39. Erre lehet példa az ellenzéki Fidesz által kezdeményezett népszavazás 2008-ban a hivatalban lévő kormány gazdaságpolitikájának szimbolikus elemeivel, a vizitdíjjal, a tandíjjal és a korháziapidíjjal szemben.
40. Az Alkotmánybíróság köztársasági elnöki jogköröket kiterjesztő, fent kiemelt értelmezései (a kinevezések és a kitüntetések megtagadásával kapcsolatban) informális alkotmánymódosításnak is tekinthetők.
41. Zoltán POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: Informal Concentration of Powers in Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2024/2, 289–314, <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00205-8>.
42. SZABÓ András – PETHŐ András – PANYI Szabolcs: „Hiába próbálták blokkolni” – Így kezelték Orbánék a színpad mögött a kegyelmi botrányt, *Direkt36*, 2024. február 17., <https://www.direkt36.hu/hiaba-probaltak-blokkolni-igy-kezelték-orbanek-a-színfalak-mögött-a-kegyelmi-botrányt/>.
43. MARTI Zoltán: Exkluzív interjú Balog Zoltánnal a kegyelmi ügyről, *777blog.hu*, 2024. június 13., <https://www.youtube.com/watch?v=VErQjTEB-Qk->.
44. CSINK (22. v.j.) 6–7.