

# **Jogelméleti Szemle 2018/4. szám**

## **TARTALOM**

### **Tanulmányok**

Ambrus István: Még egyszer a folytatólagos bűncselekményről.....	3
Badó Attila – Lőrinczi János – Patyi Zsófia: A joghallgatók jogismerete egy empirikus vizsgálat alapján .....	15
Becchi, Paolo: Das Ende Europas .....	42
Farkas Ádám: Az állam védelmi kötelezettségeinek egyes kortárs aspektusai.....	53
Hegedős Soma: Demokrácia-értelmezés az EU szintjén és az Európai Unió Bíróságának jogteremtő tevékenysége .....	71
Kevevári István: A zsarnok és a zsarnoki hatalom Platón és Arisztotelész műveiben.....	83
Plázár Réka: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek helye és szerepe a magyar jogrendszerben .....	104
Pokol Béla: Az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezete.....	126
Szerletics Antal: A szabadságkorlátozó elvek rendszere a Mill-Stephen és Hart-Devlin vita alapján .....	191
Szmodis Jenő: Niccolò Machiavelli és kora .....	203
Vörös Judit: A szerződési szabadság temporális érvényesülése a szűkebb értelemben vett házassági vagyoni jogi szerződés fogalmi elemeinél .....	211

### **Szemle**

Balássy Ádám Miklós: A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései .....	221
Fábryné Keszler Nikolett: Mikor engedi el a büntetés-végrehajtás az elítélt kezét? .....	231
Horváth Eszter: Gondolatok a Kúria 6/2013. Büntető jogegységi határozatáról.....	244
Nagy Attila Mihály: Az önkormányzatok és az államigazgatási szervek az Alkotmánybíróság előtt.....	254
Nagy József: Dante és a jog határai .....	275
Szabó Zsolt: Alkotmánybíráskodás a Nyugat-balkáni országokban .....	282

## **Auditio**

Tóth J. Zoltán: A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései.....288

## **Recenzió**

Molnár András: Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): Philosophical Foundations of Law and Neuroscience. ....304

## Még egyszer a folytatólagos bűncselekményről

Végzős joghallgatóként, a Jogelméleti Szemle 2008/4. számában jelent meg első tudományos közleményem *A folytatólagos bűncselekményről* címmel. A munka egy részfejezetét képezte a 2009-es OTDK Büntetőjog Általános Rész szekciójában I. helyezést elnyert TDK-dolgozatomnak, majd az ügyészség Kozma Sándor pályázatára 2012-ben benyújtott, ugyancsak I. hellyel díjazott 60 oldalas tanulmányomnak is. A szintén a 2012. évben megvédett PhD értekezésem egyik központi kérdése is a törvényi egység e válfaja volt. A disszertáció 2014-ben kibővített, valamint – az időközben életbe lépett 2012. évi C. törvény (Btk.) rendelkezéseire figyelemmel – hatályosított anyaga monográfiaként is megjelent.<sup>2</sup> Noha a jogtudományi kutatómunkával foglalkozó szakirodalom is szól arról a jelenségről, amikor a sokáig kutatott kérdéskör iránt a jogtudós idővel elveszítheti érdeklődését,<sup>3</sup> ez jelen sorok szerzője esetében korántsem így alakult: az új kutatási témák mellett továbbra is rendszeresen publikálok és adok elő halmazati problémákról és vonatkozó téziseimet az ELTE-ÁJK új büntetőjog általános részi tankönyvében is megjelenítettük.<sup>4</sup> Erre is figyelemmel, a kerek 10 éves évforduló apropóján, megtiszteltetés számomra, hogy a Jogelméleti Szemle 2018/4. számában ismét összefoglalhatom – az évtized során egyébként jelentős mértékben módosult – nézeteimet a folytatólagos bűncselekményről.<sup>5</sup>

### *I. A folytatólagos bűncselekmény (delictum continuatum) lényege és kialakulásának rövid története*

A folytatólagos bűncselekmény (vagy röviden: folytatólagosság) intézménye alapvetően az ugyanolyan, de legalábbis hasonló természetű cselekvéseket felölelő, időben ismétlődő bűnelkövetés büntető anyagi jogi leképezését célozza. Lényege leginkább abban ragadható meg, hogy bizonyos, vissza-visszatérően elkövetett kriminális cselekmények esetében a büntetőjog az egyes magatartásokat nem külön-külön, hanem összességükben szemléli és kívánja az elkövetőnek beszámítani. Miként azt Baumgarten Izidor a folytatólagosság törvényi szabályozása előtti időszakban írta, esetében „a bíró gyakorlott szeme, habár őt erre a törvény kifejezetten föl nem hatalmazza, a bűnösség, a ténykedés, az eredmény egyneműsége folytán, nem halmazatot, hanem csak egy megszakított ténykedési mozzanatokban lefolyó delictumot lát.”<sup>6</sup>

A folytatólagosságot – mint oly sok más bűncselekménytani kategóriát – egyes szerzők a római jogig is vissza kívánják vezetni.<sup>7</sup> Eme talán túlzónak tekinthető álláspont

<sup>1</sup> PhD, adjunktus, ELTE ÁJK Büntetőjogi Tanszék. E-mail: ambrus.istvan@ajk.elte.hu

<sup>2</sup> Ambrus István: Egység és halmazat – régi dogmatikai kérdés, új megközelítésben. SZTE-ÁJTK, Szeged, 2014.

<sup>3</sup> Pap András László: A jogtudományi életút. In Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. HVGORAC, Budapest, 2015, 650. o.

<sup>4</sup> Gellér Balázs – Ambrus István: A magyar büntetőjog általános tanai I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017.

<sup>5</sup> Ha nem lenne tautológia, e tanulmány akár a „*Folytatólagosan a folytatólagos bűncselekményről*” címet is viselhetné, hiszen lényegében egységes elhatározással, rövid időközönként, többször született a témába vágó munkám az utóbbi 10 évben.

<sup>6</sup> Baumgarten Izidor: A bűnhalmazat. In Baumgarten Izidor: Büntetőjogi tanulmányok. 1882-1906. Első kötet. Grill, Budapest, 1907, 218. o.

<sup>7</sup> A vonatkozó jogirodalmi álláspontokat részletesen ismerteti a folytatólagosság kérdéskörét a mai napig legnagyobb terjedelemben vizsgáló Degré Lajos: Adalékok a folytatólagos bűncselekmény tanához. Tanulmány

kapcsán az egység-halmazat témakörében már a 19. század végén monográfiát jegyző ifjú Finkey Ferenc azon véleményének adott hangot, hogy „létezett-e csakugyan e fogalom a római jogban, ez amily kevésbé mutatható ki biztosan, éppoly kevésbé bír fontossággal”.<sup>8</sup>

Ennél valószínűbb, hogy a jogintézmény gyökereit az 1532-es Constitutio Criminalis Carolina 162. §-ában kell keresnünk. E rendelkezés értelmében a harmadízben elkövetett lopást ugyanis halállal kellett büntetni. E kétségkívül krudélis rendelkezés azután olyan jogtechnikai megoldás kidolgozására ösztönözte a jogalkalmazókat, amely folytán a háromszoros tolvaj vétkeiket egynek tekintették, ezáltal elkerülve a legsúlyosabb szankció alkalmazásának köteleességét. Ezt követően a gyakorlat a lopás mellett mind több bűncselekmény viszonylatában ismerte el, hogy az elkövető cselekménysorozata – bizonyos feltételek együttes fennállása esetén – halmazat helyett egy bűncselekményt képezhet. A folytatólágosság első kifejezett törvényi megjelenítésére az 1813. évi, Anselm von Feuerbach nevéhez köthető bajor büntetőtörvényben került sor, amelynek 110. §-a szerint „ha egy büntett ugyanazon személyen vagy tárgyon többször lett elkövetve”, folytatólágos bűncselekmény megállapításának volt helye.<sup>9</sup>

## II. A folytatólágos bűncselekmény rendszerbeli helye és fogalma

A folytatólágos bűncselekmény mint a bűnhalmazat alóli kivételt képező *törvényi egység* egyik válfaja, hazánkban az 1978. évi IV. törvény (a régi Btk.) terméke. Ezt megelőzően e bűncselekmény-egységi kategória törvényi deklarálásra nem került. A hazai bíróságok joggyakorlatában azonban – mint jogi, bírói vagy praktikus egység – a 19. század óta folyamatosan jelen volt.<sup>10</sup> Már Szokolay István is utalt azon esetre, amikor „a' sérelmek olyanok voltak, hogy összevéve csak egy bünt tesznek ki, igazságos, hogy csak egy büntetért szenvedjen a' bűnös”.<sup>11</sup> Noha a jogirodalom Csemegi-kódex (1878. évi V. tc.) előtti képviselői lényegében egybehangzóan elismerték a folytatólágos bűncselekmény bűnhalmazatot kizáró jelentőségét,<sup>12</sup> az kifejezett törvényi szabályozást első büntetőtörvényünkben mégsem nyert. A hozzá fűzött Anyaggyűjtemény (a korabeli miniszteri indokolás) tett csupán említést a folytatólágos bűncselekményről. Eszerint „a folytatott büntett a bűnhalmazat esetei közé épen nem tartozik”.<sup>13</sup> Ezután azonban – a jogtudomány sürgetése ellenére<sup>14</sup> – sem az 1950. évi II. törvény (a Btá.), sem az 1961. évi V. törvény (az 1961. évi Btk.) nem határozta meg a folytatólágos bűncselekmény fogalmát.<sup>15</sup>

---

az anyagi büntetőjog köréből. Wessely és Horváth, Budapest, 1912, 144-148. o.

<sup>8</sup> Finkey Ferenc: Az egység és a többség tana: egy büntetendő cselekmény és bűnhalmazat. Szerzői kiadás, Sárospatak, 1895, 60. o.

<sup>9</sup> Az első törvényi definícióról tehát megállapítható, hogy – a Feuerbach-i tanoknak megfelelően – még tisztán objektív alapokon állt Vö. Feuerbach, Paul Johann Anselm von: Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts, Mittermaier, Giessen, 1847. 218. o.

<sup>10</sup> A törvényi definíció megalkotását megelőzően tekintették bírói vagy praktikus egységnek.

<sup>11</sup> Szokolay István: Büntető jogtan. Heckenast Gusztáv, Pest, 1848, 218. o.

<sup>12</sup> Szlemenics Pál: Fenyítő törvényszéki magyar törvény. Eggenberger, Pest, 1847, 46. o., Szokolay István: Büntető jogtan. Heckenast Gusztáv, Pest, 1848, 218. o., Pauler Tivadar: Büntetőjogtan. Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1869, 123. o., Kautz Gusztáv: A magyar büntető jog és eljárás tankönyve különös tekintettel a gyakorlati élet igényeire is. Eggenberger, Pest, 1873, 100. o.

<sup>13</sup> Löw Tobiás (szerk.): A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878: 5. tcz.) és teljes anyaggyűjteménye. Első kötet. Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, Budapest, 1880. 546. o.

<sup>14</sup> Horowitz A magyar büntetőjog rendszeres tan- és kézikönyve: általános rész. Bernovits G., Kassa, 1891, 302-308. o., Degré: i.m. 312. o. Később Földvári József: Az egység és a halmazat határesetei a büntetőjogban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1962, 277. o.

<sup>15</sup> Megjegyezhető, hogy az 1961. évi Btk. egyetlen különös részi tényállás kapcsán, az alárendelt megsértéséről rendelkező 321. § (2) bekezdés b) pontjában már megjelenítette a folytatólágosságot, éspedig minősítő

A régi Btk. előkészítő ülései során ugyanakkor már lényegében teljes támogatottságot élvezett az a felfogás, amely szerint a folytatólágosságról kifejezetten rendelkeznie kell a törvénynek.<sup>16</sup> Ennek megfelelően, a folytatólágosság törvényi egységgé vált, megállapításának feltételeit a régi Btk. 12. § (2) bekezdése kifejezetten szabályozta. Ez alapján „[n]em bűnhalmazat, hanem folytatólágos bűncselekmény az, ha az elkövető ugyanolyan bűncselekményt, egységes elhatározással, azonos sértett sérelmére, rövid időközökben többször követ el”.

A hatályos Btk. 6. § (2) bekezdésében ugyanez csaknem változatlanul úgy hangzik,<sup>17</sup> hogy „[n]em bűnhalmazat, hanem folytatólágosan elkövetett bűncselekmény az, ha az elkövető ugyanolyan bűncselekményt, egységes elhatározással, azonos sértett sérelmére, rövid időközönként többször követ el”.

A folytatólágosság szerepe tehát a hatályos legáldefiníció fényében is az, hogy ha az elkövető ugyanolyan bűncselekményt több ízben, kisebb időbeli megszakításokkal, de elvileg egységes elhatározással követ el, akkor tetteit nem külön-külön, hanem összhatásukban fogják a terhére róni. Életrehívó oka, mint láttuk, kezdetben a felelőssége nyhítés eszméje volt. Noha ez máig sem vesztett aktualitásából, röviden jelezem, hogy napjainkban e jogintézmény sokszor bizonyításkönnyítő szempontokat is szolgál. Leveszi ugyanis a bíróság válláról a bizonyítási kötelezettséget olyan tekintetben, hogy folytatólágosság megállapítása esetén – szemben az anyagi bűnhalmazattal – nem szükséges pontosan megállapítani a részselekmények számát, időpontját, egyéb ismérveit. Ez pedig – különösen éveken át, folyamatosan tartó bűncselekmény-sorozat, pl. szexuális visszaélés (Btk. 198. §) vagy vérfertőzés (Btk. 199. §) esetén – jelentős könnyebbséget jelenthet a hatóságok számára. Nem hallgatható el azonban az sem, hogy bizonyos eljárásjogi sajátosságok folytán többletmunkával is járhat a jogintézmény léte. Erre utal az a legutóbbi időszakból származó bírósági döntés, amely szerint: „[a] folytatólágos egységet alkotó bűncselekmény részselekményeinek ugyanabban az eljárásban történő elbírálása akkor is követelmény, ha az ügyész az egyes részselekmények miatt eltérő időpontokban és/vagy más-más bíróságok előtt emel vádat. Az egy eljárásban elbírálás követelményének figyelmen kívül hagyása az ügydöntő bírósági határozat rendes jogorvoslati eljárásban ki nem küszöbölhető megalapozatlanságát eredményezi.

Amennyiben a folyamatban levő eljárásban az ügyek egyesítésére azért nem kerülhetett sor, mert az egyes részselekmény(ek) nem jogerős elbírálása után történt más - addig vád tárgyává nem tett - részselekmény(ek) miatt a vádemelés, a nem jogerős ítélet rendes jogorvoslat során történő hatályon kívül helyezésével és a bíróság új eljárásra utasításával kell biztosítani az ekként azonos szinten folyó ügyek egyesítésével a folytatólágosság körébe tartozó valamennyi részselekmény egységes elbírálását.

---

körülmény formájában. Erre tekintettel e bűncselekmény kapcsán – a minősítő körülmény mellett – külön folytatólágosságot vagy halmazatot nem lehetett megállapítani. Lásd BH 1977. 370.

<sup>16</sup> Vö. Györgyi Kálmán: Büntetések és intézkedések. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984, 339. o. és László Jenő (szerk.): Az 1978. évi IV. Törvény /BTK/ Előkészítése. I. kötet. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1984. 347. o.

<sup>17</sup> Kiemelhető, hogy új Btk.-ra vonatkozó első, 2012 februárjában napvilágra került Előterjesztés a folytatólágosság fogalmát még a régi Btk.-ból ismertnek megfelelő, változatlan formában kívánta fenntartani. Ezzel szemben a 2012. évi áprilisi Btk. Javaslat (T/6958.) már az „ugyanolyan cselekmény” kitélt kívánta szerepeltetni a normaszövegben, és a Btk. 6. § (2) bekezdése ebben a formában került 2012. július 13-án kihirdetésre. Ezt követően azonban, még a Btk. hatálybalépése előtt, a 2012 decemberében elfogadott és kihirdetett 2012. évi CCXXIII. törvény 318. § (1) bekezdése *visszaállította* a régi Btk. 12. § (2) bekezdésében írt szöveget és végül a Btk. 6. § (2) bekezdése 2013. július 1. napjával így, a folytatólágosság törvényi ismérveként az „ugyanolyan bűncselekmény” elkövetését megkövetelve lépett hatályba. A módosítási kísérlet értékeléséhez lásd Ambrus István: A bűncselekményi egység és a bűnhalmazat. In Hollán Miklós – Barabás A. Tünde (szerk.): A negyedik magyar büntetőkódex régi és új vitakérdései. MTA TK – OKRI, Budapest, 2017. 64-65.

Perújításra az egy eljárásban történő elbírálás érdekében akkor kerülhet sor, ha legalább az egyik részcselekmény(eke)t elbíráló határozat jogerőre emelkedett.”<sup>18</sup>

### III. Ugyanolyan bűncselekmény

Az ugyanolyan bűncselekmény (többszöri) elkövetésének megkövetelése a folytatólagos bűncselekmény megállapíthatóságának objektív feltétele. Ennek gyakorlati konzekvenciája, hogy a folytatólagos bűncselekményt alkotó valamennyi részcselekménynek ugyanabba a tényállásba kell illeszkednie. Így két lopási cselekmény között folytatólagosság megállapítására lehetőség van, ám lopás és sikkasztás (Btk. 372. §) – közös jogi tárgyuk ellenére – még az egyéb törvényi feltételek fennállta esetén sem alkothat folytatólagos egységet.<sup>19</sup> Noha Schnierer Aladár nem látta fennforogni a folytatólagosságot, ha „a cseléd bizonyos összeget urának nyitott szekrényéből, más összeget pedig betörés által orzolt el”,<sup>20</sup> napjaink felfogása szerint az egyes részcselekmények kimeríthetik akár a bűncselekmény alapesetét, akár annak minősített vagy privilegizált esetét, ez a folytatólagos egység létrejöttét nem gátolja. a BKv 40. szerint ugyanakkor „a folytatólagos egység keretébe tartozó valamely részcselekményt jogilag súlyosabban kell értékelni, ez általában az egész bűncselekmény minősítésére kihat. Ennek az az indoka, hogy a bűncselekményi egységnek szükségszerűen magán kell viselnie alkotóelemeinek ismérveit”. Ha az elkövető egyes részcselekményei befejezetté váltak, míg mások kísérleti stádiumban rekedtek, a folytatólagos bűncselekmény befejezettnek tekinthető. Ugyanígy, ha egyes részcselekményekben tettesként, másokban részesként működött közre ugyanaz az elkövető, a bűncselekményt egységesen tettesként elkövetettnek kell minősíteni.

Itt utalunk arra a korábban Békés Imre által is említett konzekvenciára,<sup>21</sup> amely szerint a folytatólagosság vonatkozásában – amennyiben olyan bűncselekményről van szó, amelynek tényállási eleme az elkövetési érték, a kár, a vagyoni hátrány, stb. – az egyes elkövetési értékeket, stb. *össze kell adni*, és magát a folytatólagos bűncselekményt az összérték alapján kell minősíteni. Így ha az elkövető például hat lopást követett el, egyenként 100.000 forint értékre, az összértékre figyelemmel cselekményének helyes minősítése folytatólagosan, nagyobb értékre elkövetett lopás büntette.

Vannak bűncselekmények, amelyek folytatólagos elkövetése *fogalmilag kizárt*. Erre legeglatásabb példa az emberölés (Btk. 160. §), amely kapcsán a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy „folyatólagosság megállapításának csak fokozatosan sérthető jogtárgy esetében van helye, az emberi élet pedig nem ilyen”.<sup>22</sup> Később is utalt rá, hogy ugyanannak a passzív alannak a kétszeri megölése fogalmi képtelenség, az elkülönült, önálló, befejezett ölési cselekmények folytatólagossága fel sem vetődhet.<sup>23</sup> Így az az elkövető, aki többször kísérli meg az ölést ugyanazon sértett sérelmére, egy rendbeli emberölés kísérletéért (és nem folytatólagosan elkövetett emberölés kísérletéért!) felel mindaddig, amíg a sértett halála be nem következik. Ha pedig a halál bekövetkezett, befejezett emberölés és *nem* folytatólagosan elkövetett emberölés a bűncselekmény helyes minősítése, függetlenül attól, hogy az elkövető hányszor próbálkozott az ölési cselekmény realizálásával. Az elkövetés többszöri

<sup>18</sup> EBH 2015. B.17.

<sup>19</sup> Roxin, Claus: Strafrecht Allgemeiner Teil. Band II. Besondere Erscheinungsformen der Strafrecht. C.H. Beck, München, 2003, 871-872. o.

<sup>20</sup> Schnierer Aladár: A büntetőjog általános tanai tekintettel az újabbkori törvényhozásra. Heckenast Gusztáv, Pest, 1873, 254. o.

<sup>21</sup> Békés Imre – Földvári József – Gáspár Gyula – Tokaji Géza: Magyar büntetőjog. Általános rész. BM Könyvkiadó, Budapest, 1980, 297. o.

<sup>22</sup> BH 1986. 87.

<sup>23</sup> EBH 2002. 731.

megkezdését, továbbá a kísérlet teljes voltát egyébként súlyosító körülményként értékelheti a bíróság.

Ugyanígy kizárható a folytatólagos elkövetés lehetősége azon bűncselekmények viszonylatában, amelyek *cselekményisméltődéssel*, tehát *folyamatos jellegű elkövetési magatartással* valósulnak meg. Erre például szolgálhat a Btk. 208. § (1) bekezdése szerinti kiskorú veszélyeztetése,<sup>24</sup> a fentebb már érintett tiltott szerencsejáték szervezése (360. §),<sup>25</sup> vagy a gondozási kötelezettség elmulasztása (Btk. 167. §). Szintén nincs helye folytatólagosság megállapításának kapcsolati erőszak (Btk. 212/A. §), vagy a Btk. 222. § (1) bekezdése szerinti zaklatás esetében.

Végül kiemelem, hogy – miután a törvényi definíció ugyanolyan *bűncselekmény* többszöri elkövetésére utal – önmagukban csupán szabálysértést képező részcselekmények nem vonhatóak be a folytatólagosság egységébe.<sup>26</sup> Más kérdés, hogy a gyakorlatban akár néhány (három-négy) tulajdon elleni szabálysértés [2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 177. §] kapcsán is megállapítják az üzletszerű elkövetést, amely a szabálysértésekből bűncselekményt hoz létre, amelyek kapcsán pedig már aggálytalanul fel lehet a folytatólagosságot is hívni. Ennek hiányában csak az ún. érték-egybefoglalás [Btk. 462. § (5) bek. a) pont; Szabs. tv. 177. § (6) bek.] intézményének alkalmazása jöhet szóba.

#### *IV. Egységes elhatározás*

Az egységes (akarat)elhatározás a folytatólagos bűncselekmény megvalósulásának szubjektív feltétele. A bírói gyakorlat szerint az egységes elhatározás nem jelent minden részcselekményt átfogó előre kitervelést, előre megfontoltságot, bár ez sem kizárt, például abban az esetben, ha a tolvaj előre tudja, hogy mi az az összeg, amelyre lopási cselekményei összessége révén szert kíván tenni. Az egységes elhatározás megállapíthatóságához az 1978-as Btk. miniszteri Indokolása szerint elégséges, de szükséges tehát például az, ha az elkövető az első részcselekmény megvalósítása előtt annyit határoz meg, hogy ahányszor csak lehet, el fogja követni a bűncselekményt.

Napjainkban a jogirodalom részben eltérő nézetet vall abban a kérdésben, hogy az egységes elhatározás mikor forog fenn. Előbbi szerint az egységes elhatározás „fennáll akkor is, ha az újabb és újabb bűncselekmény realizálása – anélkül, hogy az első bűncselekmény elkövetésének megkezdését vagy annak befejezté válását megelőzően az elhatározás a további bűncselekményekre is kiterjedt volna – ugyanabból a tudattartalomból fakadnak”.<sup>27</sup> A Györgyi és Wiener által szerkesztett kommentár ezzel szemben akkor látja az egységes elhatározást megállapíthatónak, ha „az elkövető ugyanolyan bűncselekmények ismétlődő elkövetését határozza el”.<sup>28</sup> A Btk. egyik kommentárjában Polt Péter úgy fogalmaz, hogy „az elhatározás egysége az azonos vagy hasonló alkalmak felhasználására, a többszöri elkövetésre irányuló akaratot jelzi. Ez nem jelenti azt, hogy az elkövetőnek már az első részcselekmény megvalósítása során pontos elképzelése kell legyen arról, hogy a jövőben hány részcselekményt fog megvalósítani, de a többszöri elkövetés – akár eshetőleges – szándékosság formájában meg kell fogalmazódjon a tudatában.”<sup>29</sup>

<sup>24</sup> BH 1997. 263.

<sup>25</sup> BH 1996. 11. II.

<sup>26</sup> BKv 87.

<sup>27</sup> Belovics Ervin – Nagy Ferenc – Tóth Mihály: Büntetőjog I. Általános Rész. HVGORAC, Budapest, 2014, 347. o.

<sup>28</sup> Györgyi Kálmán – Wiener A. Imre (szerk.): A Büntető Törvénykönyv Magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996, 34. o.

<sup>29</sup> Polt Péter (főszerk. és társszerző): Új Btk. kommentár. 1. kötet. Általános Rész. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 70. o.

Részemről ez utóbbi felfogást tartjuk helyesnek. Ha ugyanis az elkövető eredetileg csak egy bűncselekményt szándékozott elkövetni, majd látva azt, hogy minden különösebb nehézség, illetve a tetten érés veszélye nélkül tudta cselekményét kivitelezni, azt a következő alkalommal ismét realizálja, az egységes elhatározás hiányában folytatólágosság megállapítására nem kerülhet sor. Ilyenkor ugyanis nem az eredeti elhatározás serkenti ismét cselekvésre az elkövetőt, hanem valójában egy, a korábitól teljesen elkülönülő, azóta kialakult indítékon alapuló új elhatározás, amelynek folytán nem részcselekmények láncolata, hanem két (több) önálló bűncselekmény valósul meg. Nem elegendő tehát az egységes elhatározás ún. *minimalista* felfogása, a folytatás lehetőségére vonatkozó elhatározásnak már az első részcselekmény elkövetésekor fenn kell állnia.

Sajnálatos módon a bírói gyakorlat az egységes elhatározás vizsgálata helyett gyakran megelégszik a könnyebben megállapítható objektív ismérvek (mint például a rövid időköz) vizsgálatával, és amennyiben ezek fennforognak, szinte automatikusan megállapítja a folytatólágosságot olyan esetekben is, amikor ennek – éppen az egységes elhatározás hiánya miatt – nem lenne helye. Jól mutatja e helyzetet a Pécsi Ítéltábla egy ítéletének indokolása, amely bevallottan úgy foglal állást, hogy a bírói gyakorlat „az egységes akarat-elhatározást *kiterjesztő módon* értelmezi. Nem szükséges, hogy az elkövető már az első cselekmény megvalósításakor elhatározza annak folytatását, elegendő, ha a különböző részcselekmények elkövetése azonos okra, motívumra vezethető vissza”.<sup>30</sup> Egy korábbi döntés szerint pedig „az egyes részcselekmények közötti kapcsolat a második cselekménnyel képződik”.<sup>31</sup> Öröndetes azonban, hogy a Kúria egy újabb döntésében kimondta, hogy:

*„minden részcselekménynek ugyanazon az elhatározáson kell alapulnia [...] a motiváció hasonlósága egymagában még nem elég a folytatólágosság megállapításához.”*<sup>32</sup>

Az egységes elhatározás a korábban uralkodó jogirodalmi felfogás szerint azt is jelenti, hogy folytatólágos egységbe *csak szándékos* bűncselekmények tartozhatnak.<sup>33</sup> A régi szerzőket szintén megosztotta e kérdés. Pauler Tivadar,<sup>34</sup> Balogh Jenő,<sup>35</sup> Heil Fausztin<sup>36</sup> és Schultheisz Emil<sup>37</sup> egyértelműen elutasították a gondatlan bűncselekmények egymással, illetve szándékos bűncselekményekkel való egységbe foglalhatóságát. Az 1961. évi Btk. Nagykomentárja is úgy foglalt állást, hogy „gondatlan cselekmények vonatkozásában a folytatólágosság egysége fogalmilag kizárt”.<sup>38</sup>

Ezzel szemben a gondatlan cselekmények egymással történő folytatólágos egységbe foglalását Heller Erik,<sup>39</sup> Kocsis Mihály,<sup>40</sup> Hárs László,<sup>41</sup> lehetségesnek tartotta. Kautz Gusztáv, a gondatlan bűncselekményeket folytatólágos egységbe foglalhatónak tekintő szerzők táborát erősítve fejtette ki, hogy „oly folytatólágos cselekvények is, melyekkel

<sup>30</sup> Pécsi Ítéltábla Bf.II.87/2010/6.

<sup>31</sup> FBK 1991.1.

<sup>32</sup> BH 2013. 1.

<sup>33</sup> Így Földvári József: Magyar Büntetőjog. Általános Rész. Osiris, Budapest, 2006, 219. o.

<sup>34</sup> Pauler: i.m. 123. o.

<sup>35</sup> Balogh Jenő: A folytonos és a folytatólágos bűncselekvény tana. Franklin-társulat, Budapest, 1885. 45. o.

<sup>36</sup> Heil Fausztin: Büntetőjogi tanulmányok. Első kötet. Különlenyomat a „Jogállam” II.-IX. évfolyamaiból. Jogállam, Budapest, 1911, 309. o.

<sup>37</sup> Schultheisz Emil: A bűncselekmény tana. Debreceni Tudományegyetemi Nyomda. Debrecen, 1948, 131. o.

<sup>38</sup> Halász Sándor (szerk. és társszerző): A Büntető Törvénykönyv Kommentárja. I. kötet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968, 368. o.

<sup>39</sup> Heller Erik: A magyar büntetőjog tankönyve. Szent István Társulat. Szeged, 1931, 323. o.

<sup>40</sup> Kocsis Mihály: A folytatólágos bűncselekmény. Dunántúli Pécsi Egyetem Könyvkiadó, Pécs, 1939, 195. o.

<sup>41</sup> Hárs László: A bűnhalmazat eljárásjogi vonatkozásai. Universitas Francisco-Josephina. Acta Juridico-Politica 8. Kolozsvár, 1943, 55-56. o.



jogsértő eredmény létesítése nem czéloztatott, a mely azonban vigyázatlanság folytán bekövetkezett, képezhetik egy elhatározás eredményét”.<sup>42</sup>

Nézetem szerint – a bírói gyakorlat álláspontjától eltérően<sup>43</sup> – a gondatlanság által is érintett deliktumokat a folytatólagosság köréből kirekeszteni ab ovo nem lehet. Ennek legszembeötlőbb indoka magából a Btk. 6. § (2) bekezdéséből következik, a folytatólagosság törvényi fogalmában a jogalkotó ugyanis nem követeli meg *kifejezett kritériumként* a szándékosságot. Az olyan általános részi törvényi definíciók esetében, ahol a törvényhozó az adott jogintézmény alkalmazási köréből a gondatlan bűncselekményeket ki kívánta zárni, ott ezt a jogszabály szövegeztetésekor megtette. Erre például szolgálhat a kísérlet definíciója [Btk. 10. § (1) bek.], vagy a Btk. 13. § (3) bekezdésében foglalt társtettség fogalma.

Mindezekre figyelemmel a szándékos elkövetési magatartású ún. *vegyes bűnösséggel* megvalósuló bűncselekmények kapcsán a folytatólagosság aggálytalanul megállapítható. Az eredendően a Kádár-Kálmán szerzőpárostól származó<sup>44</sup> például szolgálhat a jelenleg a Btk. 268. § (5) bekezdésében büntetni rendelt *gondatlan hamis vád* vétsége, amely az elkövetőnek a tényállítás valótlan, illetve a bizonyíték hamis voltában való tévedésétől eltekintve mindenben megegyezik a szándékos hamis vád tényállásával, tehát az elkövetési magatartás ez esetben is szándékos.<sup>45</sup> Szintén vegyes bűnösséggel valósul meg a Btk. 415. § (4) bekezdésében szabályozott, gondatlanságból elkövetett *rossz minőségű termék forgalomba hozatala*. Ezt a bűncselekményt gyakran követik el oly módon, hogy az elkövető tud arról, hogy például az általa értékesített termék feltehetőleg rossz minőségű, mégis könnyelműen bizakodik abban, hogy a termék hibás volta nem okoz majd problémát, ezért azt jó minőségű terméként tünteti fel (luxuria). Úgyszintén úgy is, hogy az elkövető a termék rossz minőségű voltával azért nincs tisztában, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta (negligentia). Ilyenkor az elkövetési magatartás (pl. az értékesítés) szándékosnak minősül, az elkövető gondatlansága kizárólag a termék minősége tekintetében áll fenn. A folytatólagosság további feltételeinek fennforgása esetén annak megállapítása e bűncselekmény tekintetében feltétlenül indokolt, a több ilyen termék értékesítésére, használatba adására, illetve forgalomba hozatalára vonatkozó elhatározás ugyanis sok esetben egységes, az egyes magatartások realizálása tudatos, csak a lehetséges következményekkel kapcsolatos tudati oldal fogyatékos.

## V. Azonos sértett

Az azonos sértett sérelmére történő elkövetés követelménye kapcsán kiemelhető az a tényállástani szempont, hogy a passzív alany és a sértett nem feltétlenül egybevágó kategóriák, a folytatólagosság megállapíthatóságához azonban utóbbinak kell azonosnak lennie. Így pl. csalásnál közömbös, hogy az elkövető hány embert ejtett tévedésbe, a folytatólagosság akkor lesz megállapítható, ha ugyanazon személy szenvedett a több cselekmény révén anyagi károsodást.

<sup>42</sup> Kautz Gusztáv: A magyar büntető jog és eljárás tankönyve különös tekintettel a gyakorlati élet igényeire is. Eggenberger, Pest, 1873, 100. o.

<sup>43</sup> BH 1979. 105., BH 2004. 174. III.

<sup>44</sup> Kádár Miklós – Kálmán György: A büntetőjog általános tanai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966, 617. o.

<sup>45</sup> Viski László szerint elsőként Tokaji mutatott rá arra, hogy – az addig uralkodó felfogással szemben – a gondatlanságból elkövetett hamis vád (az 1961. évi Btk. hatályba lépését megelőzően „hatóság előtti gondatlan rágalmozás”) nem tisztán gondatlan, hanem valójában vegyes bűnösséggel megvalósuló deliktum. Vö. Viski László: Szándékosság és társadalomra veszélyesség. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959, 262. o. Később ugyanígy Tokaji Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984, 238. o.

Az azonos sértett természetes és jogi személy egyaránt lehet. Így a napjainkban érvényesülő gyakorlat szerint folytatólagos lopásért felelt az elhullott szarvas- és baktrófeákat a vadásztársaságtól, annak rendelkezése alatt álló területéről eltulajdonító elkövető.<sup>46</sup> Ugyanígy minősítette a Legfelsőbb Bíróság annak az elkövetőnek a cselekményét, aki a MATAV Rt. által üzemeltetett, a város különböző részein lévő telefonkészülékekből pénzt tulajdonított el.<sup>47</sup>

Kiemelhető, hogy a bírói gyakorlatban érvényesülő felfogás szerint: „*a lopás többrendbelisége a sértettek számához igazodik, függetlenül attól, hogy az elkövető tudata átfogta-e a sértettek kilétét, illetőleg azt, hogy az eltulajdonított dolog hány sértett tulajdonában, illetőleg birtokában van.*”<sup>48</sup>

Ezt az álláspontot tette jelenített meg a BKv 43. számú döntés is, amely szerint: „*a sértett azonossága vagy különbözősége a folytatólagosság törvényi egységének a meghatározása szempontjából az elkövető tudatától merőben független tárgyi ismérv: [...] az elkövető tudatának nem kell átfognia a sértett személyét, azt, hogy egy vagy több [...] személy érdekkörét sértette-e*”.

A bírói gyakorlat ezen álláspontja azonban – miután az elkövető ténybeli tévedését lényegében kirekeszti az ítélkezésből – módfelett problematikus, noha kétségtelenül praktikai indokokat szolgál. Kiemelhető az ítélkezési gyakorlatból, hogy: „*nem egyrendbeli folytatólagosan elkövetett rablást, hanem többrendbeli rablást kell megállapítani, ha az elkövetők ugyanannak a jogi személynek a sérelmére, több postahivatali fiókban úgy követik el a rablási cselekményeket, hogy több természetes személy ellen alkalmaznak erőszakot vagy fenyegetést.*”<sup>49</sup>

Ez a döntés azért vitatható, mert dacára annak, hogy a bíróság a több természetes személy sértettre (passzív alanyra) tekintettel vetette el a folytatólagosság megállapítását, a rendbeliséget végül nem a rablással érintett emberek, hanem a postahivatalok számához igazította, gondolatmenete tehát nem következetes. Erre figyelemmel, a helyes álláspont kialakításához – mint Deák Zoltán írja<sup>50</sup> – először azon előkérdést indokolt megválaszolni, hogy a komplex jogtárgyú rablás vagyoni vagy személyi sértettjét ruházzuk fel a rendbeliséget meghatározó jelentőséggel, majd az így kialakított felfogás következetes érvényesítése indokolt. Amennyiben a rablás rendbeliségét determináló sértettnek a vagyoni jogosultságában megsértett személyt tekintjük, a citált esetben a folytatólagosan elkövetett rablás megállapítása helyeselhető. Ellenkező esetben azonban nem a postahivatalok, hanem a természetes személyek száma szerint kellene a rendbeliséget megállapítani. Részemről – bár a rablás Btk.-beli rendszertani elhelyezése a bűncselekmény vagyon elleni és erőszakos jellegét egyaránt kidomborítja<sup>51</sup> – a közvetlen jogi tárgyként értékelhető tulajdonjogra figyelemmel az előbbi álláspontot tekintem helyesnek. Ha tehát az elkövető – a folytatólagosság további törvényi feltételei egyidejű fennállása mellett – több, ugyanazon jogi személy (bank, posta, stb.) által működtetett intézményben követi el a rablást, ez az egyes esetekben az erőszakot vagy kvalifikált fenyegetést elszenvedő passzív alanyok számára tekintet nélkül folytatólagosan elkövetettként minősülhet.

A magyar büntetőjogban, nem minden bűncselekménynek van akár természetes, akár jogi személy sértettje. Egyes bűncselekmények *sértett nélkül* valósulnak meg. Ezek viszonylatában a folytatólagosság megállapítását semmi sem akadályozza, mindössze arról

<sup>46</sup> BH 2002. 424. Lásd hozzá a 2/2005. BJE-t is.

<sup>47</sup> BH 2001. 457.

<sup>48</sup> BH 1985. 307., lényegében ugyanígy BH 1985. 1. és BH 1981. 482.

<sup>49</sup> BH 1999. 148. II.

<sup>50</sup> Deák Zoltán: A rablás rendbelisége a bírói gyakorlat (görbe) tükrében, 621. o. In Magyar Jog, 2010/10. szám, 618-622. o.

<sup>51</sup> A Btk. XXXV. Fejezete „A vagyon elleni erőszakos bűncselekmények” címet viseli.

van szó, hogy az azonos sértett kritériuma ez esetben tárgytalanná válik. Így a BKv 36. alapján elkövethető folytatólagosan a hamis magánokirat felhasználása (Btk. 345. §), ha az elkövető ugyanazon jogviszonyból származó jog vagy kötelezettség létezésének, stb. bizonyítására egy vagy több magánokiratot használ fel többször.<sup>52</sup> Ha a terhelt egyazon büntetőeljárásban többször jelöl meg valótlan személyi adatot és ez alapján több hamis okirat kerül kiállításra: az ún. intellektuális közokirat-hamisítás [Btk. 342. § (1) bekezdés c) pont] folytatólagosan elkövettként minősül.<sup>53</sup> A 4/2004. BJE alapján ugyancsak folytatólagosan elkövettként minősül az orgazdaság, függetlenül attól, hogy annak elkövetője hány személytől szerezte meg a bűncselekményből származó dolgokat, továbbá attól is, hogy az alapcselekményeket hány személy sérelmére követték el.<sup>54</sup> Hasonlóan elkövethető folytatólagosan a garázdaság, például abban az esetben, ha az elkövető különböző helyszíneken, egész éjjel randalírozik, tör-zúz, stb.<sup>55</sup> Ugyanez vonatkozik a bírói gyakorlat szerint az embercsempészésre (Btk. 353. §),<sup>56</sup> a bűnpártolásra (Btk. 282. §)<sup>57</sup> és a szeméremsértésre (Btk. 205. §).<sup>58</sup>

## VI. Rövid időköz

A folytatólagos bűncselekmény részselekményeit rövid időközönként kell elkövetni. E feltétel az egységbe tartozó egyes részselekményeket az *idő síkján* köti össze. Minél rövidebb idő telik el ugyanis két elkövetés között, azok annál inkább tarthatnak igényt az egységkénti értékelést. Lényege röviden akként foglalható össze – mint Földvári írja – a folytatólagos bűncselekmény az időbeli viszonyt illetően a természetes egység és a homogén anyagi halmazat között helyezkedik el.<sup>59</sup> Roxin példája szerint „ha az elkövető tíz éves házassága alatt feleségét három különböző évben, összesen háromszor megveri, folytatólagosság megállapításának nem lehet helye. Más a helyzet, ha erre három egymást követő napon kerül sor”.<sup>60</sup>

A rövid időköz pontos tartamáról a törvény nem rendelkezik, a bíróságnak mindig a történeti tényállás alapulvételével kell eldöntenie, hogy fennforog-e a nevezett ismérv. Az 1961. évi Btk. Kommentárja szerint „nemcsak napok és hetek, de esetleg egy-két hónap is eltelhet” az egyes részselekmények között a folytatólagosság megállapíthatóságához.<sup>61</sup> Ezt az időkorlátot vette át azután az 1978. évi Btk. Indokolása is, hozzátéve, hogy „kizárja a folytatólagosságot az a hosszabb időmúlás, amelynek folytán a cselekmények olyan élesen elkülönülnek egymástól, hogy már az egységes akarat-elhatározás sem ismerhető fel”.<sup>62</sup> A rövid időköz ebben a megfogalmazásban tehát a folytatólagos bűncselekmény szubjektív feltételének, az egységes elhatározás megállapíthatóságához szolgál segítségül. Túl rövid időköz esetén, amikor a részselekmények között például alig félóra telik el, a többszöri

<sup>52</sup> Ugyanígy BH 1981. 390., BH 1982. 358., BH 1989. 53. A közokirat felhasználásával elkövetett közokirat-hamisítás kapcsán BH 1986. 449., BH 1997. 377., BH 2003. 484.

<sup>53</sup> BH 2005. 92.

<sup>54</sup> A régebbi bírói gyakorlatban már így BJD 7181., később ugyanígy BH 1985. 12., BH 1986. 362., FBK 1993. 1., BH 1993. 206.

<sup>55</sup> BJD 5866.

<sup>56</sup> BH 2008. 319.

<sup>57</sup> BH 2003. 9.

<sup>58</sup> BH 1996. 514.

<sup>59</sup> Földvári 2006: i.m. 219. o.

<sup>60</sup> Roxin: i.m. 872. o.

<sup>61</sup> Halász: i.m. 369-370. o.

<sup>62</sup> A gyakorlatban hasonlóan BH 1983. 107.

elkövetés ellenére természetes egység létesül.<sup>63</sup> Ha azonban túl hosszú idő telt el két elkövetés között, halmazat jön létre.

Egy eseti döntésében a Legfelsőbb Bíróság explicite is úgy foglalt állást, hogy adott bűncselekmény kapcsán „helye lehet a cselekmények folytatólagos egységbe foglalásának, ha az egyes részecselekmények között eltelt idő nem olyan hosszú, hogy ennek folytán az egységes akaratelhatározásra már nem vonható következtetés”.<sup>64</sup> Legújabbán pedig a Kúria rögzítette, hogy „a folytatólagosság feltételei sorában szereplő egységes akaratelhatározás és a rövid időköz között szoros az összefüggés. Minél hosszabb ugyanis az egyes részecselekmények között eltelt idő, annál valószínűbb az egységes akaratelhatározás hiánya.”<sup>65</sup>

A Legfelsőbb Bíróság korábbi gyakorlata – a régi Btk.-commentárban és a Btk. Indokolásában írtaknak megfelelően – az 1970-es években, egy esetben már a két cselekmény között eltelt négy hónapos időköz is túl hosszúnak értékelte, ezért anyagi halmazatot állapított meg az elkövető terhére.<sup>66</sup> Súlyos testi sértés viszonylatában pedig már a három hónapot sem találta megfelelőnek a folytatólagosság megállapíthatóságához.<sup>67</sup> Orgazdaságnál a négy-öt hónapot minősítette a legfőbb bírói fórum túl hosszú időnek.<sup>68</sup> Bűncselekmény-fajtától függetlenül, egybehangzóan mellőzte a folytatólagosság megállapítását tíz hónapos vagy azt meghaladó időköz esetén a Fővárosi Bíróság,<sup>69</sup> a Fővárosi Ítéletábla,<sup>70</sup> és mind korábban,<sup>71</sup> mind a legutóbbi időben a Legfelsőbb Bíróság is.<sup>72</sup> A Legfőbb Ügyészség Kiemelt Ügyek Főosztálya pedig a kérdés kapcsán úgy foglalt állást, hogy abban az esetben, ha az eljáró bíróság egy évhez közeli időtartam kapcsán állapítja meg a folytatólagosságot, az ügyésznek a határozat ellen fellebbezést kell bejelentenie.<sup>73</sup> Megemlítendő, hogy legújabbán Polt Péter álláspontja szerint a rövid időköz „kivételesen egy évet jelenthet”.<sup>74</sup> Ezzel szemben a Kúria egy friss ítéletében azért mellőzte a folytatólagosság megállapítását, mert az „egy éves időtartam a közfelfogás szerint sem tekinthető rövidnek”.<sup>75</sup>

## VII. Többszöri elkövetés

A többszöri elkövetés objektív ismérv, legalább két, egymással összefüggő cselekmény elkövetését tételez fel. Hiányában a folytatólagos bűncselekmény befejezett alakzatának megállapítására semmilyen esetben nem kerülhet sor, és mint láttuk, a folytatólagosság kísérlete is csak kivételesen, a további részecselekmények elkövetésére vonatkozó elhatározás bizonyítottsága esetén hívható fel az elkövető terhére. A részecselekmények lehetséges száma kapcsán helyes Polt azon álláspontja, amely szerint azoknak „felső határa elvileg nincs”.<sup>76</sup>

---

<sup>63</sup> Pl. BH 1984. 338.

<sup>64</sup> BH 1976. 437.

<sup>65</sup> BH 2013. 1.

<sup>66</sup> BH 1976. 437.

<sup>67</sup> BH 1988. 169.

<sup>68</sup> BH 1993. 206.

<sup>69</sup> Fővárosi Bíróság 14.B.1103/2009/16.

<sup>70</sup> Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.70/2010/8.

<sup>71</sup> BH 1978. 59. A bíróság egyébként már ekkor közvetlen következtetést vont le az eltelt időköz hossza és az egységes elhatározás hiánya között.

<sup>72</sup> Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.726/2010/5.

<sup>73</sup> Legfőbb Ügyészség Kiemelt Ügyek Főosztálya KF.4371/2009/6-I. sz. iránymutatás

<sup>74</sup> Polt: i.m. 72. o.

<sup>75</sup> BH 2013. 1.

<sup>76</sup> Polt: i.m. 72. o.

### VIII. Elévülés, büntetéskiszabás

Végül szükséges kiemelni, hogy a bírói gyakorlat a folytatólagos bűncselekmény elévülésének egységességét vallja, tehát az egyes részselekmények büntethetőségének önálló elévülése kizárt.<sup>77</sup> A büntetéskiszabás körében pedig a folytatólagos elkövetés súlyosító körülményt képez, amelynek annál nagyobb a nyomatéka, minél több részselekmény valósul meg.<sup>78</sup>

### IX. Nemzetközi kitekintés

Rövid nemzetközi kitekintésként utalok arra, hogy a külföldi kódexek keretében változatos megoldásokkal lehet találkozni a folytatólagos bűncselekmény szabályozottsága és ismérvei kapcsán. Számos ország büntetőtvénye – miután a halmazat kérdéskörét nem bűncselekménytani, hanem büntetéskiszabási kérdésnek tekinti – sem külön bűnhalmazat-definíciót, sem pedig a folytatólagosság törvényi meghatározását sem tartalmazza. Kifejezetten ismeri ugyanakkor a folytatólagos bűncselekményt a 2009. évi, 2014-ben hatályba lépett román *Btk.* 35. cikkének (1) bekezdése, amelynek értelmében „[f]olytatólagos bűncselekmény akkor áll fenn, amikor egy személy ugyanolyan bűncselekményt megvalósító cselekvést vagy mulasztást különböző időközönként, egységes elhatározással, azonos személy sérelmére követ el”.<sup>79</sup>

A 2005. évi, többször módosított szerb *Btk.* 61. §-a ennél lényegesen részletesebben szabályozza a jogintézményt. Az említett törvényhely (1) bekezdésében írt definíció szerint „[a] folytatólagos bűncselekmény azonos elkövető által huzamosabb időn át, összefüggően elkövetett több azonos vagy azonos jellegű bűncselekmény, melyek az alábbi körülmények közül legalább kettőnek a megléte miatt egy egészet képeznek: a sértett azonossága, a bűncselekmény tárgyának azonossága, azonos helyzet vagy azonos huzamosabb viszony kihasználása, a bűncselekmény elkövetési helyének vagy térségének egysége vagy az elkövető egységes szándéka”. A további bekezdések a folytatólagos bűncselekmény részletkérdései kapcsán szolgálnak szempontokkal.

Végül a német *büntetőjogban* a folytatólagos bűncselekmény kapcsán érdemes utalni arra, hogy a német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság Büntető Nagytanácsának 1994. május 3. napján meghozott döntése (BGHSt 40, 138 ff.) a német joggyakorlatból a náluk addig szokásjogi úton érvényesült folytatólagosság intézményét lényegében kiiktatta.<sup>80</sup> Ez a megoldás azonban hazai büntetőjogunkban nem támogatható. A folytatólagosság intézményének fenntartását – ha nem is ezzel az elnevezéssel és mai tartalmával – a sorozatos elkövetések kapcsán jelentkező bizonyítási nehézségek, pergazdaságossági szempontok, illetve nem egy esetben a felelősségenyhítés eszméje egyaránt megköveteli.

<sup>77</sup> BKv 31., részletesen lásd a büntethetőség elévüléséről szóló fejezetben.

<sup>78</sup> BKv 56. III. 6.

<sup>79</sup> A fordítás forrása a román *Btk.* közelmúltban megjelent magyar nyelvű változata. Lásd Román Büntető Törvénykönyv, Forum Iuris, Kolozsvár, 2017. A vonatkozó törvényhelyet fordította Mohácsak Magdolna. A folytatólagos bűncselekmény fogalmának fordításához fűzött lábjegyzet szerint a 368/2017 AB határozat (566/2017 Hivatalos Közlöny) a *Btk.* 35. § (1) bekezdésében foglalt „azonos sértett sérelmére” kifejezést alkotmányellenesnek minősítette.

<sup>80</sup> Roxin: i.m. 872-878. o., Frister, Helmut: Strafrecht Allgemeiner Teil. C.H. Beck, München, 2008, 427. o., Kühl, Kristian: Strafrecht Allgemeiner Teil. Franz Vahlen, München, 2008, 779. o.

## X. De lege ferenda

Mérsékelt *de lege ferenda* javaslatnak tekinthető a szabálysértéseknek bevonása a *folytatólagosság keretébe*, melyet mindenképpen kívánatosnak tartanék, például a folytatólagos bűncselekmény törvényi fogalmában az „ugyanolyan bűncselekmény vagy szabálysértést”, vagy egyszerűen az „ugyanolyan cselekmény” kitétel szerepeltetésével.

A szabálysértések folytatólagosságának kizártságával és az érték-egybefoglalással kapcsolatos problémák kiküszöbölése érdekében végül a *szabálysértési joganyagnak a büntetőjogba történő integrálása* javasolható, lényegében a bűncselekmények súly szerinti felosztása körében, a *trichotómia* ismételt bevezetése révén.<sup>81</sup> Ezzel együtt természetesen a szabálysértés–vétség–büntett kategóriáinak egyazon jogterületen belüli egymás mellett élésének összhangját is szükséges megteremteni, elsősorban a *vétség kategóriájának (felfelé történő) kiszélesítésével*.<sup>82</sup>

Lényegesen radikálisabbnak ható, azonban megfelelően átgondolt törvényi kidolgozás esetén a joggyakorlat számára egyszerűbb és jóval áttekinthetőbb megoldás lenne, ha az *alapvetően a sorozatos, nagyszámú elkövetések értékelésére „kitalált” törvényi egységi kategóriákat a jogalkotó egy közös (fő)fogalom alatt újrakodifikálná*. Ily módon a gyakorlatnak nem kellene bajlódnia a folytatólagosság, az üzletszerűség, az érték-egybefoglalás vagy a rendszeresség egymás mellett éléséből fakadó anomáliákkal, hanem például ugyanolyan (vagy hasonló) bűncselekmény (vagy szabálysértés) többszöri elkövetése esetén egyszerűen annyit kellene megállapítania, hogy a cselekmény *ismételten elkövetett*.

Az új, egységesített törvényi egységi formához („*ismételtség*”) az alapesetre irányadónál *magasabb büntetési tételt* kellene hozzárendelni, hatókörét pedig célszerű lenne a bűnhalmazathoz hasonlóan meghúzni annyiban, hogy csak az *egy eljárásban elbírált* cselekmények képezhetnék a törvényi egység részét. Ez a megoldás eljárásjogi szempontból az ügyek egyesítésének kötelezettségét és a nem alaptalanul bírált *res iudicata* hatás problematikáját is kiküszöbölhetné.<sup>83</sup> Mindennek egyébként – figyelembe véve azt is, hogy a gyakorlat az egyszerűbb és időszerű büntetőeljárás eszméjének égisze alatt mind a folytatólagosság, mind az üzletszerűség törvényi ismérveit bevallottan objektivista alapon, messze kitágítóan értelmezi – sokkal őszintébb és kiszámíthatóbb jogalkalmazás lehetne a hozadéka.

---

<sup>81</sup> Ehhez lásd Ambrus István: A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése – büntetőjogászai szemmel, 35. o. In *Közjogi Szemle*, 2014/4. szám, 30-37. o.

<sup>82</sup> Így Mészáros Ádám: Észrevételek a Büntető törvénykönyvről szóló Előterjesztés egyes rendelkezéseire. In *De iurisprudencia et iure publico*, 2012/1-2. szám, 6-7. o. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-1-03.pdf> (2018. október 20.)

<sup>83</sup> E problémákhoz lásd Gál Attila: Az üzletszerűen elkövetett vagyoni elleni bűncselekmények törvényi egysége és az ebből adódó eljárási problémák. *Magyar Jog* 1980/11. szám, 983-996. o.

**A joghallgatók jogismerete egy empirikus vizsgálat alapján<sup>2</sup>**

2017-ben és 2018-ban kvantitatív jogszociológiai vizsgálatot végeztünk a magyarországi jogászképző intézmények bevonásával, melynek keretében nyolc képzőhely 1150 hallgatója válaszolt a kérdőívünkre. A vizsgálat célcsoportjai az első és a negyedéves joghallgatók voltak, az 1150 főből 679 elsőéves és 379 negyedéves hallgató válaszolt kérdéseinkre.<sup>3</sup> A joghallgatók lekérdezésekor a csoportos önkitöltős kérdőív formát választottuk, így a hallgatók egy, a kérdőívet jól ismerő koordinátor segítségével kérhették mindkét esetben, ha értelmezési problémával találták szemben magukat. A kérdőív 46 zárt, valamint 13 nyitott kérdést tartalmazott. A válaszadás önkéntesen, név nélkül történt. A minta kiválasztása véletlenszerűen történt az első és a negyedéves joghallgatók körében. A kérdőív követéses vizsgálatra alkalmas kérdéseket tartalmazott, így lehetőségünk nyílik a közeljövőben ismételt lekérdezni ugyanezen hallgatókat, megismerve az esetleges attitűdváltozásokat. Tervezett kutatásunk célja az volt, hogy átfogó ismereteket nyerjünk a hazai joghallgató társadalomról. Célunk a joghallgatók (mindenekelőtt közjogi) jogismeretének, attitűdjeinek, motivációinak és az Alaptörvényben megjelenő értékekre vonatkozó preferenciáinak feltárása volt. Ugyancsak céljaink között szerepelt, hogy a magyar jogászképzés hatékonyságára vonatkozó ismeretekhez jussunk, mely mind az Állam- és Jogtudományi karok, mind a jogalkotó számára hasznosítható ismereteket nyújthatnak.

Vizsgálatunkat részben az általunk 1996 decemberében Szegeden a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, valamint 1997 nyarán a németországi göttingen-i egyetemen joghallgatók körében végzett összehasonlító jogszociológiai felmérésre alapoztuk. E korábbi vizsgálat során a hallgatók attitűdjeit, motivációit, elhivatottságát elemeztük a jogász pályával kapcsolatosan. A kutatás azonban nem pusztán e korábbi vizsgálat megismétlésére szorítkozott, hanem a vizsgálati keretek jelentős kibővítésével egy jóval átfogóbb, nagy mintán elvégzett kutatásra tett kísérletet.

Jelen tanulmány a hallgatók jogismeretét vizsgáló kérdésekre adott válaszok összegző bemutatására, elemzésére vállalkozik. A kérdőív tervezésekor a kutatócsoport arra a döntésre jutott, hogy mindenekelőtt a hallgatók Alaptörvénnyel kapcsolatos ismereteit elemzi. Döntésünket mindenekelőtt az indokolta, hogy a kutatási célok között a hallgatók preferenciáinak, az Alaptörvényben megjelenő értékekkel kapcsolatos véleményének feltárása szerepelt. Az is indokolta döntésünket, hogy az elsőéves hallgatóknak dogmatikai ismeretek hiányában az elmúlt években nagy médián felületen vitatott Alaptörvényről lehetnek talán ismereteik, melyek a felsőbb éves hallgatók ismereteivel jól összehasonlíthatók. Logikusnak tűnt továbbá, hogy egy minden képzőhelyen kötelező tárgy keretében oktatott stúdium alapját képező forrásból induljunk ki a kérdőív összeállításánál.

Három, a kérdőívben szereplő kérdés értékelését – az utólag felszínre kerülő módszertani problémák miatt – kénytelenek voltunk kihagyni elemzésünkéből. A hallgatói válaszokból egyértelműen kiderült, hogy félreértésre okot adó módon tettük fel kérdéseinket. Jóllehet alkotmányjogászok, szociológusok, továbbá hallgatói próbakitöltők ellenőrizték a

---

<sup>1</sup> Badó Attila, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Összehasonlító Jogi Intézet, Intézetvezető egyetemi tanár; Lőrinczi János, Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Szociológia Tanszék, Címzetes egyetemi docens; Patyi Zsófia, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Összehasonlító Jogi Intézet, Tudományos segédmunkatárs.

<sup>2</sup> A tanulmányt megalapozó kutatás az Igazságügyi Minisztérium támogatásával valósult meg.

<sup>3</sup> 92 fő nem adta meg az évfolyamát, ami nem meglepő, hiszen a kreditrendszer miatt az évfolyamok közötti határok elmosódtak.

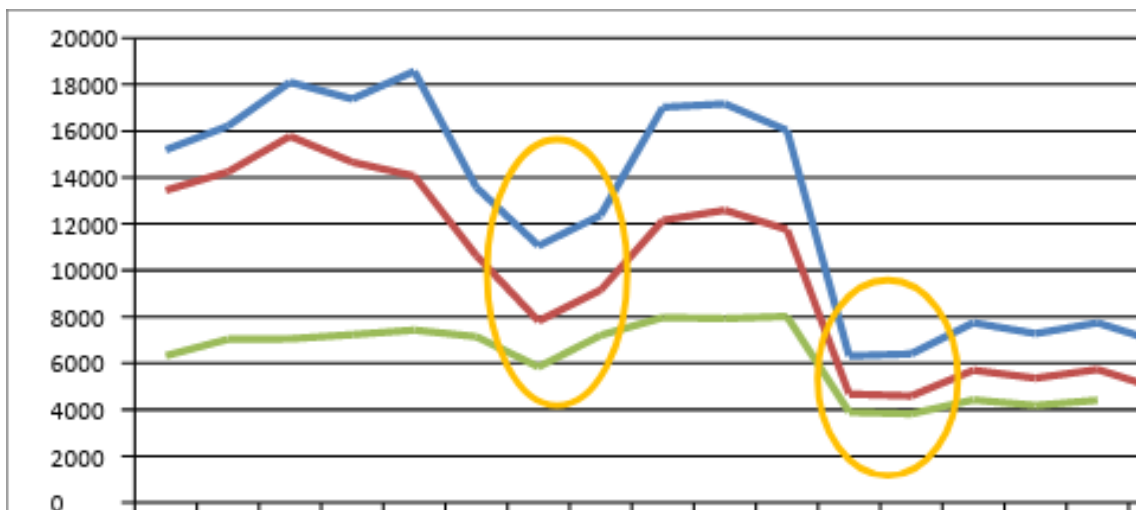
kérdéseket, és egy workshop keretében került véglegesítésre a kérdőív, a hiba természetesen a kutatócsoportot terheli.

A kutatási eredmények ismertetése előtt érdemes röviden bemutatni azokat a folyamatokat, melyek az elmúlt évtizedben a jogászképzésben alapvető változást okoztak.

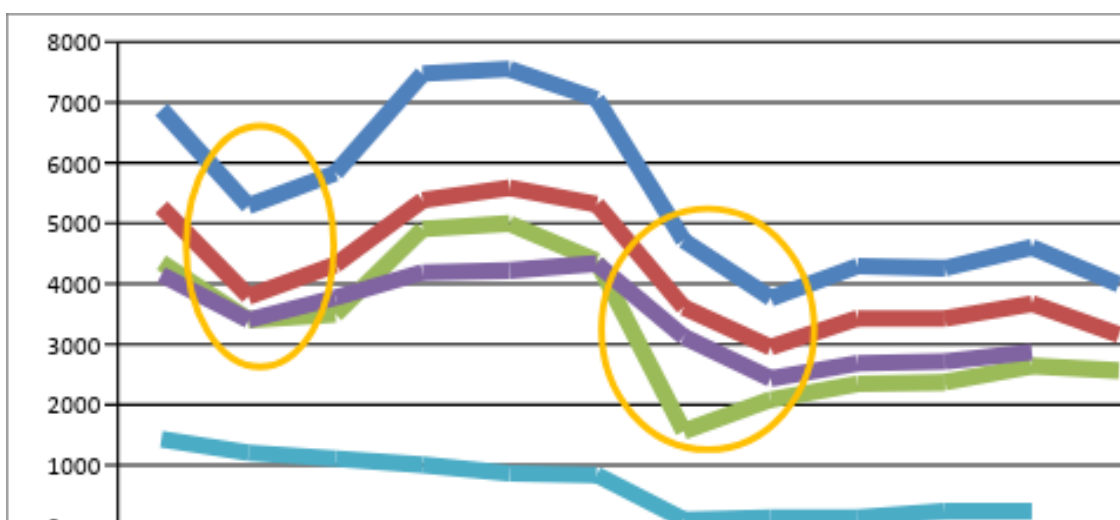
### *A jogászképzés háttérfolyamatai*

Az elérhető longitudinális felvételi adatok<sup>4</sup> világosan mutatják a jogászképzés területén az utóbbi évtizedben tapasztalható jelentős változásokat. Két töréspontot figyelhetünk meg: az első a bolognai rendszernek a magyar felsőoktatásba történő bevezetését követően volt megfigyelhető, a második pedig 2012-ben. Utóbbit közvetlenül az a kormányzati döntés idézte elő, mely minimalizálta (lényegében megszüntette) az államilag finanszírozott helyeket a jogászképzésben. Az alábbi két grafikon szemléletesen mutatja ezeket a töréspontokat.

1. sz. grafikon A jogi képzési területre jelentkezők és felvettek országosan 2001 – 2017



2. sz. grafikon A jogász szakra jelentkezők és felvettek országosan 2006 – 2017



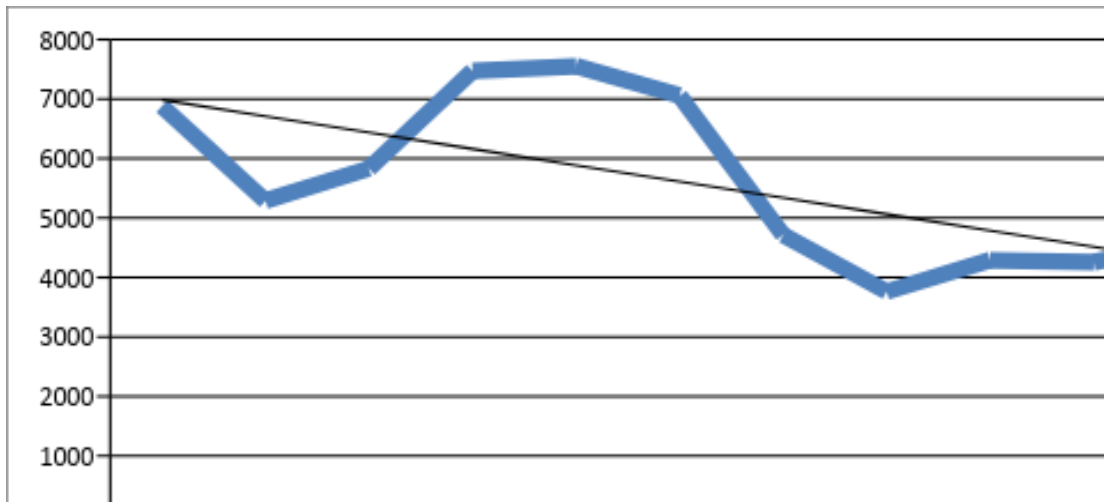
<sup>4</sup> Lásd [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu)



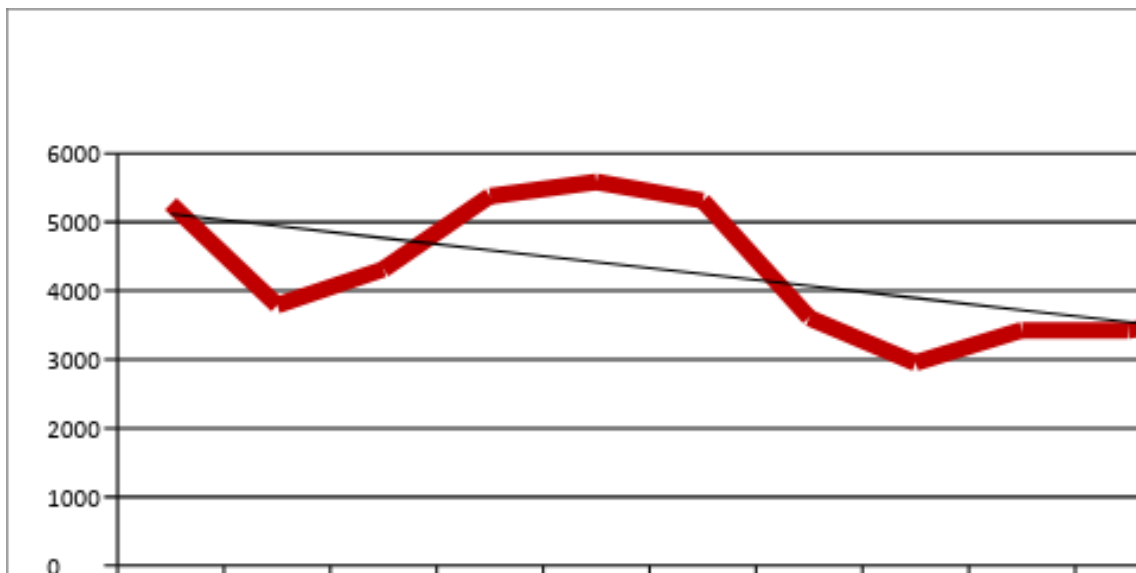
Azt is látni lehet ugyanakkor, hogy a „sokkhatás” után a jogi képzés iránti érdeklődés ismét mérsékelten emelkedni kezdett, a 2017-es év azonban megtörte ezt a tendenciát. Ez a csökkenés azonban nem csupán a jogi képzést, hanem a felsőoktatás egészét érinti. (Az előző évhez képest mintegy öt százalékkal kevesebben jelentkeztek a felsőoktatásba).

Ha a 2. grafikonon látható folyamatokat külön-külön ábrázoljuk, mindegyik trendvonala a csökkenés felé mutat, leghatározottabban (legmeredekebben) az államilag finanszírozott helyre felvettek esetében (lásd 7.sz. grafikon).

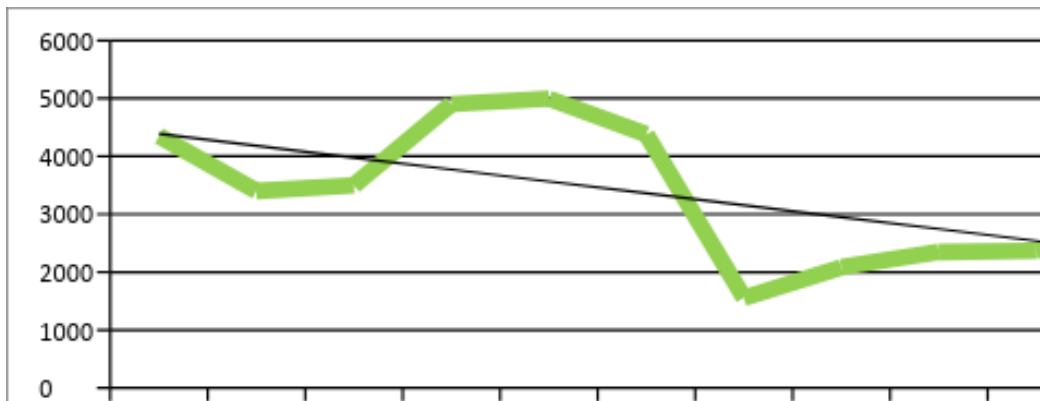
3. sz. grafikon Jogász szakra jelentkezők összesen országosan, trendvonallal 2006 – 2017



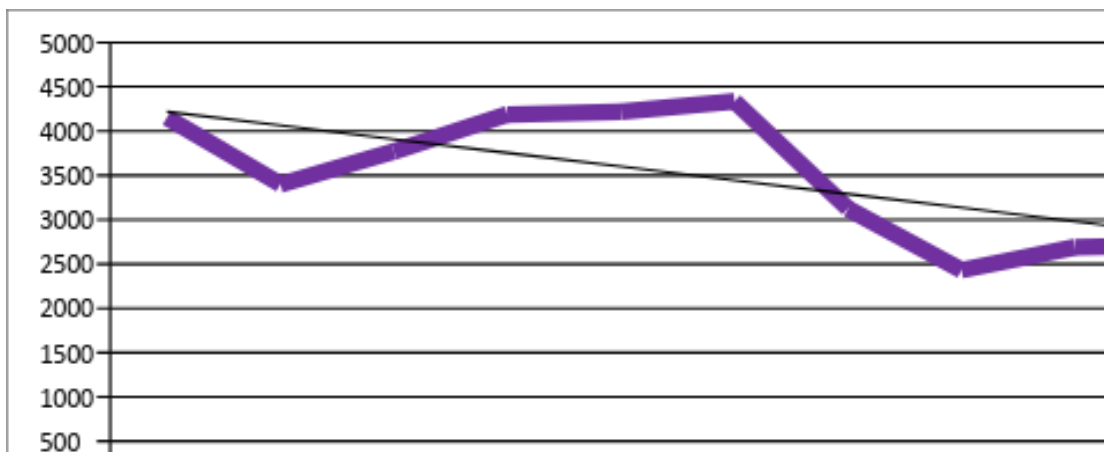
4. sz. grafikon Jogász szakra első helyen jelentkezők összesen országosan, trendvonallal 2006 – 2017



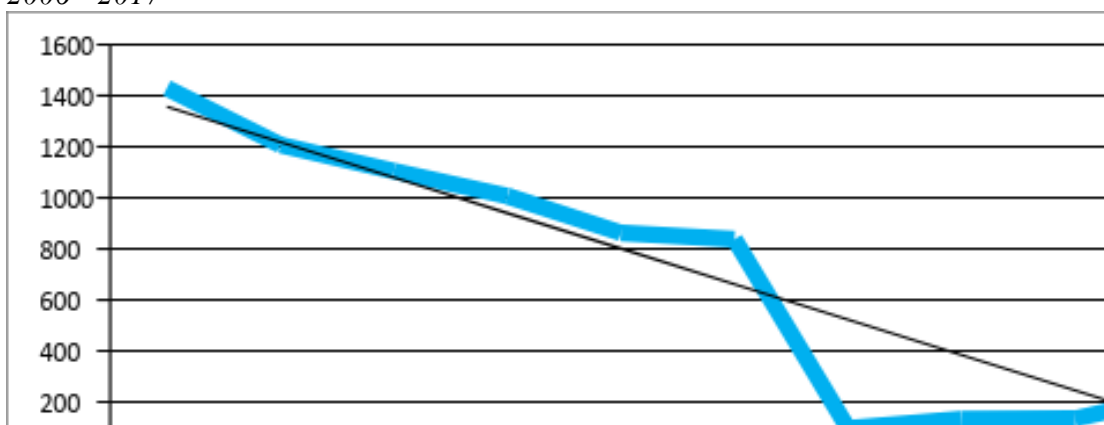
5. sz. grafikon Jogász szakra államilag finanszírozott helyre jelentkezők összesen országosan, trendvonalal 2006 – 2017



6. sz. grafikon Jogász szakra felvettek összesen országosan, trendvonalal 2006 – 2017

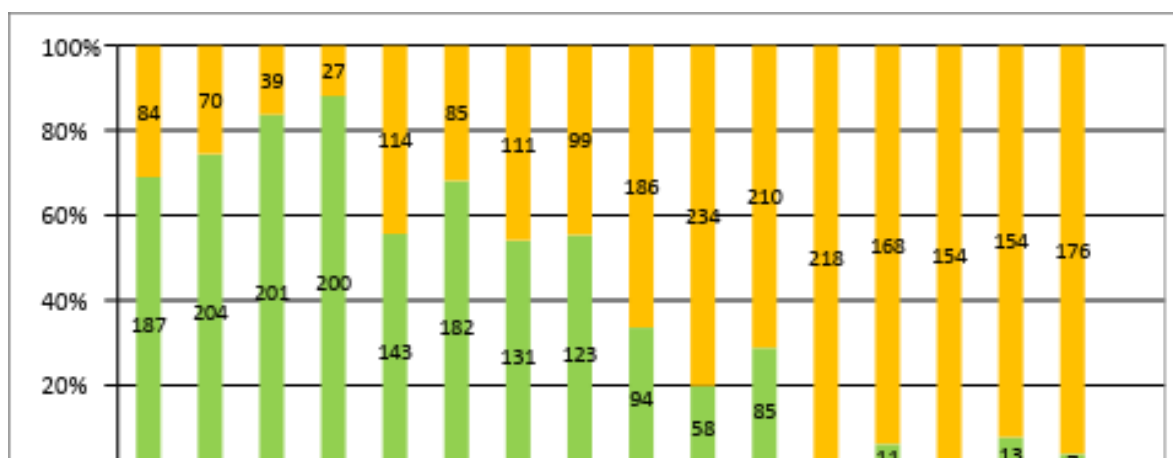


7. sz. grafikon Jogász szakra államilag finanszírozott helyre felvettek országosan, trendvonalal 2006 - 2017



Ez például 2016-ban azt jelentette Szegeden, hogy az első helyen a nappalis államilag finanszírozott helyre pályázó 125 jelentkező közül mindössze 7 fő (5,6 %) nyert felvételt. Ők így a 183 nappalis hallgatónak mindössze alig négy százalékát tették ki. Tehát a nappalis joghallgatók csaknem mindegyike (96 %-a) fizetni kényszerül a képzésért.

8. sz. grafikon Az államilag finanszírozott és a költségtérítéses joghallgatók arány az SZTE ÁJTK-n 2006 – 2017



Azt előre lehetett látni, hogy a kormányzati döntés következményeként meg fog változni a képzés rekrutációs bázisa, és egyértelműen növelni fogja a képzés finanszírozását kedvező anyagi helyzeténél fogva biztosítani képes családokból érkezők arányát. Ez természetesen nem jelenti automatikusan azt, hogy a képzés finanszírozását vállalni tudók mindannyian jómódúak, és viszonylag kedvező társadalmi státuszúak lennének, hiszen „erőn felüli” családi áldozatvállalással, diákmunkával vagy diákhitellel is biztosíthatók egy motivált hallgató tanulmányi költségei. Ugyanakkor azt is sejteni lehetett, hogy a jogi karokra felvételizők nagy átlagában alacsonyabb pontszámokkal kerülnek be a korábban elit jellegűnek tekinthető szakra. Hipotézisünk az volt, hogy mindez a jogismeretre is hatást gyakorol, és kutatásunk alacsony jogismereti szintet igazol.

A továbbiakban a kérdőív egyes kérdéseivel kapcsolatos eredményeket mutatjuk be, majd tanulmányunk végén az összesített eredményeket, és részleges következtetéseinket közöljük. (Részletes elemzésre a teljes kutatást bemutató kötetben kerül sor.)

*Rögzíti-e az Alaptörvény az alábbiakat?*

Azt kérdeztük a hallgatóktól, hogy véleményük szerint az Alaptörvény rögzíti-e az alábbiakat:

- 1.[az emberi méltóság védelmét]
- 2.[hogy a házasság férfi és nő közötti, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösség]
- 3.[hogy tényleges életfogytig tartó büntetés is kiszabható]
- 4.[hogy Magyarország államformája köztársaság]
- 5.[hogy mai szabadságunk az 1956-os forradalomból sarjadt ki]
- 6.[hogy különleges jogrend esetén felfüggeszthetők az alkotmány egyes rendelkezései]
- 7.[hogy Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatást mindenkinek biztosítsa]
- 8.[hogy minden állampolgár köteles a haza védelmére]
- 9.[az azonos neműek házassághoz való jogának biztosítását]
- 10.[a kereszténységet, mint államvallást]
- 11.[a hűséget, hitet és szeretetet, mint értéket]
- 12.[hogy tilos a genetikailag módosított növények mezőgazdasági termesztése]
- 13.[hogy a gyermek köteles a szülőjét eltartani annak rászorultsága esetén]
- 14.[hogy a bevett egyházakról az Országgyűlés dönt]

15.[hogya államilag finanszírozott egyetemi tanulmányok után évekig itthon kell dolgozni]

16.[a halálbüntetés tilalmát]

17.[a magzat jogalanyiságát]

A felsorolt 17 állításból 11 esetben az „igen”, míg 6 esetben a „nem” volt a helyes válasz. A válaszokat ebben az értelemben helyes válaszokká kódoltuk, így ebben a kérdéscsoportban maximum 17 pontot lehetett elérni. A válaszolók közül elért legkevesebb pontszám 3, a legtöbb pedig 16 pont volt, az átlagpontszám pedig 10,95 pont, ami a teljes minta esetében 64,38%-os teljesítményt jelent.

*1. sz. táblázat Rögzíti-e az alaptörvény az alábbiakat? (17 pontból elért átlagpontszámok)*

Helyes válaszok	Elem szám	Minimu m pontszá m	Maximum pontszám	Átlag	Átlag teljesítmény (%)
Véleményed szerint az Alaptörvény rögzíti-e?	1027	3,00	16,00	10,9455	64,38

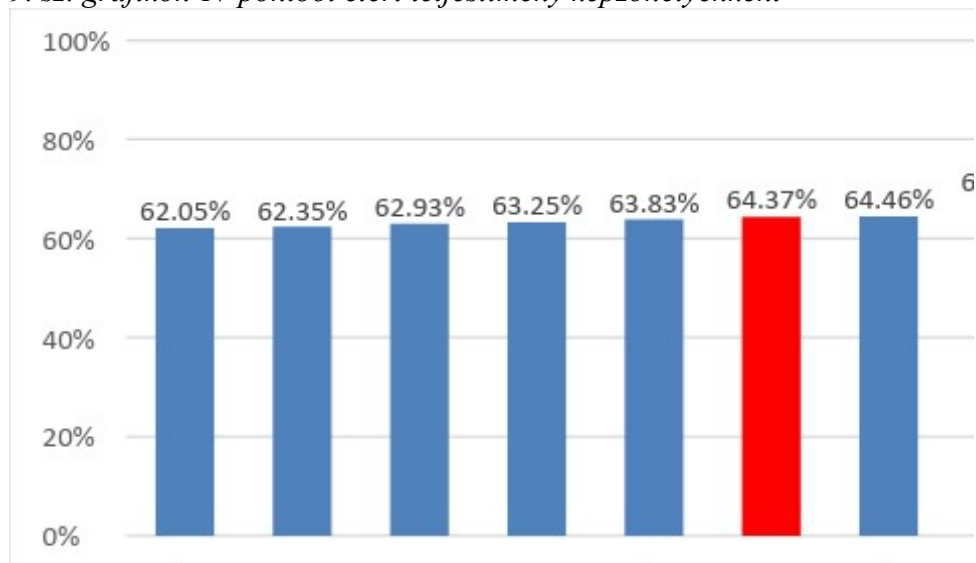
Képzőhelyek szerint nincsenek drámai különbségek a tudásteljesítményben. Minden képzőhely az átlagtól néhány tized ponttal átlag alatt vagy felett teljesített.

*2. sz. táblázat 17 pontból elért átlagpontszám képzőhelyenként*

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	17 pontból elért átlagpontszám
Debrecen	10,7525
ELTE	11,5455
Károli	10,9589
Miskolc	10,6000
Pázmány	10,8507
Pécs	10,6977
Győr	11,7922
Szeged	10,5490
Total	10,9430

Az elért és az elérhető pontszámokból kiszámított tudásteljesítmények is azt mutatják, hogy a 64,37%-os átlagos teljesítménytől a legalacsonyabb teljesítményű képzőhely kb. 2%-kal, a legmagasabb pedig kb. 5%-kal tér el, ami azt jelenti, hogy szinte „hibahatáron” belüliek a képzőhelyek közötti különbségek.

9. sz. grafikon 17 pontból elért teljesítmény képzőhelyenként



A képzőhelyek közötti különbségek mellett arra is kíváncsiak voltunk, hogy az egyetemi oktatás gyakorol-e hatást - és ha igen milyen mértékben - a hallgatók tudására. Konkrétan arra, hogy az elsőévesek, akik még nem tanultak az Alaptörvényről, sőt még szinte alig tanultak jogi tantárgyakat, gyengébb teljesítményt nyújtanak-e, mint a negyedévesek. Az évfolyamok szerinti összehasonlítás tehát azt a célt szolgálja, hogy képet kapjunk arról, hogy az egyes területeken mennyire volt hatékony a hallgatók ismeretszerzése, illetve milyen mértékű az ismeretek felejtése. Alaphipotézisünk az volt, hogy ezekben a jogi, Alaptörvénnyel kapcsolatos ismeretekben a negyedévesek rendre jobb teljesítményt fognak nyújtani az elsőéveseknél, hiszen akkor is többet kell tudniuk az elsőéveseknél, ha a felejtést is beszámítjuk a negyedévesek oldalán. A következő táblázat képzőhelyenként és évfolyamok szerint mutatja az elért pontátlagokat, illetve teljesítményeket.

3. sz. táblázat 17 pontból elért átlagpontszám és teljesítmény képzőhelyenként

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	17 pontból elért átlagpontszám és teljesítmény			
	elsőéves		negyedéves	
	pontszám	teljesítmény	pontszám	teljesítmény
Debrecen	10,62	62,44%	11,00	64,71%
ELTE	11,46	67,39%	11,80	69,41%
Károli	10,82	63,64%	11,09	65,24%
Miskolc	10,11	59,48%	10,84	63,76%
Pázmány	10,60	62,37%	10,99	64,65%
Pécs	10,21	60,04%	11,48	67,56%
Győr	11,43	67,25%	12,13	71,32%
Szeged	10,12	59,52%	11,84	69,65%
Minta átlag:	10,67	62,74%	11,38	66,91%

A teljes mintában az elsőévesek átlagpontszáma 10,67 pont, átlagteljesítményük pedig 62,4%, míg a negyedéveseknél az átlagpontszám 11,38 pont, az átlagteljesítményük pedig 66,91%. A negyedévesek tehát 0,71 ponttal értek el többet az elsőéveseknél, ami a

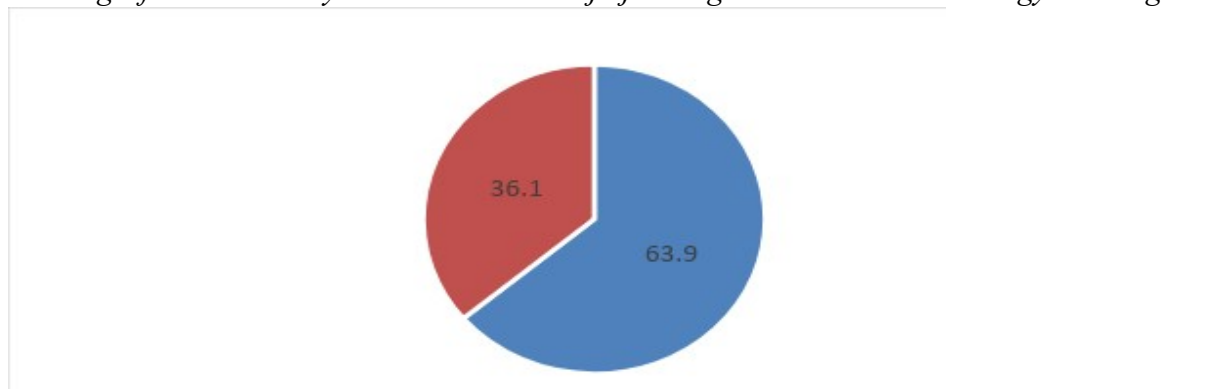
teljesítményükben 4,17%-os többletet jelent. Ez a különbség kevesebb annál, mint amit vártunk nullhipotézisünk megfogalmazásakor. Az elsőévesek teljesítménye jónak tekinthető, azonban a negyedéveseké ezzel a 4% körüli többlettel alacsonynak mutatkozik.

*Véleményed szerint ki választja jelenleg a .....*

*Véleményed szerint ki választja jelenleg a miniszterelnököt Magyarországon?*

A miniszterelnök választásával kapcsolatosan csupán a válaszolók 36,1%-a adott helyes választ. A legtöbben (41,2%) úgy tudták, hogy a győztes párt jelölésére az Országgyűlés választja, sőt a válaszolók 18,3%-a szerint közvetlenül választják a miniszterelnököt Magyarországon, és a választópolgárok szavaznak rá. Az eredmény meglehetősen lesújtó, hiszen olyan ismeretről beszélünk, ami a közbeszédben, médiában rendszeresen szereplő téma, tehát az általános tájékozottság részét képezi. A gyenge teljesítményt azonban valószínűleg a figyelmetlenség okozta, mivel a két legmagasabb arányban megjelölt válasz közös eleme (az Országgyűlés választja a miniszterelnököt) mellett elsikkadt a jelölők személye.

*10. sz. grafikon Véleményed szerint ki választja jelenleg a miniszterelnököt Magyarországon?*

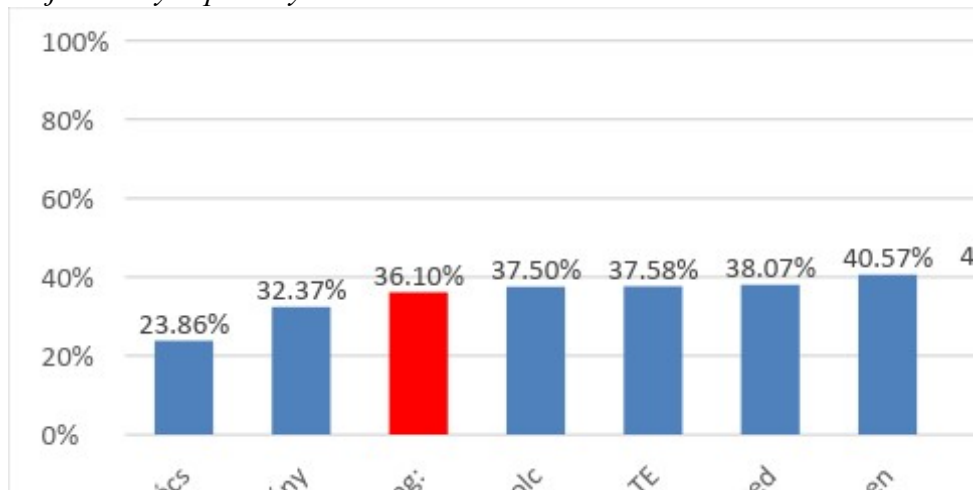


Képzőhelyek szerint a többség itt is az átlag körül teljesített, kivéve a pécsieket, akik kb. 13%-kal gyengébb eredményt értek el az átlagnál. A legjobb eredményt a győri hallgatók érték el, az átlagtól 6,4%-kal magasabbat, a Károli Gáspár Református Egyetem és a Debreceni Egyetem hallgatói kb. 5%-kal, a Szegedi Tudományegyetem és az ELTE hallgatói pedig kb. 2 %-kal értek el jobb eredményt az átlagnál.

*4. sz. táblázat Jó válaszok aránya képzőhelyenként*

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya
Debrecen	40,57%
ELTE	37,58%
Károli	41,11%
Miskolc	37,50%
Pázmány	32,37%
Pécs	23,86%
Győr	42,50%
Szeged	38,07%
Minta átlag:	36,10%

11. sz. grafikon Véleményed szerint ki választja jelenleg a miniszterelnököt Magyarországon?  
Teljesítmény képzőhelyenként



Évfolyamok szerint összességében kb. 14%-kal jobb teljesítményt nyújtottak a negyedévesek és két kivételtől eltekintve ez minden képzőhelyen így volt. A Károli Gáspár Református Egyetemen azonban 12,5%-kal gyengébb eredményt értek el a negyedévesek az elsőéveseknél, Szegeden pedig lényegében megegyezik a két évfolyam teljesítménye.

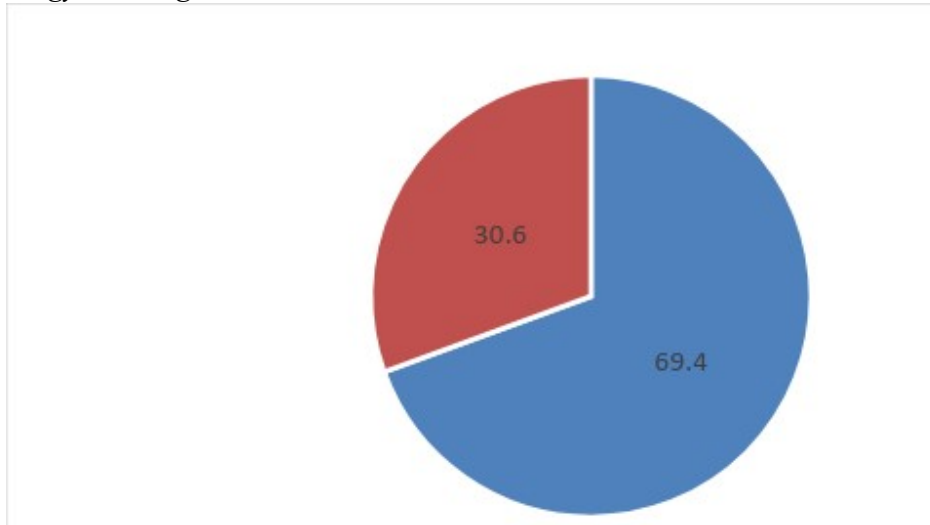
5. sz. táblázat Jó válaszok aránya képzőhelyenként és évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya	
	elsőéves	negyedéves
Debrecen	35,82%	48,72%
ELTE	30,89%	57,14%
Károli	37,50%	25,00%
Miskolc	20,00%	44,83%
Pázmány	25,00%	39,02%
Pécs	12,96%	41,18%
Győr	23,08%	60,98%
Szeged	38,55%	37,25%
Minta összesen:	30,35%	44,47%

Véleményed szerint ki választja jelenleg az Alkotmánybíróság elnökét Magyarországon?

Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásával kapcsolatos ismeret még a miniszterelnök választásához képest is alacsonyabb. A hallgatók mindössze 30,6%-a tudta, hogy Alkotmánybíróság elnökét jelölőbizottság javaslatára az Országgyűlés választja. Itt is felmerül azonban a hallgatók figyelmetlensége, mivel a leggyakoribb válasz (38,5%) az volt, hogy Köztársasági Elnök javaslatára az Országgyűlés választja az Alkotmánybíróság elnökét.

12. sz. grafikon Véleményed szerint ki választja jelenleg az Alkotmánybíróság elnökét Magyarországon?



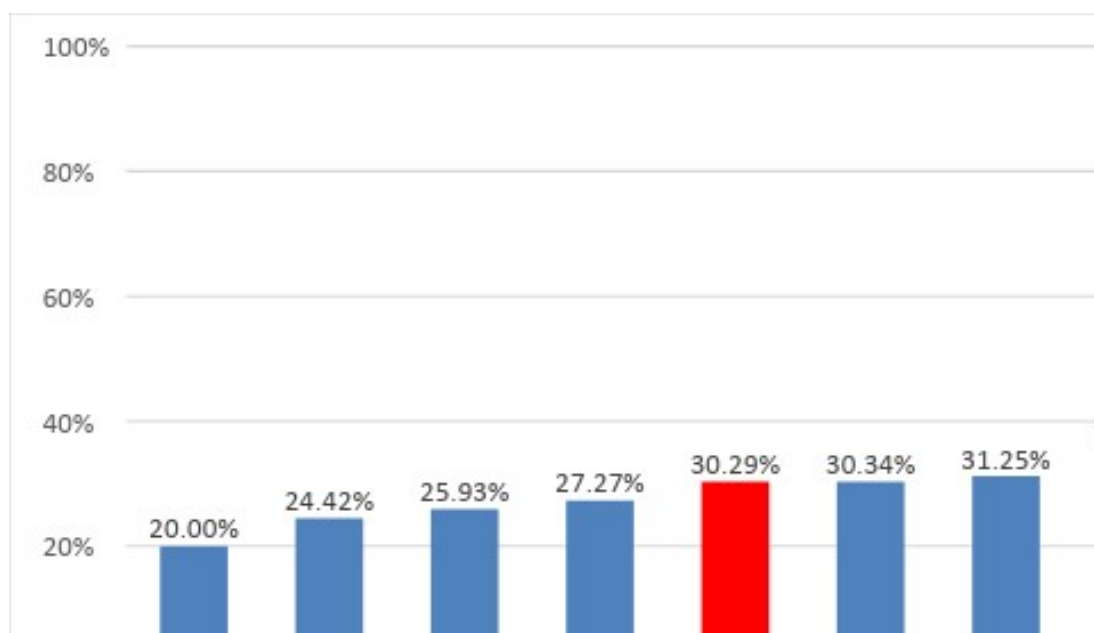
Képzőhelyek szerint a Károli Gáspár Református Egyetem hallgatói, a pécsi és a győri hallgatók az átlag körül teljesítettek. A miskolciak kb. 10%-kal gyengébb eredményt értek el az átlagnál, és rajtuk kívül a szegediek és a debreceniek is alulteljesítettek kb. 4-5%-kal. A legjobb eredményt az ELTE és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem hallgatói érték el. Ők az átlagnál kb. 5%-kal teljesítettek jobban.

6. sz. táblázat Jó válaszok aránya képzőhelyenként

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya
Debrecen	25,93%
ELTE	35,37%
Károli	30,34%
Miskolc	20,00%
Pázmány	35,16%
Pécs	27,27%
Győr	31,25%
Szeged	24,42%
Minta átlag:	30,29%



13. sz. grafikon Véleményed szerint ki választja jelenleg az Alkotmánybíróság elnökét Magyarországon? Teljesítmény képzőhelyenként



Az Alkotmánybírósági elnök megválasztásának ismeretében összességében az elsőévesek jobb eredményt értek el, mint a negyedévesek. Utóbbiak teljesítménye a mintában kb. 11,5%-kal alacsonyabb. Csak a debrecenieknél érték el jobb eredményt a negyedévesek az elsőéveseknél (mintegy 7,5%-kal) az összes többi képzőhelyen a negyedévesek teljesítménye alacsonyabb, mint az elsőéveseké. A legtöbb helyen a különbség tetemes, Miskolcon például 26,21%, A Pázmány Péter Katolikus Egyetemen 21,77%, Pécsen 16,82%, Szegeden 12,06% Győrben pedig 9,07%.

7. sz. táblázat Jó válaszok aránya képzőhelyenként és évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya	
	elsőéves	negyedéves
Debrecen	23,19%	30,77%
ELTE	36,89%	30,95%
Károli	33,33%	25,00%
Miskolc	40,00%	13,79%
Pázmány	44,97%	23,20%
Pécs	33,96%	17,14%
Győr	35,90%	26,83%
Szeged	27,44%	15,38%
Minta összesen:	34,40%	22,93%

*Mi minősül jogszabálynak?*

Azt kérdeztük a hallgatóktól, hogy véleményük szerint mi minősül jogszabálynak.

- 1.[a törvény]
- 2.[a kormányrendelet]

- 3.[a miniszterelnöki rendelet]
- 4.[a miniszteri rendelet]
- 5.[a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete]
- 6.[az önálló szabályzó szerv vezetőjének rendelete]
- 7.[az önkormányzati rendelet]
- 8.[az OBH elnökének utasítása]
- 9.[az utasítás]
- 10.[a határozata jogegységi határozat]

A felsorolt 10 állításból 7 esetben az „igen”, míg 3 esetben a „nem” volt a helyes válasz. A válaszokat ebben az értelemben helyes válaszokká kódoltuk, így ebben a kérdéscsoportban maximum 10 pontot lehetett elérni. A válaszolók között elért legkevesebb pontszám 0, a legtöbb pedig 10 pont volt, az átlagpontszám pedig 7,78 pont, ami a teljes minta esetében 77,76%-os teljesítményt jelent.

8. sz. táblázat Mi minősül jogszabálynak? (10 pontból elért átlagpontszámok)

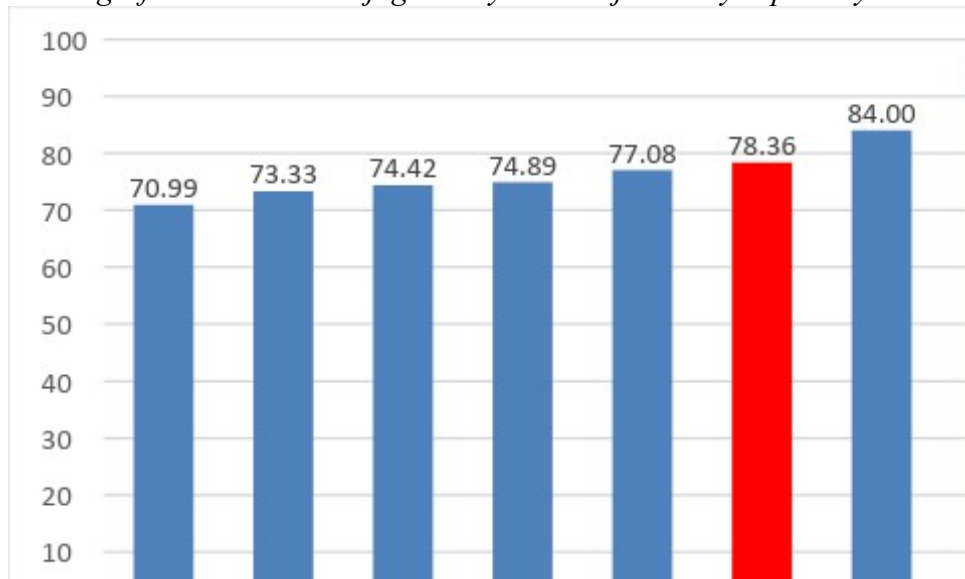
	Elemzés	Minimum pontszám	Maximum pontszám	Átlag	Átlag teljesítmény (%)
<b>Mi minősül jogszabálynak?</b>	1150	,00	10,00	7,7757	77,76%

Képzőhelyek szerint Szegeden, Debrecenben, a Károli Gáspár Református Egyetemen és a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen a hallgatók gyengébb teljesítményt értek el az átlagnál. A pécsiek átlag körüli, a miskolciak kicsit átlag feletti teljesítményt nyújtottak, míg a győriek és az ELTE-sek kiemelkedtek a mezőnyből a 90% feletti teljesítményükkel.

9. sz. táblázat 10 pontból elért átlagpontszám képzőhelyenként

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	10 pontból elért átlagpontszám
Debrecen	7,3333
ELTE	9,3647
Károli	7,4894
Miskolc	8,4000
Pázmány	7,4416
Pécs	7,7079
Győr	9,1625
Szeged	7,0991
Minta átlag:	7,8362

14. sz. grafikon Mi minősül jogszabálynak? Teljesítmény képzőhelyenként



Annak ismeretében, hogy mi minősül jogszabálynak itt is a negyedévesek értek el jobb eredményt, mintegy 14,5%-kal. Minden képzőhelyen (kivéve a győrieket és az ELTE-seket) lényegesen jobb teljesítményt értek el a negyedévesek az elsőéveseknél. A győri és az ELTE-s hallgatók esetében, - bár a negyedévesek teljesítménye nem sokkal magasabb az elsőévesekénél – mindkét évfolyamon 90% felett teljesítettek a válaszadók.

10. sz. táblázat 10 pontból elért átlagpontoszám és teljesítmény képzőhelyenként évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	10 pontból elért átlagpontoszám és teljesítmény			
	elsőéves		negyedéves	
	pontoszám	teljesítmény (%)	pontoszám	teljesítmény (%)
Debrecen	6,60	66,00	8,59	85,85
ELTE	9,23	92,34	9,76	97,62
Károli	6,96	69,61	8,46	84,62
Miskolc	6,60	66,00	9,07	90,69
Pázmány	6,49	64,87	8,43	84,29
Pécs	7,11	71,11	8,63	86,29
Győr	9,15	91,54	9,17	91,71
Szeged	6,64	66,45	8,63	86,35
Minta átlag:	7,30	73,03	8,77	87,70

#### Ki hozhat törvényt?

Azt kérdeztük a hallgatóktól, hogy véleményük szerint a felsoroltak közül ki hozhat törvényt.

- 1.[Az Országgyűlés]
- 2.[A Kormány]
- 3.[Az Alkotmánybíróság]
- 4.[A miniszterelnök]
- 5.[A köztársasági elnök]

A felsorolt 5 válaszlehetőségből 1 esetben az „igen”, míg 4 esetben a „nem” volt a helyes válasz. A válaszokat ebben az értelemben helyes válaszokká kódoltuk, így ebben a kérdéscsoportban maximum 5 pontot lehetett elérni. A válaszolók közül elért legkevesebb pontszám 1, a legtöbb pedig 5 pont volt, az átlagpontszám pedig 4,6939 pont, ami a teljes minta esetében 93,88%-os teljesítményt jelent.

11. sz. táblázat Ki hozhat törvényt? (5 pontból elért átlagpontszámok)

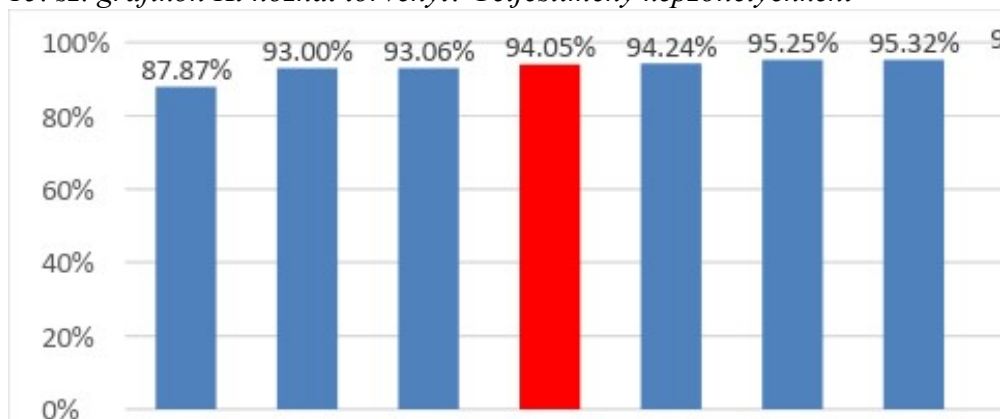
	Elemiszám	Minimum pontszám	Maximum pontszám	Átlag	Átlag teljesítmény (%)
Ki hozhat törvényt?	1150	1,00	5,00	4,6939	93,88%

Képzőhelyek szerint a Károli Gáspár Református Egyetem hallgatói értek el 6%-kal rosszabb eredményt az átlagtól, a többség az átlag körüli 3%-os sávban teljesített.

12. sz. táblázat 5 pontból elért átlagpontszám képzőhelyenként

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	5 pontból elért átlagpontszám
Debrecen	4,8468
ELTE	4,7118
Károli	4,3936
Miskolc	4,6500
Pázmány	4,6530
Pécs	4,8202
Győr	4,7625
Szeged	4,7658
Minta átlag:	4,7026

15. sz. grafikon Ki hozhat törvényt? Teljesítmény képzőhelyenként



A jogismereti kérdések között ez az első olyan kérdéscsoport, amelyben minden képzőhely esetében teljesül a fejezet elején megfogalmazott elvárás, miszerint a negyedéves hallgatóktól nagyobb teljesítményt várunk el, mint a „laikusnak” tartott elsőévesektől, akik még szinte alig tanultak jogi tantárgyakat. Igaz, hogy különböző mértékben, de minden képzőhelyen megjelenik az a „hozzáadott érték”, ami reményeink szerint az egyetemi képzésnek tulajdonítható.

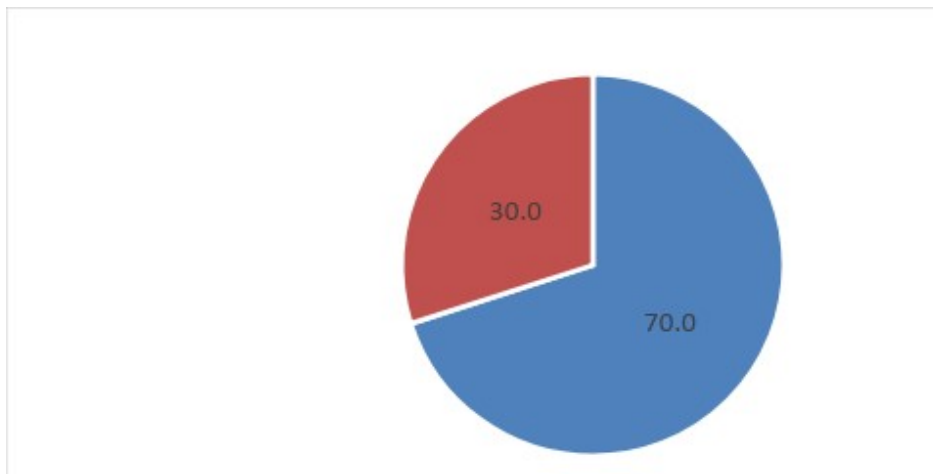
13. sz. táblázat 5 pontból elért átlagpontszám és teljesítmény képzőhelyenként évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	5 pontból elért átlagpontszám és teljesítmény			
	elsőéves		negyedéves	
	pontszám	teljesítmény	pontszám	teljesítmény
Debrecen	4,83	96,57%	4,88	97,56%
ELTE	4,67	93,44%	4,83	96,67%
Károli	4,18	83,53%	4,31	86,15%
Miskolc	4,00	80,00%	4,86	97,24%
Pázmány	4,57	91,45%	4,74	94,76%
Pécs	4,78	95,56%	4,89	97,71%
Győr	4,67	93,33%	4,85	97,07%
Szeged	4,72	94,44%	4,90	98,08%
Minta átlag:	4,64	92,78%	4,81	96,15%

*Ki határozza meg az Országgyűlés belső szervezetét?*

Az Országgyűlés működésével kapcsolatos kérdésben „Ki határozza meg az Országgyűlés belső szervezetét?” a válaszolóknak mindössze a harminc százaléka adott helyes választ. A többség úgy tudja (36,3%), hogy a Házbizottság dönt ebben a kérdésben.

16. sz. grafikon *Ki határozza meg az Országgyűlés belső szervezetét?*

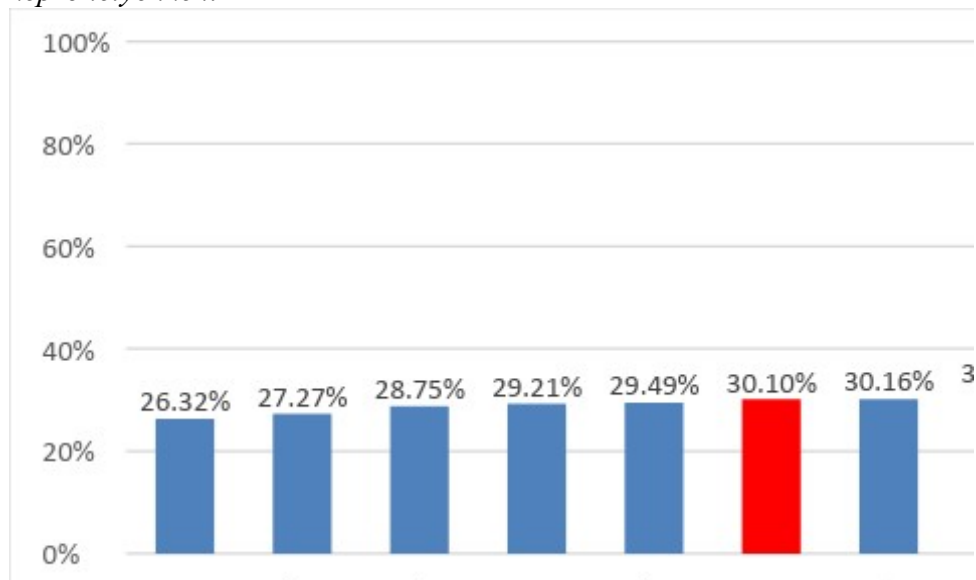


Képzőhelyek szerint a többség az átlag körül teljesített. A legjobban teljesítő ELTE-s hallgatók kb. 3%-kal, a leggyengébben teljesítő miskolci hallgatók pedig kb. 4%-kal térnek el a mintaátlagtól.

14. sz. táblázat Ki határozza meg az Országgyűlés belső szervezetét? Jó válaszok aránya képzőhelyenként

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya
Debrecen	31,73%
ELTE	33,33%
Károli	27,27%
Miskolc	26,32%
Pázmány	30,16%
Pécs	29,21%
Győr	28,75%
Szeged	29,49%
Minta átlag:	30,10%

17. sz. grafikon Ki határozza meg az Országgyűlés belső szervezetét? Jó válaszok aránya képzőhelyenként



Az Országgyűlés szervezetének ismeretében összességében a negyedévesek értek el jobb eredményt, mintegy 7,67%-kal. Minden képzőhelyen (kivéve a debrecenieket és miskolciakat) jobb teljesítményt értek el a negyedévesek az elsőéveseknél. Ezen a két képzőhelyen az elsőévesek jobban tudták a helyes választ. Miskolcon 17,78%-kal, Debrecenben pedig 7,3%-kal értek el magasabb teljesítményt.

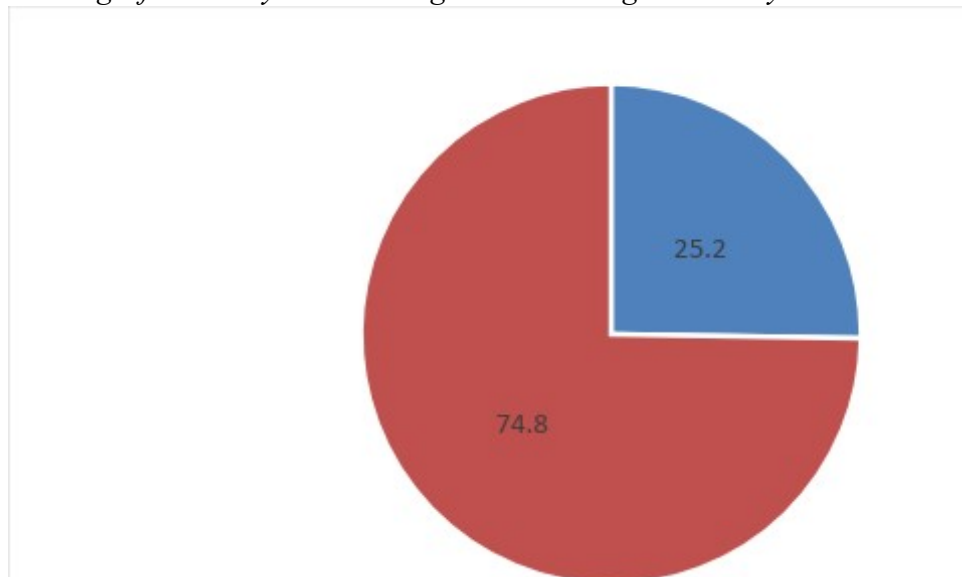
15. sz. táblázat Ki határozza meg az Országgyűlés belső szervezetét? Jó válaszok aránya képzőhelyenként és évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya	
	elsőéves	negyedéves
Debrecen	34,33%	27,03%
ELTE	30,83%	40,48%
Károli	28,57%	38,46%
Miskolc	40,00%	22,22%
Pázmány	23,49%	36,13%
Pécs	20,37%	42,86%
Győr	28,21%	29,27%
Szeged	26,22%	38,46%
Minta átlag:	27,30%	34,97%

*Melyik hatalmi ágat testesíti meg a kormány?*

A kormány funkciójával kapcsolatos kérdésben (Melyik hatalmi ágat testesíti meg a kormány?) lényegesen jobb eredmény született. A válaszolók kb. 74,8%-a adott helyes választ.

18. sz. grafikon *Melyik hatalmi ágat testesíti meg a kormány?*

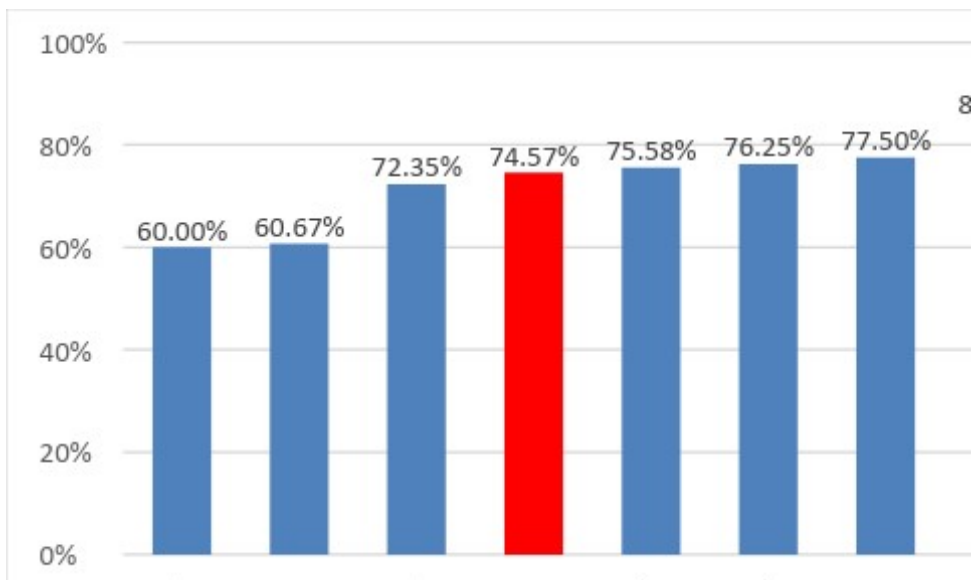


Képzőhelyek szerint A Károli Gáspár Református Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem hallgatói az átlagnál lényegesen gyengébb teljesítményt értek el, miután 14-15%-kal teljesítettek gyengébben, mint az átlag. A Debreceni Egyetem és az ELTE hallgatói viszont az átlagnál kb. 10%-kal jobban tudták a választ arra a kérdésre, hogy a kormány melyik hatalmi ágat testesíti meg.

16. sz. táblázat Melyik hatalmi ágat testesíti meg a kormány? Jó válaszok aránya képzőhelyek szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya
Debrecen	84,55%
ELTE	84,76%
Károli	60,00%
Miskolc	77,50%
Pázmány	72,35%
Pécs	60,67%
Győr	76,25%
Szeged	75,58%
Minta átlag:	74,57%

19. sz. grafikon Melyik hatalmi ágat testesíti meg a kormány? Jó válaszok aránya képzőhelyek szerint



Ez a második olyan terület, ahol minden képzőhely esetében teljesül a fejezet elején megfogalmazott elvárás, miszerint a negyedéves hallgatóktól nagyobb teljesítményt várunk el, mint a „laikusnak” tartott elsőévesektől, akik még szinte alig tanultak jogi tantárgyakat.



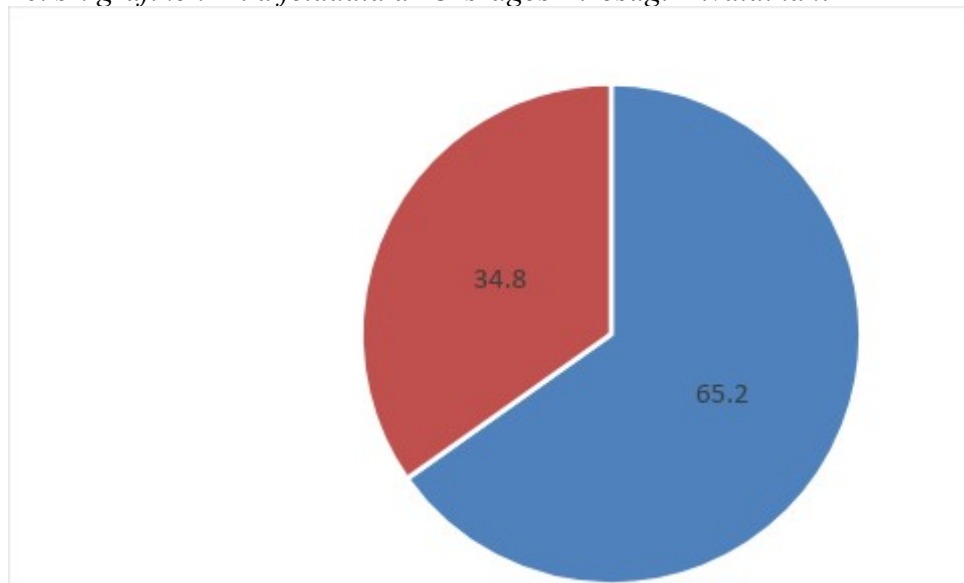
17. sz. táblázat Melyik hatalmi ágat testesíti meg a kormány? Jó válaszok aránya képzőhelyek és évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya	
	elsőéves	negyedéves
Debrecen	81,43%	90,00%
ELTE	82,79%	90,48%
Károli	55,10%	61,54%
Miskolc	60,00%	82,76%
Pázmány	62,67%	79,84%
Pécs	57,41%	65,71%
Győr	74,36%	78,05%
Szeged	71,34%	88,46%
Minta átlag:	70,21%	81,38%

*Mi a feladata az Országos Bírósági Hivatalnak?*

Az Országos Bírósági Hivatal feladatával kapcsolatos kérdésben (Mi a feladata az Országos Bírósági Hivatalnak?) szintén gyenge eredmény született. A válaszolók kb. harmad része adott helyes választ a kérdésre. Legtöbben (38,1%) a bíróságok felügyeleti szervének gondolja az Országos Bírósági Hivatalt.

20. sz. grafikon *Mi a feladata az Országos Bírósági Hivatalnak?*



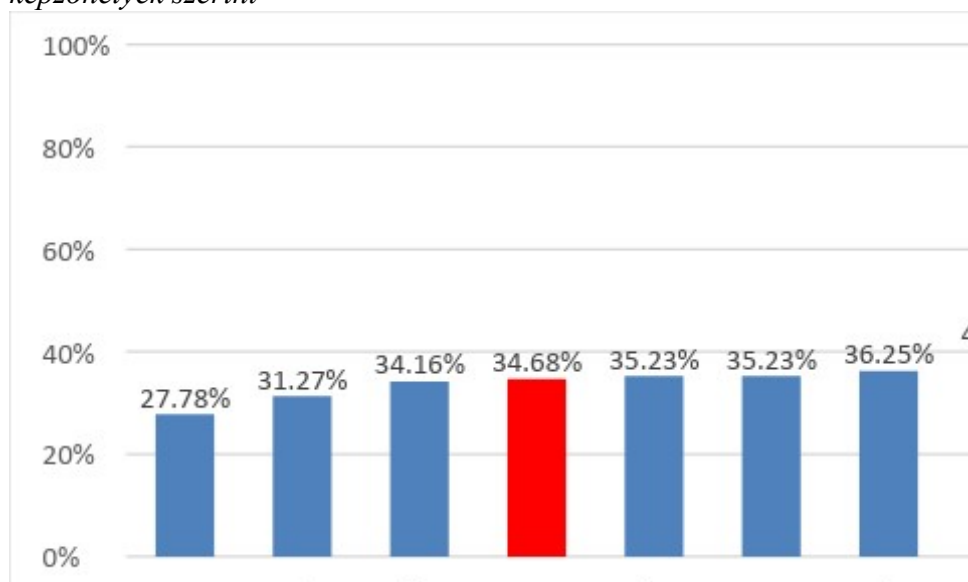
4

Képzőhelyek szerint a Debreceni Egyetem hallgatói teljesítettek lényegesen gyengébben az átlagnál (6,9%-kal). A miskolciak lényegesen (10,32%-kal), a szegediek kisebb mértékben (5,69%-kal) viszont jobban tudták a választ a kérdésre. A többiek átlag körüli teljesítményt nyújtottak.

18. sz. táblázat Mi a feladata az Országos Bírósági Hivatalnak? Jó válaszok aránya képzőhelyek szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya
Debrecen	27,78%
ELTE	34,16%
Károli	35,23%
Miskolc	45,00%
Pázmány	31,27%
Pécs	35,23%
Győr	36,25%
Szeged	40,37%
Minta átlag:	34,68%

21. sz. grafikonon Mi a feladata az Országos Bírósági Hivatalnak? Jó válaszok aránya képzőhelyek szerint



Képzőhelyek szerint mindenütt jobban teljesítettek a negyedéves hallgatók, mint az elsőévesek, kivéve a Károli Gáspár Református Egyetemet. Itt az elsőévesek teljesítettek jobban, kb. 10%-kal a negyedéveseknél.

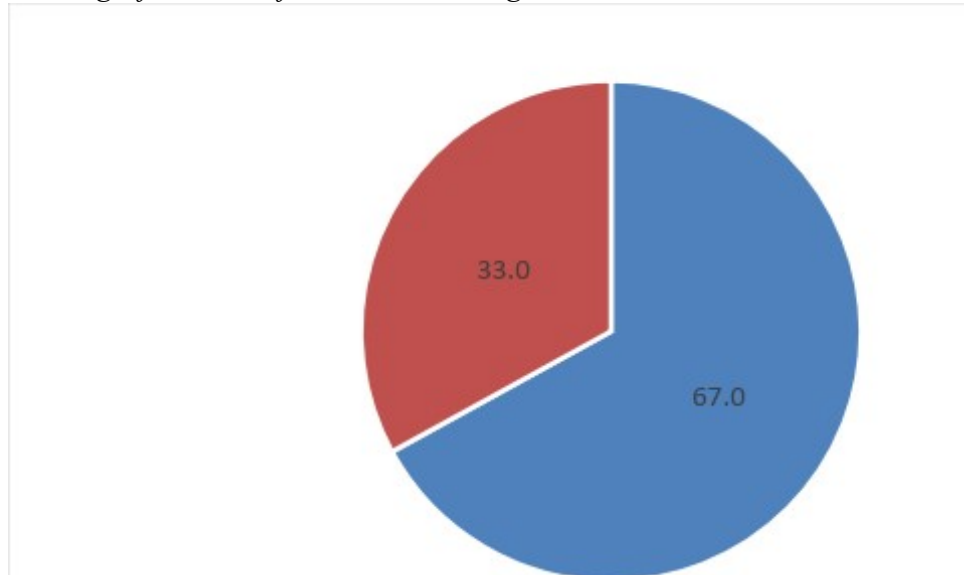
19. sz. táblázat Mi a feladata az Országos Bírósági Hivatalnak? Jó válaszok aránya képzőhelyek és évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya	
	elsőéves	negyedéves
Debrecen	26%	32%
ELTE	25%	60%
Károli	35%	25%
Miskolc	0%	62%
Pázmány	25%	43%
Pécs	30%	43%
Győr	18%	54%
Szeged	35%	60%
Minta átlag:	28%	48%

### *Mi a feladata az Országos Bírói Tanácsnak?*

Az Országos Bírói Tanács feladatával kapcsolatos kérdésben szintén gyenge eredmény született. A válaszolók harmad része adott helyes választ a kérdésre, legtöbben (21,9%) azt gondolták, hogy a központi bírósági igazgatást végzi, többen (21,2%) pedig úgy tudták, hogy a bíróságok felügyeleti szerve az Országos Bírói Tanács.

### *22. sz. grafikon Mi a feladata az Országos Bírói Tanácsnak?*

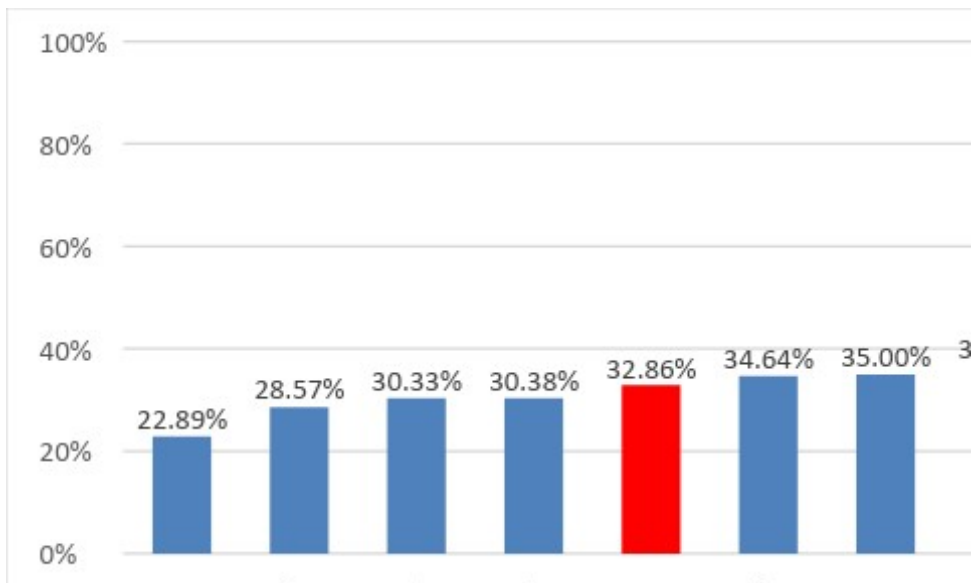


Képzőhelyek szerint a Pécsi Egyetem hallgatói teljesítettek lényegesen gyengébben az átlagnál (kb. 10%-kal). A Károli Gáspár Református Egyetem hallgatói szintén alulteljesítettek, de ők csak 4,29%-kal nyújtottak gyengébb teljesítményt az átlagnál. Az átlagnál kicsit jobb teljesítményt (6,49%-kal) a szegediek értek el ebben a kérdésben.

### *20. sz. táblázat Mi a feladata az Országos Bírói Tanácsnak? Jó válaszok aránya képzőhelyek szerint*

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya
Debrecen	36,45%
ELTE	34,64%
Károli	28,57%
Miskolc	35,00%
Pázmány	30,33%
Pécs	22,89%
Győr	30,38%
Szeged	39,35%
Minta átlag:	32,86%

23. sz. grafikon Mi a feladata az Országos Bírói Tanácsnak? Jó válaszok aránya képzőhelyek szerint



Képzőhelyek szerint mindenütt jobban teljesítettek a negyedéves hallgatók, mint az elsőévesek, a debreceniekét és a szegedieket kivéve, ahol az elsőévesek teljesítettek jobban kb. 6, illetve 7%-kal a negyedéveseknél.

21. sz. táblázat Mi a feladata az Országos Bírói Tanácsnak? Jó válaszok aránya képzőhelyek és évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya	
	elsőéves	negyedéves
Debrecen	39,13%	31,58%
ELTE	30,97%	45,00%
Károli	23,40%	33,33%
Miskolc	10,00%	41,38%
Pázmány	32,21%	31,09%
Pécs	19,61%	28,13%
Győr	28,95%	31,71%
Szeged	41,10%	34,62%
Minta átlag:	32,81%	33,88%

## *Konklúzió*

Kutatásunk keretében néhány kérdés erejéig a joghallgatók jogismeretét vizsgáltuk. Különösen annak tudatában vált ez érdekes vizsgálati elemmé, hogy tapasztalataink, és a jogi kari oktatók „általános véleménye” alapján jelentős teljesítményromlás érzékelhető a joghallgatók körében, ami az igen alacsony bekerülési pontok miatt könnyen magyarázható. Ugyanakkor arra is kíváncsiak voltunk, hogy az egyes képzőhelyek között érzékelhető-e jelentős jogismereti különbség olyan, mindenekelőtt az Alaptörvényből, vagy éppen sajtóhírekből is elsajátítható közjogi tudás terén, melyek jelentős része az általános műveltség<sup>5</sup> részét is képezheti. Ugyancsak vizsgálatra ösztönzött bennünket az, hogy felsőbbéves hallgatóknál, akik már számos tárgyból (Jogi Alaptan, Jogtörténet, Alkotmányjog stb.) levizsgáztak, kimutatható-e érzékelhető teljesítményjavulás?

*A fent bemutatott eredmények fényében kutatócsoportunk az alábbi megállapításokat teszi:*

*1. Összességében az eredmények igazolják azon hipotézisünket, hogy a joghallgatók jogismereti szintje relatíve alacsonynak tekinthető.*

A vizsgált tudáselemek tekintetében lényeges különbségeket találtunk ugyanakkor a hallgatók tudását illetően. Több esetben csupán 30% körüli volt a helyes válaszok aránya, míg más tudáselemeknél elérte vagy meg is haladta a 80%-ot. A legnagyobb hiányosságok a

*-Véleményed szerint ki választja jelenleg a miniszterelnököt Magyarországon?*

*-Véleményed szerint ki választja jelenleg az Alkotmánybíróság elnökét Magyarországon?*

*-Ki határozza meg az Országgyűlés belső szervezetét?*

*-Mi a feladata az Országos Bírósági Hivatalnak?*

*-Mi a feladata az Országos Bírói Tanácsnak?*

kérdések területén mutatkoztak, ezeket a kérdéseket a válaszolók 30-35%-a tudta helyesen megválaszolni.

Az alábbi kérdésekben jobb teljesítmények születtek:

*-Rögzíti-e az Alaptörvény az alábbiakat?*

*-Mi minősül jogszabálynak?*

*-Ki hozhat törvényt?*

*-Melyik hatalmi ágat testesíti meg a kormány?*

A jogismereti szinten túl különösen elkeserítő volt a kutatócsoport számára az, hogy a kérdőívben szereplő nyitott kérdésekre adott válaszok katasztrofális helyesírási ismeretekről tanúskodnak minden képzőhelyen.

*2. Meglepő módon az elsőéves és „negyedéves” hallgatók között csekély ismeretkülönbség igazolható, bár összességében e kismértékű változás javulást mutat. Mindez annak is betudható, hogy a költségtérítéses ponthatárok örvendetes módon minden képzőhelyen emelkedtek, és kutatásunkban a vizsgált felsőbb évfolyamos csoport alacsonyabb pontszámmal került be a képzésbe, mint a vizsgált elsőéves mintába bekerült hallgatók.*

---

<sup>5</sup> Érdemes elolvasni Tóth J. Zoltán tanulmányát a hallgatók általános műveltsége kapcsán: Tóth J. Zoltán: A magyarországi egyetemi-főiskolai oktatás anomáliái (Elmélkedések a jogászhallgatók általános műveltségéről végzett felmérés apropóján) Jogelméleti Szemle, 2003/4. szám

22. táblázat FELVI adatok a vizsgált évfolyamok vonatkozásában (negyedévesek)

Intézmény	Állami felvett	Állami ponthatár	Költségtérítési felvett	Költségtérítési ponthatár	Eltérés az átlagtól
<b>Negyedévesek</b>					
Debrecen	3	464	91	270	-12,75
ELTE	80	464	370	370	87,25
Győr	4	464	55	279	-3,75
Károli	0	464	56	260	-22,75
Miskolc	1	464	57	263	-19,75
Pázmány	19	464	314	300	17,25
Pécs	8	464	110	260	-22,75
Szeged	3	464	130	260	-22,75
Összesen:	118		1183		
Átlag:		464		282,75	

23. táblázat FELVI adatok a vizsgált évfolyamok vonatkozásában (elsőévesek)

Intézmény	Állami felvett	Állami ponthatár	Költségtérítési felvett	Költségtérítési ponthatár	Eltérés az átlagtól
<b>Elsőévesek</b>					
Debrecen	17	460	89	280	-26
ELTE	133	460	317	383	77
Győr	5	462	59	288	-18
Károli	0	0	118	280	-26
Miskolc	4	463	50	283	-23
Pázmány	49	460	285	370	64
Pécs	4	465	100	284	-22
Szeged	4	467	132	280	-26
Összesen:	216		1150		
Átlag:		462,43		306	

24. táblázat FELVI adatok a költségtérítési ponthatárról a vizsgált évfolyamok tekintetében

Intézmény	Költségtérítési ponthatár		Különbség
	Elsőévesek	Negyedévesek	
Debrecen	280	270	10
ELTE	383	370	13
Győr	288	279	9
Károli	280	260	20
Miskolc	283	263	20
Pázmány	370	300	70
Pécs	284	260	24
Szeged	280	260	20
Átlag:	306	282,75	23,25

*Az elsőéveseknél minden képzőhelyen magasabb volt a ponthatár, mint a negyedéveseknél!*

**SAJÁT ADATAINK**

25. táblázat Pontszámok

<b>Hány ponttal jutottál be az egyetemre?</b>												
	<b>elsőéves</b>						<b>negyedéves</b>					
	200 – 300	301-350	351-400	401-450	451 vagy több	Átlag* g*	200 – 300	301-350	351-400	401-450	451 vagy több	Átlag* g*
Debrecen		7,1	22,9	47,1	22,9	3,86		5,0	20,0	60,0	15,0	3,85
ELTE		,8	5,5	42,2	51,6	4,45		2,4	24,4	46,3	26,8	3,98
Károli	2,0	23,5	60,8	13,7		2,86		8,3	66,7	25,0		3,17
Miskolc		33,3	11,1	33,3	22,2	3,44	3,4	6,9	48,3	31,0	10,3	3,38
Pázmány		2,0	29,6	50,0	18,4	3,85	2,4	11,3	32,3	42,7	11,3	3,49
Pécs	5,6	16,7	22,2	44,4	11,1	3,39	3,1	15,6	34,4	40,6	6,3	3,31
Győr		10,3	38,5	41,0	10,3	3,51	7,3	19,5	26,8	41,5	4,9	3,17
Szeged	2,5	12,9	28,2	46,0	10,4	3,49	1,9	9,6	28,8	44,2	15,4	3,62
Minta:	1,2	8,6	26,0	43,3	20,8	3,74	2,4	10,2	31,5	43,4	12,4	3,53
*												
1 - 200 – 300 pont												
2 - 301- 350 pont												
3 - 351- 400 pont												
4 - 401- 450 pont												
5 - 451 vagy több pont												

Az összes tudáselemet figyelembe véve az elvárás, hogy a negyedéves hallgatók többet tudjanak ezeken a területeken, mint az elsőévesek, összességében minden képzőhelyen teljesült. Az is látható, hogy bizonyos képzőhelyeken a jogismereti szint emelkedése látványosabbnak számít, amit optimista szemlélettel a képzőhely teljesítményének tudhatunk be. (Ezt a következtetést persze némileg gyengítheti a bekerülési pontszámok jelzett változása a két mintában. Biztosabb eredményt e tekintetben csak tervezett után követéses vizsgálatunk alapján lehet mondani.)

26. táblázat A jogismereti szint mutatója képzőhelyek és évfolyamok szerint

Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	Jó válaszok aránya és a teljesítmény			
	elsőéves	teljesítmény	negyedéves	teljesítmény
Debrecen	26,52	68,01%	29,68	76,09%
ELTE	29,82	76,46%	31,37	80,43%
Károli	26,23	67,24%	28,56	73,22%
Miskolc	24,33	62,39%	28,87	74,02%
Pázmány	25,83	66,22%	28,86	74,00%
Pécs	25,88	66,35%	29,79	76,39%
Győr	29,42	75,43%	30,93	79,29%
Szeged	25,97	66,60%	30,20	77,45%
Minta átlag:	26,85	68,85%	29,76	76,31%

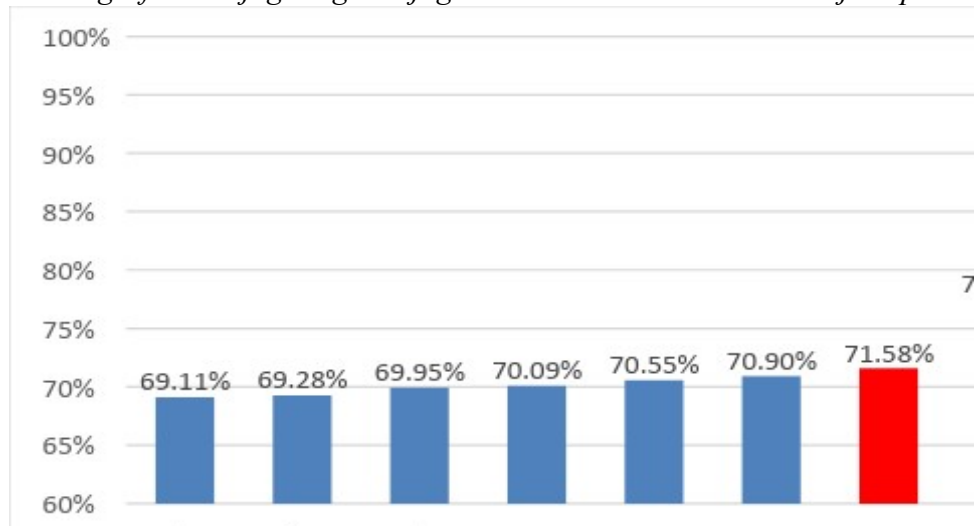
3. Az egyes képzőhelyek között a jogismereti különbség általában hibahatáron belüli, de az összesített mutatószám alapján talán nem véletlenül szerepel a vizsgált csoportokban első helyen azon intézmény, amely a legtöbb államilag finanszírozott hallgatót tudhatja magáénak.

A joghallgatók jogismeretének összesített mutatója

27. sz. táblázat A joghallgatók jogismeretének összesített mutatója képzőhelyek szerint

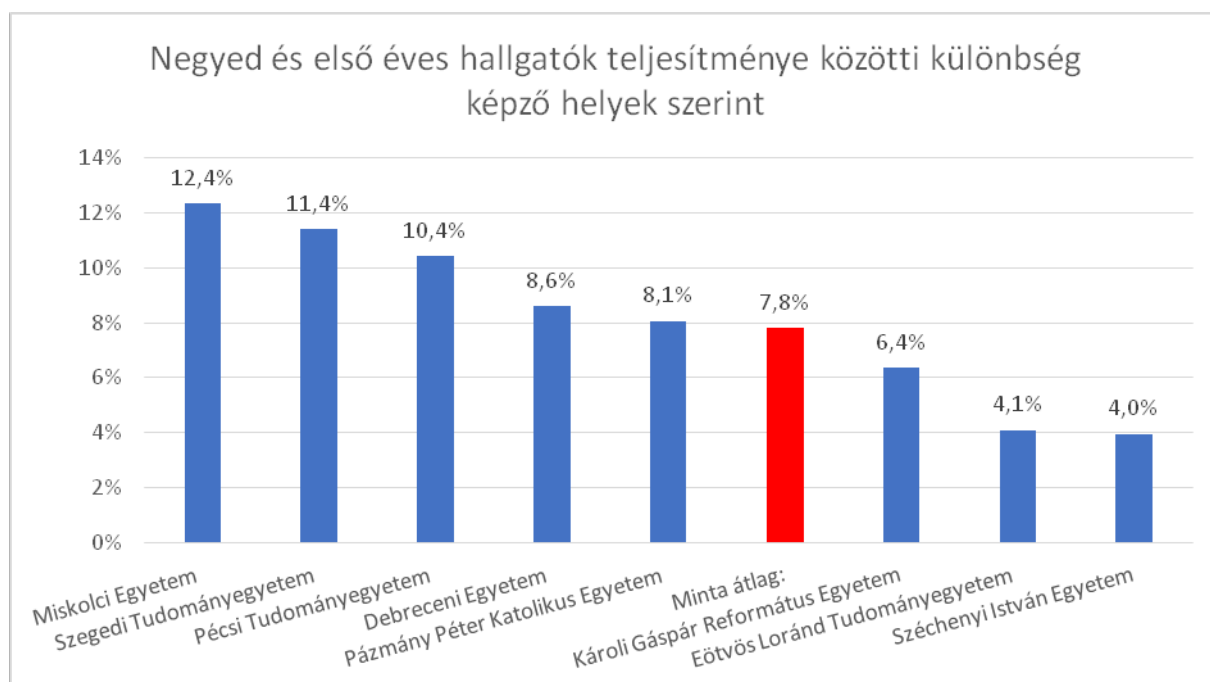
Melyik egyetem jogi karának hallgatója vagy?	pontszám	teljesítmény
Debrecen	27,6526	70,90%
ELTE	30,2482	77,56%
Károli	26,9524	69,11%
Miskolc	27,5152	70,55%
Pázmány	27,2794	69,95%
Pécs	27,3333	70,09%
Győr	30,2105	77,46%
Szeged	27,0203	69,28%
Minta átlag:	27,9159	71,58%

24. sz. grafikon A joghallgatók jogismeretének összesített mutatója képzőhelyek szerint





4. Az pedig, hogy az első és negyedévesek közötti jogismereti különbség, eltérő bázisról indulva – optimista feltételezés szerint a képzések hatására - hol emelkedik a legjobban, az alábbi grafikonon látható.



**Becchi, Paolo<sup>1</sup>**

## **Das Ende Europas**

### *I. Einleitung*

Am Anfang der Europäischen Geschichte steht der griechische Mythos: Der Göttervater Zeus hatte sich in Europa, die schöne Tochter eines phönizischen Königs aus dem heutigen Syrien, verliebt. In der Gestalt eines schönen, weißen Stieres verführte und entführte er sie über das Meer. In Kreta angekommen und in seine ursprüngliche Göttergestalt zurückverwandelt, zeugt er mit ihr drei Kinder, darunter Minos, auf den wir noch zurückkommen werden. Bis hierher erzählt der Mythos von einer Eintracht zwischen Tier, Mensch und Gott. Die Entführung geschieht freiwillig, es gibt keine Gewalt. Wie wir gegen Schluss dieses Vortrags sehen werden, hat die Geschichte aber alles andere als friedliche Konsequenzen, welche wir bis heute spüren.

Bevor nun aber der Mythos Europa zur politischen Realität werden konnte, musste viel Zeit vergehen. Es dauerte bis in die Neuzeit, als die europäische Philosophie zunächst die Idee des modernen, souveränen Staates entwickelte.

Wenn Jean Jacques Rousseau 1772 sagte, „es gibt heute keine Franzosen, Deutsche, Spanier und selbst keine Engländer mehr ... ; es gibt nur noch Europäer“<sup>2</sup>, redete er keineswegs einem gesamteuropäischen Staatswesen das Wort, sondern plädierte für einen Nationalstaat: „Gebt den Leidenschaften der Polen eine andere Richtung, und ihr werdet ihren Seelen eine nationale Physiognomie geben, die sie von andern Völkern unterscheidet, die sie verhindern wird, sich mit ihnen zu vermischen, an ihnen Gefallen zu finden, sich mit ihnen zu verbinden.“<sup>3</sup>

Das 19. Jh. war denn auch von der Entstehung eigenständiger europäischer Nationalstaaten geprägt. Die an sich berechtigte demokratische Forderung nach nationaler Unabhängigkeit mündete jedoch schnell in Nationalismus – und dieser in Machtstreben. Das Resultat haben wir in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts in zwei Weltkriegen gesehen. Europa wurde vom Zentrum der Welt zur Peripherie, Deutschland zerstört und geteilt.

Ideen zur Vereinigung der europäischen Staaten gab es wie gesagt schon vorher. Umgesetzt werden konnten sie erst nach 1945. Nach dem wirtschaftlichen Niedergang der Kriegsjahre hatte sich jedoch der Akzent von der Politik zur Wirtschaft verschoben, was schon in den Namen der 1951 gegründeten EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) und der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) von 1957 zeigt. Gründungsstaaten waren damals 6 Länder: Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande, wobei Deutschland und Frankreich von Beginn an am meisten Einfluss hatten.

Die EWG war ein Bündnis von Staaten, die ihre nationale Souveränität behielten. Ihr Entscheidungsorgan war der Ministerrat der Mitgliedsstaaten. Daran änderte auch die

---

<sup>1</sup> Az ELTE díszdoktora, az Universität Luzern jog- és államfilozófia professzora, a Genovai Egyetem Jogi Karának jogfilozófia professzora

<sup>2</sup> J. J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne* (1772), in *Collection complète des œuvres*, Genève, 1780-1789, vol. 1, in-4°; deutsch: *Betrachtungen über die Regierung Polens und über deren vorgeschlagene Reform*, in Ders., *Sozialphilosophische und Politische Schriften*, München, 1981, S. 563-655, S. 572 f.

<sup>3</sup> a.a.O.

Schaffung des Europäischen Parlaments von 1976 nichts. Zwar wurden dessen Mitglieder direkt von den Bürgern Europas gewählt, doch hatte es bei wichtigen Geschäften nicht viel mitzureden. Die Macht verblieb bei den Regierungen der Mitgliedsstaaten.

Die Idee einer „Europäischen Republik“ blieb somit ein Traum, den viele träumten: Die politische Rechte sah darin einen starken Partner an der Seite der USA gegen die Sowjetunion, während die Linke sich eine politische Alternative zum globalen Neoliberalismus amerikanischer Prägung wünschte.

Und der Vertrag von Maastricht von 1992, der die Europäische Union ins Leben rief, liess schon durchblicken, in welche Richtung sich Europa entwickeln sollte.

## II. Die Krise des Sozialstaates und der Neoliberalismus

Auch wenn sich wenige bewusst waren: Mit dem Vertrag von Maastricht hatte Europa eine eindeutige Wegrichtung eingeschlagen. Hin zu jenem Primat der Wirtschaft über die Politik. Zwar zeichnete dieser Europa schon zu seiner Gründungszeit aus, doch damals eher im Geiste einer gelenkten Wirtschaftspolitik. Doch Ende der 70er Jahre drehte der Wind stark in Richtung Neoliberalismus. Der Sozialstaat der Nachkriegsjahre keynesianischer Prägung, geriet in die Krise, und mit ihm die Idee des Staates, der lenkend in die Wirtschaft eingreift, indem er öffentliche Ausgaben und Löhne erhöht, um die soziale Gerechtigkeit zu stärken.

Seit den 80er Jahren, der Reagan-Thatcher-Ära, wurden dagegen neoliberale Lehren wie der deutschen Ordoliberalen und der Österreichischen Schule wieder salonfähig.<sup>4</sup> Und genau diese sollten die theoretische Grundlage für den Vertrag von Maastricht, die Gründung der Europäischen Union und die Einführung der Einheitswährung bilden.

An die Stelle des wirtschaftslenkenden Staates sollte der Minimalstaat treten. Dieser beschränkte sich darauf, minimale Grundregeln für einen möglichst freien Wettbewerb zu schaffen und eine stabilitätsorientierte Währungspolitik zu garantieren, die einzig die Preisstabilität anvisiert.<sup>5</sup> In diesem Geiste wurde auch die Einheitswährung konzipiert. Die einzigen Instrumente, um die Wirtschaft anzukurbeln, sind die Mechanismen des Marktes und der freie Wettbewerb. Der Staat hat sich darauf zu beschränken, die Einhaltung der Grundregeln zu überwachen.

Von einer eigentlichen Sozialpolitik kann hier nicht mehr gesprochen werden: Man hofft vielmehr darauf, dass die Wirtschaft die sozialen Probleme selbst löst. Der Staat hat nicht mehr die Aufgabe, das Gute zu schaffen, sondern nur noch, das Böse abzuwenden. Und dieses Böse wurde vor allem in der Inflation gesehen, im Gelddrucken, antizyklischer Investitionspolitik, der Erhöhung öffentlicher Ausgaben und Verzerrung der Märkte. Solches Gedankengut findet sich schon beim österreichischen Ökonom Friedrich August von Hayek, und man darf in einem 1939 erschienenen Artikel durchaus die ideologischen Grundlagen des Modells der Europäischen Union sehen.<sup>6</sup>

In jenem Beitrag diskutierte Hayek die wirtschaftlichen Bedingungen für die Schaffung einer neuen internationalen Ordnung. Um eine solche Föderation zu schaffen, müssen sich die Mitgliedstaaten zunächst auf eine gemeinsame Verteidigungs- und Aussenpolitik einigen. Sodann müssen sie ein gleiches Wirtschaftssystem aufweisen, so dass ein einheitlicher Markt geschaffen werden kann. In diesem Einheitsmarkt (*single market*) sollte es auch nur eine Währung geben, und eine Zentralbank sollte an die Stelle der

---

<sup>4</sup> Vgl. M. Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979*, Hautes Études, Gallimard-Seuil, Paris, 2004.

<sup>5</sup> Vgl. R. Sally, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, in «IBL Occasional Paper», 90, 10 Dezember, 2012.

<sup>6</sup> Vgl. F.A. v. Hayek, *Individualism and Economic Order*, Routledge Press, London, 1949, S. 255-272, deutsch: *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach-Zürich, 1952. Dazu kritisch W. Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 2013.

Notenbanken der Mitgliedstaaten treten. Zusammen mit dem freien Güter- und Kapitalverkehr wird die Kontrolle der Mitgliedstaaten über die Wirtschafts- und Geldpolitik verhindert.

Nun könnte man denken, dass die auf nationaler Ebene verlorene Souveränität auf Föderationsebene wiedergewonnen wird. Doch nach Hayek würden analoge Befugnisse des Zentralstaats dem Sozialismus zudienen und somit das Konzept des freien Wettbewerbs gefährden. So sollte der Zentralstaat die Nationalstaaten ihrer Souveränität berauben, um sie in die Hände des freien Marktes und Wettbewerbes zu legen. Hayek folgert und fordert: „Jedenfalls wird die Lenkung des Wirtschaftslebens in einem Bundesstaat einen viel engeren Spielraum haben als in einem Nationalstaat. Und da die Macht der den Bundesstaat bildenden Staaten noch begrenzter sein wird, werden viele Eingriffe in das Wirtschaftsleben, an die wir gewöhnt sind, in einer föderativen Organisation völlig undurchführbar sein.“<sup>7</sup>

Somit sollen also weder die Mitgliedstaaten noch die Föderation in die Wirtschaft eingreifen. Diese ist demnach nicht demokratisch geordnet, sondern lenkt sich selber. Man will keinen „Staat über den Staaten“, sondern man will die Staatlichkeit als solche überwinden. Die Nationalstaaten treten ihre Macht an ein Gebilde ab, dessen Verfassung der freie Markt ist. Alles, was mit „Lenkung“ und staatlichem Eingriff in die Wirtschaft zu tun hat, wird als Sozialismus abgelehnt.

Die 2007 begonnene Krise hat diese Neoliberale Prägung der Europäischen Union nun gänzlich zum Vorschein gebracht.

### *III. Die Einführung der Einheitswährung – ein europäischer Staatsstreich*

Die letzten Jahre waren geprägt von Krisen öffentlicher Haushalte vor allem in südeuropäischen Ländern. Ihnen folgten rigorose Sparprogramme mit dem Abbau staatlicher Leistungen. Vor der Einführung des Euro hatten zahlreiche namhafte Ökonomen davor gewarnt, die Einheitswährung würde vor allem südeuropäische Länder in die Krise führen. Niemand hat auf sie gehört.<sup>8</sup>

Sollte man nun „für Maastricht sterben“ und im Euro „ein historisches Ziel“ sehen, „für das es alle erforderlichen Opfer darzubringen gilt“, wie 1997 der damalige italienische Ministerpräsident Enrico Letta schrieb oder hatte die Gegenseite Recht, wonach der Euro „uns teilen und die Bürger vom europäischen Ideal entfernen“ würde?<sup>9</sup> Letzteres scheint eingetreten zu sein. Die heutige Krise Europas geht auf die überstürzte und unter Druck erfolgte Einführung des Euro zurück. Eine Währung ohne Staat, ein weltweites Unikum, das jedoch die Mitgliedstaaten ihrer selbständigen Wirtschaftspolitik beraubte: Der Zwang zum Budgetausgleich und die Einhaltung von Finanzplänen der Brüsseler Bürokratie kommt gar einem Verlust an Souveränität gleich. Die gesamte Geschichte des Euro, von seiner Einführung am 1. Januar 1999, kulminierend in der Krise von 2011, kann als eigentlicher Staatsstreich auf Raten bezeichnet werden. Das Europäische Parlament wurde übergangen, der Ministerrat und die Europäische Kommission rissen alle Macht an sich.

---

<sup>7</sup> F. A. Hayek, *The Economic Conditions of Interstate Federalism* (1939), deutsch: *Die wirtschaftlichen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse*, in Ders.: *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Eugen Rensch Verlag, Erlenbach-Zürich, 1952, S. 324 ff., 335.

<sup>8</sup> R. Dornbusch, *Euro fantasies*, in «Foreign Affairs», vol. 75, n. 5, 1996, S. 113-124; P. Krugman, *The euro: beware of what you wish for*, in <http://web.mit.edu/krugman/www/euronote.html>, 1998; M. Feldstein, *EMU and international conflict*, in «Foreign Affairs», vol. 76, n. 6, 1997, S. 61-72; D. Salvatore, *The common unresolved problems within EMS an the EMU*, in «American Economic Review», vol. 87, n. 2, 1997, S. 224-226.

<sup>9</sup> L. Caracciolo, *Euro No. Non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari, 1997 und E. Letta, *Euro Sì. Morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

Die demokratisch gewählten Regierungen in Griechenland und Italien wurden kurzerhand durch „technische“ Kabinette ersetzt, um eine zum Fetisch verkommene Einheitswährung zu schützen. Statt die europäischen Völker zu vereinigen, hat der Euro das Gegenteil bewirkt. Die Union hat sich zu einem Kampfplatz von Gläubiger- und Schuldnerstaaten gewandelt. Und um letztere zu rigorosen Sparpolitiken zu zwingen, wurden ihnen eurokompatible Regierungen aufgezwungen. Doch war, wie gesagt, bereits die Einführung des Euros ein Staatsstreich auf gesamteuropäischer Ebene. Freilich eine gewagte These, doch sie ist nicht von mir, sondern von Giuseppe Guarino, einem bedeutenden italienischen Staatsrechtler und ehemaligen Minister. Er zeigte auf, wie der Ministerrat auf Vorschlag der EU-Kommission eine Verordnung erliess, mit dem er die Einführung des Euros beschleunigte, ohne sich an die im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Regeln zu halten.<sup>10</sup>

Jener Vertrag, der die Europäische Union begründete, entstand im Zuge des Zusammenbruchs des Ostblocks (1989-1991), der den Weg für die deutsche Wiedervereinigung ebnete.<sup>11</sup> Frankreich befürchtete damals, durch ein erstarkendes Deutschland seine Vormachtstellung in Europa zu verlieren, die es seit dem Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ innehatte.

Vor allen hatte François Mitterrand die Gefahr eines wiedervereinigten Deutschland angemahnt. Von daher rührte die Idee, Deutschland mit dem Vertrag von Maastricht (1992) zu „europäisieren“ und Europa zu einer Wirtschafts- und Währungsunion zu machen. „Maastricht“ war politisch gesehen nichts anderes als der Preis, den Kohl seinem „Freund“ Mitterrand für die Wiedervereinigung zu bezahlen hatte. Und als „Gegenleistung“ hat Helmut Kohl immerhin die Deindustrialisierung Italiens erhalten.<sup>12</sup> Dieser deutsch-französische Handel wurde natürlich mit üppiger europäistischer Rhetorik maskiert. Doch in den Ländern, in denen das Volk über den Vertrag abstimmen konnte, zeigte sich einiges Misstrauen: Wo er angenommen wurde, geschah dies – wie in Frankreich – sehr knapp. Selbstredend die Abstimmungen in Irland und Dänemark, die nach einem ersten „Nein“ wiederholt werden mussten.

*Nun sah der Vertrag von Maastricht folgendes vor:* Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 3 a genannten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nicht-inflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern (Art. 2).

Auch wenn der Vertrag bereits einige Fesseln beinhaltete (so die jährliche Verschuldungsquote von 3% und die totale Staatsverschuldungsquote von 60% des BIP), wurden diese durch den soeben zitierten Artikel etwas relativiert, so dass mit anderen Worten die „starken“ Staaten die „schwachen“ nicht zu erdrücken drohten.

In Art. 102A bekräftigte der Vertrag, dass „die Mitgliedstaaten ... ihre Wirtschaftspolitik so aus[richten], daß sie ... zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 beitragen“. In Ausnahmesituationen war sogar eine Verschuldung über die erwähnten Quoten hinaus vorgesehen: Nach Art. 104 C Abs. 1 mussten die Mitgliedstaaten zwar „übermäßige öffentliche Defizite“ vermeiden. Sonst würde nach Abs. 3

---

<sup>10</sup> Cfr. G. Guarino, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, S. 31-99.

<sup>11</sup> Cfr. V. Giacché, *Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Imprimatur editore, Reggio Emilia, 2014.

<sup>12</sup> Cfr. N. Galloni, *Chi ha tradito l'economia italiana*, Editori Riuniti University Press, Roma, 2012.

„berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft, ... ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“.

Alles vernünftige und vorsichtige Regelungen. Sodann bekannte sich der Vertrag – über den Grundsatz der freien Markt-wirtschaft hinaus – zu einem nachhaltigen, umweltverträglichen Wachstum und strebte hohes Beschäftigungsniveau, sozialen Schutz, Hebung der Lebensqualität sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten an.

In Art. 103 Abs. 5 wurde der Europäische Rat jedoch ermächtigt, „die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung“ für die Koordination der Wirtschaftspolitik fest-zulegen. Und so erliess dieser Rat Anfang Juli 1997 auf Vorschlag der EU-Kommission die Verordnung Nr. 1466/97 „über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“, die ein Jahr später in Kraft trat.

Dem erwähnte Staatsrechtler Guarino ist – leider im Gegensatz zu anderen Juristen – nicht entgangen, dass diese Verordnung zwar vorgibt, sich an den Maastrichter Vertrag zu halten, diesen tatsächlich aber verletzt. Eine EU-Verordnung kann niemals einen völkerrechtlichen Vertrag abändern. Ein solcher Vertrag kann nur in derselben Form eines neuen Vertrages verändert werden.

In dieser Verordnung ist nun nicht mehr von der „harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des Wirtschaftslebens“ in den Mitgliedstaaten die Rede. Stand die Schaffung einer Einheitswährung für den Vertrag von Maastricht am Ende eines wirtschaftlichen Vereinheitlichungsprozesses, wird sie nun als vorrangiges Ziel anvisiert.

Worauf es dabei ankommt, ist „das mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt“ der Mitgliedstaaten (Art. 3 Abs. 2 lit. a), und es wird zur Hauptaufgabe des Europäischen Rats, darüber zu wachen. Hätte sich gemäss dem Vertrag von Maastricht die Einheitswährung an die wirtschaftliche Realität anpassen sollen, musste gemäss der neuen Verordnung genau das Gegenteil geschehen: die Anpassung der Realität an die neue Währung.

Deshalb sprach Guarino von „Staatsstreich“.<sup>13</sup> Aber da es keinen europäischen Einheitsstaat gibt, handelte es sich um Staatsstrieche gegen die einzelnen Mitgliedstaaten, die einer eigenen Wirtschaftspolitik beraubt und zur Einhaltung der Budgetvorgaben gezwungen wurden.

Was aber hat zu dieser Beschleunigung hin zur Einheitswährung geführt? Ein Einheitsmarkt mit Einheitswährung erlaubt eine höhere Kapitalwachstumsrate. So hätte Marx geantwortet – und damit wohl nicht Unrecht gehabt. Und so hat sich Europa in den Euro verwandelt, durch ein rein wirtschaftliches Projekt im Dienste der finanziellen Oligarchien, ganz im Sinne des herrschenden neoliberalen Kapitalismus. An Stelle des Europas der Bürger das Europa der EZB, die ohne jegliche politische Kontrolle über die neue Währung herrschen sollte.

Die Europäische Union: fortan ein transnationales Regime, dessen einzige Aufgabe es ist, einen global konkurrenzfähigen europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen. Die einzelnen Mitgliedstaaten, die die wirtschaftlichen Interessen ihrer Bürger verteidigen, stehen dem Vormarsch der kapitalistischen Kolonisierung dabei nur noch im Weg.

Man könnte mir nun vorwerfen, in den Chor antikapitalistischer und kommunistischer Parolen der „alten Linken“ einzustimmen. Doch sei daran erinnert, dass auch John Rawls, einer der grössten politischen Philosophen der zweiten Hälfte des vergangenen Jh. als bekennender Liberaler 1998: Der grosse gesamteuropäische Offenmarkt ist das Ziel der Grossbanken und der kapitalistischen Business Class, die nur auf grössere Gewinne aus sind.

---

<sup>13</sup> Vgl. G. Guarino, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit., S. 40. Vgl. auch L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013.

Es geht um die Idee eines schieren, unbegrenzten Wirtschaftswachstums ohne konkrete Endabsichten. Wenn sie von Verteilung sprechen, vertrauen sie darauf, dass vom Reichtum der Reichen irgendwie schon etwas zu den Armen durchsickern wird. Langfristiges Ergebnis ist – wie bereits in den USA – eine Zivilgesellschaft, die sich in einem sinnlosen Konsumismus verloren hat. Ich glaube nicht, dass wir das wollen.

The large open market including all of Europe is aim of the large banks and the capitalist business class whose main goal is simply larger profit. The idea of economic growth, onwards and upwards, with no specific end in sight, fits this class perfectly. If they speak about distribution, it is [al]most always in terms of trickle down. The longterm result of this — which we already have in the United States — is a ci-vil society awash in a meaningless consumerism of some kind. I can't believe that that is what you want.<sup>14</sup>

#### *IV. Europa und der Minotauros*

Doch es kam noch schlimmer, als Rawls dachte: Statt Wachstum Sparpolitik ohne Ende, statt einem „sinnlosen Konsumismus“ eine sinn- und endlose Krise. Und Hauptursache dieser Krise ist die Einheitswährung, die mit einem Staatsstreich eingeführt wurde, unter Umgehung des Europäischen Parlaments – des einzigen Organs, dem noch eine Spur von demokratischer Legitimität innewohnte.

Und nun wird diese Währung, koste es, was es wolle, am Leben erhalten. Tatsächlich hat die Beibehaltung des Euros während der bis heute andauernden Krise das europäische Gemeinschaftsrecht geradezu ausgehöhlt. Sowohl der so genannte Stabilitätspakt als auch der ESM, der Europäische Stabilitätsmechanismus, die beiden Rettungsinstrumente des Euros, waren Verträge auf zwischenstaatlicher, nicht europäisch-gemeinschaftlicher Ebene.

Warum wählte man diesen Weg? Die Antwort ist nicht schwer. Man wollte die Krise technokratisch lösen und das Europäische wie die Länderparlamente ausschalten. Stabilitätspakt und ESM wurden vom Ministerrat beschlossen, der aus den Regierungschefs der Mitgliedstaaten besteht und von Deutschland dominiert wird – was sich wieder zeigt, als Angela Merkel „ihren“ Kandidaten Juncker als Kommissionspräsident durchsetzte. Auch wenn er keine gesetzgeberischen Kompetenzen hat, gibt der Ministerrat – so sieht es der Lissabonner Vertrag vor – der Union die nötigen Entwicklungsimpulse und definiert die politische Ausrichtung. Die starke Legitimation seiner Mitglieder (demokratisch gewählter Regierungschefs) kontrastiert mit der fehlenden Legitimation seiner Entscheidungen, die von keiner anderen europäischen Instanz kontrolliert werden könnten.

Wollten wir einen Vergleich mit historischen Vorbildern wagen, ähnelte dieser Ministerrat wohl am ehesten den Monarchien der noch jungen Nationalstaaten des 19. Jahrhunderts. Die EU hat nun die Nationalstaaten noch nicht ganz abgeschafft, wohl aber zum überwiegenden Teil ihrer Souveränität beraubt.

So unterscheiden sich die Mitgliedstaaten nur noch ökonomisch in „Schuldnerstaaten“ und „Gläubigerstaaten“. Kriege werden nicht mehr mit Waffen, sondern durch Zinsspreads und aufgezwungene Sparpolitiken geführt.

Entgegen landläufiger Meinung rührt die gegenwärtige Krise nicht etwa von zu hohen Staatsschulden her, sondern von den ungleichen Zahlungsbilanzen der Euro-Staaten. Ein Vergleich dieser Bilanzwerte vor und nach Einführung des Euro ist aufschlussreich: Nach Einführung des Euros erfuhren die Staaten Südeuropas einen Abfluss an Geldern in Richtung Nordeuropa, das nun vermehrt südeuropäische Staatsanleihen kaufte. Da die Exporte vom

---

<sup>14</sup> J. Rawls, P. van Parijs, *Three Letters on The Law of Peoples and the European Union* in «Revue de philosophie économique» 8, 2003, S.7- 20.

Norden in den Süden zunehmen, floss Geld vom Süden in den Norden, und die Nordländer konnten mit diesem Geld immer mehr südländische Staatsanleihen erwerben.<sup>15</sup>

So wurden die Staaten des Nordens zu „Gläubigern“ und die mediterranen Länder zu ihren „Schuldnern“, die nun enorme soziale Kosten auf sich nehmen mussten, um ihre Schulden – und die darauf anfallenden Zinsen – tragen zu können. Da diese Schuldtitel vermehrt von „ausländischen“ Mitgliedstaaten gehalten wurden, machten sich die verschuldeten Staaten entsprechend erpressbar. Ein Vertrauensverlust an den Kapitalmärkten reichte nun zum Staatsbankrott.

Solches geschah in Italien in der zweiten Jahreshälfte 2011: Das Misstrauen der Märkte und der von der Regierung Berlusconi angedrohte Austritt Italiens aus der Eurozone stürzte Berlusconi. Die danach gebildete Regierung Monti hatte dann nur noch eine Aufgabe: Die vom Europäischen Rat diktierte Sparpolitik durchzusetzen.

Der so genannte „Fiscal Compact“ wurde am 2. März 2012 von ebendiesem Rat verabschiedet, wobei das Europäische Parlament zuvor nicht einmal angehört worden wäre. Für einen Schuldnerstaat wie Italien eine unbedingte Kapitulation gegenüber dem Gläubigerstaat Deutschland: Im April 2012 wurde durch eine Verfassungsänderung eine Schuldenbremse eingeführt. Die im Parlament erreichte überwältigende Mehrheit à la Nordkorea verhinderte dabei ein sonst vorgesehenes Volksreferendum. An diesem Tag wurde Italien von einer „demokratischen, auf Arbeit gegründeten Republik“ (art. 1 der italienischen Verfassung) zu einem auf Euro und Budgetausgleich gegründeten Regime. Die Demokratie wurde zur Fassade.

In der Zwischenzeit haben die Regierungen wieder gewechselt. Könnte Italien nun aus dem „Fiscal Compact“ austreten, um sich wieder zur Demokratie zu bekennen? Völkerrechtlich wäre dies möglich, zumal es sich beim „Fiscal Compact“, wie gesagt, nicht um einen europäischen, sondern zwischenstaatlichen Vertrag handelt. Art. 61 und 62 des hier anwendbaren Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969 ermöglichen den Vertragsrücktritt bei „nachträglicher Unmöglichkeit der Erfüllung“ bzw. bei „grundlegender Änderung der Umstände“. Die vom Stabilitätspakt geforderte Reduktion der Staatsverschuldung auf 60% des BIP innert 20 Jahren kann von Italien nicht getragen werden. Ein Vertragsrücktritt wäre demnach die beste und ehrlichste Lösung.

*Doch so einfach ist die Sache nicht! Art. 4 des Stabilitätspaktes lautet:* Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den in Artikel 1 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 geänderten Fassung als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich. Das Bestehen eines übermäßigen Defizits durch die Verletzung des Schuldenkriteriums wird vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt werden. Auch wenn ein Staat vom Fiskalpakt austreten würde, blieben die zwei erwähnten Verordnungen für ihn weiterhin in Kraft.

Die Opposition im Europäischen Parlament sollten die Legitimität solcher Verordnungen unbedingt in Frage stellen. Es kann nicht angehen, dass solche Verordnungen gegen übergeordnetes Recht verstossen, namentlich den Vertrag von Maastricht und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

---

<sup>15</sup> Vgl. A. Bagnai, *Il tramonto dell'Euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Imprimatur editore, Reggio Emilia, 2012 und A. Bagnai, *L'Italia può farcela. Equità, flessibilità, democrazia. Strategie per vivere nella globalizzazione*, Il Saggiatore, Milano, 2014.



Art. 126 des Letzteren würde nämlich auch Defizite von über 3% erlauben, solange sie „ausnahmsweise und vorübergehend“ sind. Das bedeutet, dass ein Mitgliedstaat sich verschulden dürfte, wenn eine notwendige Investitionspolitik nur durch Erhöhung öffentlicher Ausgaben umgesetzt werden kann. Somit wurde nicht nur der Euro durch einen Staatsstreich eingeführt, sondern auch die Verträge, die ihn stützen sollten, sind mit übergeordnetem Europäischen Recht unvereinbar.

Die Europäische Union wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht aus der Taufe gehoben und hatte ein bestimmtes politisches Ziel: Die Europäische Integration zu bekräftigen und zu verhindern, dass Deutschland nach der Wiedervereinigung zu stark würde. Der Euro war Teil dieser Zielsetzung. Doch die Art und Weise ihn einzuführen, ohne zuvor die notwendigen wirtschaftspolitischen Grundlagen geschaffen zu haben, führte zu einer weiteren Ironie der Geschichte: Statt die Machtposition Deutschlands zu begrenzen, bereitete der Euro Deutschland grosse Vorteile.

Träumte Frankreich davon, Deutschland durch die Einheitswährung politisch stärker an Europa zu binden, sah Deutschland seinen wirtschaftlichen Traum verwirklicht: das Ende flexibler Wechselkurse. Vorher war die D-Mark chronisch überbewertet, mit desaströsen für die deutsche Exportindustrie. Mit Einführung des Euro drehte sich der Spieß um: Deutschland konnte seine Exporte wieder steigern, allerdings auf Kosten der anderen Staaten (vorab Italien), denen Währungsabwertungen zur Stärkung der Exportwirtschaft fortan verwehrt waren.

Während Deutschlands Wirtschaft also auf Kosten der anderen Staaten wuchs, mussten im Süden die Löhne und Staatsausgaben gekürzt und höhere Arbeitslosenraten hingenommen werden. Sparpolitik für den Euro. Es konnte ja nicht anders kommen: Eine Währung nach dem Vorbild der D-Mark mochte für Deutschland gut sein, nicht aber für Europa. Statt es zu einen, hat der Euro die Mitgliedstaaten gespalten und eine neue Art Nationalismus geweckt.

Man müsste nun den Mut haben, der Wahrheit ins Auge zu schauen und diese Währungsunion aufzulösen. In der Geschichte waren solche Einheitswährungen nie für die Ewigkeit bestimmt. Wenn sie nicht funktionieren, kann man sie auflösen, ohne einen Weltuntergang zu bewirken. Der Euro bringt die Europäische Verfassung zu Fall. So wie die Bürger jene Verfassung abgelehnt hatten, so lehnen sie heute die Einheitswährung ab. Aber so wie man damals die Verfassung rettete, indem man sie in einen Vertrag verwandelte, so verfährt man heute mit dem Euro. Er lebt weiter, jedoch auf Kosten der Mitgliedstaaten, die ihre wirtschaftspolitische Selbständigkeit verloren haben und nun in einem eisernen Käfig gefangen sind. Die Griechische Staatsschuldenkrise illustriert dies gut: Der zuletzt erzielte Kompromiss löst die Probleme keineswegs, stuft Griechenland aber zu einer deutschen Kolonie herab.

Statt Deutschland zu „europäisieren“, wurde Europa „germanisiert“. Statt die europäischen Völker zu einen, hat der Euro sie auseinandergebracht. Die Philosophen nennen dies eine „Heterogenie der Zwecke“. Der Nationalismus der D-Mark wurde zum Nationalismus eines deutschen Euros. Und so ist die „deutsche Frage“ wieder aktueller denn je.<sup>16</sup>

Der Euro war nicht nur einer der grössten Fehler der globalen Wirtschaftsgeschichte, aber auch ein politischer Schiffbruch. Der grösste Fehler war wohl, dass keine Austrittsmöglichkeit vorgesehen war. Während der Vertrag von Lissabon in Art. 50 sogar den Austritt aus der Europäischen Union regelt, fehlt eine analoge Bestimmung für den Austritt aus der Währungsunion. Es macht den Anschein, dass ein Staat nicht aus dem Euroraum austreten kann, ausser er träte zugleich auch aus der EU aus.

---

<sup>16</sup> Vgl. H. Kundnani, *German Power. Das Paradox der deutschen Stärke*, Beck, München, 2016; D. Geppert, *Ein Europa, das es nicht gibt: Die fatale Sprengkraft des Euro*, Europa Verlag, München, 2013.

Gegen Ende dieses Vortrages komme ich wieder zum griechischen Mythos des Anfangs zurück: Wie gesagt, eines der Kinder des Göttervaters Zeus und der schönen Europa war Minos, der später König von Kreta wurde. Weil seine Frau die Götter nicht ehrte, wurde dem Königspaar ein Ungeheuer geboren: der Minotaurus. Er hatte den Kopf eines Stiers und den Körper eines Menschen und von der Bevölkerung Menschenopfer erpresste. Immerhin konnte das Monster später in ein Labyrinth verbannt und schliesslich vom Helden Theseus getötet werden.

Nun, mit dem Euro haben wir dieses Monster wiedergeboren. Wenn wir die Zerstörung Europas abwenden wollen, muss es uns gelingen, auch den neuen Minotaurus ins Labyrinth zu verbannen. In der Hoffnung, dass ein neuer Theseus kommt und uns von ihm erlöst.

## V. Das Ende Europas?

Die Geschichte hat eines gezeigt: Das moderne Europa besteht aus unterschiedlichen Völkern, die zwar entschlossen haben, untereinander keine Kriege mehr zu führen, die aber an ihrer Eigenständigkeit festhalten. Trotz Globalisierung bilden sie heterogene Gesellschaften und trotz EU-Recht Nationalstaaten mit eigenständigen Rechtsordnungen. Ohne *Ortung* gibt es keine *Ordnung*, wie der deutsche Staatsrechtler Carl Schmitt sagte. Der Versuch, alles zu vereinheitlichen und gleichzumachen, mag ein Traum des neoliberalen Kapitalismus sein. Die Völker und Bürger Europas träumen ihn nicht.

Europas Rettung hängt davon ab, ob es seine geistigen Wurzeln wiedererlangt. Die beiden Philosophen Husserl und Heidegger hatten in den 30er Jahren davon gesprochen, dass das „geistige Europa“ in Griechenland geboren wurde und sich vom „Einfluss des Asiatischen“ emanzipierte.<sup>17</sup> Indem wir heute mit Griechenland die Wiege der europäischen Demokratie und Philosophie zerstören, reissen wir unsere eigenen Wurzeln aus. Es ist die Vielfalt der Kulturen und Sprachen, die Europa in der Weltgeschichte stets auszeichnete. Seine Identität liegt in seinen Unterschieden. Und seine Zukunft liegt nicht in einer erzwungenen politischen Einigung, sondern in einem Selbstbild, das einem antiken Mosaik gleicht: Dessen Schönheit liegt ja gerade in der Verschiedenheit der Steine, aus denen es zusammengesetzt ist.

Wir brauchen nicht „mehr Europa“, sondern ein anderes Europa. Natürlich ist es schwierig zu sagen, wie „anders“ es sein sollte, wenn wir uns die aktuelle Krise vor Augen halten. Eine Fortsetzung des jetzigen Irrweges führt zum langsamen, aber sicheren Niedergang Europas.

Ohne die Parallelen überdehnen zu wollen, können gewisse Ähnlichkeiten der heutigen Krise zum Untergang des Römischen Reiches ausgemacht werden. Zu dessen Fallstricken gehörten schliesslich auch eine Währungskrise und ein

---

<sup>17</sup>„Das geistige Europa hat eine Geburtsstätte. Ich meine damit nicht geographisch in einem Land, obschon auch das zutrifft, sondern eine geistige Geburtsstätte in einer Nation, bzw. in einzelnen Menschen und menschlichen Gruppen dieser Nation. Es ist die altgriechische Nation im 7. und 6. Jahrhundert v. Chr.“ (E. Husserl, *Die Philosophie in der Krisis der europäischen Menschheit*) in Ders., *Die Krisis der europäischen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie. Eine Einleitung in die phänomenologische Philosophie*, hg. von W. Biemel, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1976) und: „Unser geschichtliches Dasein erfährt mit gesteigerter Bedrängnis und Deutlichkeit, daß seine Zukunft gleichkommt dem nackten Entweder-Oder einer Rettung Europas oder seiner Zerstörung. Die Möglichkeit der Rettung aber verlangt ein Doppeltes: 1. Die Bewahrung der europäischen Völker vor dem Asiatischen. 2. Die Überwindung ihrer eigenen Entwurzelung und Aufsplitterung“ (M. Heidegger, *Europa und die deutsche Philosophie* (1936), in: *Europa und die Philosophie*, hg. von H.-H. Gander, Frankfurt a.M., 1993, S. 31).

Bevölkerungsrückgang.<sup>18</sup> Krisenfaktoren leider auch im heutigen Europa. Natürlich ist unsere heutige Währungskrise anders als im spätrömischen Reich: Die Einführung einer Einheitswährung ohne vorgängige Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, von denen heute einige schwer büssen müssen.

Der heutige Bevölkerungsrückgang in Europa – vielleicht das grösste Problem in den nächsten Jahrzehnten – hat mehr gemeinsam mit dem Ende des Römischen Reiches. Roms Bevölkerung brach bis im 5. Jh. von einer Million auf 20.000 ein, die Bevölkerung des Reiches von 55-60 auf 25-30 Millionen. Dieser demografische Kollaps machte das Reich verwundbar, und es konnte grossen Migrationsbewegungen keinen Einhalt mehr gebieten.

Der Fall des Römischen Reiches muss uns Heutige warnen.<sup>19</sup> Afrika ist jung und wächst rasant, während der alte Kontinent Europa „überaltert“ und schrumpft. Natürlich sind demografische Prozesse langsam. Man halte sich aber vor Augen, dass in Ländern wie Italien, Spanien oder Deutschland schon heute die Hälfte der Einwohner über 45 Jahre alt ist, während die Bevölkerung von Nigeria alleine von heute 175 auf 400 Millionen im Jahre 2050 steigen wird.

Die heutige Massimmigration als giftige Nebenwirkung der Globalisierung wird die Probleme nur noch vergrössern. Das Römische Reich zerbrach an der Völkerwanderung, als sie im 5. und 6. Jh. völlig ausser Kontrolle geriet.<sup>20</sup> Sicher gibt es Unterschiede zu heute. Damals bevölkerten eingewanderte Barbarenstämme ganze Landstriche, heute wandern eher Einzelpersonen, heimlich und ohne Papiere in unsere Städte. Die EU scheint auf diese Einwanderung, die wohl lange Zeit andauern wird, völlig unvorbereitet<sup>21</sup>: Es gibt keine seriöse Einwanderungspolitik, vielmehr wird das Problem auf sicherheitspolitische Aspekte reduziert oder zur humanitären „Aufnahmepolitik“ erklärt. Deutschland scheint sich auch hier das beste Stück zu sichern, indem es mit der Aufnahme syrischer Flüchtlinge zu billigen, aber gut ausgebildeten Arbeitskräften kommt. Verlierer sind wiederum die Staaten Südeuropas, denen dann die Aufnahme von Massen afrikanischer Einwanderer ohne jegliche Bildung verbleibt.

Das Einwanderungsproblem als vorübergehende Notlage zu betrachten und aus ihr noch Gewinn ziehen zu wollen, wird Europa zu Fall bringen, wie damals das Römische Reich. Ohne es zu bemerken, sind wir in die Endphase der Globalisierung eingetreten: Nach Globalisierung der Märkte werden nun auch die Menschen globalisiert. Der perverseste Effekt der Globalisierung war die Idee, das kapitalistische Modell, das im Westen so gut funktionierte, nach Afrika zu exportieren – in einen Kontinent, dessen Wirtschaftssystem (ausser in Südafrika) noch beinahe das gleiche war wie vor Jahrtausenden. Das Resultat: Ein von Hunger und Kriegen geplagter Kontinent. Den Afrikanern bleibt nichts, als zu flüchten, und der nächstgelegene Fluchtort ist Europa.

So flüchten sie in Massen über das Meer, manchmal vor Kriegen, fast immer vor Misere und Armut, zu der wir freilich beigetragen haben. Dann bieten sie sich als billige Kräfte für illegale und unterbezahlte Arbeiten an und entfachen so Verteilungskämpfe unter den Armen Europas, die sich in die Arme nationalistisch-populistischer Parteien werfen. Auf die von Bruxelles erzwungene Entwurzelung der europäischen Bürger folgt nun diejenige durch die Globalisierung, die im wahrsten Sinne des Wortes keinen Ort der Welt mehr verschont.

---

<sup>18</sup> Vgl. A. Demandt, *Der Fall Roms. Die Auflösung des römischen Reiches im Urteil der Nachwelt*, C.H. Beck, München, 1984.

<sup>19</sup> Vgl. M. De Jaeghere, *Les derniers jours: la fin de l'empire romain d'Occident*, Les belles lettres, Paris, 2015.

<sup>20</sup> Vgl. A. Barbero, *Barbari. Immigrati, profughi, deportati nell'Impero romano*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

<sup>21</sup> Vgl. C. Amirante, M. Pascali, *Alien. Immigrazione clandestina e diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

Unsere Realitäten scheinen immer mehr grenzenlos. Einerseits treten die Nationalstaaten immer mehr Kompetenzen an Einheitsgebilde wie die EU ab, andererseits kommen Massen von Menschen zu uns, mit denen wir nur die Spezieszugehörigkeit gemeinsam haben. Ohne Grenzen aber können wir weder uns selbst in unserer Identität noch die anderen in ihrer Andersartigkeit erkennen. Natürlich bleibt eine vereinigende Menschheit, aber das reicht nicht. Denn deren Schönheit liegt ja gerade in ihrer Mannigfaltigkeit. Doch die Versuchung lebt weiter, alles zur Einheit zu verschmelzen: *eine* Währung, *ein* Staat, *ein* Mensch.

Am Ende dieser Entwicklung gibt es vielleicht nicht nur, wie Rousseau prophezeite, keine Franzosen, Deutsche und Spanier mehr, sondern vielleicht nicht einmal mehr Europäer. Nur noch „abstrakte“ und austauschbare Menschen ohne eigene Geschichte, Kultur und Sprache. Erwartet uns ein solches Schicksal? Wird der Europäer der Zukunft ein Mischling sein? Wird ein europäischer Einheitsstaat die Nationalstaaten spurlos verschwinden lassen? Alles Andere als die Fantasie der Vereinigten Staaten Europas!

Im Jahr 1925 hatte Coudenhove Kalergi, ein glühender Paneuropäer und geistiger Vater der heutigen Europäischen Union, prophezeit: „Die Eurasisch Negroide-Rasse der Zukunft wird vom Aussehen her den alten Ägyptern ähneln und statt der Vielfalt der Völker werden wir eine Vielfalt der Individuen sehen.“<sup>22</sup> Schwierig zu sagen, ob sich die Voraussage in den nächsten Jahrzehnten bewahrheiten oder ob Europa es schaffen wird, die Europäische Union zu überleben. Nur die Geschichte wird es zeigen.

---

<sup>22</sup> R.N. Coudenhove Kalergi, *Praktischer Idealismus. Adel, Technik, Pazifismus*, Pan Europa Verlag, Wien-Leipzig, 1925, S. 22-23.

## Farkas Ádám<sup>1</sup>

### Az állam védelmi kötelezettségeinek egyes kortárs aspektusai<sup>2</sup>

*„A világrend koncepcióját az akkori idők államférfijai által ismert geográfiai térségben alkalmazták – a minta utóbb ismétlődött más régiókban is. Mindez főként azért alakult így, mert az akkori technológia még nem tette lehetővé egy egységes globális rendszer működtetését. Nem voltak eszközök a folyamatos kapcsolattartásra, és hiányoztak a viszonyítási keretek a régiók hatalmának összehasonlításához. Így aztán mindegyik régió egyedülállónak tartotta a maga rendjét, a többiekét pedig »barbárnak« - amelyet a meghonosított rend szempontjából felfoghatatlan módon kormányoznak, és amelynek egyetlen releváns vonatkozása van: az, hogy fenyegetést jelent.”<sup>3</sup>*

Henry Kissinger

Napjaink gondolkodását és hírvilágát áthatják azok a különféle kihívások, fenyegetések és veszélyek, amelyek kisebb-nagyobb mértékben szükségessé teszik az állam védelmi kötelezettségének érvényesülését, védelmi képességeinek és karakterének megerősítését és fejlesztését. Ezek a fenyegetések nem ritkán, sőt első ránézésre egyre inkább olyan külsőségeket mutatnak, hogy kultúrák közti, vagy sok esetben a transzatlanti térségen és világszemléleten kívüli hatásokként értelmezzük őket. A „mi” és „ők” szemlélet tehát épp úgy megjelenik ma is, mint a mottóul választott Kissinger idézet által leírt korábbi időkben a világrend<sup>4</sup> kapcsán. Valami azonban még közös a mottó és a helyzetünk, illetve témánk között, nevezetesen az, hogy sokkal fontosabb az „akkori” és „mostani” közti korszakos különbség, mint ahogy azt az első megközelítésben gondolhatnánk, hiszen korunk már egy valóban globális rendszer kora. Ennek néha indokolatlanul nagy és összeesküvés-elméletekbe hajló súlyt, néha – például a biztonságot fenyegető kihívások és azok kezelése terén – pedig messze nem kellő jelentőséget tulajdonítunk. E téren úgy gondolom, jelen korunk sem kivételes, vagy más, mint a korábbi történelmi időszak volt, hiszen értelemszerű, hogy különösen a nyilvánosság, a széles tömegek és az ezeknek való valaminő megfelelés szempontjából azok az aktuális kihívások tekinthetők mérvadónak és fajsúlyosnak, amelyek

<sup>1</sup> PhD, főhadnagy, a Magyar Honvédség tisztje, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje.

<sup>2</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett "Államelméleti alapkutatás 2016-2018" Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült.

<sup>3</sup> Henry Kissinger: Világrend. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015, 12. o.

<sup>4</sup> A téma épp oly vitatott és nyitott, mint a biztonság és a védelem kérdései. E körben példaként lásd: Francis Fukuyama: A történelem vége és az utolsó ember. Budapest, Európa könyvkiadó, 2014. Zbigniew Brzezinski: A nagy sakktabla. Amerika világelsőse és geopolitikai feladatai. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017. Robert Kagan: Édenkert és hatalom. Amerika és Európa az új világrendben. Budapest, Zrínyi kiadó, 2007. Robert Kagan: Made in America. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015. Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Budapest, Európa kiadó, 2015. Emmanuel Todd: A birodalom után. Budapest, Allprint kiadó, 2003. Fareed Zakaira: A posztamerikai világ. Budapest, Gondolat kiadó, 2009. Henry Kissinger i.m. 2015. Farkas Ádám: Világrend vagy amit akartok. In Nemzet és Biztonság 2015/6. szám, 120-135. o.

potenciálisan a mindennapjaink részét képezik, vagy képezhetik, azaz közvetlenül érinthetik szűkebb és tágabb környezetünket akár a személyes, akár a társadalmi-állami, akár az európai dimenzióban szemlélve.

Ha így közelítjük meg a kérdést, akkor nem meglepő, hogy elsődlegesen a migráció, a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a hibrid hadviselés és nagyhatalmi versengés, vagy épp a kibertérben elkövetett támadások azok, amelyek leginkább aktuálisnak és meghatározónak tekinthetők az ökológiai kihívások mellett. A migráció kezelése úgy hazai, mint európai szintéren komoly polémiák tárgya, hiszen egyik oldalról nagy államok gazdasági érdekei, másik oldalról tranzit államok biztonsága, valamint társadalmak rendje és végső soron az európai kulturális-etnikai önazonosság feszül egymásnak, ki tudja milyen mélységű és komplexitású nemzetbiztonsági kihívásokkal a háttérben. A szervezett bűnözés modern formájában ugyan régebb óta „szerves része” életünknek és társadalmainknak, mégis időről-időre fel-fellobban annak jelentősége és fokozott veszélyessége, valamint kezelésének lehetséges irányai, nem beszélve arról, hogy ez a kihívás természetéből adódóan rendre kapcsolódik szinte minden más kortárs kihívással is. A terrorizmus hullámozó intenzitással ugyan, de korábbról ismert jelenség, amelynek a radikális iszlámra épülő változata a Kelet-Nyugat ellentét sajátos leképződéseként a kétezres évek eleje óta komoly meghatározója az államok védelmi tevékenységeinek, szervezet- és képességfejlesztéseinek. A hibrid hadviselés és a korábbi értelemben vett – fegyveres karaktert is öltő – nagyhatalmi versengés igazán az ukrán válsággal vált újra a köztudat részévé, de már korábban is jelen volt, sőt rendkívüli komplexitásával talán nem is kellő körültekintéssel övezett jelenség ez, hiszen képes bármely más fenyegetés típusal, vagy kihívással kombinálódni, helyi sajátosságokra ráépülni, vagyis ezek révén szinte bárhol érvényesíthető. Mindezek mellett a kibertérből érkező támadások újszerűsége és sajátossága leginkább abban áll, hogy ezek a fenyegetések, vagy támadások egyrészt elszakadnak valamiképp a fizikai valóságtól és ha úgy tetszik egy új „létsíkon” érvényesülnek, másrészt viszont közvetlenül képesek az egyéneken és infrastruktúrákon keresztül hatást gyakorolni a reális, fizikai létsíkra, mintegy kihasználva azt a hihetetlen függőséget, ami az egyének és társadalmak szintjén az info-kommunikációval kapcsolatban kialakultak. Nem lehet tehát vita tárgya, hogy ezek az aktuális kihívások és fenyegetések valóban jelentős, sőt talán megkockáztathatjuk, hogy meghatározó súllyal bírnak a társadalmi, állami, európai szinten szemlélt biztonságunk alakulásában. Ebből az is szükségképpen ered, hogy az ezekkel szembeni védelem – aminek a leghatékonyabb szervezetségi szintjét ma még mindig az államok képviselik – kiemelt figyelmet kell, hogy fordítson ezek kezelésére. Ezek a megállapítások azonban még csak egy aspektusát érintik az állam védelmi kötelezettségének, jelesül az aktuális és tapasztalati alapú aspektus felszínét.

Érdemes lehet azonban elgondolkodni azon is, hogy milyen további, az aktualitáson túlmutató és ez által akár a prognosztikus képességeket, akár a felkészülés és megelőzés hatékonyságát erősíteni képes aspektusok tárhatók fel az állam védelmi kötelezettsége szempontjából. Ebben a körben úgy vélem, nem ördögtől való elrugaszkodni kicsit az aktualitás talajáról és absztrakt szemléleti elemeket is csatasorba állítani annak érdekében, hogy az állam védelmi kötelezettsége kapcsán olyan vizsgálati horizontok, vagy aspektusok is beazonosíthatók legyenek, amelyek egy széles spektrumú, prognosztikus jellemzőket is öltő, de a valóságtól nem elrugaszkodó szemléletmód, vagy elemzési séma felé vihetnek el minket. E körben számos diszciplína nyerhet a további kutatások és diskurzusok során jelentőséget, melyek közül csak példálózó jelleggel lehet kiemelni a szociológiát, a gazdaságtudományokat, a politikai filozófiát, a pszichológiát, a biztonsággal foglalkozó különféle tudományokat, vagy épp ezek egyes irányzatait, mint amilyen a vilárendszer-elmélet. Az ugyanis szinte biztosra vehető, hogy az emberiség eljutott a technológiai és társadalmi innováció, illetve változások egy olyan fokára, ahol már az olyan nagy múltú tudomány- és szemléletrendszerek sem tudnak önmagukban megállni, mint amilyen az állam

védelmi karakterét megalapozó hadtudomány, vagy az állam és társadalom egészét – vagyis védelmi szervezeteit és mechanizmusait is – keretező jogtudomány és államtudomány. Az állam védelmi kötelezettsége, vagy inkább karaktere kapcsán tehát óhatatlanul szükség van egy olyan gondolkodási séma kialakítására, amely több aspektus megállapításait látva vetve igyekszik támogatni a szervezést, tervezést, illetve feladatellátást.

Jelen tanulmány erre tesz az alábbiakban kísérletet, még hozzá azzal a céllal, hogy a téma kapcsán vitaalapot képezzen egy átfogó elmélet kialakításához, amely később az államok védelmi képességeinek és rendszereinek fejlesztésében is közvetlenül lenne hasznosítható a hatékonyság, korszerűség és mindezek mellett a költséghatékonyság növelése érdekében.

### *I. Az állam védelmi kötelezettségének lehetséges aspektusai*

A bevezetőben már említettek szerint tehát érdemes lehet a védelemről való gondolkodásunkat egy kicsit kitágítani és azt az aktualitás és tapasztalat alapú aspektuson túlra is megnyitni. Adódhat azonban a kérdés, hogy ehhez milyen további aspektus, vagy aspektusok ragadhatók meg anélkül, hogy azokkal bizonytalan, vagy a korszerűséget és hatékonyságot nem szolgáló vizekre tévednénk.

Ennek behatárolásához kézenfekvőnek mutatkozhat a védelem alapjainak felelevenítése, újragondolása. Alapvonalait szemlélve talán azt mondhatjuk, hogy az állam által szervezett és szabályozott védelem alapvető célja tevőleges magatartást kifejezni mindazon hatásokkal szemben, amelyek a társadalom rendjét, illetve az abba illeszkedő társadalomalkotó individuumokat veszélyeztetik, fenyegetik, vagy sértik. Ezek a hatások értelemszerűen lehetnek emberi eredetűek és valamilyen fizikai, vagy pszichikai erőszakra épülők, melyeket a társadalom legitim rendjéhez való illeszkedés hiányában összefoglalóan csak illegitim erőszakformáknak nevezhetünk. Másrészt értelemszerűen a szóba jöhető hatások lehetnek nem emberi eredetűek, ahova leginkább a természeti folyamatok és csapások, illetve az ipari szerencsétlenségek érthetők be, amelyek célszerű lehet összefoglalóan környezeti hatásoknak nevezni. Ezekben belül természetesen további alábontások is lehetségesek, sőt indokoltak, amelyek vagy a hatás eredete, vagy annak kezelési jellege szerint csoportosítják az egyes jelenségeket, ügyelve e körben arra, hogy az adott jelenség domináns jellemzőjének esetleges megléte – tehát hogy azt például katonai, vagy épp rendészeti jellegűnek tűnik – nem jelent még kizárólagosságot. Ezt az alábontást egyébként a biztonság komplex felfogása, vagy szektorális elmélete<sup>5</sup> kiválóan tükrözi, akárcsak az állam fegyveres védelmének rendszere<sup>6</sup>, vagy a nemzetbiztonság rendszere.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Szálkai Kinga – Stepper Péter (szerk.): A biztonság szektorális értelmezése. Új kihívások a kutatás napirendjén. Pécs-Budapest, Publikon kiadó, 2015. Barry Buzan – Ole Waever – Jaap De Wilde: A biztonsági elemzés új keretei. In Póti László (szerk.): Nemzetközi biztonsági tanulmányok. Önértelmezés és viták a hidegháború utáni korszakban. Budapest, Zrínyi kiadó, 2006, 53-112. o. A komplex biztonság kapcsán lásd még: Roland Dannreuther: Nemzetközi biztonság. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016. Szenes Zoltán (szerk.): Biztonságpolitika és válságkezelés. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, 2016. Gazdag Ferenc (szerk.): Geopolitika és biztonság. Budapest, Zrínyi kiadó, 2006.

<sup>6</sup> A fegyveres védelem rendszerszemléletéről példaként lásd: Sulyok Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség]. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég kiadó, Budapest, 2009, 306-321. o. Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. In Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013. Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In Honvédségi Szemle 2017/1. szám, 44-58. o. Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben. In Sereg Szemle 2017/2. szám, 146-161. o. Farkas Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2016. Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat. In Szakmai Szemle

Ez az elhatárolás persze annyiban művi, hogy a két nagy hatás-csoport között egyértelmű összefonódások, közvetlen ok-okozatiság alakulhat ki, akár abban az esetben, ha például egy természeti csapás folytán illegitim erőszakkal járó társadalmi hatások lépnek fel, akár akkor, ha valamely illegitim erőszaktétel kifejezett célja, hogy a támadó vagy pusztító erejét környezeti hatás kiváltásával fokozza. Ez a kombinációs lehetőség egyrészt magával hozza azt is, hogy az állam szempontjából a közvetlen fenyegetések szintjét elérő hatásokkal szembeni fellépésben épp úgy szerepe van a kifejezetten környezeti hatások kezelésére hivatott szervezeteknek, mint az illegitim erőszakformákkal szemben fellépni hivatott testületeknek. Másrészt azonban ennek azt is magával kell hoznia, hogy az egyes jelenségek értelmezése és elemzés során fokozott figyelmet kell fordítani a későbbi, potenciális oksági láncolatok és az esetleges kombináció kialakulására, amivel már el is juthatunk a védelem terén egy új aspektus, a kombinatív és prognosztikus aspektushoz.

A kombinatív és prognosztikus aspektus persze nem önmagában való, hiszen az szükségképpen rá épül az aktuális és tapasztalati alapú elemekre, mintegy azok továbbgondolását, variációképzését biztosíthatja. Amíg tehát az időskálán az aktuális és tapasztalati alapú aspektus a jelennek, addig a kombinatív és prognosztikus aspektus a jövőnek feleltethető meg. A kronologikus hasonlat pedig egyértelművé teszi azt is, hogy egyik a másik nélkül nem tud létezni, utóbbi az előbbinek folyománya, igaz, a későbbi jelenállapotok általi modifikációk miatt, annak értelemszerűen „csak” bizonytalan folyománya. Ezen a gondolati képen haladva azonban adja magát, hogy az időskálán értelmezhetővé válik még egy aspektus, hiszen a tapasztalati elem ugyan szükségképpen megtörtént, de maga a történeti múlt – és különösen annak emlékezete, ami minket befolyásol – messze több és másabb, mint a puszta megtörténtség kritériuma. Ha az idővonalon a múlt időállapotát mint a jelent befolyásoló hatásrendszert értelmezzük, akkor egyértelmű, hogy a múlt feltárt és rögzített tényei egymással kölcsönhatásba lépve és rendszert alkotva már egy magasabb összefüggés rendszert jelentenek a ma aktualitásainak talajaként vagy eredetként. Ez az összefüggés rendszer a tényeken túl tele van olyan többletekkel, kapcsolódásokkal és hozadékokkal, amelyek a jelen aktualitásainak valódi lényegére, eredetére világítanak rá. Meggondolandó tehát, hogy a múlt jelenségeinek mára ható összességének elemzése során a tények láncolatán túl azok kapcsolódásait, tendenciáit is elemezve az idővonalon a harmadik, a múlttal azonosítható szemléleti alapállásként a szubsztantív aspektust nevezzük meg.

Így szemlélve tehát a védelem formálása, fejlődése, korszerűségének megtartása, vagy elérése szempontjából épp úgy komplex gondolkodásra van szükség, ahogy a biztonságot fenyegető, vagy aláásó jelenségek és ezek folytán maga a biztonság is komplex természetű. Ebben a gondolkodásban a fent vázoltak szerint érdemes lehet három aspektust vegyíteni, jelesül

(1)a múltira és a jelenkori jelenségek eredetére fókuszáló, átfogó és rendszerszemléletű, de a jelennel közvetítve a jövőre is ható szubsztantív aspektust,

(2)a közelmúltban megtapasztalt és ennek folytán a jelent meghatározó, de szűkebb szemlélettel vizsgált jelenségekre irányuló aktuális és tapasztalati alapú aspektust, valamint

(3)a múlt és a jelen eseményeinek a jövőbeni hatásait, folyományait elemző, feltételező kombinatív és prognosztikus aspektust.

---

2017/3. szám, 5-20. o.

<sup>7</sup> Samuel P. Huntington: A katona és az állam. Budapest, Zrínyi – Atlanti kiadó, 1994 Department of the Prime Minister and Cabinet: National Security Systems Handbook. New Zeland, 2016. (letöltve: 2017. december 6. <https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/dpmc-nss-handbook-aug-2016.pdf>). Susanna Bearne – Olga Olikier – Kevin A. O'Brien – Andrew Rathme: National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform. RAND Europe, 2005.



## *I.1. A szubsztantív aspektus*

A védelem szempontjából releváns jelenségek eredetének, múltbéli folyamatainak vizsgálata és elemzése terén célszerű és szükséges is messze túllépni a puszta tények és feljegyzett események lajstromozásán, sőt még azok együtt szemlélésén is. Ebben a megközelítésben egy nagy ívű, átfogó és összetett vizsgálódás és elemzés szükséges. Azt is mondhatnánk tehát, hogy egy az aspektus kifejezetten az elemző, ezen belül is megkülönböztetetten a tudományos elemző tevékenység, vagy szemlélet terepe.

Ebben a megközelítésben persze okszerű néhány általános társadalmi, társadalomelméleti, vagy társadalompszichológiai alapvetést is megragadni, mintegy iránymutatásként az egyes jelenségek eredetének feltárásához. Ezen „etalon” gondolatok és gondolati sémák kiválasztása még hosszás szakmai diskurzust tehet szükségessé a kompromisszum eléréséig, a magam részéről azonban javasolom a szemléleti komplexitás miatt Carl Schmitt problémavizsgálóti egyediségének újragondolását<sup>8</sup>, valamint Hankiss Elemér alább kifejtendő néhány gondolatának alapvetéssé tételét.

Carl Schmitt életének sötét és dicstelen éveire ellenére is olyan egyedi és sajátos szemléletű gondolkodó volt, akit ugyan az államtudomány és a politikai filozófia klasszikusaként tartunk számon, de munkássága messze túlmutat ezeken a területeken is és különösen a védelem vonatkozásában rendkívüli aktualitással bír. „Schmitt gyakorlati orientáltságát mutatja, hogy elsősorban nem az európai szellemtörténet nagy gondolkodóival történő végtelen dialógusba akart bekapcsolódni, hanem konkrét problémákkal szembesült, s ezek értelmezése, fogalmi megragadása érdekében mozgósította – egyébként hihetetlenül széles körű – gondolkodástörténeti ismeretanyagát. [...] Olyan gondolkodó volt, aki nemcsak originális felismerésekre vezetően mozgatta, kezelte a gondolkodástörténeti hagyományt, hanem ezek a felismerések, gyakorta provokatív formában megfogalmazott tételek, a mai napig szellemi muníciót adnak a mi korunk értelmezéséhez. A mi korunk nem a Schmitt által megélt időszak. Utolsó elemzéseit óta sok- és újféle tapasztalattal szembesülhettünk [...] És most is olvassuk Schmittet, mert kérdései, meglátásai előrenyúlnak az időben. Röviden: aktuálisnak érezzük, és ez a klasszikusok sajátja.” – írja Karácsony András Carl Schmitttről.<sup>9</sup> Akár a totális államról kialakított elméletét, akár a Föld új nomoszájának megfogalmazását, akár pedig a partizán elméletét nézzük, szemléletrendszer, megközelítése és ezek időállósága oly mértékben kimagasló, hogy szükségszerű volna annak részletező elemzése és átültetése a módszertan és szemlélet terén.

Hankiss Elemér tekintetében az alapulvétel indokát abban látom, hogy az emberi és társadalmi viszonyulásokat és alapkérdéseket mélyen jellemző, mégis jól értelmezhető, kibontható és továbbgondolható alapokat fektetett le. „Az emberi kaland” című művében mások mellett nem kisebb kérdésekre nyitott teret, mint az ember és a világ viszonyulására, a félelem és szenvedés, illetve azoknak a cselekvést és viszonyulásokat meghatározó természetére és alapjaira. E körben feltett elsődleges kérdése, vagy inkább kifejtett okfejtése az ember világban betöltött helye és ebből adódó minden félelme körül forog, amely úgy vélem kellő absztrahálással ott húzódik minden mai változtató törekvés mögött, függetlenül

---

<sup>8</sup> E körben lásd: Mark Lilla: *A zabolátlan értelem*. Budapest, Európa kiadó, 2005. Techet Péter (2013): *Carl Schmitt. Egy szellemi kalandor*. Máriabesnyő, Attraktor kiadó, 2013. Carl Schmitt: *A politikai fogalma*. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002. Carl Schmitt: *Ex Captivitate Salus*. Máriabesnyő, Attraktor, 2010. Carl Schmitt: *Legalitás és legitimitás*. Gödöllő-Máriabesnyő, Attraktor kiadó, 2006. Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. Carl Schmitt: *Politikai teológia II. Legenda minden politikai teológia elintézéséről*. Gödöllő-Máriabesnyő, Attraktor kiadó, 2006. Carl Schmitt: *A föld új nomosza*. Pongrác Alex blogja - Merjgondolkodni.wordpress.com. (<https://merjgondolkodni.wordpress.com/2017/07/30/carl-schmitt-a-fold-uj-nomosza-1955>, letöltve: 2017.12.23.)

<sup>9</sup> Karácsony András (2016): *A jogtudomány teológusa. Carl Schmitt politikai teológiája*. Attraktor kiadó, Máriabesnyő, 79-80. o.

attól, hogy azt ártó, vagy építő jellegűnek minősítjük. Ezeket ő a következőképp ragadta meg: „Sok százezer éves, archetipikus élménye az emberiségnek az a sokk és az a félelem, hogy nincs otthon ebben a világban, idegen ebben a világban, hogy törekeny és gyenge teremtés, hogy ezernyi veszélynek és szenvedésnek van kiszolgáltatva ebben a világban. Hogyan kerültünk ebbe a világba? Itthon vagyunk-e ebben a világban? Miénk-e ez a világ, vagy idegenek vagyunk itt? Mit kell tennünk, hogy életben maradjunk ebben a világban? Újra és újra felvetődnek ezek a kérdések, amióta először tette fel őket az ember...”<sup>10</sup> Ezek az újra és újra felvetődő kérdések pedig egyértelműen determinálják a legtöbb olyan eseményt és tevékenységet, amely a védelem működését kiváltó hatások közé sorolható, függetlenül attól, hogy azok a tevőleges illegitim erőszakformák közé sorolandók, vagy épp a környezeti hatások közé, amelyek közül nem kevésnek a kiváltó oka a megelőzés elmulasztásában rejlik.

Hankiss civilizációelméleti vázлата azonban további támpontokat, vagy ha úgy tetszik szabályokat is ad számunkra, melyek közül kettőt mindenképp indokoltnak tartok még kiemelni. Az egyik pontosan a fenti kérdésekről, ha úgy tetszik az „ős miértekről” való megfeledezés és a fejlődés kapcsolata, a másik pedig az ember veszélyeztettségének négy terepe.

Az „ős miértek” elhomályosodása azért fontos a védelmi gondolkodás szempontjából, mert az valahol lényegében a szubsztantív aspektus elfeledését jelenti. Ez nem „csak” azzal jár, hogy a védelmi gondolkodásból kivész a régre nyúló és szisztematizáló, a közvetlen védelmi tevékenység „harcos” és jelen idejű realitáshoz kötött magjától valahol különálló, korábbi történelmi időkben pedig egyenesen idegen „tudományoskodás”, hanem azzal is, hogy ezáltal későn átgondolt és felfogott kitétségeknek, kockázatoknak tesszük ki magunkat. Ez az, amit Hankiss az „ős miértek” kapcsán úgy fogalmazott meg, hogy a „technológiai haladás eredményei és a modern élet kényelmességei olyannyira elkényeztetnek minket manapság, hogy hajlamosak vagyunk elfelejteni az efféle kérdéseket. Hajlunk arra, hogy azt higgyük, vagy legalábbis nagyon igyekszünk meggyőzni magunkat arról, hogy igenis itthon vagyunk ebben az univerzumban. És megdöbbenünk, ha az élet nyers tényei, eseményei rációfolnak erre. [...] Nem értjük, nem akarjuk érteni, hogy miért van annyi szenvedés és nyomorúság ezen a világon.”<sup>11</sup> Itt tehát tetten érhető meglátásom szerint az is, hogy az „ős miértek” elfeledése, nem megfelelő kiértékelése, illetve körüljárásuk nem kellő ismétlődése mind-mind magával hozhat egy olyan a realitástól elszakadó világképet, amely aztán megnöveli a kitétségünket az egyes védelmi szempontból releváns hatásokkal szemben. Ez a fajta „elfordulás” persze a kényelem és a fejlődés talaján épp úgy állhat, mint a válaszoktól való félelem, illetve a realitásból fakadó negatívumok jelenlétének rossz „eladhatóság” alapzatán. Bármilyen is a „motiváció”, az eredmény mégis azonos: nő a kitétségünk azokkal a – hankissi megfogalmazásban – nyers tényekkel és eseményekkel szemben, amelyek idővel úgyis rámutatnak az „ős miértek” fontosságára és aktualizálásának, ezek folytán pedig a szubsztantív aspektusnak az időtállóságára.

Ezt érdemes még a szubsztantív szemlélet mellett egy másik mindig aktualizálható megközelítéssel kiegészíteni, ami a világról és annak veszélyességéről alkotott képet írja le megfelelően. Ezt Hankiss úgy fogalmazta meg, hogy „Egy metaforával élve azt mondhatnám, hogy olyan ez a világ, mint egy dzsungel, amelyben veszélyes élni, és nehéz életben maradni. Több ezer éves az a hagyomány, amely az emberek lakóhelyét, mindenekelőtt a várost szembeállítja a vadonnal. Amely az ismert és a barátságos tartományát szembeállítja az ismeretlen és a veszélyes tartományával.”<sup>12</sup> Ezt a szemléletet, vagyis az ember és a dzsungel relációját pedig ki lehet terjeszteni, ahogy ezt Hankiss Elemér is megtette, s elméletében négy dzsungelről beszélt. Az embert veszélyeztetőként ő (1) a rajtunk kívül lévő fizikai

<sup>10</sup> Hankiss Elemér: Az emberi kaland. Egy civilizációelmélet vázлата. Budapest, Helikon, 2014, 27. o.

<sup>11</sup> Hankiss Elemér i.m. 2014, 27. o.

<sup>12</sup> Hankiss Elemér i.m. 2014, 45. o.

„dzsungellel”, (2) a bennünk lévő „lelki dzsungelről”, a (3) a „társadalmi dzsungelről”, valamint (4) a „metafizikai dzsungelről” beszélt. Ezekkel pedig megfelelően leírta mindazokat a hatóerőket, amelyek a védelem szempontjából releváns cselekményeket motiválhatják, jelesül (1) a külvilágról elszenvedett okokat, (2) a pszichés okokat, (3) a társadalmi lemorzsolódásból, kirekesztettségéből, vagy feszültségekből táplálkozó okokat, valamint (4) a vallási, vagy világnézeti okokat. Hankiss Elemér civilizációelméleti vázlatára tehát több olyan értékes gondolatot is adott, amelyek a szubsztantív aspektusnak ha úgy tetszik, a „minimum kérdéseiként”, illetve vizsgálati pontjaiként ragadhatók meg.

A fent leírt személet és annak továbbgondolása tehát kiteljesíthet a szubsztantív aspektushoz egy olyan elemzési, gondolkodási keretet, amely a védelem szempontjából releváns kortárs, aktuális jelenségek eredetének széleskörű feltárásához, megértéséhez segíthet hozzá minket, ezzel pedig előmozdíthatja a jelenben történő megfelelő kezelést épp úgy, mint a jövőbeni eszkaláció megelőzését. Ilyenként kezelve a szubsztantív aspektus egy széles körű és átfogó, multidiszciplináris eredet-vizsgálatot jelenthet. Az ugyanis védelmi szempontból messze nem mellékes, hogy például egy terror-hullám vonatkozásában az „ős miértek” viszonyulása alapján milyen mértékű lesz a félelem-hatás és a kitettség érzet, illetve, hogy milyen mértékig van jelen az elkövetők egyéni körülményeit meghatározó külső és belső dzsungel, hogy a további eszkaláció és a megelőzés érdekében milyen a társadalmi dzsungelből eredő tényezőket kell – a védelmen kívüli eszközökkel is – kezelni, továbbá, hogy a cselekmények mögött mennyire erős és miként kezelhető a metafizikai dzsungel vallási-világnézeti vetülete. A kiragadott példához hasonló séma azonban meglátásom szerint minden, vagy minden más védelmi szempontból releváns hatásra ráhúzható.

## *1.2. Az aktuális és tapasztalati alapú aspektus*

Az aktuális és tapasztalati alapú megközelítésnél egyértelműnek tűnik a horizont, hiszen ebbe a körbe egyrészt a még nyitott és ekként a jelenben épp zajló, kibontakozó jelenségek érthetők bele, amelyekkel kapcsolatban a védelem aktivitására van szükség, illetve azok a közelmúltban megtapasztalt jelenségek, amelyek még determinálják a gondolkodást és a reakciókat az ismétlődés megelőzése érdekében. E kettőre jelenleg kézenfekvő európai példa lehet a migrációs kihívás és annak kezelése, mint aktuális Európa-szintű jelenség, valamint a radikális iszlamista motivációjú terrortámadások esetköre mint a jelent determináló tapasztalati tényező.

Az egyértelműség azonban talán csak prima facie jellemzője az aktuális és tapasztalati alapú aspektusnak, hiszen ebben a körben jelentős kérdés a releváns jelenségek leválogatásának szempontrendszer, valamint a jelenségek súlyozása. Persze valahol magától értetődő, hogy az azonnali cselekvés időszakában a közvetlen támadást, fenyegetést jelentő események azok, amelyek prioritást élveznek, fontos azonban emellett megjeleníteni a jelenből induló, de stratégiai távlatú törekvéseket kiváltó hatások, illetve a komplex és a hálózatos világ folytán áttételesen ható jelensége körét, illetve ezek súlyozásának kérdését. Egy ilyen megközelítésben máris jóval összetettebbé válik az aktuális és tapasztalati alapú horizont is. Nem pusztán csak azért mert az szükségképpen fel kell hogy dolgozza a szubsztantív aspektus megállapításait és egyben meg kell hogy alapozza a jövőre ható kombinatív és prognosztikus aspektust, hanem azért is, mert egy ilyen nyitással már jelenségek széles köre került látótérbe, amelyek súlyozása a védelem szempontjából csak részint tud idomulni az aktuálisan „uralkodó” világfelfogás érték-érdek rangsorához.

Ezt a fajta komplexitást és a védelem terén megjelenő sajátos szemléletet és érték-érdek rangsort jól szemlélteti a fegyveres védelem rendszerének fejlődése is, amelyben az elmúlt évtizedekben egyre nagyobb jelentőségre tettek szert azok a tevékenységek, amelyek a

kevessé látványos, vagy teljességgel fedett, titkos biztonságszavatolást garantálják. Másik oldalról persze az aktuális „mainstream” tendenciák visszahatnak az állam védelmi kötelezettségére és rendszerére is. Ezt plasztikusan példázta a hidegháború végére jellemző béke-illúzió és gazdasági szemléleti dominancia hatásaként az európai fegyveres erők képességeinek lecsökkentése, amelyről ma már ki is mondható – politikai megbélyegzés nélkül –, hogy téves szemléleten alapuló kártékony folyamat volt. Pozitív példa is létezik azonban a komplex szemléletre, jelesül azok az indexelési sémák, amelyekkel az egyes állami szereplők súlyát, jelentőségét, „hatalmi” potenciálját elemzik a különféle stratégiai kutatók és kutató központok. Ezek ugyanis igyekeznek a védelem sajátos szempontjait, igényeit összhangba hozni a korszak meghatározó irányultságaival.

Az aktuális és tapasztalati alapú aspektusban meglátásom szerint az igazi kihívást azok a védelem szempontjából közvetett hatású területek és jelenség-együttesek jelentik, amelyek azonban az állam és a társadalom mozgásterét, működését és világszemléletét alapjaiban határozzák meg. Ennek emblematikus példája a mára már valóban globális gazdaság viszonyrendszerének védelmi jellegű értelmezése, feldolgozása, szintetizálása. Ebben a témakörben meglátásom szerint sokat segíthet a világrenddel foglalkozó kutatások folytatása, vagyis a világszisztéma hatalmi aspektusú megközelítésének geopolitikán túlnövő fejlesztése, még hozzá a világszisztéma gazdasági-hatalmi aspektusú szemléletével, azaz a világrendszer elmélettel<sup>13</sup> elegyítve. Ez utóbbi „iskola” Magyarországon is ismert és ha annak lényegi üzeneteiről és szemléletmódjáról leválasztjuk a különféle politikai irányultságú „többleteket”, akkor meglátásom szerint egy jelentős gyarapodást érhetünk el világlátásunkban, elemző képességeinkben és nem utolsósorban stratégiaalkotási lehetőségeinkben is.

A világrendszer elmélet lényege ugyanis – szemben a klasszikus stratégiai, geopolitikai, hatalmi szemléletű irányzatokkal és elméletekkel – az, hogy a globális világgazdaságot egy olyan rendszerként közelíti meg, amely számos sajátos, a nemzetállamokat, társadalmakat, egyéneket befolyásoló, cselekvésüket sok tekintetben meghatározó törvényszerűséggel, hatásmechanizmussal sőt nemzetállamok feletti szuperstrukturákkal<sup>14</sup> is rendelkezik, de oly módon, hogy ennek ellenére nem alakult klasszikus hatalmi entitássá, ha úgy tetszik világkormányra. Ez persze nem zárja ki a világrendszerbe integrálódó, sőt annak törvényszerűségeit kihasználó „játékosok” ez irányú hatalmi ambícióit, agy „birodalmi törekvéseit”<sup>15</sup>. A világrendszer elmélet lényegét az iskola emblematikus alapítója Immanuel Wallerstein úgy fogalmazta meg, hogy „... az új kort megelőzően a világgazdaságok struktúrája rendkívül labilis volt, s ez végül is ahhoz vezetett,

---

<sup>13</sup> A téma kapcsán lásd: Immanuel Wallerstein: A modern világgazdasági rendszer kialakulása. Budapest, Gondolat kiadó, 1983. Immanuel Wallerstein: Bevezetés a világrendszer-elméletbe. Budapest, L'Harmattan, 2010. Fernand Braudel: A kapitalizmus dinamikája. Budapest, Európa kiadó, 2008. Szigeti Péter: Világrendszer-nézőben. Budapest, Napvilág kiadó, 2005.

<sup>14</sup> A téma komplex kutatására példaként lásd: Pongrácz Alex: A globalizáció toposzai, in Keckés Gábor (szerk.): Doktori műhelytanulmányok 2014. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014, 157-168. o. Pongrácz Alex: A globalizált világ aktuális kérdései: államelhalás vagy államépítés? in MTA Law Working Papers, 2014/18. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014. Pongrácz Alex: A nemzetközi kereskedelem liberalizálásának főbb aspektusai és hatásuk a nemzetállami szuverenitásra, in Külügyi Szemle, 2015/1. szám 104-116. o. Pongrácz Alex: Globalizáció: államelhalás vagy államépítés? In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések. Budapest-Győr, Gondolat Kiadó - MTA TK JTI - SZE DFK, 2015, 222-237. o. Pongrácz Alex: Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben. Győr, Doktori (PhD) értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015.

<sup>15</sup> A téma kapcsán lásd: Böröcz József: Európa, Birodalom, Kolonialitás. In Böröcz József: Hasított fa. A világrendszer-elmélettől a globális struktúraváltásokig. Budapest, L'Harmattan, 2017, 323-420. o. Galló Béla: Az újkapitalizmus régi világa. Biztonság, geopolitika, nemzeti mozgáster a globalizáció korában. Budapest, Napvilág Kiadó, 2010. Joseph S. Nye Jr.: Véget ér-e az amerikai évszázad? Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.

hogy e világgazdaságok mindegyike vagy a birodalommal válás, vagy pedig a felbomlás sorsára jutott. A modern világrendszer különössége viszont éppen abból fakad, hogy immár ötszáz év óta áll fenn, mint világgazdaság, anélkül, hogy világbirodalommal alakult volna – és pontosan e különösségében rejlik erejének titka.”<sup>16</sup> Ezt egészítette ki még azzal, hogy „... a világrendszereknek mindaddig csupán két változatuk létezett. Vagyis egyfelől voltak a világbirodalmak, melyeken belül – a birodalom területének túlnyomó részét átfogó – egyetlen politikai rendszer állt fenn – bármennyire csökkent is az e politikai rendszer útján gyakorolt ellenőrzés hatékonysága. Másfelől pedig léteztek olyan rendszerek, amelyekben hiányzott az ilyen – a terület egészét átfogó – egyetlen egységes politikai rendszer. Egy utóbbi rendszerek leírására – az egyszerűség kedvéért és jobb meghatározás híján – a „világgazdaság” fogalmát használjuk.”<sup>17</sup> Ezt a megfogalmazást finomította, vagy tette az államorientált elemzők számára még adaptálhatóbbá Szigeti Péter, amikor azt írta, hogy „A világrendszer-kutatók a korlátozott érvényű nemzetállami elemzési szint mellett és fölött tulajdonítanak nagy jelentőséget a világrendszer-szintű elemzésnek. [...] A működési törvényszerűségei szerint nemzetállamokból és regionális térségekből álló, egységesedő világgazdaság és az egyenlőtlen fejlettségi szinteken egzisztáló világrendszer jelenti az iskola által kidolgozott önálló elemzéseit egységeket, amelyeket a hosszú távú világgazdasági folyamatok alapján vizsgálnak. [...] A világrendszer tehát egy konkrét totalitás, amely nem holisztikus, tagolatlan, hanem belsőleg artikulált. Önmagába záródó egész, intenzív totalitás, amelynek változó terjedelme és struktúrái vannak. [...] A világrendszer-szemlélet viszont azt feltételezi, hogy a társadalmi tevékenység egy folyamatos munkamegosztást magában foglaló egységes egészen, entitáson belül zajlik. Nem a nemzet vagy a nemzetállam az elemzés kitüntetetten kezelendő egysége, mert sem a reciprocitáson alapuló termelési mód »mini«-rendszerei, sem a világbirodalmak és a világgazdaság nem ilyenek.”<sup>18</sup>

Érdemes azonban a világrendszer elméletéről még néhány gondolatot megemlíteni, hiszen az nem csak a jelenbeli, a klasszikus stratégiai-katonai személet korábbi alapvetéseitől jelentősen elütő globális és kapitalista világunk aktualitásainak megértésében segíthet, hanem a kombinatív és prognosztikus aspektus megalapozásában, vagyis a jövőben kibontakozó kihívások és hatások előrejelzésében is. Miszlivetz Ferenc több interjút is készített Immanuel Wallersteinnel, amelyekben számos olyan fontos szemléleti kitétel ragadható meg, ami még inkább adaptálhatóvá teszi a világrendszer elméletet. Példaként említhető e körből annak hangsúlyozása, hogy a klasszikus társadalomtudományok számára a második világháború utáni – és részint még feldolgozásra, megértésre váró – fejlemény és újdonság az Európán, illetve a transzatlanti térségen kívüli világ elemzése<sup>19</sup>, hiszen az a szemlélet, amely a „Nyugat és a többiek” felfogást tükrözi, még mindig jelen van és nagyban befolyásolja mások mellett a védelmi tevékenységeket is, egészen a demokrácia exporttal összefüggő katonai műveletekig. Hasonló fontosságú lehet a „békaperspektíva”<sup>20</sup> megközelítése is, amelynek esszenciája az, hogy a világot és annak eseményeit az elemző nem a transzatlanti térség, hanem az úgynevezett perifériák, vagy a világ elmaradottabb, illetve a Nyugattal még nem versenyképes részei felől közelíti meg. Ez a szemléletmód ugyanis nagyban segíthet több világfolyamat, sőt több új típusú biztonsági kihívás megértésében, elemzésében, megoldásában. Megemlíthető még az a „világforradalmi” felfogás<sup>21</sup> is, amelyet Wallerstein a modern világrendszer kapcsán

<sup>16</sup> Immanuel Wallerstein i.m. 1983, 676. o.

<sup>17</sup> Immanuel Wallerstein i.m. 1983, 676. o.

<sup>18</sup> Szigeti Péter i.m. 2005, 45-48. o.

<sup>19</sup> Vö.: Miszlivetz Ferenc: Világrendszer békeperspektívából. Kelet-Közép-Európa megnövekedett mozgástere. In Miszlivetz Ferenc: A világrendszer ingája és a Jövőegyetem. Beszélgetések Immanuel Wallersteinnel. Szombathely, Savaria University Press, 2010, 15-34. o.

<sup>20</sup> Vö.: Miszlivetz Ferenc i.m. 2010. 15-34. o.

<sup>21</sup> Vö.: Miszlivetz Ferenc: „A probléma és nem a megoldás részei vagytok.” Az 1968-1989-es világforradalom és következményei. In Miszlivetz Ferenc i.m. 2010. 65-104. o.

megfogalmaz és amelyről azt mondja, hogy a modern – tehát a hosszú 16. század óta kialakult kapitalista – világrendszerben két világforradalom volt, az 1848-as és az 1968-as, amely utóbbinak például „csak” a betetőzése volt az 1990-es évek végének rendszerváltás és széthullás sorozata. Ez a megközelítés egy sajátosan társadalomtudományi, mégis kulcsfontosságú narratíva, hiszen szubsztantív természetet tükröz, de egy olyan kutatótól, aki ezek fontosságát és jövőbeni nagy hatását akkor kortársként is hangsúlyozta az aktuális és tapasztalaton alapuló perspektívából a prognosztikusra irányulva. A megközelítés annyiban messze elfogadható, hogy a két jelölt időszak olyan messze ható társadalmi változáshullámokat teljesített ki, amelyek aztán átszabták a politikai, geopolitikai, nagyhatalmi palettát, majd az állammodellek változásával közvetlenül érintették például a védelem területeit is. Ehhez jól kapcsolható már a biztonságpolitika területéről Roland Dannreuther, aki a hidegháború – katonai – természetének túlhangsúlyozása kapcsán írta azt, hogy „...a hidegháború a nemzetközi biztonság változó dinamikájának csak az egyik, és néha még csak nem is a legfontosabb dimenzióját ragadja meg. Legalább két másik világméretű folyamatot és hosszabb távú fejleményt is figyelembe kell venni: a globalizációhoz köthető, tárgyi kultúrát érintő változásokat; valamint az eszmei-normatív változásokat...”<sup>22</sup>

Az aktuális és tapasztalati alapú aspektus kapcsán tehát kiemelendő, hogy abban a közvetlen tényalapú elemzés és az azonnali reakció mellett igenis terepet kell adni a rendszerszemléletű, absztraktabb, a szubsztantív aspektusra jobban építő megközelítésnek is, hiszen a jelen egyes tényei, vagy eseményláncolatai a közvetlen reagálás terepénél messze jelentősebb kihatással bírhatnak. Ebben a körben pedig az ideologikus megbélyegzésen felülemelkedve kell elemezni és értékelni a különféle jelenségeket és azok feldolgozási variációit.<sup>23</sup> Ez értelemszerűen azt is jelenti, hogy az aktuális és tapasztalat alapú perspektíva rendszerező megközelítéssel már nem „csak” egy jelenbeli és ilyenformán cselekvéskötött és cselekvésorientált séma, hanem egyben a kombinatív és prognosztikus aspektus megkerülhetetlen kapuja is.

### *1.3. A kombinatív és prognosztikus aspektus*

A szemléletmód és elemzés idővonalú megközelítésében ez a dimenzió az, amelyet talán valahol a klasszikus stratégiai tervezés és gondolkodás, valamint az ennél tágabb feltételezési keretben mozgó társadalomtudományos előrejelzések között, de a futurológia szintjét még teljességgel el nem érőként írhatnánk körül. Itt tehát szerepet kapnak

-a közvetlen és viszonylag nagy bizonyossággal leírható következtetések és ok-okozati láncolatokra vonatkozó levezetések,

-a lehetséges fejleményeket már a bizonyosság alacsonyabb fokán, de variációkkal még jól záródó rendszerben kifejtő előrejelzések, valamint

-azok a nyitott végű, de témaorientált prognózisok, amelyek konkrét levezetésig, vagy variációképességig nem mennek el, de az esetleges kihívás, vagy jelenség eszkaláció irányait, tendenciáit még megbízható módon vetítik előre.

---

<sup>22</sup> Roland Dannreuther: Nemzetközi biztonság. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017, 29-30. o.

<sup>23</sup> Példaként lásd az eltérő eszmei-ideológiai töltetek mellett is feldolgozandó körre a világot átható kapitalizmus és kapitalista állami és hatalmi kapcsolatok témakörében: Slavoj Žižek: Zűr a paradicsomban. A történelem végétől a kapitalizmus végéig. Budapest, Európa kiadó, 2016. George Friedman: Gyulladások - A kialakulóban lévő válság Európában. Budapest, New Wave Media Kft, 2015. Csizmadia Norbert: Geopillanat - A 21. század megismerésének térképe. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016. Jakub J. Grygiel – A. Wess Mitchell: Nyugtalan határvidék. Felemelkedő riválisok, sebezhető szövetségesek és az amerikai hatalom válsága. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.

A védelem területén egyértelmű, hogy ennek az aspektusnak az alapját, vagy gyökerét a stratégiai gondolkodás adja<sup>24</sup>, amelyet a korunkra jellemző stratégiai víziók, illetve előrejelzések<sup>25</sup> visznek tovább. Erre a stratégiai alapra azonban mind a szubsztantív aspektusból nyert információk és sémák megfelelő továbbfejítése, mind pedig az aktuális és tapasztalati alapú aspektus rendszerszemléletű vetületének továbbvitele érdekében szükséges ráépíteni egy nyitottabb, a védelem klasszikus körén kívüli jelenségekre is érzékeny és azokat visszacsatoló szemléletet. Ez persze oly módon lehatárolandó, hogy az így elénk táruló horizont, vagy információs felhő még rendszerben értelmezhető és kezelhető, ilyenformán feldolgozható és a jelen a tervezési és stratégiaalkotási folyamataiba még visszacsatolható legyen.

Ebben a megközelítésben a kombináció többes értelmet nyer, hiszen

-egyrészt a védelem szűk értelemben vett tárgykörei kapcsán főként az egyes biztonsági kihívások és fenyegetések kombinálódását és egyben kombinált kezelésének igényét,

-másképp pedig a védelem körén kívüli, de a védelemre még intenzíven visszahatni képes jelenséghalmazok egymásra hatását és összekapcsolódását egyaránt jelenti.

Elkülönítendő még ebben az aspektusban a kombináció és a prognosztikusság is, hiszen előbbinél a hangsúlyt a jelenségek vagy a kezelési módok összekapcsolódási lehetőségeire helyezzük, míg utóbbinál az egyes jelenségtípusok, vagy konkrét – a jelenben gyökerező, tapasztalati alapú – oksági folyamatok kifutásának előzetes feltérképezésére, valószínűsítésére és persze ennek folyamánként a szükséges reakciók és állami cselekvések előkészítésére, megalapozására.

Az idővonal három dimenziója közül úgy vélem, hogy az aktuális és tapasztalati alapú aspektus szűkebb értelmezése, valamint a kombinatív és prognosztikus aspektus fenti értelmezése az, ami bevettnek tekinthető akár a tág értelemben vett állami döntéshozatalban és stratégiaalkotásban, akár annak védelmi alrendszerében. Fontos azonban, hogy ezeket is tovább fejlesszük a szubsztantív aspektussal való kiegészítés révén, illetve az aktuális és tapasztalati alapú aspektus rendszerszemléletű fejlesztése folytán.

Ennek folyamánként a kombinatív és prognosztikus aspektus ugyan nem cél, hogy elérje a futurologia szintjét, de mindenképp szükséges, hogy az elemzés perspektívái és területeinek komplexitása mellett bővüljön egy erős multidiszciplináris háttérrel. Ez tehát azt jelenti, hogy ebben az aspektusban nem elégséges már „pusztán” a sok területet felölelő elemző képesség kialakítása és alkalmazása, hanem szükséges az is, hogy ezek mögött álljon egyfajta tudományos elemző kapacitás is, amely a jelenségek vizsgálatánál mélyebben, az azokra fókuszáló egyes tudományterületek sajátos szemléletű megállapításaiából is kell, hogy építkezzen.

Ez utóbbi igény, vagy javaslat természetesen együtt jár azzal is, hogy a védelmi szférában az elemző-értékelő képességek mellett célszerű a tudományos-kutató és ezen belül is a multidiszciplináris képességek erősítése, jelentős hangsúlyt adva ebben a multidiszciplinaritásban a széles értelemben vett társadalomtudományoknak és a bölcsészettudományoknak. Ez utóbbit a társadalmi-gazdasági-állami folyamatok átfogó elemzésének fontossága mellett az is igazolja, hogy ezen tudománycsaládok jelentős mértékben segíthetnek a „négy dzsungel” hatásainak elemzésében és feldolgozásában.

---

<sup>24</sup> A témakör kapcsán lásd: Veszprémy László (szerk.): A korai stratégiai gondolkodás. Budapest, Zrínyi kiadó, 2005. John Baylis – James Wirtz – Eliot Cohen – Colin S. Gray (szerk.): A stratégia a modern korban. Bevezetés a stratégiai tanulmányokba. Budapest, Zrínyi kiadó, 2005.

<sup>25</sup> Példaként lásd: Zbigniew Brzezinski: Stratégiai vízió. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2013. George Friedman: A következő évtized - Honnan jöttünk...és hová tartunk. Budapest, New Wave Media Kft., 2015. George Friedman: A következő 100 év. Budapest, DryCom Kft., 2015.

Magától értetődőnek hat, hogy egy ilyen jellegű képességfejlesztés nem vihető ki kellő hatékonysággal, ha azt a meglévő elemző-értékelő képességekkel és tevékenységekkel párhuzamosan, egyfajta elkülönítésben iktatjuk be a képesség- és szervezetrendszerbe. Értelemszerű, hogy a védelem területén az értékelő-elemző tevékenység szenzitív adatokkal operál, azt is fontos azonban látni, hogy a tudományos elemzés fejlesztése ehhez mérten csak akkor tud távlatos és valódi, a stratégiai alkotást is megújító és megerősítő hozadékot teremteni, ha az információbiztonsági követelmények megtartása mellett a tudományos és a szakmai elemzők között szoros kölcsönhatás és információáramlás valósul meg.

Innen nézve tehát a kombinatív és prognosztikus aspektusban szükségszerűnek tűnik, hogy a már kimunkált és megerősített szemlélet főként a multidiszciplináris látókör-szélesítéssel és a tudományos jellegű vizsgálatokkal kerüljön továbbfejlesztésre. Ezek nélkül ugyanis nehezen képzelhető el az idővonal egyes dimenziói, vagyis a szubsztantív aspektus, az aktuális és tapasztalati alapú aspektus, valamint a kombinatív és prognosztikus aspektus közti folytonosság és hatékony kapcsolódás, vagyis végső soron nehezen képzelhető el a védelmi gondolkodás és személet „stratégiai” szintjének továbbfejlesztése.

## *II. Az aspektusokból következő lehetséges fejlesztési irányok*

A védelmi gondolkodás fenti aspektusok szerinti fejlesztése, illetve a fenti aspektusok kibontakoztatása és meghonosítása a fent leírt hozadékok mellett egyértelműen lehetővé, sőt szükségessé tesz bizonyos irányú fejlesztéseket a védelem intézményrendszer és eljárásrendjei terén. Ezek közül fentebb egyedül a kombinatív és prognosztikus aspektus kapcsán emeltem ki a tudományos képességek fejlesztését. Érdemes azonban ennek a lehetséges szemléleti gyarapodásnak egy kicsit jobban kibontani a lehetséges fejlesztési irányait és ebben már most rögzíteni, hogy ezek a lehetséges fejlesztési irányok szorosan kapcsolódhatnak az államtudomány Magyarországi megújulásához is.

Az idővonal alapú, hármas tagolású szemléletrendszer kialakításával meglátásom szerint legalább három hatásterületen egyértelmű fejlesztési, gyarapodási lehetőségek nyílnak meg a védelemmel összefüggő tervezés, szervezés, döntéshozatal és irányítás súlypontjaival. Ez a három terület

-a tudományon belül a tág értelemben vett stratégiai és védelmi kutatások, illetve az államtudomány védelmi kérdésekkel foglalkozó ágense,

-a védelmi szervezetek elemző-értékelő tevékenységei, valamint képességei, valamint  
-a védelmi jellegű állami tervezés, stratégia alkotás és döntéshozatal.

Természetesen ezek a fejlesztési lehetőségek egymástól és a fenti séma kiteljesítésétől nem függetleníthetők, hiszen ahogy fentebb is írtuk, az egyes hatásterületek között az intenzív kölcsönhatásosság és az információáramlás egy olyan alapfeltétel, amely nélkül a fejlesztés nem vihető keresztül.

A tudomány területén történő fejlődés egyrészt a stratégiai és védelmi kutatások fokozását hozhatja magával, amit az egyre összetettebb viszony- és függőségi rendszerekre épülő világunkban egyébként is jelentős szükség van. Másrészt azonban a fent leírt szemléleti modell kiteljesítése egyértelműen kapcsolódna az államtudományok és az államfejlesztés tudományos támogatásának megújításához, hiszen uralkodó felfogásunk szerint a védelem intézményesítése és szabályozása alapvető állami monopólium, amiből az is következik, hogy a védelmi jellegű elemzések szükségképpen az állami cselekvésre, képességekre, illetve azok fejlesztésére és igénybevételére hatnak vissza.

A tudomány területén megjelenő visszahatás egyértelműen szükségessé teszi azt, hogy a tudományos értelemben vett szemléleti megújulás kutató-elemzőkben „testet öltő” értékeit szervezetileg is fontos lenne bekapcsolni a védelmi szervezetek, vagy katonai karakterű



szervek<sup>26</sup> elemző-értékelő tevékenységeinek és képességeinek láncolatába a soron következő szervezetfejlesztések során. Ez a lehetőség, vagy inkább szükség talán azt is mondhatnánk, hogy az oktatásban duális képzésként<sup>27</sup> megjelenő elméleti-gyakorlati kettősség rendszerszerű és az egyes kutatókon túlmutató meghonosítását jelentené a védelmi szférában, vagy még inkább annak a szemléletnek a beemelését, amit Szigeti Péter Sozialwissenschaftként fogalmaz meg. Szigeti ezt mint a rendszerek formálására törekvő, a fogalmakat, elveket, kereteket és azok előfeltételeit is elemző megközelítést határozza meg és szembe állítja a kereteket adottnak vevő és ekként a jelenségek jelen idejű kezelésére törekvő Socialtechnik szemlélettel.<sup>28</sup> Ezzel a fejlesztési iránnyal azt a ma jellemző állapotot válthatnák fel, amely szerint az egyes védelmi ágazatok gyakorló szakemberei többnyire egyéni indíttatásból és jó esetben valamilyen szervezeti támogatással lépnek a tudományos kutatás és elemzés világába. A fejlesztés folytán azonban konkrét elvárás lenne az, hogy ez a kettősség adott szervezeti egységek személyi állományában, mint munkaköri sajátosság és követelmény jelenjen meg, egyidejűleg persze a védelmi szervezetek és a felsőoktatás és kutatás intézményei közti együttműködések fokozásával. Véleményem szerint ugyanis a védelmi szféra tekintetében mélyen megalapozott és az absztrakt tudományosság színteréről a konkrét védelmi tevékenységekbe konvertálható tudományos eredmény csak úgy születhet, ha az érintett kutatók a tudomány általános szintű problémafelvetései mellett napi gyakorlattal, tapasztalattal és rálátással rendelkeznek a védelmi tevékenységek mindennapi, különös szintű kihívásaira, feladataira és lehetőségeire. Ez a fajta fejlődés értelemszerűen magával hozná a védelmi szervezeteken belüli tudományos képességek és szervezeti elemek megjelenését, megerősítését, ami hosszú távon a felsőoktatási és kutatási együttműködésekre is figyelemmel a tudományos élet színesedését, gyarapodását, sőt akár új tudományterületek születését is

---

<sup>26</sup> Kutatásaim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső, vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.

<sup>27</sup> A duális képzés lényegi eleme, hogy önmagában az elméleti tudás a gyakorlathoz, az alkalmazáshoz, az elmélet realitásba fordításához, vagy leképzéséhez kapcsolódó tapasztalat nélkül nem hatékony és korszerű. Ez persze magában rejti azt is, hogy egy bizonyos tudás-, szervezés-, vagy ha úgy tetszik szakmafejlétségi szinten ennek a fordítottját is látni kell, vagyis azt, hogy önmagában a minőségi és jelentékeny gyakorlati tapasztalat a megfelelő „elméleti” fejlődés és gyarapodás nélkül nem tudja már növelni az innovativitást, a produktivitást és végső soron a hatékonyságot.

<sup>28</sup> Szigeti Péter a rendészet kapcsán 2001-ben is megjelenítette ezt a szemléleti-módszertani osztályozást a következőkkel: „... hazánkban – különösen, ami a jogtudományt és az úgynevezett rendvédelmi tudományokat illeti – szinte kizárólag a szociáltechnikai szemléletmód uralkodik. Ennek központi kérdésfeltevése, hogy hogyan segíthetnénk elő különböző empirikus kutatásokkal, a létező intézmények működésének hatékonyságát. A fogalmi elméleti konstrukciókat adottságnak véve, mindig az ágensek tevékenységnek optimalizálása jelenik meg követendő célként. [...] A jelenségek történetileg fellépő funkciói és struktúrája így eleve háttérbe szoruló kérdésfeltevés marad, mert nem a dolgok folyamatszerűségének és másképpen létének modalitásait keresik, hanem tapasztalatilag rögzített állapotok – mindenkor éppígy létéük – pozitívizmusának kérdésfeltevése között marad ez az optimalizáció kutatás.” Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. In: Szigeti Péter (szerk.): A valóság vonzásában. Széchenyi István Főiskola, Győr, 2001, 284. o.

Ezt a tagolást azonban megjelenítette a világrendszer-elmélet kapcsán írt monográfiájában is, mintegy a széles értelemben vett és az empiriára szükségképpen építő, de azon rendszerszintű és a fogalmi, elvi kereteket és azok előfeltételeit, elméleti helyállóságát is vizsgálni társadalomtudományi szemlélet szembeállítását a kizárólag tapasztalati alapú és adottnak vett kategóriákon, fogalmakon és kereteken belül mozgó módszertannal. Vö.: Szigeti Péter i.m. 2005, 46-47. o.

magával hozhatja, miközben a védelmi szervezetek elemző-értékelő képességeit is fejleszti és gyarapítja, vagyis az állami döntéshozatalba becsatolható eredmények körét is bővíti.

Az állami szintű és védelmi jellegű tervezés, stratégiaalkotás és döntés előkészítés természetesen épít a védelmi szervezetek elemző-értékelő eredményeire, illetve bizonyos mértékig a tudomány vívmányaira és megállapításaira is. A két terület fejlesztése tehát szükségképpen magával hozza az állami szintű döntés előkészítés szakmai megalapozottságának, korszerűségének, sőt előre-mutatóságának megerősítését is. Ez persze az egyes területek részeredményeinek hatékonyabb, lépcsőzetesebb interpretálásával is elérhető, így például a tudományos dimenzió fejlesztését követően az ottani terjedelmes kutatási eredmények rövid, de a kibontott kutatásokra hivatkozó elemzésekbe tömörítésével, ami kellően lényegre törő és konstruktív – tehát egyszerre leíró, elemző, javaslattevő – megvalósítás mellett konform lehet az állami döntéshozatal sajátosságaival.

Ezen egymásra ható fejlesztési irányok azonban megnyithatnak egy a védelemről való gondolkodás kapcsán kicsit talán múltba révedő, biztosan vitaindító jellegű, mégis valahol talán konstruktív – tanulmányom szempontjából záró – kérdést, még hozzá azt, hogy lehet-e ezt a fajta védelmi gondolkodásmódot valamiképp önállósítani?

### *III. Zárszó helyett: Vissza az eredethez? – Egy „védelembölcselet” létjogosultságának kérdése.*

A védelmi gondolkodásmód önállósítása kapcsán megnyitott kérdést, mint jelen munka zárását úgy vetném fel, mint annak kérdő feltevését, hogy van-e létjogosultsága egy valamiképp önmagában álló védelembölcseletnek, hasonlóan az állambölcselethez, a jogbölcselethez, vagy a hadelmélethez. Nyilván ez a kissé talán provokatív felvetés a fenti gondolatmenet szerinti szemléletváltás legfelső és leginkább absztrakt szintjét célozná meg, bizonyos pontokon persze az imént említett bölcseleti területek egyes klasszikusainak „kisajátításával”. Felvetésem tehát egyértelműen vitaindító és messze nem problémamentes, mégis úgy érzem, hogy röviden kibontandó, hiszen e nélkül a fenti szemléleti megújulásra irányuló felvetések talán nem lennének teljesekek.

Védelembölcselet alatt e körben az állam védelmi kötelezettségének rendszeréről, viszonyairól és reáliáiról való gondolkodás azon rendszerszintű és már-már elvont szintjét értem, ahol részint filozofikus, részint szisztematikus igényességgel érnek össze a védelmet meghatározó és befolyásoló diszciplínák ismeretei, a különböző aspektusok, illetve a történelmi korszakok hozadékai. Egy olyan a védelem esszenciájára és annak időről-időre történő megújítására törő „diszciplínáról” lenne tehát itt szó, amely korszakokon átívelő módon, a konkrét védelmi tevékenységek és tudományok körén túlmutató okfejtéssel elemzi és fejleszti vizsgálata tárgyát.

Ha ezt az irányt az elmúlt idők védelemmel összefüggő klasszikusai kapcsán vetjük fel, akkor azt gondolom, hogy nem is tűnik már annyira eretneknek ez a lehetőség, igaz annak kimondásával, hogy e klasszikusokon már az érintett tudományoknak „osztotnia” kellene. Ilyen „közös klasszikusként” említhető felvetésem megalapozásaként például az antik kínai hadművészeti kánon hét könyvének legtöbb szerzője (Szun Ce, Wuzi, Szem-fa, Taj Kung, Vej Liao-Ce, Huang Si-Kung), Niccolò Machiavelli, Pjotr Alekszandrovics Rumjancev, vagy Carl von Clausewitz. Annak kiemelésével, hogy e felvetésem további, önálló elemzéseket igényel az egyes szerzők tekintetében, illetve más gondolkodók e körbe való beemelése érdekében, szükséges, hogy e helyütt is néhány gondolattal indokoljam a fenti sort, túl azon amit már a

katonai és az állami vonatkozások találkozása kapcsán más kutatók a közelmúltban megtették.<sup>29</sup>

Az antik kínai hadművészeti kánon hét könyvének szerzői kapcsán egyértelműen visszatükröződik az állam, társadalom és a hadviselés, haderő – ma már fegyveres védelem – közti megtörhetetlen és fundamentális kölcsönhatásosság. Ezt tükrözi az is, hogy a hadtudomány kínai klasszikusai hadászati és hadelméleti tanaikban vagy közvetlenül tárgyalták a hadviselés és az állam közti vonatkozásokat, vagy a döntően hadi tanokba szükségképpen beépítették a társadalmi és állami vonatkozásokra irányuló ismereteket és törvényszerűségeket, mint a haderőt és annak alkalmazását meghatározó kereteket. A közvetlen állami-társadalmi jelentőség megfogalmazására Wuzi, Taj Kung, Vej Liao-Ce és Huang Si-Kung, míg a társadalmi törvényszerűségek hadtudományokba építésére Szun-Ce és Szem-Fa lehet a példa. Wuzi „A hadviselés szabályai”<sup>30</sup> című munkájában kiemeli, hogy a terveket az ország üdvére kell kovácsolni és ezzel az alapvetéssel elemzi a hadsereg irányítását és hadvezér szerepét, jellemzőit. „Taj Kung hat titkos tanítása”<sup>31</sup> ennél mélyebben tér ki az állami és társadalmi viszonyokra, illetve azok meghatározó természetére a hadviselés tekintetében. E körben kiemelhető, hogy hat titkos tanításából az alapokat jelentő elsőt a „civil titkos tanítás” adja, amely mások mellett az ország ügyeit, a vallási-társadalmi normák – a szertartásosság – fontosságát, az ország védelmét, az érdemek és erények általi méltóság alapú kinevezést is alapvetésként tartalmazza. Vej Liao-Ce<sup>32</sup> ennél is tovább megy, amikor a hadakozásról szóló nézeteiben jelentékeny módon ad helyet az asztronómia, a rendszabályok, a fenyegetettség-értékelés, a hivatalnokok forrásai, a kormányzás alapjai, valamint a háború konkrét megvívásán túl a vezetés, kiképzés, katonai szabályozás tágabb kérdéseinek. Huan Si-Kung<sup>33</sup> az előbbiekhöz mérten talán kicsit visszafogottabb – igaz kisebb terjedelemben is – de meglátásom szerint jóval elvontabb, absztraktabb módon vegyíti az egyes tárgyköröket, aminek eredményeként több ponton munkája inkább közelít egy katonai szemléleten nyugvó kormányzástani útmutatáshoz, mint tiszta hadelmélethez. E klasszikusokhoz mérten jóval erősebb és átfogóbb a hadászati, hadtudományi jellege Szun Ce munkájának, aki döntően tényleg a háború művészetének<sup>34</sup> alapjait írta meg<sup>35</sup>, igaz ebben egyértelműen a szélesebb társadalomismeret is megmutatkozik akár az elfoglalt (fő)városokkal való bánás, akár támadó haderő és a hátország közti viszonyok, akár az elrettentésre és sarcolásra törekvő harcmodor, akár pedig a kémek alkalmazására vonatkozó tételekben. Itt már egyértelműen a háború megvívása a fő vonalvezető, de ezt mindenütt átszövik a kormányzástani, társadalompszichológiai tapasztalatok. Ennél talán szűkebb témakörrel zárható a sor Szem-Fa „A tábornagy metódusa”<sup>36</sup> című munkájával, amely számos spirituális és társadalmi normára építő elemmel ugyan, de elsődleges módon a hadvezérre, annak ténykedését meghatározó keretekre és alapkövetelményekre fókuszál, amelyekhez azonban szintén szükségesek a társadalmi jelenségeket, reakciókat meghatározó ismeretek és azok alkalmazása.

<sup>29</sup> E tekintetben lásd: Göcze István (szerk.): Állam és katona. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2017.

<sup>30</sup> Wuzi: A hadviselés szabályai. In Szántai Zsolt (szerk.): Szun Ce - A háború művészete. Budapest, Cartaphilus kiadó, 2006, 87-131. o.

<sup>31</sup> Vö.: Taj Kung hat titkos tanítása. In Tokaji Zsolt (szerk.): Taj Kung – A háború törvénye. Budapest, Helikon kiadó, 2016, 21-180. o.

<sup>32</sup> Vö.: Vej Liao-Ce. In Tokaji Zsolt (szerk.): Taj Kung – A háború törvénye. Budapest, Helikon kiadó, 2016, 181-273. o.

<sup>33</sup> Vö.: Huang Si-Kung három stratégiája. In Tokaji Zsolt (szerk.): Taj Kung – A háború törvénye. Budapest, Helikon kiadó, 2016, 275-319. o.

<sup>34</sup> Vö.: Szántai Zsolt (szerk.): Szun Ce - A háború művészete. Budapest, Cartaphilus kiadó, 2006, 7-85. o.

<sup>35</sup> A téma állam és katona vonatkozású interpretációja kapcsán lásd: Padányi József: Egy kínai hadtudós gondolatai (Szun-Ce: A hadviselés törvényei). In Göcze István (szerk.): Állam és katona. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2017, 7-16. o.

<sup>36</sup> Vö.: Szem-Fa: A tábornagy metódusa. In Szántai Zsolt (szerk.): Szun Ce - A háború művészete. Budapest, Cartaphilus kiadó, 2006, 133-173. o.

Niccolo Machiavelli, aki napjainkig is rendkívül vitatott szereplője az eszmetörténetnek, úgy vélem tipikus példája lehet annak a bölcséletnek, amely az állam, a politika, a társadalom és a védelem jelenségeit komplex módon és együtt értelmezve közelíti meg. Nem pusztán rész-egész, vagy cél-eszköz viszony ez, hanem annak a belátása, hogy egyik a másik nélkül tartósan és hatékonyan nem tud létezni. A védelem terén megfogalmazott kulcsfontosságú gondolatai „A fejedelem” című alapművében épp úgy megjelennek a zsoldosok ellen emelt szavaival, a segédhadak kritikájával és a saját haderő fontosságával<sup>37</sup>, mint az antik klasszikusokra nagyban építő, kifejezetten hadakozással foglalkozó munkájában, amely „A háború művészete”<sup>38</sup> címet viseli. Munkásságának ezen dimenzióját nagyban méltatja, hogy gondolatai az utána következő időkből etalonnak számító Carl von Clausewitz gondolkodásában épp úgy fellelhetők, mint Zrínyi Miklós munkásságában. Machiavelli védelmi vonatkozásainak fontosságát Kender Tamás úgy fogalmazta meg, hogy „...bár hadvezéri tulajdonságai nem mutatkoztak meg Pisánál, és az általa szervezett Firenzei Milícia megbukott a Mediciek visszatértekor, Machiavelli műveit mégis érdemes és kell is oktatni. [...] Igaz, őt is helyén kell kezelni, ismerni, nem pedig dogmává tenni. [...]Machiavelli különleges helyet foglal el a katonai gondolkodás területén már csak azért is, mert elméletei a katonai szervezetben beállt változások, valamint a társadalmi és politikai szférában végbement forradalmi fejlődés között lévő összefüggés felismerésén alapulnak. Míg kortársai vagy a későbbi nemzedék a puskaport és a lőfegyvert tette felelőssé az eszményi lovagkor végéért, a valóság ezen jóval túlmutat. [...] Machiavelli nem csak felismerte az ok-okozati összefüggéseket, de az antik korszakkal párhuzamot vonva elemezte is azokat.”<sup>39</sup>

Pjotr Alekszandroviics Rumjancev, a 18. századi hadvezér és katonai gondolkodó, akit egyes kutatók az orosz katonai gondolkodás atyjaként is számon tartanak<sup>40</sup>, szintén illeszkedik ebbe a sorba. Rumjancev ugyanis nem csak elméleti, de gyakorlati pályája során is ötvözte a hadtudomány és hadvezetés sikereit a kormányzás és a kormányzástan eredményességével. A hét éves háború egyik meghatározó hadvezéré<sup>41</sup> ugyanis később Kisoroszország főkormányzója is volt, s részt vett a modern orosz birodalom közigazgatásának kialakításában, felépítésében is<sup>42</sup>. Munkásságában már megjelent az a gondolat, amely Európában Carl von Clausewitz abszolút háborúról vallott nézetével már a totális háború korának elméleti előzményeként értelmezhető és amelyben a fő cél nem a területszerzés, hanem az ellenség teljes megsemmisítése. Ez a szemlélet egyben az állam által vívott háború szempontjából az állami javak megóvásának és az állami érdekeknek is az elsődlegességét tükrözi. „Alapműve, az 1770 márciusában megjelent Szolgálati rend című munkája, melyet a korabeli orosz haderő alapszabályzatoként használtak. Emellett számtalan forrásértékű munkát készített, amelyek jelentős szerepet kaptak az állam és a hadsereg kapcsolatának alakítása, a korabeli hadsereg szervezetének formálása, a harcmodor alkalmazásának, a katonák, illetve a csapatok felkészítésének, a haderő napi tevékenységének megszervezése során.”<sup>43</sup> Munkásságának értékes elemeit adták azok a levelek és jelentések, amelyek közül többet személyesen II. Katalin cárnőnek írt például az állami hadszervezés és –

<sup>37</sup> Niccoló Machiavelli: A fejedelem. Budapest, Cartaphilus kiadó, 2006.

<sup>38</sup> Niccolo Machiavelli: A háború művészete. In Barna Imre (szerk.): Machiavelli művei. Első kötet. Budapest, Európa kiadó, 1978, 443-623.o.

<sup>39</sup> Kender Tamás: Machiavelli: Hadtudós vagy kontár? In Gőcze István (szerk.): Állam és katona. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2017, 41-42. o.

<sup>40</sup> Vö.: Eugene Miakinkov: A Russian Way of War? Westernization of Russian Military Thought, 1757-1800. Waterloo (Canada), University of Waterloo, 2009. 45-75. o.

<sup>41</sup> Vö.: Christopher Duffy: Russia's Military Way to the West. Origins and Nature of Russian Military Power 1700-1800. London, Routledge, 1981, 168-178. o.

<sup>42</sup> Vö.: Tömösváry Zsigmond: Pjotr Alekszandroviics Rumjancev tábornagy – A hadvezér és az állam. In Gőcze István (szerk.): Állam és katona. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2017, 87-106. o.

<sup>43</sup> Tömösváry Zsigmond i.m. 2017, 95. o.

fenntartás, a katonai utánpótlás és nevelés, a közigazgatás és a katonai erők viszonya, illetve a közigazgatás katonai erővel való megerősítése tárgyában. Élete végéig elsősorban hadvezér volt és ekként is számítottak rá, közigazgatási tevékenységei és javaslatai azonban méltán tették elismertté az orosz államszervezés tekintetében is.

Carl von Clausewitz a 18-19. század fordulójának meghatározó katonai teoretikusa<sup>44</sup>, akinek „A háborúról”<sup>45</sup> című munkája máig meghatározó jelentőségű úgy a katonai oktatás, mint a hadtudományok, illetve mindazon tudományok művelői körében, amelyek a háború jelenségének lényegével kapcsolatba kerülnek. Clausewitz szemléletmódjában merített a nagy elődök – mint Machiavelli – politikaszemléletéből, a klasszikus kontinentális műveltségéből fakadó hermeneutikus törekvésekből, valamint a hadtudományokból és saját katonai tapasztalataiból. A háborúról írott munkája igaz a címhez méltó módon széleskörűen vizsgálja a háború jelenségét, törvényszerűségeit és megvívását, emellett azonban a háborút az állam és a politika jelenségeihez kapcsolja, sőt azok keretei közé helyezi. A háborút meghatározó tényezők vizsgálata során a katonai tapasztalat és a hadtudományok által meghatározott elemek mellett nagy jelentőséget tulajdonított a társadalmi tényezőknek és a politikai determinációnak, illetve eredmény szemléletnek. Nézeteiben emellett a múlt értékeinek szemléleti közvetítése és saját jelenének tapasztalati feldolgozása mellett mindvégig ott volt a jövőre hatás és a jövőre irányuló prognózis igénye, aminek egyik leginkább emblematikus eleme a már Rumjancevnél említett abszolút háború tézise. Clausewitz abszolút háborúról szóló gondolatai ugyanis egy politikai szemléletű, a végső eredményre fókuszáló és minden részecskelelményt az által meghatározó háború-felfogásra vezettek, amelytől már csak a technikafejlődés ugrási kellett ahhoz, hogy az emberiség eljusson a totális háborúhoz. Elméletének összetettsége, illetve a háború újszerű és komplex, az állami és a politikai jelenségek és törvényszerűségek sokaságával átszőtt „fogalmának” lényegében rendszerré alakulása úgy a hadtudományok, mint a tágabb tudományos gondolkodás terén mértékadó klasszikussá tette, akinek szellemi hagyatéka a mai napig tárháza, öröksége lehet a kortárs gondolkodóknak.<sup>46</sup>

A fenti klasszikusan hadtudósként számon tartott gondolkodók mellett munkássága egyes elemiben Carl Schmitt is talán bevehető azon bölcséleti klasszikusok sorába, akik egy „védelembölcsélet” emblematikus alakjaiként is számon tarthatók. A politikairól<sup>47</sup> alkotott nézete és ezen belül a barát-ellenség duál szerinti besorolás jogát magának fenntartó totális állam gondolata, a totális háború toposza és a háborúk klasszifikálása, vagy a partizán elmélete mind mintaeértékű eleme lehet egy ilyen védelem-bölcséletnek. A 20. század második fele tekintetében pedig Samuel P. Huntington tekintetében látható biztosan, hogy a politológiai dominanciájú elemzésen belül több szempontból is fajsúlyos munkásságában a védelem, illetve a stratégiai- és geopolitikai vonulat. Ez a szemlélet nem csak „A katona és az állam” című munkájában ölt testet, hanem jelen van a „Political Order in Changing Societies”<sup>48</sup>, a „The Lonely Superpower”<sup>49</sup>, valamint „A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása”<sup>50</sup> című munkájában is.

---

<sup>44</sup> Vö.: Nagy Miklós Mihály: Clausewitz korunkban, avagy a háború hermeneutikája. In Gőcze István (szerk.): Állam és katona. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2017, 107-118. o.

<sup>45</sup> Carl von Clausewitz: A háborúról. Budapest, Zrínyi kiadó, 2014.

<sup>46</sup> Megítélése és jelentősége kapcsán lásd: Michael Howard: Clausewitz. A Very Short Introduction. Oxford, Oxford University Press, 2002. Christopher Bassford: Clausewitz in English. The Reception of Clausewitz in Britain and America 1815-1945. Oxford, Oxford University Press, 1994. Andreas Herberg-Rothe: Clausewitz's Puzzle. The Political Theory of War. Oxford, Oxford University Press, 2007. Hew Strachan – Andreas Herberg-Rothe: Clausewitz in the Twenty-First Century. Oxford, Oxford University Press, 2007. Antulio J. Echevarria II: Clausewitz and Contemporary War. Oxford, Oxford University Press, 2007.

<sup>47</sup> Vö.: Carl Schmitt i.m. 2002.

<sup>48</sup> Vö.: Samuel P. Huntington: Political Order in Changing Societies. New Haven – London, Yale University Press, 1968.

Mindezek a gondolkodók azonban egy olyan példálózó sor elemei csupán, amelynek elsődleges célja az volt, hogy kellő alapot teremtsen egy a „védelembölcselet” létjogosultsága körüli konstruktív vitához. Így szemlélve a fenti gondolkodókat és munkásságukat, úgy vélem nem lenne indokolt eleve elvetni annak lehetőségét, hogy egy lassan-lassan önállósuló védelembölcselet alakulhat ki, igazodva az állami feladatrendszer és a biztonság komplexitásához, egyúttal pedig átívelve az egyes tudományterületek vizsgálati horizontjain a védelem összefüggésében. Ha ez a feltevések legalább annyira védhetőnek mutatkozna, hogy indokolt legyen azt tovább vizsgálni és megvitatni, akkor úgy vélem, hogy ennek lehetőségével és az állam védelmi kötelezettségét meghatározó aspektusokkal együtt akár egy valódi és korszakos szemléletváltás lehetősége is megnyílna a védelemről való gondolkodásunkban.

---

<sup>49</sup> Vö.: Samuel P. Huntington: The Lonely Superpower. In Foreign Affairs 1999/March-April. (Letöltve: 2018.06.28., <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>)

<sup>50</sup> Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Budapest, Európa kiadó, 2015.

Hegedős Soma<sup>1</sup>

## Demokrácia-értelmezés az EU szintjén és az Európai Unió Bíróságának jogteremtő tevékenysége

*„A transznacionális európai jogi tér intézményesítése – igen nagy mértékben – az Európai Unió Bíróságának a műve.“ (Richard Münch)<sup>2</sup>*

### I. Bevezetés

Az Európai Unió (EU) működésével kapcsolatos sarkalatos kritika, hogy az EU „antidemokratikus“ intézményrendszer, valamint, hogy döntéseire a tagállamok állampolgárainak kevés befolyása van. Lényegében ebből a kritikai szemszögből kiindulva kerül vizsgálatra az alábbiakban az EU és a demokrácia kapcsolata. A vizsgálat fontos része az Európai Unió Bírósága (EUB) státuszának és kompetenciáinak a szemrevételezése is, mégpedig két okból: Egyrészt az EU demokratikus deficitjét irányuló bírálatok egyik döntő pontja az EUB jogteremtő tevékenysége az 1960-as évektől egészen napjainkig. A másik ok, hogy az EUB sajátos státuszában, feladatkörében, mindenek előtt azonban döntéseinek jelentőségében és gyakorlati kihatásaiban fedezhető fel a legtisztábban az EU sajátos pozíciója, „önérdeke“, így a tagállamaihoz, valamint polgáraihoz való viszonya.

### II.1. A demokrácia-értelmezések alapjai a modern államelméletben

A demokráciára a modern gondolkodók közül sokan (pl. a magyar Moór Gyula) nem pusztán politológiai fogalomként tekintettek, hanem egy általánosabb, a társadalmi állapotokat leíró kifejezésként. A társadalmak és politikai küzdelmek pluralisztikus mivoltára, illetőleg az elitképződésre fókuszáló elméletek számos kritikus pontra is rámutattak és sok esetben megkérdőjelezték a demokrácia megvalósíthatóságát. Állításuk szerint minden esetben egy szűk elitnek lesz közvetlen ráhatása a politikai döntésekre. Érdemes megemlíteni Joseph Schumpeter „versengő demokrácia“ elméletét. Schumpeter az elitelméletek által megvilágított problémát a demokráciában úgy látja feloldódni, hogy a politikai hatalomért versengő eliteknek harcolniuk kell az egyének szavazataiért is. És ezen a szavazatukért folyó küzdelmen át szerezhetnek befolyást az egyének is. Giovanni Sartori szerint egy demokratikus államszerkezet fókuszpontjában a népuralomnak kell maradnia továbbra is. Vagyis arra kell választ adni, hogy mi a nép és a népnek hogyan maradhat döntő befolyása az uralomra?<sup>3</sup> Jürgen Habermas értelmezésében ez a megoldás a parlamentek intézményén keresztül valósulhat meg. Habermas demokrácia-felfogásában a döntő, hogy a civil társadalom tényleges kontrollt gyakorol a politikai-közigazgatási vezetés felett és ebben a kontroll-aktivizmusban jut központi szerephez a parlament.<sup>4</sup>

A fent érintett néhány kiragadott példa mutatja, hogy a demokrácia értelmezéséről, megvalósíthatóságáról még a modern korban is élénk diskurzus zajlott. A demokrácia konkrét

<sup>1</sup> LL.M.-hallgató, Universität zu Köln, Staatsrecht; doktorandusz, ELTE-ÁJTK Doktori Iskola

<sup>2</sup> Münch, Richard: Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008., s. 108.

<sup>3</sup> Giovanni Sartori: A demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest, 1999., 9-17.

<sup>4</sup> Takács Péter: Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest, 2010., 218-225.

intézményi átültethetőségéről szóló elképzelések választéka „a rousseau-itól az elitekre, a pluralizmusra, illetőleg a részvételre fókuszáló demokráciamodelleken át egészen a marx-i államelmélet különböző módozataiig terjed“, mindazonáltal a demokrácia követelménye mégsem vezethet „államelméleti bizonytalanságokhoz.“ – állapítja meg Winfried Veil.<sup>5</sup> Ebből fakad a kérdés, hogy melyek azok a szilárd gondolati alapok, amelyekre alapozva jogilag kötőerővel bíró demokratikus intézményi szerkezet alakítható ki? Veil szerint a döntő, hogy a „népnek kell az uralom hordozójának lennie és maradnia“. A nép ugyan – technikailag – ezt az uralmat ténylegesen csak intézmények útján tudja gyakorolni, azok tevékenysége (döntései) valamilyen úton visszavezethetőnek kell lennie a népre. „A népszuverenitás elve nem egy specifikus államszervezet kialakítását írja elő. Sokkal inkább a legitimitációt megalapozó komponensek építőköveit, melyek különböző módon illeszthetők össze addig, amíg a legitimitáció egy minimális foka még fennáll.“ – írja Veil.<sup>6</sup> A modern alkotmányos demokrácia legfontosabb belső princípiuma tehát a népszuverenitás, kiegészülve a társadalmi szerződésről, az uralom legitimitációjáról, a népképviseltről és a hatalmi ágak felosztásáról szóló felfogásokkal, amelyek szoros összefüggésbe helyezhetőek egymással. A felépítmény alapja az individuális egyén, amely lemond természetes szabadságáról azért, hogy – a társadalmi szerződés erejével - „polgári“ szabadságot kapjon. Ezekből a polgári szabadsággal rendelkező egyénekből épül fel az állam az önrendelkezésük és önkormányzásuk alapján. Az önrendelkezés és önkormányzás kiemelkedő mozzanata a törvényalkotás.

A törvényalkotás nemcsak az eredménye („döntés“) miatt kiemelkedően lényeges. Immanens módon jelenedik meg benne az egyének szabadsága és egyenlősége. Habár az egyének ténylegesen nem egyenlők, a döntéshozatal során kialakított álláspontjuk – a szavazás intézménye útján – mégis az. A döntéshozatal praktikus módja pedig a többségi elv, illetőleg annak variánsai (minősített többségi arányok).<sup>7</sup> A többségi elv „nyújtja a legnagyobb esélyt arra, hogy a lehető legtöbbek nézete érvényre jusson és az arányosan legnagyobb valószínűséget is az értelemre és az igazságosságra.“ – fejt ki Veil.<sup>8</sup>

Fontos gyakorlati szempont azonban, hogy a törvényalkotás a parlamentáris, képviseleti demokráciákban a parlamentek útján történhet. Az egyének szavazatukkal – legalábbis legtöbb esetben – nem közvetlenül vesznek részt a törvények alkotásában, sokkal inkább a törvények megalkotóinak kiválasztásában. Veil kifejezésével a legitimitációról szóló liberális-demokratikus teóriák a parlamenti választásokat tartják amolyan „legitimációs österemtőaktusnak“. Ez végsősoron a népszuverenitás forráspontja. Veil a parlament relevanciáját abban látja, hogy az egyfelől egyszerre az egyének „teremtő aktusának“ eredménye (legitimációs tárgy), másfelől az állam minden egyéb jogszabályának és intézményének megalapozója (legitimációs alany) is. Utóbbi a parlamentek általános hatáskörű választási, ellenőrző és jogalkotási jogosultságaiból fakad. A „parlamenti választások“, az egyének szavazati joga azonban mégsem olyan eszköz, amely a demokráciát egyedül biztosítani képes.<sup>9</sup> Számos gyakorlati probléma közül kiemelkedik a reprezentáció elvének problémája. Az egyének képviselő-jelöltekre szavaznak, azt azonban nem tudják teljesen kontrollálni, hogyan fog a megválasztott képviselő tevékenykedni a későbbiekben. Ebből következően eltérés támadhat a „népakarat“ és a képviselő tényleges tevékenysége között. Kérdés, hogy a megválasztott képviselőknek ez a fajta „szabadsága“ összeegyeztethető-e egyáltalán a népszuverenitás szigorúbb értelmezésével? Lényegében ez a kérdés a reprezentáció, illetőleg képviselet tartalmi meghatározására irányul. Vagyis, hogy

---

<sup>5</sup> Veil, Winfried: Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Nomos, Baden-Baden, 2007., 43.

<sup>6</sup> uo., 63.

<sup>7</sup> uo., 45-52. és 62-64.

<sup>8</sup> uo., 50.

<sup>9</sup> uo., 127-133.



mit jelent a képviseleti elv pontosabban? Ernst Fraenkel meghatározása szerint „*uralmi szerepkörök jogilag engedélyezett gyakorlása egy állam, vagy a közhatalom egyéb hordozójának alkotmányoszerűen, a nép nevében, azonban annak kötelező jogi hatállyal rendelkező megbízása nélkül cselekvő szervei által, amelyek tekintélyüket közvetlenül, vagy közvetve a néptől vezetik le és azzal az igénnyel legitimálják, hogy a nép összérdekét szolgálják és ilyenformán annak valódi akaratát valósítják meg.*“<sup>10</sup> A hangsúly a „kötelező jogi hatállyal rendelkező megbízás nélkül“ mondatrészen van, amit egyszerűbben Veil a következőképpen fogalmaz meg: „*Miközben szociális, gazdasági, és szakmai érdekeket lehet képviselni, addig ezzel szemben a közérdek csak reprezentálható.*“<sup>11</sup> A képviselet hagyományos, ún. civil felfogásától különbözik tehát az alkotmányos, parlamenti képviselet. Ebben az esetben a képviselő nem a rá szavazó egyének, csoportok egyes, sajátos érdekeit képviseli, hanem a közjót. A képviselő tevékenységének jogi alapját - és egyúttal irányát, kereteit - nem a választók, vagy valamely egyének egyedi felhatalmazása, hanem az alkotmány határozza meg. Az alkotmány, illetőleg az államjog által biztosított státusz biztosítja a képviselő független és szabad pozícióját.<sup>12</sup> Hogy a képviselő mégse legyen „teljesen szabad“, aktivitását és a közjót számos intézmény kísérli meg összekötni (demokratikus felelősség, hivatali kötelezettségek, stb.). Az egyének szavazása, ezáltal a képviselők és a parlament szerepe azonban - az állami intézmények általános „demokratizálásának“ érdemi alternatívái hiányában - továbbra is a demokrácia forráspontja marad.

## II.2. Demokrácia-dilemmák az EU szintjén

Még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőző helyzetet vizsgálva Veil úgy véli, sehogyan sem. Pontosabban erős kételyeit fejezi ki azzal szemben, hogy fennáll-e egyáltalán egy tényleges európai képviseleti („reprezentációs“) szisztéma. „*Nem valósul meg demokratikus reprezentáció az Európai Parlamentben. A reprezentáció ugyanis többet jelent a parlamenti többségi-elv pusztá alkalmazásánál.*“<sup>13</sup> A probléma egyrészt az európai „démosz“ hiánya, másfelől pedig, hogy az Európai Parlament sem alkalmas intézmény arra, hogy a „démoszt“ reprezentálja. Az európai népek nem egységesek sem kulturálisan, sem nyelviileg, sem politikailag, így közöttük nem tud lezajlani a demokrácia működéséhez elengedhetetlenül szükséges diskurzus. Lényegében hiányzik a demokratikus véleményképződéshez szükséges „szintér“ uniós szintű ügyekben. Az Európai Parlament és a demokrácia közötti feszültséget az okozza, hogy az Európai Parlamentnek erősen korlátoltak a hatáskörei az Európai Unión belül. Ebből fakadóan intézményileg behatárolt az EP a „démosz“ által a szavazás útján kifejezésre juttatott „népakaratot“ érvényre juttatni. A probléma másik gyökere az Európa Parlament-i választások folyamata. A szavazás eredménye sokkal inkább tükrözi az egyes államok belső politikai viszonyait, a kormány - ellenzék szembenállását, mintsem a közös ügyekről európai szinten lefolytatott társadalmi viták eredményét - fejt ki Veil.<sup>14</sup> További dilemma az Európai Unió intézményeinek és cselekvéseinek demokratikus legitimációja, pontosabban annak hiánya. Mivel a nemzetközi jog alanyai elsősorban az államok, a demokratikus legitimáció pedig az államokat alkotó

<sup>10</sup> Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1991., 113.

<sup>11</sup> „Vertreten – repräsentieren“ A magyar nyelvben a képviseleti demokrácia (németül: repräsentative Demokratie) kifejezés használata miatt nehezebben érthető a terminológiai probléma, amely a képviselni (vertreten) és a reprezentálni (repräsentieren) szavak eltérő tartalmi vonatkozásából ered. lásd bővebben: Veil, Winfried: Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Nomos, Baden-Baden, 2007., 130.

<sup>12</sup> Veil, Winfried: Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Nomos, Baden-Baden, 2007., 131-133.

<sup>13</sup> uo., 157.

<sup>14</sup> uo., 133-tól

népektől vezethető le, az EU-nak, mint államok közötti speciális sui generis szövetségnek folyamatosan igazolnia szükséges cselekvései és a nép(akarat) közötti párhuzamot. A probléma, hogy az EU lényegében valamennyi fő intézménye kapcsán ez a fajta párhuzam „gyenge“, illetőleg nehezen kimutatható Veil szerint. Veil ugyan megállapítja, hogy a „demokratikus legitimitáció nem a „minden, vagy semmi“, hanem a „több-kevesebb“ kérdése“, ennek ellenére a legitimitáció még legminimálisabban elfogadható mértékének meglétét is vitatja az EU valamennyi intézménye vonatkozásában.<sup>15</sup> Hiába lehet az EU institutionális alapjait nemzetközi szerződésekkel, illetőleg népszavazásokkal igazolni, ha a szerződésekben lefektetett alapok már nem egyeznek meg az EU tényleges politikai működésével. „*A közösségi jog dinamikája gyakran egyáltalán nem illeszkedik a szerződésekben lefektetett előírásokhoz.*“<sup>16</sup> – írja Veil.

Veil megállapításait elsősorban még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően szerzett tapasztalatokra alapozva tette. A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés kísérletet tett a demokráciával kapcsolatos dilemmák toldozgatására. Ennek a kísérletnek a keretében került hangsúlyozásra a demokrácia az alapszerződésekben is, így a preambulumban és az unió alapelvei között. A legjelentősebb kiegészítés az EUSZ 10. cikkelye: *(1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul. (...) (4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az unió polgárai európai politikai tudatosságának kifejlődéséhez és akaratuk kifejezéséhez.* Fentiek alapján kérdés, hogy az EU működése valójában milyen mértékben alapulhat a demokrácián?

A kérdésre a német alkotmánybíróság úgynevezett „Lisszabon-ítélete“ próbálta megadni a választ. 2008-ban a Németország által ratifikált Lisszaboni Szerződés, illetőleg az azt jóváhagyó szövetségi törvény ellen egy Bundestag-képviselő nyújtott be alkotmányjogi panaszt. A panasz szerint a Lisszaboni Szerződéssel Németország „állami jellege“ kerül veszélybe, továbbá – egyebek mellett – a demokrácia elvének megsértése és egyáltalán, az Európai Unió demokratikus legitimitációjának hiánya került kifogás alá. Az alkotmánybíróság különösen hosszú indoklásában kifejtette, hogy a Lisszaboni Szerződés sem fogja orvosolni a demokráciadeficit problémáját. Paradox módon azonban egyúttal azt is kimondta, hogy az EU lényegében nem demokrácia“képes“, sőt, mi több, nem is szabad sosem a demokráciának azzal a fokával rendelkeznie mint tagállamainak. Az ítéletnek ez a következtetése az ún. demokráciaösszefonódás problematikája. Az indoklás szerint a demokratikus legitimitáció alanyai továbbra is a tagállamok népei maradnak. Az EU nem tud lemondani a tagállami parlamentek demokratikus legitimitációjáról, ebből fakadóan – illetőleg további német alkotmányos köttetések miatt – nem is üresítheti ki a tagállami parlamentek hatásköreit teljesen. A német alkotmánybíróság értelmezése szerint a demokrácia egy olyan államrendszer, amelyben a többségi akarat az egyenlő szavazati jogon alapuló választások útján megválasztott parlamenten keresztül a törvényhozás és a kormányalakítás formájában jut érvényre folytonosan. Ennek a kereteit az adja, hogy először is van egy „nép“, illetőleg egy közéleti nyilvánosság, amely a nép számára átlátható módon tudja megjeleníteni a kormány és az ellenzék közötti vitákat és versenyt. A választások többségi döntésével pedig létrejön egy parlament, amely először is leképezi a polgárság választási akaratát, azonkívül politikai irányt tud adni és képes arra, hogy a népakaratot kinyilvánítsa. A német alkotmánybíróság tehát demokraciaértelmezésében a parlamenti szuverenitásra fókuszált és kimondta, hogy ezeknek a követelményeknek az EU intézményrendszere nem felel meg, ahhoz a „jogon kívüli előfeltételek túlságosan alulfejlettek“. Ebből fakadóan a demokráciát az EU szintjén nem lehet a tagállami (nemzetállami) szinthez hasonlóan, azzal „analóg“ módon kialakítani – fejti ki Marcus Höreth.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> uo., 272-274.

<sup>16</sup> uo., 273.

<sup>17</sup> Lhotta – Ketelhut – Schöne: Das Lissabon-Urteil. Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2013., 48-64.

Richard Münch az EU politikai-jogi konstrukcióját az integráció társadalmi vetületei oldaláról közelítette meg. Münch szerint az európai integráció középpontjában az individualizáción alapuló „versenyállam“ létesítése áll, amely felbontja a jóléti nemzetállamokon nyugvó hatalmi-, és társadalmi struktúrákat. Új transznacionális élitek alakulnak ki, a hagyományos közösségi formákat ún. kompetitív kollektívák, így az „identitásdiskurzust“ a „kooperatív diskurzus“ szorítja háttérbe. A nemzetállamok a civilszféra irányába vesztének hatalmi koncentrációjukból, az egyének magatartását így a mind „totálisabbá váló“ versenyben való helyállás követelménye határozza meg, önfegyelmet kell gyakorolniuk. A gazdaság és a társadalom európaizálódásával (transznacionalizálódásával) a hatalmi struktúrák is átalakulnak, a hatalomgyakorlás kormányzássá alakul, a kormányzás deterritorializálódik. A konkrét terület, konkrét népesség feletti hatalomgyakorlás relativizálódásával a demokrácia érvényesíthetősége is megnehezül. A politika középpontjában már nem a politikai vita útján kialakuló demokratikus akarat áll, a döntéseket (törvényeket) a szakértelemmel rendelkező intézmények versenye határozza meg. Münch szerint ennek megfelelően az európai liberalizálás és individualizáció, vagyis az integráció programját is az EUB hajtja végre, annak központi „ágense“.<sup>18</sup>

### *III.1. Bírói jog, jurisztokrácia, világ-alkotmány*

A különféle bírói fórumok ténykedése demokratikus működésének egy Achilles-sarka a bírói jog problémája (lásd pl. Dworkinnál). Az alkotmánybíróságok, illetőleg a nemzetközi bírói fórumok tevékenysége révén a bírói „jogteremtés“ immár olyan jelentőssé vált, hogy ún. „jurisztokratikus tendenciák“ speciális jelenségről beszélhetünk a témakörben. A bírói jog régi problémája a jog-, és államelméletnek. A bírói jog szerepének értelmezésében fontos szerepet játszott Friedrich Carl von Savigny, aki úgy tartotta, hogy a jog a „népszellemben“ gyökeredzik, történelmi fejlődés eredményeként. Philipp Heck felfogása szerint a politikai aktivizmus végsősoron nem másra, mint a törvényalkotás befolyásolására irányul. Abban az esetben tehát, ha a bírói ítélezés nyomán történik a jogképződés, a bírónak a jogfejlesztés tulajdonképpen „politikai funkciót“ kölcsönöz.<sup>19</sup> Ez két, a modern demokratikus rendszerek számára fontos alapelvet sérthet: Egyrészt a jogállamisággal, jogbiztonsággal szoros kapcsolatban álló írott jogról, illetőleg a kodifikált jogról szóló felfogást. Másrészt pedig a hatalmi ágak elválasztásának eszméjét. A „bírói jognak“ különféle interpretációs lehetőségei vannak: Egyrészt jelentheti azt a bírói tevékenységet, melynek során a bíró magával a törvénnyel is szembehelyezkedik. Általánosabb nézet, hogy a bírói jog nem más, mint jogképzés „jogüres“ tárgykörben. Tehát olyan területen, amelyet nem szabályoz törvény. Ehhez képest egy továbbfejlesztett harmadik értelmezése a bírói jognak, amikor a bíró a „lyukakat“ értelmezéssel kell, hogy kitöltse. Ilyen például, amikor egy törvényi fogalmat, vagy generálklauzulát a bíró tölt fel „tartalommal“. Ezzel rokon a negyedik típus, amikor is az adott fogalmat, amelynek különböző jelentései lehetnek, a bíró konkretizálja.<sup>20</sup> De mi is a rendszere a bírói jogképzésnek?

A bírói jog minden jogrendszerben máshogyan alakul ki és más jelentőséggel bír. Az Európai Unió alapjául szolgáló két jogrendszerben, a német és a francia jogrendszerekben is vannak eltérések a bírói jog vonatkozásában. A német jogi gondolkodásban az „értelmezés“ és a „jogteremtés“ (jogképzés) fogalmilag elkülöníthető. Az alapvető különbség a jogképzés „teremtő“ jellege. Vagyis, hogy a bíró a jogképzéssel már túllép a jogszabály szövegkeretein,

<sup>18</sup> Münch, Richard: Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialekt von transnationaler Integration und nationaler Desintegration. Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008., 372-383.

<sup>19</sup> Rüthers, Bernd: Die unbegrenzte Auslegung. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., 457-458.

<sup>20</sup> uo., 458-459.

míg az értelmezés esetében a bíró lényegében csak „felismeri“ a szöveg tartalmát. A jogképzés középpontjában az ún. joghézag problémája áll, vagyis egy „lyuk“, amelyet nem fed le az írott jog szövege. Ezek a „lyukak“ különféle típusúak lehetnek: Egyes hézagok a jogalkotó tudatos döntésének eredményei, a jogalkotó a bírói ítélkezésre hagyja a joghézag kitöltését. Más esetben a szabályozási hiányosság egyáltalán nem tudatos. A hézagokat a bíró ítéletével kitöltheti praeter legem, ami annyit tesz, hogy a jogszabályt lényegében kiegészíti. A bírói határozat nem helyezkedik szembe a szöveg lehetséges tartalmával, igaz, nem is arra alapozódik. A contra legem jogképzés esetében a bíró viszont már „túlterjeszkedik“ a jogszabály szövegezésén, adott esetben ellentétes is azzal a határozata. A francia jogrendszer esetében mind a jogképzés, mind az értelmezés lényegében az „interprétation“ keretében történhet meg. És lényeges különbség a német szisztémához képest, hogy az értelmezési tevékenység is eredményezhet „jogteremtést“.<sup>21</sup>

Probléma, hogy az alkotmánybíróságok és nemzetközi bírói fórumok széles jogértelmezési jogosítványait egyre erőteljesebb szkepticizmus veszi körül. Egyes kritikai észrevételek szerint a bírói jogértelmezés nyomán keletkező bíró alkotta jog csaknem olyan jelentőségre tesz szert, hogy már rendszerint változásról, így demokráciából jurisztokráciába, jogállamiságból ún. jurisztokratikus kormányformába való átmenetéről lehet beszélni. Pokol Béla magyar alkotmánybíró a tendenciát mindenek előtt az alkotmánybíróságok tevékenysége szintjén vizsgálta. Pokol szerint ennek a tendenciának politikai és jogelméleti okai is vannak. Jogelméleti ok például a világi természetjog visszatérése, illetőleg a morálfilozófiai érveléseken alapuló emberi jogokról szóló felfogás erősödése – írja Pokol.<sup>22</sup> Továbbá ide sorolandó egyebek mellett a bíróságok jogértelmezési lehetőségeinek szélesedése, ami fellazította az ítélkezés törvényszövegekhez való erős kötődését. Ennek a jelenségnek az alapja az volt, hogy a bírók az interpretáció során már nem azt keresték, mi volt a szubjektív szándéka a „törvényhozásnak“, hanem azt, hogy „objektív ésszerűség“ alapján milyen cél foroghat fenn. Egy harmadik oldala ennek a változásnak az alkotmánybíróságok strukturális erősödése a parlamentekkel szemben. Az actio popularis, vagy a törvényhozással szemben alkalmazható kvázi vétőjoghoz hasonló eszközökkel az alkotmánybíróságoknak lehetőségükben állt revidálni a demokratikus kormányzás centrumát, vagyis a parlamenteket. „Így fordul át a politika/államigazgatás/igazságszolgáltatás hármasságának a átpolitizált igazságszolgáltatás (az alkotmánybírósággal az élén) és az annak alávetett közigazgatás kettős rendszerébe. A demokratikus választások és azok által keletkező törvényhozó többség csak amolyan legitimáló fátyolként funkcionálnak a tényleges hatalomgyakorlás fölött.“ – írja Pokol.<sup>23</sup>

A bírósági jogteremtő tevékenység különös jelentősége és drasztikusan erősödő tendenciája figyelhető meg nemzetközi szinten. A von Bogdandy – Venzke szerzőpáros fejti ki idevágó munkájában<sup>24</sup>, hogy a legújabb fejlemények alapján a nemzetközi bíróságok munkáját sokkal inkább kellene „nemzetközi joghatóságként“, semmint egyszerű vitarendezési eljárásnak tekinteni. Ennek oka abban áll, hogy ezek a nemzetközi bírói fórumok valójában jóval több funkciót töltenek be, mint pusztán az államok közötti viták rendezéséhez való hozzájárulás. Ez a hozzájárulás áll egyrészt abban, hogy a bírói ítéletek által nemzetközi szinten is erősödik a „jogéret“, vagyis az államok, nemzetközi szervezetek

<sup>21</sup> Walter, Konrad: Rechtsfortbildung durch den EUGH. Duncker & Humblot, Berlin, 2009., 45-53.

<sup>22</sup> Béla, Pokol: Der juristische Staat: die Zerlegung seiner Aspekte. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Working papers on state, Governance and Administration. 2016/11. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/bela-pokol-der-juristische-staat-die-zerlegung-seiner-aspekte-von-bela-pokol.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/bela-pokol-der-juristische-staat-die-zerlegung-seiner-aspekte-von-bela-pokol.original.pdf), 18. (2018. október 12.)

<sup>23</sup> uo. 3.

<sup>24</sup> von Bogdandy, Armin – Venzke, Ingo: „Internationale Streitbeteiligung“ oder „internationale Gerichtsbarkeit“? In: Arbeitspapiere, Goethe Universität Frankfurt am Main, 2016/4. <http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/39019> (2018. október 15.)

normatív kalkulációja, kötelezettségtudata. Ugyancsak ide tartozik, hogy a nemzetközi bírói fórumok ítélkezése alapján az állami aktusok egyszerre kerülhetnek egy nemzetközi jogi felülvizsgálat alá, pozitív esetben pedig legitimálhatóak is, például a nemzetközi jogi standardoknak való megfelelés által. Ezt nevezi von Bogdandy a „kontroll és legitimáció“ funkciójának. A talán legfontosabb, igaz, a másik kettő, már fentebb nevezett aktussal szoros összefüggésben álló szerepe (hatása) a nemzetközi bíróságoknak a jogteremtés. Von Bogdandy ennek két típusát különíti el nemzetközi szinten: Egyik a bíróságok jogteremtése konkrét vitaesetekben. Ilyen például a hágai Nemzetközi Bíróság ún. Nicaragua-ítéletében az ENSZ kartája 2. cikkébe foglalt erőszakalkalmazás tilalmának széleskörű értelmezése. A jogteremtés másik típusa rendszerszintű és tudatos tevékenysége olyan nemzetközi, általában „társégi“, illetőleg „szakosított“ bíróságoknak, amelyek a jövőre irányulóan („prospektív“ módon) kívánják meghatározni a hozzájuk kapcsolt szféra jogi rendszerét. Ilyenek például az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyes eljárásjogi kérdésekben hozott döntései – írja von Bogdandy.

A szupranacionális szinten jelentkező jurisztokratikus tendenciákat mindenképp előtérbe hozva már az Európai Unió Bíróságának (EB) jogteremtő tevékenységével köti össze Tamara Ehs. Ehs szerint „az EB, mint az international through law hajtóereje, hiányolja a demokratikus mozzanatot“, pedig „az EB-nek gyakorlatilag döntő szava van a politikával szemben“ – idézi Ehs Fritz Scharpfot.<sup>25</sup> Ehs megállapítja, hogy az EB egyrésztől azon van, hogy kvázi „európai alkotmányjogot“ teremtsen az EU-n belül, másrészt lényegében politikai aktivizmust is kifejt. Politikai tevékenységének fontos eszközei az ún. előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatok, melyekkel mélyen a nemzetállami határok mögé nyúlhat. Az EB szerepét azonban érdemes nemzetközi összevetésben vizsgálni, ugyanis Ehs megállapítása szerint nem egyedüli szereplője egy „világméretű alkotmányos rendnek“. Ilyen szereplő még ebben a „rendben“ például a WTO, vagy az IMF is. A „világalkotmányozás“ középpontjában a modern neoliberais alapokon felépülő világ gazdaság rendszerének felállítása áll, amely így szembehelyezkedik a nemzetgazdaságra épülő népkormányzatokkal. Ehs idézi Stephen Gillt, aki szerint ez a folyamat a „nemzetközi, illetőleg transznacionális jogállamiság piac-, és versenycentrikus formájának alkotmányozásáról“ szól és már „nem tesz eleget a demokratikus részvétel elveinek“.<sup>26</sup> Annak érdekében, hogy az érzékelhető demokráciadeficit mégse okozzon fejtörést, segítségül lehetne hívni Hans Kelsen demokrácia-felfogását. Kelsen ugyanis úgy tartotta, hogy ilyen mereven szembeállítani a bíróságot akár a törvényhozással, akár a kormányzással, nem helytálló. A hatalmi ágak merev elválasztása ugyanis éppen hogy a népkormányzat kiteljesedését akadályozza meg, ezért azokra egy hatalmi egységként kell tekinteni. A feszültség azonban mégis megmarad, mivel Kelsen elméletét a demokratikus nemzetállamok működésére alapozta. Az olyan szupranacionális intézmények azonban, mint az EUB, éppen a nemzetállamok demokratikus erőforrásait oldják fel, működésük pedig nem, vagy csak erősen közvetetten alapozódik bármiféle demokratikus legitimációra – írja Ehs.

### *III.2. Az EUB kompetenciadilemmája*

Az EUB feladatkörével, illetőleg az általa alkotott bírói joggal kapcsolatban az egyik legnagyobb dilemma jogfejlesztésre irányuló tevékenysége kényszerének és korlátainak kettőssége. „Az EUB ítélkezése során folyamatosan egyensúlyozik a kompetenciáját megszabó határvonalak és kötelezettségei között. Egyrésztől csak bizonyos bírói jogot szabad

<sup>25</sup> Ehs, Tamara: Die neue Machtverteilung. Von der Demo- zur Juristokratie? Momentum Quartely – Zeitschrift für sozialen Fortschritt, 2012/4., 233-247. <https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/view/1669/1333>, 234. (2018. október 15.)

<sup>26</sup> uo, 242.

alkotnia, másrésztől viszont arra hivatott, hogy a szükségeset és lehetségeset tegye meg.“ – írja erről Michel.<sup>27</sup> Az EUB jogfejlesztő tevékenységének kényszerét az alapszerződések által számára kötelezettségként előírt<sup>28</sup> jogértelmezés, és -alkalmazás adják. Vagyis, hogy a – gyakorlatban az elsősorban az alapszerződésekben megfogalmazott uniós célok és a tagállami jogrendszerek jogösszehasonlítása eredményeként létrejövő - bírói jog alkotása bizonyos esetekben kifejezetten szükséges. Az EUB jogfejlesztő tevékenysége keretében létrejövő bírói jog alapját a szakirodalom „jog megtartásának biztosítása“ fordulat megengedő értelmezése adja<sup>29</sup>, amely szerint ez kifejezetten magában foglalja az uniós jog bírói továbbfejlesztését is. Korlátja ennek azonban, hogy a bírói jogfejlesztés nem fordulhat át kvázi jogalkotásba és nem jelenthet egyúttal ún. „Kompetenz-Kompetenz“-jogkört sem. Azaz az EUB döntéseivel nem írhat elő a szerződésekben addig nem rögzített kompetenciákat és nem is vonhat el ilyet sem más uniós szervektől, sem a tagállamoktól. Ez – egyebek mellett – a hatáskör-átruházás elvéből is következik.<sup>30</sup> Ennek ellenére egészen az 1960-as évektől számos olyan döntés született, amelyeknél ezeknek a korlátoknak a megtartása vitatottá vált. Jelen tanulmányban az ún. európai „államfelelősség“ kialakítását szolgáló döntések (Franchovich-, és Brasserie du pecheur-ítélet)<sup>31</sup> szolgálnak példaként. Ezekben az esetekben az EUB határozatainak a lényege abban áll, hogy az egyes tagállamokat polgáraikkal szemben kártérítési igény érvényesítésének lehetővé tételével lényegében felelőssé tették az EU-s jog megfelelő átvétele, illetőleg alkalmazása tekintetében. Az államfelelősség intézményének a kialakítása újabb komoly lépés volt az integráció irányában és vitákat váltott ki, hogy rendelkezik-e egyáltalán az EUB megfelelő kompetenciával egy ilyen lépés megtételéhez. Az EUB kompetenciájának teljeskörű vizsgálatához számos egyéb részterület feltárása is tartozik (szubszidiaritás, effet utile, stb.), ehelyütt témánk szempontjából az alábbiakat jegyezzük meg: Az államfelelősséghez hasonló jogfejlesztést eredményező bírói jog alkotása az EUB részéről abban az esetben akceptálható Michel szerint, amennyiben az olyan célt szolgált, ami nem áll ellentétben a tagállamoknak az alapszerződések megalkotása során kinyilvánított akaratával, egyúttal a jogállamiság igényeit és a közösségi jog minél teljesebb körű hatékonyságát szolgálja. Michel a problémát abban látja, hogy ezeknek az eseteknek abszolút kivételeknek kell lenniük, ezzel szemben az EUB egyrésztől az integráció „úttörőjévé“, másrésztől lényegében amolyan „kényszerű törvényhozóvá“ vált az EU-n belül. Az EUB-nak erre immár egyfajta „kvázi kompetenciája“ van, amelynek lényege abban áll, hogy a tagállamok az EUB ilyen döntéseit egyszerűen hallgatólagosan akceptálják. „(...) mint valódi szervezeti kompetenciát ezt azonban a jogállamiság és a jogbiztonság szempontjából el kell utasítani.“ – írja Michel.<sup>32</sup>

#### *IV. Az EUB demokratikus legitimitásának kísérletei*

Az EUB Európai Unió belüli kiemelkedő jelentőségét illetékességének tág köre, illetőleg egyéb szervezeti körülmények együttesen adják. Ilyen „szervezeti körülmény“, hogy az Európai Unió organizmusának többi tagja (Parlament, Tanács, Európai Tanács, Bizottság) a különböző eljárásokban kiegészítik, kontrollálják egymást, munkájuk egyfajta kölcsönhatást

<sup>27</sup> Michel, Morten Alexander: Die Kompetenzentwicklung des Europäischen Gerichtshofes in seiner jüngeren Rechtsprechung und ihre Integrationseffekte in den Mitgliedstaaten. Shaker Verlag, Aachen, 2002., 159.

<sup>28</sup> EUSZ. 19. cikk (1) bekezdés [1]

<sup>29</sup> Michel, Morten Alexander: Die Kompetenzentwicklung des Europäischen Gerichtshofes in seiner jüngeren Rechtsprechung und ihre Integrationseffekte in den Mitgliedstaaten. Shaker Verlag, Aachen, 2002., 22-24.

<sup>30</sup> EUSZ. 5. cikk (2)

<sup>31</sup> C-6/90 és C-46/93

<sup>32</sup> Michel, Morten Alexander: Die Kompetenzentwicklung des Europäischen Gerichtshofes in seiner jüngeren Rechtsprechung und ihre Integrationseffekte in den Mitgliedstaaten. Shaker Verlag, Aachen, 2002., 170.

és féket jelent. Ebből kifolyólag nem érvényesül vonatkozásukban a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus tétele. Ezzel szemben az EUB jelentős függetlenséggel rendelkezik és jelentékeny hatáskör-potenciál van kezében. A nemzetállamok szemszögéből vizsgálva az EUB pozíciója még erősebb: Az EUB ítéletei lényegében mind a nemzeti parlamenteket, mind az alkotmánybíróságokat, mind a nemzeti bíróságokat erősen korlátozza. Az alkotmánybíróságoknak, bíróságoknak az EU-s jogot, így az EUB ítéleteit figyelembe kell tartaniuk, sőt alkalmazniuk kell, s a bírósági jogértelmezés is meg kell feleljen az uniós jognak. Ebből a strukturális felfogásból következően jelentős hatalmi erőforrás áramlik a nemzetállamok irányából az EUB felé. Ennek a „hatalmi erőforrásnak“ a demokratikus igazolása tehát mind az Európai Unió belső szervezeti struktúrájában, mind a nemzetállamok irányában szükséges.

„A demokratikus legitimitáció kérdése megkerülhetetlen és alapvető jelentőségű. Közvetlen összefüggésben az igazságszolgáltatás demokratikus legitimitációjával (...) ugyanez vonatkozik a függetlenségre is. Ez a két fundamentális princípium kölcsönösen meghatározzák egymást, elválaszthatatlanok egymástól, egyúttal feszültség is van köztük.“ – írja Kathrin F. Baltés.<sup>33</sup> Baltés szerint az EUB kritikussai figyelmen kívül hagynak egy nagyon fontos követelményt, a bírói függetlenséget. Elsősorban a függetlenség követelménye szabgátat az EUB demokratikus legitimitációja kiterjesztésének. A bírói függetlenség a modern jogállami demokráciák egyik fontos alappillére és a másik két hatalmi ághoz képest egy speciális követelményt támaszt a bírói hatalommal szemben. Azt mondja ki, hogy az ügyben döntést hozó bírónak függetlennek kell lennie döntéseiben más szervektől, politikai, egyéb befolyástól. A bírónak csak a törvényeket kell tekintetbe venniük, bírói hivatásuk gyakorlásában nem lehet őket utasítani, döntéseiket más szervek nem bírálhatják felül. A függetlenség kedvezményezettje tulajdonképpen nem is a bíró maga, hanem a jogkereső egyén: Az ő ügyében hoz a „független“ bíró külső befolyástól mentes döntést. A függetlenség egyik döntő oldala a szervezeti függetlenség (a tárgyi és személyes oldalakon kívül), amely az igazságszolgáltatás legiszlatív és exekutív hatalomtól való éles leválasztását jelenti. Az Európai Unió szintjén azonban van még egy döntő mozzanat, ez pedig a nemzetállamok befolyásától való függetlenség. A bírókra vonatkozólag az EU alapszerződéseiben rögzítésre kerültek a függetlenségüket biztosító alapvető szabályok. Ilyen például, hogy öngazgatás alatt álló szervezetrendszerük van (hivatal, iroda), anyagi érdekeltségeik átláthatónak kell lenniük és megfelelő javadalmozást élvezhetnek. A nemzetállamoktól való függetlenséget mindezekon kívül további szabályok biztosítják. Ilyen például, hogy az EUB alapszabályzata szerint a bírónak munkavégzésük céljából Luxemburgban kell tartózkodniuk, továbbá az eljárás alanyainak sincs külön joguk „nemzeti“ bírót igényelni ügyükben.<sup>34</sup> Szintén ehhez kapcsolódik, hogy ugyan az EUB kapcsán írják elő az EU alapszerződésai az „egy tagállam – egy bíró“ elvet, de a bírák kiválasztását nem kötik állampolgársághoz. Ezek a szabályok mind-mind azt szolgálják, hogy az EUB ténylegesen egy uniós – szupranacionális - bírósággént működjön, függetlenül a tagállami, kormányzati érdekektől.<sup>35</sup>

Az EUB pozíciójának körültekintőbb meghatározása céljából kell vizsgálni az EU, mint kormányközi együttműködéssel átszőtt speciális államszövetkezés („Staatenverbund“) legitimitációs sajátosságait. A nemzetállamokkal analóg demokratikus legitimitáció megteremtése az EU esetében kétség nélkül problematikus. Baltés azonban hangsúlyozza, ugyan valóban nincs egységes „európai démosz“, azonban a „nép fogalmát nem monisztikusan, kollektívkusan kell érteni, hanem pluralisztikusan, individuálisan“,

<sup>33</sup> Baltés, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und die Unabhängigkeit des EuGH und des EuG. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2011., 3.

<sup>34</sup> EUB. Alapszabályzat, 14 – 18. cikkek

<sup>35</sup> Baltés, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und die Unabhängigkeit des EuGH und des EuG. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2011., 21-30.

összhangban az európai társadalmi tendenciákkal.<sup>36</sup> Ez azért döntő pont, mert az EU egy ún. duális legitimációs bázison alapszik. A tagállami és európai állampolgárság egyidejűleg biztosított státusza teszi lehetővé a demokratikus legitimációt uniós szinten, amelyet a közvetlenül választott Európai Parlament, valamint tagállami szinten is, amit az EP-n kívül a Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács intézményei realizálnak. Miközben egyes álláspontok szerint a tagállami legitimációs bázisnak, mások szerint az uniósnak van elsőbbsége. Lényeges, hogy már több korai ítéletében (pl. 138/79, Roquette Frères vs Tanács) az EUB inkább utóbbi mellett foglalt állást, mondván, hogy az EP „(although limited), it reflects at Community level the fundamental democratic principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly.“ Baltes véleményében inkább az egyenértékűségüket húzza alá, amikor az EU fejlődését egy olyan dinamikus folyamatként írja le, amely „nem korlátozható le egyetlen konkrét, merev és kivételt nem tűrő elvre.“<sup>37</sup>

Baltes csoportosítása szerint az EU (illetőleg az EUB) és az állampolgárok közötti demokratikus relációt alapvetően két különböző logikai mechanizmus, továbbá azok kombinációja révén lehet megteremteni. Az első felfogás az ún. „legitimációs visszacsatolás“, melynek fókuszpontjában az áll, hogy a hatalomgyakorlás valamilyen módon az állampolgári akaratra, az állampolgárok kezdeményezésére vezethető-e vissza. A visszacsatolás módszereként különböző sémák kerültek kidolgozásra. Ilyenek a „legitimációs láncolatok“ és a „kontrollmodellek“ sémái. A legitimációs láncolatok sémájának középpontjában a nép, mint az államhatalom „folyamatos és állandó“ forrása áll. Ugyan vannak eltérések az egyes gyakorlati formák (funkcionális, formális, személyi, tartalmi legitimáció, stb.) között, de a séma legáltalánosabb formája szerint a nép választja meg a parlamentet, amelynek lényegében minden más közjogi intézmény alárendelt: A kormányzói hatalom a parlamenti felelősség – és egyes esetekben konkrét utasítási jogkör - , valamint a parlament, mint törvényhozó hatalom által kibocsátott jogszabályok előírása, a bírói hatalom pedig a törvényekhez való kötöttsége által. Ez az alárendeltség teremti meg a legitimációs láncolatot. Kivehető, hogy az igazságszolgáltatás nehezebben illeszthető be a legitimációs láncolatba, ezáltal nehezebben vezethető vissza a népakaratra is. A feszültség feloldása egyedül a bírói jogkörök szigorú törvényi kötöttségének kialakításában ragadható meg ebben a legitimációs felfogásban. Ez a demokratikus láncolat így magától értetődően könnyen támadható, továbbá szintén probléma, hogy a legitimációs láncolat az EU-ra – hiába a nemzeti, illetőleg uniós állampolgárság kettőssége – nehezen „felhúzható“. Ennek a dilemmának a feloldási kísérletei a további modellek, amelyek lényegüket tekintve többé-kevésbé a legitimációs láncolat sémájának kiegészítéseként szolgálnak. Az ún. személyi legitimáció témánkban azért lényeges, mert kidolgozói szerint a legitimációs láncolat önmagában éppen azért nem elégséges, mert a bírók mozgásterét nem köthetik meg teljesen a jogszabályok, pl. a közösségi jog fejlesztésének, értelmezésének szükségessége miatt. Ezért lényeges, hogy a bírók kiválasztása demokratikusan, pl. parlamenti bizottságok által történjen. Egy más irányú „kiegészítés“ szerint a legitimációs láncolatot tovább kell erősíteni szakmai előírásokkal, mint amilyen a hivatali felelősség, vagy a bírósági eljárás, illetőleg a határozatok nyilvánosságának intézményei. Szintén a derivatív, vagyis a demokratikus részvétel, illetőleg a népakarat visszacsatolására alapozódó, de a legitimációs modell – felfogásától tartalmilag már eltérő az ún. kontroll-modell. A modell kidolgozója, Axel Tschentscher a személyi és szakmai kvalifikációs tényezőket együttesen emeli ki. Ebben a modellben döntő pont a bíró más intézményektől való függetlenségének biztosítása. Lényeges, hogy Tschentscher szerint a bírói jogteremtés, illetőleg bírói jog alkalmazása egy demokratikus rendszerben azért nem problematikus, mert a törvényhozói hatalomnak gyakorlati felülvizsgálati joga van: Ha a

<sup>36</sup> uo., 35.

<sup>37</sup> uo., 83.



parlament később úgy határoz, alkothat a bírói döntéstől eltérő tartalmú jogszabályt – fejt ki Baltes Tschentscher rendszeréről.<sup>38</sup>

A legitimációs visszacsatolás rendszerétől lényegében különbözik az ún. eredménylegitimációról szóló felfogás, amely a demokratikus döntéshozatal kimeneteli oldalára koncentrál, vagyis az adott döntés tartalmi minőségére. Baltes két teoretikus, Fritz Scharpf és Anne Peters koncepcióját mutatja be. A döntő pont, hogy Scharpf a „government of citizens“ az ún. „government of governments“ fogalmával alapvetően másként közelíti meg az EU demokratikus rendszerét. Úgy véli, hogy nem az EU vs. európai polgárok, hanem az EU vs. tagállamok a döntő reláció a legitimáció tekintetében. Szemben a nemzetállami keretekkel, melyekben a „kollektív identitás“ döntő szerepet játszik a demokratikus rendszerek egészséges működésében, európai szinten a közös nevezőt az egyező érdekek alkotják. Az európai döntéseknek ezeket az érdekeket, vagyis az „európai közjót“ kell szolgálniuk. Ez az eredménylegitimáció zsinórmértéke. A jó eredményekhez teljesítmény, a teljesítményhez szakértelem kell, ebből következik, hogy a bírák kiválasztásánál a demokratikus eljárás nem elsődleges szempont. Ehhez csatlakozik Peters is, aki szerint a bírák kiválasztásának igazolhatósága éppen nem demokratikus kiválasztásukban, sokkal inkább hozzáértésük és pártatlanságuk figyelembe vételében mutatkozik meg. Peters az EUB döntéseinek demokratikus legitimációját lényegében egy output-tartalmi vizsgálat alapján látja meg, amennyiben a bírósági határozatok – az EU alapidokumentumaival összhangban – ténylegesen, tartalmuk szerint „védik“ a demokratikus értékeket.<sup>39</sup>

A fenti koncepciók alapján Baltes az EU, illetőleg az EUB demokratikus erőforrásait egy legitimációs komplexitásban érzékeli: „Egy összetett legitimációcsoport értelmében alakítható ki egy dinamikus, idő-, illetőleg szakszerű legitimációs modell azzal, hogy a demokratikus legitimáció és a bírói hatalom függetlenségének egymás közti feszültségét figyelembe kell tartani.“ – írja Baltes.<sup>40</sup> Konkrét intézményi vizsgálat alapján az első és legfontosabb bírói legitimációs faktort az alapító szerződések jelentik, mivel elfogadásuk visszavezethető a nemzetállami parlamentekre. A szerződések egyúttal a törvényhez kötöttség kereteit is biztosítják, hiszen például a zsinórmértékül szolgáló alapértékek is rögzítésre kerültek bennük. Egy további fontos tényező a bírók megválasztására irányuló, kétszintű – nemzetállami és uniós – eljárásrendszer.<sup>41</sup> Baltes szerint a bírók kinevezésére vonatkozó szabályokon mind uniós, mind tagállami szinten mindazonáltal még szükséges lenne finomítani, így például tagállami jogszabályok kidolgozásával a bírók kiválasztásának rendszeréről. Lényeges a bírói tevékenységre kiépített kontrollszisztéma. Eszerint a bírónak biztosítaniuk kell a „jog megtartását“<sup>42</sup>, amit tágan kell értelmezni: Vagyis nem pusztán a primer és szekunder jog vonatkozásában, hanem az uniós jogi alapelvek tekintetében is. A legnehezebb kérdés az EUB jogfejlesztő tevékenysége, amelyre azonban az EUSZ 19. cikke konkrét megbízást ad Baltes szerint. A nyelvi problémákból, a tagállamok jogi rendszereiből, illetőleg az EU egyéb sajátosságaiból szükségszerűen fakadó hézagok kitöltésére irányuló jogfejlesztés legitimitása így nem vitatható, legfeljebb annak mértéke. Baltes ebben a vonatkozásban két demokratikus korlátra utal: Egyrészt az EUB-nak tekintetbe kell vennie jogfejlesztő tevékenysége során az EU és tagállamai jogrendszerét is. Másrészt az uniós törvényhozásnak utólag lehetősége van jogalkotás útján felülvizsgálnia (módosítania) az EUB döntéseit. Baltes lényegesnek tart a demokratikus legitimáció szemszögéből is olyan további

<sup>38</sup> uo., 86.-108.

<sup>39</sup> uo., 108-117.

<sup>40</sup> uo., 2011., 212.

<sup>41</sup> EUSZ 19. és EUMSZ 253.,254. cikkek

<sup>42</sup> EUSZ 19. (1). Ehelyütt véleményem szerint az EUSZ magyar fordítása magyarázatra szorul. Például az angol fordításban az „observed“, illetőleg a német fordításban a „Wahrung“ kifejezés tartalmilag eltér a magyar „tisztelőben tartás“ kifejezés értelmétől.

intézményeket, mint a kollegialitás, az elfogultság, a függetlenség illetőleg a nyilvánosság.<sup>43</sup> Az output-, vagyis az eredménylegitimációt Baltes két pontra bontja le. Az első pont azokkal az eredményt ún. előzetesen („ex-ante“) biztosítani igyekvő státuszszabályokkal és eljárási rendekkel foglalkozik, amelyek a bírák szakmai tudását és független pozícióját garantálják. A második pont az eredményt a döntés után („ex-post“) szavatoló transzparencia, hivatali felelősség, illetőleg a közvetlen panasz intézményeinek legitimációs potenciálját értékeli.<sup>44</sup> „Végeredményben egy kooperatív legitimációcsoportnak (ezek) a különböző faktorai alapozzák meg az EUB legitimációs bázisát, amelyet nem lehet alábecsülni.“ – állapítja meg összefoglalóan Baltes.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> EUB Alapszabályzat, 18., 31., 37. cikkek, stb.

<sup>44</sup> EUMSZ 263. (4), stb.

<sup>45</sup> Baltes, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und die Unabhängigkeit des EuGH und des EuG. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2011., 214.

A zsarnok és a zsarnoki hatalom Platón és Arisztotelész műveiben<sup>2</sup>

*I. Bevezetés: Diktatúra – leánykori nevén zsarnokság?*

Napjainkban egyre gyakrabban beszélünk a világban működő autoriter rezsimekről, fél- vagy teljes diktatúrákról. A 21. század új posztmodern kompetitív autoriter rezsimek<sup>3</sup> komoly fejlődéseket okoznak és vannak, akik a 20. század második felére kialakult nyugati demokratikus konszenzus felbomlását és az ebből fakadó morális pánikot vélik felfedezni. A probléma többtényezős, és sok kérdést fel lehetne vetni a modern politika fonásáról, a globalizációról, a kapitalista gazdaság szereplőinek opportunizmusáról és így tovább, de mostani írásom nem a jelent, hanem a múltat vizsgálja: a zsarnokság fogalmának problémáját járnám körbe.

A zsarnok szó használata a mai autoriter vezetőkre anakronisztikusnak tűnik (már a diktátor szó is kikopni látszik, mint terminus). A kérdés az, hogy a történelmi távolságon túl van-e különbség szicíliai Dionüsziosz, Néró, Dzsingisz kán, Retteget Iván, Robespierre, Hitler, Sztálin, Hugo Chavez között?<sup>4</sup> Akár azt mondjuk, hogy igen, akár azt, hogy nem elhamarkodott lesz a válaszuk. Mert egyfelől mindegyik önkényúr mérhetetlen szenvedést hozott a sajt népére, uralma erőszakon alapult és igazságtalan volt, azonban a politikai bűneik mértéke és minősége teljesen más, és eltérő történelmi kontextusban voltak rossz urai a népnek.

Még bele sem kezdtem az elemzésbe, de már egy sor olyan kifejezéssel és szinonimával voltam kénytelen élni, amely ugyanazt a jelenséget körvonalazza: zsarnok, diktátor, önkényúr, rossz ura a népnek, vagy ha tovább lépünk a személyektől, akkor beszélhetünk zsarnokságról, diktatúráról, abszolutista monarchiáról, autoriter államról vagy lator államokról. Mindez csak a hatalom, a rossz hatalom egy részét fedi le, különböző történelmi kontextusok és tapasztalatok kikristályosodása a politikai gonosz megfogalmazására.

Talán a „gonosz” szó használata elhamarkodott, erős, túlságosan is értékelő egy olyan tudományos diskurzusban, amelynek alapjait Machiavelli tette le, sőt még az olasz politikai gondolkodót megelőző antik szerzők sem beszélnek gonoszságról.<sup>5</sup> Létezik-e e egyáltalán politikai értelemben gonosz? Hacsak nem az a gonosz, amely a politika ellen van: egy demokráciában a másik párt nem gonosz, a politikai közösség határain túl álló személyek nem gonoszak (ezzel Carl Schmitt is egyetértene talán), ha van gonoszságnak értelme a politika tudományos diskurzusában, az talán pont azokra az erőkre állhatna meg, amelyek a politikát, mint az együtt élő nép közös ügyeivel való foglalatosságot számolnák fel. A politikai gonosz a politika ellensége: a közös emberi ügyek teljes államosítása (amely együtt jár annak privatizációjával), az egyéni lét depolitizálása és a politika kiszervezése egy kiválasztott réteg

<sup>1</sup> dr. Kevevári István (NKE ÁKK Európai Állam- és Jogtörténeti Intézet, e-mail: Kevevari.Istvan@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

<sup>3</sup>Vö. Steven Levitsky–Lucan A. Way: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After Cold War*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010. Lucan Way: *Pluralism By Default. Weak Autocrats and the Rise of Competitive Politics*. John Hopkins University Press, Baltimore, 2015.

<sup>4</sup> Jó okkal olyan nevek szerepelnek itt, akik már meghaltak, bár a történelemben még a halál sem tudja végleg lepecsételni egy sors könyvét.

<sup>5</sup> John Kekes: *A gonoszság gyökerei*. Ford.: Balázs Zoltán. Attraktor, Máriabesnyő–Gödöllő, 2007. 11-17. o.

vagy személy kezébe, hogy ők döntsenek mindenről a népről, a népért a nép nélkül, mint a hatalom tárgyairól.

Tanulmányom pont erről szeretne beszélni: a zsarnokságról szóló antik diskurzus – amit szellemeskedve lehetne „régis politikának”<sup>6</sup> hívni – rekonstrukciója azért, hogy jobban megértsük annak működését, lényegét és látszólagos elmúlhatatlanságát. Az írással az a szándékom, hogy az egyeduralkodó történelmi formáinak elemzésére és igazolására vonatkozó filozófiai reflexiók vonatkozásában egy nagyobb mű alapjait letehessem, így az eszmetörténeti-filozófiai elemzést időről-időre megszakítom általános tanulságok és szempontok megállapításával. Álláspontom szerint az ókori és antik politikai filozófia alapparadigmája az, hogy a politika – a politikai közösség közös ügyei intézésének technéje – az etika részeként nem szabadulhat az uralkodó etikai értékelése elől. Ezt az alapparadigmát a korábban említett Niccoló Machiavelli változtatta meg, amikor a *Fejedelem* című munkájában a politikát egyszer és mindenkorra a hatalom megszerzésére és megtartására irányuló tevékenységként írta le.<sup>7</sup>

Nem kívánok az egyes poliszokban kialakuló türannoszok elemzésével foglalkozni, vagy a történelmileg létező egyes türannoszok társadalmi háttérét vizsgálni.<sup>8</sup> Jelen tanulmány elsősorban Plátón és Arisztotelész műveit vizsgálja, igyekeztem az ún. alaplátóknál megmaradni, és ragaszkodni a zsarnokság problémájához, de írás közben be kellett látnom, hogy a zsarnokságról való bármiféle beszéd nem szabadulhat meg a helyes politikára vonatkozó elképzelések ütköztetésétől. Ebben az értelemben a görög türannoszt két irányból próbálom megérteni: egyfelől a saját filozófiai paradigmája szerint, miszerint a türannisz a királyság ellentéte (és ez a két szélsőérték az államformák rendszerében), másrészt a modern jogállamiság koncepciójával is megpróbálom szembeállítani.

## *II.1. A Zsarnokság antik és modern koncepciói: emberek és törvények*

A zsarnokság meghatározásának kísérleteinél álláspontom szerint nem kerülhetjük meg a fogalom történeti vizsgálatát.<sup>9</sup> Egyáltalán fel kell tennünk, hogy mi a zsarnokság valódi természete. Ez minőségi, mennyiségi vagy intézményes kérdés az államhatalom szempontjából? A probléma körvonalazása érdekében az *Ancient Tyranny*<sup>10</sup> című tanulmánykötet szerkesztője, Sian Lewis előszavát idézném fel, ahol a szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy a türannosz szó (hogy elszakadjunk a minőségileg terhelt zsarnok szótól) önmagában nem takart megvetendő berendezkedést. A szakirodalomban a görög politikai gondolkodás és a politikai berendezkedés vizsgálata álláspontja szerint egyoldalúan Athén-centrikus és a zsarnokságot csupán a demokrácia felé vezető társadalmi fejlődés egyik lépcsőfokaként mutatja be azt.<sup>11</sup> Azonban ez csak az érem egyik oldala Lewis szerint, mert ha a zsarnokságot, mint uralmi rendszert vizsgáljuk, és kontrasztba állítjuk a demokráciák

<sup>6</sup> Utalás Roland Barthes *A régi retorika* című munkájára vö. Roland Barthes: *A régi retorika* In Thomka Beáta (szerk.): *Az irodalom elméletei III.* Jelenkor, Pécs, 1997. 69. o.

<sup>7</sup> Niccoló Machiavelli: *A fejedelem.* Európa Könyvkiadó, Budapest, 1987. 84-85. o.

<sup>8</sup> A görög poliszokban kialakuló türannoszok társadalmi-történeti vizsgálatához lásd. James F. McGlew: *Tyranny and Political Culture in Ancient Greece.* Cornell University Press, Ithaca, 1996.; E. E. Kelleet: *The Story of Dictatorship.* Ivor Nicholson and Watson Limited, London, 1937. 34-77. o.; Sarah Morris: *Imaginary Kings: Alternatives to Monarchy in Ancient Greece* In Kathryn A. Morgan (szerk.): *Popular Tyranny.* University of Texas Press, Austin, 2003. 1-24. o.; továbbá: Németh György: *A zsarnokok utópiája.* Antik tanulmányok. Atlantisz, Budapest, 1996. 19-31. o. 137-149. o. 173-212. o.

<sup>9</sup> Vö. Láncki András: *Diktatúrák és demokráciák.* In Gallai Sándor–Török Gábor (szerk.): *Politika és Politikatudomány.* Aula Kiadó, Budapest, 2003. 185-208. o.

<sup>10</sup> Sian Lewis (szerk.): *Ancient Tyranny.* Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006.

<sup>11</sup> Sian Lewis: *Introduction.* In Sian Lewis (szerk.): *Ancient Tyranny.* Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006. 2. o.

tekintetében, akkor a kép nem ilyen egyszerű. Az egyeduralom türannikus formájának központosítottasága és hatékonysága olyan jelentős „gyümölcsöket” képes hozni a polisz polgárai számára, amelyek felülmúlhatják a demokráciák változékony, nehézkes és ineffektív működését.<sup>12</sup>

Lewis álláspontja szerint, ha lehántjuk a türannisz szóra ráakódott elméleti hagyományt (amely lényegében a jelen tanulmány platóni-arisztotelészi forrásaira épül), és a görög poliszok politikai létének realitásaira is figyelünk, akkor nagyon sok populáris (néppárti) türannoszt találunk: a türannosz képes az emberek rend és biztonság iránti vágyát megteremteni. Az egyeduralom hatékonyságából adódó társadalmi javak gyakran olyan erősek voltak, hogy a legitimáció és a közjó szolgálatát is elérték.<sup>13</sup> A hatékony politikai rend tekintetében a Kr. e 410-től megjelenő klasszikus türannisz az ő értelmezése szerint nem egy szükségszerű zsákutca az államok fejlődésében, hanem a későbbi hellenisztikus államok monarchikus berendezkedéseinek előképeként lehet rájuk tekinteni, és ezzel a hatékony központosított államhatalom egyik lépcsőfokaként is (még ha ez némi árnyékot is vet az állam koncepciójára).<sup>14</sup>

Álláspontom szerint Lewis értelmezése több helyen is problémás és olyan szempontok keverednek benne, amelyek elválasztására nem figyel oda. Ahogy az alfejezet elején kérdeztem, a türannisz minőségi, mennyiségi vagy intézményes kérdés? Lehet mind a három szempontból vizsgálni a jelenséget, de a három kérdés három nagyon eltérő választ ad nekünk a probléma felismerése és dekódolása tekintetében.

## *II.2. A türannisz és zsarnokság meghatározásának három iránya*

Ha a türannisz minőségi kérdés, akkor azzal azt mondjuk, hogy a zsarnokság a politikai hatalom működésének egy meghatározott, negatív értékelése, amelyet egy bizonyos szempontrendszer szerint lehet felismerni és elutasítani. A platóni-arisztotelészi hagyomány és egyáltalán a teljes nyugati civilizáció politikai kultúrájának alapja, hogy a politikai hatalomgyakorlás elfogadásának és elutasításának egyik legfontosabb eleme annak igazságossága, közjóra törekvése és erkölcsössége. Még Machiavelli is azt mondja, hogy ha a fejedelem nem erkölcsös, akkor legalább látszódjon annak.<sup>15</sup> A zsarnokság tehát egy (negatív) értékfogalom, a politikai hatalom depolitizálódása (amikor már nem a közjóra, hanem egyes emberek érdekeire irányul a hatalom).

Ha mennyiségileg nézzük a problémát, akkor a politikai hatalom erejére, hatékonyságára és kiterjedtségére gondolunk. Mit tehet meg az állam/politikai hatalom? Önmagában ez tűnik a legproblémásabbnak, mert az állami hatalom erőssége és gyengesége eléggé relatív fogalom, sőt, Lewis bevezetője mintha azt a furcsa dichotómiát akarná felállítani, hogy a görögöknél vagy türannisz volt és akkor hatékony volt a hatalom; vagy demokrácia volt és nem volt hatékony. Ez túlságosan is leegyszerűsítő válasz, és mintha összekevernénk a potenciális erőhatalmat (a lehetőség arra, hogy megtegyünk valamit) a tényleges erőhatalommal (amit reálisan megtehetünk figyelembe véve a politikai hatalom mozgásterét). A huszadik század totális államaiban és napjaink egyes autoriter államainak gyakorlata miatt érthető és reális a félelem a korlátlan hatalomtól. A montesquieu-i hatalommegosztás tan olyan általános sztenderdet teremtett, amely alapján elvárható minden modern demokratikus jogállamtól, hogy a politikai közösség hatalma ne koncentrálódjon egyetlen személyben vagy csoportban. A római dictator intézménye azonban jelzi, hogy nem

---

<sup>12</sup> Lewis i. m. 3. o.

<sup>13</sup> Lewis i. m. 3. o.

<sup>14</sup> Lewis i. m. 7. o.

<sup>15</sup> Machiavelli i. m. 97. o.

önmagában a hatalom koncentrációja okozza a zsarnokságot, vagy napjainkban a rendkívüli jogrendre vonatkozó különleges megfontolások igenis létrehozzák a hatalom koncentrációját, de nehéz lenne ez alapján zsarnokságról vagy diktatúráról beszélni. Tehát önmagában egy államrend hatékonysága vagy a hagyományosan fajsúlyos hatalmi központok (szándékosan nem az „alkotmányos intézmény” terminust használom) léte nem alapozhatja meg a zsarnokságról szóló vitát és társadalmi diskurzust. Ehhez hiányzik egy lényeges elem, mégpedig a hatalom intézményes oldalának vizsgálata.

Ha a zsarnokságot intézményi-jogi oldalról vizsgáljuk, akkor kikerülhetjük mind a minőségi definíciós kényszert, mind a mennyiségi hatékonyságmérést (és az ezzel járó ellentmondásokat és hamis dilemmákat). Ha a zsarnokságot szigorúan intézményi-jogi garanciák áthágásaként értelmezzük (tehát jogellenes hatalomgyakorlásként), akkor egyrészt van egy világos mércénk a hatalomgyakorlás (jogi) értékelésére, valamint a (alkotmányos) hatalom terjedelme tekintetében világos hatáskörökkel, elvekkkel és legfőképpen népi felhatalmazással számolhatunk. A körbeírás helyett a lényegre térve: a zsarnokságot a jogállami követelményekre tekintettel lehet meghatározni.

Jelen tanulmány gondolatmenete három dichotómia köré szerveződik, amely úgy gondolom, hogy képes lehet feloldani a fenti ellentmondást és a helyes politikai rendszer körüli zavar egy mélyebb összefüggésére is rávezethet minket. Az általam választott három dichotómia közül az első a *joguralom és az emberek uralmának dichotómiája* (utóbbi alatt egy modern zsarnokság fogalmat értek), a második a *királyság és a zsarnokság dichotómiája* (ez az ókori politikai gondolkodásban a két szélsőség: a legjobb és a legrosszabb alkotmány), a harmadik pedig az *értelem és a vágy dichotómiája* (ezzel megelőlegezve a fenti dilemma egy lehetséges feloldási kísérletét).

### *II.3. Az emberek uralma, mint a zsarnokság egy modern elképzelése*

A jogállam meghatározására tett kísérlete során Szigeti Péter a fogalom „negatív-definíciója” során azt az emberek uralmával állítja szembe.<sup>16</sup> Hermann Heller pedig úgy foglalja össze a modernség eszmetörténeti esszenciáját, mint annak az elvnek a középpontba helyezését, amely szerint: „Az ember akkor szabad, ha nem más embereknek, hanem csak a törvényeknek kell engedelmessé válnia.”<sup>17</sup> A modern politikai filozófiának visszatérő motívuma az egyes emberrel szembeni bizalmatlanság, a helyes vagy jó államforma, a hatalom helyes elosztása, a társadalmat nem embereknek, hanem egy személytelen jogrendnek kell irányítania. Erre nagyon jó példa az Egyesült Államok második elnökének sorai: „Nincs más jó kormányzat csak a köztársasági [...] a köztársaság a törvények birodalma és nem az embereké”<sup>18</sup> A joguralom nem csupán a személytelen rend, hanem egy racionális rend leképeződése, amelyet az emberek felismernek. A racionális jogrend célja, hogy az emberi természet sötét oldalát, a destruktív vágyakat, a hatalommal rendelkezők emberi esendőségét kordában tartsa, de még inkább kizárja. A jogrend pártatlansága, az állampolgárok jog egyenlősége a joguralom sarokköve, amelynek szabályait csak szélsőséges esetekben lehet felülbírálni.

Ha elfogadjuk, hogy a joguralom felsőbbrendű az emberek uralmához képest, akkor egy igen kellemetlen kérdésre válaszolnunk kell: mégis miért gondolták azt az ókori politikai gondolkodók, hogy a legjobb kormányzat garanciája az, ha egy jó ember kerül az állam élére?

<sup>16</sup> Szigeti Péter–Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 201-202. o.

<sup>17</sup> Hermann Heller: Jogállam vagy diktatúra? In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Osiris–Századvég, Budapest, 1995. 64. o.

<sup>18</sup> John Adams: Thoughts on Government. In The Works of John Adams Vol. IV. Charles C. Little and James Brown, 1851. 194. o.

E tekintetben Platón az, aki a leghatározottabb elképzelésekkel rendelkezik. Könnyű lenne azt mondani, hogy az egy másik kor volt, vagy másik politika kultúra, de álláspontom szerint ezzel csak megkerüljük, és nem válaszoljuk meg ezt a dichotómiát. Különösen azért, mert a politika a gyakorlati cselekvés területe, cselekedni pedig az emberek szoktak, sőt napjainkban, a napi politikában az egyes politikusok egyéniség és személyisége legalább olyan fontos tényező, sőt bizonyos esetekben fontos garancia egy-egy kormány politikája mellett, amely felveti a kérdést, hogy mégis milyen kvalitásokkal kell egy politikai vezetőnek rendelkeznie. Jelen tanulmányomban csak utalás szintjén szeretnék ezzel a kérdéssel foglalkozni, mert a jó és a rossz uralom különböző formái elhatárolásának kulcsát éppen a hatalmat gyakorló személy kvalitásai fogják körvonalazni.

A joguralom–emberek uralmának dichotómiája a modern demokráciák meghatározó történelmi tapasztalatának lenyomata. A modern polgári demokráciákat az abszolutista államok előzték meg történelmileg, eme államokban a joguralom nem valósulhatott meg, mert az államhatalom az uralkodó abszolút szuverenitására alapult. Ebben az értelemben nem a joguralom van, hanem a jog általi uralom: a jog nem más, mint a politikai akarat textuális manifesztációja, semmiben sem különbözik egy fegyvertől, egy lecsapó kéztől vagy egy darab papírtól; a jog maga a mögöttes erő és elrettentő képesség, amely működik ebben az esetben, de a jog csupán eszköz a politikai hatalom birtokosának kezében.

A törvényesség, alkotmányosság és jogbiztonság követelményei azonban hajlamosak paravánként működni. Ha politikai közösség nyers erőhatalma alkotmányba rögzítve és szabályosan fel-, illetve szét van osztva, akkor már nem lehet érdemben beszélni a rendszer miértjeiről. A hatalomgyakorlás minősítése csakis jogilag értelmezhető, a politikai-erkölcsi felelősség kérdése kifejezetten szelíd korlátnak tetszik, mint a hatalom íratlan és egyedi helyzetre adaptálódó erkölce. Azonban tudjuk a XX. századi történelmi tapasztalatinkból, hogy a jogszabályoknak megfelelés áruhája alatt könnyen bújhat meg a politikai cselekvés gátlástalansága: a zsarnokság. Nem véletlen, hogy Leo Strauss Xenophón Hierón avagy a zsarnokságról című dialógusáról írott tanulmányában az antik zsarnokság vizsgálatának fontosságára hívja fel a figyelmet, mert hiába ez a politikai filozófia legősibb témája, „amikor szemtől szembe kerültünk a zsarnoksággal – egy olyan fajtájával, amelyik vakmerőségével felülmúlta a múlt legnagyobb gondolkodóinak képzeletét is – a politikai tudományunk nem ismerte azt fel.”<sup>19</sup>

E megfontolások alapján ezért tennék egy lépést hátra a modern zsarnokságkoncepcióhoz képest. Az első dichotómiánk az emberek uralma és a jog uralma volt, és mind a két esetben a politikai cselekvés valamiféle gátlástalanságában és korlátatlanságában vélem felfedezni a politikai rendszer romlásának forrását. A reális és praktikus politikai tettekben rejtezik egy-egy politikai rendszer értékelésének lehetősége: a rossz politikai rendszer vizsgálata során tehát az emberi tényező vizsgálata elkerülhetetlen. Mert hiába vannak politikai erkölcsünk vagy jogi szabályaink, ha nincs hajlandóság vagy erő e közösségi normák betartására és betartatására az egyes esetekben. A modern politikai gondolkodás a dichotómia két tagjából a jog uralmát preferálja az ember uralmával szemben, míg jelen tanulmány két központi szerzője (Platón és Arisztotelész) az ember uralmát preferálják. Azonban az ember uralmán belül újabb ellentétet, újabb személyeket találunk: a királyt és a zsarnokot (a királyságot és a zsarnokságot).

---

<sup>19</sup> Leo Strauss: On Tyranny. In Victor Gourevitch and Michael S. Roth (ed.): On Tyranny. revised and Expanded Edition. Including the Strauss-Kojève Correspondence. The University of Chicago Press, Chicago–London, 2000. 23. o.

#### II.4. Királyság és zsarnokság Platón és Arisztotelész műveiben

A zsarnokra a görögök a türannosz szót használták, az általa fenntartott rendszerre pedig a türanniszt, az indoeurópai nyelvek őrzik ezt a görög kifejezést. De mégis miként lehet meghatározni ezt a kifejezést?

Platón így írja le a zsarnoki embert: „Az igazságosnak ítélt hajdani nézeteit, és a gyermekkorában tanultakat [...] a törvények és az atyai tekintély alatt még csak álmában merültek föl, most azonban ő Erósz türannosz uralma alatt fényes nappal is olyan szörnyeteggé változott, amilyen azelőtt még álmában is ritkán volt: nem riad vissza a szörnyű gyilkolástól sem, semmiféle ételtől, semmiféle tettől. Hanem ez a nagy türannosz Erósz végső féktelenségben és törvénytelenységben él, tombol benne egyeduralkodóként: úgy tartja őt markában, mint a türannosz az államot, és hajszolja végső vakmerésre”<sup>20</sup>

Arisztotelész definíciója egészen más: „A türannisz olyan monarchia, mely csak az egyeduralkodó érdekéért van.”<sup>21</sup> Illetve „Hogy pedig legutoljára szólunk a türanniszról, annak az az oka, hogy valamennyi közül ezt nevezhetjük a legkevésbé alkotmánynak.”<sup>22</sup>

Xenophón Hellénika című művében egy Euphrón zsarnoki összeesküvés bevallójának szájába adja a legfontosabb sajátosságait a zsarnoki uralomnak: „Amint módotokban állt, elégtételt vettetek rajtuk abban a meggyőződésben, hogy aki nyíltan szentségtörést követ el, aki mások szeme láttára árulja el hazáját, és aki zsarnokságra tör, minden ember szerint halállal kell lakoljon. Euphrón vétkes volt mindezen bűnökben! Szentéyleink korábban tele voltak arany és ezüst fogadalmi ajándékokkal [...] semmi sem maradt. [...] kikötőinket átadta ellenségeiteknek! [...] A rabszolgákat nemcsak felszabadította, de még polgárjogot is adott nekik! Nem a bűnözőket ölette meg, kergette száműzetésbe, ítélte vagyonekobzásra, hanem saját kénye-kedve szerint döntött, és mindig a legderekasabb polgárokra sújtott le. Ezután öselleiségekkel, az athéniakkal szövetségbe, és hazánkra támadt, fegyveresen szembeszállva az általatok küldött helytartóval. Mivel fellegvárból nem tudta kiüzni, pénzzel vérezte fel magát, és eljött hozzátok. Ha igazi fegyvereket gyűjtött volna, és úgy érkezett ide, még hálásak is lennétek, hogy megöltem őt! Így azonban, mivel pénzében érkezett ide, hogy benneteket megrontva hazánkat ismét hatalmába kerítse, tán jogosan szabnátok rá ki halálbüntetést, mert én magam szolgáltattam igazságot?”<sup>23</sup>

A görög politikai gondolkodást meghatározza a politika személyes jellege: a poliszok méreteiből adódóan nem tudtak igazán differenciált állandó politikai intézményeket létrehozni, amelyeknek önmagukban tekintélyük lett volna, ezért a politikában a személyes rátermettség, karizma és adottságok sokkal többet nyomtak a latba. Ebből következik, hogy a helyes társadalmi rendre vonatkozó elképzelések szorosan összefüggtek a hatalmat birtokló személyek morális kvalitásaival. A helyes társadalmi rend legnagyobb garanciája az, ha a vezetők szellemileg és testileg is kiválóak. Arisztotelész a Nikomakhoszi etika első könyvében is azt állítja, hogy minden politikai kérdés egyben etikai kérdés is: minden tudomány valamilyen módon az államtudományt szolgálja.<sup>24</sup>

A politikai gondolkodás gyakorlati filozófiába való integrálása miatt a hangsúly mindig az egyénen van: miként lehet az egyén igazságos, mert az igazságos ember képes megadni a másoknak a jót (hiszen ez az egyedüli racionális tett). Az igazságosság a Jóhoz kötődik, az ember alkotta világ törvényei (nomosz) a természet (phüszisz) törvényszerűségeit követik.

<sup>20</sup> Platón: Az állam. Ford.: Jánossy István. Cartaphilus Kiadó, Budapest, 2008. 345. o. 574d-575a.

<sup>21</sup> Arisztotelész: Politika. Ford. Szabó Miklós. Gondolat, Budapest, 1969. 167. o. 279b

<sup>22</sup> Arisztotelész (1969) 214. o. 1293b.

<sup>23</sup> Xenophón: Hellénika. In Történeti munkái. Ford: Vilmos László. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. o. 230. VIII.3, 7-9. o.

<sup>24</sup> Arisztotelész: Nikomakhoszi etika. Ford.: Szabó Miklós. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1997. 6. o. 1094b



Kezdjük az alapokkal: Platón és Arisztotelész államtípológiájának közös osztályozási szempontja a hatalom gyakorlóinak számának és az uralom minőségének megkülönböztetése. Az ókori gondolkodás egyik központi kérdése a legjobb államforma keresése volt, és a legjobb államforma szorosán összefüggött a vezetők etikai-erkölcsi minőségével. Ha megvizsgáljuk, hogy miféle hierarchiát állítottak fel a korszak szerzői a különböző államformák tekintetében, akkor a két végpont (legjobb és legrosszabb) a királyság és a zsarnokság. Tehát ha a fenti első dichotómiánkat (jog uralma és emberek uralma) tovább bontjuk, az emberek uralma tekintetében egy másodikhoz jutunk el. A zsarnokság, mint egyetlen ember kizárólagos uralma a lehető legrosszabb politikai berendezkedés. Úgy gondolom, hogyha meg akarjuk érteni az antik és középkori zsarnokságképet, akkor a királysággal relációban lehet szerintem a legjobban körvonalmazni a zsarnoki uralom esszenciáját, és talán mindezzel mindenféle egyeduralom belső mozgatórugójára is rálehetünk.

Fontosnak érzem kiemelni előzetesen, hogy a két kiváló görög filozófus megközelítésmódja a nyilvánvaló hasonlóságok ellenére is nagyon különböző. Platón legalábbis az Államban a királyságra vonatkozó nézeteit egyértelműen az ideális államra tekintettel fejti ki, míg Arisztotelész a királyság rengeteg formáját megkülönbözteti, és nála – szemben mesterével, Platónnal – az ideális állam tekintetében igen komplikált kép figyelhető meg.

Arisztotelész más szempontból közelíti meg a kérdést, eleve Arisztotelész alkotmányokról [politeia] és törvényekről [nomosz] beszél. Továbbra is a legjobb államforma keresésével állunk szemben, de Arisztotelész megközelítésmódja sokkal jobban támaszkodik az intézményes formákra és a politikai közösség működési mechanizmusaira. Az arisztotelészi zsarnokság felfogás így számunkra a zsarnokság működésének szabályszerűségeire és külső fogalmi jegyeibe engedhet betekintést.

### *III.1. Platón állam-lélek tana*

Platón és Arisztotelész politikai filozófiájának nyilvánvaló párhuzamai és egymásra építettsége ellenére van egy nagyon fontos különbsége: Platón művének eredeti görög címe Politeia (politikai rend értelmében),<sup>25</sup> az egész dialógus magja az egyén. A mű témáinak gazdagságán túl a vizsgálódás látókörének folyamatos hullámozását lehet megfigyelni. A dialógusban a szereplők minden egyes gondolatmenetben váltanak az egyénről az államra, majd vissza, az egyén vizsgálata lecsapódik az államra, az államra vonatkozó megállapítások pedig visszahatnak az egyénre vonatkozó filozófiai reflexióra. Nikolas Pappas szerint ez pusztán Platón költői analógiája és nem szabad a kettőt összekeverni a mű elemzése során,<sup>26</sup> ezzel szemben Julai Annas amellet érvel, hogy az egyén lelke és a polisz lelke egyenlő, egylényegű és egyenrangú a mű érvelésében.<sup>27</sup> Annas érvelését az alábbi szöveghellyel támasztja alá:

„[E]gyént és államot egymás mellett szemlélve, mintegy két fadarabot egymáshoz dörzsölve, mégiscsak fölillantjuk az igazságosságot – és ha egyszer nyilvánvaló lett, megszilárdíthatjuk magunkban. [...] Na most: ha egy nagyobb és egy kisebb dolgot azonosnak mondunk, vajon a kettő hasonló-e abban, amire nézve azonosnak tartjuk őket, vagy

<sup>25</sup> Malcolm Schofield: *Approaching the Republic*. In Christopher Rowe–Malcolm Schofield–Simon Harrison (szerk.): *The Cambridge History of Greek and Roman Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 199. o.

<sup>26</sup> Nickolas Pappas: *Routledge Philosophy Guidebook to Plato and Republic*. Routledge, London–New York, 1995. 60. o.

<sup>27</sup> Julia Annas: *An Introduction to Plato's Republic*. Calderon Press, Oxford, 1981. 147. o.

sem? [...] Akkor az igazságosság szempontjából az igazságos ember sem különbözik az igazságos államtól, hanem hasonló hozzá. [...] Márpedig azt láttuk, hogy az állam akkor igazságos, ha a természetétől benne lakozó három rend mindegyike a maga dolgát végzi; más-más jellegük és viselkedésük alapján bizonyul az egyik önmagát mérséklőnek, a másik bátornak, a harmadik pedig bölcsnek. [...] le kell szögeznünk: mivel az egyén lelkében is ugyanezek a formák találhatóak, ugyane viselkedésmódozatok alapján az egyént így ugyanazzal az elnevezéssel jelöljük, mint az állam rendjeit.”<sup>28</sup>

Álláspontom szerint Platón dialógusának szereplői alapvetően nem az államról, hanem az igazságosságról beszélnek, mégpedig az egyén szintjén, de az igazságosság és az igazságos lélek működését sokkal látványosabban lehet ábrázolni egy nagyobb embertömegben, amelyet a politeia testesít meg:<sup>29</sup> „Az igazságosság ugye egyetlen férfi igazságossága? De lehet az egész államé? [...] Ugye az állam nagyobb, mint egy férfi. [...] Bizonyára abban, ami nagyobb, több az igazságosság található és könnyebben észrevehető. Tehát, ha akarjátok, először az államot szemlélve kutatjuk, milyen is az igazságosság, és csak azután vizsgáljuk meg az emberen, miben hasonlít a nagyobbhoz, s így kontrolláljuk a nagyobbat a kisebbel összehasonlítva.”<sup>30</sup>

Ami itt történik, az a személyes szféra univerzummá dagasztása, ami az egyén lelkében lejátszódik, az játszódik le a poliszban is, mint egységben. Ha az államformák tanát megvizsgáljuk, akkor ösztönökkel, érzelmekkel, hajlamokkal emberi esendőségekkel találkozunk, nem pedig intézményekkel és szabályokkal. Ennek köszönhetően Platón zsarnokságra vonatkozó koncepciói sokkal inkább a zsarnok személyével foglalkoznak, de a zsarnokon keresztül valójában felfedezhetőek az egyéni emberi gonoszság és morális esendőségek jegyei: a politika így nem csupán a közösség megváltásának tana, hanem az egyén belső lelki tusáinak, az ideák és a Jó iránti küzdelmének drámáját is leírja. A zsarnokság platóni tárgyalása így az egyeduralom belső, lelki működését írja le számunkra.

### *III.2. Platón filozófuskirályai*

Ha az államformák és a törvények viszonyát vizsgáljuk (és ezzel összefüggésben a zsarnokság lényegét), akkor Platón három művét érdemes megvizsgálunk: Az államot, az Államférfit és a Törvényeket. Véleményem szerint, ha ezt a három platóni művet egymás mellé helyezzük, egy nagyon világos és markáns álláspont kristályosodik ki, amelynek fő tézise állandó, de a gyakorlati megvalósítás tekintetében folyamatos kiegyezést lehet tapasztalni az emberi természet realitásával.

Platón Állam című művének első könyve látszólag messziről indítja a helyes államról szóló diskurzust. Szókratész és a szofista Thraszümakhosz a boldog élet és az igazságosság meghatározásáról beszélnek. Thraszümakhosz nagyon markáns véleményt fogalmaz meg az igazságosságra vonatkozóan: „Állítom, hogy az az igazságos, ami az erős javára van.”<sup>31</sup> Szókratész és a szofista kibontakozó vitájában hamarosan elérnek az államhoz mint valamiféle személyek feletti személyhez: „Bizonyára abban, ami nagyobb, több igazságosság található és könnyebben észrevehető. Tehát, ha akarjátok, először az államot szemlélve

<sup>28</sup> Platón (2008) i. m. 159. 435a-c.

<sup>29</sup> Különös ellentétis Friedrich Nietzscheé, aki egy töredékében így ír: „Alaptétel: csak az egyes ember érzi felelősnek magát. A sokaságokat azért találták ki, hogy olyan dolgokat tegyenek, amelyekhez az egyes emberek nincs bátorsága. Éppen azért minden közösség és társadalom őszintébb az individuumnál, és így tanulságosabb, ami az ember lényegét illeti, mivel az egyén túl gyöngé, és nincs bátorsága tulajdon vágyaihoz... [...] A „társadalom” sosem tekintette másként az erényt, mint az erő, a hatalom és a rend eszközeként.” Friedrich Nietzsche: Az értékek átértékelése. Holnap Kiadó, Budapest, 1994. 111. o.

<sup>30</sup> Platón (2008) i. m. 64. 369a.

<sup>31</sup> Platón (2008) i. m. 22. 338c.

kutatjuk, milyen is az igazságosság, és csak azután vizsgáljuk meg az emberben, miben hasonlít a nagyobbhoz s így kontrolláljuk a nagyobbat a kisebbel összehasonlítva.”<sup>32</sup> Az egyén és az állam közötti folyamatos játék az egész mű egyik legfontosabb elve, amely meghatározza a különböző államformák tárgyalását. Az egyén jó és igazságos élete összefügg az állam jó és igazságos felépítésével és működésével: az egyéni psziché és az állami kollektív működés léptékben különbözik egymástól, de belső struktúráját tekintve alig. Ebből számunkra az következik, hogy az egyeduralom működését Platón az emberi pszichére vonatkozó fejtegetéseivel támasztja alá. Az egyénen keresztül megértjük az államot és az államon keresztül értjük, hogy az embertársunk mit és miért csinál.<sup>33</sup>

Platón a lélek következő részeit, hajlamait különbözteti meg, amellyel nem csupán egy filozófiai antropológiát teremt, hanem az ideális államban ezeknek a lélekrészeknek megfelelően különböző társadalmi osztályokat találhatunk. Ezek a hajlamok: a gondolkodás, az indulat és a vágyakozás („értünk, felindulunk, sóvárgunk”).<sup>34</sup> A vágyak az emberi lélek primordiális alapjai: a testi dolgok iránti vonzalmak, a mozgás, a legalapvetőbb funkciók kielégítésére indítanak minket. Vele szemben az értelem áll, amely képes azt mondani, hogy elég. Az indulat, habár rokon a vággyal, de nem azonos vele, sőt az értelem és a vágy konfliktusaiban hol egyik, hol a másik oldalra áll attól függően, hogy melyik lélekrész erősebb. Az államban az értelmet a filozófusok, az indulatot az örök, a vágyat pedig a közemberek testesítik meg. Még tovább mennék e konstrukció értelmezésében félig már elengedve a platóni elmélet bemutatását: az államban a közemberek jelentik az egész közösség léalapját, míg a vezetők a racionalitást, amely formát ad az emberi sokaságból adódó zűrzavarnak, azonban az állami vezetés ha fel is ismeri a helyeset, ennek a tudásnak nincs elég ereje ahhoz, hogy dinamikus lehessen, szüksége van erőre: tehát amikor a platóni indulatot cselekvésre váltjuk, akkor erőt, hatékonyságot kapunk, az erő és indulat eszköz jellegű a célok és vágyak megvalósításához. Habár az örök mint az államapparátus működtetői rangban a közemberek felett állnak, tényelegetesen alá vannak rendelve a két erőközpontnak: a filozófusnak/értelemnek és a közembereknek/vágyaknak. Ezt állítja Platón is: „Avagy mint az államot is a három rend: a vagyonszerző, a védő és a tanácskozó rend tartja össze, a lélekben is az indulat a harmadik rész természete szerint segítőtársa az értelemnek, hacsak meg nem mételyezi a rossz nevelés?”<sup>35</sup> A rossz nevelés alatt itt azt kell értenünk, hogy az értelem nincs olyan módon megerősítve, hogy uralkodjon a vágyain: tehát az örök vagy szolgálják az értelmet (filozófusokat), vagy a vágyak eszközeivé válnak (köznép).

Mindezt jól jelzi, hogy a boldog és az igazságos embert és az ideális államot is egyaránt a bölcsesség és az önmérséklet vezeti.<sup>36</sup> A boldog élet összefüggésben van az igazságosság, az ideák ismeretével, a testi-lelki jólét az erények ismeretéből következik, amelynek a kulcsa a nevelés, a bölcs ember egyúttal jó ember és a bölcsék (filozófusok) által vezetett állam a jó állam: „Amíg a mai államokban nem lesz a királyság a filozófusoké, vagy a mostani úgynevezett királyok nem szoknak rá becsülettel és megfelelően a filozófiára, és amíg nem esik egybe a politikai hatalom és a filozófia, és amíg azok sokaságát, akik ma természetük szerint e két feladatnak csak egyikét látják el, erőszakkal ki nem zártuk – addig, kedves Galukón, nem szűnik meg az államnak és az emberi nem nyomorúsága, és nem sarjadhat ki, nem jöhet napvilágra az általunk elképzelt állam.”<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Platón (2008) i. m. 64. 368e-369a.

<sup>33</sup> Platón (2008) i. m. 160. 435e-436ae.

<sup>34</sup> Platón (2008) i. m. 161. 436a-b.

<sup>35</sup> Platón (2008) i. m. 168. 440e-441a.

<sup>36</sup> Platón (2008) i. m. 170-171 442a-d.

<sup>37</sup> Platón (2008) i. m. 212. 473d-e.

Az ideális államot tehát a filozófusoknak kell vezetnie: ebben az esetben az állam vagy királyság, vagy arisztokrácia formájában működik. Az ideális állam tekintetében ez lényegtelen, mert ha több filozófus van az államban, akkor ők belátják az uralom racionalitását és nem vetélkednek a hatalomért, vagy közösen irányítják az államot.<sup>38</sup> Az ideális állam filozófus uralma olyannyira személyi jellegű hatalom gyakorlásán múlik, hogy a törvények előírásai szinte másodlagosak, az igazai tudással (episztemé) rendelkező filozófus uralma az igazságosság teljességét tudja megvalósítani szemben a törvényeknek való engedelmséggel: „Bizony tisztességes, becsületes emberek közt az ilyesmihez nem szükségesek a rendelkezések; a legtöbb dologban, amelyre törvényekre szorul, maguk is könnyen eligazodnak.”<sup>39</sup> A törvényekre való túlzott támaszkodás beteges, természetellenes dolog: „Vagy talán nem gondoldod, hogy az ilyen beteghez hasonlít az az állam is, amely – bár rossz az alkotmánya – polgárainak megtiltja, hogy általános szervezetét megváltoztassák, mert aki ezt teszi, halál fia; aki ellenben őket alkotmányuk keretei között kedvükre kiszolgálja, aki hízelegve hajbókol körülöttük, kiszimatolja hajlandóságait és szemfényvesztően kielégíti, az aztán derék, nagy feladatokra képes, bölcs ember lesz a szemükben, aki tisztelettel öveznek?”<sup>40</sup>

Úgy gondolom, hogy itt a platóni gondolkodás egy mély és meghatározó belátását kell felismernünk, miként a Phaidroszban az írás nem az emlékezés (igaz tudás felidézése), hanem az emlékeztetés (egy ismeret külső rögzítése) pharmakonja,<sup>41</sup> ugyanúgy a törvények az igazságosságot nem tudják teljes mértékben megfogalmazni. A jó élet kulcsa nem a külsődleges korlátoknak való megfelelés, hanem a belső erkölcsi tökéletesedés (amely összefüggésben áll a filozófiai bölcsességgel). „Éppen ezért én mindig úgy gondolkoztam, hogy az igazi törvényhozó ne bibelődjék ilyen törvényekkel és rendszabályokkal, sem a rosszul, sem a jól szervezett államban; előbbieken azért ne, mert úgymint hasztalan, hiú dolog, az utóbbiban pedig azért, mert e teendők egy részét mindenki kitalálhatja, más része pedig úgymint következik a már meglévő intézkedésekből.”<sup>42</sup>

Mindezek alapján világos, hogy Platón az emberek uralma mellett áll, mégpedig a filozófusok uralma mellett. De mi jellemzi a filozófust? A filozófust a bölcsesség iránti vágy vezeti, mégpedig a bölcsesség egészére vágyik, nem csupán egyes részterületére (ez különbözteti meg a később tárgyalandó államférfitől).

A bölcs ember ismeri az ideákat, a dolgok örök és változatlan formáját. Az időtlen és örökre vonatkozó ismeretet nevezi Platón tudásnak (episztemé), szemben a közönséges vélekedéssel (doxa). A lényeg és a jelenség szféra megkülönböztetése nagyon lényeges: a filozófus nem csupán egy dolog szépségét ismeri fel, hanem a szépség ideáját magát: „az ő gondolatát – minthogy felismerte a lényeget – helyesen ismertnek [episztemé] hívjuk, az előbbiét meg véleménynek [doxa] – minthogy csak vélekedik?”<sup>43</sup> A filozófus képes felismerni a dolgok időtlen lényegét, míg mindenki más a jelenségszféra összevisszasága között bolyong, és nem képes a világot az egyetlen igaz idea szerint kormányozni.<sup>44</sup> A vélemény nem hamisság értelemben használatos: ismeretelméletileg ő nem a hamisságban él, látja a helyes dolgot, de nem képes általános és örök következtetéseket levonni, látja és érezheti, hogy mi a helyes, de az érzékelés önmagában nem tudás, csak benyomások jól vagy rosszul történő értékelése. A törvények uralma különösen az Államférfi című platóni műben válik a doxatikus jellegű ismeret talaján állónak.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> Platón (2008) i. m. 176. 448d.

<sup>39</sup> Platón (2008) i. m. 144. 425d-e.

<sup>40</sup> Platón (2008) i. m. 145. 426b-c.

<sup>41</sup> PLATÓN: Phaidrosz. Ford. Simon Attila. Budapest, Atlantisz, 2005. 96–97. o.

<sup>42</sup> Platón (2008) i. m. 146. 427a.

<sup>43</sup> Platón (2008) i. m. 216. o. 476d.

<sup>44</sup> Platón (2008) i. m. 223. o. 484b.

<sup>45</sup> Platón: Az államférfi. Atlantisz, Budapest, 2007. 87. o. 301a-b.

A filozófus, mivel ismeri az örök ideákat, ennek megfelelően képes irányítani az államot, és az ideáknak megfelelő törvényeket tud alkotni. A törvényes és a helyes kormányzás lényege nem is igazán a kordában tartás, hanem az emberek nevelése és helyes útra terelése.

### *III.3. Kitérő: Az államférfi tudása és a törvények protézis jellege*

E hosszú összefoglalásra azért volt szükség, hogy megérthessük, hogy mennyire más Platón megközelítési módja Az államférfi című művében. Az államférfi a filozófussal áll rokonságban, mert tudással (episztémével) rendelkezik,<sup>46</sup> de tudása kizárólag az államtudományokra terjed ki, ebben az értelemben az államférfi tudása királyi tudomány, a szó legszorosabb értelmében.<sup>47</sup>

Az államférfiban olvasható államtípusológia egészen más és cizelláltabb, mint amit Az államban olvashatunk. Az ideális állam keresése kapcsán (tehát az igazságnak megfelelő, helyes állam) Platón azt állítja, hogy valójában az államférfi által vezetett államhoz képest minden más állam csupán utáncat.<sup>48</sup> Az állam minősége szempontjából nem a törvények, hanem a vezető személy szakértelme vagy száma képezi a választóvonalat: „Alighanem az államformák közül is az lesz igazán megfelelő, és egyedül az tekinthető államnak, amelyben a vezetők nemcsak annak látszanak, hanem ténylegesen értenek a vezetéshez, és akkor mindegy, hogy törvények segítségével vagy törvények nélkül, erőszakkal vagy az alattvalóik beleegyezésével, hogy szegényen vagy gazdagon uralkodnak – mindezek közül egyáltalán semmi sem számít abból a szempontból, hogy megfelelő-e az államforma.”<sup>49</sup>

Az államférfiban a királyság és a zsarnokság új definíciója kerül elő, és itt már nem az értelem és a vágy játszik központi szerepet, hanem a törvényeknek megfelelő (doxatikus) uralom. Nézzük a királyság definícióját: „Ha viszont egyetlen férfi uralkodik a törvények betartásával, így módon utánozva a hozzáértő vezető, őt királynak nevezzük, vagy nem alkalmazunk különböző elnevezést aszerint, hogy az egyeduralkodó saját szakértelmére [episztémé] támaszkodva, illetve pusztán vélemény [doxa] alapján, törvények figyelembevételével uralkodik-e.”<sup>50</sup> Tehát a köznapi és nem ideális királyságot nem tudás, hanem a törvények útján és ezeknek megfelelően irányítják, és a zsarnokság ehhez képest lesz a királyság ellentéte: „És mi a helyzet akkor, ha valaki egyedül uralkodik, és sem a törvényeket, sem a szokásokat nem veszi figyelembe, de úgy tesz, mintha szakértő volna, és azt hirdeti, hogy a legjobbat kell tenni akár a leírt törvények ellenében is, valójában azonban az ő utánczó eljárása mögött vágyak és tudatlanság vannak – az illet minden esetben zsarnoknak fogjuk nevezni, ugye?”<sup>51</sup>

Az államférfiban felvázolt rendszer tétje az államférfi tudás (episztémé) meghatározása, a platóni tudáskonceptióból következik, hogy az élő emberi lélekbe beépülő politikai tudás felsőbbrendű a törvényekhez képest. Ahogy az írás nem az emlékezés csodaszere, ugyanúgy a törvény sem lehet a polisz irányításának csodaszere, legfeljebb második legjobb megoldásról beszélhetünk. A törvény tudás-protézis: ha nincs olyan ember, aki rendelkezik a „királyi tudománnyal”, akkor a törvények mint doxatikus ismeretek a polisz irányítására vonatkozóan képesek az emberek tömege számára biztosítani a jó élet minimális feltételeit. Az államférfi tudás legalább olyan ritka, mint a filozófiai tudás: ha nem így

<sup>46</sup> Platón (2007) i. m. 12. o. 258b.

<sup>47</sup> Platón (2007) i. m. 87. o. 300e.

<sup>48</sup> Platón (2007) i. m. 76. o. 293e.

<sup>49</sup> Platón (2007) i. m. 75. o. 293c-d.

<sup>50</sup> Platón (2007) i. m. 87. o. 301a-b.

<sup>51</sup> Platón (2007) i. m. 88. o. 301b-c.

lenne, akkor a dialógus szereplői szerint ez lenne az egyik legkönnyebben elsajátítható tudomány.<sup>52</sup> Ha valaki rendelkezik a tudással, akkor a tudás létrehozza az ideális állam valóságát, de a vélemény és a törvény csupán ennek az utánzatát képes létrehozni, és teljesen lényegtelen az, hogy hány ember kezében van a hatalom: „Ha nem ért ahhoz, amit csinál, akkor bármennyire igyekszik utánózni a valódit, ez igencsak gyatrára sikerülne. Ha azonban szakértő, akkor az, ami létrejön, nem is utánzat, hanem maga a dolog, a legvalódibb valóság, ugye?”<sup>53</sup>

A törvények uralmának másodlagos jellegét Platón később a Törvények című dialógusában is megfogalmazza. Az eredeti platóni kép a filozófus természetű és államférfiúi szakértelemmel/tudással rendelkező emberek uralmának felsőbbrendűsége tekintetében intakt marad, azonban a mű gyakorlatias és realista szemlélete már nem a lehető legjobbat, csak a második legjobb államot kívánja megvalósítani, és ez nem más, mint egy olyan állam, amelyet a törvények kormányoznak: „Ha egyszer olyan ember vehetné át a vezetést [filozófus vagy államférfi – K.I.], akinek természettől megvan erre a képessége mert isteni rendeltetéssel született, annak semmi szüksége nem volna törvényekre, hogy azok uralkodjanak fölötte; mert a tudásnál és belátásnál semmiféle törvény és rend nem ér többet; és nem szabad megtörténnie, hogy a belátás és az ész bárminek is alárendeltje és szolgája legyen, hanem az kell, hogy vezessen mindent, ha valóban természetéhez híven igazi, szabad szellem. Jelenleg azonban nincs sehol, legfeljebb néhány pillanatra. Ezért tehát a második utat kell választani: törvényt és a rendet. Ezek, ha nem vehetnek figyelembe mindent, legalább tekintettel lehetnek arra, ami legtöbbszörre szabályszerűen történni szokott.”<sup>54</sup>

#### *III.4. A zsarnoki Erósz*

De mi a helyzet a filozófuskirály gonosz ikertestvérével, a zsarnokkal (türrannosz)? Az Állam uralkodó szellemi játéka itt is felüti a fejét: miközben a Szókratész és beszélgetőpartnerei a rossz államformákról beszélnek, először a rossz emberek egyes típusait mutatják be. Miként az ideális állam működését a filozófus természetéből lehet kifejezni, ugyanígy a legrosszabb államot a zsarnoki jellemből lehet megérteni. És hogy mi a zsarnoki jellem legfontosabb sajátossága? Platón szerint az emberben lévő lélekrészek közül (értelem, indulat, vágyakozás) a zsarnoki embert a vágyak irányítják. Mindez az emberi lét teljesen természetes velejárója Szókratész szerint: „mindenkiben benne lakozik valami vad és törvényszegő fajtája a vágnak, még bennünk is, akik látszatra nagyon is mértékletesek vagyunk: álmainkban mutatkozik ez meg világosan.”<sup>55</sup> A zsarnoki lelkű emberben az Erósz uralkodik, mindaz, amit az ember legfeljebb álmukban mernek megtenni, most már fényes nappal is félelem és szégyenérzet nélkül megteszi, hogy a saját vágyait kielégítse: „olyan szörnyeteggé változott, amilyen azelőtt még csak álmában is csak ritkán volt: nem riad vissza a szörnyű gyilkolástól sem, semmiféle étektől, semmiféle tettől.”<sup>56</sup> A zsarnoki lélek elveszejtí önmagát a testi-erotikus vágyakozás alantas ösztöneiben, amelyek kielégítéséért kontrollálhatatlanul megtesz mindent az ember.

A lélek eszes részének önuralma képes lehet megfékezni ezeket a vágyakat, miként a társadalom józanabbik fel képes korlátok közé zárni a társadalom rosszra hajló felét. Ilyenkor a zsarnoki lelkületű ember közönséges bűnöző lehet legfeljebb, azonban Platón az államformák változásának dinamikájában a zsarnokságot a demokráciát követő stációként írja

<sup>52</sup> Platón (2007) i. m. 74. o. 292e.

<sup>53</sup> Platón (2007) i. m. 87. o. 300d-e.

<sup>54</sup> Platón: Törvények. Atlantisz, Budapest, 2008. 361. o. 875c-d.

<sup>55</sup> Platón (2008) i. m. 341. o. 572b.

<sup>56</sup> Platón (2008) i. m. 345. o. 574d-575a.

le. Egy egészségesen és racionálisan működő társadalomban a túlzott vágyak kezelésének megvan a maga technikája, a zsarnoki jellegű embert pedig vagy kontrollálják, vagy kivetik magukból.

Azonban a demokrácia platóni kritikája és leírása lényegében a túlzott szabadság társadalmi anómiát létrehozó hatására mutat rá, így lényegében megnyílik az út a zsarnokság felé.<sup>57</sup> Ha a polisz jól működik, akkor is vannak zsarnoki jellemű emberek, de ekkor legfeljebb bűnözők lehetnek,<sup>58</sup> de ha nincsenek meg a társadalom belső szabályai, a politikai kultúrája megszűnik, és a tekintélytisztelet odavész, akkor előbb-utóbb a tömeg biztonságot keresve talál magának egy népvezért, aki helyreállítja a rendet. A zsarnoki jellemű ember kellőképpen gátlástalan és megnyerő (hiszen egyetlen tettéért és szaváért sem vállal valódi felelősséget), így képes tömegeket megnyerni magának.<sup>59</sup>

Az Erósz (vágy) elnyom minden megfontolást az egyénben, ha nem rendelkezik önuralommal, kizárólagosságra törekszik, a lélek indulatos fele pedig a vágyakozó rész eszközévé válik. Ugyanez zajlik le a zsarnokságokban, a zsarnok olyan önkénnyel uralkodik a polisz felett, amilyen féktelen, önuralmát vesztett ember. A zsarnoki jellemű emberek hajlamosak összefogni, de végül az fog a hatalomig felemelkedni, akiben a legerősebb az Erósz, aki a legtöbbet hajlandó és képes megtenni a vágyaiért. Platón leírása alapján a társadalom legalávalóbb tagjaira és külföldi zsoldosokra támaszkodik a türannosz, mert nem érez hálát és felelősséget azon tömegért, amely először felemelte.<sup>60</sup>

Hát itt van a jelen alfejezet által vázolt dichotómia platóni megfogalmazása: az államot embereknek kell uralnia, a törvények általi uralom vagy törvényi előírások által vezetett állam csupán utánzata egy valódi államnak. Ám az emberek uralmának felsőbbrendűsége felbomlik, és egyszerre emelkedünk az ideák égi szférájába és a földi lét porába. Az államformák két végpontja (legjobb és legrosszabb) a filozofikus tudással irányított királyság (arisztokrácia) és a vágy vezérelte zsarnokság. Az egész platóni államforma-katalógus felemássága rendkívül feltűnő: a rossz államformák közül a timokráciával, az oligarchiával és a demokráciával ugyanannyit foglalkozik, mint magával a zsarnoksággal (egy-egy könyv). Sőt maguknak a korcs államformáknak a bemutatása is inkább egy lefelé futó spirál, amelyet folyamatosan megmérgez a lassan „lopakodva érkező” zsarnokság. Ronald Beiner szerint az egész hetedik és kilencedik könyvek gondolat menete arra megy ki, hogy a filozófust és a zsarnokot szembe lehessen állítani.<sup>61</sup> Az ideális állam és a türannisz tökéletes ellentéte mögött az emberi lélek nagyon is valós mozgatórugói működnek, így álláspontom szerint itt az ész és a vágy harcát kell látnunk. A boldog élet kulcsa az önuralom, hogy az ész uralkodjon a pusztító szenvedélyeinken és vágyainkon.

### *III.5. A zsarnok boldogsága*

Közhely, hogy a zsarnoknak nincsenek barátai.<sup>62</sup> Ez csupán az egyik aspektusa a zsarnoki ember nyomorának, de a legkifejezőbb: az egoista ember elidegenedik a többi embertől, a hatalomban nemcsak másokat vet a mélybe és emeli magát magasba, de ezzel minden értelem adó emberi kapcsolat lehetőségét is megszünteti. A zsarnoki lelkű ember

<sup>57</sup> Platón (2008) i. m. 329-331. o. 562b-564b

<sup>58</sup> Platón (2008) i. m. 346. 575b.

<sup>59</sup> Platón (2008) i. m. 334. o. 565d-566a.

<sup>60</sup> Platón (2008) i. m.347. o. 576a.

<sup>61</sup> Ronald Beiner: Soul of a Tyrant, and the Souls of You and Me: Plato's Understanding of Tyranny. In Toivo Koivukoski and David Edward Tabachnick(szerk): Confronting Tyranny. Ancient Lessons For Global Politics. Rowman&Littlefield Publishers, Lanham, 2006. 191. o.

<sup>62</sup> Lásd. Platón (2008) i. m. 347. o. 576a. vagy Arisztotelész (1997) 283. o. 1161a.

magányos és örök félelemben él, mert nem bízhat másokban.<sup>63</sup> Ugyanígy a zsarnoki állam sem lehet igazán boldog, mert a leghitványabb uralkodik a polisz legnemesebb felén. Amit érdemes megállapítani, hogy Platón feltételezi a türannosz önreflexióját: tudja, hogy mit akar, és azt is, hogy nem tehet meg bármit, mert bármikor ellene szegülhetnek. A lakatlan pusztába (társadalmi konvenciókon és törvényeken kívül) vagyonával és rabszolgáival együtt kikerülő gazdag ember analógiája jól mutat rá, hogy a zsarnoki rendszer milyen törekeny: amíg a hatalomba és a türannosz erejébe vetett hit nem rendül meg, vagy élnek azok a társadalmi kódok, amely alapján az uralmat elfogadjuk, nincs probléma a rendszer nyilvánvaló igazságtalansága ellenére. A zsarnok azonban, mivel nem bízhat igazán senkiben, ezért magányos, örökké rajta kell tartania a társadalom ütőerén a kezét és éreznie kell, hogy mikor billen át az elnyomottak lelke a szolgaságból a lázadásba, és kerül szellemi értelemben ki a „lakatlan pusztába.” Az elnyomó kapcsolatok dinamikáját és kölcsönös fogságát remekül írja le Platón: „Természeténél fogva kéjenc lélek, mégis a többi állampolgár közül egyedül ő nem utazhat sehová, még az ünnepeken sem vehet részt, miket a többi szabad polgár annyira kedvel: begubózhat a házába, ideje nagy részét úgy éli le, mint egy asszony, és irigyli a többi polgárt, hogy mind szabadon utazhat, és láthat minden szépet és jót. [...] Az ilyen bajokból sokkal több gyümölcsöt szakít ez az önlelkét rosszul kormányzó férfi, a türannosz, akit te a legnyomorultabbnak ítéltél, mert nem élhet magánéletet, hanem valami balvégzet zsarnokoskodni kényszerítette, hogy másokon próbáljon meg uralkodni, aki még önmagán sem tud.”<sup>64</sup>

Érdeemes megjegyezni (habár a tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel nem lehet igazi mély elemzést folytatni), hogy Xenophón Hierón, avagy a zsarnokságról című dialógusa teljes egészében a zsarnok boldogságának témája köré szerveződik. A dialógusban Hierón a türannosz és Szimónidész, a költő párbeszéde arról szól, hogy megvitassák: vajon a türannosz, vagy az átlagember élete-e a boldogabb. Az ókori politikai filozófia kevés, kizárólag a zsarnokságról szóló munkájának egyike érdekes módon egy fiktív zsarnok önvallomására épül. Hierón mellett érvel, hogy a türannosz számára az átlagember egyszerű élvezetei elérhetetlenek.<sup>65</sup> A türannosz életét örömtelennek írja le, olyannak, amelyben örök a viszály és mindig ébernek kell lenni. „A türannoszok azonban mindig mindenhová úgy mennek, mintha ellenséges földre lépnének, és úgy érzik, hogy teljes páncélzatban és fegyveres őrseg kíséretében kell állandóan közlekedniük”<sup>66</sup> A türannosznak örökké résen kell lennie, mind a külső, mind a belső fenyegetéssel szemben.

Xenophón írása lényegében a zsarnokság abszurditására hívja fel a figyelmet: miközben a türannosz bármit megtehet, mivel az uralma kikezdzhető és támadható (ráadásul a pozíciójából adódóan másokra nem számíthat), ezért a hatalmas tetterővel és potenciállal nem tud mit kezdeni: „Tudd meg hát Szimonidész, hogy a türannosz éjt nappallá téve úgy kénytelen élni, mint egy hitványsága miatt mindenki által halálra szánt gonosztevő!”<sup>67</sup> A paradoxon feloldására vonatkozóan Szimonidész ugyanazt javasolja, mint amit Platón dialógusában (Az állam) Szókratész, vagy amit Arisztotelész a Politikában: a türannosz legyen bölcs, belátó, a nép javára uralkodjon, mert így szabadulhat meg a zsarnoki lét egzisztenciális szorongásából.<sup>68</sup>

Platón szerint csak az az ember lehet boldog, akit a három lélekreszből (értelem, indulat, vágy) az értelem vezet, habár mindegyik lélekresznek megvan a maga öröme, de az

<sup>63</sup> Platón (2008) i. m. 351. o. 578e.

<sup>64</sup> Platón (2008) i. m. 352. o. 579b. és 579c.

<sup>65</sup> Xenophón: Hierón avagy a zsarnokságról. In Filozófiai és egyéb írásai. Ford.: Gelenczey-Miháltz Alirán. Osiris, Budapest, 2003. 548-549. o. 1.10-13.

<sup>66</sup> Xenophón (2003) i. m. 553. o. 2.8.

<sup>67</sup> Xenophón (2003) i. m. 562. o. 7.10.

<sup>68</sup> Xenophón (2003) i. m. 567. o. 11.1-15.



értelem gyönyöre magasabb rendű a testi vágyaknál.<sup>69</sup> A többi lélek rész célja (becsvágy, pénzsóvárag, testi örömök) nem az igazhoz, hanem a látszatvilághoz kötik az embert és egyúttal a várost, amelyet eme lélek résznek megfelelő ember vagy emberek csoportja irányít. Az igazság (az ideák világa) szükségszerűen magasabb rendű, mert igaz.<sup>70</sup> Ebből következik, hogy a filozófus boldogsága az, amelyik a Jó ideájára irányul, magasabb rendű, mint bárki másé. A polisz tehát csak akkor lehet igazán boldog, ha az értelem vezeti. A boldogság kulcsa az egyén és a polisz számára is az, ha az értelem önuralma megzabolazza az emberekben bűvő ösztönöket és vágyakat.<sup>71</sup>

#### *IV.1. Arisztotelész és a legjobb alkotmány keresése*

Arisztotelész Politika című művének megközelítési módja nagyon különbözik Platónétól, mindez nyilvánul abban, hogy az értekezés tárgya sokkal jobban lehatárolható a metafizikai-pszichológia spekulációktól, amelyek Platón Államát jellemzik. Az arisztotelészi életmű tágabb körét vizsgálva fontos megjegyezni, hogy a politika vagy államtudomány nem egy tudomány a sok közül, hanem a legfontosabb tudomány, mivel több ember javára van, így az etika lényegében a politika része (vagy a politikai kérdések tekinthetőek etikainak): az etika és rajta keresztül az államtudomány az ember javát szolgálja, így a legfontosabb tudományok körébe tartozik. „Mert bár a végcél az egyén és a városállam számára ugyanaz, mégiscsak nagyobb és tökéletesebb feladat az állam javának elérése és megőrzése; persze, örvendetes már az is, ha csupán az egyes ember éri el ezt a célt, de szebb és istenibb, ha egy nép vagy a városállamok érik el.”<sup>72</sup> A politika a városállam közös javára irányuló (etikai-gyakorlati jellegű) tevékenység. A még szabatosabb Arisztotelész polisz és a közjó meghatározásánál a Politika című művében: „Mivel a városállamok célja a boldog élet, ezek az intézmények is ezért vannak. A városállam tehát nem egyéb, mint a nemzetiségeknek és falvaknak a társulása a tökéletesség és az autarkeia céljából, ez pedig, mint mondtam, a boldog és erényes élet.”<sup>73</sup>

Arisztotelész az ideális államra vonatkozóan meglehetősen ellentmondásosan nyilatkozik a Politikában. Először is nem államformákról, hanem alkotmányokról beszél, mint a közösség működését leíró struktúrákról. *Az ideális és legjobb jelzővel ellátott államok tekintetében a mű IV. könyvének elején jelezett felosztás alapján egy alkotmány három értelemben lehet a legjobb:*<sup>74</sup>

1. Legjobb, amely minden vonatkozásban a lehető legmegfelelőbb és helyes (ideáli platóni értelemben): akkor beszélünk legjobb alkotmányról, ha semmilyen külsődleges körülmény sem akadályozza az alkotmány megalkotását.

2. A legjobb alkotmány a körülményekhez képest, az adott népnek, helyen vagy időszakban.

3. Egy meghatározott alkotmány vizsgálata és értékelése az ideális formához képest.

Mindez megmagyarázza, hogy miért tűnik ellentmondásosnak, amit a Politikában olvasunk. Először is, az alkotmányok közül a két szélső érték (legjobb és a legrosszabb) a királyság és a zsarnokság: „Szükségszerű ugyanis, hogy a legkiválóbb és legmagasztosabb államformának az elfajulása a legkárhózatosabb; márpedig a királyság szükségképpen vagy csak pusztán név lényeg nélkül, vagy pedig valóban az uralkodónak fölényes egyéni

<sup>69</sup> Platón (2008) i. m. 358. o. 583a.

<sup>70</sup> Platón (2008) i. m. 362. o. 585c.

<sup>71</sup> Platón (2008) i. m. 368. o. 589c-d.

<sup>72</sup> Arisztotelész (1997) i. m. 7. o. 1094b.

<sup>73</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 171. o. 1280b.

<sup>74</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 197-198. o. 1288b.

kiválóságán alapszik; s így a türannisz mivel a legrosszabb, a legtávolabb áll attól, amit városállamnak nevezhetünk.”<sup>75</sup>

A legjobb államok azok, ahol az erényes férfiak irányítanak (királyság, arisztokrácia, politeia).<sup>76</sup> Ez viszont nem jelenti azt, hogy a polisz irányításában teljesen szabad kezét kapnak, és itt van a legmarkánsabb különbség Arisztotelész és Platón között. Az emberek közötti egyenlőség és a törvényekre tekintettel nagyon máshogy fogalmazznak. Arisztotelész nem ért egyet azzal, hogy az egyént totálisan alá kell rendelni a polisz javának. Az egység fontossága mellett elveti a platóni ideális állam vagyonegyenlősítő törekvéseit,<sup>77</sup> és ragaszkodik ahhoz, hogy az állam az egyén boldogságának a javára is kell hogy szolgáljon. A polisz boldogulása és az egyén boldogulása nem áll tökéletes összhangban: „lehetetlen, hogy az egész boldog legyen, mikor a polgárságnak a legnagyobb része csak többé-kevésbé jut el a boldogsághoz, vagy pedig nem mindenki. Mert a boldogságnak nem az a tulajdonsága, mint a páros számé; ez utóbbi ugyanis meglehet az egészben úgy, hogy hiányzik a részekben, ámde a boldogságnál ez lehetetlen. S ha a fegyveresek nem boldogok, hát akkor ki más lehet az?”<sup>78</sup>

A fenti gondolatok felidézésére azért van szükség, hogy rögzítsem: Arisztotelész politikai filozófiája érzékeli a különbséget az állam és az egyén java között. Platón államlélek analógiájának csúcsra járatása szükségszerűen vezet egy disztópikus és totalitárius rendszerhez (még az ideális államban is), ahol az egyén alá van rendelve az államnak, miként a rész az egésznek. Ha azonban a polisz egyenrangú, szabad és felelős polgárok közössége, és a politikai tudás nem elméleti, hanem gyakorlati, akkor az emberek uralma és a törvények uralma is más megvilágításba fog kerülni, ahogy azt majd látni fogjuk.

#### *IV.2. Arisztotelész államforma-tipológiája: királyság és zsarnokság*

Arisztotelész definíciója szerint a királyság az egyeduralom jó formája (amely a közjóra irányul). A királyságnak több formáját is megkülönbözteti, amelyeket a törvényekhez való viszonyuk, a királyi hatalom korlátozottsága, a legitimitáció formája és a népi felhatalmazás alapján lehet jellemezni. Ezek mentén az egyeduralom hat formáját különbözteti meg: öt különböző királyságot és a zsarnokságot (türannisz) mint az egyeduralom elfajulását. Az öt királyság vagy királyi alkotmány: hőskorbeli, barbár királyságok, aiszümnétész-uralom (választott türannisz), lakóniai és végül az abszolút hatalmú királyság.<sup>79</sup> Jelen tanulmányom témája szempontjából e formák részletezésétől eltekintenek, de szeretném jelezni, hogy a királyság, mint egyeduralmi forma több esetben törvényes (hőskorbeli, barbár, aiszümnétész-uralom, lakóniai) és korlátozott (hőskorbeli, lakóniai) uralmat jelentet ebben a tipológiában, másrészt a hatalom nagyon gyakran valami népi felhatalmazáson alapul (hőskorbeli, barbár, aiszümnétész-uralom, lakóniai).<sup>80</sup>

A királyság a polisz legjobb, legerényesebb illetve legbölcsebb polgárának uralma. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a király filozófus kell hogy legyen, miként azt Platónnál olvashatjuk. A Nikhomakhoszi etika értelmi erényei között a tudományt (episztémé), az ehhez kapcsolódó bölcsességet (sophia), illetve a mesterséget (ars) és a hozzá kapcsolódó okosságot (phronészisz) kell felidézünk, hogy megérthessük a király szellemi-kvalitásait. Platón filozófuskirályai episztémével (vagy latinosan scientiával)

<sup>75</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 200. o. 1289a-b.

<sup>76</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 196. o. 1288a.

<sup>77</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 115. o. 1263a.

<sup>78</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 120. o. 1264b.

<sup>79</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 187. 1285b.

<sup>80</sup> Vö. Nathan Tarcov: Tyranny from Plato to Locke. In Toivo Koivukoski and David Edward Tabachnick (szerk): Confronting Tyranny. Ancient Lessons For Global Politics. Rowman&Littlefield Publishers, Lanham, 2006. 133. o.

rendelkeznek: a formák örök és változatlan világát ismerik, és a földi világot ezeknek megfelelően rendezik be.<sup>81</sup> Az okosság azonban mint erkölcsi-értelmi erény az emberi lelkiakat azon tudást jelöli, amely tettekben nyilvánul meg, az ilyen ember „jól meg tudja fontolni mindazt, ami neki jó és hasznos”<sup>82</sup> továbbá „maguk és embertársaik javát fel tudják ismerni; ilyen értelemben okosnak általában a családfőt és az államférfiút mondjuk.”<sup>83</sup>

A politikai életben olyan problémákkal kapcsolatban kell dönteni, amelyeknek a bizonyosság foka legfeljebb a valószínűséget éri el, vagy ahol több egyenrangú választási lehetőség van. Ilyenkor az egyedi helyzet igazságosságát kell megelégni, amely az adott kontingens szituációból következik. Tehát Arisztotelész szerint a király (államférfi) nem filozófus, legfeljebb bölcs és okos, akik az emberi tettek és az igazságosság ismerője.

Arisztotelész definíciója szerint: „A türannisz olyan monarchia, mely csak az egyeduralkodó érdekéért van.”<sup>84</sup> Ez a szikár definíció azonban magyarázatra szorul: a hatalom birtokosainak száma (kitől ered a hatalom vagy ki(knek) a hatalmáról van szó?) egyszerű számtani kérdés, önmagában nem alapozza meg a politika etikai dimenzióját. Az igazi választóvonal ennek a hatalomgyakorlásnak a tartalma, az, hogy miként értékeljük ezt. Az érdek érvényesítése lesz az, amin keresztül meg lehet ragadni ezt a kérdést. Minden tettük valami jóra irányul, amely boldoggá tesz, a jó dolog hasznos (hiszen a phronészisz is a jó és hasznos felismerésének kérdése a cselekvése előtt/során). A zsarnokság etikai értelemben tehát egy jellemhiba vagy negligencia eredménye: a polisz egyesíti az egyének javait, így a célja a sok egyén közös javának (és boldogságának) megvalósítása kell hogy legyen. A polisz vezetése a vezetők részéről lemondással, nyitottsággal és némi érvessztéssel kell hogy járjon: az egyeduralkodó részben megszűnik egyénnek lenni, amikor a polisz érdekében kell döntsön és cselekedjen. A zsarnok ezt a lelki lépést nem teszi meg, és innentől kezdve a tettei már nem a közjóra irányulnak, hanem kizárólag a saját javát (és vágyait) szolgálják tekintettel nem lévén a másokra, így a zsarnoki uralom igazságtalanná válik (mert nem adja meg másoknak azt, ami nekik jár).

A zsarnokság formái tekintetében a barbár királyságok és az aiszümnétész-uralom félig jó, félig rossz forma: a királysághoz köti őket, hogy a törvényekhez kötődnek, vagy az alattvalók akaratából állnak fenn. A zsarnokságra ezzel szemben egyik sem igaz: ebben az esetben a hatalomgyakorlást nem kötik a törvények, a zsarnok nem felelős a népe felé és teljes hatalmat gyakorol.<sup>85</sup> Azonban a zsarnokság (egy ember totális uralma) természetellenes: az emberek természetes módon hasonlóak, így ugyanazon jogokkal és szabadsággal kell hogy rendelkezzenek.<sup>86</sup> A polisz egyenrangú személyekből tevődik össze, akiknek egyenlő részesedés kell hogy járjon a politikai jogokból és hatalomból: „az igazság tehát azt kívánja, hogy senki se legyen tovább vezető, mint alattvaló, és hogy a hatalomban egymást váltogassák.”<sup>87</sup>

A királyságok többnyire úgy keletkeznek, hogy a nép egy olyan embert emel a trónra, aki vagy jellemével, vagy őseinek tetteivel kiemelkedik a tömegeből; a zsarnokságok keletkezésére vonatkozóan Arisztotelész azt jegyzi meg, hogy a legtöbb zsarnok eleve népvész volt (rossz útra tért királyok, egy ambiciózus oligarcha, egy demokratikus választott tisztviselő vagy demagóg).<sup>88</sup> A királyság és a zsarnokság működési gyakorlata tekintetében további eltérések tapasztalhatóak. A király többnyire a közérdekre és a dicsőségre törekszik, míg a türannoszt csak a kellemes érzések és a vagyoni gyarapodásra való törekvés mozgatja.

<sup>81</sup> Platón (2008) i. m. 246-247 501a-b.

<sup>82</sup> Arisztotelész (1997) i. m. 193. o. 1140a.

<sup>83</sup> Arisztotelész (1997) i. m. 194. o. 1140b.

<sup>84</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 167. o. 1279b.

<sup>85</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 219. o. 1295.a.

<sup>86</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 191. o. 1287a.

<sup>87</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 192. o. 1287a.

<sup>88</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 271. o. 1310b.

A zsarnok nem bíz meg sem a népben, sem az előkelőkben. A néptől a számbeli fölényük miatt retteg (ezért jellemző a zsarnokokra, hogy önmaguk védelmét zsoldosokkal és nem a népből verbuválódott testőrséggel oldják meg), az arisztokratikus elittel szemben pedig bizalmatlan és állandó nyílt harcban áll velük, mert innen indulhat meg a leghatékonyabb ellenállás a hatalmával szemben.<sup>89</sup>

### IV.3. Zsarnokság és forradalom

A fentiek csupán a türannisz elméleti-filozófiai oldalára mutattak rá, illetve arra, hogy miért rossz, ha az állam zsarnoki módon működik. Az önkényuralom nem igazi állam, mert pont az állam legfontosabb fogalmi eleme hiányzik, a közjóra való törekvés. Azonban ez nem jelenti azt, hogy ezt lehetetlen lenne politikai filozófiai szempontból értékelni, illetőleg a zsarnokságok általános gyakorlatát felvázolni. A Politika V. könyve az alkotmányok megmaradása és változásának törvényszerűségeit vázolja fel a különböző alkotmányok vonatkozásában, és így a zsarnokság tekintetében is. Arisztotelész praktikus szemlélete nem csupán módszereket vázol fel, hanem bemutatja azt is, hogy milyenek voltak egy ókori türannisz mindennapjai, mert ezek olyan hagyományos eszközök, amelyekkel minden türannosz él.<sup>90</sup>

A zsarnokságok bukását vagy külső (idegen hódítás), vagy belső okok (ellenségeskedés, lázongás) idézi elő. A külső fenyegetéssel szemben tud a zsarnok a legkönnyebben mozgósítani, hiszen a türannosz mégiscsak a polisz polgára, és a polisz önvédelme felülír minden ellenérzést és belső konfliktust, Arisztotelész a Rétorikában is a különböző alkotmányok védelme melletti érvek közül a zsarnoksághoz az önvédelmet rendelte.<sup>91</sup> Ezzel szemben a belső ellentétek esetében a zsarnok könnyörtelenül el kell hogy tiporja híveinek belső pártoskodását és a polgárok önszerveződését.

Arisztotelész a türannikus rendszerek fenntartásának eszköztárára vonatkozóan egy igen gazdag listáját állít fel. Úgy tűnik, hogy ezek örökzöldek: a lázongók eltávolítása, az iskoláztatás megszüntetése, a polgárok figyelmének és idejének lekötése. A polgárok közös összejöveteleinek akadályozása, egyáltalán bármiféle társas élet beszüntetése. A zsarnokra a legnagyobb veszélyt mindig az jelenti, ha az alattvalók rájönnek, hogy együtt hatalmasabbak az államgépezetnél (a görög poliszok nem hasonlíthatóak a XX. század elnyomó rendszeréhez hatékonyságban, de egy csapat idegen zsoldos még így is elég komoly visszatartó erő lehet). A zsarnoknak törekednie kell a hagyományos közösségek felszámolására, a polgárok közös élményeinek ellehetetlenítésére. A türannosz mindig szemmel tartja a polgárait, a társadalomnak egyoldalúan transzparensnek kell lennie, senki sem maradhat rejtve. A polgárok között vizályt szít, elszegényíti őket, hogy ne legyen erőforrásuk egy lázadásra.<sup>92</sup>

*A lista nagyon hosszú, de három pontban össze lehet foglalni a türannikus rendszerek céljait:* 1. „az alattvalók kicsinyes gondolkodásúak legyenek”, 2. „bizalmatlanok legyenek egymással” 3. „képtelenek legyenek a cselekvésre”<sup>93</sup> Ezek a türannisz fenntartásának hagyományos eszközei, ha ezek megvalósulnak, az önkényuralom akár nyílt is lehet, mert a türannosznak nincs kitől félnie, hacsak nem a saját csatlósaitól.

A zsarnoki uralom fenntartásának másik módja tekintetében már-már egy ókori Machiavellit lehet felfedezni: a zsarnok, ha meg akarja őrizni az abszolút hatalmát, próbáljon meg királynak látszani. A zsarnok, akinek uralma mérsékelt, tetteiben az erények és olykor a

<sup>89</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 272-273. o. 1311a.

<sup>90</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 280. o. 1313a.

<sup>91</sup> Arisztotelész (1999) i. m. 54. 1366a.

<sup>92</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 280-281. o. 1313b.

<sup>93</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 282. o. 1314a.

hadi dicsőséget is szerez, képes lehet a lázongó néppel elfogadtatni magát, még úgy is, hogy valójában mindenről ő dönt.<sup>94</sup> A második módszer „király-színlelése” tekintetében az eszközök és az uralkodás módszereinek leírása kapcsán, mintha Arisztotelész lopva arra próbálná tanácsaival rávezetni a kor türannoszait, hogy váljanak igazi bölcs királyokká, a hatalmuk biztosítása érdekében, hiszen „a leghasznosabb erődítmény [...] ha a nép szeret.”<sup>95</sup>

#### *IV.4. A törvények helye Arisztotelész politikai filozófiájában*

Miként Platónnál is beszélni kellett a törvényekről és a törvény általi uralomról, ugyanígy itt is megkerülhetetlen ez a kérdés. Arisztotelész realistán tekint a törvényekre, és nem tartja őket tökéletes eszközöknek, ez egy olyan gondolat, amely vissza-visszatér az életműben:

„Mert csakúgy, ahogyan egyéb mesterségekben, az államtudományokban sem lehet mindent írásba foglalni: szükségképpen általánosságban kell fogalmazni, holott a gyakorlatban az egyes esetekről van szó. Már ebből is kitűnik, hogy egyes törvényeket bizonyos esetekben meg kell változtatni.” – írja a Politika II. könyvében.<sup>96</sup>

De ennél is tanulságosabb a méltányosságról szóló gondolatai: a politikában ugyanúgy az igazságosságnak és az egyenlőségnek kell megvalósulni, miként az emberek mindennapi életében. „Az igazságos és a méltányos tehát azonos, csak hogy, bár mind a kettő erkölcsös, mégis többet ér a méltányosság. A nehézséget az okozza, hogy a méltányos dolog igazságos ugyan, de nem a törvény szerinti értelemben, hanem úgy, hogy mintegy kiigazítása a törvény szerinti igazságos dolognak. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a törvény mindig csak általános érvényű, viszont bizonyos dolgokban általános érvénnyel nem lehet helyesen intézkedni. Oly esetekben tehát, mikor mégis okvetlenül kell intézkedni általános érvénnyel, holott pedig ezt helyesen megoldani lehetetlen, a törvény mindig a nagy átlagot veszi, de amellet nagyon is jól tudja, hogy ebben az eljárásban hiba van. S mindamellet ez jól van így, mert a hiba nem a törvényben van, sőt nem is a törvényhozóban, hanem a tárgy természetében, hiszen az emberi cselekvések tárgya eleve ilyen természetű. [...] Tehát a méltányosság lényege: a törvényt helyesbíti ott, ahol abban az általánosítás miatt hézag mutatkozik.”<sup>97</sup>

A Retorikában ismételtén: írott törvény nélküli igazságosságról van szó: „Mert a méltányos igazságosnak tartják, a méltányosság viszont írott törvény nélküli igazságosság. A hiány olykor a törvényhozók szándéka szerinti, olykor nem. Nem szándékos akkor, ha elkerülte figyelmüket, szándékos, ha tudván, hogy nem képesek mindenestre illő törvényt hozni olyan egyetemes megállapításokat hoznak, amelyek ugyan nem alkalmazhatók minden esetre, de a legtöbbre igen.”<sup>98</sup>

A törvények az emberi tettekről általános nyelven beszélnek, éppen ezért nem képesek minden egyes esetben előírni és megragadni az igazságosságot a maga teljességében. A méltányosság ebben az értelemben talán éppen az igazságosság azon formája, amit csakis az emberi tettek és a szabályokon felülemelkedő emberi hatalomgyakorlás képes megteremteni, amelyre később a középkorban volt példa.<sup>99</sup>

<sup>94</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 283-286. o. 1314b-1315b.

<sup>95</sup> Machiavelli i. m. 121. o.

<sup>96</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 135. o. 1269a.

<sup>97</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 135. o. 1269a.

<sup>98</sup> Arisztotelész: Rétorika. Ford.: Adamik Tamás. Telosz Kiadó, Budapest, 1999. 72. o. 1374a.

<sup>99</sup> Vö. Frivadszky János: A fejedelem és méltányosság a középkorban. In Klasszikus Természetjog és jogfilozófia. Szent István Társulat, Budapest, 2007. 176-195. o.

Mindez azonban nem ragadtatja arra Arisztotelészt, hogy az emberek uralma mellett álljon ki, mert „nem engedhetjük soha embert uralkodni, hanem csak az ésszerűséget, mert az ember mindig magának kedvez, és könnyen önkényúrrá válik.”<sup>100</sup> Az emberek természetüknél fogva egyenlők, és az egyenlő embereknek joguk van ahhoz, hogy felváltva legyenek vezetők és vezetettek. Ebből pedig teljesen világosan következik a joguralom követelménye: „Inkább a törvényt kell tehát a vezetőnkül választanunk, mint bárkit is egymagát a polgárok közül, sőt, ugyanezen elv alapján, még ha jobbnak is tartjuk, hogy legyenek vezető férfiak, ezeket inkább csak a törvény őreinek és a törvény szolgálóinak kell tekinteni; mert szükség is van vezetőkre, csak hogy azt mégsem mondhatjuk igazságosnak, hogy egyetlen ember legyen a vezető, mikor a polgárok egyenrangúak.”<sup>101</sup>

#### *V. A jog visszatérése: értelem és vágy*

Arisztotelész még tartogat számunkra tanulságokat. Az isonomia (egyenjogúság) antik görög követelménye kijelöli a lehetséges hatalom körét és azt, hogy honnan ered a politikai hatalom. Az emberek uralma nem lehet fenséges, mint a platóni filozófuskirályoké, mert az ember nem lehet ilyen isteni teremtmény. „Aki tehát azt kívánja, hogy a törvény legyen a vezető, az szerintem azt kívánja, hogy egyedül az isten és az ész kormányozza az államot; aki pedig az embert kívánja vezetőül, az az állatot is hozzájuk veszi, mert a vágy ilyen, és az indulat megrontja még a kiváló férfiakat is, ha vezetők. Szóval a törvény olyan, mint a gerjedelem nélküli tiszta ész.”<sup>102</sup>

A törvény gerjedelem nélküli tiszta ész. A fenti idézete olvasva szinte csábító, hogy Machiavelli kentaur-fejedelmét megidézzük,<sup>103</sup> vagy Hobbes farkasembereit<sup>104</sup> és így tovább. Az államot és az embert az észnek kell irányítania, vele szemben a legrosszabb állam (tűrannisz) olyan, az az ember, akit a kielégíthetetlen vágyai irányítanak. A zsarnokág, mint az emberek uralma a cselekvés autoerotizmusa, a féktelen önimádat, az ösztönszerű tettek világa. A zsarnokság ésszerűtlen, még akkor is, ha működése racionális. Az élére vasalt katonai uniformisok, a feljelentések és megfigyelések bürokrata nyelvezete mögött az esendő és pusztító emberi vágyak és indulatok mozognak, amelyek bizonyos értelemben bestiálisak. A politikai filozófia forrásánál tett kalandozásunk végül körbe vezetett minket, és megerősített bennünket abban, hogy a helyes társadalmi-politika rend a jog uralmán alapul. A joguralom nem csupán előre lefektetett szabályok betartását kell hogy jelentse, a jog uralma állandó szüntelen küzdelem az igazságosságért és a saját bűnös természetünkkel szemben. Ez olyan emberi alapigazság, amely elől nem térhetünk ki. Az ész és a vágy közötti küzdelemben csábító lehet a „nagy politikusra” várni, hogy felelőtlenül élhessünk, de Platón és Arisztotelész műveiből is kiolvasható az, hogy egy politikai közösség egészséges és harmonikus működésének kulcsa a megfelelő oktatás. Arisztotelész Politikájának utolsó (nyolcadik) könyve teljes egészében az ideális állam oktatásáról szól, Platón pedig Az államban – amelyben talán a legoptimistábbban áll hozzá az ideális állam megvalósíthatóságához – így ír: „Ezt jelzi az ugyanezt célzó törvény is, hiszen az államban éppen a törvény valamennyi polgár gyámola és védelmezője; és ugyanezt célozza a gyermeknevelés is: hogy ne engedjük addig szabadjára őket, amíg beléjük alkotmányt nem

<sup>100</sup> Arisztotelész (1997) i. m. 167. o. 1134a-b.

<sup>101</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 192. o. 1287a.

<sup>102</sup> Arisztotelész (1969) i. m. 192. o. 1287a.

<sup>103</sup> Machiavelli i. m. 95-96. o.

<sup>104</sup> „There are two maxims which are surely both true: Man is a God to man, and Man is a wolf to Man.” Thomas Hobbes: On the Citizen. Ford.: Richard Tuck–Michael Silverstone. Cambridge, Cambridge University Press, 1998. 3. o.

plántálunk, akár az államba, és lelkük legkülönb részét – amelyet a mi lelkünk hasonló részével ápolunk – hasonlóképpen bennük nem állítunk föl őrnek és vezérnek; csak eztán szabadítsuk fel őket.”<sup>105</sup>

Álláspontom szerint akár Platónról, akár Arisztotelészről beszélünk, azt kell látnunk, hogy perfekcionistaik voltak: az egyén etikai-morális tökéletesedése a polisz autarkijával párosul. A cél nem egy átlagos „elég jó”, hanem az igazságosság a maga teljességében. Különösen Platónnál erős az a gondolat, hogy nem adhatunk kevesebbet a legtöbbször. Napjainkban konszenzusra törekszünk, nem a tökéletes társadalmi rendet keressük, hanem az egyedi és esetleges közösségeink számára legjobbat. A demokráciáink pluralisták, sokszínűek etnikai, világnézeti és vallási értelemben egyaránt. Az állam mint politikai közösség békéjének és belső harmóniája érdekében egy olyan jogi és politikai rendszert kell létrehozunk, amely nemcsak hatékony és stabil, hanem igazságos és lehetővé teszi a polgárok boldogságát. Ezért nem lehet, hogy egyetlen csoport érdekeinek és céljainak legyen alárendelve az egész társadalom. Ebben az értelemben lehet (ahogy Platón írja), hogy csupán a második legjobb államforma szerint élünk, de talán ez a legjobb, amit mi emberek elérhetünk.

---

<sup>105</sup> Platón (2008) i. m. 370. o. 590e-591a.

## Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek helye és szerepe a magyar jogrendszerben

### I. Bevezetés

Magyarország 25 éve ratifikálta és hirdette ki<sup>2</sup> az Emberi Jogok Európai Egyezményét<sup>3</sup> (a továbbiakban: Egyezmény). E transzformációs aktus révén az Egyezmény a magyar jogrendszer része lett, hiszen az egyes nemzetközi szerződések, mint a nemzetközi jog más írott forrásai, jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.<sup>4</sup> Ennek megértéséhez szükséges kiemelni, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ideértve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondatának értelmében külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik. Ehhez képest a nemzetközi jog egyéb, Magyarországra kötelező szabályai – ideértve mindenekelőtt a nemzetközi szerződéseket – csak jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé, és lesznek alkalmazhatók a magyar jogalkalmazó szervek eljárásában. Mindez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi jognak az általánosan elismert szabályokon kívül eső valamennyi normáját – például a nemzetközi szervezetek belső eljárási szabályait is – jogszabályban minden esetben kötelezően ki kell hirdetni, csupán azt, hogy enélkül nem tekinthetők a magyar jogrendszer részének.<sup>5</sup>

Amikor az Egyezmény belső jogra gyakorolt hatása kerül terítékre, a központi kérdés jellemzően az Egyezménynek az alapvető jogok kötelező értelmező szerepére irányul. A magyar jogtudományi diskurzusban nem is világosan válik el egymástól az Egyezmény szövege és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata. Sokáig nem volt egyértelmű, hogy vajon a magyar alkotmányos rend szemszögéből nézve az EJEB joggyakorlatának nincs kötelező ereje, s legfeljebb inspiráló jelleggel bír, vagy az EJEB esetjoga egyértelműen meghatározza az adott alapvető jogok hatókörét és tartalmát, és mint ilyen, kötelező erővel rendelkezik.<sup>6</sup>

Jelen tanulmányban éppen arra keresem a választ, hogy ennek az – európai szemmel – legfőbb transznacionális emberi jogi konvenciónak az átültetése és alkalmazása hogyan is fejeződik ki a mindenkori hazai gyakorlatban, annak volt-e hatása az elmúlt negyed évszázadban, illetve ha igen, milyen. Fontos kérdéskör továbbá, hogy az inkorporációt követően Magyarország és a magyar igazságszolgáltatási rendszer, illetve az egyes bíróságok hogyan viszonyulnak e nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez, illetve általában véve magához a nemzetközi joghoz.

---

<sup>1</sup> Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék

<sup>2</sup> 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, Magyar Közlöny, 1993/41.

<sup>3</sup> Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én, Rómában aláírt Egyezmény (ETS No.005. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*).

<sup>4</sup> Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés.

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslathoz fűzött indoklás.

<sup>6</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendszerben, in: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. [http://www.eltereader.hu/media/2017/09/Chronowski-Szuverenitas\\_READER.pdf](http://www.eltereader.hu/media/2017/09/Chronowski-Szuverenitas_READER.pdf). 260.o.



## II. Rangviszonyok a nemzetközi jog és a magyar jog között

### II.1. A nemzetközi jog helye a magyar jogrendszerben

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kérdésköre a XIX. század végi felbukkanása óta úgy a nemzetközi jog, mint az alkotmányjog kiemelten vizsgált témaköre. Megfigyelhető, hogy a nemzetközi jog fejlődése az utóbbi fél évszázadban, és különösen az utóbbi évtizedekben az állami szuverenitás korlátozása felé halad. A nemzetközi érintkezés, illetve a nemzetközi kapcsolatok kialakulásának köszönhetően az egyes szuverén államok mind elméletben, mind a gyakorlatban mindig is kidolgoztak és alkalmaztak valamiféle megoldást a nemzetközi jogból érkező normák befogadására, illetve belső jogi alkalmazására.<sup>7</sup> Ugyanakkor a diskurzus még a mai napig lezáratlannak tekinthető, amelynek oka a nemzetközi együttműködés egyre erőteljesebb fokozódása, és ebből eredően az újabb és újabb gyakorlati kihívások (nemzetközi jog új területeinek kialakulása, új nemzetközi jogalanyok és jogforrások megjelenése, stb.) feltűnése.<sup>8</sup>

A magyar alkotmányos rend szigorúan dualista, ugyanakkor nyitott is a nemzetközi jog befogadása felé. Az előbbi annyit jelent, hogy a belső jogot és a nemzetközi jogot két elkülönülő jogrendszerként kezeli, és ezen az alapon húzza meg a nemzetközi jog érvényesülésének határait. Utóbbi alapján viszont kifejezetten kiemelt helyet biztosít a belső jogban a nemzetközi jog belső jog részévé vált szabályainak.<sup>9</sup> Az Alaptörvény javaslatához fűzött általános indokolás szerint „az Alaptörvény külkapcsolati alapelvként fogalmazza meg Magyarország törekvését a világ valamennyi népével és országával való együttműködésre.”<sup>10</sup> Ennek magyarázata abból az egyszerű tényből fakad, hogy Magyarország is tagja mind a nemzetközi, mind az európai közösségnek. Mindazonáltal e státusz számos nemzetközi jogi jogosultságot és kötelezettséget eredményez hazánk számára. Az államok nemzetközi kapcsolataikban rákényszerülnek, hogy belső jogukban érvényt szerezzenek a nemzetközi jogi szabályoknak, amelyek kötik őket. A nemzetközi együttműködésben való részvétel alkotmányi célját az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése tartalmazza<sup>11</sup>. Az alkotmányi cél háttérszabályként működik, de esetenként különös jelentőséget kap. Ezzel a céllal igazolható a jogalkalmazó szervek azon gyakorlata, hogy a belső jogszabályok értelmezése során figyelemmel legyenek, nemcsak a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségekre, hanem a nemzetközi (államközi) gyakorlat Magyarországra kötelezettséget nem róó szabályaira is (pl. nemzetközi szervezetek, szervek kötelező erővel bíró gyakorlatára).<sup>12</sup>

Ahogy Blutman László is kifejti, ezen alkotmányi cél áll az Alaptörvény Q) cikkének (2) és (3) bekezdése mögött is. Az Alkotmánybíróság értelmezése<sup>13</sup> szerint az alkotmányi

<sup>7</sup> Molnár Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*, Nordex Kft. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013 11.o.; Molnár Tamás: A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására, in: Takács Péter: *Az állam szuverenitása*, Gondolat Kiadó, Budapest-Győr, 2015, 150.o.

<sup>8</sup> Molnár Tamás (2013): i.m. 11.o.

<sup>9</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 251.o. Lásd még szintén: Molnár Tamás: A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya, in: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András), <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-magyar-jog-viszonya> (2018), Bevezetés.

<sup>10</sup> Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslathoz fűzött indokolás.

<sup>11</sup> Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdés: „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

<sup>12</sup> Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*, HVG-Orac, Budapest, 2014, 30.o.

<sup>13</sup> 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, III. pont; 15/2004. (V. 14.) AB határozat, ABH 2004, 269,

szintű nemzetközi jogi klauzula azt is jelenti, hogy Magyarország az Alaptörvény (korábbi Alkotmány) rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében, amely részvételt a belső közös célok, valamint közös értékek és elvek képezhetik. Ez a nemzetközi együttműködés nem pusztán nemzetközi jogi vagy éppen uniós jogi kötelezettségek létrehozásával és teljesítésével írható le. E jogi jellegű kötelezettségeket körbefogja a jogi értelemben nem kötelező normák, elvárások hálójára, melyek egyfajta nemzetközi közösséggé szervezik az együttműködésben résztvevő emberi közösségeket, és egyben az együttműködés zavartalanságát hivatottak biztosítani. Számos ilyen norma vagy elvárás követésétől tartózkodhat ugyan egy állam, azonban ezek egész rendszeréből már nem vonhatja ki magát, mert ez a közösségtől való elzárkózást is jelenti egyben. Ebből kifolyólag a nemzetek közösségében való részvétel feltételezi az olyan, a konkrét ügyben értelmezendő alkotmányos szabályhoz kapcsolódó, nemzetközi vagy külföldi normák, megoldások, társadalmi és morális mércék, vagy éppen joggyakorlat értelmezési támpontként való felhasználását (és nem feltétlenül követését), amelyek – külön jogi kötelezettségek híján is – a közösségben érvényesülő közös értékek, elvek megnyilvánulásai vagy jelei lehetnek<sup>14</sup>.

A 7/2005. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogállamiság alkotmányos elve<sup>15</sup> „jelenti egyrészt a jogalanyok belső jognak [az Alkotmánynak, majd Alaptörvénynek, és az alkotmányos jogszabályoknak] való alávetettségét, másrészt a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést”, azaz a *pacta sunt servanda* elvét. A jogállamiság tételéhez képest az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) [korábban az Alkotmány 7. § (1)] bekezdése speciális alkotmányos rendelkezés, amely a belső jogi rendelkezések és a vállalt nemzetközi kötelezettségek egymáshoz való viszonyát rendezi. A nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alaptörvény B) cikk (1) [korábban az Alkotmány 2. § (1)] bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő Q) cikk (2) és (3) [korábban az Alkotmány 7. § (1)] bekezdéséből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot.<sup>16</sup> Erre mutat rá a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat is, amelyben olvasható, hogy „az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése [...] alkotmányos parancsá teszi a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtését, melynek ex ante módja a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozásról történő szuverén döntés, ami a nemzetközi szerződés megkötését jelenti”.<sup>17</sup>

A fentebb kifejtettek alapján tehát a magyar jog kétségtől nemzetközi jog-barát (a kodifikált alkotmányos normákat tekintve kifogástalanul). Az Alaptörvény javaslatához készült indokolás kifejti, hogy „a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Ez a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel (*a szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. május 23-án kelt egyezmény 27.cikk*), amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre való hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait a törvény értelmében az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe

---

III/2.3.1. pont. Hivatkozva: Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: i.m. 31.o.

<sup>14</sup> Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: i.m. 31.o.

<sup>15</sup> Az akkori Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva tette a megállapítást, de ez érvényesül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés értelmében is.

<sup>16</sup> 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 85–87.

<sup>17</sup> 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás, [40] bekezdés, ABH 2018, 107.

ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja”.<sup>18</sup> Az Alaptörvény tehát még az előző Alkotmánynál is nyitottabb hozzáállást sugall a nemzetközi joghoz. Míg az Alkotmány 7. §-a csak a nemzetközi kötelezettségek és a magyar jogrend közötti összhangot követelte meg, az új Q) cikk már kifejezett elsőbbséget garantál a nemzetközi jog részére az ellentétes tartalmú belső jogi norma felett.<sup>19</sup>

Blutman László felhívja a figyelmet arra, hogy az összhangot előíró alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben szükséges kiemelni négy lényeges gondolatkört. Véleményem szerint e gondolatkörök megismerése és áttanulmányozása nagyban hozzájárul mind Magyarország nemzetközi közösségi létéhez való – írott – hozzáállása, továbbá annak megértéséhez, hogy miért is nem egyértelmű a nemzetközi jogi eredetű normák alkalmazásának automatikussága a magyar jogrendszerben. Ugyanis ha egyértelműen fel tudnánk állítani egy olyan szintű normahierarchiát, amely vitathatatlanul deklarálja, kivétel nélkül, hogy az egyes nemzetközi jogi jogforrások hol helyezkednek el, mikor és milyen feltételekkel alkalmazandók, jelen írásom nem is rendelkezne létjogosultsággal.

Az első gondolatkör arra mutat rá, hogy „a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának előírása önmagában nem biztosít a nemzetközi jognak (például a nemzetközi szerződéseknek) elsőbbséget a belső joggal szemben.”<sup>20</sup> Alapvetően az összhang megteremtésének alkotmányi kötelezettsége, továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata is azt engedi feltételezni, hogy a belső jogot kell hozzáigazítani a nemzetközi kötelezettségekhez különböző, az Alkotmánybíróság számára biztosított hatáskörökkel, ugyanakkor ez nem jelenti egyértelműen a nemzetközi jog elsőbbségét egy esetlegesen felmerülő konkrét jogvitában.

A második gondolatkörben azt fejti ki, hogy annak a kitételnek, miszerint „a nemzetközi jog és a belső jog összhangját Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében kell biztosítani”, annak jelzésére szolgál, hogy nem a nemzetközi jog egészével kell az összhangot megteremteni, hanem csak a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogszabályokkal összefüggésben.<sup>21</sup>

Ez az állítás alaposan megnehezíti azon célot, hogy rávilágítsak annak jelentőségére, hogy az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése értelmében<sup>22</sup> a magyar igazságszolgáltatási rendszer szereplőinek igenis figyelembe kell vennie és érvényre kell juttatnia a Magyarországot közvetlenül nem kötelező, de igenis kulcsfontosságú nemzetközi jogi normákat is, hiszen ezzel alapjaiban véve tudná megelőzni a nemzetközi jogi jogsértéseket már a jogsértést megtestesítő ítélet meghozatala előtt lefolytatott eljárásban.

Ez paradox helyzetet eredményez: egy magyar bíróság tételes jogi értelemben nincs arra kötelezve, hogy elfogadjon egy olyan érvelést, amelyben egy Magyarországra nem kötelező nemzetközi jogforrást hívnak fel (pl. az EJEB valamely más államot elmarasztaló ítéletét), ugyanakkor arra kötelezve van, hogy az összhang megteremtése érdekében már a döntés meghozatala során figyelembe vegyen minden – akár csak közvetett módon is – releváns nemzeti és nemzetközi jogforrást. Ennek a feloldására a későbbiekben térek rá.

A harmadik gondolatkör felhívja a figyelmet arra, hogy az „összhang” megteremtésének kötelezettsége nem szorosan vett megfelelést jelent. Absztrakt értelemben kell figyelembe venni és értelmezni a megfogalmazott elveket és követelményeket. Ezt

<sup>18</sup> Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627 számú törvényjavaslathoz fűzött indokolás.

<sup>19</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 256.o.

<sup>20</sup> Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: i.m. 32.o. Lásd még szintén: Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya: a fontosabb elméletek és a hazai gyakorlat. *Leviatán* 3, 2005, 67–68.o.; Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog, Allam, Politika* IV, 2012; Molnár Tamás (2013): i.m.

<sup>21</sup> Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: i.m. 33.o.

<sup>22</sup> Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése ugyanis tágítja azon nemzetközi jogi normák körét, amelyekre nézve a magyar igazságszolgáltatási rendszer érvényre juttatási kötelezettséggel rendelkezik.

alátámasztandó, hogy például a nemzetközi emberi jogi védelem „felfelé nyitott”, azaz a belső alapjogvédelem szigorúbb is lehet a nemzetközi normáknál, ettől az összhang még fennáll.

A negyedik gondolatkör az Alkotmánybíróság gyakorlatát bontja ki, mégpedig azt, hogy az „összhang biztosításának kötelezettsége” pontosan mit is jelenthet. Ezek közül az alábbi öt az általam választott probléma kibontásához kiemelt fontosságú:

-egyfelől „a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződéseket (és egyéb nemzetközi jogszabályokat tartalmazó instrumentumokat) ki kell hirdetni, mert ez az összhang biztosításának alapfeltétele”<sup>23</sup>;

-„nem szabad a nemzetközi joggal összhangban nem lévő belső jogi normákat vagy egyéb normatív aktusokat hatályban tartani, mert ez alkotmányellenes helyzetet eredményez”<sup>24</sup>;

-„a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadása mellett, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek végrehajtásához szükséges belső jogszabályokat vagy egyéb normatív aktusokat is el kell fogadni”<sup>25</sup>;

-„a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogszabályokkal összhangban kell értelmezni a belső jogszabályokat és egyéb normatív aktusokat”<sup>26</sup>;

-„az Alkotmánybíróság számára biztosított eljárások és hatáskörök, melyek segítségével vizsgálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, részben orvosolja az összhang hiányát, illetve kezdeményezi az összhang megállapított hiányának megszüntetését (például a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, az utólagos normakontroll a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló belső jogszabályok vonatkozásában)”<sup>27</sup>.

Az alábbi felsorolást azért tartom fontosnak, mert láthatjuk, hogy egy, az Alaptörvényben foglalt kötelezettség milyen módon képes érvényre jutni. Ebből is kivehető, hogy tételes jogi értelemben csak olyan nemzetközi jogi norma kötelezi Magyarországot akár közvetlenül, akár közvetetten, amely a magyar jogrendszer részévé vált. A jogszabályban történő kihirdetéssel ez egyértelműen megtörténik, ugyanakkor fontos látni, hogy akkor is, ha az Alkotmánybíróság állást foglalt az adott témakör kapcsán. Ez azért kiemelt jelentőségű és egyben esszenciális, mert a későbbiekben látni fogjuk, hogy a Magyarországot nem érintő strasbourgi joggyakorlat is – az Alkotmánybíróság gyakorlata révén – legitim módon felhívható a hazai bírósági eljárásokban.

## *II.2. A nemzetközi szerződések helye a magyar jogrendszerben – Az Emberi Jogok Európai Egyezménye*

A nemzetközi szerződések belső joggá válására irányadó hazai szabályok teszik teljesen egyértelművé a magyar jogrendszer dualista megközelítését.<sup>28</sup>

Ugyanakkor sem az Alaptörvény Q) cikke, sem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), sem pedig a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nksztv.) nem deklarálja egyértelműen a belső jogba transzformált (kihirdetett) nemzetközi szerződéseknek a hazai jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a

<sup>23</sup> Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: i.m. 34.o.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.* Lásd még hasonlóan: Sulyok Gábor (2012): i.m.; Molnár Tamás (2013): i.m.; Molnár Tamás (2018): i.m.

<sup>26</sup> Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: i.m. 34.o.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság 7/2005. (III.31.) AB határozata értelmében ugyanis a nemzetközi szerződések belső jogi alkalmazhatóságához szükség van azok megfelelő szintű magyar jogszabályban történő kihirdetésére. Erre reflektálva írja elő az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének második mondata, hogy „a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé”.

továbbiakban: Abtv.) előzetes és utólagos normakontrollra vonatkozó eljárási szabályai alapján rajzolódik ki egyfajta sorrend.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság egyfelől az előzetes normakontroll keretében a kötelező hatály elismerését megelőzően vizsgálhatja egy nemzetközi szerződés Alaptörvénynek való megfelelését, ami alkotmányellenesség megállapítása esetén azzal a következménnyel jár, hogy a nemzetközi szerződés annak alkotmányellenes tartalmával nem megerősíthető.<sup>30</sup> Az Alaptörvény tehát továbbra is mércéje minden nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásunknak, ennek alapján a nemzetközi szerződések kizárólag az Alaptörvény alatt helyezkedhetnek el a normahierarchiában.<sup>31</sup>

Másfelől az utólagos normakontroll megteremti a lehetőséget az alkotmányvédő testület számára az Alaptörvény alatt elhelyezkedő jogi normák nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára is.<sup>32</sup> Az Abtv.-hez készült Általános Indokolás akként fogalmaz, hogy „[a]z Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített feladata [...] biztosítani, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben.” Sőt, az Abtv. alapján a Kúria jogegységi határozataira is kiterjed a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata.<sup>33</sup> Sólyom László szerint ez a hatáskör már elnevezésével is sugallja, hogy a belső jog ütközik a nemzetközi szerződésbe, így ez utóbbi a kontroll mércéjeként nyilvánvalóan felette áll annak.<sup>34</sup> Molnár Tamás ezt alátámasztva is kifejti, hogy az eljárás szankciója főszabályként is mutatja, hogy „ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal alacsonyabb szintű jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz ütközik a nemzetközi szerződésbe [...], akkor a szerződéssel ellentétes belső jogszabályt részben vagy egészben meg kell semmisíteni.”<sup>35</sup> A törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződések tehát – nemzetközi jogi tartalmuknál fogva – a kormányrendeleteken és a többi, alacsonyabb szintű belső jogforrásokon felül helyezkednek el. Ugyanakkor, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a vele ellentétes jogszabály egyaránt törvény, erre az esetre az Abtv. kifejezett módon nem fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen jogkövetkezményt kell alkalmaznia.<sup>36</sup> A testület ilyen esetben tehát mérlegel<sup>37</sup>, hogy a konkrét jogszabálykollízió esetén melyik norma kerekedjen felül. Az egyik lehetőség, hogy határidő tűzésével a nemzetközi szerződést kötő szervet (a Kormányt) hívja fel a szerződés módosítására, azaz ez esetben a belső jogszabály élvez prioritást. A másik esetben szintén határidőhöz kötötten a belső jogi norma megalkotóját hívja fel az ellentét kiküszöbölésére, azaz a jogszabály módosítására vagy hatályon kívül helyezésére, mely alkalommal pedig a nemzetközi szerződése a prioritás. Vagyis ekkor még csak nem is a kihirdető jogforrás szintje határozza meg a nemzetközi jog belső joggal szembeni hierarchiáját, hanem az Alkotmánybíróság politikai jellegű döntése.”<sup>38</sup>

Megállapítható tehát, hogy ugyan a törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződések az Alaptörvény kivételével minden belső jogszabályt megelőzhetnek, valamint az Alkotmánybíróság mérlegelésétől függően elvileg még a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződések is érvényre juthatnak a hazai törvényekkel szemben, az Abtv. nem

<sup>29</sup> Molnár Tamás (2018): i.m. [44] bekezdés.

<sup>30</sup> Abtv. 23.§ (4) bekezdés. Hivatkozva: Molnár Tamás (2018): i.m. [45] bekezdés.

<sup>31</sup> Molnár Tamás (2018): i.m. [45] bekezdés.

<sup>32</sup> Abtv. 32.§. Hivatkozva: *Ibid.*

<sup>33</sup> Sulyok Gábor (2012): i.m. 37.o.

<sup>34</sup> Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 122.o.

<sup>35</sup> Abtv. 42.§ (1) bekezdés. Hivatkozva: Molnár Tamás (2018): i.m. [47] bekezdés.

<sup>36</sup> Erre a 6/2014. (II. 26.) AB határozat is rámutatott. 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [26], ABH 2014, 124.

<sup>37</sup> Lásd bővebben: Molnár Tamás (2018): i.m. [47] bekezdés.

<sup>38</sup> *Ibid.*

teremt egyértelmű és elvi hierarchiát a nemzetközi szerződések és a belső jogszabályok között.<sup>39</sup>

Nem utolsó sorban említést szeretnék tenni a szerződéses formában megjelenő *ius cogens* kötelezettségekről,<sup>40</sup> amelyek a korábban említett megállapítások ellentétéként, az Alaptörvénnyel szemben is alkalmazási prioritást nyernek.<sup>41</sup>

Az emberi jogok nemzetközi védelme keretében széles körben találkozhatunk mind nemzetközi szerződésekkel, mind nemzetközi *ius cogens* kötelezettségekkel<sup>42</sup>. Ezek nem feltétlenül elváló kategóriák. Maga az Emberi Jogok Európai Egyezménye pedig egy vegyes természetű normákat tartalmazó szerződés. Ezalatt azt értem, hogy alapvető jogok deklarálása mellett *ius cogens* kötelezettségeket is rögzít.

„Az Egyezmény vitathatatlannul Európa legjelentősebb alkotmányos dokumentuma. Ez képezi a közös európai alkotmányjog alapját, illetve olyan közös minimumot testesít meg, amelyet valamennyi európai államnak tiszteletben kell tartania.”<sup>43</sup> Ebből kifolyólag az Egyezményt szokták az Európai Emberi Jogi Alkotmánynak, alapjogi alkotmánynak vagy akár alkotmányosodási folyamatnak is nevezni.<sup>44</sup> Sőt, Polgári Eszter az Egyezménynek egy ennél is magasabb értelméről számol be: „Alec Stone Sweet vizsgálata alapján [az Egyezmény] egy „világpolgár jogrend” (*cosmopolitan legal order*) szerepét vette fel az elmúlt évtizedekben: olyan transznacionális rendszer jött létre, amelyben valamennyi közhivatalt betöltő személynek kötelessége a joghatósága alatt álló összes személy alapvető jogait biztosítani.”<sup>45</sup> Továbbá rámutat arra is, hogy az Egyezményt az Emberi Jogok Európai Bírósága is egy „nemzeteken átívelő alkotmánynak”, az „európai közrend alkotmányos dokumentumának” tartja.<sup>46</sup>

### III. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek megjelenése és szerepe a magyar jogrendszerben

A II.2 pontban kifejtett, a nemzetközi szerződésekre, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményére vonatkozó, a közvetett, de magától értetődő alkalmazhatóságot tartalmazó leírás nem igaz automatikusan az Egyezmény rendelkezéseit tartalommal megtöltő bírósági esetjogra.<sup>47</sup> Az Nksztv. lehetőséget ad a nemzetközi vitát rendező szerv döntéseinek kihirdetésére.<sup>48</sup> Ez azonban nem vonatkozik azokra az ítéletekre, amelyek alapjául szolgáló eljárásnak Magyarország nem volt részese, hiszen az Nksztv. csak olyan nemzetközi

<sup>39</sup> Molnár Tamás (2018): i.m. [49] bekezdés.

<sup>40</sup> A nemzetközi szerződéses formát öltő *ius cogens* szabályok jogforrási helyzetéről a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat nyilatkozott.

<sup>41</sup> Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat logikáját követve az Alkotmánybíróság elismerte: ha egy kihirdetett nemzetközi szerződés a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályát kodifikálja, az ilyen szerződéses kötelezettségvállalás az Alaptörvénnyel ellentétes tartalommal is érvényesülhet. 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237.

<sup>42</sup> „A *ius cogens* koncepciónak még nincsen meghatározott katalógusa, a szakirodalom jelentős része a rabszolgaság, népiirtás, kínzás tilalmát sorolja ide, a hágai Nemzetközi Bíróság az erőszak tilalmáról, a népiirtás tilalmáról, és egyes, alapvetőnek tekintett emberi, valamint humanitárius jogi szabályokról mondta ki a kógens jelleget.” Kardos Gábor – Lattmann Tamás: *Nemzetközi jog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010, 56.o.

<sup>43</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 252.o.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Polgári Eszter: „Az Alkotmánybíróság esete az Emberi Jogok Európai Egyezményével: Az elvárások és a gyakorlat” *Fundamentum* 2015/4, 5-17.o., <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-15-4-01.pdf> 5.o.

<sup>46</sup> A Bíróság Loizidou kontra Törökország ügyben, Előzetes kifogások, (15318/89., 1995. március 23-i ítélet), A310, [75] bekezdés.

<sup>47</sup> Polgári Eszter: i.m. 8.o.

<sup>48</sup> Nksztv. 12. §.

szerződésekkel, illetve nemzetközi szerződés által létrehozott szerv döntésével kapcsolatban tartalmazza kifejezetten a kihirdetésre vonatkozó kötelezettséget, amely esetében az egyik vitás fél Magyarország.<sup>49</sup>

Az Egyezményt az 1993.évi XXXI. törvény hirdette ki és egyben inkorporálta a magyar jogrendszerbe. Ez az aktus azzal az eredménnyel járt, hogy elméletileg az egyének közvetlenül hivatkozhatnak rá egyedi ügyekben a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után. Ugyanakkor közvetlenül és általánosságban véve ez nem mondható el az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiről, holott a gyakorlatban az Egyezmény egyes rendelkezéseit azok töltik meg valós és kézzelfogható tartalommal. Az Nksztv. 13.§ (4) bekezdése deklarálja a nemzetközi bíróságok döntéseinek kötelező erejét és végrehajthatóságát. Ez a bekezdés azonban csak az államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyai közötti eljárásokban született ítéletekre utal. Államközi panaszok pedig nem sűrűn fordulnak elő a Bíróság gyakorlatában. Következésképpen az Emberi Jogok Európai Bírósága olyan egyéni panaszos eljárásban hozott ítéletei, amelyekben Magyarország nem vett részt félként, csak az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezéséhez hívhatók fel.<sup>50</sup>

Ha viszont olyan ügyben hozott ítéletről van szó, amely eljárásnak Magyarország is részese, és különösen, ha az adott ügy büntetőjogi természetű, ez a kép némileg módosul.<sup>51</sup> A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) felülvizsgálati okként jelölte meg azt az esetet, ha valamely nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv megállapította, hogy az eljárás lefolytatása vagy a jogerős ítélet megsértette az adott egyezmény valamely rendelkezését, feltéve, hogy a nemzetközi emberi jogi szerv joghatóságának Magyarország alávetette magát.<sup>52</sup> A felülvizsgálat lehetősége azonban nem állt fenn akkor, ha a nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv azt állapította meg, hogy csupán az ügy ésszerű időn belül történő elbírálásának követelménye sérült.

A régi Be. hivatkozott rendelkezéseivel kapcsolatban 2015-ben a Kúria is állást foglalt a Kúria Bfv. II. 1.640/2014. számú eseti döntésében. Kijelentette, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete csak abban az ügyben felülvizsgálati ok, amelyben Magyarország félként szerepelt, és amelyet az ítélet érintett. Érvelését a Legfőbb Ügyészség álláspontjára alapította, amely kifejtette, hogy téves az a feltevés, amely szerint Magyarországra az EJEB valamennyi döntése kötelező. Ezt alátámasztandó hivatkozott az Egyezmény 46. cikk 1. pontjára, amely szerint a szerződő felek a Bíróság azon végleges ítéletét tartják magukra kötelezőnek, amelyben félként szerepelnek. A konkrét ügyben benyújtott felülvizsgálati indítvány olyan korábbi strasbourgi esetre<sup>53</sup> hivatkozott precedensítéletként, amelyben Magyarország nem volt fél, így a Legfőbb Ügyészség úgy látta, hogy pontosan ezért rá nézve nem kötelező az EJEB döntése, így az nem alapozza meg a felülvizsgálati eljárás lefolytatását. Ezzel egyetértve tehát a Kúria ismertette azon álláspontját, miszerint az EJEB joghatóságának, illetve ítélete kötelező érvényének Magyarország általi elismerése

<sup>49</sup> Nksztv. 13. § (2)-(4) bekezdés.

<sup>50</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 257.o.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 416. § (1) bekezdés g.) pont és (3) bekezdés.

<sup>53</sup> A terhelt védője 2014. október 22-én benyújtott felülvizsgálati kérelmében az Emberi Jogok Európai Bíróság Nagykamarájának 2013. július 9-én hozott Vinter és mások felperesek Contra Egyesült Királyság döntésére hivatkozott, melyben a Bíróság kimondta, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkelyét. A Bíróság leszögezte, hogy a „tényleges életfogytiglani büntetés embertelen és megalázó bánásmódnak minősül, tekintettel arra, hogy az elítéltnak esélye sincs a szabadulásra.” Mivel az Egyezmény 3. cikke viszont kifejezetten tiltja az embertelen bánásmódot („Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak, vagy büntetésnek alávetni”), ezért a tényleges életfogytiglani büntetés az Egyezmény rendelkezéseibe ütközik. A védő szerint, mivel a strasbourgi döntés jogerős, a precedensítélet a magyar bíróságokra is kötelezőnek minősül, így törvénysértő a terhelttel szemben kiszabott tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés. Mátyás Ferenc: *Az EJEB esetjog helye a magyar jogban*, <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-ejeb-esetjog-helye-a-magyar-jogban>.

ténylegesen azáltal valósul meg, hogy törvényben biztosított annak a lehetősége, hogy az EJEB által megállapított egyezményisértést feloldó, az Egyezménynek megfelelő határozat születhessen a korábban jogerősen lezárt eljárás esetében. Ezt a lehetőséget korábban a már említett régi Be. 416. § (1) bekezdés g) pontja, jelenleg pedig a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) 648. § c) pontja tartalmazza, amely ilyen esetben megnyitja a felülvizsgálat lehetőségét. A Kúria hangsúlyozta, hogy az Egyezmény 46. cikkének 1. pontjából értelemszerűen az következik, hogy mivel az EJEB is a kifogásolt jogsértést abban az eljárásban, illetve határozat vonatkozásában vizsgálja, amelyben sérelmezik, vagy amelyben történt, úgy az EJEB végleges ítélete akkor teremt meg a felülvizsgálat lehetőségét egy ügyben, ha konkrétan abban az ügyben, arról az eljárásról vagy határozatról állapította meg az EJEB, hogy Egyezményisértő. Az ügyben tényként állapította meg a Kúria, hogy a felülvizsgálat tárgyát képező sérelem, mely szerint a feltételes szabadság kizárásának megállapítása mellett kiszabott tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés sérti az Egyezmény 3. cikkében foglalt kínzás tilalmát, viszont ezt olyan ügy kapcsán mondta ki az EJEB, amely ügyben Magyarország nem volt fél, így automatikusan nem képezhet felülvizsgálati okot a magyar jog szerint. Ugyanakkor pontosan ebben az ügyben vehető észre a strasbourgi gyakorlat, illetve elvárások átültetése a magyar jogba. A 2015. január 1-jén hatályba lépett új büntetés-végrehajtási törvény kegyelmi eljárásra vonatkozó új rendelkezéseivel kapcsolatban ugyanis kifejtette a jogalkotó<sup>54</sup>, hogy pontosan ezzel biztosítja a magyar jogrendszer az EJEB 2014. május 20-án, a Magyar kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében<sup>55</sup> kifejtett azon követelményt, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés esetében legyen olyan eljárás, amelynek révén – ha a szabadságvesztésből már megfelelő hosszúságú idő eltelt – vizsgálható, hogy a büntetés büntetőpolitikai indokai továbbra is fennállnak-e.<sup>56</sup>

A Kúria tehát a jogerős döntést hatályában fenntartotta. Ebből látható, hogy Magyarország, illetve a magyar igazságszolgáltatási rendszer nem feltétlenül és minden esetben enged az állami szuverenitás közvetlen korlátozásának, annak ellenére, hogy egyébként nemzetközi jog-barát politikát folytat. Szinte csak a szükséges minimumot ülteti át a strasbourgi joggyakorlatból a belső jogrendbe. Ennek több oka lehet. Egyfelől a szuverenitásból fakadó egyik legjelentősebb jogosultság, illetve kötelezettség a belügyekbe való beavatkozás tilalma. Az Emberi Jogok Európai Bíróságát, mint az Európa Tanács emberi jogvédelemre hivatott legjelentősebb intézményét is kötik az általános szokásjogi eredetű nemzetközi jogi kötelezettségek. Ugyanakkor az Egyezmény védelmét ellenőrző és biztosító entitás is, amely azzal a következménnyel jár, hogy áttörhető a szuverenitásból, azon belül is a belügyekbe való beavatkozás tilalmából fakadó kötelezettség. Ennek az áttörésnek viszont szükségesnek és arányosnak kell lennie<sup>57</sup>.

Megállapítható, hogy a „szükséges minimum” beépítése a hazai joggyakorlatba ideális kezdet, kedvező irány, de kérdés, hogy ezzel az Egyezmény célja képes lesz-e a maga teljességében érvényre jutni. Általánosságban nem tehető ezzel kapcsolatban megállapítás. Esetenként, ügyről ügyre értékelendő az eljáró bírók hozzáállása jelen kérdéskörhöz. Ugyanakkor már most leszögezendő, hogy minden hazai jogalkotó és jogalkalmazó kiemelt kötelezettsége az Egyezmény céljainak, elveinek és rendelkezéseinek szem előtt tartása,

---

<sup>54</sup> A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 46/A.§-hoz fűzött indokolás.

<sup>55</sup> Magyar kontra Magyarország ügy (73593/10., 2014. május 20-i ítélet).

<sup>56</sup> Mátyás Ferenc: i.m.

<sup>57</sup> „Általánosan az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés során "szükség szerint" van figyelemmel a nemzetközi jogi kötelezettségekre.” 21/1996. (V.17.) AB határozat, ABH 1996, 74, IV/3. pont. Hivatkozva: Blutman László (2013): i.m. 6.o.



figyelembevétel, alkalmazása és érvényre juttatása a jogalkotás, illetve a jogalkalmazás során – vagy legalábbis az ezekre való törekvés.

Az új Be. elfogadása és hatálybalépése annyi változást hozott a régi Be.-hez képest, hogy az új Be. 648. § alapján „felülvizsgálatnak a bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen az Alkotmánybíróság vagy nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv határozata alapján van helye.”<sup>58</sup> Ezt részletezi a 649. § (4) és (5) bekezdése. Az új Be. alapján tehát „nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv határozata alapján felülvizsgálati indítvány terjeszthető elő, ha nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv<sup>59</sup> megállapította, hogy az eljárás lefolytatása vagy a bíróság jogerős ügydöntő határozata megsértette a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés valamely rendelkezését, feltéve, hogy a nemzetközi emberi jogi szerv joghatóságának Magyarország alávetette magát”<sup>60</sup>, illetve „nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv határozata alapján felülvizsgálatnak akkor is helye van, ha a nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv a nemzetközi szerződés azon rendelkezésének megsértését állapította meg, amely olyan eljárási szabálysértést valósított meg, amely e törvény szerint felülvizsgálattal nem, csak fellebbezéssel támadható”<sup>61</sup>. Megállapítható, hogy a két törvény szabályozási logikája majdhogynem teljesen megegyezik. Az egyetlen különbség, amelyet fel vélhetünk fedezni az, hogy az új Be. már nem rendelkezik a felülvizsgálatnak az ésszerű időn belül történő eljárás követelménye megsértésére alapított korlátjáról. Ennek az lehet az oka, hogy az Egyezmény reformja eredményeképp elkészült Tizenegyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv<sup>62</sup> fontos célkitűzése volt a tagállamok hangsúlyos szerepvállalásának megteremtése révén a Bíróság ügyterhének csökkentése, illetve megosztása. A pozitív és bizakodó hozzáállás gyakorlati megvalósulását tükrözheti az, hogy az új Be. már az elnyújtott eljárások ellen is megengedi a felülvizsgálatot feltételezve, hogy a reform révén már nem kell arra számítani, hogy a Bíróságon esetlegesen sérülne az ésszerű időn belül történő eljárás követelménye.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) érdekes módon nem tartalmazott a büntetőeljárás törvényéhez hasonló perújítási okot, mivel a közigazgatási perek szabályai is ebben a kódexben kaptak helyet, márpedig az EJEB döntései a fent leírtak alapján így nem vezethettek a közigazgatás esetleges jogsértő aktusainak semmisségéhez.<sup>63</sup> Ez az állapot részben megváltozott a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Pp.) hatálybalépésével. Az új eljárási kódex 393.§ c.) pontja már külön perújítási okként tartalmazza azt az esetet, ha a fél az EJEB-nek az Egyezmény megsértését megállapító saját ügyében hozott ítéletére hivatkozik, feltéve, hogy az ügyében hozott jogerős ítélet ugyanezen a jogsértésen alapul, és az Emberi Jogok Európai Bíróságától elégtételt nem kapott, vagy a sérelem kártalanítással nem orvosolható.<sup>64</sup>

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény perújítási szabályai pedig szintén ezeket az okokat veszik át az alábbi módon: „A jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat ellen a polgári perrendtartás szabályai szerint van helye perújításnak.”<sup>65</sup>

Mindezek kapcsán fontos problémakör merült fel Sonnevend Pál és Vittay Melinda vizsgálódása kapcsán. Kifejtik, hogy „noha a kódex tagadhatatlan erénye a polgári és

<sup>58</sup> A büntetőeljárásról szóló 2017.évi 648.§ (1) bekezdés c) pont.

<sup>59</sup> Az EJEB-en kívül egyéb szerv is lehet, többek között az ENSZ Emberi Jogi Bizottság. Bővebben: Molnár Tamás (2018): i.m. [61] bekezdés.

<sup>60</sup> A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény 648. § (4) bekezdés.

<sup>61</sup> Új Be. 648.§ (5) bekezdés.

<sup>62</sup> Tizenegyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez Párizs, 1952. március 20. (*Protocol No.11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby* [ETS No. 155]).

<sup>63</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 257.o.

<sup>64</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 258.o.

<sup>65</sup> A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 122. § (1) bekezdés.

közigazgatási ügyekben való emberi jogvédelem erősítése, kérdéses, hogy a beemelt feltételek mennyiben jelentik majd gátját a perújrafelvételnek például a tulajdonjog sérelmét kimondó EJEb-ítéletek esetén.”<sup>66</sup> Ezt kibontva kifejtik, hogy amennyiben az új kódex „elégtétel” alatt az Egyezmény 41. cikkében foglalt „igazságos elégtételre” utal<sup>67</sup>, úgy az új kódex nyelvezete pontatlan, mert az igazságos elégtétel nem azonos a magyar polgári jogi értelemben vett kártalanítással. Ahogyan azt az EJEb elnöke által kiadott gyakorlati iránymutatások (*practice directions*) megállapítják, az igazságos elégtétel nyújtása nem automatikus velejárója a jogsértést kimondó határozatnak.<sup>68</sup> Mivel az igazságos elégtétel célja nem a kártalanítás, hanem az emberi jogi jogsérelemért való kompenzáció, összege mindkét irányban eltérhet a ténylegesen elszenvedett kár összegétől (noha kétségtelen, hogy a kár jellege és összege fontos tényezője az igazságos elégtétel kiszámításának). Sonnevend Pál és Vittay Melinda végül azt a következtetést vonják le, hogy szerencsés lenne tehát, ha az utolsó akadályok is elhárulnának az elől, hogy a magyar eljárásjog mind büntető, mind polgári és közigazgatási ügyekben hasonló szintű védelmet biztosítson az emberi jogi sérelmekkel szemben, és a törvény szövege ne adjon lehetőséget arra, hogy nem megfelelő módon kompenzált jogsérelmek esetén kizárható legyen a perújrafelvétel lehetősége.<sup>69</sup>

Említésre kerülnek még azon külön csoportot képező ügyek<sup>70</sup>, amelyek esetében a jogszabályváltozás folytán számos egyén szenved el alapjogainak korlátozását, és nagyszámú egyéni eljárás indul a rendes bíróságok előtt. Előfordulhat ugyanis, hogy az időben eltérő keresetindítás miatt valamelyik felperes előbb meríti ki a rendelkezésre álló belső jogorvoslatokat, és így hamarabb nyílik meg a lehetősége arra, hogy az EJEb-hez forduljon, sőt, hogy az EJEb akár ítéletet is hozzon olyan ügyben, amellyel szorosan összefüggő, hasonló tényállással bíró eljárások még folyamatban vannak a hazai bíróságok előtt<sup>71</sup>. Az eddigi tapasztalatok szerint az Alkotmánybíróság ilyen esetben nem tartja szükségesnek az adott alapjog tartalmának, illetve a korlátozásnak a vizsgálatát külön az Alaptörvény szerint is. Az egyházak elismerésével kapcsolatos 23/2015. (VII.7.) AB határozatban<sup>72</sup> például a testület leszögezte, hogy az EJEb nem kifejezetten konkrét jogszabályi rendelkezéseknek az Egyezménnyel való összhangját vizsgálja felül, hanem azt, hogy az állam összességében (jogalkotással, illetve jogalkalmazással) megsértette-e a kérelmezőnek az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogát. Ezért az Alkotmánybíróságnak először azt szükséges megvizsgálnia, hogy a kérdéses EJEb-ítéletben megállapított egyezményesértés az adott ügyben elbírálás tárgyát képező jogszabályokkal mennyiben függ össze.<sup>73</sup> A konkrét ügyben a testület megállapította, hogy a bírói indítványban megsemmisíteni kért rendelkezések köre bővebb annál, mint amelyeket az EJEb vizsgált. Mivel azonban tartalmilag megegyeznek az EJEb ítéletében egyezményellenesnek mondott rendelkezésekkel, így az Alkotmánybíróság nem folytatott le külön vizsgálatot, hanem megállapította, hogy ezek a rendelkezések is, az EJEb ítéletéből következően, nemzetközi szerződésbe ütköznek.<sup>74</sup>

<sup>66</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 258.o.

<sup>67</sup> Erre nézve sem a törvény, sem a törvényjavaslathoz fűzött indokolás nem ad eligazítást.

<sup>68</sup> [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_ENG.pdf) Hivatkozva: Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 258.o.

<sup>69</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 258.o.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Ilyenek például a végkielégítéseket terhelő 98%-os különadó vagy a bevett egyházak szabályozásának kérdése.

<sup>72</sup> A következő fejezetben részletesebben esik szó az Alkotmánybíróság gyakorlatáról, eljárásáról, így többek között a 23/2015. (VII.7.) AB határozatról is, analitikai megközelítésben.

<sup>73</sup> 23/2015. (II.26.) AB határozat, Indokolás [24]-[25]. Hivatkozva: Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 259.o.

<sup>74</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 259.o.

#### *IV. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek közvetett érvényesülése a magyar jogrendszerben*

##### *IV.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata*

A nemzetközi jogi normának – Polgári Eszter írását és Blutman László összefoglalását alapul véve – négy „minősége” lehet az alkotmánybíráskodásban.<sup>75</sup> Egyrészt lehet a már korábban említett „alkotmányos mérce”, amelyen keresztül egyes jogszabályok alkotmányossága mérhető. Másrészt szolgálhat értelmezési támpontként, amellyel „egy alkotmányi szabály (mint alkotmányos mérce) értelmezhető és normatartalma megállapítható”. Harmadrészt, a nemzetközi jogi norma lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya, amikor az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében vizsgálja egy nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangját.<sup>76</sup> Végül a nemzetközi jog lehet „tény” az alkotmányossági vizsgálat során.<sup>77</sup> Mindezekon kívül még tekinthető úgynevezett „alkotmány feletti mércének” is, tekintve hogy az EJEB számára a hazai alkotmány csak egy a belső jogi normák közül, amely ezáltal semmiféle különleges elbánást nem kíván, illetve nem élvez. Ezzel a Bíróság maga emeli az Egyezményt – a nemzeti hatóságok mérlegelési szabadságát tiszteletben tartva – a tagállami alkotmányok fölé. Ezt erősíti a nemzetközi jog azon általános elve, amely szerint nem hivatkozhat az állam a nemzeti jog valamely rendelkezésére annak igazolásául, hogy elmulasztott valamilyen nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségét teljesíteni.<sup>78</sup>

Az alkotmány rendszerén kívüli normák léte és azoknak külső mérceként történő alkalmazásra Sólyom László is hivatkozik a halálbüntetést eltörlő alkotmánybíróági határozatban található párhuzamos indokolásában.<sup>79</sup> Érvéle szerint az Alkotmánybíróság „értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint láthatatlan alkotmány, az alkotmányosság biztos mércéül szolgál.”<sup>80</sup>

Hasonlóképpen érvelt az Alkotmánybíróság 2011-ben, mikor leszögezte, hogy „Alkotmány feletti mérceként [hivatkozható] az Alkotmány »lényeges magja«; vagyis azok az alkotmányos alapjogok és azok lényeges tartalmai, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos és demokratikus jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek az Európai Unió, valamint az Európa Tanács dokumentumaiban”.<sup>81</sup> Ennek kapcsán nagyon fontosnak tartom kiemelni, hogy amellett, hogy sok esetben vita tárgya az Egyezmény és az Alaptörvény, illetve valamely belső jogi norma rangviszonya, léteznek olyan alapvető jogok, amelyek minden demokratikus jogállamban szükségszerűen jelen vannak és védelmet élveznek. Ezek kapcsán nem az azokat tartalmazó Egyezmény, hanem azok egyszerű mivolta,

<sup>75</sup> Blutman László (2013): i.m.; Polgári Eszter: i.m. 8.o.

<sup>76</sup> Abtv. 23. § (3) bekezdés.

<sup>77</sup> Erre példa a 4/2013. (II. 21.) AB határozat. – Hivatkozta: Polgári Eszter: i.m. 8.o.

<sup>78</sup> 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről, 27. cikk. Erre példa a Kiss Alajos kontra Magyarország ügy, amelyben azért marasztalta el a Bíróság hazánkat, mert az akkor még hatályban lévő Alkotmány 70. § (5) bekezdése kizárta a gondnokság alatt állókat a választójog gyakorlásából anélkül, hogy az egyéni körülményeket mérlegelte volna. A Bíróság az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke (szabad választáshoz való jog) korlátozásának vizsgálata során nem tulajdonított semmilyen jelentőséget annak a ténynek, hogy az Egyezményt sértő intézkedés – a választójogból való kizárás – alapja a fenti alkotmányos szabálynak volt.

<sup>79</sup> Polgári Eszter: i.m. 8.o.

<sup>80</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.

<sup>81</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290. Hivatkozta: Polgári Eszter: i.m. 8.o.

illetve lényeges magja kell, hogy védelmet élvezzen és érvényre jusson egy-egy tagállami bíróság előtt. Ezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság azon érvelése, miszerint „A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell,[...]”<sup>82</sup>

Az Egyezmény értelmezési támpontként való alkalmazása körében olyan „felfelé ívelő” tendenciát vélhetünk felfedezni, amely alapján láthatjuk, hogy napjainkra az Alkotmánybíróság erősen igyekszik kompenzálni, hogy az Egyezmény közvetlenül nem képes érvényesülni hazai bírósági eljárásokban.

Az Alkotmánybíróság már működése korai szakaszában elfogadta az Egyezményt értelmezési támpontként.<sup>83</sup> A testület már az Egyezmény ratifikációja előtt hivatkozott annak szövegére<sup>84</sup>, bár a Bíróság joggyakorlatát csak 1993 után vette figyelembe. Sólyom László foglalta össze az Alkotmánybíróság viszonyát az Egyezményhez, miszerint „a magyarországi alkotmánybíráskodás első, fejlődési időszakában az egyezmény rendelkezéseire való hivatkozás sokkal inkább az »európai mérce« keresésének és figyelembevételének demonstrációja volt, s inkább a magyar jogi gondolkodásnak az »európai normákhoz« történő kapcsolását célozta, mint azt, hogy ezt a nemzetközi okmányt saját szerepének megfelelően alkalmazzák az alkotmányossági vizsgálat során.”<sup>85</sup> Ugyanakkor ebben az időszakban az Egyezményre és a Bíróság joggyakorlatára történő hivatkozások „kiegészítő érvet” jelentettek „az Alkotmánybíróság véleménye mellett, és az európai egyezmény hasonló rendelkezésének idézése [kiemelhette] a magyar Alkotmány adott szabályának súlyát és fontosságát”.<sup>86</sup> Ez azonban már ekkor sem jelentette kizárólag azt, hogy a strasbourgi esetjog az alkotmányos érvekkel azonos szinten álló értelmezési támpontot képviselt, hiszen az Alkotmánybíróság több döntésében a nemzetközi kötelezettségekre tekintettel emelte a védelmi szintet.

Eljutott a folyamat következő lépcsőfokához, amelynek kulcskifejezése a „formálisan kötelező szerep”. Az Alkotmánybíróság 58/1995. (IX. 15.) AB határozatában<sup>87</sup> a következőképp foglalt állást: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: [...] alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a tárgyalás nyilvánosságának kérdésében az [...] 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 6. cikk 1. pontja figyelembevételével döntsön.”<sup>88</sup> Ezzel az Alkotmánybíróság – ha csak bizonyos jogok értelmezésénél is, de – formálisan kötelezővé tette az Egyezmény vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását a magyar jogban, és így azok az értelmezés során elsőbbséggel bírnak, még ha ezen tétel egyértelmű deklarálására nem is került sor.<sup>89</sup>

Az értelmezési elsőbbség elismerése tökéletesen megfelel(ne) az Európa Tanácson belüli, a szubszidiaritás erősítésére vonatkozó törekvéseknek és a nemzeti bíróságok fokozottabb szerepvállalását sürgető javaslatoknak<sup>90</sup>.

<sup>82</sup> 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 19. bekezdés., ABH 2013, 128.

<sup>83</sup> Polgári Eszter: i.m. 9.o.

<sup>84</sup> Például a 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.

<sup>85</sup> Sólyom László: i.m. 203.o.

<sup>86</sup> *Ibid.* 205.o.

<sup>87</sup> A határozat a büntetőeljárás törvénynek a nyilvánosság bírósági tárgyalóteremből való kizárására vonatkozó rendelkezéseit vizsgálta.

<sup>88</sup> 58/1995. (IX. 15.) AB határozat, rendelkező rész, ABH 1995, 289. Hivatkozva: Polgári Eszter: i.m. 9.o.

<sup>89</sup> Polgári Eszter: i.m. 9.o.

<sup>90</sup> Érdemes kiemelni a 2018-ban elfogadott, az emberi jogok hatékonyabb biztosításáról szóló Koppenhágai Nyilatkozatot. A nyilatkozat kiemelten foglalkozik a Bíróság ítéleteinek hatékony végrehajtásával, a Bíróság európai jogvédelmi rendszerben betöltött szerepének megváltozásával, illetve az erről folytatott nemzeti és európai párbeszéd szükségességének kérdésével. A dokumentum utal a bíróválasztás transzparenciájának követelményére és a szubszidiaritás elvére. (<http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/europai-unios-es-nemzetkozi-igazsagugyi-egyuttmukodesert-felelos-allamtitkarsag/hirek/koppenhagai-nyilatkozat-az-emberi-jogok-hatekonyabb-biztositasarol>, 2018. április 13., Utolsó letöltés: 2018. augusztus 21.).

Ennek explicit elismerésére tett kísérletet tekintem a harmadik lépcsőfoknak, amely az „utólagos mérce” megjelöléssel illelhető. Ennek keretében<sup>91</sup> 2011-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a posteriori, utólagos mérceként szolgálhatnak [...] azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is a részese, így különösen: [...] az Emberi Jogok Európai Egyezménye [...]”<sup>92</sup>. A *ius cogens* normák esetében a döntés azt sejteti, hogy azoknak az Alkotmánybíróság alkotmány feletti státuszt rendel, „amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.”<sup>93</sup>

Ebben a határozatban található a testület egyik legjelentősebb érvelése is, amely egyfajta ekvivalenciaszabályt fogalmaz meg: „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például [...] az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [...] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.”<sup>94</sup> Az egyik párhuzamos véleményt jegyző alkotmánybíró azzal érvelt, hogy az Alkotmánybíróság fenti tételével lényegében alárendelte a saját gyakorlatát a strasbourgi precedenseknek.<sup>95</sup>

Mindezek felül az Alkotmánybíróság azokra az esetekre is kidolgozott megoldást, amikor az Egyezmény alatt biztosított védelmi szint lefelé mozdul el: „az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetekben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembe vételével, és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön.”<sup>96</sup> Azóta ez az elvárás alkotmányi szinten rögzítésre került.<sup>97</sup> Emellett az Egyezmény 53. cikke is elsőbbséget ad a magasabb védelmet biztosító belső jogoknak: „Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyet bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese.”

A 6/2011. (VII. 13.) AB határozat tehát megteremtette az Egyezménynek a Bíróság által kifejtett tartalmával való alkalmazásának lehetőségét azokban az esetekben is, amikor nem vizsgál kifejezetten nemzetközi szerződésbe ütközést. Ebből következik, hogy az ekvivalenciaszabály az értelmezési elsőbbség kimondását jelentette a gyakorlatban.<sup>98</sup> Az Egyezményhez, illetve különösen az EJEB ítéleteihez való viszonyt érzékenyen érintette a vörös csillag viselését tiltó büntetőjogi szabály alkotmányosságának megítélése.<sup>99</sup> E körben a fejlődés negyedik mérföldkőjének meghatározó tényezője a Vajnai kontra Magyarország ügyben született elmarasztaló ítélet<sup>100</sup> volt. A testület elé kerülve lényegi kérdésként merült fel, hogy az ítélet felülírja-e a *res iudicata* elvét, hiszen korábbi határozatában az Alkotmánybíróság nem találta kifogásolhatónak az említett szabályt.<sup>101</sup> Végül az

<sup>91</sup> Az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítások felülvizsgálatához keresett mércét, bár végül nem talált.

<sup>92</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290. Hivatkozva: Polgári Eszter: i.m. 9.o.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 3. pont.

<sup>96</sup> *Ibid.*, V. 3.

<sup>97</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

<sup>98</sup> Polgári Eszter: i.m. 10.o.

<sup>99</sup> 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 128. Hivatkozva: *Ibid.*

<sup>100</sup> Vajnai kontra Magyarország (33629/06., 2008. július 8-i ítélet).

<sup>101</sup> 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61.

Alkotmánybíróság határozatában – megállapításai révén<sup>102</sup> – megfordította az ekvivalencia követelményét, amely azt eredményezte, hogy a Bíróság ítélete „olyan jogilag jelentős új körülményt és szempontot” jelentett, hogy az megnyitotta az ismételt vizsgálat lehetőségét.

Alkotmányjogi panasz – tehát nem nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelem – nyomán értékelte a testület a vagyonosodási vizsgálatral összefüggő eljárás alkotmányosságát.<sup>103</sup> Az Alkotmánybíróság kifejezetten felhívta a már kimunkált ekvivalenciaszabályt, és „áttekintette a Bíróságnak az indokolt bírósági döntéshez fűződő jog tekintetében kialakított gyakorlatát, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog meghatározásakor irányadónak tekint.”<sup>104</sup> A testület itt már jól érzékelhetően az alkotmányossági vizsgálat részévé tette a strasbourgi standardoknak való megfelelés értékelését, mely a fejlődésnek egy újabb szintjét tükrözi. Innentől kezdve pedig ugyanezt a logikát követte, például akkor is, amikor a kirendelt védőnek a terhelti kihallgatásról való értesítésével kapcsolatban állapított meg alkotmányos követelményt 2013-ban.<sup>105</sup> Az alkotmányjogi panaszra indult eljárásban az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó „minimális elvárások meghatározásakor figyelemmel volt a vállalt nemzetközi [...] elvárásokra, különösképpen a Bíróság által kimunkált gyakorlatra.”<sup>106</sup>

A 6/2011-es AB döntésében megfogalmazott tétellel tartalmilag azonos mércét alkalmazott a büntető-eljárásjogi törvény pártatlanságot garantálni hivatott rendelkezésével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása során.<sup>107</sup> Amellett, hogy elfogadta a nemzetközi jogvédelmi mechanizmus által biztosított védelmi szintet minimális mércéként, felhozta azon igazolást is, miszerint „Magyarország alávetette magát a strasbourgi székhellyel működő Emberi Jogok Európai Bírósága [...] joghatóságának.”<sup>108</sup> A döntés rögzíti, hogy a pártatlanság elve „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének és egyúttal az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll.” Ezzel gyakorlatilag is inkorporálta az Alkotmánybíróság az Egyezmény által kimunkált standardokat.

Az Egyezmény célja tehát 2011-re megvalósulni látszott hazánkban az Alkotmánybíróság tevékenysége során; onnantól már csak a részletek kidolgozására volt szükség.

Az ügyáthelyezésre vonatkozó szabályok alaptörvény-ellenességét és egyezményesértő voltát megállapító 36/2013. (XII. 5.) AB határozat tovább finomította a nemzetközi jogi kötelezettségek figyelembevételére vonatkozó kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság érveléséből<sup>109</sup> kiolvasható, hogy ekkor már a testület gondolkodásának és szemléletmódjának

---

<sup>102</sup> „Az EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltoztatását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményekben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az [Egyezményben] biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. Az Egyezmény, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához. A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszer is kialakíthat az emberi jogok védelmére.” 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 19. bekezdés, ABH 2013, 218.

<sup>103</sup> Polgári Eszter: i.m. 10.o.

<sup>104</sup> 7/2013. (III. 1.) AB határozat, 30. bekezdés, ABH 2013, 293.

<sup>105</sup> Polgári Eszter: i.m. 10.o.

<sup>106</sup> 8/2013. (III. 1.) AB határozat, 48. bekezdés, ABH 2013, 312.

<sup>107</sup> 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 771.

<sup>108</sup> 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 771, [27] bekezdés.

<sup>109</sup> „Abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság

szerves részét képezte az Egyezmény figyelembevétele, illetve az annak való megfelelés, ezáltal a törekvés a hazai jog és a nemzetközi jog konfliktusmentes együttélése megteremtésére. Fontos hozzátenni, hogy a testület itt már hivatalból vizsgálta a nemzetközi szerződésbe ütközést, s egyszerre állapította meg az alaptörvény-ellenességet és az Egyezmény megsértését.

2014-ben sajátos helyzettel szembesült az Alkotmánybíróság a 98%-os adót kifogásoló kérelmek elbírálásakor.<sup>110</sup> Ekkorra ugyanis – bírói kezdeményezésre – a törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára került sor. Ugyanakkor az elbírálást megelőzően az EJEB már több ítéletben<sup>111</sup> leszögezte, hogy a 98%-os adó sérti az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkében garantált tulajdonhoz való jogot. A testület 6/2014. (II. 26.) AB határozatában foglalt indokolás alapján egyértelműen elsőbbséget engedett a nemzetközi jogi kötelezettségeknek, s megerősítette, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek megszegése önmagában elsődleges alkotmányellenességet eredményez, hiszen „nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes.”<sup>112</sup> Ugyanezt az érvelést követi a 23/2015. (VII.7.) AB határozat, amely az egyháztörvény és a kapcsolódó kormányrendelet<sup>113</sup> egyes rendelkezéseit találta nemzetközi szerződésbe, pontosabban az Egyezménybe ütközőnek.

Végül, de nem utolsó sorban említést szeretnék tenni azokról a bírói indítványokról, illetve az azok alapján indult ügyekben hozott ítéletekről, amelyek a börtöncellák méretét meghatározó 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet<sup>114</sup> vonatkozó szabályát tartották nemzetközi szerződésbe és Alaptörvénybe ütközőnek. Mivel az Alaptörvény és az Egyezmény szövege teljes mértékben megegyezik, az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés vizsgálata során „hangsúlyozottan irányadónak [tekintette] az EJEB Egyezmény 3. cikkét értelmező joggyakorlatát”, s megerősítette, hogy az Alaptörvény Q) cikke kizárja annak a lehetőségét, hogy az EJEB által egyezményesértőnek tekintett<sup>115</sup> megoldást az Egyezménnyel összhangban állónak ítéljen.<sup>116</sup>

Ezeket túl az utóbbi években kiemelt figyelmet kaptak az EJEB börtönszűfoltással kapcsolatos ítéletei, melyekben a túlszűfoltást és az elégtelen életkörülményeket (Egyezmény 3. Cikk – Kínzás tilalma), valamint az ezzel kapcsolatban rendelkezésre álló hatékony hazai jogorvoslat kérdéseit vizsgálja. Alaptételként leszögezhető, hogy a zárkamérettel kapcsolatos ügyekben a Bíróság az utóbbi időben 4 négyzetméternél kisebb alapterületen elhelyezett fogvatartottak tekintetében mérlegelés nélkül, objektív alapon állapította meg az egyezményesértést. Az első tárgykörben hozott ítélet a Szél kontra Magyarország ügyben<sup>117</sup> született. A Bíróság megállapította az Egyezmény megsértését, ugyanakkor érdemi előrelépést nem sikerült elérni az ügyben. A magyar hatóságok elismerték a magyar büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltása és az ebből származó elégtelen élet- és higiéniai körülmények problémájának súlyosságát, ugyanakkor a konkrét panasz nem vezetett

---

előtt.” 36/2013. (XII. 5.) AB határozat 28. bekezdés, ABH 2013, 1045.

<sup>110</sup> Polgári Eszter: i.m. 11.o.

<sup>111</sup> R. Sz. kontra Magyarország (41838/11., 2013. július 2-i ítélet), N. K. M. kontra Magyarország (66529/11., 2013. május 14-i ítélet), Gáll kontra Magyarország (49570/11., 2013. június 25-i ítélet). Hivatkozva: Polgári Eszter: i.m.

<sup>112</sup> 6/2014. (II. 26.) AB határozat, 24. bekezdés., ABH 2014, 124.

<sup>113</sup> 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról, és 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól.

<sup>114</sup> Hatályon kívül helyezte a 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 209. § (1) bekezdés.

<sup>115</sup> Például Szél kontra Magyarország (30221/06., 2011. június 7-i ítélet). Hivatkozva: Polgári Eszter: i.m. 17.o.

<sup>116</sup> 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, 50. bekezdés., ABH 2014, 916.

<sup>117</sup> Szél kontra Magyarország (30221/06., 2011. június 7-i ítélet).

eredményre. Ezt követően indult el a börtönzsúfoltsággal kapcsolatos magyar ügyek sorozata<sup>118</sup>.

A Varga és társai ügyben hozott vezető ítélet<sup>119</sup> egy lavinaszerű folyamatot indított el a marasztaló ítéletek tekintetében. A tömegesen, nagy összegben kiszabott kártérítésekkel a Bíróság feltehetőleg ösztönözni kívánja a magyar kormányt a hatékony hazai jogorvoslat mielőbbi bevezetésére.<sup>120</sup> Ennek fényében tehát érdemes lenne már a hazai eljárás során elejét venni az esetleges EJEB által hozott elmarasztaló ítéleteknek. Ez megvalósítható lenne akár úgy, hogy már a bíróképzés folyamatának részévé teszik ezt a tudatosságot, illetve a különböző jogorvoslati szintek olyan jogalkalmazásra való „nevelése”, ösztönzése lenne célszerű, amely révén minden jogalkalmazó az Egyezmény szellemében hozná meg ítéleteit.

Igen pozitív és bizakodásra okot adó AB határozatokkal szeretném zárni a tendencia felépítését. A 13/2014. (IV. 18.) AB határozat – annak ellenére, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközésre vonatkozó indítványozói képesség hiánya állt fenn – az Alaptörvény megsértését állapította meg, s egyértelműen az alkotmányos mérce részévé<sup>121</sup>, a 8/2017. (IV. 18.) AB határozat<sup>122</sup> pedig „minimális mércévé”<sup>123</sup> tette a strasbourgi joggyakorlatot. Utóbbival kapcsolatban elmondható, hogy a testület a *ne bis in idem* büntetőjogi alapelv kapcsán idézi hosszan az EJEB-et. Végül, de nem utolsó sorban a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat többek között az Alaptörvény Q) cikkét értelmezve deklarálja, hogy Magyarország nemzetközi együttműködési kötelezettsége „alkotmányos szabály”, továbbá hogy a magyar jog és a nemzetközi jog összhangjának megteremtése „alkotmányos parancs”.

Láthatjuk tehát, hogy a nemzetközi eredetű normák (így különösen a nemzetközi szerződések) érvényesülésében az Alkotmánybíróságnak kiemelt szerepe van. Ugyanis a fentiek alapján megállapítható, hogy a nemzetközi jog forrásai nem képesek kifejteni hatásukat minden körülmények között, ugyanakkor közvetetten az Alkotmánybíróság ebben teljesskörű segítséget nyújthat, s végigkövetve annak működési gyakorlatát elmondható, hogy a testület ennek eleget is tesz.

---

<sup>118</sup> Kovács István Gábor kontra Magyarország (15707/10., 2012. január 7-i ítélet), Hagyó kontra Magyarország (62627/10., 2013. április 23-i ítélet), Fehér kontra Magyarország (69095/10., 2013. július 2-i ítélet), Zsák kontra Magyarország (71474/11., 2013. november 19-i egyezséget jóváhagyó határozat). Hivatkozása: [http://epa.oszk.hu/02700/02705/00105/pdf/EPA02705\\_bortonugyi\\_szemle\\_2016\\_1\\_043-056.pdf](http://epa.oszk.hu/02700/02705/00105/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2016_1_043-056.pdf) 45-46.o.

<sup>119</sup> A Bíróság 2015. március 10-én hozta meg vezető ítéletét a Varga és mások kontra Magyarország ügyben a börtön-túlsúfoltságot kifogásoló panaszok tekintetében. A Bíróság a kérelmezők által leírt börtönkörülményeket összességükben értékelte és megállapította, hogy azok a kérelmezők megalázó bánásmódját eredményezték, így kellően súlyosnak tekinthetőek a 3. cikk megsértéséhez. A Bíróság ezen túlmenően az Egyezmény 13. cikkét érintően sérelmezte, hogy az érintettek számára nem áll rendelkezésre hatékony hazai jogorvoslat panaszaik orvoslására.

<sup>120</sup> Hivatkozása: [http://epa.oszk.hu/02700/02705/00105/pdf/EPA02705\\_bortonugyi\\_szemle\\_2016\\_1\\_043-056.pdf](http://epa.oszk.hu/02700/02705/00105/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2016_1_043-056.pdf) 55.o.

<sup>121</sup> „Mindezen szempontok alapján határozza meg azt a mércét, amely ahhoz szükséges, hogy egy-egy közügyek vitatását érintő nyilvános közlés büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvény IX. cikkében és emellett az Egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel. (13/2014. (IV. 18.) AB határozat, [38] bekezdés, ABH 2014, 286).

<sup>122</sup> 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, [28] bekezdés, ABH 2017, 452.

<sup>123</sup> „Tekintettel az Alkotmánybíróság következetes, arra vonatkozó gyakorlatára, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet.”



#### IV.2. Az Egyezmény érvényre juttatásának eljárásjogi lehetőségei<sup>124</sup>

Ahogy az korábban ismertetésre került, a magyar jogrendszer nyitott és befogadó hozzáállást képvisel a nemzetközi szerződésekkel szemben, és ez alól természetesen az Egyezmény sem kivétel. Az egyedi ügyekben azonban az érintett személyek nehézségekbe ütközhetnek az Egyezmény érvényesítésekor, ha az valamely belső jogszabállyal konfliktusban áll.<sup>125</sup>

A magyar jogszabályok és a nemzetközi szerződések, így az Egyezmény összhangját az Alkotmánybíróság jogosult vizsgálni. Ez a lehetőség azonban nem áll közvetlenül az Egyezmény alapján jogvédelmet kereső egyének rendelkezésére. Az Abtv. csak arra biztosít lehetőséget, hogy az egyének ennek a vizsgálatának az indítványozását kérjék a rendes bíróságoktól. Ez arra enged következtetni, hogy az Egyezmény érvényesítésének egyetlen módja, hogy a rendes bíróságoknak lehetőségük van indítványozni: az Alkotmánybíróság folytasson le konkrét, egyedi normakontroll-vizsgálatot<sup>126</sup> az Egyezményt látszólag sértő valamely jogszabály esetében. Ugyanakkor ez az út sem ennyire egyszerű. Ahogy Blutman László is kifejti, a konkrét egyedi normakontroll két alapproblémát is felvet. Az egyik, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdésének<sup>127</sup> és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban külön bírói hatáskört előíró Abtv. 32. § (2) bekezdésének<sup>128</sup> viszonya nem világos. Rávilágít arra, hogy „mivel a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály másodfokú alkotmányellenességben szenved, így egy ilyen helyzetben az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezhető az Abtv. 25. §-a alapján is. (A nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba és a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozataiba ütköző belső jogszabály vizsgálata láthatóan csak az Abtv. 25. §-a alapján kezdeményezhető a bíró által). Ugyanakkor az Abtv. 32. § (2) bekezdése nem kívánja meg, hogy a bíró észlelje egy nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály alkotmányellenességét, pusztán azt, hogy az nemzetközi szerződésbe ütközik. A szövegből nem világos, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdésében biztosított bírói hatáskör alapján induló eljárás önálló eljárás-e (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata), vagy csak az Abtv. 25. §-a szerinti egyedi normakontroll eljárás sajátos formája. Némileg kérdéses lehet ugyanis az egyedi normakontroll során megállapított alkotmányellenesség, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezménye. Az Abtv. 25. § szerinti eljárásban az alkotmányellenes belső jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisítheti. A nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabályt az Alkotmánybíróság akkor semmisítheti meg, ha alacsonyabb jogforrási rangú, mint a szerződés beiktató szabálya. Amennyiben a bíró által kezdeményezett nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló eljárás csak az egyedi normakontroll kiemelt formája, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály megsemmisíthető jogforrási rangra tekintet nélkül, az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján. Amennyiben nem csak kiemelt, hanem olyan formája, melyre speciális szabályok vonatkoznak, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző

<sup>124</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 260.o.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> „A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.” Abtv. 32. § (2) bekezdés 2. mondat.

<sup>127</sup> Abtv. 25. § (1) bekezdés: „Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.”

<sup>128</sup> Abtv. 32. § (2) bekezdés: „Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.”

belső jogszabály megsemmisítése korlátozott, az Abtv. 42. §-a szerint. Ez utóbbi esetben, viszont eltérő szabályok vonatkoznak azon belső jogszabályokra, melyek nemzetközi szerződésbe ütköznek, és azon belső jogszabályokra, melyek a nemzetközi jog más típusaiba, azaz a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba vagy a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozataiba ütköznek.”<sup>129</sup>

A másik probléma, amelyre Blutman László felhívja a figyelmet a bírói kezdeményezésre induló egyedi alkotmánykontroll eljárásnál, az egyik eljárási feltétel teljesülésének kérdése. Részletesen ismerteti, hogy „az Abtv. 25. §-a szerint akkor indítható eljárás, ha a bírónak az előtte folyamatban levő ügy elbírálásánál *olyan jogszabályt kell alkalmazni*” amelynek alkotmányellenességét (alaptörvény-ellenességét) észleli. Ebből a szempontból hasonlóan rendelkezik az Abtv. 32. § (2) bekezdése, mely szerint az előtte folyamatban levő ügy elbírálásánál *olyan jogszabályt kell alkalmazni*”, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. A kérdés az, hogy a bírónak egyébként kellene-e alkalmaznia egy olyan jogszabályt, mely alkotmányellenes, (vagy nemzetközi szerződésbe ütközik). A kérdés mögött az áll, hogy a bíró valamilyen kollíziós szabályt alkalmazva saját maga feloldhat-e egy normakonfliktust a belső jogszabály és nemzetközi szerződés között. Ugyanis, ha saját maga feloldhatja a normakonfliktust, akkor nem "kell" az alkotmányellenes jogszabályt alkalmaznia, tehát az eljárás megindításának feltételei nem teljesülnek. Kollíziós szabályként kézenfekvő lenne a *lex superior* elve, s úgy tűnik, hogy alkotmányalatti normák ütközésénél a bírósági gyakorlat hajlandó azt alkalmazni. Ezt inkább jogértelmezési kérdésnek (és nem alkotmányossági kérdésnek) fogja fel, alkotmányossági összefüggésekben fel sem veti a kérdést, és ténylegesen mellőzi az alacsonyabb rendű norma alkalmazását. Ezt nem feltétlenül kifejezetten teszi meg, hanem egyszerűen a magasabb szintű norma alapján ítéli meg az ügyet. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) elvi szinten kifejezetten elismerte<sup>130</sup> a *lex superior* elvének alkalmazhatóságát az esetleges normakonfliktusok feloldásának céljából, míg a bírósági gyakorlatban az elv tényleges alkalmazása is megfigyelhető különböző jogforrási rangú belső jogszabályok közötti normakonfliktusok feloldására<sup>131</sup> „<sup>132</sup>

Leszögezhető, hogy a nemzetközi és a magyar jog közötti összhang biztosítása nemcsak a jogalkotás feladata, hanem valamennyi állami szervnek a kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell.<sup>133</sup> A rendes bíróságok egyik legjelentősebb kötelezettsége tehát, hogy a releváns magyar jogszabályokat az Egyezményvel konform módon alkalmazzák és értelmezzék (harmonikus értelmezés)<sup>134</sup>, továbbá hogy „a magyar jogrendszer részévé vált nemzetközi eredetű normáknak a nemzetközi jogban elfogadott, élő értelmet tulajdonítsanak”<sup>135</sup>. Molnár Tamás rávilágít arra, hogy „az olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek nemzetközi jogalkalmazásnak is a tárgyai, kívánatos a vonatkozó nemzetközi bírói fórum(ok) joggyakorlatával összhangban értelmezni (evolutív értelmezés). Az EJEB elmarasztalhatja Magyarországot annak következtében, ha a magyar bíróságok a strasbourgi ítéletekkel ellentétes döntéseket hoznak.”<sup>136</sup> Jelen kötelezettséget az Nksztv. 13. § (1)

<sup>129</sup> Blutman László (2013): i.m. 27-30.o.

<sup>130</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.202/2011/6. Hivatkozva: Blutman László (2013): i.m. 30.o.

<sup>131</sup> Lásd bővebben: Blutman László (2013): i.m. 30.o.

<sup>132</sup> Blutman László (2013): i.m. 27-30.o.

<sup>133</sup> 6/2014. (II.26.) AB határozat, Indokolás [39] bekezdés. Hivatkozva: Molnár Tamás (2018): i.m. [89] bekezdés.

<sup>134</sup> Ez az ún. harmonikus értelmezés az Alkotmánybíróság részéről több alkalommal is megfogalmazott követelmény, például 53/1993. (X.13.) AB határozat, ABH 1993, 323., 327.; 4/1997. (I.22.) AB határozat, ABH 1997, 41,51. Hivatkozva: Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 265.o.

<sup>135</sup> Molnár Tamás (2018): i.m. [90] bekezdés.

<sup>136</sup> Blutman László: „A nemzetközi jog hatása a magyar bírósági joggyakorlatban” in Tóth Károly (szerk.): In memoriam Nagy Károly (1932-2001), Szeged, SZTE ÁJK, 2002, 41-52; Csupány Péter: „Gondolatok a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról” *Állam- és Jogtudomány* 2005, 245..

bekezdése kifejezetten tartalmazza, mikor előírja, hogy a nemzetközi szerződés értelmezése során az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv döntéseit is figyelembe kell venni.<sup>137</sup> Emellett az Nksztv. 13.§ (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy amennyiben a nemzetközi szerződés értelmezése, illetve alkalmazása kapcsán felmerült vita során felkért harmadik fél döntést hoz, az a törvény értelmében kötelező és végrehajtható lesz.<sup>138</sup> Amennyiben azonban a harmonikus értelmezés az alkalmazandó magyar jogszabály szövege miatt nem lehetséges, úgy a bíróságok kezdeményezhetik, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a kérdéses magyar jogszabályt a vonatkozó nemzetközi szerződések, így különösen az Egyezmény vonatkozásában.

Molnár Tamás rámutat arra is, hogy „további segítséget nyújthat, ha a rendesbíróságok akár a Kormányhoz, kiváltképpen a külügyminiszterhez fordulhatnak állásfoglalásért valamely nemzetközi jogi norma tartalmának megvilágítása céljából vagy egyes nemzetközi jogilag releváns tények megállapítása végett.”<sup>139</sup>

A másik, hasonlóan elsődleges fontosságú feladat, magának az Egyezménynek a jogalkalmazó általi közvetlen figyelembevétele és érvényre juttatása, mely kötelezettség egyenesen levezethető az Egyezmény 13. cikkében<sup>140</sup> kodifikált hatékony jogorvoslathoz való jogból, miszerint amennyiben az Egyezményben foglalt jogok bármelyikét hivatalos minőségben eljáró személy sérti meg, úgy a sértettnek automatikusan jogosultsága nyílik a hazai jogorvoslatra.

Sonnevend Pál és Vittay Melinda szavaival élve (és azokkal teljesen egyetértve) „ironikus módon” ez a lehetőség választása teljes mértékben az eljáró bíró belátásának függvénye. Amennyiben a bíró úgy dönt, hogy nem kezdeményez konkrét egyedi normakontrollt, az eljárásban részt vevő felek nem pótolhatják ezt például alkotmányjogi panasz formájában. Ennek oka, hogy az alkotmányjogi panaszok tárgyköre tisztán az alkotmányjogra korlátozódik, és a különféle alkotmányjogi panaszok egyike sem terjedhet ki magyar jogszabály és valamely nemzetközi szerződés összhangjára. Annak vizsgálatát, hogy adott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik-e, az Abtv. 32.§ (2) bekezdése alapján konkrét esetben csak bírók, míg általánosságban véve az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A felsorolásban az egyének nem szerepelnek, akik tehát alkotmányjogi panaszt nem alapíthatnak nemzetközi szerződésre, és így az Egyezményre sem. Továbbá bár az Alkotmánybíróság hivatalból is vizsgálhatja a hazai jogszabályok és a nemzetközi szerződések esetleges konfliktusát, erre nincsen kifejezett kötelezettsége. Végeredményben az egyén ügye vagy a bíró kegyének, vagy az Alkotmánybíróságnak a függvénye, és saját maga nem kezdeményezhet vizsgálatot az Egyezmény alapján.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Nksztv. 13. § (1) bekezdés.

<sup>138</sup> Nksztv. 13. § (4) bekezdés.

<sup>139</sup> Ezt szorgalmazta a Nemzetközi Jogi Intézet (*Institut de Droit International*) is 1993. évi milánói ajánlásaiban, hozzátéve, hogy egy ilyen semmi esetre sem kötheti a bíróságot. *L'activité du juge interne et les relations internationales de l'Etat* (Neuvième Commission, Rapporteur: M. Benedetto CONFORTI. Institut de Droit International, Session de Milan, 1993), 1. cikk (2) bekezdés, 7. cikk. Hivatkozva: Molnár Tamás: i.m. [90] bekezdés.

<sup>140</sup> EJEE 13. Cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog: „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

<sup>141</sup> Sonnevend Pál – Vittay Melinda: i.m. 265.o.

### IV.3. Elvárások és jövő

Láthattuk, hogy az Egyezmény célja inkább a kormányközi együttműködés megvalósítása, mint a politikai koordináció. A tagállamok hangsúlyos szerepvállalása kiemelten fontos az Egyezmény tartalommal való megtöltésében, mely Magyarország esetén sincs másképp. Az Európa Tanács felől egyre nagyobb nyomás nehezedik a tagállami bíróságokra annak érdekében, hogy az Egyezmény sérelmét felvető jogviták növekvő részét a tagállamokon belül kezeljék, és ezáltal tehermentesítsék az Emberi Jogok Európai Bíróságát. Ennek egyszerű oka van. A Bíróság nem a tagállami jogrendszerekben létező és működő szuverén: az esetjog csak akkor befolyásolhatja a belső jogot és gyakorlatot, ha annak érvényesítésében a nemzeti hatóságok is – így különösen a tagállami bíróságok – aktív szerepet vállalnak. Az EJEB részéről megfogalmazott efféle elvárások indoka logikus. A magyarországi jogsértések hazai rendesbíróságok előtt és által jóval hatékonyabb jogorvoslatot képesek biztosítani közvetlenebb jelenlétük és érintettségük révén. Ezen túlmenően az EJEB is csak úgy képes hatékony jogorvoslatot biztosítani, ha viszonylag alacsony mennyiségű – és nem olyan, amely adott esetben hazai szinten könnyebben és ésszerűbben orvosolható - jogsérelem kerül elé. Ennek tehát előfeltétele, hogy a tagállamok teljes körűen biztosítsák a minél hatékonyabb jogorvoslatot. Ezt azért is szükségszerű szem előtt tartani, hogy hazánk képes legyen minél szélesebb körben elkerülni az Egyezmény 1. és 13. cikkének megsértését, ezzel marasztaló ítélet meghozatalára okot adva.

Mint a nemzetközi közösség részének, Magyarországnak is érdeke az Egyezménynek megfelelő magatartás tanúsítása, amit az Alaptörvényben foglalt jogállamiság és *pacta sunt servanda* elve is megkövetel.

Mindezek alapján indokolt volna már a bíróképzés során megerősíteni az Egyezmény helyét és jelentőségét annak érdekében, hogy az mind központi, mind helyi szinten ténylegesen alkalmazásra kerüljön. A Magyar Igazságügyi Akadémia 2018-as képzési programjára<sup>142</sup> tekintettel elmondható, hogy sem a 'Kötelező alapképzések', sem az 'Országos hálózatok és stratégiai programok' között nem található olyan kifejezett kurzus, amely során ténylegesen megnyílna a lehetőség arra, hogy az Egyezmény alkalmazása nemhogy bekerüljön, de szerves részévé váljon a jövő bírái jogalkalmazói gondolkodásának. Ugyanakkor találunk biztató jeleket is a bíróvá válás folyamatában, hiszen a kötelező jogi szakvizsga két részében is („Alkotmányjog és közigazgatási jog”<sup>143</sup> és „Az Európai Unió joga”<sup>144</sup>) tananyag az Egyezmény, még ha csak az uniós joggal történő összehasonlítás szintjén is.

### V. Véggöveketések

A legfontosabb tényező annak kapcsán, hogy Magyarországnak, illetve az államnak betudható magatartást tanúsító hazai jogalkotó és jogalkalmazó szerveknek szükségszerű kötelezettsége, hogy vegyék figyelembe az EJEB joggyakorlatát az, hogy sok esetben számszerűsíthető és az egyének életére közvetlenül kiható következményei is vannak a strasbourgi standardok figyelmen kívül hagyásának. Ezek az ítéletek nem elhanyagolható

<sup>142</sup> Az Országos Bírósági Hivatal Magyar Igazságügyi Akadémia 2018. évi központi képzési programja [http://mia.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachment/kepzesi\\_program\\_2018.pdf](http://mia.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/kepzesi_program_2018.pdf) Utolsó letöltés: 2018.08.23.

<sup>143</sup> A „7. A lelkiismereti- és vallásszabadság” ponton belül található követelmény a 23/2015. (VII. 7.) AB határozat [24]-[40], mint az Ehtv. és az Emberi Jogok Európai Egyezményének viszonya.

<sup>144</sup> „22. Alapjogvédelem az Európai Unióban; az Európai Unió Alapjogi Chartája; az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Európai Unió alapjogvédelmének kapcsolódási pontjai.” [http://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/download/6/12/42000/C2\\_Eu\\_t%C3%A9telsor\\_201807.pdf](http://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/download/6/12/42000/C2_Eu_t%C3%A9telsor_201807.pdf) Utolsó letöltés: 2018.08.23.

ügyekben születnek, nem elhanyagolható problémákat vizsgálnak és oldanak meg. Alapvető alkotmányos értékeket, felfogásokat, elveket és eszméket deklarálnak, így azok nem relatív, hanem abszolút érvényűek. Ez a megfogalmazásban annyit jelent, hogy akkor is figyelembe kell ezeket venni, ha Magyarország nem közvetlenül érintett fél, hiszen az eszmeiség igenis precedensjelleggel bír órá nézve is. Ez csupán abból az egyszerű tényből fakad, hogy a nemzetközi közösség tagja, illetve az Egyezmény szerződő fele, és azt magára nézve kötelezőnek elismerte. Ebből kifolyólag az Egyezmény nem értelmezhető kizárólag jogpozitivistá szemléletmóddal, azt igenis természetjogi felfogással kell megközelíteni. Azaz nemcsak az egyes rendelkezéseket kell irányadónak és alkalmazandónak tekinteni, hanem az azokat kitöltő tartalmat is, amit szükségképpen az egyes ítéletek testesítenek meg és bontanak ki. Így nagyon könnyen megtörténhet, hogy Magyarország éppen nem lesz érintett egy adott ügyben, s ezzel szigorúan véve az írott jog által nem lesz kötelezettje a döntésnek, ugyanakkor észre kell venni, hogy az ítéletek kiemelkedő fontossága megköveteli, hogy minden közösségbeli állam vegye azt figyelembe. Ezt nevezzük a „nemzetek feletti alkotmányosságnak”, amelyről megállapítható, hogy szükséges, arányos és igenis legitim korlátja az állami szuverenitásnak.

A jövőben tehát nélkülözhetetlen lenne kiépíteni egyfelől egy olyan tudatos és következetes igazságügyi képzési rendszert, amely során minden (jövőbeli) jogalkalmazó felkészítésre kerülne az Egyezmény közvetlen alkalmazása kötelezettségével kapcsolatban, másfelől egy olyan igazságszolgáltatási rendszert, amelynek keretében nem lenne kérdés, hogy a jogalkotók, illetve a jogalkalmazók nemcsak elméletben, de a gyakorlatban is figyelembe veszik a strasbourgi bíróság joggyakorlatát.

## Az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezete

A strasbourgi emberjogi és a luxemburgi uniós főbíróság elemzése után<sup>2</sup> az uniós jurisztokrácia egészének elemzését célszerűnek láttam bevonni a kutatásba. A mostani tanulmány első részében az EU intézményi rendszerét és ebben a Bizottság és az Európai Bíróság tandemszerű együttműködését helyezem a középpontba, kitérve a 2019 májusi EP-választás ezt esetlegesen érintő kihatásaira. A következő részben a tágran vett európai jurisztokrácia NGO-bázisát és az e mögötti jórészt amerikai alapítványokat elemzem. Ezután az uniós narratívát a föderalizmus felé hajlító európa-tanulmányi és európai jogi akadémiai közösség uniós hivatalnokok általi létrehozását veszem szemügyre, melyet a legutóbbi időkben megnyílt közösségi/uniós archivumok, dokumentumok elemzései tettek lehetővé. Végül az utolsó részben az Unió hatalmi rendszerének legitimitációjára és a tagállamok feletti dominálásának igazolására létrehozott elméleteket veszem a vizsgálódás középpontjába.

### *I. Az intézményi rendszer*

A nyilvánosság előtt az Unió leghatalmasabb testületének a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács tűnik, folyamatos döntés-meghatározóként pedig a Bizottság, élén annak elnökével. Az Európai Parlament, mint nem igazi törvényhozó testület - és képviselői megválasztásánál az alacsony választói részvétel miatt - még a nyilvánosság előtt is csak mint pusztán hangoskodó politizáló fórum jelenik meg. Ezekhez képest az Európai Bíróság a nyilvánosság mögött tevékenykedve egyes döntéseivel csak az uniós tagállamok politikai nyilvánosságának töredékét éri el, és a politikával foglalkozó szakújságírók, publicisták és társadalomtudósok is csak alkalmanként figyelnek rá.<sup>3</sup> Néhány tanulmány és könyv azonban már évek óta kimutatta közelebbi elemzéssel, hogy az Európai Unió - és elődje, az Európai Közösség - olyan belső hatalmi szerkezetet épített fel, amely még formális szabályozás szintjén is korlátozhatatlan hatalmat összpontosított az Unió főbíróságánál. A Bíróság döntéseivel szemben nincs jogorvoslat és változtatási lehetőség, és mivel e döntések végzik el az uniós alapszerződések mindenkire kötelező értelmezését is, így ellentétbe kerülés esetén, amíg ezeket nem tudják megváltoztatni a tagállamok az őket az uniós döntési mechanizmusban megjelenítő kormányközi testületeken keresztül (Európai Tanács, Miniszteri Tanács - mai nevén már: az Európai Unió Tanácsa, vagy röviden: Tanács - és részben a tagállami képviselői kontingensekből felépülő Európai Parlament), addig minden ellensúly nélkül a teljes Unió felett állnak az uniós bírák. Az uniós alapszerződések megváltoztatásához azonban egyhangúság kell, és ez szinte kizárt a napi politikai folyamatokban, illetve csak

<sup>1</sup> Alkotmánybíró, egyetemi tanár, ELTE ÁJK, az MTA Doktora, e-mail: pokolb@ajk.elte.hu

<sup>2</sup> Lásd a JESZ legutóbbi számaiban az erre vonatkozó elemzéseimet: Pokol Béla: Az EJEK bírák függetlenségének problémái. JESZ 2018/2. sz.; illetve Pokol Béla: Az Európai Unió Bíróságának döntéshozatala. JESZ, 2018/3. sz.

<sup>3</sup> Jelezni kell, hogy az Európai Unió Bírósága az utóbbi évtizedekben belülről már három bíróságból áll, de ezek közül a Közzolgálati Törvényszék csak az uniós alkalmazottak vitás ügyeiben jár el, és így az uniós hatalmi szerkezetben nem játszik szerepet; az 1989-ben főleg a nagytömegű versenyjogi ügyekre létrehozott Elsőfokú Bíróság - ma Törvényszék - szintén csak alárendelt e hatalmi szerkezetben, mert egyrészt fellebbezni lehet a döntései ellen a Bírósághoz - így önálló jogértelmezési hatalma csak korlátozott -, másrészt az alapszerződés-értelmezésekben nem engedi szóhoz jutni a felettes Bíróság. (Lásd Blutman 2014. 73-66. p.) Így a következőkben csak az uniós főbíróságra (Bíróság) vonatkozik majd az elemzés.

évtizedes előkészítések után az ügyes kompromisszumok sorozatával érhető ez el. Ennek révén ez a hatalmi szerkezet spontán módon a már amúgy is széles hatáskörén túli hatalmi szerepbe tolta fel az Európai Bíróságot, és ez még a leghatalmasabb alkotmánybírósághoz képest is erősebben szorította háttérbe a demokratikus szerveződést az Unióban. E korlátozhatatlan szerep betetőzője, hogy – mint már láttuk - az Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 281. cikkének értelmében az Európai Unió Bíróságára vonatkozó szabályokat csak magának a Bíróságnak a kérelmére, vagy e szerv beleegyezésével lehet módosítani. Így míg azért a legjurisztokratikusabb hatalmi szerkezetet felépítő állami alkotmány esetében is módosíthatók a szabályai az állam alkotmánybíróságának az akarata ellenére, addig az Unió esetében ez kizárt. Ez indokolja, hogy a már sok államban végbement jurisztokrácia felé eltolódáshoz képest *super jurisztokráciának* nevezzük az Unió hatalmi szerkezetét és benne az uniós főbíróság hatalmi szerepét.<sup>4</sup>

A következőkben az Unió formális intézményi szerkezetének rövid vázolata után ez a bírósági csúcshatalmi szerep és az ezt létrehozó folyamatok egyes aspektusai kerülnek elemzésre. A tanulmány záró részében pedig az utóbbi években erősödő euroszeptikus politikai erők 2019-es európa-parlamenti választásokon történő esetleges átörésének hatásait próbáljuk prognosztizálni ebben a hatalmi szerkezetben.

### *1.1. Az Európai Unió intézményi rendszere*

#### *(Általános jellemzés)*

Az EU döntési mechanizmusainak megértéséhez szem előtt kell tartani, hogy kezdetben szuverén tagállamokat összefogó nemzetközi szervezetként működött, és állandó küzdelmekben a föderatív Európa hívei és velük szemben a nemzeti szuverenitás védelmezői között alakult ki mai alakja. Az uniós döntési mechanizmus öt szervezeten nyugszik: az Európai Bizottságon, az Európai Parlamenten, az Európai Unió Tanácsán (Tanács), az Európai Bíróságon és az Európai Központi Bankon. Ezek közül a Bizottság és az Európai Parlament (EP) a tagállamok feletti önálló uniós politikai akaratképzés fórumait jelentik, míg a Tanács a tagállami kormányok minisztereit összefogó testületként a tagállami álláspontok kompromisszumainak fóruma. Elvileg ugyan az Európai Bíróság csak jogalkalmazó szerv, így politikai döntési fórumként nem jöhetne számba, de az elmúlt hatvan évben játszott szerepe alapján döntően a tagállamok feletti uniós körök támogatójaként és ennek bővítőjeként lehet minősíteni. Az Európai Központi Bank az Unió közös valutája, az euró értékállóságának őrzője, és bár ebben fontos szerepe van az uniós szervek között, de a politikai küzdelmekben az uniós döntési mechanizmusában nem vesz részt, így most figyelmen kívül hagyjuk az elemzésekben.

Fejlődésükben tekintve a Bizottságot, a Tanácsot és az EP-t, egymáshoz való viszonyukban kell ezeket szemügyre venni, ahhoz, hogy megérthessük működésüket és váltoásaik ösztönzőit. Kezdetben, az 1957-es Római Szerződés alapján az Európai Gazdasági Közösségben a tagállami akaratokat közvetítő Tanács és a közösség egészének funkcióit szem előtt tartó Bizottság kettőse adta a döntési mechanizmust, és az EP még teljes mértékben kívül maradt ezen, konzultatív szerepre korlátozva. Ekkori nevét - Parlamenti Közgyűlés - maguk a képviselők változtatták öntudatosan Európai Parlamentre már az 1960-as évek elején, noha hivatalosan még hosszú ideig nem szerepelt ezen a néven a közösség dokumentumaiban (lásd Horváth 2000:54). Az igazi döntési testületeket a Bizottság és a Tanács jelentette abban a funkciómegoszlásban, hogy a Bizottságnak kizárólagos joga volt - és van ma is - a döntési javaslatok előterjesztésére, míg a döntéseket magukat a Tanács

<sup>4</sup> Lásd ennek korábbi elemzéséhez Alec Sweet Stone tanulmányát: "The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance". Yale Law School, Faculty Scholarship Series. 2010. Paper 70. 53 p.

hozza meg. Ebben a felállásban a tényleges hatalmi súlyt a két szerv között az szabta meg, hogy a Tanácsban az első évtizedekben az egyhangú döntés elve alapján születtek meg a határozatok, és ez bármely tagállam számára vétőjogot jelentett. Az alapszerződés szerint ugyan ennek 1966-tól meg kellett volna szünnie, és többségi döntésre kellett volna áttérni, de Franciaország tiltakozására - amelynek képviselői ki is vonultak egy időre a közösségi testületekből („az üres szék politikája”), határozatképtelenné téve ezeket, az ún. „luxemburgi kompromisszumban” végül ténylegesen meghosszabbították ezt egészen az 1980-as évekig hatóan. Ennek révén a Bizottság javaslattevő monopóliuma hosszú időre leértékelődött, és a Tanácsra tolódott át a hatalmi súly, hisz bármely tagállam vétője leállította a bizottsági javaslatok döntéssé formálását, és így csak előzetes kompromisszumok sorozata után volt esélye a Bizottságnak javaslata keresztülvitelére, mely így csak formálisan maradt az ő javaslata. Ez változott meg, amikor fokozatosan bővülően a Tanácsban a többségi döntési elvre tértek át, és ez felértékelte a Bizottság javaslatattételi monopóliumát és az ebből eredő hatalmi súlyát a közösségi döntési folyamatokban.

Az Európai Parlament (EP), miután 1979-től már közvetlenül választják tagjait az állampolgárok, a konzultatív szerepből igazi döntéshozó szervvé csak fokozatosan tudott átfajlódni (részletesen ehhez lásd: Judge/Earnshaw 2003:26-68). Az első jelentős lépést e téren az Egységes Okmány tette meg 1987-től, amikor néhány tárgykörben a Tanács mellett az EP együtdöntő szervvé vált. Ezzel a megoldással e tárgykörökben a Tanács és az EP egy kétkamarás parlamenti rendszer két részévé vált, hasonlóan például ahhoz, ahogy Németországban a Bundestag és a Bundesrat működik, mely utóbbi a német tartományok (tagállamok) küldötteiből áll. Ez az együtdöntés azóta egyre több tárgykörre kibővült, de az EP e mellett is egyre több olyan jogosítványt kapott, melyek közelítik jogállását egy igazi parlamentéhez. Így ma már a Bizottság elnökének - az Unió „miniszterelnökének” - személye felett végső soron az EP dönt, és bizalmi szavazással meg is bukathatja az egész Bizottságot. Noha az EP-n belüli akaratképzés szétszabdaltsága egyszerre pártfrakciókra és eltérő nemzeti érdekekre ezt csak kis mértékben teszi életszerűvé. E mellett növeli az EP súlyát, hogy az Unió költségvetésének elfogadásában is döntő szava van.

#### *(A Tanács)*

A Tanács (az „Európai Unió Tanácsa”) azonban még ma is az Unió igazi döntéshozó szerve, az európai jog két legfontosabb jogforrását (az Unió „törvényeit”) a rendeletet és az irányelveket ez a szerv fogadja el. A Tanács, mint a tagállamok kormányának minisztereiből összetevődő szerv több formációból áll, attól függően, hogy milyen tárgykörben való döntés merül fel. Az 1990-es évek végén húsz ilyen tanácsformáció volt, de törekvés van e szám csökkentésére. A miniszteri tanács-formációk közül a legfontosabb az Általános Ügyek Tanácsa, mely a tagállamok külügyminisztereit fogja össze, és az Unió alapvető ügyeit vagy a politikailag kényesebb kérdéseit ez a formáció dönti el. Jelezni kell, hogy a Lisszaboni Szerződés óta külön elnevezés alatt létezik a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő tanács, az Európai Tanács, amely már 1974-től rendszeresen ülésezik évente kétszer, és a stratégiai alapkérdések - főként a bővítések és az alapszerződés-módosítások - e testületben dőlnek el. Bár az uniós dokumentumok az 1980-as évek végétől e néven már elismerik a kiemelt testület létezését, de az alapszerződési szinten csak a Lisszaboni Szerződés óta létezik. Vagyis, ha a Tanács ma az Unió „törvényhozó” szerve, akkor mellette a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács, az Unió „alkotmányozó” szervének tekinthető. Ez azonban – az egyhangúság követelménye miatt szinte leblokkolva – csak kivételesen tud működésbe lendülni, és a folyamatosan működő hatalmi szerkezetben inkább, mint a fontos kérdések politikai tanácskozó szerve fejt ki hatást.



Az uniós hatáskörök bővülésével és a belső államhatárok leépítésével egyre inkább egységes uniós térséggé alakuló fejlődéssel a Tanács a több formációra való bomlással sem tudná ellátni előkészítő segédszervek nélkül rendelet- és irányelvalkötő feladatait, ezért egy óriási apparátus mellett egy elődöntő szervezet is kialakult segítőjeként. A tagállamok állandó képviselőiből alakult meg a Tanács döntéseinek előkészítésére már az 1950-es évek végétől az Állandó Képviselők Tanácsa, francia elnevezése után rövidítve: a COREPER. A legtöbb kompromisszumot már itt meg kell kötni a tagállamoknak ahhoz, hogy a Tanács elé tudjon kerülni végső döntésre egy ügy. Másrészt, ha minden vitás kérdésben meg tudnak állapodni a tagállamok állandó képviselői a COREPER szintjén egy döntés kapcsán, az már nem is kerül a Tanács elé, hanem rögtön ki is hirdetik, mint annak rendeletét vagy irányelvét. De a COREPER döntése előtt is - ennek alárendelve - egy kiterjedt munkacsoport-rendszer végzi a döntéselőkészítést és az ezen belüli alternatíva-feltárást, illetve az ezek fölötti kompromisszumok létrehozatalát. Ebben a rendszerben további specializálódással még inkább felparcellázzák a döntési területeket, és mintegy 250 ilyen munkacsoport jött itt létre. A szakirodalmi beszámolók szerint a legtöbb döntési kompromisszum már ezekben a munkacsoportokban létrejön, és már a COREPER-nek is csak a néhány fennmaradt ellentétben kell döntenie, és megállapodásra jutni. A Tanács csak ezzel a megoldással - a mindenkor Brüsszelbe villámlátogatásra kiutazó miniszterekkel - tud végső döntéseket hozni. Látni kell, hogy a munkacsoportokban is a tagállamok nemzeti hivatalnokai vesznek részt elsősorban, így a tagállami érdekek és eltérő vélemények már itt meg tudnak jelenni. Másrészt ki kell emelni azt is, hogy épp a döntési alternatívák érdemi felmerülésére és a közöttük való szelektálásra legfőképpen a munkacsoportokban kerül sor, és így az óriási európai szintű lobbirendszer (ez több tízezres nagyságú) fő terepét ez a döntéselőkészítési szint jelenti.

A Tanácsban a tagállamok - az eltérő lakosságszámnak megfelelően - eltérő számú szavazattal rendelkeznek, és a 2004-es bővítés óta a legnagyobbak (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország) 29-29 szavazattal, a közepesen nagyok (Spanyolország és Lengyelország) 27-27, a közepesek 12-14, a kisebbek 7-7 vagy még ennél is kevesebb szavazattal rendelkeznek. (Magyarország 12 szavazattal rendelkezik a Tanácsban). Míg a kezdeti évtizedekben az egyhangú szavazás kellett minden döntés elfogadásához, az idők során bővült a többséggel illetve a minősített többséggel eldönthető kérdések köre, és a 2004-es bővítéskori állapotok óta a tárgykörök mintegy 90%-ában már ilyen döntés elegendő volt. Az alapszerződés-módosításhoz és a többi stratégiai döntéshez azonban még mindig az egyhangú döntést kívánják meg.

*(A Bizottság)*

A Bizottság a tagállamok feletti egységes akaratképzés letéteményese, noha elnökének szerepfelfogásától függően ebben vannak hullámzások. Például 1985-ben - két évtizedes bénultság és uniós válság után - a francia *Jacques Delors* lett a Bizottság elnöke, és ő nagymértékben felvitte a döntési súlyt a tagállami kormányokról a brüsszeli központ felé, igaz másik oldalról pedig az egységesülő Európa lezárását az amerikai és más külső erők előtt is ösztönözte. Összességében azonban mindig is a föderális Európa fő bástyája volt az elmúlt félszázadban ez a testület, amely óriási, kb. 32 ezer fős apparátussal rendelkezik napjainkban. A Bizottság egyre inkább egy igazi kormány felépítése szerint működik, elnökét az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács jelöli, akit az EP többségi döntéssel erősít meg. A tagállamok által jelölt biztosok személye a bizottsági elnökkel való konzultáció után dől el, és ezután ezek - elvileg - függetlenek a jelölő tagállamoktól. Egyre inkább elismertté válik a Bizottság elnökének rezort-alakítási szabadsága is, és az is, hogy javaslatot tehet egy-egy biztos felmentésére. Az EP a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítvánnyal élhet, és ennek sikere esetén a Bizottság

köteles kollektívan lemondani. (A Bizottság elnökének és tagjainak megbízatása öt évre szól) Mint már szó volt róla, az EP belső csoportjainak szétszabdaltsága és az egységes akaratképzés hiánya miatt a Bizottság EP általi ellenőrzése nem igazán tud realizálódni

Fontos megjegyezni, hogy mivel a tagállamok - az uniós hatáskör bővülése ellenére - ellenálltak az uniós szervek decentralizált rendszerének kiépítését illetően, a végrehajtást igénylő uniós döntéseket vagy a tagállamok kötelesek végrehajtani, vagy az un. komitológia rendszerében a brüsszeli apparátus és a tagállamok hivatalnokait összefogó bizottságok végzik a végrehajtást. Például a szükségessé váló végrehajtási szabályok kiadását is ezek végzik egy-egy központ uniós döntés végrehajtására. Amennyiben a tagállamokra hárul a végrehajtás a bizottsági apparátus ellenőrzi ezt, és elmaradás esetén, végső soron az Európai Bíróság szab ki szankciót, bírságot a vonakodó tagállamra.

*(Az Európai Parlament)*

Különböző oldalról már felmerült az EP az eddigi elemzésekben, és alapvető jellemzőjeként meg lehet állapítani, hogy az ezredforduló éveire, fokozatos szerepnövekedés után lassanként közeledni kezdett egy igazi parlament működéséhez, és a Tanáccsal együtt egy kétkamarás rendszer egyik részeként döntési jogot (együttdöntést) kapott az Unió működésének egyes kérdéseiben. E mellett a Bizottság elnökének kijelölése után az EP megerősítése szükséges a hivatalba lépéshez, ugyanígy a Bizottság egészével szemben - a leadott szavazatok kétharmadával és az összes EP képviselő többségi szavazatával - bizalmatlansági indítvánnyal élhet, melynek sikere esetén a Bizottság köteles lemondani. Ugyanígy az Unió éves költségvetésének elfogadásában is döntő szava van az EP-nek, és ez megnöveli az egyes képviselői csoportok kéréseinek súlyát a költségvetés összeállításának folyamatában. Fontos ellenőrző szerepet gyakorolhat az EP vizsgáló bizottságok felállításával is az egyes felmerült visszaélések feltárására.

Itt kell még kitérni arra az anomáliára, amit az EP szerepét illetően az Unió sajátos fejlődése jelentett az elmúlt évtizedekben. Mint már jeleztük, ezt a fejlődést a tagállami szuverenitás védőinek és velük szemben a föderatív Európa híveinek küzdelmei határozták meg az elmúlt fél évszázadban. Ennek menetében a föderalisták politikai erői elérték, hogy mind több hatáskör kerüljön át az európai szerveződés egészének szintjére, egyrészt a „spill over”-hatások tudatos alkalmazásával (vagyis ha bizonyos hatáskört átvett az uniós szint, akkor az elkerülhetetlenül maga után vonta új és- új hatáskörök átkerülését a tagállami szintről ide) másrészt az Európai Bíróság aktivista alapszerződés-értelmezései révén. Miközben a tagállam-párti erők ennek az uniós hatáskör-bővítésnek nem tudtak ellenállni, azt el tudták érni, hogy ezek maradjanak meg a kormányközi tárgyalási mechanizmusok döntési körében. Így a Tanács maradt a fő döntési szerv, benne a tagállamokból mindenkor kiutazó miniszterekkel. Ez a szerv azonban csak az állandó brüsszeli apparátus döntéselőkészítése, alternatíva-feltárásai és kompromisszumkötései révén képes ezt a feladatot ellátni. Ténylegesen azonban az összefonódott brüsszeli apparátusok és az őket körülvevő, velük egybeépült európai lobbis rendszer nagymértékben függetlenedni tudtak a tagállami miniszterektől, és a tagállamok állandó képviselői is. (Ez utóbbiaknak már a kiválasztása is rendszerint az európa-pártiság alapján történik a brüsszeli szervek nyomására, és az évek előrehaladásával inkább „brüsszeli szemüvegen” keresztül közelítenek a döntésekhez, és kevésbé a tagállami markánsabb véleményeltéréseket preferálják.) Mindebből következik az a sajátos helyzet, hogy miközben az uniós hatáskörök óriásivá váltak a tagállamok felett - és ez egyre növekszik - addig az önálló brüsszeli apparátus és lobbis rendszer minden komolyabb felelősség és ellenőrzés nélkül tud működni. A megoldás azért sem tud kibontakozni, mert a tagállami szuverenitás védői nem engedik az Európai Parlament igazi parlamentté válását teljesen kibontakozni, és a Bizottság elnöke és tagjai felett szigorúbb parlamenti ellenőrzést gyakorolni. Azt azonban már nem tudják elérni,

hogy a Brüsszelbe „felcsúszott” hatásköröket visszavigyék a tagállami szintre. E közben az így ténylegesen ellenőrzés nélküli brüsszeli apparátus főhivatalnokai és körülöttük levő lobbirendszer tagjai az európai politika irányítóiként tevékenykedhetnek. (A brüsszeli lobbirendszer működéséhez lásd: Mazey/Richardson 1993, illetve Navracsics 1998).

## *1.2. A Bizottság/Bíróság-tandem működésének aspektusai*

Az előbbieken láthattuk az Unió formális intézményi felépülését, és az egyes vezető testületei közötti formális kapcsolódásokat, öszekapcsolódásokat. Azonban a bevezetőben jelzett spontán dinamika, mely az Európai Bíróság tényleges korlátozhatatlanságából eredően feltolta ezt a szervet az Unió többi vezető testülete feletti szintre, összekötődött az Unió belső politikai törésvonala mentén létrejött tábornegozslással. A Bíróságot a mindvégig jellemző integrációpártisága ugyanis egy stabil szövetségre ösztökelte a Bizottsággal és annak sokezres apparátusával, mivel itt is rezzentlenül egy föderalista-pártiság létezik már a kezdetek óta. A Bizottság és a Bíróság közötti felfokozott összefonódás megértéséhez érdemes kitérni az európai integráció hatalmi szerkezetének egészében végbement súlypont-változásra az elmúlt évtizedekben.

Az 1957-es integráció kezdete óta ugyanis többször is megváltozott a Bizottság súlya a tagállamokat tömörítő Miniszteri Tanáccsal szemben, majd az 1980-es évek óta a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő fórummal szemben, mely az 1974-es informális kezdetek után a Lisszaboni Szerződésben 2009-től kiemelt státus is kapott az időközben bevetté vált Európai Tanács név alatt. Az első bizottsági elnök, *Walter Hallstein* (1958 - 1967) már a kezdetektől szembekerült *Charles de Gaulle* francia államfővel, aki az integráció egészét opponálta, és a legkevésé sem volt hajlandó a nemzetállamokat alávetni egy brüsszeli bürokráciának. Az egyhangúság révén aztán a Bizottság egész hatalmi státusza a minimumra csökkent, és ez a gyenge szerep egészen 1985-ig tartott, amikor a francia Jacques Delors mögött a domináns európai hatalmi körök kiegyeztek a tagállamokkal szemben a Bizottság nagyobb hatalmi szerepének tolerálásában, melyet az 1987-es Egységes Európai Okmány rögzített is. A Bizottság aranykora Delors ideje alatt volt (1985-1995), de aztán az 1993-as Amszterdami Szerződés az egyhangúsággal szemben a többségi döntési eljárások súlyának növelésével a tagállamok kormányközi hatalmi szerepét növelte, és az egyre rendszeresebbé váló állam- és kormányfői fórumok az európai integráció aktuális stratégiai céljainak meghatározására csökkenteni kezdte a Bizottság hatalmi súlyát. Ehhez járult az 1995 után a Bizottság térvesztésében a belső korrupciója miatt elnöke, *Jacques Santer* lemondása, és a bizottsági elnökök azóta is állandóan csak a nagy tagállamok dominciája mellett tudnak tevékenykedni, mind a napi politikai döntések szintjén a kormányközi Tanácshoz való viszonyukban, mind a mostmár szinte havi gyakorisággal ülésező állam- és kormányfői fórummal kapcsolatban, mely minden lényegesebb kérdésben igyekszik meghozni a stratégiai döntést (Ozta/Kreppel 2017:5-6). Ez a hatalomvesztés a kormányközi fórumokkal szemben spontán módon hozta magával az utóbbi évtizedekben a Bizottság számára a *Bíróság eljárásain keresztül történő politizálást és célmegvalósítást*. A Bizottságnak ugyanis ténylegesen a legtöbb esetben nem, mint egy független döntőbíróhoz kell fordulnia a tagállami önállóságukat védőkkel szemben a Bírósághoz, hanem minden kockázat nélkül, mint a hű szövetségeséhez. Egy sor tanulmány empirikus elemzések alapján mutatta ki a Bizottság/Bíróság tandem jellegű működését, melynek során a hatásköreiket összehangolva és ezeket ezzel felerősítve lépnek fel a tagállamokkal szemben.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Björn Schreienmacher megfogalmazásában a Bizottság/Bíróság tandem együttműködése sok esetben a következőképpen történik: „Diesem Gedankengang folgt auch die Beobachtung, dass die Kommission Gesetzesvorschläge mit Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten vorbereitet, die für die Annahme

Ez az összehangolás aztán sajátos politikai-jogi stratégiákat alakított ki a tandem oldalán az egyre erősebb integrációnak ellenálló tagállamok és egyes szakpolitikájuk megtörésére (Schmidt 2000; Dederek, 2014; Höpner 2014; Schreienmacher 2014).

Az együttműködés, majd szinte tandem-szerű összefonódás az Unió két hatalmi szereplője között adódott a hatásköreik minden erőssége ellenére meglévő féloldalasságából. A Bíróság a felülbíráhatatlan alapszerződés-értelmezései és tetszés szerinti másodlagos jog értelmezései ellenére állandóan szembesülhet azzal, hogy a tagállamok parlamentjei, kormányai és bíróságai egyszerűen átlépnek döntésein, amennyiben az adott ország érdekeivel vagy csak az ottani kormányzó politikai többség érdekeivel szemben állnak ezek, és formális követési készségük kinyilvánítása mellett lényegében papíron hagyják döntéseit. A Bizottság azonban rendelkezik olyan eljárásindítási jogkörökkel, melyekkel rászoríthatja a vonakodó tagállamokat a Bíróság döntéseinek végrehajtására. A Bizottság a köteleességszegési eljárás indításával a Bíróságnak ellenszegülő tagállamot visszakényszerítheti a Bíróság elé, és az megállapítva a döntésének ellenszegülést, végső soron milliárdokat kitevő bírsággal sújthatja a tagállamot. A Bíróság az alapszerződés-értelmező döntéseit vagy a másodlagos uniós jog egyes rendelkezéseit értelmező döntéseit pedig elsősorban a Bizottság eljáráskezdményezésére vagy a tagállami bíróságok előzetes döntéskérési eljárási kezdeményezése nyomán hozza meg,<sup>6</sup> szinte mindig egy kis lépéssel bővítve az érintett uniós hatáskört, és szűkítve a tagállami hatáskört.

Másik oldalról a Bizottság rászorultsága a Bíróságra nem ilyen egyértelmű, de az évek előrehaladtával evidenssé vált, hogy a tagállami szempontokat képviselő kormányközi testület, a Tanács megtörése az integrációerősítő Bizottsággal szemben a Bíróság közbejöttével válik könnyen teljesíthető feladattá, míg e nélkül ez legtöbbször nem lenne lehetséges. Mint látható volt, az egyhangúság megszüntetése és a többségi döntési módra áttérés óta emelkedett a Bizottság hatalma fel a Tanács szintjére a '80-as években, de még így is sokszor áthidalhatatlan volt számára a blokkoló kisebbség félretolása a Tanácsban, és akaratának érvényesítése a tagállamokkal szemben. Ebben volt segítségére az elmúlt évtizedekben az integrációpártiságban és a tagállami visszaszorításban rezzentlenül a Bizottsággal egyetértő uniós Bíróság. A Bizottságnak sokszor csak meg kell lengetnie egy köteleességszegési eljárás beindítását egy-egy vonakodó tagállammal szemben, hisz az eljárás bírósági szakaszban eljutása esetén az adott tagállam számára nem kétséges a Bíróság döntése, mivel az évek tapasztalatai alapján majd 93%-os pernyertességi esélye van Bizottságnak a testület előtt.<sup>7</sup> Hogy a Bizottságnak ez az "abszolút sikeressége" a Bíróság

---

dieser Gesetze im Rat als Schlüsselstaaten gelten können. Diese Länder werden gerichtlich zu Integration bzw. Liberalisierung gezwungen. Ein anschließender Kommissionsvorschlag zur Kodifizierung dieser Urteile bietet den betroffenen Regierungen dann die Aussicht auf eine gleichmäßige und gesetzlich präzisierte Anwendung des neuen Rechts in allen Mitgliedstaaten." Björn Schreienmacher: Vom EuGH zur Richtlinie - wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working papers 2014. No. 183. Bremen. 22 p.

<sup>6</sup> „The preliminary reference procedure in Article 267 Treaty on the functioning of the European Union (TFEU) is, in this regard, the epicentre of EU judicial politics. It and the enforcement procedure accounted in 2009 for 87.8 % of the judgements delivered by the Court with it accounting for 49.9% (European Court of Justice 2010:87).” Damian Chalmers/Mariana Chaves: The Reference Points of EU Judicial Politics. 2011. LEQS Paper, No. 43/2011. 31p.

<sup>7</sup> A fenti szerzőpáros megfogalmazásában: „Enforcement procedures against Member States are preceded by lengthy Commission-Member State negotiations with only a small proportion (in 2009 about 4%) reaching judgment. It is thus an arena of dispute settlement of last resort with the Commission winning 92.7% of the cases in 2005-2009.” Damian Chalmers/Mariana Chaves: The Reference Points of EU Judicial Politics. 2011. LEQS Paper, No. 43/2011. 4p. De hasonló arány volt már a '90-es években is Andreas Hofmann szerint: “Only about 10% of infringement proceedings reach the Court, with a judgement rendered in less than 4%.” Andreas Hofmann: Influencing Policy Production in the European Union: The European Commission Before the Court of Justice. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference. Los Angeles. 22-25 April 2009. 5. p.

előtt már évtizedek óta létezik, azt *Harm Schepel* és *Erhard Blankenburg* 2001-es tanulmányából is tudhatjuk, akik a '90-es évek döntéseit elemezve az anyja ölébe beágyazottan ülő és vele szimbiózisban élő kengurukölyök hasonlatával írták le a Bíróságnak a Bizottsággal való intim viszonyát: "Its success rate is so high as to make the ECJ look like a kangaroo court – being the baby in the pouch of the mother, it has follow wherever the Commission goes." (Schepel/Blankenburg 2001:18.) Így a tagállamok blokkoló kisebbsége szívós munkával a Bíróság asszisztálása mellett a legtöbb esetben eltakarítható az útból, és a Bizottság képes átvinni javaslata elfogadtatását a Tanácsban. A rendeletek és az irányelvek tömegei jöttek így létre az elmúlt években, a tagállami többség minden kezdeti ellenállása dacára.

De a kötelelesség-szegési eljárás pusztán taktikai beindítása egy-egy tagállam nyomás alá helyezése érdekében - hogy megtegyen egy belső jog-átalakítást a Bizottság kérése szerint – sokszor elég arra, hogy a tagállam (sőt a több más tagállam is!) a várható, nyilvánvalóan tagállamellenes bírósági döntés megelőzése érdekében inkább megtegye a Bizottság kérése szerinti jogváltoztatást, mert a Bíróság feltehetően ennél tágabban megfogalmazott döntése még szélesebb változtatást követelne meg. Ezt a hatást Michael Blauberger így írja le: "Um schwer vorhersehbarer und politisch kaum korrigierbarer Rechtsprechung vorzubeugen, kann es aus dieser Perspektive politisch ratsam sein, sich auf Kompromisse mit möglichen Klägerinnen einzulassen und nationale Politik vorauseilend und umfassend zu reformieren. Dies kann auch politische Reformen in Mitgliedstaaten einschließen, die noch gar nicht in einen konkreten Streitfall vor dem EuGH verwickelt waren, sich aber indirekt betroffen sehen." (Blauberger, 2013:184).

Amikor azonban ilyen nyomások ellenére is kudarcot vall a Bizottság az ellenálló tagállamokkal szemben egy-egy javaslata rendeletként vagy irányelvként elfogadtatásában a Tanácsban, akkor ismét a Bíróság hatáskörére támaszkodva tud mégiscsak célt érni. Ekkor ugyanis rendelkezésére áll az a lehetőség, hogy amit nem tudott elérni a Tanács révén másodlagos jog létrehozása alakjában, azt a Bírósághoz fordulva *közvetlenül az alapszerződésből kiolvastatva* mondathatja ki egy bírósági döntésben.<sup>8</sup> Ehhez csak célzatosan megfogalmazott indítványok kellenek a részéről egy-egy kötelelesség-szegési eljárás bírósági szakasza kapcsán, melyek közül sok-sok eljárás fut folyamatosan,<sup>9</sup> vagy a tagállami bíróságok felől állandóan érkező előzetes döntéskérési eljárásaiba bekapcsolódva vélemény-megfogalmazásaival tudja a Bizottság a kívánt aspektus eldöntését kimondó bírósági döntést megszerezni, és ezen az úton végülis eljuthat azon esetjogi normák létrehozása felé, melyet a Tanács ellenállása nyomán rendeletként vagy irányelvként nem tudott elfogadtatni.

A tandem-szerű együttműködés azonban még a fentiekén túl is kialakult a két testület között. Az évi sokszáz döntésével a Bíróság az egyes eljárásaiban a tagállamok gazdasági és társadalmi életének számtalan aspektusára mond ki normákat az alapszerződések egyes elveiből és deklarációból levezetve. Noha ezek a döntések és az

---

<sup>8</sup>Ez tágabb megfogalmazásban azt is jelenti, hogy az Unión belüli demokratikus-politikai döntések helyére jogi döntésnek álcázott folyamatok lépnek, így a demokrácia helyett a jurisztokrácia felé történik elmozdulás. Pusztán konstatálón - e jellegváltozás kiemelése nélkül – ere felhívta már a figyelmet Blutman László is a magyar nyelvű európai jogi irodalomban: „A Bíróság ítélezésében, az uniós jogrend létéből és egyes sajátosságaiból fakadóan, az integrációs politikai folyamatok több vonatkozásban eljogiasodtak, és helyeként a politikai döntések helyett magasabb elvekből vagy az alapító szerződésből közvetlenül levezetett bírósági döntések vették át.” Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC könyvkiadó. Budapest. 2014. 85. p.

<sup>9</sup> Csak 2009-ben 2900 ilyen kötelelesség-szegési eljárás volt folyamatban, de az esetek nagy részében a Bizottság váltakozó nyomásgyakorlás és kompromisszum-felajánlással meg tud egyezni az érintett tagállammal még a Bíróság elé terjesztés előtt, és ítéletig ezek közül is csak alig száz jutott el abban az évben. Lásd Damian Chalmers/Mariana Chaves: The Reference Points of EU Judicial Politics. 2011. LEQS Paper, No. 43/2011. 6. p.

ebben kimondott normák formálisan csak a konkrét eljárásban résztvevő felek között kerülnek lefektetésre, az uniós integráció erősítésében érdekeltek - így a Bizottság és más uniós szervek – nyomására az elmúlt évtizedekben az alakult ki, hogy ezek az eseti döntések az egész Unió számára is, mint általános normák foghatók fel, és ezeket mindenkinek követnie kell. Ez ugyan szembenáll az Unió hivatalos hatalmi szerkezetével, mert a Bíróság ebben csak egyedi döntéseket hozó jogalkalmazó szerv, és az Unió alapelvét jelentő demokrácia elvével sem egyeztethető össze, de az integrációpárti erők nyomására ez általánosan bevetté vált. A Bizottság ezt az esetjog-követést ellenállás esetén köteleességszegési eljárás indításával is kikényszeríti, de ennél is fontosabb, hogy a Bíróság sok-sok esetjogi normáját arra használja fel, hogy a Tanács elé általa beterjesztett javaslatokban a rendeletek és az irányelvek létrehozására tartalmilag ezek kodifikációját megteremtse.<sup>10</sup> Így ezen az úton az esetjogi normaként létrejött bírói szabályok válnak az Unió “törvényeivé” formálisan is, és a Bíróság így nemcsak alapszerződést értelmező alkotmánybíróság szerepét játszatja, hanem az uniós törvényhozás tényleges aktorává is válik.

### *1.3. Ellenállási lehetőség egy euroszeptikusabb EP-választási eredmény esetén?*

A 2019-es EP-választás nyomán a föderalista erők nagy valószínűség szerint meggyengülnek az Unió hatalmi szerkezetében, és legfeljebb e gyengülés mértéke lehet még kérdéses. Erre készülve már folynak latolgatások az Unió ezt követő esetleges reformjára, és az eddigiekben a föderalista erők részéről nyomás alá helyezett tagállamok esetleges kiszabadulásáról. E lehetőségek megvalósulását latolgatva érdemes először megnézni az eddigi ellenállások formáit (1), majd a bizottsági belső politikai akaratképzés fennálló mechanizmusait (2); és az így nyert információk birtokában megnézni, hogy egy tagállamban barátságosabb uniós vezetés létrejötte 2019 után milyen esélyeket adhat a nemzetállami jogköröket védő tagállamok ellenállásának az uniós hatáskörök bővítésével szemben (3).

#### *1.3.1. A tagállami ellenállás előtörténete*

A szuverenitásukat védő nemzetállamok ellenállása számára a lehetséges fokozódó játéktér szemügyre vétele előtt érdemes átnézni az ellenállás eddigi formáit és sikerét az Unió föderalista ágenseinek nyomásával szemben. Ehhez jó összefoglalót ad *Andreas Hofmann* egy frissen megjelent tanulmányában (Hofmann 2018.)

Nyílt szembeszállás az uniós alapszerződéseken túllépő uniós jogi aktusok, köztük az ezeket megalapozó uniós főbírói döntések ellen csak igen ritkán történtek az eddigiekben, a vitákban erre állandóan példaként kiemelt 2012-es cseh alkotmánybírói

---

<sup>10</sup>Björn Schreienmacher a következő verziókat különíti el a Bíróság esetjogának bizottsági javaslatba foglalására, majd a Tanács révén kodifikálására: „Für die im Vorfeld von Gesetzgebung ergangenen relevanten EuGH-Entscheidungen steht zur Disposition, ob sie für die Anwendung europäischer Recht in Gesetzesform gebracht, sprich: kodifiziert, werden sollen, und wenn ja, in welcher Weise. Die Möglichkeiten reichen von der wortgetreuen Übernahme bis zur abstrahierenden Umformulierung. Unterschiedlich kann etwa mit dem Sachbezug des Urteils belassen, oder diese – und damit auch die Integration und Liberalisierung – auf neue Zusammenhänge ausweiten. Letzlich kann eine Kodifizierung auch umgangen werden, indem speziell die Sachverhalte des relevanten Richterrechts aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.” Björn Schreienmacher: Vom EuGH zur Richtlinie - wie die Eu-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working papers 2014. No. 183. Bremen. 2. p.

döntésen túl csak a dán Legfelsőbb Bíróság vállalta ezt 2016-ban.<sup>11</sup> A dán főbírák nemcsak nem engedelmeskedtek ekkor egy uniós jogi normának, de ki is mondták, hogy a jövőben ők döntenek el mindenkor az eléjük kerülő esetekben, hogy a dán törvényeknek, vagy az azzal szembenálló uniós jognak van-e prioritása a dán alkotmányos rend szerint. Az ilyen nyíltságos szembeszállás ritkasága mellett a nem deklarált opponálás azonban sokkal gyakoribb volt az eddigiekben is, mint az a Bíróság szokásos éves beszámolóiból vagy az ezeket terítő uniós média- és európaijogászai propaganda-anyagokból kivehető lenne. Ez a “teszik, de nem beszélnek róla”-típusú ellenállás már az 1980-as évektől ismert volt, de az utóbbi években ez különösen megnövekedett. Andreas Hofmann ennek nézett utána empirikus elemzésében, és ennek jobb megértéséhez átvette a nemzetközi bíróságok döntéseivel való szembeszállást szélesebb dimenzióban vizsgáló szerzőtrió - *Michael Madsen, Pola Cebulak és Mich Wiebusch* - disztinkcióját a szembenállás mértékének elkülönítésére. E szerint megkülönböztette a szembeszállás esetén a pusztán csak a döntés hatókörének visszanyomását, szűkítést jelentő ellenállást (*pushback*), és ezen túl a teljes vitatott normát elutasító szembeszállást (*backlash*). Az utóbbi, radikálisabb szembeszállás egy-egy, felháborodást keltő uniós bírósági döntés után persze inkább csak az akadémiai körökben<sup>12</sup> és egyes politikusoktól a médiában jelenik meg, de a kormányzat részéről vagy az érintett tagállam bíróságai részéről inkább csak a *pushback* jellegű rejtettebb szembeszállási formák a jellemzők.

A tagállami kormányzatok oldaláról e rejtettebb ellenállás egyrészt a kötelelességvizsgálati eljárásokban a Bíróság által elrendelt jogváltoztatások különböző fokozatú negligálásában áll, másrészt az adott tagállam oldaláról a bírósági előzetes döntéskérés eljárásainak - melyek jórészt az adott tagállam uniós feljelentését tartalmazzák<sup>13</sup> - nehezítéseiben. A megismételt kötelelességvizsgálati eljárásokban kimondott köteletség nem teljesítése esetére a Maastrichti Szerződés 1992-ben bevezette a pénzügyi bírságolás lehetőségét, melyet a Bíróság a Bizottság kérésére mondhat ki, és ezt a kérést 1997-től el is kezdte alkalmazni az utóbbi. Ha eddig eljut a tagállam szembeszállása a Bíróság döntésével, az már megközelíti a nyílt ellenállás fokát, és az uniós statisztika szerint 1997-2016 között 86 ilyen bírságoló eljárást kezdeményezett a Bizottság, amely az összes, ez idő keretben lefolytatott és eddig a szakaszig eljutott kötelelességvizsgálati eljárás (962) 9%-át adta. De a végső ellenállás mértékét mutatja az az adat is, hogy 33 esetben le is kellett folytatni az ellenálló tagállammal szemben ezt, és nem lehetett rávenni még a milliárdos bírság fenyegetése alatt sem a Bíróság által korábban elrendelt kötelező jogváltoztatás teljesítésére. A Bíróság 31 esetben aztán el is rendelte a bírságot.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ez volt az ún. Ajos-case, amikor a dán legfőbb bírák a Bíróság egy döntése által 2005-ben létrehozott normát az életkor alapján való megkülönböztetés tilalmára nyíltan deklarálván félretoltak, arra hivatkozva, hogy ez a norma nem létezett még akkor, amikor dán csatlakozási törvényt elfogadták. Lásd ennek elemzéséhez Ran Hirschl: *Opting Out of Global Constitutionalism. Law & Ethics of Human Rights.* (Vol 12. ) 218 No.1. 30. p.

<sup>12</sup> Az akadémiai kutatóköröket illetően különösen az angoloknál és Németországban alakult ki az utóbbi évtizedekben egy igen kritikus tudóskör az uniós hatásköröket nyíltan túllépő Bírósággal szemben, és ha a brexit miatt az angolok már nem is számítanak az uniós szinten, de a németekre még figyelni lehet. Így a volt alkotmánybíró, neves alkotmánytörténész Dieter Grimm említhető e körből, vagy a politológusok közül Fritz Scharpf, Susanne Schmidt, Michael Blauberger vagy Martin Höpner. Ezzel szemben Magyarországon ilyen rendszeres kritikai elemzési irányról az Unióval kapcsolatban nem lehet beszélni – miközben a politikai szinten a lengyel mellett épp magyar kormányzat a főszereplő az utóbbi években az uniós hatalmi szerkezettel szembeni vitákban.

<sup>13</sup> Hofmann erő kifejezéssel a tanulmányában „nemzeti besúgóknak” nevezi az előzetes döntéskérés ilyen fajtáját: „The Commission has limited capacity to follow up on implementation and often relies on national „whistle-blowers”. (Hofmann 2018:10).

<sup>14</sup> „Until the end of 2016, the Commission had sent 86 such cases to the Court, which correspond to about 9 percent of infringement cases ruled on by the CJEU from 1997 to 2016 (962). The CJEU ruled on 33 of these (the rest were withdrawn before a judgment) issuing financial penalties in 31.” (Hofmann 2018:11).

De az ellenállás alacsonyabb fokának szélességét mutatja, hogy 2003 és 2016 között a Bizottságnak 461 esetben formális felszólító levelet kellett küldeni a köteleességszegésben a Bíróság által elmarasztalt tagállamoknak, hogy megindítja az ismételt köteleességszegési eljárást, ha tovább halogatják a teljesítést - mely után következik a bírságolási eljárás -, és ez az összes ilyen ügy majd felét jelentette. Végző kifutás után a szembeszállásban az, hogy a bírság kifizetése mellett a végsőkéig ellenálló tagállamok aztán jórészt teljesítik a Bíróság által uniós jogként lefektetett normák követését és a belső jog ennek megfelelő átalakítását, de néhány esetben még ekkor is megmarad az ellenállás. Az adott tagállam ugyanis némi követési szándékot felmutatva kifizeti a bírság egy részét, és félig teljesíti a megkívánt jogváltoztatást, de alapvetően megmarad a korábbi joga fenntartásánál. A Bizottság pedig az "arcvesztést elkerülendő" teljesítettnek veszi a kötelezettséget: "closer analysis of the aftermath of the cases in which CJEU issued a penalty for non-compliance with previous judgements indicate that even financial penalties do not guarantee that the underlying implementation problem is remedied. Ian Kilbey shows that the Commission has developed creative means of 'face-saving' in order to close cases after some penalties have been paid and some efforts towards compliance undertaken, even though the problem persist." (Hofmann 2018: 12.)

A Bíróság által állandóan növelt uniós hatásköröknek alávetés elkerülésében a másik eszköz a tagállami kormányzatok kezében az, ha a bírósági által benyújtható előzetes döntéskérési eljárás környezetét igyekszik úgy alakítani, hogy minél kevesebb ilyen induljon, de főképpen ezek között a belső jogot az Uniónál feljelentő tartalmúak kis számban legyenek. Nyilvánvaló, hogy ha föderalizmus felé ösztökélő globális alapítványok és a jogvédő narrativa alatt szerveződő jurisztokrata szerveződések munkatársai egy országban a bírói kar bírósági akadémiáin és továbbképző központjaiban 'érzékenyítő kurzusokat' tarthatnak, és egy-egy tagállam uniós Bíróság általi elmarasztalását egyoldaluan mint "szégyent" tudják súlykolni a bírákba, akkor növekedni fog az adott tagállamban az ilyen előzetes döntéskérési eljárások száma. De pl. az olasz bírák ilyen gyakorlatáról - mely országból viszonylag sok ilyen előzetes kérés fut be a Bírósághoz - kimutatták a felmérések, hogy az összbírói karon belül rossz hírneve lesz az illet többször kezdeményező (és a hazai legfőbb bírói fórum esetjogának tekintélyét romboló) bírónak, és ez is elriasztó hatással bír: "When a few iconoclastic judges did challenges these practices for motives with judicial empowerment, they often incurred reputational costs and remained marginalized." (Pavone 2018:8). Ezen túl az igazságszolgáltatási állami tisztviselőknek és ráhatásuk alatt a központi bírósági igazgatásnak módja nyílik e téren az ilyen "érzékenyítő" behatások visszafogására, de a perjogi szabályok alakításában is van játéktér az előzetes döntéskérések környezetének befolyásolására. A kutatások tudósítottak már a dán igazságügyi kormánytisztviselők részéről az előzetes döntéskérésektől eltanácsolásra a nemzetállami jogrend integritásának megőrzése érdekében: "it could be hostility towards judicial review of legislation more generally, which has been attested to judges in majoritarian democracies, such as the UK and the Scandinavia. *Marlene Wind* has moreover reported that Danish government officials discourage Danish judges from sending references to the CJEU." (Hofmann 2018: 15.). De ebbe az irányba megy a tagállami kormányzatok részéről az is, ha követik ugyan az köteleességszegési eljárásban vagy egy bírósága által indított előzetes döntéskérési eljárás nyomán érkezett jogátalakító intézkedés megtételét, ám ezt csak a konkrét eset körülményeire szabják, és ezen túl az általános jellegű jogátalakítást elhagyják.

A tagállami kormányzatok mellett az ellenállás a Bíróság expanzív esetjogával szemben a tagállami bíróságok szintjén is létezik. Ha az említett dán legfőbb bírói fórum nyílt szembeszállását 2016-ból nem is lehet általános mintának tekinteni, de rejtettebb szembeszállások léteznek más bíróságok esetében is. E rejtett opponálás legtöbbször abban jelenik meg, hogy ha úgy-ahogy követik is az adott tagállam bírósági a konkrét esetben



kimondott uniós bírói jogértelmezést, de mint átfogó doktrinális változtatás iránti kérés nem talál meghallgatást náluk. *Lisa Conant* már 2002-es tanulmányában kimutatta, hogy ha egy adott tagállamban a bírák ideológiai és médiakörnyezetében nincs olyan intézményes struktúra kiépülve, mely az uniós Bíróság adott országot érintő döntése nyomán állandóan riadóztatja a közvéleményt és a nyilvánosságot bombázza a döntés széleskörű végrehajtását ösztökélve, akkor nagy valószínűséggel csak a konkrét esetet illetően jön létre a Bíróság döntésnek megfelelő intézkedés, de az átfogóbb (*erga omnes*) hatálytól eltekintenek: “*Conant* like *Rosenberg*, argued that in the absence of supportive political pressure following the development of innovative legal doctrines, national authorities will respond by isolating the effects of single judgments, applying them only to the case at hand while ignoring their wider ramification - that is, denying the intermediate authority and ‘*erga omnes*’ effect (Hofmann 2018: 18.). Különösen, ha a tagállamok többségében a Bíróság döntésével szembenálló jogtudományi körök már hosszú évek alatt kiépítettek egy doktrínát egy-egy területen, várható ez a technika a bírósági ellenállásra, és a konkrét esetben megkövetelt intézkedésen túl elmarad a Bíróság ezzel szembenálló doktrínájának az átvétele. Persze e téren nagy különbségek vannak a tagállami bíróságok általi uniós jog végrehajtásban és egyáltalán az erre támaszkodásban – miközben elvileg az uniós jognak érvényesülnie kellene a tagállamok mindennapjaiban. Például Dániában a belső jog teljesen kirekeszti a vonatkozó uniós normák alkalmazását az egészségügyi téren a bíróságok gyakorlatában, míg a spanyoloknál alaposan erre alapozva folyik a bírói jogalkalmazás (Hofmann, 2018: 23).

### *1.3.2. A Bizottság belső akaratképzése*

Ezt a kérdést érdemes kettéválasztani, és külön megvizsgálni a 2014 előtti időket, és külön a Juncker elnökkel azóta tartó időszakot, mert a hivatalba lépésével egyidőben Juncker elnök egy reformot hajtott végre e téren.

A korábbi időszakban, évtizedeken keresztül a főigazgatóságok apparátusából decentralizáltan, alulról indulóan kezdődött a bizottsági javaslatok felvetése, kidolgozása, és a főigazgatóságok közötti apparátus-egyeztetéssel - a Főtitkárság apparátusának bevonásával - sokszor szinte csak a kész tervezetek mentek fel a főigazgatóságot felügyelő biztoshoz és kabinetjéhez, majd ha vitás kérdések maradtak, akkor az érintett főigazgatóságok biztosainak kabinetfőnökei, esetleg maguk a biztosok egyeztettek, és ment be a kompromisszumos javaslat a Bizottság kollégiumi ülésére, és jelent meg mint a Bizottság javaslata, majd került benyújtásra az uniós jogalkotás rendjében a Tanácshoz és a Parlamenthez.<sup>15</sup> Ebben a rendszerben alapvetően a bizottsági apparátus működtette a döntéshozatalt, élükön a nagyhatalmú főigazgatóságok vezető gárdájával, és a biztosok illetve kabinetjeik, és innen felfelé a Bizottsáig vezető úton a döntés inkább csak a szelektálásban és az úton addig kidolgozott javaslatok nagy részének félresöpprésében állt, mintsem ténylegesen aktív döntésformálásban. Ráadásul a főigazgatóságok közötti apparátus-egyeztetés rendszerint olyan hézagmentes volt, hogy végül a Bizottság javaslataként elfogadott bizottsági döntések 87%-a nem is ment be a Bizottság kollégiumi megvitatására a biztosok elé 2004-2008 között, hanem már ezen az adminisztratív szinten megszülettek a döntések.<sup>16</sup> Ez a rendszer gyakorlatilag azt jelentette, hogy a sokezer főre

<sup>15</sup> Lásd ennek részletes leírásához: Miriam Hartlapp: Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission. WZB Paper. 2008. 2-6. p. illetve Buket Oztas/Amie Kreppel: Power or Luck? Understanding the Character of European Commission Agenda Setting Influence. Paper presented for the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, April 6-9. 2017.

<sup>16</sup> „Empirical evidence on coordination at the political level suggests that only 13,2% of all Commission

duzzadt bizottsági apparátus a főigazgatóságokba szervezve a főigazgatók és a Főtitkárság vezetői irányításával lényegében önállóan működtette az uniós döntéshozatalnak ezt a fontos részét, és a tagállamokból kiutazó biztosok csak az esetek kisebb részében, mint *negatív* döntéshozók tudtak megakadályozni egyes döntéseket, de pozitívan döntéseket kezdeményezni, és a döntések kidolgozásába érdemben bekapcsolódni nem igazán voltak képesek. Ez az önállósult apparátusi döntéshozatali rendszer, mely minden jogállami és demokratikus elvvel szemben állt, igyekezett is az utóbbi években valamiféle demokráciapótlékot találni, és a kutatások szerint mintegy pótlegitimációként az uniós közvéleménykutató intézmény, az *Eurobarometer* felméréseit igyekeztek igénybe venni az általuk kidolgozni szándékozott fontosabb intézkedések közvélemény előtti szondázására. Például míg a '80-as évek elején egy-egy tervezett intézkedés közvélemény előtti népszerűségének felmérését célzó speciális közvélemény-kutatására még szinte alig került sor, az ezredforduló után az ilyen felmérések száma évente már a húszat is meghaladta, és az egyes javaslatok kidolgozását végző főigazgatóságok a fontosabb tervezetek előtt megrendeltek ilyen felmérést.<sup>17</sup> A legitimáció növelése mellett e felmérések mint fegyverek is működtek a tervezetet kidolgozó főigazgatóság pozíciójának védelmében a tervezetüket vitatókkal szemben, és így e demokráciapótlék a főigazgatóságok közötti akaratképzési küzdelmeket mint kvázi-pártok küzdelmévé is avatta.

Ezen változtatott a Juncker elnökkel induló korszak 2014-től, és ez tart azóta is. A reform több elemből állt, és a végső hatása abban állt, hogy egyrészt centralizálta a 28 biztosból felépülő Bizottság testületét az bizottsági elnökhöz kapcsoltan, másrészt az addig a főigazgatóságokban szabadon futó döntéskidolgozásban, melynek csak a végén kapcsolódtak be a biztosok illetve személyes kabinetjeik, mostantól erősebben a Főtitkárság vezetői és a bizottsági elnökhelyettesek vezetése alatt létrehozott biztosi tanácsok dominálnak (*“joint team”*), és a javaslat-tervezeteket már az elejétől ők tárgyalják meg, és hagyják jóvá.

Az elnökhelyettesek szerepének növelése az egyszerű biztosok felett, másrészt az ő alárendelésük az elnöknek véget vetett az addig a Bizottságot jellemző *“primus inter pares”* jogállású elnöki pozíciónak, és a Bizottság egy centralizáltabb rendszerét hozta létre az elnök köré szervezve. Korábban is voltak ugyan elnökhelyettesek, de ezeknek csak szimbolikus címük volt minden tényleges feladat nélkül, és ezek is csak a saját reszortjukba tartozó főigazgatóságokkal érintkeztek, mint a többi biztos. Most azonban megszűnt az elnökhelyettesek saját reszortja, és a vezetésük alá tartozó *“joint team”*-be bevont biztosok reszortjai együtt tartoznak hozzá, éppúgy, mint a *joint teamje* egyes biztosai alá is. A reform ezzel nemcsak a biztosi testület centralizáltabb egységének létrehozását célozta, hanem a korábban önmagukba bezárult főigazgatóságok zártságának megbontását és alávetését egy egységes bizottsági akaratképzésnek. Vagy a brüsszeli zsargon szerint a külön *“silókban”* (tartályokban) elkülönült apparátus *“sílótlánítását.”*<sup>18</sup> Ezt célozta, hogy a négy elnökhelyettes

---

proposals between 2004 and 2008 were actually negotiated in the College. In other words, a rather large share of legislative proposals was already agreed among the services prior to the political level.” Miriam Hartlapp/Julia Metz/Chrisitan Rauh: The agenda setting by the European Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions? LSE. LEQOS Paper No. 21/2010. London. 20. p.

<sup>17</sup> „We found that the amount of special EB has dramatically increased from almost none on the 1980s to almost 20 a year in the 2000s”. Markus Haverland/Minou de Ruiter/Steven Van de Walle: Agenda Setting by the European Commission. Seeking public opinion? Journal of European Public Policy. (Vol. 25.) 2018. No. 3. 342. p.

<sup>18</sup> „This gives rise to the expectation that looser coupling will lead to reduced siloization and more intensive interdepartmental cooperation.” Kristina Ophrey: Post-Lisbon Policy Making in the European Commission. Juncker’s Politics of (Re-)Structuring Intra-Commission Policy Formulation Processes. ARENA Working Paper 6/2018. 5. p.

főlé a Juncker-reform még létrehozta az első elnökhelyettesi posztot is, és ez mint az elnök meghosszabbítása a teljes Bizottság felett ellenőrzési és irányítási jogot kapott, természetesen folyamatosan az elnöknek alárendelve. Az elnök így szinte meg tudta magát duplázni a 40 főigazgatóságba szervezett 32 ezer fős apparátus tevékenységének ellenőrzésében, és a tagállamok számának felduzzadásából eredő 28 biztosra széttagolt Bizottság összefogásában.

Az első elnökhelyettes és a négy elnökhelyettes vezetése alatt centralizált *joint team*-eknek alávetett biztosok rendszerén túl a korábbiakhoz képest még azért is egységesebbé vált a Bizottság az elnök személye körül, mert a főtitkár és ennek kiterjedt apparátusa még az addigiakhoz képest is erősebb jogköröket kapott a reform nyomán az egyes főigazgatóságok és az egyes biztosi kabinetek felett. A főtitkár pedig a Bizottság elnökének a “megtriplázását” jelentette az első elnökhelyettesen túl, és Juncker legbizalmasabb embereként az összes lényeges főigazgatósági tevékenységhez előzetes engedélyezési vagy konzultációs jogot kapott. A főtitkár és a Főtitkárság súlyát az is növelte, hogy a *joint* teameket vezető elnökhelyettesek nem kaptak saját apparátust és saját főigazgatóságot, hanem a biztosok reszortjainak és főigazgatóságainak az ellenőrzését csak a Főtitkárság apparátusára támaszkodva tudják elvégezni. Így a biztosok szintjén a *joint team*-be tömörítés és alávetettség az elnökhelyetteseknek közvetlenül jórészt a főtitkárnak és a főtitkársági apparátusnak alávetettséget hozta létre. Talán államon belüli hasonlaltal ezt a változtatást úgy lehet ábrázolni, mint a minisztereken és minisztériumaikon nyugvó decentralizált kormánystruktúra centralizált kancellár-típusú kormánnyal felváltását, ahol minden a minisztériumok és miniszterek alávetését és a miniszterelnök közvetlen ellenőrzésének és irányításának a megteremtését szolgálja (Russack 2017:2-4).

A főigazgatósági apparátust illetően a reform a korábbi teljes önállóságuk és kvázi pártként az egymás közötti küzdelmeik megszüntetését célozta a bizottsági akaratképzés során, és e helyett annak a megteremtését, hogy a pusztán információ feldolgozására korlátozódjanak önálló politikai szerepjátszás nélkül. Ennek révén a korábbi kezdeményező szerepüket az egyes javaslat-tervezetek létrehozására, valamint a biztosok bekapcsolása nélkül más főigazgatósági apparátusokkal való kompromisszumokra jutással végleges tervezetek elkészítési lehetőségét megszüntették számukra. Bármilyen javaslat-tervezet felvetése csak a *joint*-teamekben lehetséges 2014 óta, és csak az itteni jóváhagyás után kezdődhet meg az illetékes elnökhelyettes által a Főtitkárság útján kijelölt főigazgatósági apparátusban a tervezet kialakítása. Ezzel lehetővé vált, hogy a készülő tervezetek ne csak a készítő főigazgatósági apparátus preferenciáit foglalják magukba, melyekhez csak a késői fázisban keresik meg kompromisszumok céljából a többi főigazgatóságot, hanem már a kezdetekben politikai egyeztetés megy végbe a biztosok (vagy legalább a kabinetfőnökeik) szintjén, és mindvégig állandó főigazgatóságközi nyilvánosság előtt zajlik a javaslat-tervezetek formálása.

Összességében tehát a Juncker-reform hatása - melyet örökül kap a 2019 utáni EP-választás nyomán felálló Bizottság - a többtízszes brüsszeli apparátus sok évtizedes önálló hatalmának megtörését hozta létre, és ez az eddigi töretlen föderáció-pártiság helyett egy nemzetállam-barát Bizottság számára jó előfeltételeket adhat ahhoz, hogy megkísérelje átépíteni az eddigi prioritásokat. Ám ez a végső sikert illetően csak korlátozott lehet, ha látjuk, hogy az Unió hatalmi szerkezetének a középpontjában ténylegesen nem a Bizottság és nem is az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács áll, hanem a jurisztokratikus főhatalmat birtokló Európai Bíróság. Nézzük meg, hogy ezt a főhatalmat hogyan érintené, ha a Bíróság eddigi tandem-párja, a Bizottság a föderációt segítő és ösztökélő intézkedései helyett a tagállami hatáskörök óvását helyezné a középpontba.

### I.3.3. Egy tagállambarát EP és Bizottság lehetőségei

A 2019 májusi EP-választások után az EP-összetétel tagállambarát irányba eltolódására érdemes két verziót is felmutatni. Az egyik - a valószínűbb - verzió az, hogy a mai Európai Néppárt (219 képviselő) és a szocialisták frakciója (189 képviselő) által uralt EP helyett a két domináns erő megroggyanása jön létre - a néppártiak esetében kb. 140 főre csökkenve, a szocialistáknál 110 főre -, és csak a liberálisok kb. 80 illetve a zöldek kb. 30 képviselőjével tudnak egy minimális többséget elérni a brexit utáni 705 fős Európai Parlamentben, illetve a velük szembenálló euroszeptikus pártok (részben egymással is harcolva) kb. 250 fővel csak erősebb nyomás alatt tudják majd tartani a többséget, de nem tudják átfordítani a brüsszeli apparátus uralásához szükséges erőviszonyokat a saját javukra. Ám egy kevésbé valószínű verzióban az sem kizárt, hogy a tagállami parlamenti választásokhoz képest jóval kisebb - 2014-es uniós átlag szerint 42,6%-os - részvétel az EP választásokon azt hozza létre, hogy a migránskérdés problémáit a középpontba emelő euroszeptikus, tagállambarát pártok szavazóbázisa jobban mozgósítva földindulásszerű átfordítást alakít ki, és ha részben szembenálló frakciókba tömörülve is, de az EP többség az erősebben tagállambarát pártokhoz kerül át.

Ha az első verzió valósul meg, és a Bizottság elnöke és az egyes biztosok személyének kiválasztása mögött a néppártiak, a szocialisták, a liberálisok és a zöldek EP-többsége szavaz, akkor még a velük szembenálló tagállami kormányok Európai Tanácson keresztülment biztos-jelöltjei sem reménykedhetnek az EP megerősítésében, és nemcsak a Bizottság elnöke lesz továbbra is feltehetően föderalista néppárti politikus, hanem az egyes biztosok is csak a centrum felé tendáló, az eddigi uniós elitnek magukat engedelmesen alávető és a domináns frakciók által tolerált személyek lehetnek még az euroszeptikusabb tagállamokból is, ahogy már a 2014-es biztos-jelöltek esetén is történt egyes tagállamok esetében. Ebben a verzióban a maihoz képest semmilyen lényegesebb változás nem jönne létre, vagy talán csak annyi, hogy az Európai Parlamentben a föderalista-párti erők által nyomás és támadások alá helyezett nemzetállam-barát kormányok némi ellenérőt tudnának felmutatni az EP erősebb euroszeptikus frakciói révén. Komolyabb változást így csak a kevésbé valószínű, földindulásszerű átrendeződés tudna hozni 2019 májusában. Nézzük meg ennek a kérdéseit.

Ez a földindulásszerű átrendeződés az EP összetételében 2019 májusa után akkor jöhetne létre, ha a német Afd, a francia Le Pen-párt, az olasz Salvini-párt (tehát a legnagyobb uniós tagállamok a legtöbb európai parlamenti képviselővel) az általuk összesen mai felmérések által prognosztizált kb. 60-62 képviselői hely elnyerése helyett<sup>19</sup> egyenként 40-40 képviselőt is tudnának küldeni az EP-be, és így 120 fő lenne csak ez a kontingens. Ezzel a 250 főn túl a többséghez szükséges még további kb. 100 képviselői létszám fele már biztosítva lenne, és még ugyanennyi növekmény kellene a svédektől, a hollandoktól, a dánoktól a magyaroktól, a lengyelektől, a csehektől, az osztrákoktól, szlovákoktól, románoktól, szlovákoktól stb. a részükre a felmérések által jelenleg prognosztizálton felül. Így kb. 355 képviselő állna rendelkezésre az euroszeptikus és migrációellenes erők részére,

---

<sup>19</sup>Le Pen asszony *Rassemblement National* pártja hónaponként növelve táborát mára beérte Macron elnök folyamatosan csökkenő támogottságú pártját, és fej fej mellett állnak, de ha ez a többhónapos trend így folytatódik, akkor akár 30-35 képviselőt is küldhet a franciák 76 fős kontingenséből az EP-be. (Lásd Georg Gotev: *Macron's party neck-and-neck with far right in 2019 EU election*. Euroactiv.com 2018 szept. 14.). A németeknél az Afd jelenleg a második legnagyobb német támogottságú párt, és ez egyre emelkedik, illetve a szavazói a migráció megállítása érdekében a leginkább aktivizálhatóak a 2019. májusi EP választásra, így a 96 fős német képviselői kontingensből a 35-40 képviselői hely megszerzése elképzelhető. Az olaszoknál Salvini pártja pedig a legnagyobb támogatottságúvá vált mára a közvéleménykutatások adatai szerint, és az olaszok 76-fős képviselői kontingenséből lehetséges a 40 fő megszerzése Salviniék részéről. (Lásd Georg Gotev: *Salvini sees populist-conservative coalition guiding the new EU Commission*. Euroactiv.com 2018 szept. 12.)

és ez már egy szűk többséget jelentene. Ennek elérése nem kizárt, de nagyobb gondot jelentene az, hogy a migrációellenességen és a föderáció-elleneségen túl egy sor kérdésben élesen szembenálló pártokat és frakcióikat egységbe lehessen hozni az EP eddigi domináns frakcióival szemben. Például az egyik ilyen párt a legnagyobb képviselős szám növelésére esélyes német Afd - mely ma csak egyetlen képviselővel vesz részt az EP-ben, de a szolid számítások szerint is kb. 20 fős csoporttal lesz jelen 2019 májusa után -, ám a képviselőjük azt nyilatkozta a francia Le Penék pártjáról, hogy számukra az túlzottan baloldali programpontokat támogat, és ez elfogadhatatlan számukra. Miközben Európa iszlamosodásával, mint a legnagyobb probléma megítélésében és a migráció megállítása kérdésében máskülönben a legteljesebb egységben vannak. Mindenesetre, ha az iszlám migráció és az iszlamosodás kérdését a középpontba emelve át tudják hidalni ezeket a másodlagos különbségeket, akkor 2019 után az Unió akaratképzését már érdemben befolyásolni tudnák.

Meg kell azonban nézni, hogy mire is elég az EP-ben elért képviselői többség, hisz végül is az Unió nem egy egységes állam, és a főhatalom nem kizárólag az EP-választástól függ. Az Unió akaratképzése a napi folyamatokban a Bizottságon alapul, így elsősorban ennek elnöke és az egyes biztosok személye központi fontosságú ebben. Az elnököt az Európai Tanácsba tömörült állam- és kormányfők kompromisszuma jelöli ki, és az EP-többség jóváhagyásával nyeri el a pozícióját. Így az EP-többség függésben van az állam- és kormányfők által alkotott Európai Tanács előzetes javaslatától, és csak erről szavazhatnak, ám e Tanácsban döntő mértékben 2019-ben is az euroszeptikus erők javaslataival szembenálló politikusok dominálnak majd. Így hiába lenne pl. többsége az EP-ben az euroszeptikusok jelöltjének a Bizottság elnöki posztjára már bejelentkezett Salvini-nek, az olasz belügyminiszternek, az Európai Tanács előzetes javaslatának megszerzésére feltehetően semmi esélye nem lenne.

Tényleges hatás így még ennél a földindulásszerű EP-átrendeződésnél is csak annyi lenne, hogy egyrészt az euroszeptikus EP-többség blokkolni tudná az Európai Tanács által az eddigi uniós elitből választott jelöltek pozícióba kerülését, másrészt a néhány euroszeptikusabb kormány a Tanácsban - a magyar, az olasz, a lengyel, a cseh, a bolgár és esetleg az osztrák - erős háttértámaszt kapna a számukra előnyös belső kompromisszumok kiharcolásában a mögöttük álló EP-többség révén. Így feltehetően a föderalizmus kontra nemzetállamiság ütközésében illetve a migrációval szembenállás kérdéseiben a mai, szélsőségesen föderalista Juncker helyett egy közép felé tendáló személy kerülne ebbe a pozícióba. Az egyes tagállami biztosok személye pedig ebben az esetben már lehetne az euroszeptikusok által kormányzott tagállamokból a markánsabb euroszeptikus múlttal rendelkezők közül kiválasztott is, mert az euroszeptikus EP-többség nem engedné át a szakmai múltjukban föderalista szimpátiákat kinyilvánító jelölteket. Az erősebb tagállam-barátságot a Bizottságban pedig úgy is lehetne növelni, hogy az euroszeptikus EP-többség csak abban az esetben adná a jóváhagyását még a centrum felé tendáló elnök-jelöltnek is, ha az egy *gentleman agreement*-ben előzetesen vállalná, hogy az eddigi gyakorlattal ellentétben a Bizottság fokozottabban testületi szavazással dönt majd a jövőben,<sup>20</sup> és ebben a tagállamokat szankcionáló döntések felmerülése esetén egy blokkoló kisebbség leállíthatná e döntéseket. (Például a 27 biztosból öt biztos erre elegendő lenne.) De lehetne olyan

---

<sup>20</sup>A Bizottságban elvileg a kollegialitás és a többségi döntési elv létezik, de ennek ellenére az elmúlt évtizedekben az alakult ki, hogy a megvitatás után formálisan nem történik szavazás, hanem az elnök csak kinyilvánítja a döntést: „Voting is rare and follows the principle of simple majority (Art. 219 TEC). Egeberg has quantified the phenomenon to yearly 8-10 formal votes in Prodi Commission as opposed to hundreds of yearly decisions. Even lower number can be found in Spence (2006b:48), while the Delors Commission were characterized by more actual votes than ever before and after”. (Miriam Hartlapp: Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission. WZB Paper. 2008. 5. p.

összekapcsolásos jóváhagyás az euroszeptikus EP-többség részéről, hogy még a centrum felé tendáló bizottsági elnök megerősítését is csak egy vagy két elnökhelyettesi posztra euroszeptikusabb biztos kinevezésével együtt hagyná jóvá.

Ez a kinevezési procedúra feltehetően egy időre lebénítaná az átállás alatt álló uniós bürokráciát, és talán a Juncker-Bizottság 2019 október végi megszűnése idejére sem állna fel az új biztosi testület, de egy nemzetállam-barát új uniós elit szempontjából ez nem jelentene gondot. Nagyobb gondot jelentene azonban egy ilyen tagállam-barát irányba eltolódásnál, hogy a brüsszeli csúcsbürokrácia, a főigazgatóságok sokezres apparátusának az elitje rezzenetlenül föderalista-barát maradna, és ezekkel állandó küzdelmekben kellene az új, euroszeptikus biztosoknak és kabinetjeiknek tevékenykednie. Ezeknek már a lecserélése sem lenne egyszerű, de ténylegesen az euroszeptikus vezetésű tagállamokban sincsenek olyan alternatív európajogász csoportok, melyeket csak be kellene vetni Brüsszelben az eddigi bürokrácia leváltására. Szerencsés a helyzet azonban annyiban, hogy a vázolt Juncker-reform a 2014 előtti szétesett és közvetlenül politizáló főigazgatósági apparátusokat centralizálta, és Bizottság által irányíthatóbbá tette. Így ezt kihasználva el lehet indulni egy erősebben tagállambarát Unió megteremtése és az eddigi föderalista tendenciák visszametszése felé.

Ennek útja pedig az Európai Bíróság főhatalma és megtörhetetlen föderalista esetjoga és működési módja miatt csak ez lehet, hogy a Bizottság igyekszik majd szakítani az eddigi asszisztálásával, és ezzel a Bíróság alapszerződéseken túllépő esetjoga már nem tudná a jövőben olyan szabadon a föderalizmus elfogadása felé kényszeríteni a tagállamokat. Ez ugyanis alapvetően azon nyugodott az eddigiekben, hogy a Bizottság a kötelelességhez eljárássok százaival és ezreivel lépett fel a tagállamokkal szemben a Bíróság döntéseinek kikényszerítésére. Ezek visszafogásával, és valóban csak az uniós alapszerződések tényleges előírásainak megsértése esetén ezzel élés megakaszthatja a jövőben a föderalista előrenyomulást. E mellett a Bizottság kötelelességhez eljárássainak visszafogása lehetővé tenné a tagállami alkotmánybíróságok számára is, hogy ne csak fenyegetsenek az alkotmányidentitást sértő vagy az uniós alapszerződéseken túllépő uniós aktusok érvénytelenségének kimondásával, hanem tényleg éljenek is ezzel, ahogy a csehek és a dánok egyszer már megtették. Ez az alkotmánybírósági aktivizálódás pedig eleve visszafogná a Bíróság mai expanzív ítélkezési gyakorlatát, mert bármikor számíthatnának arra, hogy az euroszeptikusabb tagállamok alkotmánybíróságai az adott tagállamokban megtiltanák e döntéseik végrehajtását. Ma ezt az állandóan erre válaszként adható kötelezettségszegési eljárás a Bizottság részéről fékezi, és teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy aggályok nélkül lépjen át az uniós alapszerződések előírásain, és annak absztrakt elveiből kiindulva expanzívan a föderalizmus felé tolja el az Unió működését a tagállami hatáskörök rovására. Az euroszeptikus EP-többség és az e felé eltolódott Bizottság révén ez a jurisztokratikus főhatalom korlátozódna, és válna "félkarú óriássá" az uniós főbíróság, ezzel pedig az uniós hatalmi szerkezet némileg a demokrácia elvei szerinti működés felé toldódhatna el.

## *II. Az uniós jurisztokrácia NGO-bázisa*

Az uniós hatalmi szerkezet az előbbi elemzések alapján legnagyobb mértékben a jogász-bírói döntéseken nyugszik, és az Európai Parlament demokratikus komponense csak befolyásolni tudja ezt a szerkezetet, de ellenőrizni és meghatározni csak kis mértékben képes. Ezen túl a tagállamok demokratikus kormánytöbbségei az Unió kormányközi testületeiben (a miniszterek Tanácsában és az Európai Tanácsban) is csak korlátozottan tudják a folyamatos uniós akaratképzést befolyásolni. Így felmerül a kérdés, hogy ez a demokratikus ellenőrzés

alól elszabadult gépezet egyrészt mennyiben csak önmozgó – az apparátusok belső érdekei és ezek vezető csoportjainak világnézetei által mozgatott -, másrészt a társadalom domináns csoportjai miképpen tudnak hatni rá a csenevész demokratikus ellenőrzési úton túl? Az utóbbit illetően fontos kiemelni, hogy pusztán egy önmozgó hatalmi gépezet nem tud fennállni hosszabb időn át, ha az őt körülvevő társadalom pénzhatalmi-, média-, és más hatalmi források birtokában levő domináns csoportjaival nem épít ki folyamatos egyeztetési utakat. Egy pusztán katonai hatalmon nyugvó hatalmi rendszerben ezt rövidebb-hosszabb ideig meg lehet tenni még a mai társadalmi fejlettség körülményei között is, de a nyugati civilizáció társadalmainak szellemi légköre ezt már nem teszi lehetővé.

Ezt a kiindulópontot szem előtt tartva meg lehetett találni azokat az empirikus elemzéseket, melyek az Unió jurisztokratikus hatalmi gépezetének e domináns csoportok felé kinyúló kapcsolódásait mutatták ki az elmúlt években. Először nézzük meg az európai emberjogi jogászapparátus (EJEB) felé kiépített ilyenféle kapcsolódásokat, mely ugyan formailag kívül van az Unión, de ténylegesen az uniós jurisztokratikus hatalmi gépezet szerves részét jelenti.<sup>21</sup> Ezután közelebb lépünk az Unió belső hatalmi intézményei felé, és egy általános vázlat után a Bizottság tevékenysége felé megnyilvánuló NGO- és más lobbibefolyásolási formákat vizsgáljuk meg, majd az Európai Parlament, a miniszterek Tanácsa és ennek folyamatos gépezetét jelentő COREPER körüli befolyásolási szerveződéseket fogjuk szemügyre venni, ami után röviden kitérünk az Európai Bíróság NGO- és lobbiszervezetek általi befolyásolására. A kutatásban a hangsúlyt elsősorban a 'jogvédelmi' narratíva alatt szerveződő csoportok tevékenységére tesszük (jogvédő alapítványok és az ezek által létrehozott és finanszírozott egyesületeket és ügyvédi irodákat), melyek sokszor az NGO-kutatás címszó alatt található az elemzésekben, és e mellett a lobbikutatás illetve az érdekegyesületi befolyásolás címszavak alatt található elemzéseket is igyekszünk bevonni.

### *II.1. Az EJEB jogászapparátusa körüli jurisztokratikus hatalmi csoportok*

Ha látjuk, hogy az EJEB döntési mechanizmusa alapvetően az önszerveződő jogászapparátusán nyugszik, melyet jórészt csak álcaként takarnak le az emberjogi egyezményt aláíró államok által kilenc éves ciklusra kiküldött bírókból szervezett bírói tanácsok - ahogy a második fejezet elemzései kimutatták -, akkor elsődleges lenne tudni, hogy ebbe az emberjogi apparátusba miként épülnek be az EJEB döntéseit befolyásolni igyekvő mögöttes hatalmi csoportok, illetve az általuk létrehozott NGO-k jogásza. Sajnálatos módon azonban ilyen feltárások nem találhatók, és csak néhány nyilvánosságra került NGO-s múlt egyes EJEB-bíró esetében lehet jelzés arra, hogy itt rendszeres összefonódás is valószínűsíthető. Például *Jonko Grozev* bolgár EJEB-bíró a megválasztása előtt a Soros-hálózat ottani Open Society szervezeténél volt vezető, vagy legújabban *Darian Pavli* Albániából kiküldött EJEB-bíró szintén a helyi albán Open Society vezetői székéből került ki Strasbourgba, és a korábbi magyar EJEB-bíró is a CEU-ból és egy Soros-alapítványi szervezet vezető beosztásából kapta meg ezt a posztot. Ezek azonban csak szórványos adatok, és főként nem a mögöttes emberjogi apparátus vezető tagjainak (registrar, deputy registrar, senior lawyer stb.) múltjára vonatkoznak, akik pedig ténylegesen az EJEB-döntéseket megformálják. Ezzel szemben az Európai Unió belső hatalmi gépezet egyes pontjainak

---

<sup>21</sup> Eredetileg ez a szerves kapcsolat az Unió egészét illetően az EJEB hatókörének való formális alávetésével is megvalósult volna az alapszerződések szerint, de az Európai Bíróság egy döntésével végül elutasította a strasbourgi jogászapparátusnak alávetettség elfogadását. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének ezt előíró szövege: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”

összefonódása az őket befolyásolni igyekvő alapítványi vezetőkkel és NGO funkcionáriusokkal a *Wikileaks* által nyilvánosságra bocsátott dokumentumokból jól feltárható - pl. a Soros-hálózat által belső használatra készült lista a hozzájuk kötődő 226 EP-képviselőről, címmel, mobilszámokkal stb. De ezen túl is a Bizottság elnökének, alelnökeinek és az egyes biztosoknak az NGO-kat működtető alapítványok csúcsvezetőivel való intenzív és rendszeres kapcsolata a médianyilvánosság révén is dokumentálható. Például amikor 2018 első felében Soros György Brüsszelbe látogatott, akkor nemcsak Juncker elnökkel találkozott - a médiaközvetítés révén elhíresült összecsokolózós kézfogás után - hanem Timmermans első alelnök is bejelentette újságírói kérdésre, hogy sokéves kapcsolatban van a Soros-hálózat vezetőjével, és a legfontosabb kérdéseket az Unió és Európa sorsáról mindig megbeszélte vele a múltban is, és ezt ezután is ezt fogja tenni. (Kevésbé vált közismertté, de Soros e brüsszeli útja során a Bizottság többi alelnökével és több biztossal is munkavacsorán találkozott a médiában megjelent híradások és fotók szerint.)

Ilyen információk alapján pedig bizonyos, hogy hasonló beépüléseknek és sűrű háttérkapcsolatoknak az EJEB jogászsapparátusát illeően is létezniük kell. Ezt valószínűsíti a döntéseik előszobáját jelentő beadványozási szakaszra kiépült NGO-bázis óriási terjedelme, és az így a létrejött döntéseik állami megvalósítását szinte "médiakorbácsolással" kikényszerítő NGO-tevékenység, melyekre szerencsére már rendelkezésre állnak empirikus felmérések. Nézzük meg először ezeket.

A strasbourgi egyetem két kutatója, *Gaetan Cliquennois* és *Brice Champetier* egy alapos tanulmányban járta körül 2016-ban, hogy miként történik meg az EJEB-döntések esetében az NGO-k által szervezeten végrehajtott, dömpingszerű indítványozás - egy-egy ügyben több száz, esetenként több ezer indítvány ugyanattól az NGO-jogász által beadva különböző indítványozók nevében -, és az ilyen akciókat milyen szervezett médiakampány veszi körül (Cliquennois/Champetier 2016). A pontosság biztosítása kedvéért csak a külföldi - főként amerikai - alapítványok orosz leányszervezetei által szervezett NGO-k ilyenféle tevékenységére összpontosítottak a kutatásban, de mivel ezek az alapítványok - köztük a legaktívabb a Soros-hálózat - Közép- és Kelet-Európa egy sor országában ugyanezekkel a módszerekkel tevékenykedik, így az orosz helyzet leírása általános érvényű információkat is ad e téren.

Oroszország politikájának befolyásolását és meghatározott irányokba ösztökélését az EJEB-döntések révén már az 1998-as 11. Jegyzőkönyv által lehetővé tett állampolgári közvetlen panasz a saját állama ellen megindította az ide betelepült amerikai alapítványok leányszervezetei segítségével, de az elmúlt években az USA és Oroszország - és az USA mellé felsorakozott EU - közötti viszony feszültebbé válása óta ez különösen a középpontba került. Ennek révén az az amerikai/orosz NGO-k az indítványok egyre nagyobb tömegét küldik Strasbourgba, és az időközben lehetővé vált, egyedi ügyeken túli, általános jellegű elmarasztalás az un. *pilot judgment* eljárások és ezek óriási médiaprezentációja révén Oroszország folyamatosan, mint a "szörnyűségek állama", mint igazi "latorállam" kerül a világsajtóba. A szerzőpáros jelzi, hogy az EJEB-döntések által elmarasztalt problémák jórészt tényleg léteznek, pl. az orosz börtönszférában vagy a sajtószabadság terén, de hasonló problémák legtöbbször a nyugati országokban is léteznek, ha kisebb mértékben is, és azok mégsem jutnak el Strasbourgba, és főként nem lesz olyan világviszhangja, mint a tendenciózusan pellengérré állított Oroszország esetében. Együtt nézve az amerikai/orosz NGO-k Oroszország elleni EJEB-dömpingjeit az évek során ez elsősorban nem igazán a bevont, sérelmet szenvedett személyek és szervezetek jogainak védelmét szolgálja, hanem átfogó politikai célok emberjogi perléseken keresztül megharcolását, mintegy új hidegháborúként: "To put it differently, the point is to show that the new cold war dynamics revolves around an instrumentalisation of the European system of human rights, which albeit far from new, is extremely problematic." (Cliquennois/Champetier 2016:94).



Az amerikai/országi NGO-bázis terjedelme felé fordulva azt láthatjuk, hogy minden egyes itteni nagy NGO-központ mögött kivétel nélkül ott van a Soros-hálózat központi szervezete, az *Open Society*, de sokszor mellette még más Soros-hálózati szervezet is, mint pl. a *Helsinki Committee* valamelyik országba telepített szervezete; ezen túl rendszerint a *MacArthur Foundation* is a létrehozók és finanszírozók között van, de az ezekkel éveken át szoros kapcsolatban működő *Norwegian Foundation* valamelyik szervezete is jelen van. Így a *Memorial Human Rights Center* 1991-ben alapítva Moszkvában (többek között az *Open Society*, *MacArthur Foundation* és a *Norwegian Helsinki Committee* által alapítva és finanszírozva) 2000-től évente több tucatnyi beadvánnyal van jelen az EJEB előtt, és például egy másik amerikai/országi NGO központtal együttesen 2000-2014 között 101 indítványt is beadott ide, melyből 87-re pozitív döntést kaptak onnan. Az EHRAC (*European Human Rights Advocacy Centre*) szintén az *Open Society*, a *MacArthur Foundation* és az általuk alapított más leányszervezetek által létrehozva - és 93%-ban ezen alapítványok által finanszírozva azóta is - 2015-ben 310 beadványban volt érdekelt az EJEB-nél, ahol ezek eldöntése folyamatban volt ekkor. Az *International Protection Center* (IPC) jórészt szintén a fenti alapítványok által létrehozva és finanszírozva 1994 óta működik, és 1999 óta az Európa több országában is aktív *International Commission of Jurists* (ICJ) orosz hivatala név alatt tevékenykedik, ami megemelte a rangját és lehetőségeit, mivel ez a szervezet az ENSZ és az Európa Tanács mellett is konzultatív státust kapott. Évente átlagban kb. 30 beadványt küld az EJEB-hez, de e mellett az emberjogi ideológia terjesztését is oktatási centrumokban végzi, és különböző jogászszervezetek jogászái számára az emberjogi perlési technika részleteit és fogásait oktatja. A *Stitching Russian Justice Initiative* (SRJI) 2001-ben került alapításra Moszkvában a fenti alapítványok és szervezeteik által, és csak Észak-Kaukázus térsége tekintetében több mint kétezer sérelmet szenvedett személyt felsorolva kb. 300 beadványt küldött az EJEB-hez az elmúlt években. E emellett csecsen ügyekben, Dél-Oszétia vitatott orosz kezelésű ügyeiben, de ugyanígy Grúzia és Oroszország összecsapásait érintő ügyekben is több ezer sérelmet prezentált az EJEB előtt. Ezen NGO-hálózathoz tartozik továbbá az *Association of Russian Lawyers for Human Rights*, a *Moscow Helsinki Group*, az *Open Russia NGO*, a *Netherlands-based Russian Justice Initiative* (az utóbbi a neve ellenére főként a Soros-hálózat által finanszírozva). Végül az *Open Society Foundation Justice Initiative* (OSJI) révén a Soros-hálózat saját név alatt is aktív volt sok éven át Oroszországban az EJEB-beadványok terén egy sor nagy ügyet felkarolva.

Összességében ezek a külföldről alapított és finanszírozott amerikai/országi NGO-k a szerzői az évente beadott több ezer, Oroszországot érintő EJEB-beadvány tekintélyes részének, mégha ezek egy részét álcával fedezve egyéni ügyvédi irodákat strómanként használva adják is be. Egy másik empirikus feltárást végző tanulmány e téren jelzi, hogy Oroszországot illetően a legmagasabb az EJEB-hez beadott beadványok között NGO-beadványok aránya - majd húsz százalék hivatalosan is -, de, ha a strómanként egyéni ügyvédekhez átküldött, és onnan az EJEB-hez beküldöttel együtt nézzük ezt a számot, akkor ez még ennél is nagyobb, emellett az NGO-k által kiképzett egyéni emberi jogászok beadványaival együtt ez a többséget is jelentheti.<sup>22</sup> Ha pedig ehhez még hozzávesszük, azt,

---

<sup>22</sup>“Lloyd Mayer, in a study of ECtHR cases involving NGO representation between 2000 and 2009 from all Coe member states found that, by far, Russian cases were most likely to involve NGOs as representatives, applicants, or interveners: during those years approximately 19 percent of decisions concerning Russia involved NGOs, while on average across the Coe only 4 percent of all ECtHR decisions involved NGOs. In reality, this undercounts the number of instance (such as those assisted by the International Protection Centre), NGOs will delegate their clients' cases to individual lawyers, and thus an NGO name never appears in the records. It also does not reflect the additional influence that NGOs exert on cases by training individual independent lawyers on how to submit successful cases to the ECtHR.” Lisa McIntosh Sundstrom: *Russian NGOs and the European Court of Human Rights*. *Human Rights Quarterly*. (Vol. 36. ) 2014. 849. p.

hogy az évi soktízezer EJEB-beadványból a strasbourgi testület egyes-bírái és a beadványok között a szelektálást ténylegesen elvégző *regitry lawyerek* csak ezek kettő-négy százalékát fogadják be érdemi döntésre, a többit visszautasítva, akkor különösen fontos azt tudni, hogy e kisszámú befogadottak nagy többsége az NGO-k által benyújtottakat jelenti. A befogadottak igen nagy része azonban már azt is jelenti a strasbourgi gyakorlat szerint, hogy ezeket bizonyosan pozitívan is fogják elbírálni.<sup>23</sup> A befogadás jórészt egyben pozitív döntéssel együttjárása így különösen fontossá teszi a *registry lawyerek* ezt végző tevékenységét, mégha ez formailag egyesbírói döntéssel lefedésre is kerül, hisz így az EJEB által érinteni nem kívánt ügycsoportok vagy beadvánnyal támadott államok eleve meg sem jelennek az érdemi döntés szintjén.<sup>24</sup>

Mindezt együtt nézve pedig az a kép bontakozik ki, hogy a strasbourgi önszerveződő emberjogász-apparátus és a zömmel egy-két amerikai alapítvány-hálózat által gründolt és fenntartott NGO-hálózat együtt hozza létre az EJEB orosz tárgyú döntéseit. Ez a kép pedig talán, ha nem is ilyen sarkítottan, de a többi közép-kelet-európai államot illetően is így van. Az EJEB és NGO bázisa összeépülésének fontosságát és az egyéni jogsérelmek kapcsán ezek instrumentalizálásával egyes államokkal szemben alapvetően átfogó politikai törekvések létrejöttét különösen megemelte az ezredforduló utáni években kifejlesztett ún. *pilot judgement* eljárások bevezetése. Ezzel az EJEB hatókörének radikális kiterjesztésével az egyes államok jogrendszerének változtatásra kényszerítésére jött létre, és azóta többek között ennek révén írnak az emberjogászok teoretikusai az emberjogi rendszer "alkotmányjogiasításáról" (mely pedig általában is a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának egyik fő bizonyítéka az ezt támogató írásokban.) Ezt az eljárást a 14. Jegyzőkönyben akarták elfogadtatni az emberjogi egyezményt aláíró tagállamokkal, hivatkozva a nagy ügyszámra - mely persze az alapítványi jogvédő szervezetek ezres nagyságú beadványainak taktikája révén jön össze "*repeat player*" stratégiákban -, de a szövegező bizottság ellenállása révén ez kimaradt ebből. Ám ezt tovább erőltetve az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága egy határozatában (Res(2004)3) az Egyezmény 46. cikkét értelmezve lehetők mondta ki, hogy az EJEB maga tegye ezt meg minden kiegészítő rendelkezés nélkül is. Egy későbbi ajánlásában (Rec(2004)6) a tagállamok felé jelezte, hogy ugyan a tagállamok felé csak az az EJEB döntés kötelező, melyet vele szemben mondtak ki, de ha hasonló esetben már elmarasztalt egy tagállamot az EJEB, akkor a többi ellen is folyó hasonló ügyekben önkéntes döntésükkel megtehetik a többiek is, hogy alapul véve a meghozott EJEB döntést, ők is átalakítják a problémás hazai jogukat. Mivel épp ez a *pilot judgement* eljárás lényege, így az EJEB ezekre a határozatokra hivatkozva 2004-ben meg is hozta az első *pilot judgment* eljárásában a döntését. Lényege, hogy ha nagyszámú ügy van egy problémára az EJEB előtt, akkor elég egyet kiemelni ezek közül, mint vezető ügyet, és a többit felfüggesztve megállapítják az adott ügyben a kérdéses jogi elvi problémát, és - ami igazán fontos ebben az eljárásban! - az ügy eldöntése mellett egyben a rendelkező részben arra is kötelezik az adott államot, hogy jogszabály-módosítással pontosan meghatározott irányokba küszöbölje ki ezt a jogi problémát. Ha ezt megtette, akkor ennek EJEB általi

---

<sup>23</sup> The large proportion of NGO involved decisions and the fact that most initial applications are underrepresented by NGOs or lawyers, suggests that, at least of on the face of things, NGO involvement in case applications leads to increased succes for applicants in having their cases admissible (...) an winning them (much less arduous, since nearly all cases admitted to the Court are ruled in favor of the applicant)."Lisa McIntosh Sundstrom: Russian NGOs and the European Court of Human Rights. Human Rights Quarterly. (Vol. 36. ) 2014. 849. p.

<sup>24</sup>Laura Van den Eynde 2013-as tanulmányának adatai szerint a befogadott indítványok esetében 83%-os a pozitív döntések aránya, 8%-os az, amikor befogadás hatására a támadott állam kiegyezik a beadványozóval, és csak 6 % azok aránya, melyekben semmilyen jogsértést nem találtak az EJEB-bírák. Lásd L. Van den Eynde: An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. Netherlands Quarterly of Human Rights. 2013. No. 2. 292. p.

deklarálással (elfogadásával) egyben a többi felfüggesztett ügyet megszüntetik. Fontos még, hogy a teljes pilot judgement eljárás alatt - és az ennek való engedelmeskedésről a tagállam részéről - az EJEB az Európa Tanács illetékes szerveit folyamatosan tájékoztatja (Szemesi 2013:56.). A strasbourgi bírák "bátor" tette az emberjogászok intézményeiben és környezetében általában nagy tetszést aratott, de a kritikus hangok között érdemes említeni a döntésben részvevő és ahhoz különvéleményt fűző *Zagrabelsky bíró* álláspontját, aki a *pilot judgement* eljárások sajátosságát, az egyedi döntésen túli általános normatív követelmények megállapítását a politikai területre átlépésnek minősítette, és e mellett nem tudta túltenni magát azon, hogy ez az eljárás a 14. jegyzőkönyvi szöveg vitájánál leszavazásra került, és az EJEB ezt önkényesen ennek ellenére hozta létre.<sup>25</sup> E kritikák ellenére az átfogó politikai célokot követő emberjogi alapítványok és az általuk gründolt NGO-k fokozottan kezdték igénybe venni az EJEB-en keresztül "perlési politizálási" utat, és ezzel az egyéni jogsérelmek politikai instrumentalizálása és pusztán hatalmi célok szerinti szelekció az EJEB-hez forduláskor csak növekedett.

Az NGO-k tömeges beadványozása - legtöbbször az érdekelt alanyokat felkutatva és az ő nevükben fellépve, vagy harmadik félként *amicus curiae* véleménnyel belépve már folyó EJEB előtti eljárásokba - mozgatja, és meghatározott irányokba ösztökéli az EJEB döntési mechanizmusát. Am ezen túl az NGO-k a főként általuk az EJEB-től kiösztokélt döntések végrehajtásában is aktívan részt vesznek. A *Cliquennois/Champetier* szerzőpáros orosz viszonylatban erről is hoz adatokat, és ezeket megismerve az embernek a hazai helyzetet illetően is hasonló tapasztalatok ugranak be, így ez elemzésük általánosabb érvényét is mutatja. Ugyanis miután az EJEB a döntésében elítélte az NGO-k beadványával támadott államot, és előírta számára jogrendszerének és szervezetének meghatározott irányokba átalakítását, az Európa Tanács melletti Miniszterek Tanácsa monitorozza a végrehajtást. A pilot judgement eljárások óta ez már nemcsak az egyéni jogsérelmek orvoslását jelenti, hanem átfogó belső reformok végrehajtását is, így az amerikai/orosz NGO-k új tevékenységként ezek ellenőrzésébe is beszálltak, széleskörű médianyilvánosság elé vonás megvalósítása mellett. Helyszínen figyelve a megkövetelt jogi és szervezeti változtatások előrehaladását, folyamatosan beadványokkal bombázzák Strasbourg felé az Miniszterek Tanácsát vázolván a változtatások elégtelenségét, lassúságát stb.<sup>26</sup> Ez az NGO-ellenőrzés és az elmarasztalások aztán állandóan a baráti világsajtó lapjainak első oldalán szerepelnek, és mint a támadott állam "latorállam" "maffiaállam" stb. képét súlykolják a nemzetközi közvéleménybe, ezzel pedig gyengítik a adott állam cselekvőképességét, mely a tulajdonképpeni cél, mert ezzel a támadott állam nemzetközi elszigeteltségét lehet létrehozni. A strasbourgi szerzőpáros szerint az emberjogi mechanizmus ilyenfajta instrumentalizált felhasználása átfogó politikai célok érdekében nemhogy segítené az egyének jogainak védelmét, hanem egy újfajta hidegháborút kialakítva csak rontja ezek helyzetét: "What we find is that NGOs/private donors (largely echoing and influencing EU/US foreign policy) make strategic use of the ECHR system and litigation before the ECtHR, and that such instrumentalization of human rights, far from being

---

<sup>25</sup>„Judge Zagrebelsky in a partly dissenting opinion in *Hutten-Czapska*, argued against the use of ordering general measures in the operative part of the Court’s judgement. He took the position that the Court went „outside its own sphere of competence” and entered „the realm of politics”. He pointed to the fact that the pilot procedure was not included in Protocol 14.” Antoine Buyse: *The Pilot Judgement Procedure at the Court of Human Rights: Possibilities and Challenges*. Nomiko Vima (Greek Law Journal) 2009. November 12.p.

<sup>26</sup>„Lastly, NGOs have been associated since 2006 to the execution of judgements delivered by the ECtHR. During the supervision process in which national states indicate to the Committee of Ministers the measures planned and or taken in an 'action plan' to comply with the final judgement, NGOs and national institutions prompting and protecting human rights can submit communications to the Committee of Ministers denouncing the failure of a state to execute a judgement.” Clinquennois, Gaetan/Brice Champetier (2016): *The Economic, Judicial and Political Influence Exerted by Private Foundations on Cases Taken by NGOs to the European Court of Human Rights: Inkings of a New Cold War?* European Journal (Vol. 22.) No.1. 98. p.

conducive to a better protection of rights, actually tends to foster the opposite”. (Cliquot/Champetier 2016:94).

## II.2. Az uniós intézmények NGO-befolyásoltsága

Az Unió döntési mechanizmusának két fő tengelyét az Európai Bíróság döntései és a Bizottság javaslati monopóliumához kötött EP - Tanács együttdöntésével (vagy ritkábban csak a Tanács döntésével) létrejövő rendelet és irányelv kiadásai jelentik. (A stratégiai kérdésekben döntő, állam- és kormányfői Európai Tanács a folyamatos döntési gépezet fölött áll, és közvetlenül az NGO-k és a lobbik által amúgyis megközelíthetetlen, így most hagyjuk figyelmen kívül.) Mindkét döntési irányban közös a Bizottság szerepe, egyrészt a Bíróság felé a tagállamokkal szembeni kötelezettségességi eljárások Bíróság elé vitele, illetve a tagállami bíróságoktól érkező előzetes döntési kérelmek eljárásába véleményadással bekapcsolódása - és a döntési indítványok meghatározott irányokba bővítése, terelése – révén, másrészt a rendelet/irányelv-alkotásban javaslati monopóliuma kapcsán. Így a lobbik és az NGO-k tevékenysége uniós szinten főként a Bizottság döntésbefolyásolása felé irányul. E mellett azonban az EP együttdöntési hatáskörének bővülésével ebbe az irányba is kialakult az NGO- és lobbiszerveződés. Különösen a nyilvánosságot és a médiafelhangosítást erőforrásként felhasználó NGO-k számára fontosak még az EP nyilvános bizottsági meghallgatásai és itteni baráti prezentálásuk az EP képviselők révén, így a minél több EP képviselő felfűzése a kapcsolati listájukra és biztos háttértámogatásuk megszervezése elsőrendű (lásd a már említett 226 fős Soros-listát). De a nyilvánosságot kerülő és a jogvédő narratívával nem élő, tisztán lobbiszerveződések számára is fontos az együttdöntési hatáskör révén az EP, és így az egyes EP képviselők lobbistaként megszerzéséről több botrányig fajult eset vált nyilvánossá.<sup>27</sup> Összességében kb. ötezer szervezett érdekcsoport vagy NGO rendelkezik képvisellel Brüsszelben - melyből 3.500 tőkéscsoportok érdeklője és másfélezer a civilszervezetek NGO-inak a száma,<sup>28</sup> de ezek között nagyon sok az egyszemélyes lobbista, akik így kisebb hatékonysággal képesek működni, mint a nagyobb stábot kiépített NGO-k. Az utóbbira példa lehet az Open Society brüsszeli részlege (Open Society European Policy Institute - OSEPI), mely 19 főt jelöl a honlapján. Így érthetőek azok a számok, melyek 20-30 ezer közé teszik összesen a nyomásgyakorlók számát Brüsszelben.<sup>29</sup>

Ezen a brüsszeli befolyásolási úton kívül azonban fontos az NGO-k és a tőkeerős lobbiszervezetek számára az egyes tagállami szinten kiépített olyanfajta befolyásolás is, mely innen próbálja meghatározott irányokba ösztökélni a végső soron Brüsszelben vagy Luxemburgban meghozandó döntéseket.<sup>30</sup> Ezen túl a tagállami szinten az NGO-k részére

<sup>27</sup> Így a brit újságírók által beugratott Ernst Strasser EP képviselő, volt osztrák belügyminiszter (és rajta kívül még még egy román és egy szlovén EP képviselő) nyilvánosságra hozott videóján Strasser öt lobbis megbízásáról beszél, egyenként évi százezer eurós összegben, és épp ezzel már a hatodikra készült.

<sup>28</sup> Lásd Henry Hauser: European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 686. p.

<sup>29</sup> A lobbizás részletes bemutatását friss adatokkal és bemutatással lásd: Cerstin Gammelin/Raimund Löw: Europas Strippenzieher: Wer in Brüssel wirklich regiert. ECON. Berlin. 2014. A szerzők német balliberális lapok - Süddeutsche Zeitung és a Zeit - brüsszeli tudósítói, így a leplet nem igazán a zömmel szintén balliberális NGO-szektor befolyásolásáról igyekeznek lerántani, hanem a konkurens tőkés lobbikéről, de így is hasznosak a leírásaik.

<sup>30</sup> E többsíkú döntés-befolyásolási tér révén létrejött síkok közötti csúszkálási lehetőségre ki is alakult egy külön kifejezés a „venue shopping”, mely azt jelenti, hogy ha az egyik síkon akadályok jönnek létre - például az adott NGO vagy lobbis ügye iránt ellenséges főigazgatósági stáb alakult ki a Bizottság egyik részlegében, vagy egy tagállamban alakult ez ki –, akkor áttelepül az adott NGO-hálózat befolyolási gépezete a másik síkra. Lásd: Christian Kaunert/Sarah Lénard/Ulrike Hoffmann: Venue Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. Comparative Migration Studies

azért is fontos a befolyásolási gépezet kialakítása, mert a Bizottságon kívül a Bíróság (ECJ) felé a tagállami bíróságok küldhetnek előzetes döntési kérelmeket az uniós jogot meghatározott irányokba bővítve, és így nem mindegy az NGO-k számára, hogy egy-egy tagállamban az ettől vonakodó bírói kar a jellemző, vagy ezzel szemben a bírák mint a “progreszió hősei” élik meg a Luxemburg felé előterjesztett előzetes kérelmek terén kifejtett tevékenységet. Mint épp Magyarország példája mutatta az elmúlt években, a legnagyobb jogvédő hálózatok egyetemi háttér-emberei által a bírói akadémiákon kifejtett oktatással “érzékenyíteni” lehet a bírák egy részét az ilyen tevékenység fokozására, de ugyanígy a jogi karokra beépülve a jövő jogásznemzedékek ilyen irányú nevelése is megfigyelhető “street law”, jogi klinika stb. képzések megteremtésével. Lévén a Soros-hálózat kivétel nélkül minden közép-kelet-európai országban ugyanolyan séma szerint tevékenykedik - közös ernyőszervezetek alá összefogva - így feltehetően ez más országban is létezik, noha sajnálatos módon erre empirikus kutatások nem lelhetők fel.

### *II.2.1. A Bizottság NGO- és lobbizás*

Kezdetben (1957-87) az egyhangú döntések korában a Bizottság alig rendelkezett önállósággal a döntés-alakítás terén, így minimális volt a brüsszeli lobbitevékenység, és az akkori hat alapító államban majd a néhány csatlakozóban inkább az otthoni minisztériumok döntéshozatalát igyekeztek befolyásolni az Európa-szintű szakszervezeti szövetségek és a tőke szervezetei. Csak az 1987-es Egységes Okmány többségi döntési mechanizmusai kezdtek felértékelni a Bizottság fontosságát, és kezdtek nagyobb arányban betelepülni Brüsszelbe a lobbiszervezetek leányrészlegei. Az 1993-as Maastrichti Szerződés, majd az 1999-es Amszterdami Szerződés, végül a 2009-es Lisszaboni Szerződés mind csak növelte a többségi döntési hatásköröket és ezen belül az EP-vel való együtdöntést, és mindez a kezdeti néhány százzal az ezredforduló utáni évekre ötezerre emelte a befolyásolási csoportok számát, de 2016-ra már 7700 volt a brüsszeli Transparency Register-be bejegyzett lobbik és NGO-k száma.<sup>31</sup>

Az NGO-k és a lobbik a Bizottság irányában a főigazgatóságaikra ráfonódva igyekeznek a döntéseiket meghatározni, mivel a bizottsági döntések az egyes biztosokon és az alattuk lévő főigazgatóságokon keresztül kerülnek kidolgozásra. Egy-egy NGO vagy gazdasági lobbiszervezet így a tevékenységük tárgya szerint illetékes főigazgatóság felé épít ki tartós kapcsolatokat, de mivel a legtöbb témában több főigazgatóság is beszáll a bizottsági döntések kialakításába, így az igazán nagy brüsszeli apparátussal és forrásokkal rendelkező NGO-k és lobbiszervezetek több főigazgatóság felé is kiépítik kapcsolataikat. Ennek egyik formája, hogy embereik részt vesznek a Bizottság által létrehozott konzultatív tanácsokban. De az igazán kiemelkedő döntések meghozatala előtt akár egy-egy NGO-hálózat csúcvezetői vagy legfőbb vezetője is közvetlenül részt vesz a Bizottság befolyásolásában, mint Soros

---

(CMS) Vol. 1. 2013. No. 1. 179-200.p.

<sup>31</sup> A kezdeti idők felfutásához lásd: „Watson charts moderate growth from 400 EU interest groups in 1970 to 800 in 1991, but doubling to over 1600 in 1994”. Henry Hauser: *European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis*. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 690. p. Napjainkra pedig: „Overall, beginning of 2016, the Transparency Register contained a total of around 7700 registered entities. Chart 1 shows that the largest sub-set contains the private sector-lobbying activities (‘direct lobbying’) with a total of around 4000 firms and another ca. 1000 consultancies or law firms lobbying on behalf of other firms (‘indirect lobbying’). Another 2000 NGOs are as well registered in the database. The remaining part of the Register is small and contains think tank, academic institutions and small number of organizations representing local, regional and municipal or religious authorities.” Konstantinos Dellis/David Sondermann: *Lobbying in Europe: New firm-level evidence*. European Central Bank Working Paper Series. No.2071/2017. 7. p.

György 2018 tavaszi brüsszeli útja is mutatta, amikor az EP Magyarország elleni, 7. cikk szerinti eljárásának támogatása volt napirenden, melyet a Bizottság kezdeményezett.

A folyamatos döntésbefolyásolás azonban alacsonyabb szinten folyik, és erre jó példát ad egy 2013-as tanulmány a migráns-kérdésben érdekelt migráns-támogató NGO-k sikeréről szóló tanulmány (Kaunert/Lénard/Hoffmann 2013). Az időpont azért is hasznos, mert ez még a 2015-ös migráció-robbanás előtti tevékenységre vonatkozik, amikor még nem voltak e kérdések annyira vitásak, és ezért az NGO-k tevékenysége nem került még álcázásra. A szerzők a menedékjog és a migráció kérdéséről szóló két direktíva kidolgozását követik végig (2004-ől és 2011-ből), hogy a migránssegítő NGO-k befolyásának nagyságát értékelni tudják. Ezekben a kérdésekben az EU csak az 1999-es alapszerződéstől kapott jogkört, és ezt a 2009-es Lisszaboni Szerződés csak bővítette illetve együttdöntőként bevonta ebbe az EP-t is. Az 1999-es uniós hatáskörbe emelés mégcsak a harmadik pillérbe emelte be a migránskérdés szabályozását, és ez a tagállami miniszterek Tanácsát tette ennek a középpontjába, és 2004-ig még a Bizottság javaslatételi monopóliuma sem lépett életbe e téren. Így a tagállamoknak nem kellett tartani a migránsbarát EP és Bizottság túlzott befolyásától,<sup>32</sup> és a tagállami kormányközi Tanács volt ennek a középpontjában. Ennek ellenére a brüsszeli NGO-k már ekkor el tudták érni, hogy javaslataik egy részét beolvasszák a végül elfogadott direktívába (Council Directive 2004/83/EC). A megnövekedett NGO-tevékenység révén mind az Unió, mind a tagállami szinten arra vezetett, hogy e szervezetek el tudták érni a 2004-es direktíva által kötelezően nyújtott, menedéjjoggal együttjáró támogatások és jogok (pl. a családegyesítés címén a menedéket kaptak után befogadandó további családtagok számát illetően) emelését, és így 2011-ben a módosított direktíva kidolgozására került sor.<sup>33</sup>

Az első esetben 2004-ben még korlátozottabb volt az NGO-k lehetősége, és csak a Tanács felé lehetett a befolyást elérni, melyekben a tagállami belügyminiszterek otthonról eléggé kötött pozícióban voltak, de a Tanács brüsszeli apparátusán és a Bizottság főigazgatóságain keresztül azért néhány javaslatukat be tudták juttatni a migránskérdés ekkori első szabályozásába. Különösen az 1974-es alapítású menedéjjogi ernyőszervezet, az ECRE (*“European Council of Refugees and Exiles”*) volt sikeres, és javaslatai visszaköszöttek a Bizottság által végül benyújtott hivatalos direktíva-javaslatban: “with regard to goal achievement, at the drafting stage, ECRE was fairly successful. Its recommendations and the Commission’s proposal for the Qualification Directive especially concur on the general provisions and the chapter that defines the qualification criteria for international protection, such as the provisions concerning non-states actor persecution.” (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 190. p.) Ám a Tanács végül elfogadott direktívájába már nem került be csak az NGO-k javaslatának a fele-harmada, panaszolják fel e szerzők, és épp ezért az NGO-k nyomása most már arra irányult, hogy módosítsák a javaslataikat kihagyott direktívát. Ez meg is történt 2011-ben, és ekkor már a 2009-es új alapszerződés NGO-k számára kedvező változtatásai után nagyobb lehetőséget kaptak. Ekkor már nyolc migránssegítő NGO-hálózat lépett a pástra, és ebből öt a Bizottság döntéstervezet-készítésébe is bekapcsolódott, de később az EP együttdöntési szakaszában, majd a Tanács előtti szakaszban is ott voltak.<sup>34</sup> A Bizottságot

---

<sup>32</sup> „In addition, veue-shopping to the EU-level enabled Interior ministries to largely exclude ‘migrant friendly’ actors such as the European Commission and the European Parliament from the decision-making process.” (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 182. p.)

<sup>33</sup> This directive further raised asylum standard in the EU by introducing several changes, including the clarification of various concepts through the incorporation of recent case-law of the Court of Justice and of the European Court of Human Rights, measures to better take into account gender-related issues and children’s interests in asylum assessment processes, the approximation of the rights granted to refugees and beneficiaries of subsidiary protection relating to health care and employment, as well as the extension of the period of validity of residence permits issued to beneficiaries of subsidiary protection in some circumstances.” (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 188. p.)

<sup>34</sup> „In the case of recast Qualification Directive, total eight pro-migrant groups were involved in the lobbying of

illetően a legnagyobb sikert érték el - lényegében az ő javaslataik adták a bizottsági javaslat döntő részét -, de a Tanács és az EP által végül elfogadott direktívába végül csak a javaslataik fele került be.

Ha ez a kép általános - és ha nem is ilyen részletességgel, de a többi elemzés is ezt mutatja -, akkor a brüsszeli uniós jog alkotásában az ECJ esetjogának kodifikálása mellett az NGO-k és a lobbiszervezetek a meghatározók.

### *II.2.2. Az EP körüli befolyásolás-szerveződés*

Közelebb lépve az EP körüli lobbis- és NGO-szerveződésekhez fontos kiemelni, hogy szemben a többi uniós intézménnyel itt a döntésbefolyásoláson túl azért is fontos az itteni képviselőkkel és EP-tisztviselőkkel való szoros kapcsolat kiépítése, mert az Európa-szintű parlamenti nyilvánosság számára a plenáris üléseken vagy egy-egy EP-bizottság nyilvános meghallgatásán a baráti, vagy ezzel szemben ellenséges képviselői hozzáállás egy-egy kérdés megvitatásához - ugyanígy az érintett szembenálló feleket illető baráti vagy ellenséges ábrázolás - meghatározza az adott kérdés és az azzal összefonódó aktorok (államok, miniszterelnökök, pártok, pártvezérek stb.) megítélését. A konkrét kérdések eldöntését pedig ez már a legnagyobb mértékben meghatározza a későbbiekben, így a nagy erőforrásokkal és szervezettséggel rendelkező lobbis és NGO-k a konkrét döntések befolyásolásán túl az EP-nyilvánosságot meghatározó aktorokat is igyekeznek tartósan maguk mellé állítani. Így érthető meg a Soros-hálózat *Wikileaks* által nyilvánosságra hozott 226 EP-képviselőt tartalmazó baráti-listájának fontossága, és ha nem is ilyen kiterjedt és erős EP-jelenléttel, de a többi NGO-hálózat esetében is létezneke baráti EP csoportok és listáik. A dolog természeténél fogva pedig a két konkurens befolyásolási szektor - a lobbis és az NGO-k - közül ez az átfogó EP-nyilvánosságért való versengés nyilvánvalóan az NGO-k esetében erős. A lobbizás a természeténél fogva a titkos háttérbefolyásolás útja, de kiegészítően természetesen itt is lehetséges a lobbiszevezet egy külön szervezett strómancége, NGO-szárnya stb. útján nyilvánosság előtti befolyásolási tevékenység.

A konkrét uniós döntésekben az NGO-részvétel folyamatosan a Tanáccsal együttdöntési eljárásban megszületett rendeletek és irányelvek létrehozatali eljárásában jelenik meg. Ez az uniós "törvényhozás" folyamatát jelenti, melyben a Bizottságnak monopóliuma van ezek megalkotásához javaslatok készítésére, és tervezetek formájában benyújtja javaslatát egyszerre a Tanácshoz illetve az EP-hez. (Az EP-nek erre csak annyi befolyása lehet, hogy a mindenkori jövő évi Bizottsági munkatervhez benyújthat egy kezdeményezést - tagjai többségi döntésével -, és ebben javaslatot tehet a Bizottság felé egy abban nem szereplő más témában rendelettervezet vagy irányelvtervezet kidolgozására, mely azonban a Bizottság számára csaknem kötelező kérelmet jelent.) Amikor az EP megkapja a Bizottság tervezetét, akkor az illetékes EP-bizottság kinevez a tervezethez egy állásfoglalás elkészítésére egy rapportört, illetve az EP frakciói egy-egy árnyék-rapportört (shadow rapporteur). A befolyásolás már ezen a síkon beindul, és az, hogy, ki legyen egy-egy tervezet rapportöre, illetve ki vagy kik semiképpen ne legyenek, azt a tervezettel érintett szektor NGO-i és lobbiszervezetei igyekeznek meghatározni. A nyilvánosság felé folyó hatáskeresésen túl ugyanis az EP álláspontját egy-egy tervezetét illetően a bizottsági belső domináns álláspontok határozzák meg a legtöbbször, és ebben a bizottsági elnök az ügy rapportöre, az nagyobb

---

the EU institutions. Five groups tried to influence the drafting of the proposal by the European Commission - AI Europe, the CCOEMA network, ECRE, the Women's Lobby (EWL), and the Red Cross. At the decision-making stage, the European Parliament and the Council were lobbied by the CCOEMA network, ECRE, Terre des Hommes, EWL, Asylum Aid, and the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association, as well as Red Cross" (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 191. p.)

frakciók árnyék-rapportőrei és a frakciók adott bizottságra illetékes koordinátorainak szűk köre dönti el.

A frakciók az összes EP-bizottsághoz kijelölik a frakció koordinátorát az ottani frakciótagok közül, és ez a bizottság folyamatos működésében a frakció vezetésének álláspontját közvetíti, így az ügyenként változó *shadow rapporteur* frakciótagok mellett a frakciók koordinátorai is ott vannak a bizottság munkájának ellenőrzésében és meghatározásában. Sőt a leírások szerint a bizottsághoz érkezett tervezetek felett először egyes bizottságokban a frakció-koordinátorok ülnek le tárgyalni, és a raportőr kiválasztásába is belefolyanak, noha az a bizottsági elnök jogköre; az árnyékrapportőrt azonban a frakciók részéről a bizottságon belüli koordinátorok választják ki a bizottság tagjai közül. (Neuhold 2001).

A raportőrök a tervezet egyes pontjaihoz módosításokat, kiegészítéseket javasolnak rendszerint, majd a bizottság egészének vitájában az árnyékrapportőrök ezt keresztező vagy kiegészítő módosítási javaslatainak fényében megszületik a bizottság egészének állásfoglalása. E döntési folyamat minden pontján jelen vannak az érintett NGO-k és lobbiszervezetek, és főként a raportőrt illetve az árnyékrapportőröket megkeresve módosító javaslatokat igyekeznek nekik átadni, ugyanígy információkat arra nézve, hogy milyen (számukra) káros hatást tennének a tervezet egyes pontjai, és ezek helyett miket támasztanak inkább alá a "szakmai" információk.

Amennyiben az EP elfogadja a tervezetet illető álláspontját, ez átkerül a Tanácshoz, mely már addig is vitatta a Bizottságtól megkapott tervezetet, és ekkor a Tanács az EP módosításai felett alakítja ki az álláspontját. Ha ellentét marad, akkor a Tanács álláspontjával visszakerül a tervezet az EP-hez, és itt a második olvasatra kerül sor az előbbieket szerint megismételve, majd megy ismét a Tanács elé. Végül, ha az ellentétek ezután is megmaradnak az EP és a Tanács között, akkor egy közös egyeztető bizottság jön létre a harmadik olvasat előtt, és ebben a Tanács és az EP képviselői egyenlő számú részvétel mellett alakítják ki a közös álláspontot. Hogy adatot hozzunk a három olvasat gyakoriságára a 2006-os évet lehet említeni, amikor 103 ilyen együttdöntési eljárásban az EP és a Tanács között 58 esetben már az első olvasatban megvolt a kialakított közös döntés, 35 esetben második olvasatra került sor, és csak 10 esetben kellett közös egyeztető tanácsot felállítani a harmadik olvasatra (Lehmann 2009: 60).

Ez a döntési gépezet a folyamat minden pontján az NGO-k és lobbiszervezetek embereinek bekapcsolódásával folyik, és a statisztikák 2006-ban 70 ezer hivatalosan jegyzett érintkezést rögzítettek az EP-képviselők illetve NGO és lobbiszervezetek között, mely egy-egy EP képviselőt illetően évi száz ilyen érintkezést jelent átlagban. Ez persze azt jelenti, hogy a fontosabb tervezetek raportőrei, árnyékrapportőrei, illetve a bizottsági elnökök és bizottsági frakció koordinátorok esetében sokszáz lehet, míg az egyszerű "backbencher" szürke EP-képviselők esetében kevés.

Az EP - mint ahogy a teljes uniós döntési apparátus is - a tagállami parlamentekhez képest csekélyebb legitimációs bázisát, a társadalomhoz közelségét is igyekszik az NGO-k és a lobbiszervezetek nagy számának magához engedésével pótolni és demonstrálni. De ezen kívül az a technikai tudás és információ, melyet a legelterjedtebb területen döntő EP az egyes tervezetek vizsgálatánál igényel, az ezt nyújtani igyekvő befolyásolási szervezetektől megkaphat. Igaz, hogy ezek az általuk nyújtott anyagok információ-feldolgozások az érdekeik által szelektált képet adnak, és irányukban elfogultan tárják fel csak a szabályozandó terület kérdéseit, de ha az egymás konkurensait jelentő lobbik anyagait együtt vizsgálják meg az EP-képviselők, akkor ezek az elfogultságok elvileg részben feltárhatók és korrigálhatók. Ez igazolja azt a tendenciát, hogy nemcsak növekszik az uniós és ezen belül az EP körüli NGO- és lobbiszerveződések, de e növekedést részben az Unió maga is segíti azzal, hogy egy sor finanszírozási úton segíti ezek létrejöttét és tevékenységük kiterjesztését. Például így



ösztökélte az EU pénzadományokkal 1994-ben a *Platform of European Social NGOs* ernyőszervezet létrehozását, mely azóta is az általa összefogott szociális jellegű NGO-k és a brüsszeli uniós intézmények közötti kölcsönös befolyásolást közvetíti (Cullen 2017). Ez persze felvetette a kevésbé bőkezű uniós finanszírozást élvező NGO-k felől a kritikát, hogy a tulajdonképpen EU-s pénzekből létrehozott és ebből élő NGO-k, melyek szinte semmilyen *grass-root* társadalmi kapcsolattal nem rendelkező kis elitcsoportocskákat jelentenek, pusztán a Bizottság és az EP legitimációját szolgálják, és nem tudnak kritikai attitűdöt felvenni velük szemben.<sup>35</sup> A vitát nem eldöntve jelezni kell még, hogy az NGO-k finanszírozásának kérdéseit tárgyaló EP frakciók vitájából úgy tűnik, hogy bár NGO-k mindegyik politikai térfélen léteznek, és a politikai céljaikat velük együtt valósítják meg, de a konzervatív jobb és a liberális baloldal törésvonala mentén inkább a baloldali féltéken vannak tömegesebben az NGO-k. Ezt talán az is alátámasztja, hogy például 2015-ben a 28 legfontosabb NGO hálózatnak adott 610 millió eurós uniós adomány egynegyedét három migrációs segítő szervezet kapta.<sup>36</sup> Továbbá ezt a benyomást erősítette az uniós NGO-finanszírozás adatainak elrejtését célzó zöldpártiak és baloldaliak hozzáállása is az EP egy ezt érintő vitájában 2017-ben: "in a vote today the EPP group rejected attempts to keep NGO financing a secret. Hiding behind calls for transparency in this House, the Greens and the Left in the European Parliament wanted to prevent shedding light on the use of EU taxpayers' money in funding NGOs, in a report by Sven Giegold on transparency accountability and integrity in the EU. The Greens and the Left in the European Parliament are hypocritical when they call for all-encompassing transparency from MEPs and interest groups but deny transparency in the financing of non-governmental organisations. (Press-Release 2017) Az EP-n belüli baloldali és jobboldali frakciók vitája az NGO-k uniós finanszírozása kapcsán arról is ad információt, hogy a kifejezetten a Bizottság egyes főigazgatóságai által létrehozott és finanszírozott NGO-k egy része tulajdonképpen nem kinn a terepen működésükhöz használja fel ezeket a pénzeket, hanem arra, hogy az EP-n belül és a Tanács illetve a COREPER körül építsen ki befolyosolási tevékenységet. Ez pedig - a vita alapján - a baloldaliak, a liberálisok és a zöldek NGO-inak a pénzelését jelenti, és ezzel szemben a jobboldali és konzervatív frakciók fellépve ennek a megtiltását követelik.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> „However, EU social NGOs have been characterized as elite focused with weak link to grass root constituents and have on this basis discounted as significant agents in closing gap between European citizens and EU policy makers. Scholars also point to the EU funding and project support these NGOs receive as evidence of their co-optation and inability to maintain independence from EU policy imperatives. EU NGOs have also been categorized as lacking the critical distance required to mobilize for a radical shift in EU policy and of participation in consensus-oriented processes devoid of substantive opportunities for deliberation.” Pauline Cullen: *The Platform of European Social NGOs: ideology, division and coalition*. Journal of Political Ideologies. (Vol. 15.) 2017 No. 3. 318. p.

<sup>36</sup> „The three largest beneficiaries of these commitments are the Danish Refugee Council, which accounted for 8.4%, Red Barnet Forening (7.5%) and the Norwegian Refugee Council (7.3%).” Roderick Ackerman/Elsa Perreau/Malin Carlberg: *Democratic accountability and budgetary control of non-governmental organisations funded by the EU budget*. Directorate-General for Internal Policies. 2016. 18. p.

<sup>37</sup> „The budgetary control committee is discussing German MEP Markus Pieper’s draft report on EU financing of NGOs, in which he calls for funding restrictions on organizations which „disseminate untruth” or use EU funds to lobby Parliament or the Council of the EU. At a recent closed-door meeting in Strasbourg of the MEPs working on the draft resolution, he faced pushback from Green and Socialist MEPs. „We will as Greens try to ‘kill’ this report as soon as possible” Belgium’s Bart Saes told *Brussels Influence* describing it as „direct attack” on NGOs without any proofs of the lack of their transparency.” Harry Cooper/Quentin Aries: *Commission sides with Greens on NGO funding - How to lobby (and how not to)*. Politico 4/21/2017.

### II.2.3. A Tanács és a COREPER befolyásolási útjai

A Bizottság és az EP mellett a folyamatos uniós akaratképzésében a különböző miniszteri formációkból álló Tanács jelenti a harmadik fő intézményt, mely a 90-es években ciklusonként még húsz ilyen formációból is állt, de az ezredfordulótól ez csökkent, és kilenc, jelenleg tíz ilyen formációban működik. Formálisan a tagállamok Brüsszelbe kiutazó illetékes miniszterei döntenek a Tanácsban, de az esetek nagyobb részében már a döntéseik előkészítését végző formalizált egyeztető fórumokon kialakul a kompromisszum a Bizottságtól átküldött javaslat felett - vagy ha együttdöntésre tartozik, akkor még az EP-től érkező módosított javaslat felett is -, és ilyenkor a Miniszterek Tanácsa már csak aláírja külön megvitatás nélkül a döntést, és rendeletként vagy irányelvként kihirdetik. A Tanács ülése előtti döntéselőkészítő fórumokat egy háromszintes hierarchia jelenti, a csúcán a COREPER (Committee of Permanent Representatives), mely az egyes tagállamok nagyköveti rangban kiküldött állandó képviselőjét jelenti Brüsszelben, ez alatt az ezek helyetteseiből álló alacsonyabb szintű egyeztetési fórum áll, és a legalul a Bizottság felől érkező tervezeteket első szinten feldolgozó és a tagállami kompromisszumok megkötését első fokon megkísérlő *attaché*-k munkabizottságai. (Saurugger 2009:105-110; Hayes-Renshaw 2009:84-86). A munkabizottságok száma 250, a tíz Tanács-formáció nagy tárgyköréit továbbszabdalva, és ebben az *attachék* vesznek részt, akik a tagállamok vagy Brüsszelbe tartósan kiküldött specializált szakértői, vagy csak az ülésekre a tagállamok minisztériumaiból kiutazó hivatalnokai. A Tanácsnak ez a brüsszeli gépezete azonban nem jelent egy egységes működési rendszert, mert az egyes tagállamok kormányzatai otthon eltérő uniós döntési modelleket hoztak létre, és ez kihat a Brüsszelbe delegált részlegeikre is az említett háromszintű hierarchián belül.

Alapvetően három fő modellbe lehet beilleszteni az egyes tagállamokat az uniós politikai akaratképzés otthoni részlegeinek megszervezése szempontjából. Néhány állam (Franciaország, Nagy-Britannia, Dánia, Görögország és Svédország) a centralizált modellt építette ki, ahol egy külön központi főtitkárság vagy más néven egy csúcsszervet hoztak létre, és a Bizottság Tanács felé küldött tervezeteit ez kapja meg párhuzamosan e tervezetek Tanácshoz és EP-hez küldésével, és ez szervezi meg a különböző, tervezettel érintett minisztériumok belső uniós részlegeinek üléseit a tervezetek megvitatására és a közös országos álláspont kialakítására. A folyamatosan érkező tervezetek és az egyes tervezetek többszöri megvitatása miatt például az e modellbe tartozó francia SGAE (*Secrétariat général des affaires européennes*) esetenként napi tíz ilyen ülést is tart párhuzamosan, és ez szinte non-stop működik egész évben (Saurugger 2009:109). Ezzel szemben a tagállamok többségében decentralizált ez a rendszer, és az egyes minisztériumokon belüli uniós ügyekre szakosodott főosztály alakítja ki jórészt önállóan az adott tagállam álláspontját. Végül egy kevert rendszerben némi centralizáció és a széttagolt minisztériumi uniós akaratképzés együtt van jelen.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> A 2004-ben csatlakozott Közép-Kelet-Európai országok jórészt a kevert modell egy-egy variánsát alakították ki, és összeségében centralizáltabbak e téren, mint a legtöbb régi tagállam. De például Szlovénia inkább a decentralizált modell felé toldott el, míg Lengyelországban az erőbben centralizált modell felé mentek el: "in Central and Eastern European states there has been a pronounced tendency towards the emergence of distinct 'EU core executives' who are separated from the rest of the administration. This is particularly due to the fact that negotiating accession and ensuring legal transportation of the entire *acquis* needed to be coordinated efficiently. (...) However, differences emerged even before accession. Thus while Slovenia EU affairs structures turned increasingly polycentric, the Polish government experienced a major shift towards a much more centralized approach in 2000 which included reinforced central and hierarchical coordination mechanisms." Sabine Saurugger: COREPER and the National Governments. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009. 110. p.

E három modell eltérő szerepet ad az adott tagállamok brüsszeli részlegeinek, és így a lobbiszervezetek és az NGO-k felé nyitottságuk is eltérő. A centralizált modellben otthon a tagállamban kialakul már a tagállami álláspont, és ezt Brüsszelben a munkabizottságokban, illetve a COREPER-ben és magában a Tanácsban már csak képviselni kell, de önálló akaratképzésre a tagállam hivatalnokai részéről már nem kerül sor.<sup>39</sup> Ez lezártságot jelent a lobbiszervezet és az NGO-k felé is, és az ilyen modellel rendelkező tagállamokat illetően lobbizás az uniós álláspontokat illetően csak a tagállami fővárosban lehet, de Brüsszelben már nem. A nagy szakszervezeti szövetségek, a munkálatók kamarái és az iparági szövetségei, de kulturális ügyekben az NGO-k stb. így a számukra fontos rendelettervezetek és irányelvtervezetek szempontjából Párizsban, Londonban, Kopenhágában stb. nyomulnak. De a kevert modellben is meglévő részleges centralizált jellemző miatt az ide tartozó Németországban és Ausztriában az itt amúgyis kiépült neokorporatista egyeztetési rendszerben a legnagyobb mértékben megtörténik a lobbizás és az NGO-hálózatok bekapcsolódása már a tagállami fővárosokban az uniós álláspont kialakításába.

Legnagyobb bekapcsolódási lehetőség a Brüsszelben kiépült lobbiszervezetek és NGO-k számára a Tanács döntéseit illetően azoknak a tagállamoknak az esetében létezik, ahol a decentralizált modell révén csak a tárgy szerint illetékes minisztériumi uniós részlegekben alakítják ki a tagállami álláspontot, mivel ez csak hivatalnoki szinten történik meg, országos politikai egyeztetés nélkül. Így ennek befolyásolására és az eredeti szakmai szintű álláspont megváltoztatására még meg van a lehetőség, és a tagállamok többségében ez a decentralizált modell a jellemző. Ennek ellenére az ezzel foglalkozó elemzések közös álláspontja, hogy a Bizottsághoz és az EP-hez képest a Tanácsnál sokkal nehezebb a sikeres lobbizás és NGO-befolyásolás kiépítése (lásd Saurugger 2009; Hayes-Renshaw 2009). Ennek egyik oka, hogy az itteni *attaché*knak, az állandó képviselőknek és helyetteseiknek rendelkezésére áll minden megkapott tervezet esetében az otthoni illetékes szakminisztérium apparátusa, akiktől minden információt beszerezhetnek, és így nincsenek állandó információhiányban, mint a Bizottság vagy az EP képviselők, akik ezért rászorulnak az NGO-k és a lobbiszervezetek által nyújtott speciális információkra.<sup>40</sup> A másik okot az itteni *attaché*-stábok és kiutazó miniszterek, illetve a megbízott állandó képviselők és helyetteseik kormánypárváltásokkal való cserélődése adja, mely a már kiépített személyi kapcsolatokat - melyek a lefontosabbak a lobbizásban és az NGO-befolyásolásban - mindig szétöri, és az egészet rövid időközönként mindig újra kell kezdeni.

E nehézségek ellenére a tagállamok fővárosain túl Brüsszelben is működik a Tanács döntéshozatalát illetően a NGO és lobbizás, és különösen a 250 munkabizottság *attaché*i felé állandó a nyomásgyakorlás. A Tanács döntéseinek nagyobbik része már a döntéshozatali fórumokon kialakul, és sokszor már a munkabizottságokban létrejön a végső megegyezés, ami felett a Tanácsban a miniszterek már nem is szavaznak, csak aláírják a döntéseket.

---

<sup>39</sup> Ennek egyik leágazása, hogy az ilyen centralizált modellű tagállamokban a politikailag már otthon egyeztetett tagállami álláspont már csak továbbítódik az adott állam brüsszeli állandó képviselőinek és ehhez kötötten kell tevékenykedniük. Így a kiutazó miniszternek is csak a puszta formális aláírási szerep jut, ezért például a brit miniszterek egy része sokszor ki se utazik e formáság elvégzésére.

<sup>40</sup> "Compared with the Commission and Parliament, the Council requires less information from private actors because it has greater opportunities to obtain information from national and local governments." Henry Hauser: European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 698. p.

#### II.2.4. Az Európai Bíróság befolyásolási útjai

Fontos látni, hogy a lobbiszervezetek és az NGO-k stratégiai célú perléseit és mások perléseibe beavatkozásait akadályozza az Európai Unió Bírósága esetében, hogy itt nem lehetséges az EJEB-féle *pilot judgment* eljárás (ahol a perek tucatjait összefogva az átfogó jogi és alattuk fekvő társadalmi kérdések normatív eldöntésére mondanak ki szabályokat a bírói döntésben), másrészt itt kizárt az *amicus curiae brief* intézményével beavatkozni mások által indított perlésekbe, szintén az EJEB-től eltérően. Így itt a befolyásolás és a bírói pereken keresztüli illetve a tagállami törvényhozásokat megkerülő jogi változások létrehozása csak közvetettebb úton lehetséges. Ilyen megkerülő utak azonban vannak.

A legfontosabb NGO- és lobbiszervezet befolyásolási út az előbbiek miatt a tagállamok bíróságain keresztüli előzetes döntéskérés kikényszerítése, és ez magával hozza, hogy nem a Brüsszelbe telepedett NGO-k és lobbiszervezeti részlegek érintettek a Bírósághoz (ECJ) fordulásban, hanem ezeknek a tagállami leányszervezetei.<sup>41</sup> A taktika itt az, hogy a tagállami bíróság felé fordulva egy-egy ügygel a keresetben a hazai jogon túl az uniós jog egyes részeit is jogalapként hozzák fel, és indokolásukban a számukra fontos aspektus értelmezését is megadva kérik a bíróságot az előzetes döntéskérés kiküldésére Luxemburgba. A bíróságoknak erre mérlegelési joguk van, de ha az adott országban az befolyásos NGO-hálózatok bírói akadémiákon, oktatási központokban, vagy már a jogi kari oktatásba bekapcsolódva 'érzékenyítették' a bírói kar egy részét erre, akkor nagy valószínűséggel több bíró is hajlani fog az előzetes döntéskérések teljesítésére. Igazán hatékony azonban akkor lehet ez, ha specializált jogászi gárdát megfizetni képes ('jogvédő') NGO-hálózat lép erre a stratégiai perlési útra, mivel csak a gondosan megtervezett perlések sokasága az igazán megfelelő a kívánt jogi változások perléseken keresztüli létrehozására. A "repeat player" (az állandóan visszatérően pereskedő) pedig csak nagy pénzeszközökkel és specializált jogi tudás birtokában tud hatékonyan működni. Noha az amerikai *class action*-ra vagy a strasbourgi *pilot judgment* eljárásra itt nincs mód, de ha a kívánt változást elérni kívánó NGO-jogászok tervszerűen különböző aspektusokra bontják az átfogó jogi dilemmát, és egy sor hasonló esetet perelnek a bíróság előtt párhuzamosan - illetve a csak részben eltérő esetekben az átfogó jogi/politikai kérdés egyes oldalait külön-külön exponálják -, akkor az adott tagállami bíróság több előzetes kérelme útján az ECJ-hez küldve elérhetik, hogy ott egyesítve az ügyeket mégis a számukra igazán fontos átfogó kérdés egészére kapják meg a kívánt szabályozást bírói esetjog formájában.<sup>42</sup>

A másik út az NGO-k és a lobbiszervezetek számára kedvező uniós bírói ítélet kiharcolására, ha a Bizottság gépezetét használják fel erre, ahonnan vagy köteleességszegési eljárás megindítására ösztökélve ezt a szervet lehet egy tagállamot a számukra kedvező jogi politikai változtatásokra kényszeríteni, vagy a Bíróságon már futó eljárásokba beszálláskor a Bizottság nevében adandó véleményt meghatározott irányokba tolásával az ehhez szükséges információk tendenciózus tálalásával. Míg az előbbi útnál az NGO-hálózatok tagállami részlegei lépnek a pástra, addig a Bizottság brüsszeli befolyásolására az itteni részlegek, de egy-egy különösen fontos köteleességszegési eljárás kikényszerítésére az NGO-szektor

---

<sup>41</sup>Az Európai Bíróságon belül a Bíróság (ECJ) monopolizálta az előzetes döntéskérések feletti döntés jogát, mint az uniós jog bírói fejlesztésének a legfőbb eszközét, és ezzel a Törvényszék nem foglalkozhat, noha az uniós alapszerződések ezt így nem írták elő.

<sup>42</sup>Litigants also bring multiple suits simultaneously, with slightly different strategic effects. The ECJ has long had the habit of joining cases, where multiple referrals come before it with the same fact pattern concerning the same EU law or action. The trends towards joining cases has increased significantly over time. (...) Sending multiple references signals to the ECJ the saliency of the issue to private litigants and also maximizes the immediate applicability of a legal change." Margaret McCown: Interest Groups and the European Court of Justice. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009.97. p.

csúcsemberei is bevetése kerülhetnek, vagy más kardinális uniós intézkedés tagállam elleni elrendeléséről döntés esetén - mint a híres 7.cikk Magyarország elleni megindításáról döntésnél Soros György személyesen látogatta végig 2018 elején a brüsszeli uniós vezetés fő embereit. Az egyszerűbb ügyeknél azonban elég az NGO-k „talpasai” részéről a főigazgatásokon, az EP-titkárságokon és a Tanács főtitkárságán levő stabil kapcsolatok mozgósítása a kívánt irányba ösztökélésre.

Összegezve tehát az látható a Bíróság felé irányuló NGO- és lobbiszervezeti befolyásolásoknál, hogy mivel itt - szemben az Unió többi szervei felé lehetséges közvetlen ráfonódással – csak közvetett elérési utak vannak, így csak a tagállami bíróságokon vagy a Bizottság apparátusán, kivételesen fontos ügyekben az egyes uniós biztosokon vagy a Bizottság alelnökein és elnökén keresztül vezethet a befolyásolási út. Ha pedig ezt a közvetett elérést összehasonlítjuk még a szűken vett Unióon kívüli, de azért jórészt ennek a hatalmi gépezetét kiegészítő strasbourgi EJEB működésének közvetlen NGO-meghatározásával is - felidézve az ottani szinte szimbiózisszerűen összefonódó EJEB-apparátus/NGO-bázis közös döntési gépezetét -, akkor különösen fontossá válik a Bíróságnak az a néhány éve hozott döntése, mely az alapszerződés előírása ellenére megtagadta az Unió egészének és döntési gépezetének EJEB alá vetését. Ezzel ugyanis a maradék demokratikus politikai befolyásolási utak is a strasbourgi hierarchizált emberjogászati apparátus és NGO-bázisa uralma alá kerültek volna Európában, és az uniós szuper-jurisztokrácia kiteljesedésének lennének most a tanúi - igaz nem Luxembourg, hanem Strasbourg székhellyel.<sup>43</sup>

### *III. Az EU-scholarship kritikája*

Az ezredforduló körüli években két tanulmányban is foglalkoztam az európai integráció szerkezetével és ennek modelljeiről szóló vitákkal, valamint dilemmákkal,<sup>44</sup> és az erre vonatkozó irodalom tanulmányozása közben mindig az volt az érzésem, hogy ezek jórészt pusztán apparátus-leírások, melyek bemutatják az uniós apparátus tagjainak vagy jövőendő tagjainak, hogy milyen átfogó szervezetbe lépnek be, és hol van ebben a saját helyük, funkciójuk. Korábbi átfogó olvasmányaim alapján számomra evidens volt, hogy az európai integrációra már az 1900-as évek elejétől beinduló tervezgetés egyes európai hatalmi csoportosulásokban milyen motivációkból indult, milyen ellenállásokat váltott ki ez az egyes országok elitjeiben, és milyen háttérösszefogásokkal, praktikákkal és stratégiákkal próbálták ezeket az ellenállásokat leküzdeni az integrációpárti hatalmi körök.<sup>45</sup> Ehhez képest az Európai Unió történetét bemutató munkák, egyetemi tankönyvek jórészt csak felsorolják az integráció történetének és az egymást követő alapszerződések és bővítések egyes állomásait különböző részletességgel, és mint a korábban háborúkban egymás ellen harcoló államok békés fejlődésének és prosperitásának régen vágyott állapota tárul a szemünk elé a történet.

<sup>43</sup> Jelezni kell persze, hogy ez a pozitív értékelés csak egy külső megfigyelő jogpolitikai értékelését jelenti, és ez nem menti fel a luxemburgi bírakat a bírói kötelességük nyílt megsértése miatti kritika alól. Ez az alapszerződéstől való nyílt eltérésük általában is sokszor jellemző volt a luxemburgi bírakra az elmúlt évtizedekben, ahogy az eddigi elemzéseink is mutatták, és ez általános kritikát érdemel. Itt csak azt kell kiemelni, hogy ebben az esetben kivételesen ennek az általánosan negatív bírászkodási stílusnak előnyös jogpolitikai hozadéka is volt.

<sup>44</sup> Lásd Pokol Béla: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. Politikatudományi Szemle 1998/1. sz. 21-37 p.; illetve a trilógiám Politikaelmélet c. kötetének utolsó fejezetében („Az Európai Unió politikai rendszere”), lásd Pokol Béla: Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilógia III. kötet. Századvég. Budapest. 2003. 397-413. p.

<sup>45</sup> Lásd különösen a nemzetközi politikai gazdaságtörténész Kees van der Pijl erre vonatkozó monográfiáit, „The Making an Atlantic Ruling Class.” London. Verso 1984, illetve ugyanő „Global Rivalries from the Cold War to Iraq” Pluto Press 2006.; az erre vonatkozó saját feldolgozásaim: Pokol Béla Globális uralmi rend I. II. kötet. Kairosz 2005 il. 2008.

Ugyanígy az integráció, mint alapvetően a tagállamok fölötti összefogó jogi rendszer is csak mint egy bátor uniós bírói döntésekkel előrehaladó történet kerül kibontásra. A szinte bírói puccsot jelentő 1962-64-es döntések a közösségi jog közvetlen hatályának és primátusának kimondásáról a hazai jogok felett, majd később a többi hasonló döntés az Európai Bíróság részéről - melyek a nemzetközi szerződéssel létrehozott és nemzetközi szerveződést jelentő európai integrációt egy félig föderális állammá alakították át már napjainkra az alapító államok és népeik ezt illető minden szembeszállása ellenére (lásd az ezredforduló után ezt célzó európai alkotmány népszavazásokon való elvetését) -, az európai joggal foglalkozó jogászok írásaiban már pusztán csak normatartalomként kerülnek ismertetésre, de az ezek mélyebb összefüggéseit jelentő jogelméleti és jogszociológiai kérdések elemzése már gondosan eltávolításra kerül.

Mostani elemzéseim közben azonban szerencsére már rátaláltam azokra az utóbbi években keletkezett munkákra, melyek az európai jog és az európa-tanulmányok problémás "scholarship"-jének, erre specializálódott szakirodalmának e hiányát történeti anyagok feltárásával megvilágítják. Ezek a tanulmányok és kutatások azért is létrejöttek a közelmúlt éveiben, mert az évtizedek elteltével az addig titkos anyagok az európai integrációt megalapozó szerződésekről és az eközbeni tárgyalásokról időközben nyilvánossá váltak, illetve az integrációtörténet kulcsszereplőinek halálával magánarchivumaik is jórészt hozzáférhetővé váltak, továbbá a még élők ezek közül már beszélhetek, interjúkat adhattak a kutatóknak az "intim" részletekről is. E mellett azonban az is kellett, hogy az évtizedekig domináns, "üdvörténetként" bemutatott európai integráció-történet – mely, mint a nehéz kezdet után az "Ígéret Földje" felé vezető fejlődés kapott bemutatást az Európai Unió felé haladó előrehaladással - a nem várt megrázkódtatásokkal jórészt hitelét veszítette. A 2008-as, egész világot megrázó pénzügyi válság, majd a 2015-ben elindult, többmillió iszlám migránstömeg Európát elárasztó beözönlésével szembeni védekező-képtelenség rádöbbentette az uniós tagállamok elitjeinek tekintélyes részét az európai civilizáció egészének eltűnését magukkal hozó veszélyekre. Ebben a változásban a korábbi optimista felfogásban *Európa "hőseit" jelentő bátor bírák, kozmopolita állami vezetők és vezető jogpolitikusok a tagállamok nemzetállami szuverenitását és ezek belső kohézióját okos praktikákkal és eltitkolt machinációkkal leépítő tevékenységükkel most, mint Európa sírásói jelennek meg sokak számára.* Így míg korábban a komolyabb kritikákat a föderalizmus felé ösztökélő uniós bírói döntésekről és alapszerződési módosításokról sikerrel lehetett a nyilvánosság előtt feltüntetni a "korlátozottak nacionalizmusaként" vagy az "ósvi szuverenitás eszmékhez ragaszkodó" visszamaradottak tudati állapotoként, addig a drámai új tapasztalatok fényében ezek a kritikák már széleskörű támogatásra találnak.

Az elmúlt években kibontakozó új kritikai tudományos kutatások az európai integrációról számomra különösen három akadémiai körből voltak fontosak. A legkiterjedtebb revízió a korábbi uniós "scholarship" felett egy dán történész csoportosulástól származik, melynek tagjai már az ezredforduló utáni évektől elindultak ezen az úton, de a releváns archívumok 2010 utáni megnyílása lódította meg különösen a kutatásaikat. Itt a kutatások központi alakjait és szervezőit *Morten Rasmussen, Anne Boerger, Rebekka Byberg, Vera Fritz és Jonas Petersen* jelentik, de kutatásaikat szoros egységben folytatják többek között az amerikai *Bill Davies*, a holland *Karin van Leeuwen* és *Karen Alter* kutatásaival.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup>A kutatócsoport által az *EU-scholarship* kialakulására és változásaira a '90-es évek közepéig elvégzett feltárások kiváló összefoglalást kaptak Rebekka Byberg PhD-disszertációjában, mely a Rasmussen vezetése mellett jött létre, lásd Rebekka Birkebo Byberg: *Academic Allies. The Key Transnational Institutions of the Academic Discipline of European Law and Their Role in the Development of the Constitutional Practice 1961-1993.* Kobenhavns Universitet, Det Humanistiske Fakultet. PhD Thesis. 2017. 142 p.

Egy másik csoportosulás az ezredforduló után a francia politikatudósok és szociológusok körében jött létre, és ez - szemben a dánokkal - nem az egész integráció történetét vette a középpontba, hanem kifejezetten csak az európai jogászai és európa-tanulmányi akadémiai kör szerveződését Pierre Bourdieu elméletét alapul véve. Bourdieu ugyanis az egyes akadémiai diszciplínák kialakulását és egyetemi tantárgyként tanításhoz illetve így egyetemi tanszékekhez és professzori státusokhoz jutását egy folyamatos küzdelemként írja le, melyhez mindig karizmatikus egyetemszervezők, okos taktikusok és legitimáló ideológiák kellenek. Így az európa-tanulmányok és európai jogászok akadémiai és egyetemi megszerveződése az utóbbi évtizedekben egy jó területet jelentett az elmélet alkalmazására, és ezt végezte el a politológus *Antoine Vauchez*, *Julie Bailleux*, *Michael Madsen* a többi társukkal az ezredforduló utáni évektől, megalkotva az európai jogászat és -tanulmányok szociológiáját. Ebből kitűnően feltárható, hogy mennyiben volt az *EU-scholarship* akadémiai diszciplínaként való megszerveződése a tudomány és a releváns tudományterületek professzori köreinek belső műve, vagy mennyiben inkább a "vizsgált tárgy" hatalmi köreinek legitimáló ideológaként és tudáshatalmi bázisként való megalkotása *kívülről*, mely így egy hatalmilag kézben tartott és tartható az akadémiai diszciplína megalkotását eredményezte.

Végül a harmadik csoportosulást e téren egy német politikatudós kutatórészleg jelenti a Max Planck kutatóhálózaton belül. A csoport nagy öregje *Fritz Scharpf*, aki már az 1980-as évek végétől kritikusan elemezte az európai integráció által felkarolt monetarista neoliberalizmust és az ennek révén az egyes nyugati tagállamokban sok évtized alatt létrejött szociális háló és állami támogatási rendszer széttűzését - a piaci egyenlőség nevében -, de az ő úttörő munkáját az ezredfordulótól egy egész kutatócsoport továbbvitte a Max Planck kutatóhálózaton belül megszervezve. Így az utóbbi években már a tanulmányok és a monográfiák tucatjait jelentették meg, mint az európai integráció kutatás kritikai vonulata, és közöttük a legtermékenyebbek illetve a leghasználhatóbbak *Martin Höpner*, *Susanne Schmidt* és *Björn Schreienmacher* tanulmányai. Ehhez a csoporthoz *kívülről* kapcsolódik a neves alkotmánytörténész és volt német alkotmánybíró, *Dieter Grimm* is, aki a '90-es évektől több rendszeres monográfiában és tanulmányban elemezte, és kritizálta a nemzetállamokat elfojtó, egységes föderalista Európa terveit. Az európai jurisztokráciát és az uniós jurisztokratikus hatalmi szerkezetet elemző mostani kötetem fejezetei jórészt e kritikai kutatások eredményeit felhasználva készültek, és ebben a fejezetben azokat az elemzéseket veszem ezek közül alapul, melyek kifejezetten az európa-tanulmányok és európai jogászat akadémiai diszciplínájának instrumentális keretbe kényszerítését tárják fel, mely így inkább a föderalizmus és az alkotmányjogítás felé haladó lépések legitimálását és kritika nélküli bemutatását szolgálja, mintsem igazi tudományos szemlélettel ezek elemzését végezné el.

### *III.1. A föderalisták és a szuverenisták szembenállásának kezdeti állapota*

A második világháború utáni újrakezdés és az amerikai csapatok által megszállt, ellenőrzés alá vont, illetve kettéosztott Németország európai integrációba befogása, továbbá a gazdasági prosperitás által megkívánt, átfogó európai térségben megvalósított piaci keretek kiépítése felvetette a dilemmát az USA mintájára egy föderatív Európa megalkotásáról, vagy ezzel szemben csak egy lazább, nemzetközi jogi státussal rendelkező államok konföderációját jelentő együttműködésről. Az itteni szilárd nemzeti identitások és a nemzetek feletti egységes identitás teljes hiánya a föderációt hamar levette a napirendről, és az 1950-es párizsi tárgyalások a Szén- és Acélközösség létrehozásáról lesöpörték a néhány kisebb kozmopolita értelmiségi csoport elképzeléseit a Közösség egyes intézményeinek föderáció szerinti felépítésére. Ám a kisebbségben maradt nézetek támogatói nem tüntek el a közösség

intézményeiből, és a Szén- és Acélközösség legfőbb vezetői testületét jelentő *High Authority* egyes vezetőit meggyőzve igyekeztek egy olyan értelmezést elfogadtatni, hogy ez az európai integrációs forma ugyan a nemzetközi jogi formák szerint jött létre, de valójában a felépítése miatt már nem tartozik a nemzetközi jogba, hanem egy sajátos jogrendet jelent, mely inkább a valódi állam jellemzőit mutatja, mintsem egy pusztán nemzetközi szerveződését. Ebből fakadóan pedig a közösséget alapító szerződések előírásait nem a nemzetközi jogi szövegekhez tapadó értelmezési módszerekkel kell értelmezni, hanem mint egy igazi állam belső jogát az átfogó elvek és normatív célok középpontba emelésével, illetve a közösséget alapító szerződés alkotmányként felfogásával ennek alkotmányjogiasítását kell megteremteni. Különösen a Közösség vezető intézménye jogi részlegének vezető jogásza, *Michel Gaudet* érvelt folyamatosan e fordulat végrehajtásáért, és a High Authority vezetése az 1957-ben közepén az érvelést elfogadva egy átfogó konferenciát hívott össze *Stresa* városában ennek megtárgyalására a legnagyobb reputációval rendelkező nemzetközi jogászok meghívásával (Byberg 2017:15). A konferencia teljes kudarc volt a föderáció hívei számára, mert a nemzetközi jogászok nagytekintélyű professzorai kizártnak tartották, hogy a nemzetközi jogi szervezatként létrehozott európai közösség, mint egy állam kezdjen működni. Ezzel a Szén- és Acélközösség keretetein belül a föderalizálás-vita lezárásra került, de az 1957-es Római Szerződés tárgyalásain ugyanezek a körök ismét felvetették ezt, noha nem sikerült itt sem a szerződési előírásokat a föderáció irányába tolniuk.

A folyamatosság emberét *Michel Gaudet* jelentette az új és szélesebb integrációt megcélzó európai közösségben, aki a High Authority utódát jelentő Bizottság jogi részlegének a vezetője lett az 1958-as indulásnál, melyet 1969-es nyugdíjba vonulásáig betöltött. A Bizottság fokozott jogköre az Európa Bíróságon keresztül az egyes tagállamok kontrollálására és a közösségi jog betartására kényszerítési lehetősége *Gaudet* számára nyilvánvalóvá tette, hogy az alapszerződés sürgetett alkotmányjogiasítása nagy lehetőséget jelentene a Bizottság számára a Közösség föderatív állami jellemzőkkel felruházása felé, és ezzel a tagállamok közösségi jog alá vetése nagyságrendekkel hatékonyabb lenne, mint amit a nemzetközi szerződésként felfogott alapszerződések jelentenek. A Bizottság jogi részlegének (Legal Service) fő feladatát amúgyis az Európai Bíróság állandó megkeresése, indítványokkal ellátása és döntéseinek véleményezésekkkel meghatározott irányokba terelése jelentette, és jelenti, így *Gaudet* épp a központi helyen volt ahhoz, hogy a föderalizálást és az alapszerződések alkotmányjogiasítását kiharcolja. Ebben a küzdelmében már előnyösebb helyzetben volt, mint a korábbi Szén- és Acélközösségi vezetés idején, mert most a Bizottság első elnöke, *Walter Hallstein* teljes mellszélességgel kiállt *Gaudet* tervei mellett, és szabad kezét adott számára a Bíróság elé terjesztett bizottsági indítványok és vélemények tartalmának kialakítása terén.

Az áttörésre a Közösséget megalapozó nemzetközi szerződések alkotmányjogiasítását illetően és kvázi alkotmányként értelmezésére az '50-es években (1953-ban és 1956-ban) végrehajtott holland alkotmányódosítások adtak lehetőséget. Ezek a holland nemzetközi jogászok körében régen élő monista felfogást a nemzetközi jog és belső jog viszonyáról extrém módon kiterjesztve nemcsak a holland állam által aláírt nemzetközi szerződés közvetlen belső hatályát mondta ki, hanem szövegezése a még az így létrehozott nemzetközi szervezet által alkotott későbbi szabályok vonatkozásában is lehetőséget adott ilyen értelmezésre. Ehhez járult hozzá, hogy a holland politikai elitben a háború utáni években erős volt a föderatív európai államban felolvadás elfogadása, de az is, hogy a holland parlamentarizmusban a kormány külpolitikai téren a parlamenttől való önállósága - a hatalommegosztás egyfajta interpretálásával - a kormány által megkötött nemzetközi szerződések parlamenti ratifikálás nélküli hatályosulásának hangsúlyozását hozta magával a mindennapi politikai vitákban.<sup>47</sup> Az

<sup>47</sup> A belső holland politikai vitákról a nemzetközi jog ratifikálás nélküli hatályosulásának lehetőségéről az 1950-as évek elején lásd *Carla Hoetink/Karin van Leeuwen: Dilemmas of Democracy. Early Postwar Debates on*



extrém monista álláspont bevitele a holland alkotmányba segítséget jelentett a Bizottság jogi részlegének, hogy a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása felé tolja a Bíróságot. A tagállamoknak a közösségi jog végrehajtásában élvezett monopóliuma miatt ugyanis a bevett nemzetközi jogi értelmezés szerint csak a Bizottság köteleességszegési eljárása útján volt lehetősége a tagállamok kényszerítésére a közösségi jog végrehajtása felé, és az évek alatt ezt kevésnek találták a brüsszeli hivatalnokok.<sup>48</sup>

Említeni kell, hogy a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása mellett, melyet a Bizottság jogi részlegében Gaudet sürgetett, a másik alternatíva a közösségi jog jogharmionizációval való bevitele volt a tagállamok jogába azon az úton, hogy a tagállami törvényhozások maguk közelítik a releváns jogi szabályozásaikat egymás felé, és 1958 után a létrejövő európai jogász szakmai szövetségekben többségben levő összehasonlító jogászok között ez volt a domináns irányzat. Ám Gaudet és a Bizottság vezetése ezt lassúnak találta, és nem az egymáshoz közelebb hozott tagállamokban látták a megoldást, hanem a tagállami belső jogokat megtörve egy teljes mértékben együttműködő, tág európai piaci térség egységes jog alá kényszerítésében. Elhibázottnak látták a keletkezőben levő európai jogász szakmai körökön belüli túlzott bizalmat a tagállami törvényhozásokban, és ennek is tulajdonították, hogy a tagállami bíróságok csak szörványosan küldtek akkoriban előzetes döntési kérelmeket az Európai Bírósághoz. Gaudet ezért kísérletet is tett arra, hogy a Hágában a már tervezés alatt álló 1963-as európai jogász konferencia tematikájában a központi helyre tegyék a közösségi szerződés önvégrehajtó jellegét és közvetlen hatályát a holland alkotmány alapján is, hisz ez a tagállami törvényhozások helyett a tagállami bíróságokra teszi a hangsúlyt és ezzel együtt az Európai Bíróságra (Rasmussen 2014:144). A *Bosch-ügy* (Case 13/61) 1961-ben a holland hágai bíróságtól előzetes döntéskérésre küldve megadta a lehetőséget a Bizottság jogi részlegén Gaudet-nek a közösségi szerződés alkotmányjogiasításának ösztökélésére, ám a Bíróság az akkori összetételében még elutasította ezt.<sup>49</sup>

A fordulatot e téren aztán a 1962-ben végbement kettős csere hozta létre a hétagú Európai Bíróságon belül, és ezek a cserék átbillentették a mérleget Gaudet-ék sürgetésének elfogadása felé. Mint végül napjainkra már nyilvánosságra került, a "bírói puccsot" - vagy másik nézőpontból: örömteli forradalmat - jelentő *Van Gend en Loos*-döntést 4:3 arányban szavazta meg a Bíróság, és a négy támogató bíró között ott volt a két új bíró, a francia *Robert Lecourt* és az olasz *Alberto Trabucchi*. Lecourt közismerten föderalista álláspontot vallott már kinevezése előtt, és a szocialista Jean Monnet köréhez tartozott, így meglepetés volt, hogy az euroszeptikus és konzervatív de Gaulle elnök és miniszterterternőke, Michel Debré őt jelölte bírónak. Ő Jacques Rueff-ot váltotta a luxemburgi testületben, aki szűk gazdasági

---

European Integration in the Netherlands. In Joris Gijzenbergh (ed.): *Creative Crises in Democracy*. Peter Lang. Brussel 2012. 183-213. A szerzők elemzése szerint föderatív európai állam iránti vágyakozás akkora volt a domináns holland pártokban a korabeli parlamenti viták jegyzőkönyvei alapján, hogy már az 1949-es emberi jogi egyezmény mellé rendelt Európa Tanácsot, annak parlamenti közgyűlését és Miniszteri Bizottságát is, mint egy kezdődő föderatív európai államot igyekeztek felfogni és ezt tovább erősíteni.

<sup>48</sup> Lásd Morten Rasmussen: *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment*. *International Journal of Constitutional Law* (Vol. 12.) 2014. Issue 1. (136-163) 142.p. Rasmussen elemzése későbbi részében azt állítja, hogy a Római Szerződést létrehozó tárgyalási jegyzőkönyvek alapján az állapítható meg, hogy a köteleességszegési eljárás túl az előzetes döntéskéréseken keresztül kényszerítés útját elvetették a szerződés tárgyalói: „Likewise, the analysis of the EEC Treaty negotiations suggests that the elements in the *Van Gend en Loos* judgment, most importantly the use of the preliminary reference system as an alternative enforcement mechanism, contradicted the original design of the EEC Treaty.” (id. mű 146. p.)

<sup>49</sup> „The legal service also made clear its general position on the direct effect - or self-executing nature - of treaty norms. It argued that the EEC Treaty was not a traditional international treaty, but had features of constitutional law, and independent institutions the decisions of which create obligations directly for citizens. As a consequence, the treaty had a presumption in favor of being self-executing. *This point was not taken up by the ECJ*.” (kiemelés tőlem - PB) Morten Rasmussen: *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment*. *International Journal of Constitutional Law* (Vol. 12.) 2014. Issue 1. 145. p.

nézőpontokat képviselő közgazdász-jogász volt, így nem volt meggyőzhető Gaudet-ék alkotmányjogiasítási koncepciójának elfogadására. A Trabucchi által felváltott Nicola Catalano ugyan szintén elszánt föderalista volt, így beillett Gaudet törekvéseibe, de a legmélyebb ellentéte a másik olasz bíróval, Rino Rossival, állandó személyes párbajjá tette az egyes döntésekben a részvételt, és egy platformon ők nem tudtak lenni. Ezzel szemben Trabucchi a belépése után rögtön megtalálta a hangot az olasz kollégával, és az követte Trabucchi álláspontját a *Van Gend en Loos*-ügyben, amit Trabucchi az ügyben készített és fennmaradt feljegyzése mutat. (A személyi körülmények és ellentétek egy interjúból derültek ki Trabucchi valamikori refendáriusával, aki egyben Catalano munkatársa is volt még a csere előtt.)

A hét bíró közül a forradalmi *Van Gend*-ügy előadó bírója a luxemburgi Charles-Léon Hammes volt, aki döntéstervezetében elvetette a Bizottság által beterjesztett, alkotmányjogiasítást szorgalmazó Gaudet-véleményt az előzetes döntéshez, és ő mellé állt a német Otto Riese és a holland André Donner. A két új bíró - Lecourt és Trabucchi – ezzel szemben elfogadta ezt, és melléjük állt két régi bíró, a belga Louis Delvaux és az új olasz kollégával már megbékült Rino Rossi, és így a négy bíróval többséggé vált a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása és a közvetlen hatály kimondása.<sup>50</sup> (Rasmussen 2014:155). Igaz, óvatosságból nem használták a döntés indokolásában az alkotmányjogiasítás jelzőt a fordulatra - erre csak egy 1986-os döntésükben kerítették sort -, de a döntésben egyértelművé tették, hogy szakítottak az addigi nemzetközi jogként felfogással és az abból fakadó korlátokkal, és deklarálták a közösségi jog önálló, *sui generis* jogrendszer jellegét, mely lehetővé tette, hogy a szöveg egyes konkrét előírásain túl a közösség átfogó céljaiból és értékeiből maguk is kibontsanak további normákat. A *Van Gend en Loos*-döntés eljárásához és ebben a Bizottság Gaudet-féle véleményéhez a hat akkori tagállamból három küldött be véleményt - Németország, Belgium és Hollandia - és elvetették a közvetlen hatály kimondását.

A franciák nem írtak ugyan ebben az eljárásban a döntéshez előzetes véleményt, de az ugyanerről a kérdéstről szóló egy évvel azelőtti *Bosch*-ügyben kifejtették álláspontjukat a Európai Bíróság korlátozott jogkörét illetően a tagállami bíróságok közösségi jogot alkalmazó tevékenységével kapcsolatban. Érdemes ezt a véleményt felidézni, mert jól mutatja, hogy mi volt addig a helyzet, és mi lett volna a Bíróság szerepe az európai integrációban, ha a *Van Gend*-döntésben a 4:3 arány fordított előjelű lett volna: “the French position in the *Bosch* case was remarkably clear. The French administration believed the system of preliminary reference should not be used for circumventing the political process at the European level nor interfere in the application of European law in the member states. The ECJ should merely interpret European law at the general and theoretical level, whereas national courts which held the “*pleines compétences sur les faits et les moyens*”, should apply European law in the concrete cases.” (Rasmussen 2014:155).

Visszatérve a belgákhoz és a hollandokhoz, ők még azt is kifogásolták, hogy az ügy beadványában és a hozzá beküldött véleményben kitértek a közvetlen hatály alátámasztására a holland alkotmányra, ám az Európai Bíróság nem jogosult a tagállami alkotmány értelmezésére, hanem a közösségi szerződésből kell levezetni a döntéseit (Rasmussen 2014:155). Mindenesetre ez mutatja, hogy a világ változó, és az 1962-es holland kormány álláspontja már éppen szembenállt a korábbi holland alkotmánymódosításokat keresztülhajtó

---

<sup>50</sup>A hét bíró közötti négy föderalista mellett az ebben az időben lévő két főtanácsnok közül az egyik biztosan föderalista és az alkotmányjogiasítás híve volt, ő volt Maurice Lagrange, aki még hivatalba lépése előtti tudományos írásában szállt síkra ezért: “In academic writings and before the ECJ, advocate-general Maurice Lagrange likewise endorsed European law as partly constitutional and closer to federal than to international law.” (Byberg id. mű 23. p.)

föderalista-barát elődeivel, mely aztán megalapozta a *Van Gend*-döntést, majd az azóta felépített fél-föderalista, luxembourgi esetjogot.

### III.2. A nemzetek feletti európa-tanulmányi akadémiai körök megszervezése

Az áttörést jelentő döntést egyes francia, holland, belga és olasz jogászok és közösségi politikusok részéről - akik föderalizmus felé törekvő terveikben már régen erre vágytak - lelkes ünneplés követte, de másrészt beindult az azóta sem csillapodó vita és kritika a tagállamok és a nemzeti szuverenitást védők részéről. Az áttörést már évek óta szorgalmazó körök a Bizottság jogi részlege körül, különösen Michel Gaudet tisztában voltak azzal, hogy a tagállami jogi eliteken belül a nagy többség szembenáll a Bíróság új doktrínájával, és hogy a Bíróság a Bizottság szekundálásával a további döntéseiben keresztül véghez vigye a teljesebb alkotmányjogiasítást és a közösség fokozatos föderalizálását, ahhoz legalább a jogi elitek egy részét meg kell nyerniük. Ám a Szén- és Acélközösség vezetőinek említett '50-es évek közepi fiaskója a nemzetközi jogászprofesszorok visszautasítása révén még élénken élt Gaudet emlékeiben, és tudta, hogy ez nem változott meg azóta sem. Csak energikus szervező tevékenységgel létrehozott nemzetek feletti európai jogász és európa-tanulmányi akadémiai körök megteremtése, és ezek révén a nemzeteken belüli jogász körök fokozatos áthatása tudja a hiányzó jogtudományi bázist felépíteni, mert e nélkül akármikor visszafordulás jöhet létre.<sup>51</sup> Gaudet a Bizottság bőséges pénzügyi forrásaival a háta mögött ezt a kiépítést két irányba kezdte el. Egyrészt a francia (1954) majd az olasz (1958) jogászélet kozmopolitább köreiben már az országukon belül létrehozott európai jogász szakmai szövetségeket egy ernyőszerűvel összefogva nemzetek feletti szintre kívánta emelni, és ezt szorosán a brüsszeli és luxemburgi közösségi jogász-hivatalnokokhoz illetve bírákhoz kívánta kötni, mivel meglátása szerint épp a jogászelitek ezen részeitől kell a legkevésbé tartani a nemzetállamokat sorvasztó föderatív Európa felé vezető úton. Másrészt bizottsági pénzforrásokból egy nemzetek feletti új európai jogi folyóirat gründolását kezdte el, és ennek a tagállamokon belüli jogászság és akadémiai körök felé irányuló legszélesebb terjesztésében látta a hiányzó akadémiai bázist és támogató háttérrel biztosíthatónak. Gaudet tervei mellett egy harmadik, nemzetek feletti európa-tanulmányi akadémiai háttérintézmény terve már 1948-ben felmerült a Szén- és Acélközösség létrehozásakor, és ez az *Európai Egyetem* terve volt. Végül 24 év elteltével és sokszori nekirugaszkodás után 1972-ben a firenzei *European University Institute* néven, ha nem is igazi egyetemet, de egy doktorképzést is magába foglaló egyetemi intézetet létrehozta, és ez a későbbiekben sok mindent átvett abból a nemzetek feletti háttérbázis szerepből és az európai integráció föderális állammá formáló törekvésekből, amit 1958-ban Gaudet és társai elkezdtek. Így nézzük meg e három intézmény alakulásának az útját.

---

<sup>51</sup>A Van Gend-ügyben és előtte a Bosch-ügyben látható volt, hogy az akkori hat tagállam közül négy is a fordulat ellen volt - Hollandia, Németország és Belgium a Van Gend-nél, Franciaország pedig a Bosch-ügyben - és az egy évvel későbbi *Costa v ENEL*-ügyben, mely a Van Gen-döntésnél még óvatosságból kihagyott elsőbbség kimondását a közösségi jog számára a tagállamok joga felett pótolta, az olaszok adtak be az egész fordulatot elutasító véleményt. Így csak a kis Luxemburg volt az egyetlen tagállam, amely állami szinten nem tiltakozott a fordulat ellen, és ez rejtélyként veti fel, hogy miért tűrték el a tagállamok ezt a saját jogászelítjeik által sem támogatott „bírói puccsot”. Rasmusen megfogalmazásában: „in existing research on European law, it has been a key puzzle why national governments accepted this fundamental transformation of the European legal order.” (Rasmussen, id. mű 157.p.)

### III.2.1. A FIDE mint az európai integráció háttérbázisa

Az '54-es alapítású francia európai jogászok szövetsége (*Association des juristes européens* - AJE) majd ennek mintájára 1958-ban az olasz *Associazione Italiana dei Giuristi Europei* (AIGE) tudatosan a nemzetállami szerveződést elvető, kozmopolitább beállítottságú jogászokat igyekezett összefogni részben gyakorlati jogászok, részben egyetemi háttérrel, és már ezekben is aktívak voltak az Európai Bíróság föderalista eszméket tápláló bírái. Mellettük Gaudet a Bizottságtól - vagy korábban a *High Authority* mellől - is mindig ott volt, és az olasz szervezet alapításánál már felismerte a lehetőséget a nemzetállamokat preferáló többségi jogászokkal szemben ezek háttér-támogatásában. Ezután a Bizottság jogi részlegének forrásait felhasználva a többi tagállamban is a hasonló szervezet létrehozását ösztökölte. Rögtön az olasz után a belga szervezet is megalakult (*Association Belge pour le Droit Européen*) és a Bíróság székhelyén 1959-ben a luxemburgi is, majd 1960-ban a holland, melyben a Bíróság akkori holland elnöke Andreas Donner is résztvett, együtt a korábbi holland bíróval, Jos Serrarens-szel. Már csak a német részleg hiányzott, és ennek elmaradása nem volt véletlen, mert a közösségi jog nemzetközi jogi jellegét valló professzorok itt nehezen voltak integrálhatók az éppen ezzel ellentétes irányokat kereső többi tagállami szervezettel együtt egy össztágállami ernyőszervezetbe. Végül a Bizottság német elnöke, Walter Hallstein nyomására és többszöri kérésére a német külügyminiszter rávette az igazságügyi minisztert a szervezet létrehozásának felgyorsítására, és 1961 tavaszán megalakult a hiányzó német részleg is (*Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht* - WGE). Ezzel lehetővé vált az összes tagállamot átfogó ernyőszervezet létrehozása, és ez 1961 őszen meg is történt a belga szervezet szervezésében a brüsszeli alakuló kongresszuson. A FIDE (*Fédération Internationale pour le Droit Européen*) és tagszervezetei a tagállamokon belüli jogászok nemzetközi jogi alapú közösségi jogfelfogásával szemben a Bizottság és a Bíróság alkotmányjogiasítási és föderalizálási irányultságának már akadémiai palástot és hátteret tudtak nyújtani.

A kezdetet a harmonikus együttműködés jellemezte, a FIDE föderalista szellemű európai jogászai keresték az előretöréshez alkalmas tesztelési eseteket, pozitív tálalásban terjesztették a luxemburgi bírák döntéseit, és a bírósági beadványaikban az előzetes döntéskérésekre ösztökölték a bírakat, de ezen túl is általános kongresszusi deklarációk elfogadásával törték az utat a Bíróság számára. Így például a *Van Gend en Loose*-ügy Hollandiából érkezett, és beadványához a FIDE holland tagszervezete is hozzájárult. De ugyanígy, a közvetlen hatályt már kimondó *Van Gend en Loos*-döntés után az 1963-as FIDE-kongresszuson a többszáz résztvevő - köztük majd minden luxemburgi bíró - közös deklarációban jelentette ki, hogy a közvetlen hatály mellett a közösségi jogot az elsőbbség is megilleti a tagállami jogrendszerek felett, ha ütközés állna fenn. Ettől még óvatosan tartózkodott *Van Gend*-döntésben a Bíróság, de a FIDE-deklarációval megtámogatva a *Costa v ENEL*-döntésben ki is mondta ezt 1964-ben. Azonban a Bíróság mind újabb előtörésével, illetve egyes tagszervezetek részéről erre ösztökölésével ez a harmónia a tagszervezetek között kezdett megbomlani, és az első nagyobb repedést a rendeleten túl a direktívák esetében is kimondható közvetlen hatály doktrínájának kérdése hozta létre.

Az 1965-es FIDE-konferencián Párizsban ez volt az egyik vitatéma, és ez már annak az árnyékában zajlott, hogy a franciák az "üres szék politikáját" meghirdetve kivonultak a Közösség kormányközi intézményeiből, és csak alacsonyabb hivatalnoki szinten képviseltették magukat (a Tanács és a COREPER esetén). Ez az alapszerződés alkotmányjogiasítását és a föderalizálás felé elmozdulást követelő hívek megtorpanását hozta létre, és talán ennek is betudható volt, hogy a direktívák esetén a közvetlen hatály kimondása ellenállásba ütközött a FIDE párizsi kongresszusán. A többség elvetette ezt, míg egy kisebbség egy enyhébb verzióban elfogadta. Ez utóbbi szerint egy direktívára közvetlenül

állampolgárok egymás közötti vitájában ugyan nem lehet hivatkozni (horizontális hatás), de ha állammal szembeni vitáról van szó, akkor a direktívák közvetlen hatályát és bíróságok általi közvetlen alkalmazását el kell ismerni. A résztvevők nem tudtak egy közös nyilatkozatot elfogadni e kérdéssel az ellentétek miatt, és a kompromisszumos megoldás az lett, hogy egy bizottságot küldtek ki a kérdés tanulmányozására - benne a Bíróság korábbi elnökével és mostani bírójával Andreas Donnerral. E bizottság aztán egy általános jogelvet konstruált a közösségi jog szellemiségére hivatkozva - a hatékonyság elvét (*effet util*) -, és a FIDE-kongresszuson teljesen elvetett álláspontot elfoglalva megállapította, hogy ez a jogelv megalapozza a direktívák közvetlen alkalmazását a tagállam bírái számára az eléjük került vitákban.<sup>52</sup>

Ennek a FIDE egész kongresszusát tekintve puccsszerű állásfoglalásnak egyik hatása lett a FIDE-n belüli ellentétek véglegesé válása - és például az addig dédelgetett tervet a folyamatos főtítkárság létrehozásáról és ezzel egy nemzetek feletti FIDE-központról elvetették -, másik hatásaképp azonban hozzájárult ahhoz, hogy a Bíróság az állásfoglalást az akadémiai körök legalább egy részének támogatásaként felfogva a következő években - 1970-74 között - a döntések sorozatával, kezdve a *Grad*-döntéssel, kimondta a direktívák közvetlen hatályát. Ezzel megszüntette az alapszerződésben létrehozott éles különbséget a közösségi rendeletek és a direktívák között, és a teljes tagállami jogot közvetlenül a közösségi jog alá rendelte. Szemben azonban a *Van Gend*-döntés idején tanúsított tagállami enerváltsággal, most keményebb ellenállásba ütközött a Bíróság, és a francia Államtanács a *Cohn-Bendit*-ügyben 1978-ban az alapszerződés 189. cikkéből kiindulva megállapította, hogy a direktíváknak nincs közvetlen hatásuk, és elvetette a Bíróság esetjogát. A francia törvényhozás még tovább menve egy törvénytervezetet kezdett tárgyalni - az *Aurillac-módosítást* -, és a Nemzetgyűlés el is fogadta ezt. Ez megtiltotta volna a bírácoknak, hogy a direktívákra hivatkozva valamelyik hazai jogszabályt félretolják, és az adott direktíva figyelmen kívül hagyását írták elő. A módosítás végül a politikai vitákban elbukott a Szenátus előtt, így nem lépett életbe, ám a Bíróság számára már a törvénymódosítás betejesztése nyilvánvalóvá tette, hogy az éveken keresztül gátak nélküli előrenyomulása a parlamentek lázadását hozhatja létre. Ezért már a francia törvényhozási viták előestéjén, az Államtanács döntésétől megrettenve 1979-ben visszalépett a *Grad*-döntésétől, és a direktívák közvetlen hatályát csak a tagállamokat illetően tartotta fenn, de a magánszemélyek vonatkozásában elállt ettől.

A FIDE belső szétszakadása és egy egységes felcsatlakozásának elmaradása a Bizottság és a Bíróság mellé lehűtötte a posztnemzeti jogászeliiként való felhasználásának reményét a tagállami jogászeliikével szemben. Így a FIDE-t illetően szertefoszlott a '60-es évek elejétől táplált, eszközként felhasználható kozmopolita jogászbázis terve, és Gaudet 1969-es nyugdíjba vonulásával a Bizottság jogi részlegének új vezetője már lemondott a FIDE háttérjogász-eliiként felhasználásáról. (Byberg 2017:92-93). A luxemburgi bírák azonban még hosszú évekig eljártak a FIDE kongresszusaira mind otthon, mind az ernyőszervezet közös kongresszusaira. Ez azonban már nem jelentette azt a szoros kapcsolódást a brüsszeli jogász-apparátushoz és a Bizottsághoz, mint az a megalakulása körüli években volt.

---

<sup>52</sup>„However, a special FIDE commission, for instance with Ophül and ECJ judge Andreas Donner was established, and it found that directives could in fact have direct effect based on the principle of effectiveness (*effet util*) of European law.” (Byberg id. mű 80. p.)

### III.2.2. Egy transznacionális európa-tanulmányi folyóirat gründolása

A közösségi jog alkotmányjogiasításával és a föderalizálással szembeni ellenségesség legyőzéséhez a tagállami jogászeliteket illetően kevésnek tűnt ennek támogatása a FIDE és tagszervezetei részéről az éves kongresszusaikon és deklarációikban. Az akadémiai közösségek természetét tekintve megfelelő mélységben ez csak folyamatos tanulmány-iratással, az írások jogászeliteken belüli terjesztésével és ennek révén a luxemburgi bírák föderalizálási és alkotmányjogiasítási előretöréseinek pozitív tálalásával látszott lehetségesnek. A meglévő és bevett nemzetközi jogi és összehasonlító jogi folyóiratok az “ellenség kezén” voltak, így a brüsszeli és luxemburgi hivatalnok-jogász elit szája íze szerinti tanulmányok és esetjogi elemzések írása és publikálása csak ezek melletti, új európa-tanulmányi folyóiratok gründolásával látszott elérhetőnek. Ilyen több is létrejött a '60-as évek elejétől, de ezek francia, német vagy olasz nyelvűek voltak, és csak a közös világnyelvvé vált angol adott arra lehetőséget, hogy egy igazi nemzetek feletti, kozmopolita európa-tanulmányi akadémiai szerepet el tudjon játszani. Gaudet és egy-két luxemburgi bírót is vett a szűkebb nyelvterületek felé irányuló európa-tanulmányi folyóiratok szerkesztő bizottságaiban ezek megalapítása után,<sup>53</sup> de a fő terv az angol nyelvű folyóirat megteremtése volt. Ez egyrészt a jövőbeni angol csatlakozás megelőlegezése is volt az angol nyelv világnyelvi primátusán túl, de ebben még az is közrejátszott, hogy az angol nyelv révén lehetővé látták majd az amerikai jogászprofesszorok bevonását is. Ez pedig az európai integráció elemzését spontán módon is az amerikai föderációs tapasztalatok mezejére viszi át az elgondolás szerint, mely felé az eltolódás a folyóirat egyik fő célja volt.

Gaudet tervei végül az angol nyelvű folyóiratot illetően kudarcba fulladtak, mert a Bizottság túl költségesnek találta egy folyóirat gründolását, de régi harcostársa, a holland *Ivo Samkalden* - nemzetközi jogász, az európai föderalizmus élharcosa, és ebben a szerepben Leiden Egyetemén 1957-ban gründolt Európa Intézet igazgatója, illetve a holland Munkáspárt parlamenti kormánytöbbségekor mindenkorai igazságügyminiszter (1956-58-ban és 1965-ben ismét) - révén 1963-ban mégiscsak létrejött a kívánt folyóirat *Common Market Law Review* (CML Rev) néven. Az közösségi jog terén a föderalizmus felé áttörést jelentő és az óriási ellenkezést is kiváltó *Van Gend en Loos*-döntés épp néhány hónappal a folyóirat indulása előtt jelent meg, és a főszerkesztő Samkalden illetve társa, az angol Dennis Thompson szerkesztőségi cikkben lelkes szavakkal méltatta a jelentőségét. Még meg is előzték a csak egy évvel későbbi *Costa v ENL*-döntés radikalizáló érvelését, és kijelentették, hogy a közösségi jogrend és maga az Európai Gazdasági Közösség a nemzetközi jogtól elkülönülő speciális jogrend és speciális kéződmény, és itt a bírói jogértelmezésnek speciális értelmezési módszereket kell használni ahhoz, hogy a Szerződés politikai céljait megvalósítsák.<sup>54</sup> A luxemburgi bírák előretörésének lelkes ünneplése, néha az előretörés megelőlegezése ezután rendszeressé vált a *CML Rev*-ben, másik oldalról a más folyóiratokban megjelent és a

<sup>53</sup> Az olasz *Rivista di diritto europeo* 1961-es alapítás után az akkori luxemburgi bírósági elnök, Donner és a később majd húsz évig luxemburgi bírónak volt Pierre Pescatore lett a szerkesztőség tagja; a francia nyelvű *Cahier de droit européen* 1965-ös alapítása után Pescatore és Gaudet lettek itt szerkesztőségi tagok, a *Revue trimestrielle de droit européen* 1966-tól indulva Gaudet és Donner részvétele mellett működött és csak az 1966-os német *Europarecht* nélkülözötte a brüsszeli és luxemburgi jogászok és bírák szerkesztőségi tagságát, ragaszkodva a kizárólagos német tagokhoz (Byberg 2017:102).

<sup>54</sup>“The editors Samkalden and Thompson provided an enthusiastic support of the ruling in the first editorial, where they stated that the European Economic Community had a ‘special character’ and that ‘unique’ methods had to be employed in order to meet the political objective of the Treaty. Thus, the editorial anticipated the definition of European law as ‘special and original’, as proclaimed in the ECJ’s ruling in *Costa v ENEL*, where the primacy doctrine was established, affirming that in contrast with ordinary international treaties, the EEC treaty had created its own legal system, which was an integral part of the legal system of the Member States”. (Byberg 2017:104).

luxemburgi esetjoggal szembeni kritikus tanulmányok szerzői mindig számolhattak a legkeményebb megtámadásukra az itteni szerzők és szerkesztők részéről.

Az akadémiai lepel jellegét a folyóirat esetében azon is lemérhetjük, hogy az indulást követő első tíz évben (1963-74) az összes cikk egynegyedét a Bizottság jogászai írták, melyek aztán bár ténylegesen a brüsszeli bürokrácia hatalmi szavát jelentették, de mint akadémiai "szakmai vélemény" voltak ezáltal idézhetőek. E mellett, amit a luxemburgi bírák többsége még óvatosságból elkerült a döntéseik kimondásakor, azt az itteni cikkekben harsányan és őszintén hirdették. Például míg a luxemburgi esetjog még megállt a nemzetközi jogtól általuk elszakított közösségi jog 'speciális jogrendként' megjelölésénél - gondoljon erről a speciális jellegről a jótékony homályban aztán mindenki azt, amit akar - addig a *CML Rev* cikkekben minden köntörfalazás nélkül megírták, hogy az európai közösségi jog alkotmányjogot jelent a tagállami jogok felett. De a föderalista irányú fejlesztés legelszántabb hívének számító Pierre Pescatore, luxemburgi bíró (abban az értelemben is, hogy Luxemburg Nagyhercegség jelöltjeként volt itt bíró 1967-85 között), amit nem tudott megtenni esetjogot alkotó érvelésében bíróként, azt itt írt cikkében megtette, és kinyilvánította 1970-ben, hogy a Közösség a föderalizmus egy válfaját jelenti (Byberg 2017:105).

A *CML Rev.* egy időre távolabb került a brüsszeli bizottsági jogászelittől Michel Gaudet innen való 1969-es nyugdíjba vonulása óta, és elsősorban a luxemburgi bírák körül szeveződtek egy ideig, de ez 1974-től a brüsszeli kapcsolat is helyreállt, amikor Gaudet utódjaként *Claus-Dieter Ehlermann* lett a Bizottság jogi részlegén a vezető. Ehlermann - fiatalabb korábban maga is egyetemi karriert folytatva - még Gaudet-nál is agilisabban használta fel a brüsszeli tervekhez akadémiai háttérbázisként a folyóiratot, sőt a többi, egyes tagállamok nyelvére jobban bezárt európai jogi folyóirat szerkesztőségében is feladatot vállalva a legnagyobb energiával vonta be mindegyiket a Bizottság és a Bíróság új és új doktrínáinak és terveinek támogatásába. A Bíróság egyes eljárásaihoz készített bizottsági beadványokat - indítványokat és a tagállami bíróságok által indítványozott előzetes döntéskérési eljárásokhoz írt bizottsági véleményeket - még az eljárás folyamata alatt szétosztotta a baráti európai jogi folyóiratok szerkesztőségeiben, biztatva őket a lap következő számaiban ezzel való foglalkozásra. Ezt annál könnyebben is meg tudta tenni, mert a '70-s évek elejétől szokásossá vált, hogy a Bizottság jogi részlegének szobáiban a baráti európai jogi folyóiratok szerkesztői rendszeresen találkoztak, mintegy a Kelet-Európában a szovjet időkben ismert Pártközponti "főszerkesztői értekezletek" brüsszeli megfelelőjeként (Byberg 2017:107).

Az intenzívebb kapcsolat most már a Bíróság bíráin túl a brüsszeli jogászapparátussal is azért fontos volt az utóbbiak számára, mert a '70-es évek elejétől a tagállamokon belüli ellenállás a luxemburgi bírák expanzionizmusával szemben növekedni kezdett. Ám a *CML Rev* tudós álruhában fellépő jogász hivatalnok-szerzői kemény hangnemet használva rögtön odacsaptak.<sup>55</sup> Az olasz bíróságokon belül ezidőtájt kampány indult az előzetes döntéskérések mellőzésére illetve a Bíróság kerülésére, és a *CML Rev.*-ben írt tanulmányában ezt a bizottsági jogásZRészleg munkatársa, *Cesare Maestripieri* eretnekségnek minősítette. De az igazán kemény küzdelmet az expanzionista luxemburgi esetjog födeatív Európa felé nyomásával szemben a német alkotmánybírák keztek el a '60-es évek vége felé. Az egyre kiterjedtebb tagállami alárendeltséget eredményező luxemburgi döntések és az ezeket kodifikáló illetve ezzel rögzítő közösségi rendeletek és direktívák ellenhatásaként a német akadémiai és bírói körökben vitatni kezdték, hogy ezzel szemben legalább a német alkotmányos alapjogok és az alaptörvényük legáltalánosabb elvei legyenek kivételek, és ezeket illetően ne létezzen az alárendeltség. Erre reagálva és ezt elfojtandó a luxemburgi bírák egy német bíróság által beküldött előzetes döntéskérési eljárásban kimondták, hogy nincs kivétel, és még a tagállami alkotmányok legáltalánosabb elvei sem jelenthetnek mentséget a

<sup>55</sup>„In very strong language, EC representatives and scholars commented ruling or procedures from national courts that did not comply with ECJ's doctrines in the *CML Rev.* „(Byberg 2017: 109).

Bíróság esetjogával való szembeszállásra (Case 11/70, az *Internationale Gesellschaft*-ügy). Erre jött még fokozásként a *Grad*-döntés a direktívák közvetlen hatályának deklarálásáról, majd ennek körbeépítése az esetjoggal 1970-74 között, és ez egy sor országban a legelemibb erejű bírói és alkotmánybírói szembenállást kezdte kiváltani a luxemburgi bírakkal szemben. Utólag ezt a kemény nyomulást a Bíróság Pierre Lecourt elnök alatti szuperaktivista korszakának tulajdonítják (1967-76), mert sem előtte, sem utána azért ilyen skrupulusok nélküli agresszív túllépés a szerződés szövegén nem történt, és inkább óvatosabb, álcázó fogalmazást használtak a luxemburgi bírák.

A visszacsapás nem maradt el, és a német alkotmánybírák 1974-ben az ún. *Solange*-döntésükben kimondták, hogy ameddig a közösségi alapszerződés nem rendelkezik egy alapjogi katalógussal a német alaptörvényhez hasonlóan, addig (*solange*) a német bíróságok jogosultak megtagadni az engedelmességet a közösségi jogi aktusoknak, és a bírák által ezek német alkotmánybírákhoz elküldése után a jövőben az ilyen aktusok vizsgálat alá kerülnek. A *CML Rev.* tanulmányai ezután erre reakcióként éveken át a Közösség összeomlását jósolták, és elfogadhatatlannak nevezték a német alkotmánybírák álláspontját. A német alkotmánybírák azonban nem hátráltak, és 1986-ban a Zöldek pártjára vonatkozó döntésük apropóján - az ún. *Solange II.*-döntésükben - egy csavarral ismét kimondták a közösségi jogi aktusok, köztük a luxemburgi bírói döntések feletti német alkotmánybírói kontrollt. A csavar az érvelésükben azt jelentette, hogy most már elismerték a közösségi alapszerződések alkotmány jellegét, de ragaszkodtak ahhoz, hogy mivel nincs benne alapjogi katalógus, így addig (*solange*) mégiscsak a német alaptörvénynek van elsőbbsége, és ennek alapján ők a jövőben is jogot formálnak a közösségi jog kontrolljára, és esetleges ütközés esetén a németországi alkalmazás megtiltására. A luxemburgi bíró, *Pierre Pescatore* - az európai föderalizmus és alkotmányjogiasítás legnyíltabb híve a luxemburgi bírói testületben - feltehetően a lényegét mondta ki ennek bírálatakor, hogy a német alkotmánybírák tulajdonképpen a tagállami önállóságukat féltik a Közösséggel és a luxemburgi bírakkal szemben, de ezt nem merik nyíltan kimondani, és az alapjogok hiányával csak takaróznak. Azóta a majd minden európai alkotmánybírói bíróság által átvett szembeszállási lehetőség az uniós jogi aktusokkal és a luxemburgi bírakkal szemben már kitágította az ellenállás alapját, és az alkotmányos identitásra illetve az alapszerződésen túllépésre (*ultra vires*) hivatkozva az alapjogok kiemelésén túl is deklarálták a lehetőséget a szembeszállásra. Vagyis *Pescatore* valóban a lényegét érintette, mert itt tényleg a tagállami szuverenitás megvédése volt a cél. De ahogy a luxemburgi bírák az addigi jogállapotot illető "puccsukat" illetően álérveket hangoztattak, úgy a szembeszállás a német alkotmánybírák részéről is álérvekkel történt.<sup>56</sup> A német alkotmánybírák később el is vetették ismét az uniós szerződések alkotmánykénti elfogadását, és a 2009-es Lisszaboni döntésükben nemzetközi szerződésként minősítve ezeket az Európai Unió nemzetközi szervezet jellegét mondták ismét ki.

A *CML Rev.* e szembeszállásokkal és ezt támogató akadémiai írásokkal szemben ellentanulmányok és kíméletlen kritikai recenziók iratásával bizalmi brüsszeli és luxemburgi jogászaikon keresztül mindig keményen fellépett, és ennek biztosítaként a luxemburgi bírák részéről egy szerkesztő beépítésére is sor került. *David O'Keeffe*, aki O'Higgins luxemburgi bíró referendáriusa volt, 1985-től a *CML Rev.* egyik szerkesztője lett, és a mellett, hogy ő felügyelte ettől kezdve közvetlenül a luxemburgi esetjogról íratott tanulmányok és elemzések tartalmát, egyben visszajelző szerepet is betöltött. Ha valamelyik luxemburgi bíró

---

<sup>56</sup>A *Pescatore* által föderalista álláspontjának védelme érdekében használt és sokszor a többi bírót messze meghaladó őszintesége és skrupulusok nélküli nyílt érvelése a *stormtrooper* (rohamosztagos) jelzöt is meghozta számára, igaz itteni véleménye kinyilvánításakor ő sem fukarkodott a német alkotmánybírák egyáltalán nem hízog minősítésével (lásd Bill Davies: *Internationale Handelsgesellschaft and the Miscalculation at the Inception of the ECJ's Human Rights Jurisprudence*. In: Bill Davies/Fernanda Nicola eds.: *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge University Press. 2017, 157- 178. p.



elégedetlenségét fejezte ki egy-egy megjelenő cikkel kapcsolatban, akkor ezt visszajelezve rögtön lépéseket is tettek a továbbiakban ilyen malőr megelőzésére.<sup>57</sup> A *CML Rev.* európai jogászok akadémiái bázisként így fő vonalait illetően kifejezetten pártos és tendenciózus elméleti háttérrel préselt be a születő európa-tanulmányi közösség megalapozásába, de a későbbiekben egy sor tanulmánya azért megőrizte a kritikai vonalat a brüsszeli és luxemburgi jogászelit föderalizálásával illetve alkotmányjogiasításával szemben. Az 1963-as indulásuk utáni első évtizedekben szinte bértollnoki teljesítményük és tapadásuk a luxemburgi bírókra és a brüsszeli jogász-hivatalnokokra változott a '80-as évektől - az O' Keeffe révén létrejött minden visszakötés ellenére -, és részben igazi tudományos motivációkból született írások is megjelentek itt. Ma meglepetésként hangozhat, de *Koen Lenaerts* - 2003-tól luxemburgi bíró és 2015-től már a Bíróság elnöke is - a *CLM Rev.*-ben 1986-ban tanulmányt jelentetett meg, melyben kiállt a közösségi jog egyszerű nemzetközi jogi jellege mellett - mely korábban, mint "blaszfémia" elképzelhetlen lett volna itt.<sup>58</sup> A "vérben és mocsokban" született és kifejezetten pártos célokra létrehozott és a születő európa-tanulmányi akadémiái közösséget elméleti alapokkal ellátó nemzetek feletti folyóirat így, ha hosszabb ideig is játszotta a pártos és brüsszeli-luxemburgi irányítottaságú szerepet, mint a FIDE - mely már rögtön az alakítása utáni évektől kitört részben a föderalizálást és alkotmányjogiasítást szolgáló szerepből -, de a 80-as évek közepétől részben igazi akadémiái fórummá is vált.

Az európa-tanulmányi és európai jogászok akadémiái közösség elméleti alapjai azonban azóta is ezt a pártos megalapozást tükrözik, a legtöbb művelője előtt talán nem is észlelten. E pártos megalapozást és elfogult elméleti háttérrel akkor tudjuk leginkább megérteni, ha a tagállamokon belüli akadémiái közösségekkel szemben tudatosan a transznacionális szinten gründolt kozmopolita akadémiái közösség szerveződésének harmadik bázisa felé fordulunk. Mint a fejezet bevezető soraiban jelzésre került, ezt 24 év tervezése és nekirugaszkodásai után 1972-ben megalapított firenzei *European University Institute* (EUI) jelenti.

### III.2.3. A tagállami akadémiái körök feletti föderációpárti egyetemi intézet

*Max Kohnstamm*, a korábbi Acél- és Szénközösség főtitkára és a Monnet-bizottság alelnöke volt az '50-es években, és a firenzei egyetemi intézet megalakítása után 1972-ben ő lett ennek a vezetője. A működtetés azonban - a brüsszeli elithez kötődés biztosításán túl - jórészt már nem hozzá fűződik, hanem főként *Mauro Cappelletti*hez, akit Kohnstamm az EUI professzori kinevezései között az elsőként kinevezett ennek jogi tanszékére. (A másik három tanszék az európa-tanulmányok történeti, politikai és társadalomtudományi részlegeit jelentették.) Cappelletti összehasonlító jogász volt már évek óta a Firenzei Egyetemen, és egy csoport összehasonlító jogászt maga köré szervezve éles harcot folytatott az összehasonlító

<sup>57</sup> „In 1985, he was invited to become an editor, as his position at the ECJ would also enable him to provide a more up-to-date case law section in the journal. However, he would also serve as the link between the ECJ and the *CLM Rev.* in other ways, as he could report when judges were displeased with articles. In 1990, he wrote to the associate editor Alison McDonnell that a specific article had been 'severely criticised by persons at the court, and that 'we should be more careful about our screening.' (Byberg 2017:111.)

<sup>58</sup> "A noteworthy exception is Koen Lenaerts, at the time professor of European law and private international law at the University of Leuven, ECJ judge 2003-2015, and president of the ECJ since 2015, who insisted that the European Communities were institution of public international law, because of their creation by treaty. The fact that the content - as interpreted according to object and purpose - could appear to be functional equivalent of a constitution, was irrelevant in that respect". (Byberg 2017: 114). Hogy Lenaerts aztán a luxemburgi bíróvá, majd elnökké válva semmit nem tudott változtatni azóta sem a luxemburgi bírók esetjogán az 1986-os álláspontjának megfelelően, az mutathatja a kialakult gyakorlatok és bírósági gépezetek önjáró jellegét, de általában is az alkotmánybíróságok és brüsszeli testületek nehéz módosíthatóságát.

jogászat pozitívista irányzataival szemben. Ő az összehasonlítást eszköznek tekintette, hogy az elkülönült európai társadalmakat és államokat egymás felé ösztökélve egyre inkább egységes államba szerveződjenek. Úgy ahogy a középkor és az újkor elején az egységes európai kultúra és a *ius commun* joga révén csak formális államhatárokkal voltak elkülönülve az országok. Tulajdonképpen tudós mezben ő egy igazi aktivista volt, aki a tudományos információk megszerzéséért alapvetően csak a társadalmi valóság meghatározott irányú átalakítása miatt törekedett. A tisztább tudományos érdeklődésű - az ő értékítéletében "pozitívista" - összehasonlító jogász körökkel szembeni küzdelme közben az amerikai jogi realistákkal került kapcsolatba, és ennek révén 1970-ben Stanfordban is professzori állást kapott, megtartva a firenzeit is. Ezután került kapcsolatba az EUI-val, és vált ennek is a professzorává, majd az összehasonlító jog aktivista művelőjéből így vált egyben az európai jogászat elméleti megalapozásának szervezőjévé.

Az európaijoggal és az európai integrációval közelebbről ismerkedve az amerikai tapasztalatai alapján rögtön egy kezdődő föderációként fogta ezt fel, és egy ilyen nézőpontba helyezett bemutatására fontosnak találta Amerikából a stanfordi kollégák bevonását. Ebből a célból szervezte meg 1977-ben a "New Perspectives for a Common Law of Europe" címmel egy többnapos konferenciát az EUI-ban, ahol mind a brüsszeli Bizottság jogásza és a luxemburgi illetve strasbourgi bírák közül tudott résztvevőket találni, mind az amerikai professzorok közül néhány neves professzort. Ez volt aztán a kezdete a '80-as évek elején elindult monumentális tervnek, melyben az európai integrációt, mint egy keletkező föderációt mutatták be több vaskos kötetben, minden egyes aspektusnál összehasonlítva és párba állítva a korábbi évszázadban az USA-ban végbement fokozódó összefonódást és föderalizmust az európai folyamatok megfelelőivel. A projekt brüsszeli finanszírozása bőkezű volt, de e mellett Cappelletti a korábbi amerikai kutatásait finanszírozó Ford Alapítványt se hagyta ki, ahol lelkesen fogadták az európai integráció USA mintájára történő bemutatását és ez által ösztönzését. Eleinte a projekt elnevezésébe is bevették az amerikai föderalizmus fényében történő integrációelemzést,<sup>59</sup> de végül az egyszerűbb "Integráció a jogon keresztül" (Integration through Law") néven jelentek meg az elkészült kötetek.

Cappelletti megtervezte a kutatást, megadta a fő csapásirányt az európai integráció amerikai föderalizmushoz közeledésként bemutatására, és amerikai professzortársai bevonásával biztosította már a kiindulásnál a föderalista tapasztalatok dominálását a nézőpontokban, azonban a tényleges kutatásirányításban már csak alárendelt szerepet játszott. Végül is ő az összehasonlító jogot is csak politikai céljai eszközeként művelte, és az új területén az európaijognál a '80-as évek elejére felhalmozott hatalmas precedensanyagot és a brüsszeli hatalmi szerkezet belső bonyolultságát ezzel a mentalitással fáradságos lett volna már elsajátítani. Így kapóra jött számára a dél-afrikai származású, de a nyugati egyetemeken végzett *Joseph Horowitz Weiler*, aki 1978-ban jelentkezett nála doktori értekezésének elkészítésére. Korábban e tárgykörben írt tanulmányai Weiler nagy felkészültségét mutatták az európai integráció és európai jog ismerete terén, és a némileg később írt tanulmánya "The Community System: The Dual Character of Supranationalism" címmel az EUI vezetői között a legnagyobb elismerést hozta számára. Weiler úgy jellemezte később saját szavaival a Cappellettilvel kialakult kapcsolatát, mint a "rabbi és tanítványa" közötti viszonyt, de ténylegesen inkább arról volt szó, hogy a képzett és óriási munkabírással rendelkező Weiler inkább maga tanította és korrepetálta Cappellettit, amikor az a szokása szerint visszament amerikai egyetemére, egy rövid kurzusra 1982-ben, és ott az európai jogot kezdte tanítani (Byber 2017:129).

---

<sup>59</sup> 1977 decemberében az EUI „The Emergence of a New Common Law of Europe: Some Basic Developments and Instruments for Integration Considered in the Light of the US Federal Experience” néven jelölték az elkezdés alatt álló kutatási munkákat.

A nagy mű "Integration through law" címmel 1985-88 között jelent meg hét kötetben, a föderalizmus felé elkötelezett európai nemzetközi jogi és európai jogi professzorok valamint brüsszeli vezető jogász-hivatalnokok, illetve amerikai jogászprofesszorok közreműködésével, és monumentális tablóban állt benne minden elrendezve a fokozódó föderális Európa képével és jogának kvázi alkotmányjogi jellegéről. Az EUI nemcsak megszervezte a monumentális tabló elkészítését és publikálását az akadémiai közösségek felé, hanem doktori képzéseivel és ehhez kiterjedt ösztöndíj-rendszerével a bőséges brüsszeli forrásokból és más baráti alapítványi pénzekből kinevelte e tabló alapulvételével az európa-tanulmányok és európai jogászok kozmopolita hálózatának új generációit. Ezek mint a középkorban az itáliai egyetemeken a római jogra kiképzett és ezt hazavívó terjesztők vitték szét az európai egyetemekre az európai integráció és - jog alkotmányjogiasított és föderációbarát elméleti alapjait. Ezen túl az EUI Firenzében, de e emellett a legkülönbözőbb európai egyetemeken is a konferenciák tucatjait szervezte ezután éveken át, hogy a kidolgozott föderatív európa-konceptiójuk az akadémiai körökbe jobban beivódjon. Az amerikai professzorok bevonása az európai jog és - tanulmányok kozmopolita akadémiai közösségébe azt is eredményezte, hogy az USA-ban is meggyökereztek egy kutatási irányt az európai integrációval kapcsolatban, és egy fiatal generáció nőtt ki ott ebből. Így *Anne-Marie Slaughter*, *Walter Mattli*, *Alex-Sweet Stone* és *Karen Alter* így állt pályára, és ebből a legutóbbi újabban a kritikai európai tudósokkal együttműködve is hatást fejt ki ma már.

A végső koronát azonban Weilerék munkájára a 2002-ben elkezdődött európai alkotmányelőkészítési munka sikere tette volna fel, melyben az EUI professzorai és kutatói a brüsszeli hivatalnok-jogászokkal vállvetve középponti szerepet játszottak. A kudarc a holland és a francia népszavazáson való elutasítással levette ugyan a politikai napirendről a föderatív Európa megvalósítását, de ahogy az osztrák Alexander Somek írta 2012-ben egy tanulmányában, a politikai téren elszenvedett kudarc csak arra volt jó, hogy mostmár az általuk létrehozott akadémiai berkekben mintegy pótlékként a fogalmak átértelmezésével törekedjenek föderalista szellemben használni a fogalmakat.<sup>60</sup> A föderalizmusban többszintű alkotmányi rendszer van a föderáció és a tagállami szinten is, így elkezdték használni az Európai Unió vonatkozásában is ezt, és a puszta akadémiai *de lege ferenda* véleményeket jelentő összehasonlító alkotmányjogi termékeket a konferenciáikon elfogadva elkezdték az "igazi európai alkotmánynak" nevezni, mint a többszintű alkotmányosság felső rétegét. Ugyanígy az addigi nemzetközi jogi felfogást elvetve elkezdték ezt nemzetközi *alkotmányjognak* nevezni, és ez alapján megindult az ettől eltérő tényleges állami alkotmányi megoldások elítélése, mint az "európai alkotmányosság megsértése".

Az akadémiai köntösbe burkolt politikai felhasználás megszelídítésének az igénye azonban az európa-tanulmányoknak ezt a transznacionálisan gründolt akadémiai közösségét ebből az irányból is elérte egy idő után, ahogy a FIDE-nél és a *CML.Rev.*-nél is láttuk. A Cappellettihez képest nagyságrendekkel komolyabb szellemi kapacitásokkal és kutatási munkabírással rendelkező Joseph Weilert már az összegző nagy tabló köteteinek sikeres elkészítése után zavarni kezdte a '80-as évek végétől, hogy a projektjében együttműködők tekintélyes része alapvetően politikai aktivista, komolyabb tudományos kvalitás nélkül, és főként a szellemi termékek irányában minden kritikai beállítottság híján van. Amikor például a *CML Rev.* szerkesztői 1989-ben kérdezték tőle, hogy a luxemburgi bírák esetjogával egyik

---

<sup>60</sup> Lásd Somek megfogalmazását: „Since nobody appear to believe any longer in a change of the world order by political means, scholarship is increasingly taking comfort from the academic equivalent of practical change, namely the re-description of social realities. If the world cannot be changed, you imagine it changed and pretend the work of your imagination to amount to the real. (...) The most ludicrous form of the re-description is the application of constitutional vocabulary to international law.” Alexander Somek: Administration without Sovereignty. In. Petra Dobner- Martin Loughlin (ed.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford University Press 2010. 286.p.

meglepően kritikus tanulmányt illetően mit tegyenek (“ugye elutasítsuk!”), akkor azt válaszolta, hogy már a kritikus hangnem miatt is le kell közölni, mert épp az a baj a folyóirat cikkeivel, hogy semmi kritika nincs bennük a Bíróság esetjogával szemben. De magának az EUI-nak a túlzottan politizáló jellegét is kifogásolta már ennek vezető professzoraként a ’90-es években, és jóindulatúan arra fogta ennek kialakulását, hogy Cappelletti túlzott személyes ’idealizmusa’ és az emberi jogi eszmények iránti szererete miatt a kelleténél kissé normatívabb beállítottságú volt a tudományosság rovására, de a demokrácia rovására is, mert nem bízva a demokratikus politika “szennyes és visszataszító fondorlataiban”, inkább ezen az úton látta elérhetőnek a nemes célokat.<sup>61</sup>

#### III.2.4. Epilógus

A fejezet lezárása előtt érdemes azt a végeredményt felidézni, melyet a nemzeti akadémiái körök feletti szinten létrehozott és az európai jogász közösségek szocializációját döntő mértékben befolyásoló európai kozmopolitizmus az uniós jogászelit, köztük a luxemburgi bírák és munkatársi környezetük vonatkozásában napjainkra létrehozott. *Martin Höpner*, német professzor kutatócsoportjával a luxemburgi bírák (és munkatársaik) speciális szelekcióját és előzetes szocializációját vizsgálta meg, és azt találta, hogy az európai jogász közösségek már kezdetektől egy olyan sajátos belső aktivista ethoszt alakítottak ki, amely az ide bekerülni kívánó jogászt az általános jogász ethoszhoz képest átalakítja, illetve csak az maradhat itt sikert remélve, aki ezt az aktivista ethoszt és az ezzel járó európai jogász felfogást átveszi. Luxemburgi bíró pedig már eleve csak az lehet, aki sok évet ezekben a közösségekben eltöltött, és ezzel már belé is szocializálták ezt az aktivista ethoszt. Míg az általános jogász ethosz hagyományosan a fennálló megőrzését részesíti előnyben, és a változtatáshoz mindig csak külön érvekkel nehezen rávehető jogászt nevel - a jog funkciója érdekében -, addig az európai jogász belülről már átnevelve (ha sikeres volt ilyenfajta szocializációja) mindig a fennálló belső állami rend lebontását és a mind szorosabb európai összefonódó állapotok felépítését látja normálisnak. Sőt, ezt, mint egy jogász élcsapatbeli tag, az *avantgárd egy tagja* az identitásának alapjaként értékeli. Az általános jogász neutrális gondolkodás helyett itt a normális a víziókat jelentő értékekben gondolkodás, és a fennálló jogi állapotok abba az irányba kényszerítése. A luxemburgi bírókat és munkatársi környezetüket, illetve a brüsszeli jogászelit tagjait ez a misszionárius európai jogász közösség szocializálta az európai jogász előéletében, de ha ez kevés volt, akkor itt csak az mehet előre és illeszkedhet be, aki ezt az aktivista és mindig egyre szorosabb európai összefonódást hirdető ethoszt teljes mértékben át tudja venni. Höpner szavaival: „in einer ersten Stufe geht es dabei um eine Akt der Vorprägung und der Selbstselektion. Richter am EuGH wird nur, wer - in welcher Funktion auch immer - Teilnehmer des europarechtlichen Diskurses ist. Dieser Diskurs beherbergt einige Eigenarten, die ein spezifisches Vorverständnis von den Aufgaben und Funktionen des Europarechts transportieren und von denen die Richter bereits vor ihrem Eintritt in das Luxemburger Gericht geprägt ist. Dabei, so meine These, handelt es sich um Spuren einer rechtspolitischen Agenda, der an anderer Stelle in Reinform zu begegnen ist: in jener „monistischen“ Linie des progressiven Völkerrechts, die nach Einhegung nationaler Souveränität in einen verbindlichen übernationalen Rechtsrahmen strebt.” (Höpner 2014:11).

Pescatore, Gaudet majd Cappellettiék extrém vizionárius aktivizmusa - melyet ha Weiler utólag már korhol is az akadémiái neutralitáshoz visszafelé igyekezve, de melynek örököse

---

<sup>61</sup> Álljon itt Weilernek ez a megvallása szó szerint is: „Weiler attributed this to Cappelletti’s personal idealism, which made him believe in convergence of legal system and the higher law of human rights rather than the ’messy and oft ugly vicissitudes of democratic politics.” (Byberg 2017:120).

napjainkig - így ivódott bele az európai jogász és európa-tanulmányi közösségekbe, és ma már kiirtani is nehéz e közösségekből. Az *EU-scholarship* állapota így maga is egy problémát jelent az Európai Unió reformjára törekedve, és talán erre lehet a legkevésbé számolni e reformok elkezdésénél. De az európai jogász akadémiai közösség egészének problémás születése - mint az előbbiekből látható volt az általuk vizsgált intézmények (Bíróság és Bizottság) pártos és tendenciózusan alakító vezérszerepe mellett - arra is választ ad, hogy az eredetileg nemzetközi jogi státusú európai jog és intézményrendszer titkolt hátsó manőverekkel végbemenő alkotmányogiasítása és ezzel az Európai Bíróság felszabadítása a legszabadabb értelmezés felé, e Bíróság bíráinak és a brüsszeli jogászelit vezetőinek aktív behatására jött létre. Így az 'EU scholarship' hatására kialakított mind expanzívabb doktrínák is ténylegesen magának az uniós jurisztokráciának a művei voltak a legtöbbször. Ezt a háttérrel már ismerve így például *Anja Wiesbrok* evidenciaként előadott vallomása is - miszerint az európai jogi jogászprofesszorok írásai és az ECJ esetjoga illetve ennek alkotmányogiasítása és így módon prezentálása egymást erősítve és legitimálva alakult<sup>62</sup> - új megvilágítást nyer. Sok szempontból ez a 'scholarship' a luxemburgi bírák egyszerű propagandáját jelentette, és csak a luxemburgi illetve brüsszeli jogászelit megrendeléseire jöttek létre az általuk grüdült és pénzelt folyóiratokban és konferenciákon.

#### *IV. Az uniós jurisztokrácia legitimációs problémái*

Az Európai Unió egy nemzetközi szerződéssel létrejött képződmény, és nem egy állam, de tartós fennállta a szerződéssel összefogott államok felett egy felettes hatalmi gépezetet jelent, mely sok szempontból meghatározza az államokon belüli hatalomgyakorlást és döntéseket. Különösen, hogy az alapszerződésbe már önálló uniós polgárságot is sikerült belefoglaltatni az egyes államok állampolgársága mellett az igazi állammá átalakítás híveinek, kezd egyre inkább egy félrészben már föderatív állami képet kapni. Mint láttuk a korábbi fejezetekben, ez már a kezdetektől a legfőbb küzdelmet jelentette a tagállami politikai eliteken belül. Így hamar felmerült egyrészt az EU működésére vonatkozó folyamatos vitákban, másrészt az Unió természetére vonatkozó elméleti reflexiókban, hogy mi igazolja, legitimálja ezt a hatalmi gépezetet a tagállamai felett? Az erre adott válaszok pedig meghatározták, hogy az EU-nak milyen irányú szervezeti felépítésre és ehhez milyen irányú változtatásokra van szüksége, hogy legitim, igazolható legyen a léte és működése az utóbbi években már félmilliárdot meghaladó polgári tömegei előtt.

Az államokat és hatalomgyakorlásukat illető legitimáció igényének elméleti reflexiói csak az 1900-as évek elején jelentek meg egyes államelméleti szerzőknél, de kifejezett elméleti reflexiók nélkül igazolások például már a korai római köztársaságban felfedezhetők. Ekkor Agrippa híres meséje a patricius uralommal elégedetlen plebejusok kivonulásakor az uralom szerkezetét, benne a patriciusok dominálását igyekezett igazolni, és az egyes római társadalmi csoportok ebben játszott szerepét a plebejusok előtt úgy magyarázta, hogy a test fő részeit illető funkciók analógiájával igazolta ezt. De ugyanígy minden stabilabb államhatalomnak a civilizációk menetében valamilyen igazolása létezett a hatalom elfogadtatására, például a fáraó, a császár isteni természetének állításával, vagy csak az

---

<sup>62</sup> „Legal scholars have played a dual role in promoting the constitutional paradigm of an ever-expanding scope of directly enforceable residence and movement rights in the EU. First, by presenting the expansion of free movement rights as an inevitable outcome of the EU constitutional order based on directly enforceable rights, scholars have played a significant role in legitimizing the jurisprudence of the Court in the face of initial resistance from the member states. Second, legal scholars have been an important source for the Court of Justice in developing its case law in its area.” Anja Wiesbrok: The self-perpetuating of EU constitutionalism in the area of free movement of persons: Virtuous or vicious cycle? *Global Constitutionalism* 2013 Issue 1. 125. p.

istenektől átruházott hatalmának igazolásával, mint amit a keresztény középkorban a földi uralkodó pápai felkenése az uralkodása kezdetén is mutatott; de ugyanígy a kommunista uralom kezdetén a szovjet birodalomban a Lenin által véglegesített teória a kommunizmus felé vezető élcspatnak a történelmi szükségszerűség beteljesítését elvégző hatalmát emelte ki legitimációként, amit Magyarországon “szabadnép félórák” keretében súlykolással is igyekeztek reggelenként a munkakezdés előtt egy ideig elfogadtatni.<sup>63</sup>

Felmerül azonban, hogy ezt a nemzetközi szerződések által létrehozott és folyamatosan szerződés-módosításokkal továbbfejlesztett uniós képződményt miért kell egyáltalán külön legitimációs erőfeszítésekkel igazolni, hisz a demokrácián alapuló államok hozták létre, így ezek demokratikus legitimációja mintegy kisugárzásként egyben ezt a képződményt is igazolja. Az Európai Gazdasági Közösség esetében az 1957-es létrehozás után valóban nem is volt gond ezzel, hisz a Római Szerződés tagállamok általi létrehozása után minden döntési hatalom a tagállami kormányok küldötteit jelentő Miniszterek Tanácsa kezében volt. A Bizottság ugyan független volt a tagállami vezetők általi megválasztása után, de e szervnek csak döntéskezdeményező szerepe volt, igaz, hogy ebben monopóliummal rendelkezett, és a Tanács csak arról dönthetett, amit Bizottság javaslatként előterjesztett (ahogy ma is). De elvileg saját döntése nem volt, így nem kellett külön legitimálni. A tagállami fennhatóság alóli kiszabadulást a Közösség számára csak az Európai Bíróság egy bírói puccsot jelentő döntéssorozata kezdte létrehozni, amikor a luxemburgi bírúk 1962-ban, majd 1964-ben a *Van Gend en Loos*, illetve a *Costa v. ENEL* döntéseikkel meghirdették a közösségi jog közvetlen hatályát a tagállamokban azok belső állami joga mellett, illetve egyben ennek primátusát is, ha ellentmondás van közöttük és a belső jog között. Mivel felelősségrevonási mechanizmus nem került a Római Szerződésbe, és nem volt semmilyen érvénytelenítő mechanizmus sem e bírói puccsal szemben, így ezzel egy önálló döntési hatalomként kezdett működni a Közösség, majd az ezt felváltó Európai Unió.

Ennek menetében merült fel aztán nagyon hamar, hogy a jelentős önálló döntési hatalmat gyakorló közösségi, majd uniós hatalmi szerkezet - a tagállami kormányok demokratikus legitimációja alól kiszabadulva és ettől eltávolodva - a legitimációs deficit problémáját mutatja. Mivel a legitimáció Európában kialakult és a világ jelentős részére áterjedt formulája szerint az államhatalom igazolása csak az állampolgárok milliói általi választás útján lehetséges, így a kérdés vitatása a “demokratikus deficit” elnevezést kapta. A vita persze jótékonyan eltakarta azt, hogy demokratikus deficitnek egyáltalán nem lett volna szabad felmerülnie a Római Szerződés által létrehozott hatalmi szerkezetben, hisz ezt a tagállamok kormányközi gépezete mozgatta eredetileg, és ez “otthonról” legitimálva volt. Ám a demokratikus deficit célzatos hangoztatása inkább azt szolgálta a közösségi Európáról szóló vitákban, hogy a tagállamok parlamentjeinek küldötteit jelentő Parlamenti Közgyűlés - ahogy eredetileg nevezték - a pusztá konzultatív szereplőből igazi parlamentté váljon. Öntudatosan át is nevezték magukat az itteni képviselők erre már a '60-as években, és az új alapszerződésekben aztán a közvetlen választás útján történő megalakulást és az Európai Parlament nevet is elérték. Ez azonban nem változtatott azon, hogy az egyes országok népein és nemzeti identitásain túl egységes európai nép és egységes európai identitás nincs, és ezért a tagállami pártokból fokozatosan kialakuló európai szintű pártok csak laza képződmények, és bármikor felbomló és átalakuló állapotban vannak.

A demokratikus deficit vitái így csak letakarják a mélyebben zajló küzdelmet, hisz a tagállami politikai elitek tekintélyes része abból indul ki, hogy nincs itt semmilyen deficit, hanem csak meg kell törni az EU-t föderalizmus felé toló erőket, és meg kell ismét teremteni a Római Szerződés által létrehozott kormányközi konstrukció kizárólagosságát. A másik

---

<sup>63</sup>Lásd részletesebben az államok legitimációs kérdéskörének elemzését Politikaelmélet c. munkám VI. fejezetében: Pokol Béla: Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilógia III. kötet. Századvég Kiadó. 2006. 91-102. p.

oldalról pedig a föderális erők főhatalommá akarják tenni az Európai Parlamentet, és kizárólag az itteni többségtől függővé kívánják tenni a kormányt átformált mai Bizottságot. Az euroszeptikizmust okozó hosszútávú folyamatok azt mutatják, hogy a kormányközi erők ereje növekedni fog mind az EP-ben, mind a bizonyos fokig tőle függő Bizottságban is - akár már a 2019-es májusi EP-választások után -, de a tényleges főhatalmat jelentő Európai Bíróság ezáltal érintetlen marad, és a hatalmi patthelyzet valószínűleg nem lesz feloldható. (E főhatalom léte miatt is helyes, ha jurisztokráciának nevezzük az EU hatalmi szerkezetét!) Nézzük ezért meg, hogy a demokratikus deficit hangoztatásán túl *milyen elméleti reflexiók jöttek létre az EU legitimitását illetően.*

*Ezek négy fő irányzatba oszthatók be.* Az egyik arra alapoz, hogy az uniós intézmények maguk jórészt csak az absztrakt uniós jogot alkotják meg, és az Európai Bíróság is csak értelmezi ezt, de a kényszerrel alátámasztott szankcióalkalmazást a tagállamok és bíróságai végzik, és így az Unió szintjén nincs is szükség legitimitációra (1). A *másik* az uniós intézmények jogi hatalmát elismerve szükségesnek látja a legitimitációt, de ezt, mint a tagállamok közötti önző hatalmi küzdelmek felett álló semleges döntőbíró szerep betöltőinek adja meg az uniós intézményeknek, plusz még ugyanez az érv a semleges igazságosságra törekvésről tartalmazza, hogy az Unió a Bíróságon keresztül az egyes uniós polgárokat is védi saját államukkal szemben, vagyis ez a jurisztokráciát mint a jogi igazságosság letéteményesét igazolja (2). Egy *harmadik* legitimitációs irány a demokratikus választással való igazolást átértelmezi, és ezt mint pusztán input legitimitációt kibővíti az output legitimitációval - az Unió révén létrehozott jóléti növekedésre, az európai államok közötti viszályok háborús megoldása helyett jogi vitamegoldásokra stb. utalással -, és így a demokratikus deficit helyett az output oldalt hangsúlyozza igazolásként (3). Végül a *negyedik* legitimitációs érvelés az európai integráció kezdetén létező jövő vízióval látja igazoltnak az uniós intézmények hatalmát, mely hosszú ideig elismerésre méltónak mutatta az európai polgárok előtt az Igéret Földje felé vezető európai integráció hatalmát (4).

#### *IV.1. Jurisztokratikus konföderáció és demokrácián nyugvó tagállamok együttese mint a legitimitációs probléma megoldása*

William Scheuerman egy kritikai tanulmányában Hauke Brunkhorstnak és Jürgen Habermasnak a 2003-as európai alkotmányozási kudarc után kifejtett "globális kormányzás globális állam nélkül" eszméjét vizsgálta meg az EU lehetséges legitimitációját a szeme előtt tartva (Scheuerman 2011:75-104). Scheuerman rekonstrukciója szerint Habermas alapvetően csak csatlakozik Brunkhorst szintén ebben az időben kifejtett EU-elemzéseihez, aki pedig a maga részéről Kelsen 1950-es évek elejétől kifejtett jogi világforradalom elméletéből indult ki. Scheuerman őket illető rekonstrukciójában az EU-nak egy sajátos legitimitációs megalapozása bukkan elő, melytől ugyan ő distanciálja magát, de kifejtésében jól előtűnik ennek legitimitációs tematikájának a struktúrája.

E struktúra lényege, hogy Brunkhorsték elválasztják az egyes állami funkciókat, és míg a tagállamok szintjén megmarad a jogvégrehajtási illetve jogalkalmazási funkció (amit legitimitálni kell!), addig az EU szintjére csak a jogalkotás funkciója kerül, közvetlen kényszerhatalom nélkül. Ráadásul ez utóbbi alapvetően az alkotmányként funkcionáló alapszerződések konkretizását jelenti az Európai Bíróság útján - a Bizottság, a Tanács és az együttdöntő EP csak ennek a luxemburgi bíróság által dominált rendszernek az alárendelt részei - és így brüsszeli és luxemburgi részlegek együtt adják az EU lényegét jelentő uniós jogot. Az EU pedig csak a megalkotott absztrakt uniós jog és az ezt alkotó jogi gépezet, melynek konkretizáló alkalmazására és végső fokon erőszakkal kényszerítésére a tagállamok szintjén kerül sor.

Ebben az elrendezésben az EU szintjén - mint tisztán alkotmány-konkretizáló jogalkotó hatalom - az ennek középpontját jelentő Európai Bíróság alkotmánybíráskodás jellegű bírói döntései követelnek legitimitációt, míg az ezekből álló uniós jognak alávetett tagállamok végrehajtó döntései és végső fokon erőszakkal is kényszerítő tevékenysége demokratikus legitimitációt követelnek. Brunkhorst és nyomában Habermas még azt is készséggel elismerik, hogy az EU szintjén a tagállamok konszenzusa által létrehozott alapszerződésekből kvázi alkotmánybíráskodással konkretizált uniós jog alkotása nem is jelent államiságot. A föderatív államra törekvést egy régi gondolati hagyományhoz való téves ragaszkodásnak mondják,<sup>64</sup> mivel a mai összefonódó globalizált világban már nem kell a világkormányzáshoz vagy ennek keretei között regionális kormányzáshoz - mint az EU-é - államiság és szuverenitás, és ezen utóbbi fogalmak már mind csak részleges érvénnyel rendelkeznek megítélésük szerint. E fogalmakat részben átértelmeve, részben elvetve háromszintű kormányzást látnak megvalósulni az utóbbi években már a nyugati világban és innen kisugározva az egész világon.<sup>65</sup> A világkormányzás az ENSZ és szakosított világszervezetek mint a WTO, vagy a munkaügyi világszervezet az ILO stb. révén, melyek átfogó emberi jogi normákat és ezek szektorálisan konkretizáló normáit hozzák létre. A regionális szervezetek, mint az EU ezek keretei között további normákat alkotnak, mely az emberi jogi normákat konkretizáló tevékenységet jelent, de itt már a tagállamok mellett (az EU-ban legalábbis) az egyes polgárok, jogi személyek is az uniós normák címzettjei és az uniós jogok hordozói, melyeket a nemzetállamukkal szemben is számon kérhetnek. Ám ezen a szinten ehhez még nem kell az államisággal rendelkező szervezet, hanem elégséges a korábbi történelemben már ismert "államok konföderációja". Végül a legalsó szint a (nemzet) államoké, és ezek rendelkeznek a szuverenitás megmaradt elemeivel, de már bizonyos ide eső jogokról, pl. a háború indítás jogáról valamint az emberi jogi keretek megsértéséről lemondva. William Scheuerman kritikájában azonban jól mutatja ki, hogy ez a kép egyrészt idealizált, és egy sor feszültséget eltakar az elemzésből, másrészt annak feltevése, hogy állam nélkül (pusztán egy laza konföderációban) lehetséges alkotmány - ti. az uniós szerződések alkotmányként felfogása -, és csak a tagállamok szintjén feltenni a kényszerítő apparátus szükségességét ellentmond annak a látható tendenciának, hogy kényszerítő apparátus nélkül a tagállamok engedetlensége az egész uniós rendszert megkérdőjelezheti (Scheuerman 2011:82-96).

Végső soron tehát az EU-nak ez a fajta mentesítése az államiságtól (= monopolizált kényszeralkalmazástól) és így a legitimitációtól nem tesz mást, mint az eddigi évtizedek bizonytalan lebegését a féllállamiság állapotában mint végleges megoldást sugallja. Ám, ha az eddigi prosperitás és békés világgazdasági állapotok eltűnnek (ahogy most látszanak), akkor ez kihúzhatja ez alól a talajt. Így ez a magyarázat csak elodázza a legitimitáció problémájának a megválaszolását.

#### *IV.2. Az EU jurisztokratikus jellegének felfedése és igazolása*

Jürgen Neyer követi Brunkhorstét abban, hogy ő is rossz kérdésfeltevésnek és válasznak tartja az EU demokratikus legitimitációja körüli kerességet, de szemben velük ő nem állítja, hogy az erőszakapparátus nélküli EU nem is igényli a legitimitációt, hanem csak a kényszeralkalmazó tagállamok. Megítélése szerint nagyon is van egy legitimitációs alapja az

---

<sup>64</sup> Scheuerman ironikusan jelzi, hogy a 2003-as föderalizálást megvalósító Európai Alkotmány népszavazásokon elbukása előtt Habermas maga is az uniós államiságnak a legfőbb híve volt (Scheuerman 2017:88).

<sup>65</sup>Lásd pl. Hauke Brunkhorst: Legitimationskrise der Weltgesellschaft. Globale Rule of law, Global Constitutionalism. In: Mathias Albert /Rudolf Stichweh (Hg.): Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Springer Verlag 2007. 63-107. p. illetve Jürgen Habermas: The Divided West. Cambridge. Polity Press 2006.



EU-nak, csak ezt eddig rossz irányban keresték. Egy erre vonatkozó tanulmányának már a címe is - "Justice, not democracy" ("Igazságosság, nem demokrácia") - összefoglalja álláspontját.<sup>66</sup> Ebben azzal érvel, hogy az igazságosság biztosítása a tagállamok közötti viszonyokban és ezen túl még az egyes uniós állampolgárok saját államukkal szembeni biztosítása a jogukhoz való hozzájutásban az uniós bíróságok révén adja az EU sajátos legitimitációs alapját. Nem a nép általi választással kell itt érvelni, mondja Neyer, hisz nincs is európai nép, csak minimum húsz nemzetállami közösség, azokat pedig a tagállami parlamentek képviselik az Európai Parlament által soha el nem érhető módon. Am a gyengébb tagállamok és az erősebb tagállamok viszonyában a hatalmi fölény eltüntetése, és vitájukban az Európai Bíróság általi döntés az uniós alapszerződések és a másodlagos uniós jog alapján a hatalmi vitákat a jogi érvekkel igazolássá változtatja át, és ezzel az erőfölény alapján létrejött döntéseket a jogi igazságosság döntéseivel helyettesíti. Ugyanígy az uniós jog egyes állampolgárokat feljogosító jellege még saját államukkal szemben is azért, hogy maguk is indíthatnak igényérvényesítő eljárást saját államukkal vagy más tagállami kormánnyal szemben bizonyos esetekben az Európai Bíróság előtt (vagy a saját államuk bíróságán javasolva az előzetes véleménykérést saját államuk jogával szemben) azt jelenti, hogy a tagállami polgárok az EU révén igazolást követelhetnek a szabadságukat korlátozó intézkedésekkel szemben. Ha pedig ez az igazolás nem elégséges, akkor az EU bíróság ezt megsemmisítve az uniós polgárok igazoláshoz való jogát érvényesíti.

Ez tehát az EU legitimitációs alapja, melyet elvi szintű formulával az "igazoláshoz való jognak" (*right to justice*) nevez Jürgen Neyer: "it is justice, not democracy, which is the appropriate concept for questioning and explaining the legitimacy of the EU. (...) In contrast to democracy, the notion of justice is not tied to the nation-state, but can be applied in all contexts and to all political situations, be the global economic structures, domestic election procedures or the EU. (...) It relaxes the national-state focus inherent in the language of democracy and opens the way for reflecting about new means to facilitate legitimate governance. It is a critique of methodological nationalism and asks for new solutions to new problems." (Neyer 2011: 14).<sup>67</sup> A *right to justice* mint legitimáló elv azt jelenti tartalmilag, hogy minden egyént vagy magánszervezetet korlátozó intézkedést az EU-ban (tagállami és uniós szinten egyaránt) igazolni kell, és ezt az igazolást az EU bírósága előtt meg lehet kérdőjelezni. Ha pedig ezt a Bíróság elégtelennek találja, akkor az uniós jog alapján ebbe ütközőnek mondja ki, és végső soron szankció kiszabásával (kötelelességszegési eljárás végső szakaszában) kikényszeríti.<sup>68</sup>

Neyer ezzel a hangsúlyeltolással az EU hatalmi szerkezetének a középpontjába az Európai Bíróságot teszi, és ez meg is felel az eddigiekben általunk is feltárt hatalmi szerkezetnek. E szerint a tényleges uniós jog az alapszerződések szabad és alapvető pontokon akár az alapító államok akaratával szembenálló módon való értelmezésével az Európai Bíróság esetjogából származik, mely tartalmilag e Bíróság alkotmánybíráskodását jelenti; az

---

<sup>66</sup>Lásd: Jürgen Neyer: Justice, not democracy. Legitimacy in the European Union. In: Forst Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 14-35. p.

<sup>67</sup> A demokratikus deficit hangoztatása, mint a „metodológiai nacionalizmus” egyik megnyilvánulása a magyar füleknél ártatlanul hangzik, de jelezni kell, hogy a németeknél (főként a német szellemi életben!) a nacionalizmus jelzője már évtizedek óta a „náci” szinonimája. Így bár természetesen minden tematizálás egyben értékhangsúlyokkal telített is, de ez most Jürgen Neyer német szellemi közegében az átlagosnál is erősebb, és lényegében a morális elítélés igényét is kifejezi impliciten a szembenálló viták irányában.

<sup>68</sup> Neyer megfogalmazásában: "The idea of justice as a right to justification has the important strength that it is both empirically and normatively sound. It is established on the assumption that we have a human right to demand and receive justification from all those individuals or organizations, that restrict our freedom. This does not necessarily imply that no limitations of our freedom are legitimate, but only holds that the legitimacy of any such intervention depends on the reasons that are given to explain it." (Neyer 2011:18).

esetjoga további hatásaként pedig a Bizottság a rendelet- és irányelvek alkotásánál meglévő javaslatvételi monopóliumával legnagyobb részben a Bíróság esetjogát kodifikálja és terjeszti a Tanács elé elfogadásra. A Bíróság alapszerződéseket értelmező döntéseinek megváltoztatásáért a tagállamok csak egyhangúan tudnának fellépni, mely gyakorlatilag az érdekellentétek miatt kizárt. De nemcsak e praktikus ok miatt, hanem formailag is biztosítva vannak a luxemburgi bírúk e főhatalmukat jelentő döntési szerkezet megkérdőjelezésével szemben, mert az alapszerződések formailag is bebetonozzák a fennálló helyzetet. Az EUMSZ 281. cikke szerint az Európai Unió Bíróságának az alapokmányát illető megváltoztatásáról ugyan a Tanács és az EP együttdöntési eljárásban jogosult dönteni, ám ezt vagy a szokásos Bizottság felőli javaslatétel alapján teheti meg - ám ekkor be kell szerezni ehhez a Bíróság hozzájárulását -, vagy magának a Bíróságnak a javaslata alapján dönthet erről, és ekkor a Bizottság hozzájárulása szükséges a döntés előtt.<sup>69</sup> Vagyis a Bíróság megkerülhetetlen a döntési mechanizmusához hozzányúlás terén, és ez emeli formailag is az EU főhatalmi szerepkörébe, míg tartalmilag az, hogy senki által nem kontrolláltan szabadon értelmezheti az EU alapszerződéseit már több mint hatvan éve (de különösen 1962-64 óta, a *Van Gend en Loos* és a *Costa v ENEL* döntései óta). Épp ezért az EU a legmélyebb alapját tekintve nem a demokrácia elvén nyugszik, hanem döntő mértékben jurisztokráciát jelent, vagyis Európa társadalmainak működését és az ezt illető részletek megváltoztatását jogi vagy ennek álcázott érvekkel folytatott hatalmi küzdelmekben döntenek el, végsőfokon mindig a Bírósághoz fordulva és általa megfellebbezhetetlen módon megadva a végső szót.

Így a Bíróság főhatalmi szerepét illetően egyet kell érteni Neyerral, csak azt kell kritikusan megnézni, hogy ez a jurisztokratikus hatalmi szerkezet tényleg a jogi igazságosság megtestesülése, vagy ez csak a hatalmi küzdelmek jogi álca mögé bujtatása, melyben éppúgy a domináns hatalmi csoportok harca folyik le, csak éppen a sokmillió európai tömegeket kikapcsolva, illetve az EP-választásokat másodlagos szerepre visszazorítva. Ezzel pedig az a domináns társadalmi csoport kerül előtérbe, mely ugyan a tömeges támogatás szintjén a választások útján nem kerülhetne az élvonalba, ám a szellemi és média szektorok erőforrásaival és ezek jogi szféra mögé építésével, illetve érdekeinek szublimált narratívák mögé rejtésével a jogvédő egyesületek tömeges működtetésével uralni tudja a jurisztokrácia mechanizmusait. Nem akarom megismételni az előző fejezetek elemzéseit az EJEB és az uniós intézmények mögé épített NGO-bázisok néhány dúsgazdag alapítvány általi mozgatásáról, így csak utalok ezekre. A Neyer által komolyan vett narratíva, miszerint az uniós állampolgárok a Bíróság és az EJEB révén csak jogot és szabadságot nyertek saját államaikkal szembeni fellépésre, már megjelent érvként a bírói puccsot jelentő, fenn idézett 1962-84-es döntésekben olyan fogalmazásban, hogy ezzel az eddigiekben csak a tagállamokat megillető jogokat ettől kezdve ezek az állampolgároknak közvetlenül is megadták, és ebben a narratívában ezt mint radikális jogkibővítést mutatták fel. Ám ez eltakarja azt a sokkal fontosabb lényegét, hogy ezzel az állampolgárok által a parlamenti választásaikon létrehozott és ciklusokként leváltható államvezetők rendszere helyett egy általuk nem választott bírói elit kezdi meghozni a főhatalmi döntéseket felettük, továbbá hogy ezzel az évszázadok óta fennálló nemzeti közösségek és nemzetállamaik az elkorhadás felé indultak meg.

Ez a féloldalas, hamis érvelés számomra azt a sokszor hallott érvelést idézi fel, amely az államokon belül az utóbbi évtizedekben megfigyelhető tendenciát az alkotmányos

---

<sup>69</sup> EUMSZ 281. cikk "Az Európai Unió Bírósága alapokmányának rendelkezéseit - az I. cím és a 64. cikk kivételével - rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács módosíthatja. Az Európai Parlament és a Tanács vagy a Bíróság kérelmére és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bizottság javaslata alapján és a Bírósággal folytatott konzultációt követően határoz." A szöveg ugyan konzultációt ír, ami nyitva hagyja, hogy a Bíróság bevonása egyetértési jogot jelent vagy csak egyszerű véleménykérést, de ha netán egyszer egy belső hatalmi eltolódás révén – pl. a 2019-es, vagy a 2024-es EP választás nyomán - a Bizottság és az EP többség szembekerülne a Bírósággal ennek értelmezését illetően, akkor a Bíróság kötelező értelmezése döntene az ügyben.

alapjogok alkotmánybíróságok általi bővítéséről úgy védi meg, hogy az alkotmánybírák ezzel a népnek “új és új alapjogokat adnak”, és csak gonosz lehet, aki ez ellen ágál! Ám ténylegesen ezzel is az történik, hogy amit egy-egy aktivista alkotmánybíróság az egyszerű törvényi jogi szintről felemel valamelyik alkotmányos elvre hivatkozva az alkotmánybíráskodás szintjére, azt egyszerre el is vonja ezzel a törvényileg változtatható jogok köréből, és ettől kezdve a törvényhozás már nem diszponálhat felette. Vagyis ezzel kiüresíti az állampolgárok demokráciájának a hatókörét, és úgy „ad” alkotmányos jogot, hogy egyben el is veszi a demokratikus rendelkezést felette. Persze ez a lényeges mozzanat hiányzik a narratívából, és Neyer is ezzel a narratívával él, amikor a demokrácia helyett a jurisztokráciát legitimálja.

#### *IV.3. Demokratikus, de relativizált legitimitáció: az input versus output legitimitáció*

A demokrácia legitimáló elvének a fenti félreszorítása mellett megjelentek olyan érvelési vonulatok is, melyek meg kívántak maradni a demokrácia általi igazolás mellett, csak éppen az eddigiektől eltérő aspektusokat igyekeztek kiemelni ennél.

A tagállami demokratikus legitimitáció elrendezettsége mellett - ahol az állampolgárok millióinak döntésétől függ az államhatalom hordozójának a sorsa - az Európai Unióban a legfőbb hatalmat jelentő Európai Bíróság és a Bizottság csak közvetetten (mint az utóbbi) vagy még úgysem (mint az előbbi) függ a választott szervektől. A Tanács az üléseire kiutazó miniszterekkel ugyan a tagállami kormánytöbbség tagjaként rendelkezik felhatalmazással, de ennek a döntési hatalma korlátozott, mert dönteni csak a Bizottság monopol-javaslati joga alapján tud. Így az EU legitimitációs problémáját elsősorban, mint demokratikus deficitet vetették fel.<sup>70</sup> Ezen kezdett változtatni az először Fritz Scharpf által a rendszerelméleti fogalmi apparátusból átvett distinkció a '90-es évektől, aki az addigi legitimitáció fogalmát, mint input-legitimitációt fogalmazta át, és mellette az output-legitimitációt is lehetőségek láttá.<sup>71</sup> Ezzel a kitágítással lehetővé vált, hogy noha az uniós hatalmi döntésekhez csak töredékesen lehet társítani a demokratikus legitimitáció elismerésre méltóságot követelő érveit, de a jólétet és gazdasági növekedést hozó tejsítményeinek érveivel igazolást lehet találni a sokmilliószámú tömegek előtt. Ez ugyan még a '70-es években úgy merült fel a mai nyugati demokráciák legitimitációs kérdéseit tárgyaló elemzésekben, mint az igazi legitimitáció pótléka, mely csak a fogyasztói társadalom tömegmédiumai általi agymosás és a közügyekről elterelés révén létrejött *diffúz tömeglojalitás* kategóriája, és amely éppen hogy a legitimitáció helyett csak egy alacsonyabbrendű elégedettséget és elfogadást teremt, nem pedig a legitimitáció által megkívánt elismerésre méltóságot. Ám ebben az átfogalmazásban ez a negatívum itt már eltűnt, és mint az input-legitimitáció egyenrangú párja áll output-legitimitációként.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> A kivételek közé tartozik Andrew Moravcsik, aki a sok-sok ezt állító írás után ezeket cáfolandó kifejezetten a demokratikus felhatalmazottság mintaképének írja le az EU felépítését. Lásd Moravcsik: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS* (Vol. 40.) 2002 No. 4. 603-624. p.

<sup>71</sup> Lásd többszöri kifejtés után már letisztultan: Fritz Scharpf: *Probleme-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung. Working Papers Serie 2003. No 1.

<sup>72</sup> A legitimitáció helyetti diffúz tömeglojalitás kritikáját Claus Offe kezdte el a '70-es évek elején, és számomra a '80-as évek elején a korábbi keményebb sztálinizmus utáni kádári Magyarország („gulyáskommunizmus”) esetében, ahol a mindennapokban már lemondtak a kommunizmus jövő általi legitimitációjának sulykolásáról, ez adta az alapot a *fogyasztás általi legitimitáció* felvetésére. Ugyanis, ha az itthoni fogyasztási szint messze nem is érte el a nyugati szintet, de a már az 1960-as évek óta tartó, folyamatos kis lépésekkel növelése – és főként a többi környező szocialista ország sanyarú helyzetére mutatva – ez általánosan elismert volt. (Mivel a magyar nyelven az e témában először írt Valóság-cikkemben kihúzták ezt a részt, így csak az ELTE zártabb egyetemi folyóiratában német nyelvű egyetemi cikként tudtam megjelentetni. Lásd magyarul: Pokol Béla: Stabilitás és legitimitáció. *Valóság* 1983. 1. sz. 13-22; illetve németül „Stabilität und Legitimation. Die Umdeutungen der Legitimation in der westlichen Soziologie”. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Section iuridica*. 26. tom 1984. 173-179. p. De az elemzésben nyilvánvaló volt, hogy ez

Ezen az úton azonban nemcsak kiterjesztették a fennálló államhatalom legitimálásának, elismerésre méltóságának felmutatását a hatalom által létrehozott teljesítményekre (jóléti, fogyasztási stb.) hanem az addig magára az államhatalom módjára vonatkozó legitimitási kérdést is leszűkítették az éppen regnáló kormányhatalom legitimitásának (megfelelő megválasztásának) a kérdésévé. Ez a leszűkítés csak akkor válik láthatóvá, ha a középpontba emeljük, hogy eredetileg a vita arról szólt, hogy az államhatalom valamiképpen isteni eredete és az uralkodó dinasztiából a mindenkori új király pápai felkenése vagy más keresztény rítus révén felszentelése elegendő-e az igazolásához? Ahogy ezzel szemben Rosusseau-ék után az 1700-as évek végétől és főként az 1800-as évektől már csak a néptől származtatott államhatalom lehetett legitim, és a választás már csak ennek technikai eszköze volt, ám amit a királyi hatalom kizárólagos legitimitása mellett kitartó rojalisták, vagy nálunk Magyarországon szószerint a Schlachta Margiték legitimista pártja még 1945 után sem fogadtak el. (Mindkettővel szemben pedig a szovjet időkben a kommunista lenini élcsapat legitimitációja a társadalom legitim vezetésére a társadalom tudományos törvényszerűségeit átlátó és felhasználó államvezetés hatalmát hirdette, melynek nem volt szüksége a nép általi választásra).

Az ezredfordulótól aztán általánosan bevetté vált az uniós hatalmi szerkezetnek ezzel a legitimitációs kettős fogalommal - input/output – való magyarázata, sőt az is, hogy ha az input oldalon a demokratikus legitimitációval gondok vannak, akkor az output oldal teljesítményi legitimitációjával ezt megfelelően korrigálni lehet. Ezt finomította Vivien Schmidt tanulmánya 2013-ban, aki a kettő mellett - az output oldalt kettébontva - a *throughput*-legitimitációt is felvetette. Ez a kormányzás folyamatának minőségét jellemző mutatók – hatékonyság, számonkérhetőség, nyitottság, átláthatóság, a kormányzottak bevonása stb. – dimenzióit fogja össze a legitimitáció egy oldalaként.<sup>73</sup> Ez azonban megítélésem szerint szintén csak egy alárendelt kérdésként ad választ egy konkrét EU-kormányzat (Bizottság) egy szakaszának sikerességére és vele való elégedettségre a százmilliós tömegek között, de magának a kormányzásnak a módjára és ezzel való azonosulásra nem ad feleletet. Ez a felületi jelleg aztán épp akkor jön a felszínre, amikor egy nagy gazdasági világválság vagy más világkatasztrófa hirtelen kihúzza a talajt az addig megfelelő szintű gazdaságmenedzselés és jólétbiztosítás alól. Ekkor merül fel, hogy túl a mindennapi probléma-megoldásokon, mennyiben tekintik a tömegek elismerésre méltónak a felettük regnáló hatalmat, a vele való identitásukat mennyiben érzik erősnek, hogy még a bajban is ki tudjanak mellett állni? Vagy ezzel szemben eddigi eltűrésük csak a mindennapi kényelemnek szólt, elfojtva azt, hogy az elismerésre méltó államhatalomról miként gondolkodnak.

A 2008-ban elinduló gazdasági világválság, melynek végét még egyáltalán nem láthatjuk - és állandóan még súlyosabb szakaszokat vetítenek előre a gazdasági elemzések e téren -, ugyanígy az európai demográfiai összeroppanás már látható körvonalai, együtt a milliós iszlám tömegek beözönlésével szembeni tehetetlenség az EU részéről már az utóbbi néhány évben is szétoszlatta az EU-kormányzat iránti diffúz tömegjlojalítás addigi szintjét. Különösen mivel a tömegelégedetlenség növekedésével a tagállamok kormányzatai már elkezdtek fellépni e problémákkal szemben, és épp az EU brüsszeli elitje és luxemburgi bírái azok, akik az eddigi politikai gyakorlatuk és esetjoguk alapján ezt gátolják, veti fel elementáris erővel, hogy *“hogyan jönnek ezek ehhez?!”* *Ki hatalmazta fel ezeket arra, hogy a mi általunk megválasztott parlamenti többségi kormányokat lebénítsák?!* Egyrészt eltűnnek az eddigi kényelmet biztosító output teljesítmények az Unió részéről, másrészt harmadrendűvé

---

éppen hogy nem legitimitáció, hanem egy ennek hiánya miatti pótlék.

<sup>73</sup> „Throughput legitimacy builds upon yet another term from system theory, and is judged in terms of the efficacy, accountability and transparency of the EU’s governance processes along with their inclusiveness and openness to consultations with the people.” Vivien A. Schmidt: Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and „Throughput”. Political Studies (Vol. 61.) 2013 No 1. 2. 2-22. p.

válik annak felmutatása, hogy a brüsszeli elit máskülönben ezernyi civilszervezettel megvitatja a terveket, és transzparensnek mondható a Bizottság és egyes főigazgatóságainak a pénzköltése is. Ahogy a kádárizmus végén sem volt elegendő már, hogy a *fogyasztási legitímációval* addig elviselhetővé tudták tenni az igazi választások nélküli egypártrendszer hatalmát.

#### *IV.4. Az EU jövő általi legitímációja és ennek elporladása*

A demokratikus legitímáció átértelmezése és mint leértékelt input legitímáció mellett az EU teljesítményeivel outputként legitímálni az uniós rendszert nem elégítette ki Joseph Weilert sem. Bár ő, mint a '80-as évek eleje óta a föderális Európa felé törekvő brüsszeli és luxemburgi jogászelit sztárprofesszora és a Bíróság/Bizottság-tandem háttérbázisaként szolgáló kozmopolita akadémiái közösség egyik legfőbb szereplője sok mindenben benne volt a háttérszerveződésekkel is segített nemzetállam-leépítésekben és az alapszerződések felhatalmazása nélküli, föderatív állam felé előretörésekben, de az e téren elszenvedett kudarcok után szinte önmarcangoló őszinteséggel mutatott rá az egész, addig általa segített projekt belső ellentmondásaira és talajtalanságára. A 2003-as európai alkotmányozás kudarc után - melyben a kudarc előtt Weiler a firenzei EUI jogászcsapatával főszerepet játszott - majd a 2008-as pénzügyi világválság egész Európában euroszkepticizmust gerjesztő hatásai után, több tanulmányban végig gondolta a kudarc okát. Fiatal kutatóként végig asszisztálva az EUI-n a '70-es évek második felétől az egyre növekvő fokú európai integráció létrehozása/alátámasztása/kutatása folyamatát, látta, hogy az ezredforduló utáni évekre az uniós törekvések egész millióje megváltozott. Azt a korábbi hagulatot, mely az '50-es évek közepén a francia és az olasz európai jogász alakuló ülések tagjait jellemezte - zömmel volt szocialista és kommunista partizánok a németek elleni szembenállásban a világháborús megszállásban – az egységesülő Európáról, mint az Igéret Földje felé menetelő progresszió élcsapatának önképével, már nyomokban sem látta élőnek. Ez a változás vetette fel benne, hogy nem egyszerűen a 'demokratikus deficittel' van itt baj, és az ennek gyógyítására kitalált "output legitímáció" az EU jólétet biztosító teljesítményeit hangoztatva csak olyan, mint a pusztuló Rómában volt a "cirkuszt és kenyert" biztosító tömeglekenyerezés.

Tömeges mértékben eddig nem kérdőjelezték meg a mind szorosabb európai integrációt, néhány kisebb csoporttól és országtól eltekintve. Mi volt, ami ezt a változást okozta, és mi változott meg napjainkra, hogy ez már nem hatásos? - tette fel magának a kérdést. Válasza abból indult ki, hogy a világháború utáni európai integráció a gyilkos háborút a népek között és a sok évig tartó ellenségeskedés és gyűlölködés legmagasabb fokát ígérte lezárni, együtt azzal, hogy a nélkülözések és éhezések helyére a jólét perspektíváját hirdette. Az európai elitek számára ez az ígéret földje volt, és minden, ami rossz volt mindennapjaikban annak a meghaladását és szinte földi paradicsomi állapotok elérését jelentette. Weiler szétnézve, a szovjetek ideológiájában a bolsevik élcsapat hatalmát a kommunizmus felé vezetéssel látta legitímálva, de ugyanígy a fasiszta olasz és német államban is egy csodálatos jövőbeli állapot víziójában látta az elragadtató tömegek előtti legitímációt,<sup>74</sup> sőt az 1800-as évekbeli nagy európai államokban egyes monarchák is ezzel a jövő-víziókkal általi igazolással érték el a széles tömegekben az elismerésre méltóság elnyerését. Ezzel a gondolati háttérrel számára a demokratikus legitímáció csak az 1900-as évek közepétől vált kizárólagosan elfogadottá az államokat illetően, de az államnélküliséggel létrehozott Európai Gazdasági Közösség, melynek céljai a legnagyobb támogatottsággal

---

<sup>74</sup>Persze hangsúlyozza, hogy a kommunizmus és a fasiszmus szörnyű következményekre vezető vízióival szemben az európai integráció víziója összehasonlíthatatlanul nemesebb volt, és ő ezzel nem akarja felmenteni a két szörnyű rendszert (Weiler 2012: 256).

rendelkeztek az akkori nyugat-európai tagállamok népei és elitjei között spontán módon ismét egy jövő általi legitimitációval biztosították, hogy széles tömegek elismerésre méltónak tartásuk az egyre szorosabb integráció felé menetelést. Ám ahogy a célokat jórészt elérték, a gyűlölködés a franciák és németek stb. között megszűnt, a jólét a korábbiakhoz képest elképzelhetetlen magasságokba emelkedett - illetve szociális juttatásokkal a szűkölközőket is ellátták -, ez állapot az új generációk számára már evidens volt, és a jövő általi legitimitáció elvesztette minden vonzerejét. Ráadásul az ideális ígéret földje és a mindennapok realitásának szükségképpen éles kontrasztja csak a kiábrándultság és a megcsalás érzéseit hagyják maguk után. A 2008-as világválság és a már évekkal azelőtt is tartó, tömegeket sújtó jólétstagnálás teljessé tette az EU-hoz való korábbi pozitív viszony megváltozását. Az euroszkepticizmus gyors növekedése csak ennek felszíni jele, de ez ténylegesen az egész integrációs projekt mélyebb legitimitációs válsága miatt létezik.

Milyen kiutat lát a diagnózis mellett Weiler? Itt meg kell állni, mert két írása is kifejti 2011-ből és 2012-ből ezt a legitimitációs teóriáját, és egy nagy elcsúszás látható az utóbbiban az előzőhöz képest. Az elsőt a *Herti School of Governance* meghívott vendégprofesszoraként mondta el egy előadásban, és az interneten elérhető, a második egy évvel később jelent meg, mely egy fontos betoldáson túl az előbbi írást jelenti. Az említett első előadás csak egy peszimista megállapítással zárul, miszerint a jövő általi legitimitációk már csak ilyenek, és az Ígéret Földje szükségképpen csak töredékesen érhető el, mely után jön a visszacsapás-szerű kiábrándulás. Ha lehetne, akkor a demokratikus legitimitáció segítség lehetne, de az EU történeti múltjából hiányzott ez. Weiler szavaival az EU DNS-e nem tartalmazta eredetileg sem a demokráciát: "Democracy was not part of the original DNA of European integration." (Weiler 2011:18).

A 2012-s publikált írásában azonban egy komoly változás található, mely egy egészen más perspektívába helyezi Weiler legitimitációs tematikáját. Az itt található betoldásban az Európai Bíróság szerepét veti fel abban, hogy az eredetileg nemzetközi jogi jellegű közösségi jogot és a közösségi (majd uniós) intézményeket alkotmányjogiasította. Jelzi, hogy ezt nem akarja kritizálni, és szerinte is ez jó irányba vitte el az integrációt, ám ennek az lett a következménye, hogy ez felértékelte az erre alkalmatlan uniós intézményeket: a Bizottságot, a Tanácsot, a COREPER-t és az EP-t. Ezek ugyanis csak karikatúrái az igazi demokráciának, ám az 1962-64-es luxemburgi döntésekkel a közösségi jog közvetlen hatályáról és primátusáról a tagállami jogok felett alkotmányjogiasította ezeket a szerveket, amit ezek azóta sem tudnak ellátni: "but can that level of democratic representation and accountability, *seen through the lens of normative political theory*, truly justify the immense power of direct governance which the combined doctrines of direct effect and supremacy placed in the hands of the then Community institutions? Surely posing the question is to give the answer. In some deep unintended sense, the Court was giving its normative imprimatur to a caricature of democracy, not the thing itself." (Weiler 2012:265).

Homályosan kifejezve magát ugyan – félig kritizálva, félig védve a luxemburgi bírakat -, de Weiler a létrejött legitimitációs deficitet és az EU egész mai sorsát, illetve a vele szembeni növekvő euroszkepticizmust az Európai Bíróság által 1962-ben végiggondolatlanul elkezdett alkotmányjogiasításban és titkoltan követett föderalizálási döntési sorozatában látja. Ennek nem tud megfelelni az EU, sőt a világválság és a többi válság (pl. migránsok milliói) még az eddigi teljesítményeit is megkérdőjelezzik, nem is beszélve a jólét és a biztonság elért állapotának jövőbeli növeléséről. A jövő általi legitimitáció kifulladására már évtizedek óta esélyt sem ad a régi hit helyreállítására, így felmerül a kérdés, hogy miben látja a kiutat Weiler az EU alkotmányjogiasítási és föderalizálási projektjét illető kudarc őszinte beismerése után, ti. hogy elkezdni is kár volt. Akár igazi bűnbánásnak is beillene megoldási javaslata, ha tudjuk, hogy évtizedekig a nemzetállamok sorvasztásán tevékenykedő brüsszeli és luxemburgi jogászjelit segítő EUI vezető professzora majd vezetője volt, illetve több ezt

segítő európai jogászai folyóirat főszerkesztője. Ehhez képest most már a nemzetállamokhoz való visszatérésben és általuk való újrakezdésben látja megoldás útját: “it will be national parliaments, national judiciaries, national media and, yes, national governments, who will have to lend their ‘legitimacy’ to a solution which inevitably involve yet a higher degree of integration. It will be an entirely European phenomenon at what will have to be a decisive moment in the evolution of the European construct, the importance, even primacy of the national communities as the deepest source of ‘legitimacy’ in the integration project will be affirmed yet again.” (Weiler 2012: 268).

Weiler beismerését, hogy az Európai Bíróság 1962-es “forradalma” és nyomában az egész uniós intézményrendszer túlfeszítése a föderalizálás irányába hozta létre az egész mai legitimitációs válságot azzal lehet pontosítani, hogy a mai zsákutcás feles állapot, amibe ez vezetett (ti. félig föderáció, félig ezt blokkoló, részben már megfajított nemzetállami tagállamok), csak valamelyik irányba való kitöréssel szüntethető meg. A szétagolt nemzeti identitások és a hiányzó egységes európai nép és identitás csak a taglami szuverenitás helyreállításának irányát teszi ezt reálissá, és Weiler írásának utolsó mondatai is ez sugallják. Még ha ő - hisz egész múltja erre kötelezi - ezt inkább úgy érti, hogy menjünk vissza újra a nemzetállamokhoz, legyenek ismét ők a főszereplők, és mostmár őszinte elszánással hozzák létre ők maguk - és ne a Bíróság! - a föderatív Európát. Ezzel szemben, ha tényleg őszintén tanultunk az EU eddigi kudarcos föderalizálásából, akkor a 1962-es állapothoz való visszatérés és az Európai Gazdasági Közösség szintjére visszametszett európai integráció mellett kell letenni garast. Csak ez biztosíthatja, hogy az EU ismét teljes mértékben a kormányközi mechanizmusok által működjön, és ezzel a tagállamoktól “otthonról” kapott demokratikus legitimitáció eltünteti az itteni legitimitációs válságot is.

### *Irodalom*

Ackerman, Roderick/Elsa Perreau/Malin Carlberg: Democratic accountability an budgetary control of non-governmental organisations funded by the EU budget. Directorate-General for Internal Policies. 2016. 130 p.

Arato, Julian: Constitutional Transformation in the ECtHR: Strasbourg’s Expansive Recourse to External Rules of International law. Brook. J. Int’L Law 2012 (Vol. 37.) 351-353.p.

Arato, Julian: Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organization. The Yale Journal of International Law, (Vol. 38.) 2013. 319-339.p. Berger, Vincent: Jurisconsult of the Court (2006-2013). online [www.berger-avocat.eu/echr/jurisconsult.html](http://www.berger-avocat.eu/echr/jurisconsult.html)

Bignami, Francesca (2013): Rethinking the Legal Foundation of the European Constitutional Order: The Lessons of the New Historical Research. American University International Law Review. (Vol. 28.) 2013. 1311-1335. p.

Blauberger, Michael (2013): Minimalistische Reaktion oder vorauseilende Reform? Der nationale Umgang mit der Rechtsprechung des EuGH. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. (Vol. 42.) 2013. Heft 2. 182-196. p.

Blauberger, Michael/Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and its political impact. West European Politics, (Vol 40.) 2017, No. 4. 907-918 p.

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC. Budapest. 2014.

Butler, Graham: Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and the European Union Accession to the European Convention on Human Rights. Utrecht Journal of International and European Law. (Vol. 81.) 2015, No. 31.

- Buyse, Antoine (2009): The Pilot Judgement Procedure at the Court of Human Rights: Possibilities and Challenges. *Nomiko Vima* (Greek Law Journal) 2009. November 2 - 16. p.
- Byberg, Rebeka Birkebo (2017): *Academic Allies. The Key Transnational Institutions of the Academic Discipline of European Law and Their Role in the Development of the Constitutional Practice 1961-1993.* Kobenhavns Universitet, Det Humanistiske Fakultet. PhD Thesis.
- Chalmers, Damian/Mariana Chaves (2011): *The Reference Points of EU Judicial Politics.* LEQS Paper No. 43/2011. 31p.
- Cichowski, Rachel A. (2007): *The European Court and Civil Society: Litigation, Mobilization and Governance.* Cambridge University Press.
- Clinquenois, Gaetan/Brice Champetier (2016): *The Economic, Judicial and Political Influence Exerted by Private Foundations on Cases Taken by NGOs to the European Court of Human Rights: Inklings of a New Cold War?* *European Journal* (Vol. 22.) No.1. 92-126. p.
- Cohen David (2007): *EU Lobbying: Empirical and Theoretical Studies.* *Journal of European Public Policy.* (Vol 14.) 2017. No. 3. 333-345. p.
- Cohen, Mathilde (2014): *Ex Ante Versus Ex Post Deliberations: Two Models of Judicial Deliberations in Courts of Last Resort.* *The American Journal of Comparative Law* (Vol. 62.) 2014, 970-971.p.
- Cohen, Mathilde (2016): *On the linguistic design of multinational courts: The French capture.* *I-CON.* 2016, 1-20 p.
- Cohen, Mathilde Cohen (2017): *Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights.* In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence.* Cambridge University Press 2017. 58-80. p.
- Cooper Harry/Quentin Aries (2017): *Commission sides with Greens on NGO funding - How to lobby (and how not to).* *Politico* 4/21/217.
- Cullen, Pauline (2017): *The Platform of European Social NGOs: ideology, division and coalition.* *Journal of Political Ideologies.* (Vol. 15.) 2017 No. 3. 317-331. p.
- Davies Bill (2012): *Pushing Back: What Happens When Member States Resist the European Court of Justice? A Multi-Modal Approach to the History of European Law.* *Contemporary European History* (Vol. 21) 2012. Issue 3. 417-435. p.
- Davies, Bill/Fernanda G. Nicola (2016): *Symposium: Foreign Law in Constitutional Courts.* *The American Journal of Comparative Law.* (Vol. 64) 797- 800. p.
- Dederke, Julian (2014): *Bahnliberalisierung in der Europäischen Union. Die Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur bei der Transformation staatsnaher Sektoren.* *Papers on International Political Economy.* Freie Universität Berlin. 2014, No. 20. 28 p.
- Dellis, Konstantinos/David Sondermann (2017): *Lobbying in Europe: ner firm-level evidence.* *European Central Bank Working Paper Series.* No.2071/2017. 22 p.
- Dumbrovsky, Tomas (2013): *The European Court of Justice after the Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges.* *EUSA Twelfth Biennial Conference, Boston.* 2013.
- Dyzenhaus, David (2012): *Constitutionalism in an old key: Legality and constituent power.* *Global Constitutionalism* (Vol. 1.) 2012 No. 2. 234. p.
- Eriksen, Erik Oddvar (2011): *Democratic legitimacy beyond borders. Government without a state.* In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective.* Arena. Oslo. 2011. 245-279. p.
- Feldman, Noam (2005): *Imposed Constitutionalism.* *Connecticut Law Review* (Vol. 37) 2005. 851-865. p.
- Flamini, Roland (2012): *Judicial Reach: The Ever-Expanding European Court of Jusctice.* *World Affairs Journal.* 2012. Issue November-December.



- Follesdal, Andreas (2015): Legitimacy Theories of the European Union. ARENA - Centre for European Studies, University of Oslo. Working Papers 4/15. 37 p.
- Forst, Rainer (2011): Justice and Democracy. Comment on Jürgen Neyer. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 37-42. p.
- Fossum, John Erik (2011): The constitutional dimension. Comment on Glyn Morgan. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 235- 243. p.
- Gammelrin, Cerstin/Raimund Löw: Europas Strippenzieher (2014): Wer in Brüssel wirklich regiert. ECON. Berlin. 2014
- Girnd, Cornelia (2008): Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. Mitbestimmung, 7-8/2008. 19- 23. p.
- Goll, Ulrich/Markus Kennntner (2002): Brauchen wir ein europäisches Kompetenzgericht? Vorschläge zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. 2002. No 3. 101-106. p.
- Gotev, Georg (2018): Macron's party neck-and-neck with far right in 2019 EU election. Euroactiv.com, 2018 szept. 14.
- Gotev, Georg (2018): Salvini sees populist-conservative coalition guiding the new EU Commission. Euroactiv.com 2018. szept. 12.
- Graetz, Michael J. (2012): Critical Legal Histories Revisited: A Response. Law and Society (Vol. 37.) 2012 Issue 1. 200-205. p.
- Grimm, Dieter: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. C. H. Beck Verlag. 2016.
- Guilhot, Nicolas (2007): Reforming the World. George Soros, Global Capitalism and the Philanthropic Management of the Social Sciences. Critical Sociology. 2007. No. 3. 447-477.p.
- Hartlapp, Miriam (2008): Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission. WZB Paper. 2008. 25. p.
- Hartlapp, Miriam/Julia Metz/Chrisitan Rauh (2010): The agenda setting by the European Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions? LSE. LEQOS Paper No. 21/2010. London. 29. p.
- Hauser, Henry (2011): European Lobbying Post-Lisbon: An EconoHauser, mic Analysis. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 680-709. p.
- Haverland, Markus/Minou de Ruiter/Steven Van de Walle (2018): Agenda Setting by the European Commission. Seeking public opinion? Journal of European Public Policy. (Vol. 25.) 2018. No. 3. 327-345. p.
- Hirschl, Ran (2004): Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism. Harvard University Press. Boston
- Hitzel-Cassagnes, Tanja (2011): Transnationalism beyond the statist paradigm. Comment on Volker Röben. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 167- 177. p.
- Hoetink, Karla/Karin van Leeuwen: Dilemmas of Democracy. Early Postwar Debates on European Integration in the Netherlands. In Joris Gijzenbergh (ed.): Creative Crises in Democracy. Peter Lang. Brussel 2012. 183-213.
- Hofmann, Andreas (2009): Influencing Policy Production in the European Union: The European Commission Before the European Court of Justice. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference. Los Angeles. 22-25 April 2009.
- Hofmann, Andreas (2018): Resistance against the Court of Justice of the European Union. International Journal of Law in Context. (Vol. 14.) 2018. No. 2. 2-25. p.
- Horváth Jenő (2000): Az Európai Unió története. Osiris. Budapest.

Höpner, Martin (2010): Von der Lückenfüllung zur Vertragsumsdeutung. Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*. 2010. Heft 1. 165-185. p.

Höpner, Martin (2014): Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen. Befunde aus der MPiFG-Forschungsgruppe zur Politische Ökonomie der europäischen Integration. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung. MPiFG Discussion Paper 14/8. 2014.

Höreth, Marcus: Richter contra Richter: Sondervoten beim EuGH als Alternative zum “Court Curbing”. *Der Staat* (Vol. 50.) 2011. Heft 2. 191-226. p.

Jackson, Vicki C.(2007): Transnational Challenges to Constitutional Law: Convergence, Resistance, Engagement. *Federal Law Review*, (Vol. 35.) 2007, 164.p.

Jongh, Maurits de/Tom Theuns (2017): Democratic Legitimacy, Desirability and Deficit in EU Governance. *Journal of Contemporary European Research*. (Vol. 13.) 2017. Issue 3. 1283-1300. p.

Joerges, Christian (2011): How will constitutionalism and the idea of law-mediated legitimacy survive in postnational constellations? Comment on Stefan Kadelbach. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Arena. Oslo. 2011. 135- 144. p.

Judge, David/ D. Earnshaw (2003): *The European Parliament*. Palgrave Macmillan. New York.

Juhász Endre (2014): Magyarország és az Európai Unió Bírósága. *Közgazdasági Szemle* 2014/ 4. sz. 373-390. p.

Kadelbach, Stefan (2011): Legitimacy, suprnationalism and international organizations. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Arena. Oslo. 2011. 113- 134. p.

Kaunert, Christian /Sarah Lénard/Ulrike Hoffmann (2013): *Venue Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy*. *Comparative Migration Studies (CMS)* Vol. 1. 2013. No. 1. 179-200.p.

Lánczos Petra: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. 2012.

Lang, Andrei (2016): *Autonomie “über alles”*: Eine Kritik des Achmea-Urteils des EuGH. *Juwissblog* (16. März 2018)

Leach, Philip (2013): No longer offering fine mantras to a parched child? The European Court’s developing approach to remedies. In: Follesdal, Andreas/ Birgit Peters/Geir Ulfstein (eds): *Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge University Press. 2013. 142-180. p.

Lehmann, Wilhelm (2009): *The European Parliament*. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford University Press. Oxford. 2009. 39-69 p.

Lenaerts, Koen (2018): *The Court of Justice in 2017: Changes and Activity*. In: *Annual Report Judicial Activity*. Court of Justice of the European Union. Luxembourg. 2018. 8-19.p.

Leone Alexander J.(2005): *Compliance with New International Law: A Study of Venice Commission Opinion No. 363/2005 on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoners*. *The Geo. Wash. Int’l Law Review*. (Vol. 41.) 2009. 299-326.p.

Leuwen, Karin van (2012): *On Democratic Concerns and Legal Tradition: The Dutch 1953 and 1956 Constitutional Reform ‘Towards’ Europe*. *Contemporary European History* (Vol. 21) 2012. Issue 3. 357-374. p.

- List, Heike (2011): Finding a zoo for European polecats, lions and foxes. Contexts of democratic empowerment. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 204- 215. p.
- Lord, Christopher (2011): Power without arbitrariness? Some reflections on attempts to use indirect legitimacy to justify the EU as a 'restrained yet capable' form of political power. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 181- 201. p.
- Martinsen, Franciska (2011): The process of legitimation as a large scale experiment. Comment on Erik Oddvar Erikson. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 281- 288. p.
- Mazey, Sonia/J. Richardson (1993): Lobbying in the European Community. Oxford University Press. New York.
- McAuliffe, Karen: Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories. In: In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 40-57. p.
- McCown, Margaret (2009): Interest Groups and the European Court of Justice. In: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009.89-104 p.
- McCormick, D. Neil/Robert Summers (eds.): Interpreting Statutes. A Comparative Study. Dartmouth. Aldershot. 1991
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. JCMS (Vol. 40.) 2002 No. 4. 603-624. p.
- Morgan, Glyn (2011): How desirable is further European integration? In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 217- 2334. p.
- Nardella, Carlo (2017): The Symbolic Legitimation of the European Union: Patterns and Problems. Sociologica 2017, Fasciolo 1. 2-18p.
- Navraicsics Tibor (1998): Európai belpolitika. Korona Kiadó. Budapest.
- Neuhold, Chritine (2001): The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process. Renner Institute Wien, 27 p.
- Neyer, Jürgen (2011) Justice, not democracy. Legitimacy in the European Union. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 14- 35. p.
- Nicola, Fernanda G. (2017): Luxembourg Style With or Without the UK. Fordham International Law Journal. (Vol 40.) 2017 Issue 5. 1505 – 1534. p.
- Niesen, Peter (2011): Two kinds of transnational democracy. Comment on William E, Scheuerman. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 105-111. p.
- Nullmeier, Frank/Tanja Pritzlaff (2011): The great chain of legitimacy. Justifying transnational democracy. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 43- 62. p.
- Ophey, Kristina (2018): Post-Lisbon Policy Making in the European Commission. Juncker's Politics of (Re-) Structuring Infra-Commission Policy Formulation Processes. ARENA Working Paper 6/2018. 16. p.
- Oztaş, Buket/Amie Kreppel (2017): Power or Luck? Understanding the Character of European Commission Agenda Setting Influence. Paper presented for the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, April 6-9. 2017.
- Pavone, Tommaso (2018): Revisiting Judicial Empowerment in the European Union: Limits of Empowerment, Logics of Resistance. Journal of Law & Courts. 2018. Fall, 2-44. p.

- Pijl, Kees van der (1984): *The Making an Atlantic Ruling Class*. London. Verso 1984.
- Pijl, Kees. van der: (2006) *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*., Pluto Press 2006.
- Pokol Béla (1983): *Stabilitás és legitimáció. Valóság* 1983. 1. sz. 13-22. p.
- Pokol Béla (1984): *Stabilität und Legitimation. Die Umdeutungen der Legitimation in der westlichen Soziologie. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Section iuridica. 26. tom 1984. 173-179. p.*
- Pokol Béla (1990a): *A jog rétegei. Jogtudományi Közlöny* 1990/4. sz. 201-209 p.
- Pokol Béla (1990b): *Alkotmánybírászkodás és alapjogok – jogelméleti nézőpontból. Jogtudományi Közlöny*, 1990/5. sz. 254-265. p.
- Pokol Béla (1992): *Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybírászkodásról. Társadalmi Szemle* 1992/5. sz. 16-33 p.
- Pokol Béla (1998): *Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. Politikatudományi Szemle* 1998/1. sz. 21-37 p.
- Pokol Béla (2005): *Globális uralmi rend I. kötet. Kairosz* 2005.
- Pokol Béla (2006): *Az Európai Unió politikai rendszere In.: Pokol Béla: Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilogia III. kötet. Századvég. Budapest. 2003. 397-413. p.*
- Pokol Béla (2008): *Globális uralmi rend II. kötet. Kairosz. 2008.*
- Pokol Béla (2015): *Globális uralmi rend és állami szuverenitás. In: Takács Péter (szerk.): Az állami szuverenitás. Eszmény és/vagy valóság Interdiszciplináris megközelítések. Gondolat Kiadó/ MTA TK JTI- SZE DFK. Budapest - Győr 2015. 162-195.p.*
- Pollack, Mark A. (2016): *Learning from EU Law Stories. The European Court and Its Interlocutors Revisited. In: Bill Davies/Fernanda Nicola eds. (2016): EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press. 211- 240. p.*
- Press Release (2017): *EPP Group deplores attempts to keep NGO financing secret. (EPP Group in the European Parliament. 14.09.2017*
- Rasmussen, Hjalte (2007): *Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 ideological Revolt. Common Modern Law Review (Vol. 44.) 1661-1687. p.*
- Rasmussen, Morten (2013): *Rewriting the History of European Public Law: The New Contribution of Historians. American University International Law Review. (Vol. 28.) 2013. 1187-1221. p.*
- Rasmussen, Morten (2014): *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment. International Journal of Constitutional Law (Vol. 12.) 2014. Issue 1. 136-163. p.*
- Riegner Michael (2010): *The Two Faces of the Internationalized pouvoir constituant: Independence and Constitution-Making under External Influence in Kosovo. Goettingen Journal of International Law. (Vol. 37.) No. 3. 1035-1062. p.*
- Röber, Volker (2011): *Political legitimacy and democracy in transnational perspective. 'Democracy and or beyond the state'. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 145- 166. p.*
- Russack, Sophia (2017): *How is Juncker's last-chance Commission faring at mid-term? European Policy Analysis, 2017. No 4. 1-11. p.*
- Saurugger, Sabine (2009): *COREPER and the National Governments. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009. 105-127 p.*
- Scheingold, Stuart (1998): *The Struggle to Politicize Legal Practice. A Case Study of Left Activist Lawyering in Seattle. In: Austin Sarat/S. Scheingold (eds.): Cause Lawyering. Oxford University Press. 1998. 118-150. p.*
- Schepel, Harm/Erhard Blankenburg (2001): *Mobilizing the Euroean Court of Justice. In: Graine de Burca/Joseph H. H. Weiler (eds): The European Court of Justice. Oxford University Press. 2001. 9-42. p.*

Scheuerman, William E. (2011): Postnational democracies without postnational states? Some sceptical reflections. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 75-104. p.

Schmidt, Vivien A. (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and „Throughput”. Political Studies (Vol. 61. ) 2013 No 1. 2-22. p.

Schmidt, K. Susanne (2000): Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. European Union Politics. (Vol 1.) 2000. No. 1. 37-61 p.

Schreienmacher, Björn (2014): Vom EuGH zur Richtlinie - wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working papers 2014. No. 183. Bremen. 22 p.

Scott-Smith, Giles (2012): Expanding the Diffusion of US Jurisprudence - the Netherlands as a 'Beachhead' of US Foundations in the 1960s. In: John Krieger/Helke Rausch (eds.): American Foundations and the Production of the World Order in the Twentieth Century. Göttingen. Vandenhoeck & Rupprecht. 2012. 210-231. p.

Slaughter, Anne-Marie (2004): The New Global Order, 2004.

Somek, Alexander (2012): Administration without Sovereignty. In: Petra Dobner- Martin Loughlin (ed.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford University Press 2010. 286.p.

Stone-Sweet, Alec (2010): The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance. Yale Law School, Faculty Scholarship Series. 2010. Paper 70. 53 p.

Sundstrom, Lisa McIntosh (2014): Russian NGOs and the European Court of Human Rights. Human Rights Quarterly. (Vol. 36. ) 2014. 844-868. p.

Szemesi Sándor (2013) Az emberi jogok európai örékek új fegyvere: a *pilot judgement* eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. Jog - Állam - Politika 2013/ 4. sz.47 – 64. p.

Szűts Márton: Bevezetés: a Bíróság és az EUMSZ 251-253. cikkei. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Wolters Kluwer Complex. Budapest. 2011. 2865-2895.p.

Tamm Ditlev (2013): The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin. In.: The Court of Justice and the Construction of Europe. The Hague. Asser Press. 2013. 9-34. p.

Teitel, Rudi/Rober Howse (2009): Cross-Judging: Tribunalization in a Fragmented but Interconnected Global Order. N. Y. U. Journal of International Law and Politics. (Vol. 41.) 2009. 292-294.p.

Terris, Daniel et al (2007): The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases. 2007.

Tickell, Andrew: Dismantling the Iron-Cage: the Discursive Persistence and Legal Failure of a „Bureaucratic Rational” Construction of the Admissibility Decision-Making of the European Court of Human Rights. German Law Review (Vol 12.) 2011. 1799. p.

Van den Eynde, Laura. (2013): An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. Netherlands Quarterly of Human Rights. 2013. No. 2. 271- 313. p.

Varga Csaba (2006): Lopakodó jogújítás az alkotmánybíráskodás útján. (Rendszerváltásunk természetrajzához) PoLiSz, 2006

Varga Csaba (2007): Jogállami? Átmenetünk? Kráter Műhely Egyesület, Pomáz 2007.

Varga Zs. András: Az alkotmánybíráskodás szerepe a nemzeti/alkotmányos önzonosság védelmében. Iustus Aequum Salutare 2018/2. sz.

Volk, Christian (2012): Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises. Goettingen Journal of International Law (Vol. 2.) 2012 No. 2. 559-560.p.

- Wahl, Rainer (2010): In Defence of 'Constitution'. In: Petra Dobner/Martin Loughlin (eds.): *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford Univ Press 2010. 240 p.
- Waldron, Jeremy(2004): Törvényhozás, autoritás és szavazás. In: Bódig/Györfi/Szabó (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái.* Bíbor Kiadó Miskolc. 2004. 372-373 p.
- Waldron, Jeremy (2004b): *Can there be a Democratic Jurisprudence?* (Draft of March 2004 for Analytical Legal Philosophy Conference. NYU School of Law,
- Wasserfallen, Fabio: *The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union.* Paper presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. St. Gallen, January 8-9, 2009.
- Water, Melissa A.(2007): *Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretative Incorporation of Human Rights Treaties.* *Columbia Law Review* (Vol. 107.) 2007 No. 2. 628. p.
- Weiler, J. H. H. (2011): *On the Political and Legal DNA of the Union and the Current European Crisis.* (Lecteur at the Hertie School of Governance. 2011. 17 p. (internet)
- Weiler, J. H. H. (2012): *Europe in Crisis - On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'.* *Singapore Journal of Legal Studies.* 2012. 248-268.p.
- Wiesbrok, Anja, (2013): *The self-perpetuating of EU constitutionalism in the area of free movement of persons: Virtuous or vicious cycle?* *Global Constitutionalism* 2013 Issue 1. 125-150. p.
- Zhang, Angela Huyue (2016): *The Faceless Court.* *University of Pennsylvania Journal of International Law.* (Vol. 38.) 2016. No. 1. 71-119. p.

## A szabadságkorlátozó elvek rendszere a Mill-Stephen és Hart-Devlin vita alapján<sup>2</sup>

Ez a munka a szabadságkorlátozó elvek rendszerének bemutatására vállalkozik, négy, az elvekkel kapcsolatos tudományos diskurzust alapvetően meghatározó angol gondolkodó, John Stuart Mill, James Fitzjames Stephen, Herbert Hart és Patrick Devlin munkásságán keresztül. Mielőtt rátérnénk az említett szerzők között kibontakozó elméleti viták részletesebb elemzésére, röviden megvizsgáljuk a szabadságkorlátozó elvekhez kapcsolódó fogalmi kérdéseket és vázoljuk a szabadságkorlátozó elvek legfontosabb típusait.

A szabadságkorlátozó elvek olyan általános szabályok, amelyek morálisan releváns érvekként szolgálnak az egyének szabadságába történő beavatkozások igazolásához.<sup>3</sup> Felvethető a kérdés, hogy egyáltalán miért szükséges bármilyen érv az egyéni szabadság korlátozásához. Joel Feinberg szerint a válasz a szabadság melletti vélelemben keresendő.<sup>4</sup> Bár a szabadság önmagában nem feltétlenül értékes, hiszen a szabadon hozott döntések gyakran negatív következményekkel járnak, Feinberg – Mill, Humboldt és Hobhouse nyomán – azt állítja, hogy a szabadság ‘inkább jó, mint rossz dolog’, mert hosszú távon hozzájárul az egyéni képességek kibontakoztatásához és az emberi közösség fejlődéséhez. Ha ez valóban így van, akkor a bizonyítási kötelezettség azt terheli, aki a kényszer mellett áll, és akinek racionális érveket kell felsorakoztatnia arra nézve, hogy milyen esetekben és milyen mértékben fogadható el az egyéni szabadságba történő beavatkozás. A szabadságkorlátozó elvek tehát olyan normatív jellegű alapelvek, amelyek konkrét szabadságkorlátozó cselekmények *igazolására* szolgálnak, ugyanakkor maguk is *igazolásra* szorulnak. A későbbiekben látni fogjuk, hogy az egyes szerzők véleménye – politikai és világnézeti alapállásuk szerint – megoszlik abban a tekintetben, hogy melyik szabadságkorlátozó elvet fogadják el érvényes indokként az egyéni szabadság korlátozásához. Fontos ugyanakkor azt is kiemelni, hogy egy szabadságkorlátozó elv nyomós, de önmagában nem feltétlenül elégséges indok a szabadságkorlátozás mellett – más értékek, így például hasznossági megfontolások ellensúlyozhatják annak hatását.

Rendszerint négy szabadságkorlátozó elvet szokás megkülönböztetni: a másnak okozott kár, a paternalizmus, a moralizmus és a megbotránkoztatás elvét. Az egyszerűség kedvéért mi is ezt a felosztást követjük, bár vannak eltérő, rendszerint ennél több szabadságkorlátozó elvet megkülönböztető felosztások is.<sup>5</sup> A másnak okozott kár elve azt mondja ki, hogy az egyéni szabadság korlátozása igazolható a másnak vagy másoknak okozott kár megelőzésére való hivatkozással. A paternalizmus az egyén önkárosító, míg a moralizmus a kárt nem okozó, de erkölcstelen cselekedetek korlátozását teszi lehetővé. A

<sup>1</sup> Egyetemi adjunktus, NKE ÁKK, Államelméleti és Kormányzástani Intézet.

<sup>2</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

<sup>3</sup> Vö. Joel Feinberg: *Harm to Self – The Moral Limits of the Criminal Law* (vol.3) (New York: Oxford University Press, 1989) ix; Paul Smith: *Moral and Political Philosophy. Key issues, concepts and theories.* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008) 75.

<sup>4</sup> Joel Feinberg: *Társadalomfilozófia* (Budapest: Osiris Kiadó, 1999) 37-39.

<sup>5</sup> Joel Feinberg *Társadalomfilozófia* című művében egy hatos felosztással találkozunk. A felsorolt négy elv mellett megjelenik a ‘szélsőséges paternalizmus’ elve és a ‘jóléti elv’ is. A ‘jóléti elv’ azon az alapon teszi lehetővé az egyéni szabadság korlátozását, hogy a korlátozás mások számára előnyös. Paul Smith szerint a társadalmi igazságosság követelménye is lehet szabadságkorlátozó elv – egy igazságosabb társadalmi rend kialakítása érdekében elképzelhető, hogy az egyén szabadságát korlátozzák, például a gazdasági újraelosztást szabályozó adórendszer révén. Vö. Feinberg (1999) 55; Smith (2008) 93.

megbotránkoztatás elve a másokban megbotránkozást keltő vagy másokat zavaró viselkedéssel szemben állít fel korlátokat. Amíg a másnak okozott kártól való védelem a legtöbb szerző által általánosan elfogadott szabadságkorlátozó elvnek számít, addig a paternalizmus, a moralizmus és a megbotránkoztatás elvének megengedhetősége jóval ellentmondásosabb. Elmélettörténeti szempontból két vita, a John Stuart Mill és James Fitzjames Stephen, illetve a csaknem száz évvel később, Herbert Hart és Patrick Devlin között kibontakozó vita számít jelentősnek. A következőkben röviden ismertetjük az említett négy szerző álláspontját és megpróbáljuk beazonosítani, hogy az említett szabadságkorlátozó elvek közül az egyes szerzők melyiket és miért tartják elfogadhatónak.

### *I. John Stuart Mill szabadságkorlátozó elvei*

A kárelvet Mill *A szabadságról* című esszéjének első fejezetében fogalmazza meg. Saját bevallása szerint az egész tanulmány célja az, hogy felállítson egy ‘igen egyszerű’ alapelvet, amely alkalmas arra, „hogy szabályozza a társadalomnak az egyénnel szemben alkalmazott ellenőrző és kényszerítő tevékenységét”.<sup>6</sup> Kiindulópontként érdemes a Mill által megfogalmazott elvet szó szerint idézni: „Az egyetlen cél, amelynek érdekében jogosan lehet egy civilizált közösség bármely tagjával szemben – akarata ellenére – erőszakot alkalmazni: mások sérelmének a megakadályozása. Az ő saját – fizikai vagy erkölcsi – java nem elégséges indok erre. Nem lehet jogosan kényszeríteni valamire, vagy visszatartani valamitől azért, mert ez jobb lenne neki, mert ettől boldogabb lenne, vagy mert – mások szerint – ez lenne a bölcs, netán a helyes dolog. Mindez jó ok lehet arra, hogy rábeszéljék, megkérjék vagy meggyőzzék őt, ám arra nem, hogy kényszerítsék, vagy hogy ha másként cselekszik, megbüntessék.”<sup>7</sup>

Az idézetet figyelmesen olvasva szembetűnik, hogy az alapelv – Mill szándékával szemben – nem egyetlen egyszerű elvet takar, hanem több szabadságkorlátozó elvvel kapcsolatban is határozott állásfoglalást jelent.<sup>8</sup> A kárelv kétoldalas szerkezettel rendelkezik: ahogy arra Mill is rámutat,<sup>9</sup> az elméletének teljességét két, egymást kiegészítő, Riley által csak a ‘szabadság’ és ‘társadalmi hatalom’ maximáinak nevezett elv alkotja.<sup>10</sup> A szabadság maximája szerint az „egyén nem felelős cselekedeteiért a társadalomnak, amennyiben ezek őrajta kívül más személyek érdekeit nem érintik”.<sup>11</sup> A társadalmi hatalom alapelve ezzel szemben azt mondja ki, hogy „olyan cselekedeteiért, amely mások érdekeire nézve sérelmesek, felelős az egyén, és társadalmi vagy jogi büntetés róható ki rá.”<sup>12</sup> Ha jobban meggondoljuk, ez a maxima nem más, mint a bevezetőben tárgyalt, másnak okozott kár esetén alkalmazandó szabadságkorlátozó elv eltérő megfogalmazása. A szabadság maximájából további két szabadságkorlátozó elvvel kapcsolatos álláspont, nevezetesen a paternalizmusra és a moralizmusra vonatkozó tilalom olvasható ki. A továbbiakban részletesebben is megvizsgálom az egyes szabadságkorlátozó elvekkel kapcsolatos milli álláspontot.

Az egyéni szabadság korlátozásának lehetősége, ha cselekedetével az egyén másoknak kárt okoz, magától értetődőnek tűnik. Egy olyan közösség, amelyben nincsenek szabályok mások szabadságának, életének, testi épségének vagy vagyonának védelmére, aligha működőképes. A politikai közösség működőképességének haszonelvű követelménye igazolja

<sup>6</sup> John Stuart Mill: *A szabadságról*. Haszonelvűség (Ford. Pap Mária. Budapest: Helikon, 1980) 26-27.

<sup>7</sup> Mill (1980) 27.

<sup>8</sup> Jonathan Riley: *Mill on Liberty* (London, New York: Routledge, 1998) 111-114.

<sup>9</sup> Mill (1980) 183-184.

<sup>10</sup> Riley (1998) 112.

<sup>11</sup> Mill (1980) 183.

<sup>12</sup> *Ibid.* 184.



a másoknak kárt okozó cselekedetek korlátozását: Mill szerint az ilyen cselekmények elsősorban nem azért rosszak, mert valamiféle elvont jogosultságokat sértenek, hanem mert általában ellentétesek a hasznosság követelményével.<sup>13</sup> Több szerző Mill elméletének szabály-utilitarista olvasata mellett érvel,<sup>14</sup> amely szerint a károkozás tilalmára vonatkozó általános szabály érvényessége azzal magyarázható, hogy a károkozás tilalma hosszabb távon nagyobb társadalmi hasznossággal jár, mint az attól való eseti jellegű eltérés. Ennek némiképp ellentmondani látszik az a kárelv fentebb idézett megfogalmazását követő szöveghely, amelyben Mill a tett-utilitarizmus jegyében kivételeket enged a károkozáshoz tartozó felelősségre vonás alól: ‘Sokszor jó okok szólnak amellett, hogy a [másnak okozott kár miatti] felelősség alól felmentsék az egyént, de ezeknek az okoknak mindenkor a helyzetből adódó sajátos célszerűségi megfontolásokból kell származniuk [...]’.<sup>15</sup> Bármilyen is legyen az igazság Mill tett- vagy szabályutilitarizmusával kapcsolatban, az egyértelműnek látszik, hogy a másnak okozott kár tilalma haszonelvű alapokon kerül igazolásra Millnél.<sup>16</sup> Szintén Mill utilitarizmusából következik, hogy a károkozás ténye önmagában még nem elegendő valamilyen korlátozás bevezetéséhez. A károkozás *szükséges, de nem elégséges* feltétel az egyéni szabadság korlátozásához; Mill szerint ‘[...] semmiképp sem szabad feltételezni, hogy mivel a társadalom beavatkozását mások érdekeinek károsítása [...] önmagában igazolhatja, ezért mindig igazolja is’.<sup>17</sup> Vannak olyan kárral járó tevékenységek, amelyeket a nagyobb hasznosság nevében eltűr a társadalom,<sup>18</sup> korlátozni csak azokat a károkozásokat kell, amelyekről a haszonelvű kalkuláció során kiderül, hogy mindent összevéve több kárral járnak, mint haszonnal.

A másnak okozott kár kapcsán érdemes a kár fogalmát is alaposabban megvizsgálni. Ez a kérdés egyáltalán nem mellékes, hiszen minél tágabban értelmezzük a kár fogalmát, annál szélesebb körben válik lehetségessé a beavatkozás a károkozónak minősülő cselekmények tekintetében. Nem kétséges, hogy a fizikai sérelem vagy anyagi hátrány okozása egyértelműen károkozásnak számít. Mill ugyanakkor az ‘érzelmi kár’ fogalmát is elismerni látszik, amikor azt írja, hogy „az olyan ember, aki rossz szokásaival megszomorítja családját, szemrehányást érdemel ridegségéért és hálátlanságáért”.<sup>19</sup> Lehetséges például, hogy az önkárosító szokások aggodalmat vagy fájdalmat keltenek a hozzátartozókban. Bár nem egyértelmű, hogy a Mill által említett ‘szemrehányás’ egyben jogi jellegű intézkedés lehetőségét is jelenti-e, úgy tűnik, hogy az önkárosító cselekmények Millnél a másnak okozott érzelmi kárra hivatkozva (is) korlátozhatók. Az érzelmi kár mellett ráadásul felmerülhetnek olyan egyéb, nem feltétlenül anyagi vagy fizikai jellegű károk, amelyek negatív következményei nem közvetlenül, hanem ‘indirekt’ módon, ‘társadalmi szinten’ jelentkeznek. David Dyzenhaus azzal érvel például a pornográfia korlátozása mellett, hogy a pornográfia – a szexualitás egyenlőtlen ábrázolásával – erősíti a nemek közötti alá-fölé rendeltségi

<sup>13</sup> Ibid. 29. Vö. Riley (1998) 47.

<sup>14</sup> J.O. Urmsón: The interpretation of the Moral Philosophy of J.S. Mill, in David Lyons (szerk.): Mill’s Utilitarianism (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1997) 3; Michael Sandel: Mi igazságos... és mi nem? (ford. Felcsuti Péter, Budapest: Corvina, 2012) 67-68. Mill írásaiban több, a szabály-utilitarizmus gondolatát alátámasztó részt is találunk. A haszonelvűségről szóló értekezés második fejezetében például azt olvassuk, hogy a hasznosság alapelve nem összeegyeztethetetlen bizonyos ‘másodlagos elvek’, azaz olyan szabályok elfogadásával, amelyek kijelölik a cselekvés helyes irányát azáltal, hogy betartásuk a korábbi tapasztalatok alapján, rendszerint a hasznosság növeléséhez vezet. Mill (1980) 275-276.

<sup>15</sup> Ibid. 30.

<sup>16</sup> Annak ellenére, hogy egyesek felvetik, hogy Mill szabadság melletti határozott kiállása nem is utilitarizmusából, hanem az egyén szabadságára vonatkozó feltétlen jogosultság elismeréséből ered. Vö. Derek Matravers – Jonathan Pike – Nigel Warburton: Reading Political Philosophy: Machiavelli to Mill (London: Routledge, 2000) 317.

<sup>17</sup> Mill (1980) 184. Vö. Riley (1998) 46.

<sup>18</sup> Ilyen például a jogszerűen végzett gazdasági tevékenység (kereskedelem). Mill (1980) 184-185.

<sup>19</sup> Ibid. 159.

viszonyokat, és így közvetett módon sérti a nők elnyomástól mentes, szabad élethez fűződő jogát.<sup>20</sup> Dyzenhaus igyekszik Mill szövegeinek – különösen *A nők alávetéséről* című írás – elemzésével bemutatni, hogy valójában maga Mill is a kár egy hasonló, kiterjesztő értelmezése mellett foglal állást.

Egy további kérdés, ami Mill kárelvével kapcsolatban rendszerint felmerül, az ‘egyenre ható’ és a ‘másokra ható’ cselekvések közötti különbségtétel kérdése. A következő fejezetben látni fogjuk, hogy Stephen éppen ezen különbségtétel helyességét kritizálja, mondván, hogy az emberek nem különálló lények és nincsenek kizárólag az egyenre ható cselekvések. Mill elismeri, „hogy az a kár, amelyet valaki önmagának okoz, komolyan érintheti azokat is, akik rokonszenvük vagy érdekeik miatt szoros kapcsolatban vannak vele”,<sup>21</sup> ugyanakkor fenntartja, hogy az olyan viselkedést, amellyel valaki „magát kivéve egyetlen megnevezhető személynek sem okoz kárt, a társadalomnak el kell viselnie egy nagyobb jó, az emberi szabadság érdekében”.<sup>22</sup>

Amikor Mill azt állítja, hogy az egyén saját fizikai vagy erkölcsi java nem elégséges indok arra, hogy vele szemben a közösség erőszakot alkalmazzon, látszólag teljes mértékben kizárja a paternalizmust az elfogadható szabadságkorlátozó elvek köréből. Később azonban Mill két tekintetben is kivételt tesz ezen szabály alól. Egyrészt elfogadni látszik az ún. ‘gyenge paternalizmus’ lehetőségét, vagyis az olyan ‘atyáskodó’ beavatkozást, amely a nem önkéntesen hozott önkárosító döntéseket korlátozza.<sup>23</sup> A gyermekek vagy az ‘eszelés, felizgatott, illetve eltompult’ állapotban lévő személyek nem mindig képesek szabadon dönteni, így az ő esetükben megengedhető a jószándékú kényszer alkalmazása.<sup>24</sup> Hasonlóképp, a tájékoztatatlanságból vagy információhiányból fakadó önkárosító döntések sem tekinthetők teljes mértékben önkéntesnek, így Mill szerint ezek is korlátozhatók; indokolt például visszarántani azt a személyt, aki egy ingatag hídon akar átkelni, de nincs tisztában annak állapotával.<sup>25</sup> A másik kivételt a paternalizmus tilalma alól a nem kényszerítő jellegű beavatkozások képezik. A kérés, meggyőzés vagy rábeszélés mind megengedhető eszköz, hogy valakit jobb döntésre bírjunk saját életével kapcsolatban. Az oktatás szintén hozzásegíti az egyént ahhoz, hogy jobb döntéseket hozzon – a gyermekek oktatása nemhogy nem tilos, hanem egyenesen állami és szülői kötelezettség Mill szerint.<sup>26</sup>

A moralizmus kérdését illetően Mill álláspontja sokkal egyértelműbb. A kárelv kimondja, hogy senkit sem lehet jogosan kényszeríteni valamire, csak azért, mert mások szerint ez volna a ‘bölc, netán helyes dolog’.<sup>27</sup> Mill szerint az ‘erkölcsöszködés’ az egyik legegységesebb emberi hajlam,<sup>28</sup> ami azért rossz, mert az emberek erkölcsi ítéletei gyakran egyszerű zsigeri reakciók eredményei és a többség hajlamos saját tetszését egyetemlegesen helyes és mindenkire kötelező erkölcsi törvényként feltüntetni.<sup>29</sup> Mill példákon keresztül is demonstrálja annak veszélyeit, amikor egy domináns csoport a saját értékeit kívánja rákényszeríteni a társadalom egészére. A muzulmán többségű országokkal kapcsolatban a sertéshús fogyasztásának betiltását említi, míg véleménye szerint Angliában a nyilvános

---

<sup>20</sup> David Dyzenhaus: John Stuart Mill and the Harm of Pornography, in Gerald Dworkin (szerk.): *Mill's On Liberty: Critical Essays* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1997) 31.

<sup>21</sup> Mill (1980) 158.

<sup>22</sup> Ibid. 160.

<sup>23</sup> A gyenge (*soft*) és az erős (*hard*) paternalizmus közötti különbségtétel Joel Feinberg nevéhez köthető. Feinberg (1989) 12; Feinberg (1999) 75-79.

<sup>24</sup> Mill (1980) 188.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid. 206.

<sup>27</sup> Ibid. 27.

<sup>28</sup> Ibid. 166.

<sup>29</sup> Ibid. 165-166.

szórakozás, a zene, a tánc és hasonló 'erkölcstelenségek' betiltása fenyeget, ha a puritánok kerülnének hatalomra.<sup>30</sup>

A kárelv – a kár fogalmának leszűkítő milli értelmezése miatt – nem terjed ki a megbotránkoztató cselekményekre, vagyis Mill elutasítja a megbotránkoztatás elvének alkalmazását. Hangsúlyozza, hogy az erkölcstelenség tudata, illetve az azok felett érzett megbotránkozás nem elég indok az erkölcstelen cselekmény korlátozására.<sup>31</sup> Az ötödik fejezetben ugyan van egy ellentmondásos szöveghely,<sup>32</sup> ami alapján felvethető, hogy Mill elfogadja a megbotránkoztatás elvét, de Jeremy Waldron szerint érdemes ezt a szöveghelyet fenntartásokkal kezelni, mivel ez az elszigetelt részlet ellentmondásban áll Mill művének egész szellemiségével.<sup>33</sup>

## II. James Fitzjames Stephen

James Fitzjames Stephen 1829-ben született Londonban. Édesapja gyarmati ügyekkel foglalkozó, magas rangú állami tisztviselő, később történészprofesszor Cambridge-ben. Öccse, az író és kritikus Leslie Stephen terjedelmes életrajzi kötetet készített bátyjáról,<sup>34</sup> unokahúga, Leslie lánya pedig nem más, mint Virginia Woolf, a modernista angol irodalom egyik meghatározó alakja. James Fitzjames Stephen a cambridge-i Trinity College-ban, Henry Sumner Maine mellett tanul. Ezt követően gyakorló jogász pályára lép, 1854-ben barrister lesz, 1879-től pedig bírói kinevezést kap a Queen's Bench-en.<sup>35</sup> Életének meghatározó szakaszát az alkirály jogi tanácsadójaként Indiában töltött évek alkotják (1869-1872).<sup>36</sup> Fő műve, amely a XIX. századi angol konzervativizmus kiemelkedő gondolkodójává emelte, a milli liberalizmus kritikáját adó *Szabadság, egyenlőség, testvériség* című írása, amelynek első kiadása 1873-ban jelent meg.

A mű címét a francia forradalom hármasszava adja. A szabadság, egyenlőség és testvériség eszméi Stephen szerint már-már a vallásos hit (*creed of a religion*) szintjére emelkedtek a modern korban, amelynek elvakult hívei – mint John Stuart Mill – hajlamosak jócskán túlbecsülni azok előnyeit és alábecsülni hátrányait.<sup>37</sup> Stephen szerint a három eszme téves értelmezésének kiváló példáit adják Millnek a szabadságról, a haszonelvűségről és a nők alávetéséről szóló értekezései, ezért könyvében ezen művek – különösen *A szabadságról* szóló értekezés – kritikáján keresztül igyekszik saját álláspontját bemutatni.<sup>38</sup> Mill a stepheni kritikákra 1873-as halála miatt nem válaszolhatott, helyette tanítványa, a liberális politikus és közíró, John Morley vette védelmébe a milli elveket.<sup>39</sup> Stephen a *Szabadság, egyenlőség, testvériség* második, 1874-es kiadásának előszavában reagál Morley és a pozitivista Frederic Harrison ellenvetéseire.

<sup>30</sup> Ibid. 166-170.

<sup>31</sup> Ibid. 164.

<sup>32</sup> 'Számos cselekedet van még, melyek közvetlenül csak arra nézve károsak, aki elköveti őket, s ezért törvényesen nem tilthatók meg, ám hogyha nyilvánosan követik el őket, sértik a jó erkölcsöt, s így, a másokat károsító cselekedetek kategóriájába kerülve, jogosan tilthatók.' Ibid. 191.

<sup>33</sup> Mill and the Value of Moral Distress, in Jeremy Waldron: *Liberal Rights: Collected Papers 1981-1991* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993) 130–131.

<sup>34</sup> Vö. Leslie Stephen: *The Life of Sir James Fitzjames Stephen: A Judge of the High Court of Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

<sup>35</sup> Ld. Stuart D. Warner előszavát Stephen művéhez. James Fitzjames Stephen: *Liberty, Equality, Fraternity* (szerk. Stuart D. Warner, Indianapolis: Liberty Fund, 1993) x. Ld. szintén Leslie Stephen (2012) 410.

<sup>36</sup> Stephen (1993) x. Leslie Stephen (2012) 237.

<sup>37</sup> Stephen (1993) 3-4.

<sup>38</sup> Ibid. 5.

<sup>39</sup> John Morley: *Mr. Mill's Doctrine of Liberty*, in *The Fortnightly Review* August 1, 1873. vol. XIV. 234- 256.

A Mill és Stephen közötti nézetkülönbségek magyarázatául részben Stephen pesszimista, Hobbes hatását mutató emberképe szolgál.<sup>40</sup> Stephen szerint a korlátok nélküli szabadság nem szolgálhatja az emberek javát, mert többségük ‘önző, buja, könnyelmű, lusta és reménytelenül hétköznapi’.<sup>41</sup> Az egyén csak a kényszerre hallgat; kiteljesedéséhez ugyanúgy korlátok közé kell szorítani, mint a vízfolyást, ami malmokat hajt meg. Az erkölcs feladata, hogy kereteket adjon az ember életének, amelyet a társadalom akár a jog, akár a közvélemény segítségével kikényszeríthet. A büntetőjognak kiemelt szerep jut ebben. Stephen szerint egészen egyszerűen vannak olyan ‘undorító és felháborító’ (*gross and outrageous*) cselekmények, amelyek elkövetését mindenáron meg kell akadályozni, illetve amelyeket példásan meg kell büntetni, ha már megtörténtek.<sup>42</sup> Egy olyan társaságban való részvétel például, ami házasságtörésre, nők elcsábítására és pornográf irodalom terjesztésére jön létre, nem valamiféle ‘kísérletező életmód’ (*experiment in living*) része, hanem olyan erkölcstelenség, amellyel szemben jogi eszközökkel is fel kell lépni.<sup>43</sup> Stephen szerint az angol büntetőjog működését mindig is áthatották az erkölcsi megfontolások. A büntetés kiszabás során például rendszerint enyhébb büntetésre számíthat az, akinek a cselekménye erkölcsi szempontból ‘tolerálhatóbb’: egy képzett, magasabb társadalmi státuszú személy feltehetően súlyosabb büntetést kap ugyanannak a bűncselekményeknek az elkövetéséért, mint egy műveletlen, alacsonyabb sorból jövő, mások befolyása alatt álló elkövető.<sup>44</sup> Az erkölcs a magánjogra is hatással van. Stephen egyebek mellett példaként említi a jóerkölcsbe ütköző szerződések érvénytelenségét vagy a házasságon kívül született gyermekek öröklésből való kizárását.<sup>45</sup> Az természetesen kérdéses, hogy ezeket az eseteket – mint egy meghatározott jogrendszer adott pillanatban fennálló szabályait – mennyiben lehet figyelembe venni egy általános normatív alapelv, a moralizmus melletti érvként. Érdekes, hogy Stephen, annak ellenére, hogy ‘bizonyos értelemben’ a haszonelvűség követőjének vallja magát,<sup>46</sup> nem elsősorban az erkölcstelenségek negatív társadalmi következményeivel, hanem inkább azok ‘eredendő’ rossziaságával érvel azok kriminalizálása mellett. Ezt a moralizmust fogja majd Joel Feinberg, Devlin moralizmusával szembe állítva, tiszta moralizmusnak nevezni.

Stephen, a moralizmus mellett a paternalizmus lehetőségét sem zárja ki az állami beavatkozások köréből. Mill határozott paternalizmus-ellenességét egyrészt a másokra ható és az egyénre ható cselekvések közötti különbségtétel kétségbe vonásával, másrészt utilitarista érvek segítségével támadja. Stephen hangsúlyozza, hogy az emberi cselekvés ‘legfontosabb részei’ egyszerre vannak hatással magára a cselekvőre és másokra is.<sup>47</sup> Az első ránézésre kizárólag önkárosítónak látszó cselekmények másokat is károsítanak, ezért legitim módon korlátozhatók. Morley cikkére reagálva leszögezi, hogy az egyénre ható és a másokra ható cselekmények közötti különbségtétel ugyanúgy lehetetlen, mint különbséget tenni térbeli és időbeli cselekmények között: ahogy minden cselekvésnek egyszerre van térbeli és időbeli aspektusa, ugyanúgy van másokra és az egyénre ható oldala is.<sup>48</sup> Morley elismeri, hogy a megkülönböztetés elméletileg lehet, hogy helytelen, de a józan ész követelményeinek megfelel, mivel igenis vannak olyan, leginkább csak az egyénre ható cselekvések, amelyek másokra gyakorolt hatásai olyan ‘közvetettek és távoliak’, hogy a gyakorlatban felesleges

---

<sup>40</sup> Stephen (1993) xv.

<sup>41</sup> Ibid. 23.

<sup>42</sup> Ibid. 108.

<sup>43</sup> Ibid. 83.

<sup>44</sup> Ibid. 99.

<sup>45</sup> Ibid. 102.

<sup>46</sup> Ibid. 170.

<sup>47</sup> Ibid. 17.

<sup>48</sup> Ibid. 231.

ezeket figyelembe venni.<sup>49</sup> Stephen erre válaszul csak annyit kér, hogy a liberálisok konkrétan nevezzék meg, hogy melyek pontosan az ilyen jellegű cselekmények – a Mill által példaként említett szabad véleménynyilvánítás ugyanis egyáltalán nem ilyen. Stephen másik érve a paternalizmus mellett haszonelvű alapokon áll. Stephen előfeltevése szerint egy bölcs kisebbség gyakran jobban tudja, hogy mi a jó a többségnek, mint a többség maga.<sup>50</sup> A ‘kiválóbbaknak’ igenis joguk van kényszeríteni a kevésbé bölcseket a jólétük érdekében, feltéve, hogy a kényszer alkalmazása jó cél érdekében történik, és a pozitív következmények ellensúlyozzák a kényszer esetleges negatív hatásait.<sup>51</sup> Mill ‘egyszerű elve’ egy olyan paradoxon, amit csak úgy lehet igazolni, ha megmutatjuk, hogy a kényszer önmagában *mindig* nagyobb kárral jár, mint az azzal elérhető pozitív következmények elmaradása. Ez azonban Stephen szerint nyilvánvalóan nincs így.

Stephen művének ötödik fejezete az egyenlőség kérdésével foglalkozik. Véleménye szerint az egyenlőség, a szabadsághoz hasonlóan, nem önmagában értékes, hanem csak annyiban, amennyiben kedvező következményekhez vezet.<sup>52</sup> A nemek közötti egyenlőség – ezen a ponton rátérve Mill *A nők alávetéséről* című értekezésének kritikájára – pedig szinte sohasem vezet kedvező következményekhez, hiszen a nők és a férfiak természetüknél fogva különbözőek, így semmi jóhoz nem vezet az, ha egyenlőkként bánnak velük. A két nem közötti különbségek – írja Stephen – az emberi test minden részére, tetőtől talpig kiterjednek.<sup>53</sup> A férfiak fizikailag és mentálisan is erősebbek a nőknél. Ezekből a természetes különbségekből következik, hogy egy sor szabály és társadalmi intézmény különbséget tesz férfi és nő között. A katonai szolgálat például csak férfiakra vonatkozik, de a házasságon belül sem szabad egyenlően kezelni a feleket. Ennek egyrészt az az oka, hogy a felek egyenlősége csak erősítené azt a ‘liberális’ szemléletet, hogy a házasság a felek megegyezésén alapuló, és annak hiányában szabadon felbontható szerződéses kötelék. Ez Stephen szerint éppen a nők számára lenne hátrányos, hiszen ők vannak gyengébb pozícióban, anyagilag kiszolgáltatva férjeiknek.<sup>54</sup> Az egyenlő bánásmód elutasításának másik oka a férfiak jobb döntéshozói képességében keresendő. Férj és feleség viszonya Stephen szerint a hajóskapitány és az elsőtiszt viszonyához hasonlít: a felek közösen, egymás véleményét meghallgatva döntenek, de véleménykülönbség esetén mindig a kapitány, azaz a férj álláspontja az irányadó.<sup>55</sup>

### III. A Wolfenden-jelentés

Az egyéni szabadság korlátozásának kérdése, különösen pedig a jogi moralizmus dilemmája Stephen művének megjelenését követően csaknem kilencven évvel később, az ún. Wolfenden-jelentés nyomán kibontakozó Hart-Devlin vita keretei közt került ismét előtérbe az angolszász politikai gondolkodásban. Az 1957-ben közzétett ún. Wolfenden-jelentést a John Wolfenden által vezetett, 1954-ben felállított 15 fős minisztériumi vizsgálóbizottság készítette:<sup>56</sup> a bizottság feladata a homoszexualitás és a prostitúció korabeli brit

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid. 235. Vö. Heta Häyry: *The Limits of Medical Paternalism* (London, New York: Routledge, 1991) 82-85.

<sup>51</sup> Stephen (1993) 35.

<sup>52</sup> Peter Nicholson: *The Reception and Early Reputation of Mill's Political Thought*, in John Skorupski (szerk.): *The Cambridge Companion to Mill* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998) 479.

<sup>53</sup> Stephen (1993) 138.

<sup>54</sup> Ibid. 140.

<sup>55</sup> Ibid. 141.

<sup>56</sup> A Winston Churchill által vezetett kabinet egy teljes Royal Commission felállítása helyett egy, Maxwell Fyfe belügyminiszter által saját hatáskörben felállítandó minisztériumi bizottság (Departmental Committee) létrehozásáról határozott. Ennek egyik előnye az volt, hogy a bizottság előtt tanúskodó személyek (saját

szabályozásának feltérképezése és az ezzel kapcsolatos reformjavaslat kidolgozása volt.<sup>57</sup> A bizottság felállítását az utcai prostitúció – különösen Londonra jellemző – elharapózása,<sup>58</sup> valamint a melegek ellen irányuló rendőrségi és bírósági eljárások növekvő száma indokolta, amelyek között olyan nagy visszhangot kiváltó eseteket találunk, mint a Parlament felsőházi tagjának, Lord Montagu of Beaulieu-nak vagy éppen a híres matematikusnak, Alan Turingnak a pere.<sup>59</sup>

A Wolfenden-bizottság három éves működése alatt több, mint kétszáz tanút – rendőröket, orvosokat, pszichológusokat, ügyvédeket, bírákat, az egyházak képviselőit, tanárokat és magukat homoszexuálisnak valló személyeket – hallgatott meg.<sup>60</sup> A terjedelmes, 155 oldalas jelentésben megfogalmazott javaslatokat, különösen a felnőttek közötti konszenzuális homoszexuális aktusok dekriminalizációját, az utókor általában progresszívként értékeli. A bizottság tagjai, James Adair kivételével, egyetértettek abban, hogy az államnak nem feladata beavatkozni felnőtt emberek magánéletébe, vagyis meg kell maradnia „a magánerkölcsösség és erkölcstelenség egy olyan területének, amely röviden és keresetlenül szólva, nem a törvény ügye.”<sup>61</sup> Egyes vélemények szerint a jelentés megengedő, liberális álláspontja, annak ellenére, hogy Wolfenden fokozottan ügyelt a bizottság semlegességének megőrzésére, összefüggésbe hozható azzal, hogy Wolfenden fia, Jeremy maga is homoszexuális volt.<sup>62</sup> Bárhogy is legyen, a Wolfenden-jelentés fontos mérföldkőnek számít a melegek jogi emancipációjának folyamatában, annak ellenére is, hogy a jelentés homoszexualitásra vonatkozó javaslatait a konzervatív kormányzat egyáltalán nem vette figyelembe és csak tíz évvel később, 1967-ben történt meg azok törvénybe iktatása.<sup>63</sup> A jelentésnek a prostitúció szabályozására vonatkozó javaslatait ugyanakkor viszonylag gyorsan, már a jelentés megjelenését követő második évben elfogadta a brit parlament.<sup>64</sup> Megemlítendő, hogy az 1956-os Sexual Offences Act már a Wolfenden jelentés megjelenése előtt konszolidálta a nehezen követhető, részben *common law* alapú korábbi szabályozást, alapvetően két olyan bűncselekményi alakzatot hozva létre, amelyek a felnőtt, konszenzuális homoszexuális cselekményekre 1967-ig alkalmazhatók voltak: az anális szex tilalmára vonatkozó, akár életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, szodómiaként is ismert *buggery*. és a homoszexuális érintkezés más formáit tiltó *gross indecency* nevű bűncselekményeket.<sup>65</sup>

---

kérésükre) megőrizhették anonimitásukat. Vö. CAB 128/27/29, cabinet conclusions, 15 Apr. 1954. Vö. Brian Lewis: *Wolfenden's Witnesses – Homosexuality in Postwar Britain* (London: Palgrave Macmillan, 2016) 6.

<sup>57</sup> *The Report of the Committee on Homosexual Offences and Prostitution* (Cmnd 247, HMSO, 1957) 7.

<sup>58</sup> A megnövekedett utcai prostitúció kezelése különösen II. Erzsébet 1953-as koronázása idején okozott problémát a hatóságoknak. Vö. Lewis 4. Helen J. Self: *Prostitution, Women and the Misuse of the Law* (London, Portland: Frank Cass, 2003) 69-73.

<sup>59</sup> Turing a börtönbüntetés helyett a homoszexualitás 'kezelését' célzó hormonterápiát választotta. Lewis (2016) 5, 288.

<sup>60</sup> Lewis (2016) 4, 9.

<sup>61</sup> Vö. Wolfenden-jelentés, para. 61. Magyarul idézi Bretter Zoltán: *Politika a határon* (Pozsony: Kalligram, 2007), 7.

<sup>62</sup> Lewis (2016) 7; Self (2003) 151.

<sup>63</sup> Az 1967-es Sexual Offences (England & Wales) Act megszüntette a homoszexuális cselekmények bűncselekmény jellegét, feltéve, hogy azok 21 év feletti személyek kölcsönös beleegyezésén alapszanak. Hasonló változtatásokat fogadott el a parlament Skócia vonatkozásában 1980-ban. Észak-Írországban a törvényi szabályozás reformja csak 1982-ben, az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Dudgeon v United Kingdom* (App. No 7525/76) ügyben született elmarasztaló ítéletének hatására valósult meg. Vö. Lewis (2016) 9.

<sup>64</sup> Ez Julia Laité álláspontját látszik alátámasztani, aki szerint a Wolfenden-bizottságot valójában nem is a homoszexualitás, hanem sokkal inkább a prostitúció új, hatékonyabb szabályozásának a kidolgozására hozták létre. Julia Laité: *Common Prostitutes and Ordinary Citizens* (London: Palgrave Macmillan, 2012) 191. Vö. *Street Offences (England & Wales) Act 1959*.

<sup>65</sup> Vö. Wolfenden-jelentés, para. 77.

### III. A Hart-Devlin vita

A Wolfenden-jelentés nyomán kibontakozó, az erkölcsi normák jogi úton való kikényszeríthetőségével kapcsolatos elméleti vita két központi szereplője Lord Patrick Devlin főbíró és Herbert Hart oxfordi jogászprofesszor voltak. Tekintettel arra, hogy a Hart-Devlin vita a magyar szakirodalomban is részletesen feldolgozott,<sup>66</sup> csak röviden térek ki a két fél álláspontjának ismertetésére, és párhuzamba állítom azokat a csaknem egy évszázaddal korábban, Mill és Stephen által kifejtett elméletekkel.

Lord Devlin a British Academy-n tartott 1959-es előadásában határozottan kiállt az erkölcsi normák jogi úton való kikényszerítése mellett.<sup>67</sup> Leszögezi, hogy a társadalomnak joga van törvényein keresztül megvédeni magát akár külső, akár belső veszélyforrásokkal szemben és az állam ugyanúgy jogosult a különféle erkölcstelenségeket büntetni, mint a hazaárulást vagy a lázadást.<sup>68</sup> Devlin álláspontja sokak számára azért okozott meglepetést, mert a liberálisabb beállítódású bírák között tartották számon; korábban a Wolfenden bizottság előtt is tanúskodott, ahol a Queen's Bench bírájaként a törvényi szabályozás enyhítése mellett foglalt állást.<sup>69</sup> A változást, Devlin saját bevallása szerint, a magán- és a közerkölcs közötti különbségtétel helyességében való elbizonytalanodása okozta.<sup>70</sup> A különbségtétel, amire a Wolfenden-bizottság a megengedő véleményét alapozta, Devlin szerint értelmetlen, mert nincs olyan erkölcstelenség, ami kizárólag az elkövetőt érinti. Az erkölcs szabályozása közügy és lehetetlen bármiféle elvi korlátot állítani az állam erkölcstelenségeket korlátozó hatalmával szemben.<sup>71</sup> Devlin álláspontja, látszólagos szigora ellenére, mégis könnyebben összeegyeztethető a liberalizmus eszméjével, mint Stephené száz évvel korábban. Ahogy arra Hart rámutat, Stephen szélsőséges tételével szemben Devlin mérsékelt tézise nem önmagában tartja rossznak az erkölcstelenséget, hanem a másnak okozott kárra vezeti vissza a korlátozás szükségességét.<sup>72</sup> A kérdés csak az, hogy hogyan képes kárt okozni az erkölcstelenség egy közösségnek. Devlin szerint az okozott kár indirekt jellegű: az erkölcstelen magatartások szétzilálják a társadalmat összekötő láthatatlan erkölcsi szálakat és így hosszú távon a társadalom széteséséhez vezetnek. Ha ez a 'dezintegrációs

---

<sup>66</sup> Ld. pl. Bretter Zoltán: Politika a határon (Pozsony: Kalligram, 2004); Hidasi Viktória: A jogi moralizmus mint szabadságkorlátozó elv a modern politikai filozófiában, Jogelméleti Szemle 2006/1; Tarr Ágnes A homoszexualitás jogelméleti megközelítésének egyes aspektusai, különös tekintettel a Devlin-Hart vitára, Jogelméleti Szemle 2005/3. Szintén ki kell emelni Takács Péter, Bretter Zoltán, Láncki András, Bencze Mátyás-Kovács Ágnes tanulmányait a Hart jogtudományával foglalkozó kötetből. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Herbert L.A. Hart jogtudománya kritikai kontextusban (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2014).

<sup>67</sup> Patrick Devlin: The Enforcement of Morals (Second Maccabean Lecture in Jurisprudence, 1959). Az előadás később 'Morals and the Criminal Law' címen jelent meg, in Patrick Devlin: The Enforcement of Morals (London, Oxford University Press, 1965).

<sup>68</sup> Ibid. 13.

<sup>69</sup> Devlin ekkor egyfajta kompromisszumos megoldást javasolt: a *gross indecency* és az *indecent assault* nevű bűncselekmények dekriminalizálását, ugyanakkor a *buggery* büntethetőségének fenntartását javasolta. Ibid. v-vi.

<sup>70</sup> Ibid. vi-vii. Vö. Bretter Zoltán: A Devlin-Hart vita. Társadalomfilozófiai megközelítés. Fundamentum 2002, 3-4. szám, 5.

<sup>71</sup> Devlin (1965) 12.

<sup>72</sup> H.L.A. Hart: Law, Liberty, and Morality (Oxford, Oxford University Press, 1963) 48-50. Vö. H.L.A. Hart: Jog, szabadság, erkölcs (ford. Krokovay Zsolt, Budapest, Osiris, 1999) 56-59. Feinberg hasonló megkülönböztetése szerint Stephen elmélete a moralizmus 'tisztá' (*pure*) formáját képviseli, mivel az erkölcstelenséget önmagában véve tekinti rossznak, amit akkor is korlátozni kell, ha az nem okoz kárt mások számára. Devlin moralizmusa ezzel szemben 'kevert' (*impure*) jellegű, mert egy másik szabadságkorlátozó elvre, a másnak okozott kárra vezeti vissza a moralizmus kérdését. Joel Feinberg: Harmless Wrongdoing – The Moral Limits of the Criminal Law (vol.4) (New York: Oxford University Press, 1990) 8-9; 133-135.

tézis' helyes, akkor a jogi moralizmus liberális szempontból aligha támadható, hiszen összhangban van a milli kárelv által támasztott követelményekkel.

Hart több szempontból is kétségbe vonja Devlin tézisének helyességét. Először is, Hart szerint nem találunk empirikus bizonyítékokat arra nézve, hogy kauzális összefüggés volna az erkölcsök romlása és egy adott kultúra hanyatlása között. Bár Devlin futólag utal arra, hogy a morális kötelek fellazulása gyakran egy társadalom szétesésének első lépcsőfokát jelentik,<sup>73</sup> Hart szerint ez egy olyan tudományosan megalapozatlan álláspont, amit jelenleg egyetlen komoly történész sem fogad el.<sup>74</sup> Addig, amíg ez az összefüggés bizonyítást nem nyer, Hart szerint jobb, ha a jogi moralisták a dezintegrációs tézis helyett egészen egyszerűen arra a konzervatív tézisre alapozzák a moralizmus megengedhetőségét, miszerint a politikai közösségnek joga van a többség által érvényesnek elfogadott pozitív erkölcsi normákat kikényszeríteni, mivel a fennálló morális környezet önmagában véve olyan értéket képvisel, amelyet mindenféle változástól meg kell óvni.<sup>75</sup> Hart másik érve a társadalom szétesésének tézisével szemben az erkölcs társadalmat összetartó funkciójával kapcsolatos. Hart elismeri, hogy van néhány olyan alapvető erkölcsi norma, amelyek elfogadása nélkülözhetetlen a társadalom fennmaradásához,<sup>76</sup> ugyanakkor tagadja azt a devlini feltételezést, hogy az erkölcsi szabályok olyan 'egyetlen szálból font hálót' (*single seamless web*) alkotnának, amelyben az egyik erkölcsi norma megsértése a többi norma megsértését is szükségszerűen magával hozza. Attól, hogy valaki nem követi a hagyományos nemi erkölcsre vonatkozó szabályokat, még nem biztos, hogy más 'erkölcstelenségek' elkövetésére is hajlamos, vagyis a kép, amit Devlin az egyes erkölcstelen tettek (i.e. homoszexualitás) társadalomra gyakorolt romboló hatásáról fest, indokolatlanul katasztrofizáló.<sup>77</sup>

A Devlin-Hart vitának van azonban egy mélyebb, az erkölcs természetével kapcsolatos, ha úgy tetszik, 'metaetikai' jellegű aspektusa is. Devlinnek viszonylag határozott elképzelése van arról, hogy mi számít erkölcsösnek és erkölcstelennek: elmélete alapvetően egy non-kognitivistá álláspontot tükröz,<sup>78</sup> ami nem racionális érvekre, hanem az erkölcstelenség érzetére (az erkölcstelen cselekedetek felett érzett undorra) vezet vissza az erkölcsi 'rossz' kategóriáját.<sup>79</sup> Ezt a társadalom többségi álláspontja rendszerint visszatükrözi, de ahelyett, hogy minden vitás kérdésben külön felmérenék a többség véleményét, Devlin szerint a jogalkotónak a *common law* 'ésszerű (átlag)ember' (*reasonable man*) kategóriájához kell fordulnia. Eszerint az számít erkölcstelennek, amit egy elképzelt ésszerű személy – érzetei alapján – erkölcstelennek vél.<sup>80</sup> Hart éppen azt nehezményezi, hogy a devlini erkölcsfelfogás elfogadásával erkölcsi kérdésekben 'az átlagember zsarnokságának' tesszük ki a társadalmat.<sup>81</sup>

A Devlin-Hart vita elsősorban a jogi moralizmus kérdése körül forgott, de tekintettel a szabadságkorlátozó elvek közötti gyakori átfedésekre, egyáltalán nem meglepő, hogy a paternalizmus és a megbotránkoztatás elve is megjelenik a vita során. Hart rámutat arra, hogy Devlin összemosza a paternalizmus és a moralizmus kérdését, amikor azt állítja, hogy az angol jogban a sértetti beleegyezés lehetőségének kizárása kizárólag az élet szentségéhez

---

<sup>73</sup> Devlin (1965) 13.

<sup>74</sup> Hart (1963) 50.

<sup>75</sup> H.L.A. Hart: Social Solidarity and the Enforcement of Morality, The University of Chicago Law Review, vol. 35, no. 1. 1967, 2, 13.

<sup>76</sup> H.L.A. Hart (1963) 51. Ezen alapvető erkölcsi normák tekintetében lehet azt mondani, hogy Hart is elfogadja a társadalom szétesésének téziséét. Vö. Bretter (2002) 14.

<sup>77</sup> Devlin (1965) 6; Hart (1963) 50-51.

<sup>78</sup> Robert P. George: Making Men Moral – Civil Liberties and Public Morality (Oxford: Clarendon Press, 1995) 56.

<sup>79</sup> Devlin (1965) 17.

<sup>80</sup> Ibid. 15.

<sup>81</sup> Vö. Bretter (2002) 12.



kapcsolt morális elvárásokkal magyarázható.<sup>82</sup> Kétségtelen, hogy lehetséges az önkárosító cselekmények erkölcstelen jellegére is hivatkozni azok büntetőjogi tilalmakor (feltéve, hogy az adott kor pozitív moralitása alapján azok valóban erkölcstelennek számítanak), de nem tűnik helyénvalónak a jogi moralizmus mellett a paternalizmus Devlin szerint megengedhető eseteivel érvelni.<sup>83</sup> A paternalizmus egy olyan önálló szabadságkorlátozó elv, ami külön is felhozható egy önkárosító cselekmény kriminalizálásakor – más kérdés, hogy a milli kárelv alapjain álló klasszikus liberalizmus mindkettővel szemben ‘ellenséges’. Hart már egy megengedőbb álláspontot képvisel, fenntartásai a paternalizmussal kapcsolatban jóval enyhébbek, mint a moralizmus tekintetében. Véleménye szerint ‘Mill olyan részletességgel ostromozza a paternalizmust, ami ma fantasztikusnak tűnhet számunkra’.<sup>84</sup> Mill abszolút anti-paternalizmusa azért helytelen, mert túlzottan bizik abban, hogy az egyén mindig tudja, hogy mi a jó számára; Hart szerint könnyen lehet, hogy vannak olyan szituációk, amikor mások jobban ismerik az egyén javát, mint maga az egyén.<sup>85</sup>

Ahogy korábban láttuk, a megbotránkoztatás elve, ha nem is explicit formában, de megjelenik Mill és Stephen írásaiban is. Hart – hangsúlyozva a fogalmi distinkció fontosságát – már külön fejezetet szentel a *Jog, szabadság, erkölcsben* a másokat megbotránkoztató, de nem feltétlenül erkölcstelen vagy károkozó cselekmények tárgyalására.<sup>86</sup> A bigámiát hozza fel példaként, amelynek kriminalizálása véleménye szerint nem magyarázható a bigámiával összekapcsolódó házasságtörés erkölcstelen jellegével (hiszen ebben az esetben az ‘egyszerű’ házasságtörést is büntetni kellene a jogalkotónak), de az olyan (inkább csak feltételezett) kárral sem, mint az anyakönyvi nyilvántartás összekeveredése. Hart következtetése szerint a jog ‘a bigámistát nem azért bünteti, mert a tett vallástalan, nem is azért, mert erkölcstelen, hanem azért, mert botrányos’.<sup>87</sup> A szexualitás területén is fontos a erkölcstelenség és a megbotránkoztatás különbségének szem előtt tartása: a házastársak közötti szex aligha erkölcstelen, de ha erre nyilvánosan kerül sor, akkor az – a megbotránkoztatás elvével összhangban – közszeméremértésnek számít. Ahogy már láttuk, a homoszexuális aktusok a korabeli brit szabályozás szerint akkor is büntethetők voltak, ha azok nem nyilvánosan történtek. Ebből látszik, hogy azokat nem megbotránkoztató, hanem inkább erkölcstelen jellegükre hivatkozva, moralista alapon tilalmazták. Kétségtelen, hogy a megbotránkoztatás elve gyakran összekapcsolódik egy magatartás vélt vagy valós erkölcstelen jellegével, hiszen a nyilvánosan végzett erkölcstelen cselekmények különösen alkalmasak mások megbotránkoztatására. Ugyanakkor a megbotránkoztatás elve az olyan nyilvános, másokat zavaró vagy mások számára kellemetlen vagy kényelmetlen (de kárt nem okozó és nem erkölcstelen) cselekményekre is kiterjeszhető (meghatározott feltételek teljesülése mellett), mint a csendháborítás vagy az utcán történő kéregetés.<sup>88</sup> A megbotránkoztatás elve tehát egy ‘kisegítő’ jellegű elv, ami azokban az esetekben alkalmazható, amikor egy cselekedet zavaró, de nem okoz kárt másoknak. Alkalmazásának megengedhetőségét illetően eltérnek a vélemények. A konzervatívok, illetve a mérsékeltliberálisok – például Hart vagy Feinberg – nem utasítják el annak alkalmazását; Feinberg szerint az egyik megkülönböztető ismérv a mérsékelt és a szélsőséges liberalizmus álláspontja között éppen az, hogy a mérsékelték számára a kárelv és a megbotránkoztatás elve egyaránt szolgálhat büntetőjogi szabályozás

---

<sup>82</sup> Hart (1963) 30-31.

<sup>83</sup> Devlin (1965) 6-7.

<sup>84</sup> Hart (1999) 43.

<sup>85</sup> Hart (1963) viii.

<sup>86</sup> Vö. Privát erkölcstelenség és közszeméremértés c. fejezet. Ibid. 48-55.

<sup>87</sup> Hart (1999) 50.

<sup>88</sup> További példaként ld. Joel Feinberg: *Offense to Others – The Moral Limits of the Criminal Law* (vol.2) (New York: Oxford University Press, 1988) 10-13. A kéregetés nem szerepel Feinberg példái között.

alapjául, míg a szélsőséges liberálisok csak a kárelvet ismerik el legitim szabadságkorlátozó elvként.<sup>89</sup>

#### IV. Összefoglalás

Zárásképp megpróbálom összefoglalni a cikkben tárgyalt négy szerző álláspontját a különböző szabadságkorlátozó elvekkel kapcsolatban. A szükségszerűen kissé leegyszerűsítő rendszerezést nehezíti, hogy a szabadságkorlátozó elvek pontos fogalmi rendszere a tárgyalt szerzők művei *nyomán*, nem kis részben a szerzők közti elméleti viták *hatására* került kialakításra, vagyis ők maguk – Hart kivételével – nem használták ezeket a fogalmakat álláspontjuk kifejtésénél. Közös mind a négy szerzőnél a másnak okozott kár érvényes szabadságkorlátozó elvként való elfogadása. A másnak okozott kár általában erős érvnek számít az egyéni szabadságba történő beavatkozás mellett, de, ahogy Millnél láttuk, ez nem biztos, hogy minden esetben feltétlenül szükséges és/vagy elégséges feltétele az egyéni szabadság korlátozásának. A megbotránkoztatás elvét Stephen, Devlin és bizonyos korlátokkal Hart is elfogadni látszik. A kivétel ebben az esetben Mill, bár nála is található olyan – elméletének egészétől némiképp idegen – szöveghely, amely a nyilvánosan elkövetett, erkölcstelen és megbotránkoztatató cselekmények tilalmára vonatkozik. Stephen, Devlin és Hart nem zárja ki a paternalizmus lehetőségét sem. Mill ebben az esetben is kivételt képez, annak ellenére, hogy elfogadja a paternalizmus bizonyos ‘gyenge’, pl. gyermekekkel vagy értelmi fogyatékosokkal szemben gyakorolt változatát. A moralizmus kérdése az, ami határozott választóvonalat képez liberális és konzervatív meggyőződés között: míg Stephen és Devlin elfogadja, addig Mill és Hart határozottan elutasítja az erkölcsi normák állami úton történő kikényszerítésének lehetőségét.

---

<sup>89</sup> *ibid.* x, xiii. Feinberg a szélsőséges liberális álláspontra hozza fel példaként az Amerikai Polgárjogi Unió (American Civil Liberties Union, ACLU) álláspontját az obszcén (pornográf) anyagok szabályozásával kapcsolatban. Az ACLU szerint a pornográf anyagok megbotránkoztató jellege – bizonyított károkozás nélkül – nem elegendő indok azok betiltásához. Vö. Feinberg (1999) 66-67.

Niccolò Machiavelli és kora

A modern politikai filozófia és államelmélet megszületése szempontjából egyaránt fontos szerző, Machiavelli művének megértéséhez nélkülözhetetlen röviden áttekintenünk az életmű létrejöttének tágabb és szűkebb társadalmi, szellemi környezetét. A későközépkori-koraújkori Itália és Firenze politikai válságokkal sújtott világa többé-kevésbé ahhoz hasonlóan segítette létrejönni modern politikai gondolkodást, amiként az antikvitásban a polisz-rendszer válságának nevezett összetett jelenség provokálta ki a társadalom- és államfilozófiát, Platón és Arisztotelész államelméletét. A reneszánsz politikaelmélet éppúgy hiányból, a többé-kevésbé harmonikusnak nevezhető társadalmi és állami viszonyok hiányából született, mint az athéni társadalomfilozófia.

*I. Itália széttagothságának kérdése*

Az Itália politikatörténetét tárgyaló munkák a félsziget tartós széttagothságának okaként gyakran utalnak a Nyugatrómai Birodalom bukását követő viharos időkre, megemlítve, hogy az egységes Itália létrejött – amire Machiavelli is vágyott – csupán a XIX. században valósulhatott meg. Paczoly Péter ezt így fogalmazza: „A Római Birodalom bukása egyben azt jelentette, hogy Nyugat-Európában az állam lényegében megszűnt. Azok a minták, amelyeket a görög, majd a római politikai közösség létrehozott, úgy tűntek el, mintha sosem léteztek volna.”<sup>2</sup> Ez a nézőpont, annyiban tartalmaz bizonyos igazságot, hogy a késő-antik, koraközépkor időszakától több mint ezer esztendőnek kellett elteltie ahhoz, hogy az egység ismét létrejöjjön. Túl nagyvonalúan választja ki azonban a Nyugatrómai Birodalom bukásának eseményét a korszakváltás jelölésére. A Nyugatrómai Birodalom 476-os bukása, Romulus Augustulus trónfosztása, még nem jelentette ugyanis a politikai egység teljes megsemmisülését Itáliában, másfelől e dátum nem jelenti azt sem, hogy eddig az időpontig fennállt volna a Nyugatrómai Birodalom viszonylagos önállósága. Itália politikai egysége ugyanis a keleti gót uralom, tehát Nagy Theodorik és utódainak idején (Kr. u. V. század vége, VI. század első fele) is megkérdőjelezhetetlen, másfelől a Nyugatrómai Birodalom már 476-os bukása előtt is ki volt téve barbár fejedelmek befolyásának.<sup>3</sup>

*II. A pápaság és a császárság ellentétének gyökerei*

A VI. század Nagy Szent Gergely pápaságával (590-604) búcsúzik Itáliától, amelyben ettől kezdve a legmeghatározóbb hatalom az éppen ekkortól formálódó Pápai Állam<sup>4</sup>, mely

---

<sup>1</sup> Egyetemi docens, NKE ÁKK Államelméleti és Kormányzástani Intézet.

<sup>2</sup> Paczoly Péter: Machiavelli és a reneszánsz állam. Rubicon 1996. 7. évf. 4-5. sz. 16-20. 16.

<sup>3</sup> A gall származású Avitus 455-ben a vizigótok támogatásával lett császár, Glycerius császárt pedig 473-ban a burgund király, Gundobad kreálta. Ezt megelőzően a Nyugatrómai Birodalom területeinek jelentős részét már de facto elvesztette: 409-ben a hunok fenyegette vandálok vezetője, Geiserik vonult Hispániába, hogy húsz évvel később Észak-Afrikát meghódítva megalapítsa a vandál királyságot

<sup>4</sup> Amint Gergely Jenő írja Nagy Szent Gergely tevékenységéről: „Gergely családi vagyonára is támaszkodva – a pápaság kiesett jövedelmeit a Szicíliában, Dalmáciában, Illyriában, Galliában és Észak-Afrikában lévő birtokokból pótolta. Ezek termelését a nagybirtok irányításában családi tapasztalatokkal rendelkező Gergely célszerűen szervezte meg. (...) A Patrimonium Petri kormányzásának és a birtokok igazgatásának

mellett a kisebb „fejedelemségek”, és a városok maradványai között szerveződő közösségek (communák) sokáig nem bizonyulnak számottevő politikai tényezőknek. A pápai hatalom ellensúlyát a középkor századaiban sajátos módon nem egy itáliai eredetű, csupán az itáliai hagyományokra hivatkozó hatalmi tényező, nevezetesen a német-római császári hatalom képezte. Az Itália történetét jelentősen meghatározó küzdelem, a pápaság és császárság harca a német király, I. Ottó 962. február 2-án a kicsapongó életű XII. János pápa által történt császárrá koronázásának eseményéig nyúlik vissza. Ekkor a pápa és Róma népe hűséget esküdött Ottónak, aki még Rómába érkezése előtt megesküdött Jánosnak, hogy megoltalmazza őt Róma ellenfeleivel szemben.<sup>5</sup> A pápa ekkor – a Taksony fejedelemnek 950 körül még sarcot fizető – II. Berengár itáliai király ellenében fordult Ottóhoz, akinek Rómából való távozása után XII. János – mint kisebbik rosszal – nyomban szövetséget kötött II. Berengárral, hogy aztán Ottó az egy évvel későbbi római zsinaton Jánost – a kánonjog megsértésével – megfossa hatalmától.<sup>6</sup>

A pápaság és a császárság viszonya tehát a császári hatalom megszületésének pillanatától ellentétekkel volt terhes, amelyeket csak fokozott a XII. században a Matild toszkánai örgrófnő (1046-1115) hagyatéka körüli ellentét. Az 1076-ban megözvegyült, mélyen vallásos Matild bőkezű támogatója volt az egyháznak, s 1077-ben az ő Canossában lévő várába menekült VII. Gergely az általa kiközösített IV. Henrik császár közeledtekor. Matild ugyanez évben kelt végrendeletében minden birtokát, ideértve a német birodalomtól hűbérül kapott javakat is, az egyházra hagyta. A császárok a végrendeletet nem ismerték el, és évszázadokig követelték Matild örökséget. A toszkán városok többsége – így Firenze is – a függetlenség megteremtésére igyekezett felhasználni az ellentétet.

### *III. Firenze felemelkedése és a Mediciek*

Firenze azonban nem csupán saját függetlenségét törekedett megteremteni, hanem a Fiesoléval folytatott vetélkedése során 1125-ben feldúlta a szomszédos várost, ahonnan ekkor sokan költöztek át a feltörekvő, ekkor még a nemesek által uralt városállamba. A XIII. század már a pápapárti guelfek és a császárpárti ghibellinek nyílt küzdelmének kora, amelyet a fáma szerint Buondelmonte de' Buondelmonti 1216-ban (vagy 1215-ben) történt meggyilkolása robbantott ki.<sup>7</sup> A történet abból a szempontból mindenesetre figyelemreméltó, hogy szereplői – függetlenül attól, hogy magukat gyakorta nemeseknek nevezik – immár egy újabb kor emberei, félig-meddig már a polgárság képviselői.<sup>8</sup> A XIII. század végére a guelfek hatalma a városban megszilárdul, ám bontakozik eközben egy másik ellentét is, a céhekbe tartozó jómódúak és az alsóbb rétegek, a „popolo minuto” közötti feszültség.

A XIII. században Firenze már nemzetközi pénzügyi központnak számít, amikor feltűnik benne a várostól északra fekvő Mugellóból származó Medici család első ismert tagja.

---

átszervezésével – átmenetileg – kiküszöbölte az adott területek püspökeinek és világi urainak illetéktelen beavatkozását. (...) Gergely intézkedéseivel tehát megteremtette a pápaság gazdasági hatalmát, ezzel megalapozta világi hatalmukat, s lerakta a későbbi Pápai Állam alapkövét.” Gergely Jenő: A pápaság története. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1982. 55.

<sup>5</sup> Karl Heussi: Az egyháztörténet kézikönyve. Osiris Kiadó – Teológiai Irodalmi Egyesület, Budapest, 2000. 188-189.

<sup>6</sup> Heussi i. m. 189.

<sup>7</sup> Az esemény melynek előzményei között ott találjuk a később megszülető itáliai színház minden lényeges elemét (eljegyzést, cserbenhagyott menyasszonyt, megsértett becsületet, vért) a legnagyobb valószínűség szerint csupán felszínre hozta a városban régóta lapangó ellentéteket. N. P. J. Gordon: *The murder of Buondelmonte: contesting place in fourteenth-century Florentine chronicles. Renaissance Studies. 2006. 20 (4).459-477.*

<sup>8</sup> A megsértett menyasszony a Rómából származó, bor- és olívaolajmeléssel és kereskedelemmel, továbbá banki tevékenységgel foglalkozó Amidei család sarja. E család tagjai a császárpárti ghibellin oldalon álltak.

Ardigno Medicit 1291-ben mint céhmestert találjuk Firenzében. Averardo Medici 1314-ben gonfaloniere (zászlóvivő), s a néppárt élén küzd a nemesek ellen. 1400-ban Veri Medici már fegyverrel támad Firenzére, s miután csapatait visszaverik, a milánói herceggel szövetkeznek. E támadás után szinte az egész Medici családot kivégzik, ám 1421-ben ismét egy Medici viselheti a gonfaloniere címet. Giovanni di Bicci de' Medici (1360-1424) pénzeszinasítását rokonainak alkalmazásában, Rómában sajátította el, majd önálló vállalkozásba kezdett, s csakhamar Firenze legtekintélyesebb bankházának volt a tulajdonosa.<sup>9</sup> A család anyagi felemelkedését nagyban segítette Giovanni merész vállalkozása. Az ismét székizébe süllyedt nyugati egyházban hatalomra segítette a nápolyi nemesből kalózzá, majd egyházfivá vált Baltasar (Baldassare) Cossát, aki 1410-ben XXIII. János néven lépett a pápai trónra<sup>10</sup>, s aki a Szentszék pénzügyeinek intézésével az őt korábban segítő Medici bankházat tette meg.

Giuseppe fia, Cosimo de' Medici (1389-1464) a néppárt feje, s noha politikai tevékenysége miatt tíz évre számúzik a városból, összeköttetései révén egy esztendő múlva hazatérhet. Ettől kezdve de facto Cosimo a köztársaság feje. Tekintélyét növeli művészet- és tudománypártolása, melynek során Konstantinápoly 1453-as eleste után udvarába gyűjti az onnan menekülni kényszerülő görög tudósokat. 1464-es halálát követően őt esztendeig fia, Piero di Cosimo de' Medici (1416-1469) kormányozza tovább Firenzét, majd ennek halála után, Piero fiai, Lorenzo de' Medici (1449-1492) és Giuliano de' Medici (1453-1478) veszik át a hatalmat. Giuliano az ún. Pazzi összeesküvésben vesztette életét, mely sikertelen Medici-ellenes puccs mögött IV. Sixtus pápa egy kölcsönkérelmének<sup>11</sup> a Medici bankház részéről való elutasítása, és a rivális Pazzi bankház hatalmi törekvése állt.

A Santa Maria del Fiore székesegyházban, a húsvéti szentmisén, úrfelmutatáskor került sor a merényletre, amelyből Lorenzo egy nyaksérüléssel megmenekült. A magukat már a kezdetektől a nép barátainak nevező Mediciek a lázadás után ellenlábasaikkal, mint a nép ellenségeivel számoltak le, nem utolsó sorban pedig megszabadultak legnyomasztóbb üzleti riválisuktól a Pazziktól, akiknek javait a város elkobozta. Lorenzo, akit il Magnifico, a nagyszerű névvel is illettek, pazar költségeit nem kis részben az ekkor konszolidálódó városi kassza terhére eszközölte, a nép nem csekély megalégedésére.

Az 1480-as évek tehát a béke és a stabilizáció korát jelentették Firenze számára, ahol a polgárok egy hetven fős tanácsot állítottak fel az állam ügyeinek intézésére. Persze ez az intézkedés sem érintette Lorenzo de' Medici de facto egyeduralmát, hanem egyenes folytatása volt annak a Medici-féle néppárt politikának, ami a köztársaság látszatát a tényleges egyeduralom viszonyai között is igyekezett fenntartani. Amint Paczolay már Cosimo időszakát jellemezve írja: „A Mediciek ugyanakkor mindvégig megőrizték uralmuk köztársasági látszatát, azt a képzetet tartották fenn, hogy a polgárok saját maguk urai. Ezt a benyomást erősítette az a számtalan tanács, melyek működésében a polgárok részt vettek, és érdekeiket képviselhették. Valójában a sok tanács bonyolult hatásköreinek a kialakítása azt a célt szolgálta, hogy a hatalom megosztódjék ezek között, meghatározó súlyra egyik se tehessen szert, hanem a Mediciek politikai céljait ezek manipulálásával valósíthassák meg. Ennek gyakorlati módja az volt, hogy a lényeges kormányzati hivatalokba azokat juttatták, akik híven támogatták őket.”<sup>12</sup>

E régi recept jól működött 1494 és 1512 közötti köztársasági epizód bukása után is. Amint az 1512-es „Medici-restauráció” kapcsán Paczolay fogalmaz: „A Nagytanácsot

<sup>9</sup> Christopher Hibbert: A Medici-ház tündöklése és bukása. Holnap Kiadó, Budapest, 1993. 22.

<sup>10</sup> XXIII. János kilenc évig tartó pontifikátusának legitimitása évszázados viták keresztjében állt, míg végül a vitára az tett pontot, hogy Angelo Giuseppe Roncalli 1958-as pápává választásakor felvette a XXIII. János nevet, ezzel mintegy ellenpápának minősítve Cossát.

<sup>11</sup> A pápa Imola városát kívánta unokaöccse számára megvásárolni a milánói hercegtől, de a várost Lorenzo de' Medici is meg kívánta szerezni.

<sup>12</sup> Paczolay Péter: Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése. Korona kiadó, Budapest, 1998. 19-20.

megszüntették, és lényegében a Lorenzo idejében működött, köztársasági álcájú, de a Mediciek uralmának zavartalanságát biztosító tanácsok működését élesztették újra.”<sup>13</sup> Eddig azonban számos fordulat zajlik le Firenzében, melyek nem utolsó sorban azért nevezetesek, mert hátterét képezik az aktív politikus Machiavelli pályájának.

Néhány hónappal azelőtt, hogy Kolumbusz Kristóf hajói 1492. augusztus 3-án útnak indultak, 1492. áprilisában Lorenzo de' Medici, az angliai rózsák háborújában (1455-1487) is meggyengült Medici bankház 43 éves feje, Firenze ura visszaadta lelkét teremtőjének. Fia, Piero di Lorenzo de' Medici (II. Piero) részben vezetésre való alkalmatlansága, részben VIII. Károly francia király Firenzével szembeni követelései, részben a dominikánus barát, Savonarola által feltüzelt firenzei nép elégedetlensége miatt 1494 őszén menekülni volt kénytelen a városból. Amikor VIII. Károly francia király 1498-ban meghalt, a VI. Sándor pápa (Rodrigo Borgia) által 1497-ben kiközösített Savonarola ellenfelei hamar felülkerekedtek, és a szerzetest kivégezték. Ez sem volt azonban elegendő ahhoz, hogy az idő közben a franciák oldalára állt Piero de' Medici Firenzébe visszatérhessen. A köztársaság fennmaradt tehát, s hogy kormányzatát megszilárdítsák, 1502-ben élethosszig gonfalonierének választották meg Piero Soderinit. Tisztségét azonban csupán az 1512-ig tölthette be, mert az 1503-ban francia alkalmazásban elhunyt II. Piero testvére, Giovanni de' Medici bíboros<sup>14</sup> spanyol hadakkal szövetségben visszahódítja a várost.

#### *IV. Machiavelli politikai szerepe és a Fejedelem*

Machiavelli (1469-1527) – aki a Savonarolát követő időkben az ún. második kancellária titkáráként külügyekkel, és az ún. tízek tanácsának titkáráként a külügyeken kívül hadügyekkel is foglalkozott – Soderini bizalmasa volt annak száműzetéséig. A Medici-restauráció után tehát nem számíthatott az újonnan berendezkedő hatalom jóindulatára, amit éppenséggel azzal kívánt elnyerni, hogy az utóbb fő művének tekintett, A fejedelem című munkáját Lorenzo di Piero de' Medicinek, az 1494-ben elűzött II. Piero fiának, a Firenzét visszahódító Giovanni de' Medici unokaöccsének ajánlotta. Irodalmi előképei a középkori királytűkrök lehettek, s talán Platón Az államférfi című munkája, noha egészen más tartalommal töltötte ki a már jól ismert műfaj kereteit. Ő is az ideális uralkodó képét rajzolja meg, azonban számára ez az „ideális” nem valaminő erkölcsi posztulátum beteljesítését jelentette, hanem a célvezéreltséget és a sikerességet.

1513-ban írt kis könyvének – melyben először fordul elő modern értelemben az állam (stato) absztrakt kifejezése – akként volt kettős célja, amint Dante De monarchiájának. Szolgálni kívánta vele hazáját, ám egyúttal saját sorsának jobbra fordulását is remélte tőle. Ám egy másik fontos vonatkozásban is emlékeztet a hírhedt mű a nagy előd munkájára: teoretikus alapokat fektet le egy már félig-meddig kialakult gyakorlathoz. Dante akkor (tehát az 1310-es években) fogalmazta meg a világi egyeduralom világi dolgokban való elsődlegességének elvét, amikor IV. Szép Fülöp a politika világában ezt már gyakorlattá tette (t. i. a rendi gyűlés 1302-es összehívásával VIII. Bonifác pápa hatalmának ellensúlyaként). Machiavelli sem mond mást munkájában, csak azt, amit tizennégy esztendei hivatalnoki, diplomáciai tevékenysége során megtapasztalt. Mégsem lebecsülhetők azonban ezek a munkák, hiszen az ösztönös megnyilvánulások tudatosodásának éppúgy jelentősége van, mint ahogyan a kimondott szónak is hatalmas ereje.

Mégis megdöbbentő Machiavellinek az a meggyőződése, hogy a hatalom

---

<sup>13</sup> Paczolay 1998. 21.

<sup>14</sup> Giovanni de' Medici 1513-tól X. Leó néven pápa lesz, akinek nagy mennyiségben és kis címletekben is nyomtatott búcsúcédulái a reformáció egyik okává válnak.

megszerzésének, megtartásának, és általában a hatalom természetének terén bármi újat tud mondani egy olyan család tagjának, mely az elmúlt másfélszáz esztendőben az egyik, ha nem a legmeghatározóbb tényezője volt Itália történetének. Olyan család tagjának, mely pápákat kreált, és Machiavelli korában a pápai szélig is eljutott.

Ezen a ponton elérkeztünk Machiavelli személyiségének egyik legnagyobb ellentmondásához. A gyakorlatiasság és az idealizmus ellentétéhez. Machiavellinek ugyanis személyes sorsa igazolja legjobban, hogy ő maga a távolról sem volt machiavellista. Intellektuálisan megvolt benne a nyitottság és az erő annak elfogadásához, hogy elismerje, az ember gyarló, és a politika művelése során ezt nem csupán számításba venni célszerű, de érdemes erre építeni is. Teoretikus cinizmusához azonban nagymértékű gyakorlati idealizmus társult. Végző elemzéseiben nem ritkán arra jut, hogy a fejedelemnek a legbiztosabb támasza, ha elégedett népre alapozhatja hatalmát.

Másik fontos művében (Beszélgetések Titus Livius első tíz könyvéről; *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*) a törvények fontosságát, azok nevelő erejét hangsúlyozza, a köztársasági eszmény mellett foglal állást, melynek alapja a szabadságszeretet, az erényesség és a hazafiság. Mindennek csak az árnyéka villan meg a Fejedelemben. A két mű ellentétét gyakorta azzal magyarázzák, hogy különböző célokból íródtak, hogy bennük a Machiavelli számára oly fontos eszmények eltérő hangsúllyal jelennek meg. A Beszélgetésekben tehát a köztársasági ideál, a Fejedelemben pedig a stabilitás. Mindez valószínűleg igaz, azonban mindennek a mélyén ott lapult a szerző személyiségének kettős természete is, melyet a „teoretikus cinizmus” és a „gyakorlati idealizmus” (ha tetszik naivitás) ellentétével próbáltunk plasztikussá tenni. A fejedelem tehát Machiavelli teoretikus képében a köznapi erkölcsök felett áll, ám másfelől a szerző nem vonja le a gyakorlati konzekvenciát abból, hogy a Mediciek népbarát politikája addig tart, amíg az családjuk hatalmát szolgálja.

Machiavelli hinni akart abban, hogy Itália érdekei a Medici érdekekkel összeköthetők, függetlenül attól, hogy a történelmi tapasztalat erre sok alapot számára nem adott. A Mediciek törekvéseivel való összhang megteremtésének kedvéért köztársasági szimpátiája mellett is talált érveket a monarchia mellett, mely szemben az arisztokrácia és a demokrácia viszonylagos ingatlanságával, bizonyos stabilitást képes kölcsönözni az államnak. Álmaiból mindössze annyi valósult meg, hogy halála után öt évvel, 1532-ben, a népbarát família egyik tagja, Cosimo de' Medici Firenze hercege, majd 1569-ben Toscana nagyhercege, abszolút uralkodója lesz. Személyes aspirációiból pedig annyi, hogy az 1520-as években megbízást kap Firenze kormányzati reformjának elkészítésére, Firenze történetének megírására, és néhány diplomáciai küldetésre.

Machiavelli gyakorló politikusként tapasztalta meg Itália – szétagoltságából fakadó – kiszolgáltatottságát. Történelmi analógiákkal és saját gyakorlati tapasztalataival gazdagon illusztrált munkájában az egységes Spanyolországot és Franciaországot állítja példaként kortársai elé, míg az itáliaiak helyzetét e szempontból németekéhez hasonlónak látja. Mint a hadügyekért is egykor felelős tisztviselő, tisztában van az erős, jól szervezett hadsereg jelentőségével, s az idegen zsoldosereg igénybevételének veszélyeivel. Tudja azt is, hogy a jó törvények az állam léte szempontjából fontosak, ám ezekről nem kíván bővebben értekezni, mivel úgy véli, a jó hadsereg szükségképpen vezet el a jó törvények megszületéséhez. Machiavelli mintha csak ismerte volna Szun-Ce (Kr. e. 544-496) művét *A hadviselés törvényeit*<sup>15</sup>, melyben a kínai szerző a törvényt így határozza meg: „a katonai szabályok és a rend, a helyes úton való vezetés, valamint a szükségletekről (jung) való gondoskodás.”<sup>16</sup> Annak ellenére azonban, hogy *A fejedelemben* nem sok nyomát találjuk a jog elméleti szintű

<sup>15</sup> Figyelemre méltó, hogy Machiavelli 1519-1520 táján írta meg Szun-Ce könyvéhez hasonló tárgyú és című, terjedelmes művét az *Arte della Guerra-t* (*A háború művészetét*).

<sup>16</sup> Szun-Ce: *A hadviselés törvényei*. In Tőkei Ferenc (szerk): *Kínai filozófia II*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1986. 361-391. 361.

tárgyalásának, e mű mégis fontos hozzájárulással szolgált a jogról való újabb gondolkodáshoz.

Amint arra Helmut Coing is utal<sup>17</sup>, Machiavelli elválasztotta az állam problematikáját a jogétól, és elsődlegesen az uralkodó hatalomgyakorlásának technikai kérdéseire összpontosított, ám ezzel indirekt módon voltaképpen állást foglalt a jog természetéről is. Machiavelli joggal kapcsolatos kevés számú utalásának egyike valamelyest megvilágítja jogfelfogását. „Nem csodálkozhatunk azon, hogy az említett olasz fejedelmek nem tudták véghezvinni azt, amit remélhetőleg Felsőmagas Családja meg fog valósítani, és hogy a sok forrongás és háborúskodás közepette úgy látszott, hogy a katonai kiválóság eltűnt az olaszokból. Ennek az az oka, hogy a régi törvények már nem feleltek meg, és senki sem akadt, aki újakat hozott volna, pedig az új fejedelemnek semmi sem szerez olyan dicsőséget, mint az új törvények és rendeletek alkotása. Az új törvények, ha biztos alapon állnak és lelki nagyságról tesznek tanúságot, tiszteltté és csodálttá teszik a fejedelmet.”<sup>18</sup>

Machiavelli azonban nem fejt ki bővebben, hogy mit tekint a törvények „biztos alapjának”. Nem lehet azonban sok kétségünk afelől – különösen *A fejedelem* egyéb helyeinek ismeretében – hogy igényt tart a törvények bizonyos morális hivatkozásaira. Ám távolról sem azért, mert ezeket a törvények *érvényességi* feltételének tekintené, sokkal inkább, mert hatékonysági szempontból jelentősek ezek a hivatkozások. Annak ellenére, hogy Machiavelli a jogról közvetlenül keveset és csak érintőlegesen ír, az egyik legjelentősebb hozzájárulást adta a jog pozitivista fordulatához. Azzal ugyanis, hogy a *politika* morállal szembeni *autonómiáját* hangsúlyozta, megteremtette a politikával igencsak összefüggő *jog* erkölccsel szembeni *autonómiájának* hivatkozási alapját is.

Az erő fontosságának hangsúlyozása szorosan függ össze igencsak Machiavelli pesszimista emberképével, és annak felismerésével, hogy az erősnek mindig számos barátja akad. Machiavelli antropológiai képéből is közvetlenül következik egy jól meghatározott társadalomkép, sőt a hatékony kormányzati módszerekről való sajátos állásfoglalás. Nála az ember alapvetően individuális, saját hasznát, dicsőségét, gazdagságát kereső, igencsak ingatag, hálátlan, színlelő lény, akit elsősorban érdekei vezérelnek, illetve és a félelem irányít. Ezt a veszedelmes képet valamelyest enyhíti, bár rokonszenvesebbé nem teszi, egy további jellemvonás: a hiszékenység, a látszatok iránti fogékonyság. Mindez azonban hasznára válik a fejedelemnek, feltéve, ha az embert nem látja másnak, mint amilyen.

És ezen a ponton érdemes tisztázni, hogy Machiavellinél nem arról van szó, hogy a sikeres fejedelemnek valaminő „gazfickónak” kell lennie, hanem inkább arról, hogy – aforisztikusan szólva – a fejedelmet gazfickók veszik körül. Igencsak távol áll Machiavellitől, hogy arra biztassa a fejedelmet, hogy hitszegő legyen, ám az már kevésbé, hogy a fejedelmet a hitszegésről lebeszélje, ha az állam érdeke azt kívánja. Sőt, kívánatosnak tartja, hogy a fejedelem legyen jámbor és vallások, ám mindjárt hozzá fűzi azt is, hogy de legalább tűnjön annak. A jámborság ugyanis bizalmat kelt, és jó példát is mutat a népnek, mely, ha vallásos, jobban kormányozható.

Machiavelli számtalanszor buzdítja a fejedelmet a köznapi értelemben vett erkölcsös gondolkodásra és cselekedetre, azonban soha nem mulasztja el mindehhez hozzáfűzni, hogy magatartásán változtatni szükséges, ha céljai eléréséhez más mód nem kínálkozik. A mű egyik emblematikus okfejtése, mely egyúttal igen szemléletesen világítja meg Machiavelli árnyalt és a mértékletességet hangsúlyozó álláspontját, a szeretet és a félelem dilemmájával foglalkozik. Mi a jobb – teszi fel a kérdést Machiavelli –, ha az alattvalók szeretik a fejedelmet, vagy inkább az, ha félnek tőle? Machiavelli hangsúlyozza az alattvalók szeretetének fontosságát, ám ha választani kell a két nehezen összeegyeztethető dolog között, akkor – szerinte – a félelem részesítendő előnyben. Az emberek ugyanis hálátlanok és

<sup>17</sup> Coing, Helmut: *A jogfilozófia alapjai*. Osiris. Budapest. 1996. 34.

<sup>18</sup> Machiavelli i. m. 108.



ingatagok, így a szeretet múlandó, míg a félelmet a büntetés képzete ébren tartja. Ám Machiavelli egy újabb csavarral arra is figyelmeztet, hogy óvakodni kell attól, hogy a félelem gyűlöletté váljon. Ez ugyanis – lázadást szítva – ellentmondana az állam szempontjából oly fontos stabilitásnak. Machiavelli óvatossága – mint oly sok ponton – itt is felidézi Szun-Ce attitűdjét: „végső szorultságban levőket ne nyomorgassunk tovább”.<sup>19</sup>

Már az eddigiekből is kitűnik, hogy Machiavelli a stabilitás biztosítása érdekében nagy jelentőséget tulajdonított a látszatnak. Mindez különös hangsúllyal kerül előtérbe a jutalmazás és a büntetés vonatkozásában, melyeknek a kormányzásban fontos szerepük van. Mint a nyugati kultúrkör első ismert „PR-tanácsadója” arra inti a fejedelmet, gondosan ügyeljen arra, hogy személyesen jutalmazzon, míg a büntetést hagyja hivatalnokaira. E jó tanács a Machiavelli nézeteivel egyébként vitában álló, idealisztikusabb felfogású Jean Bodin 1576-os fő művében<sup>20</sup> ugyancsak előbukkan, ám a francia szerző a forrásról hallgat. Részben szintén PR, részben pedig hatékonysági szempontok kerülnek előtérbe akkor, amikor a büntetés és a megtorlás hirtelenségét, gyors lefolyását javasolja. Machiavelli nézetei a kegyetlenségről is igen eredetiek. Azt sem jónak, sem rossznak nem tartja, mindössze a jól és a rosszul alkalmazott kegyetlenséget különbözteti meg. Míg az utóbbi egyre inkább szükségessé teszi a kegyetlenség és a szigor fokozását, addig az előbbi szükséges okból származik, jól megokolható, gyors.

Machiavelli tanácsai kiterjednek a mai kifejezéssel HR-nek mondott területre is. Fontosnak tekinti, hogy a fejedelem bölcs tanácsadókkal vegye körül magát, akik őszintén beszélhetnek előtte. A fejedelem tekintélyét emelik is a kiváló tanácsadók és miniszterek, akiknek hűségét jutalmakkal és megbízatásokkal oly módon kell megvenni, hogy tartsanak a változásoktól. Persze itt is igaznak kell tekinteni Machiavelli egy másik tanácsát, hogy a bőkezűség nem csaphat át pazarlásba, ami egyfelől rossz színben tünteti fel az uralkodót, másfelől arra csábíthatja, hogy végül ne a magáéból, hanem a máséból adjon.

A műben nagy szerepet kap a virtu (rátermettség, képesség) és Fortuna (a szerencse) ellentét párja. A későközépkori gondolkodás egy jellemző vonásáról Burckhardt a következőket írta. „Az abban való hitet, hogy a világot az Isten kormányozza, mint említettük, megrendítette egyesekben az igazságtalanságnak és szerencsétlenségnek sokasága; mások, például Dante úgy vélekedtek, hogy legalább a földi élet a véletlennek és a siralomnak prédája, s ha mindamellet mégis erős hit élt bennük, azért volt, mert ragaszkodtak ahhoz, hogy az ember a magasabb rendű másvilági életre rendeltetett el. Amint ez a halhatatlanságban bízó hit is megingott, a fatalizmus került felül.”<sup>21</sup>

Egyáltalán nem véletlen tehát, hogy Machiavelli A fejedelem utolsó előtti fejezetében épp azt boncolgatta, hogy milyen szerepe van az emberi életben a szerencsének, és hogyan kényszeríthetjük szolgálatunkba.<sup>22</sup> Machiavelli épp a Burckhardt által vázolt azon nézetekkel szemben fejt ki álláspontját, amelyek a világ dolgaiban az isteni rendelést, illetve a fátumot, vagy Fortunát vélik működni. Mint írja: „Nagyon jól tudom sokaknak az a véleménye, hogy a világot Isten és a szerencse kormányozza és az emberek minden okosságukkal sem változtathatnak rajta a legkevesebbet sem, ezért legjobb, ha belenyugszanak sorsukba. Ezt a nézetet egyre többen vallják, mert napról-napra olyan dolgok történnek, amelyeket emberi elménkkel nem tudunk megmagyarázni.”<sup>23</sup> Machiavelli immár a világias *aktivitás* szellemét képviseli a kor uralkodó vélekedésével szemben. A helyesen, „virtu”-val cselekvő ember felismeri a cselekvés idejét és módját, a megfelelő eszközt választja ki céljának eléréséhez. A

---

<sup>19</sup> Szun-Ce i. m. 375.

<sup>20</sup> Les six livres de la République (Hat könyv a köztársaságról); részleges magyar fordítása: Jean Bodin: Az államról. Gondolat, Budapest, 1987. V. könyv 2. fejezet.

<sup>21</sup> Jakob Burckhardt: Az olasz renaissance műveltsége. Dante Könyvkiadó. Budapest, 1945. 271.

<sup>22</sup> Machiavelli, Niccolo: A fejedelem. Phönix Kiadás. Budapest. 1944. 103-106.

<sup>23</sup> Uo. 103.

fejedelemnek nem utolsó sorban „hurkot ismerő rókának” és „farkast rémítő oroszlának” kell lennie.

A fejedelem jelentősége okán egyáltalán nem meglepő, hogy Machiavelli e művének utóélete határozta meg a szerző későbbi megítélését. Elmarasztalását éppúgy, mint XIX. századi újrafelfedezését, a politikaelmélet első jelentős képviselőjeként való azonosítását. A Machiavelli halálát követő első háromszáz esztendő vélekedéseit legjobban talán annak az uralkodásra épp csak készülő Nagy Frigyesnek (1712-1786) a könyve (Antimachiavelli)<sup>24</sup> tükrözi, aki későbbi, gyakorlati politikájában oly bámulatosan követte az olasz gondolkodó tanácsait. Hogy Machiavelli szigorú megítélésében igazságtalan volt-e az utókor a XIX. századig, vagy éppen helyesen minősítette-e Machiavellit az erkölcstelenség filozófusának és teoretikusának, – az intellektuális teljesítmény értékelésétől függetlenül – még ma is viták tárgya lehet. Bizonyos azonban, hogy – noha helyesen ismerte fel a nemzetállami fejlődés kikerülhetetlenségét és kora számos új, épp bontakozó jelenségének (például a szekuláris állam) fontosságát – a hadsereg és az erő jelentőségének hangsúlyozása mellett nem volt kellően tisztában a politikaivá transzformálható gazdasági hatalom igazi természetével. A Machiavellit érő vádak azonban annyiban igazságtalanok, hogy nem nála jelenik meg először az ember, mint aki Isten helyébe lép. Machiavelli csupán gyakorlatias irányultságú politikaelméleti parafrázisát adta annak a szemléletnek, amely már a XV. században bontakozott. Annak a humanizmusnak, amelyet igen jól fejez ki a Mediciek udvarában vendégeskedő Pico della Mirandola. Ő a „legfőbb építőmester”-nek nevezett Isten szájába az ember megistenülésének lehetőségére vonatkozóan e szavakat adja: „amilyennek csak akarod, döntésed és rangod értelmében magad alakítsd ki, s mint a fazekas, abba a formába gyúrd át, amelyik inkább tetszik. Lelked végzéséből lesüllyedhetsz az alacsony, állati világba, és újjá születhetsz a felsőbb, az Isten világába.”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Nagy Frigyes: Antimachiavelli, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1991.

<sup>25</sup> Giovanni Pico della Mirandola: Az emberi méltóságról. In Reneszánsz etikai antológia. Gondolat, Budapest, 1984. 212-244. 214.

## A szerződési szabadság temporális érvényesülése a szűkebb értelemben vett házassági vagyoni szerződés fogalmi elemeinél

### I. A házassági vagyoni szerződés típusai és rendszertani helye

A szakirodalom megkülönbözteti a szűkebb és tágabb értelemben vett házassági vagyoni szerződést,<sup>2</sup> amely tárgyi és – álláspontom szerint – egyúttal időbeli aspektusú csoportosítást is jelent. A *tágabb* értelemben vett házassági vagyoni szerződés egyszeri szolgáltatáshoz (adásvétel, ajándékozás, csere, kölcsön) is kapcsolódhat. Ezzel szemben a *szűkebb* értelemben vett házassági vagyoni megállapodásnál a jogügylet tárgya – paradox módon – szélesebb terjedelmű. A szerződő feleknek lehetősége van házassági vagyoni viszonyaikat teljes körűen szabályozni, amiképpen a BH1997. 23. számú eseti döntés rögzíti, a jövőben megszerzendő vagyonuk jogi sorsát rendezni.

A házassági vagyoni paktum fenti szempontú osztályozása jelzi, hogy ennél a szerződési szabadság elve már magából a jogintézmény jellegéből adódóan korlátozottan érvényesül, amelyet a jogi szabályozás is megerősít.

A korábbiakhoz [a családjogi törvény végrehajtásáról, valamint a családjogi törvény módosításáról szóló 1986. évi IV. törvénnyel kapcsolatos átmeneti rendelkezésekről szóló 4/1987. (VI. 14.) IM rendelet 3. § (2) bekezdése] képest törvényi szinten jelenik meg a tágabb értelemben vett házassági vagyoni szerződés. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) részét képező Családjogi Könyv (továbbiakban: Csjk.) 4:41. § (1) bekezdése a házastársak közötti ügyletek közül kiemeli többek között az életközösség fennállása alatt egymással kötött adásvételi, csere-, ajándékozási és kölcsönszerződéseket, amelyeknek változatlanul érvényességi feltétele a közokiratba vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokiratba foglalás.

Az érvényességi kellék alóli kivétel esetköre mind tárgyi, mind kvantitatív vetületben leszűkült. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (továbbiakban: Csjt.) 27. § (3) bekezdése – a házastársi közös vagyon megosztása tárgyában az életközösség megszakadása után létrejött megállapodás mellett – nem követelte meg a formakényszert bizonyos dologfajtnál és egy szerződéstípus időbeli mozzanatánál sem: a teljességbe ment ingóajándékozásnál. A Ptk. 4:41. § (1) bekezdésének utolsó mondata az átadott, *szokásos mértékű* ingóajándékok esetében mentesíti a feleket az alaki kritérium alól. Annak megítélésében, hogy a házastársi életközösség alatt keletkezett, ingót érintő ingyenes tulajdon-átruházási kötelek közül melyik igényli az érvényességi kikötés megvalósulását, a szokásos mérték tekintetében a BH1994. 135. számú jogesetben foglaltak szolgálhatnak viszonyítási alapként: *„nemcsak az ajándék értékének, hanem az ajándékozás tárgyának, az ajándékozó vagyoni helyzetének, az ajándékozással elérni kívánt célnak és – hozzátartozók közötti ajándékozásnál – a családban uralkodó felfogásnak is szerepe van. Szokásos mértéket meg nem haladó ajándékról általában akkor lehet szó, ha az ajándékozás nem gazdagítja a megajándékozottat olyan mértékben, hogy az ajándék visszakövetelése anyagi és erkölcsi szempontból indokolt lenne.”* Nem tartom kizártnak, hogy az új Ptk. alapján történő kezdeti ítélezésnek a majdani jogvitáknál a hivatkozott szempontok figyelembevétele ellenére is

<sup>1</sup> Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, Szakmatámogatási Főosztály, Hatósági Feladatellátást Támogató Osztály, rehabilitációs hatósági módszertani referens

<sup>2</sup> Csúri Éva Katalin: A házassági vagyoni jog gyakorlati kérdései. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006. 229. o.

kihívással kell szembesülnie a házassági vagyoni viszonyok komplexitása miatt, főleg, ha házastársi közös és külön vagyoni tartozó vagyonelemek keveredéséről van szó. A BH2013. 190. számú esetre figyelemmel ugyanakkor nem tekinthető ajándékozásnak, ha a házassági vagyoni szerződésben az egyik házastárs az életközösség megszűnése esetére a másik részére lakásvételi kötelezettséget vállal, ugyanakkor abban állapodnak meg, hogy különvagyona marad jelentős ingatlan- és társasági vagyoni részesedés.

A tágabb értelemben vett házassági vagyoni szerződéseknel a Ptk. 4:41. § (1) bekezdése mellett megemlítendő még egy korlát. A Csjt. 31. § (5) bekezdésével ellentétben a Ptk. kifejezetten nem tartalmaz felhívó rendelkezést a polgári anyagi jog egyéb szabályainak alkalmazását illetően a házassági vagyoni szerződésnél, ám a tágabb értelemben vett házassági vagyoni megállapodás fogalmából eredően megállapítható, miszerint az adott szerződésre vonatkozó általános szabályok az irányadók.<sup>3</sup> Ez az elvi tétel a házassági életközösség alatt kötött csereszerződéssel összefüggésben nemrégiben beépült a Kúria esetjogába [BH2018. 223.].

A Csjt.-ben és a Ptk.-ban közös vonás, hogy kifejezetten rendelkeznek a szűkebb értelemben vett házassági vagyoni szerződésről, különbség mindenekelőtt a regulációs tárgykör volumenében, illetve a szabályozási modellben lelhető. A 2013. évi V. törvény hatályba lépésével koncepcióváltás következett be. A Ptk. 4:34. § (1)-(2) bekezdése alapján jelenleg a szűkebb értelemben vett házassági vagyoni szerződés primátusa jut érvényre,<sup>4</sup> melynek egyes definícióelemein keresztül az alábbiakban mutatom be a szerződési szabadság időbeli érvényesülését.

## *II. A szűkebb értelemben vett házassági vagyoni szerződés*

### *II.1. A partnerválasztás szabadságának érvényesülése*

A Csjt. és a Csjk. egyaránt a házasságkötés és a házastársak számára teszi lehetővé a szerződés megkötését, tehát alanyi szemszögből a családi állapot temporális jelentősége is szerephez jut; az alanyválasztás szabadsága szűk metszetben jelentkezik.

#### *II.1.1. Házasságkötés*

A házasságkötésnek nincsen normatív meghatározása,<sup>5</sup> azonban a szavak általánosan elfogadott jelentése alapján az egymással való házasságkötés iránti szándékkal rendelkező és különböző nemű személyeket kell e körbe érteni; az Alaptörvény L) cikkének (1) bekezdése a házasságot, mint védett jogi tárgyat a férfi és nő között önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséggént azonosítja. A bírói gyakorlat is akaratelem oldaláról közelíti meg a házasságkötés kategóriáját, amely a jegyesség kontextusában merült fel a korábbi Legfelsőbb Bíróság (továbbiakban: LB) Pfv. 20.103/2008/6. számú döntésénél. A határozat – napjainkban is időtálló – indoklása értelmében a jegyességhez jogszabályi fogalom nem fűződik, ám a családjog a „közfelfogás szerinti tartalmának megfelelő, és csupán erkölcsi jellegű

<sup>3</sup> Kósa Zsuzsa – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézet által szervezett családjogi szakjogász képzés keretében Budapesten, 2015. május 6-án tartott – A családjogi könyv házassági vagyoni rendszere című előadása

<sup>4</sup>Tóth Zoltán: Új elemek, új távlatok: a házassági vagyoni szerződés új szabályai. 12. o. In Közjegyzők Közlönye, 2014/2. szám, [https://www.mokk.hu/regioldal/pdf/linkgyujto/KK/Kozjegyzok-kozlonye\\_2014-2.pdf](https://www.mokk.hu/regioldal/pdf/linkgyujto/KK/Kozjegyzok-kozlonye_2014-2.pdf) (2018. november 25.)

<sup>5</sup> Csúri Éva Katalin: Házassági vagyoni jog. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. 150. o.

*kötelezettségekkel párosuló <<házasságkötésre irányuló kölcsönös ígéretet, elkötelezettséget>> azonban lényegében a <<házasságkötési szándékát bejelentő személlyel>>, illetőleg a <<házasuló>> fogalmával azonosítja*”. A legfelsőbb szintű igazságszolgáltatási fórum álláspontjával ellentétes nézőpontra is találhatunk példát. A Pf. 638.870/2011/3. számú másodfokú ítélet tényállása szerint az alapügyben döntő bíróság jegyességnek az „együttjárást”, a viszonzott udvarlást tekintette. Ezt a megközelítést a Fővárosi Törvényszék nem osztotta, és kimondta, hogy elengedhetetlen az eljegyzés formális, külső formában megnyilvánuló aktusa; az ennek megtörténtétől kezdődő kapcsolatként aposztrofálható a jegyesség.

### *II.1.2. Házastársak*

A szerződő felek másik lehetséges körénél, a házastársaknál értelemszerűen irányadó az Alaptörvény fentebb hivatkozott cikkelye, azzal, hogy a tizennyolcadik életévét be nem töltött vagy a vagyoni jognyilatkozatok tekintetében cselekvőképességében részlegesen korlátozott házastárs esetében a gyámhatóság jóváhagyása szükségeltetik ahhoz, hogy a megállapodás joghatások kiváltására alkalmas legyen [Csjk. 4:64.§ (2) bekezdése]. Ezzel összefüggésben meg kell említeni az alanyválasztási szabadságot befolyásoló további időbeni tényezőket is.

Csúri Éva Katalin a korábbi Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: korábbi Ptk.) 12/A. § (2) bekezdéséből, 14. § (6) bekezdés 2. pontjából, 3. pontjának a) alpontjából, 14/B. § (1) bekezdéséből és 16. § (1) bekezdés c), e) pontjából a következőket vezette le. A korábbi reguláció a cselekvőképesség általános jellegű vagy a házassági vagyoni jognyilatkozatok vonatkozásában való korlátozásánál a korlátozottan cselekvőképes nagykorú szerződésének érvényességi feltételeként előírta a gondnok beleegyezését vagy utólagos jóváhagyását. A korlátozottan cselekvőképes személy és gondnoka jognyilatkozatának érvényes létrejöttéhez megkövetelte a gyámhatóság jóváhagyását is, amennyiben a megállapodás tárgya például az ingatlan tulajdonjogának átruházása vagy megterhelése (kivéve az ingatlan ingyenes, haszonélvezet egyidejű alapításával történő megszerzése) vagy a gondnokolt vagyonának nagyságától függően a gondnokoltat kirendelő döntésben meghatározott összeget, de minimum 50.000.-Ft-ot meghaladó értékű egyéb vagyontárgy, vagyoni értékű jog.<sup>6</sup> Az új Ptk. vonatkozó részei több ponton különböznek. A 2:23. § (1) bekezdés c) pontja – a korábbi Ptk. 16. § (1) bekezdés c) pontjához viszonyítva – a nem tehermentes ingatlanszerzéssel bővíti a gyámhatósági jóváhagyást igénylő eseteket, de a 2:23. § (4) bekezdése alapján az ingatlan ellenérték nélküli, haszonélvezet alapításával egyidejűleg való megszerzése változatlanul kivételnek számít. A korábbi Ptk. 16. § (1) bekezdés e) pontjával ellentétben a 2013. évi V. törvény 2:23. § (1) bekezdés e) pontja már nem tartalmazza az 50.000.-Ft-os összeghatárt.

A szerződés-kötési képességnél fontos elvárás az érvényes házassági kötelék, amely sem a régebbi,<sup>7</sup> sem a jelenlegi szabályozás alapján nem áll fenn a tizenhatodik életévét be nem töltött kiskorúnál és annál a nagykorúnál, aki cselekvőképességet teljesen korlátozó (korábbi szóhasználatlal kizáró) gondnokság alatt áll. Mind a korábbi Ptk. 12. §-a, mind az új Ptk. 2:10. § (1) bekezdés második mondata alapján az érvényes házasságkötés a nagykorúság megszerzését eredményezi, mellyel kapcsolatban a hatályos Ptk. 2:10. § (3) bekezdése rámutat, hogy nem függ a házasság megszűnésétől. Csúri Éva Katalin a korábbi szabályozás jellemzésénél továbbá rávilágít arra, hogy a házasságkötéssel nagykorúvá vált, illetőleg a

<sup>6</sup> Csúri 2006: 232. o.

<sup>7</sup> uo.

házasság fennállása alatt cselekvőképtelenné vált személy a törvényes képviselője útján, a gyámhatóság hozzájárulásával köthet érvényesen vagyoni jogi megállapodást.<sup>8</sup>

## II.2. Időbeli hatály

A Csjt. 27. § (2) bekezdésében és a Ptk. 4:63. § (1) bekezdésében közös metszéspont, hogy a felek a házassági életközösség idejére a szűkebb értelemben vett házassági vagyoni megállapodással a vagyoni viszonyaikat szabályozhatják, e körülmény tehát a szerződési szabadság temporális korlátozásának is felfogható. Álláspontom szerint azonban levezethető egy másfajta következtetés is a Ptk. 4:63. § (1) bekezdésének szövegezéséből: „[...] maguk határozhatják meg azt a vagyoni rendszert, amelyet a házastársi vagyoni közösség helyett a szerződésben meghatározott időponttól életközösségük időtartama alatt a vagyoni viszonyaikra alkalmazni kell.” A megfogalmazás módjából, illetve a diszpozitivitás elsődlegességéből adódóan a szerződők a házasságkötés előtti (élettársi) életközösségre is kiterjeszthetik a törvényestől különböző és választott vagyoni rendszert a Ptk. 4:63. § (2) bekezdésére figyelemmel nemcsak a teljes vagyoni állományra, hanem egyes vagyonelemekre/vagyonrészekre nézve is. Ez azonban szerintem visszaélésre is okot adhat, különösen, ha az egyik fél egyoldalúan jelentős, áthidalhatatlan mértékű anyagi előnyöket élvez a másikhoz képest. E körben a Kúria BH2015. 254. számon közzétett részítéletében a jó erkölcsbe ütközés miatti érvénytelenséget részlegesen állapította meg: „[...] semmis a házassági vagyoni szerződés azon pontja [...], mely az életközösség 17 évvel korábbi létrejöttére visszamenőleg is, s nem csak a jövőre nézve zárja ki a vagyoni közösséget és ezzel összefüggésben kizárólag az egyik fél valamennyi, az ingatlan-nyilvántartásban közös néven feltüntetett ingatlant, illetve a cégnyilvántartás szerint közös tulajdonú üzletrészt különvagyonként nevesíti. Ez a családvédelmi érdekeket is súlyosan sérti, tekintettel arra, hogy a szerződés megkötéséig a házastársak közösen gazdálkodtak, s a felek megállapodása szerint a gyermekeket a kirívóan hátrányos helyzetbe került fél nevelte. [...] A részleges érvénytelenség általános jogkövetkezménye, hogy az ilyen kikötésre nem lehet jogot alapítani, annak nincs kötelemkeletkeztető hatálya, azzal a célzott joghatás nem érhető el, ezért az adott esetben a felek vagyonszerzésére a szerződés megkötéséig a törvényes vagyoni közösségi rendszer az irányadó.” Ugyanakkor egységes a fellelt szakirodalom, így többek között Kusztoz Anett és Tóth Zoltán állásfoglalása arra az esetre vonatkozóan, amennyiben az élettársi és házassági életközösség egybeolvadása esetén a törvényes vagyoni rendszer szerződéses kikötésére kerül sor. Ilyenkor a bírói gyakorlatot összesűrítő Ptk. 4:35. § (1) bekezdése értelmében az élettársi életközösség intervallumát úgy kell tekinteni, mintha már akkor is egyenlő arányú, osztatlan szerzés érvényesült volna.<sup>9</sup>

A közelmúltban megjelent egyik újságcikkben a házasság érzelmi, lelki és testi közösségként került meghatározásra,<sup>10</sup> holott a házassági életközösség definíciója, ezáltal a szűkebb értelemben vett vagyoni jogi szerződések időbeli hatályának érvényesülése jóval árnyaltabb képet mutat. A Kúria jogelődje a BH1988. 358. számú döntésében a házastársi

<sup>8</sup> uo.

<sup>9</sup> dr. Kusztoz Anett: A házassági vagyoni jogi szerződés szabályozása az új Ptk.-ban. 6. o. <http://www.novissima.hu/letoltes/hazassagivagyonjog.pdf> (2016. március 22.), Tóth: i.m. 13. o.

<sup>10</sup> B. Csák Amarilla: Ez az enyém, az a tiéd; Miért érdemes vagyonmegosztási szerződést kötni? 33. o. In Nők Lapja, 2016. március 9., 2016/10. szám. A házasság és a család köznap értelemben vett és civilisztikai fogalmi között sokszor a jogelmélet foglal el közvetítő pozíciót. Vö. Szmodis Jenő: Egy valódi természetjog felé. In Jogtudományi Közlemény, 2012/2. szám, 62-67. o.; Szmodis Jenő: A család- és házasságfogalom evolúciós és kulturális meghatározottságai, továbbá jogi szabályozásának főbb irányai. In JURA, 2018/1. szám, 161-172. o. [https://jura.ajk.pte.hu/JURA\\_2018\\_1.pdf](https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2018_1.pdf) (2018. november 25.)

életközösség szinonimájaként az „*együvé tartozást*” használta, amelynek az alábbi fogalmi jegyeit különböztette meg. A *közös háztartás* a felek tényleges együttlakását, életvitelszerű közös életét (együttes étkezést, pihenést, háztartásvezetést stb.) feltételezi, e definíciós elem megvalósulásától a gátló tárgyi körülményeknél (pl. katonai szolgálat, tartós betegség gyógykezelése, vidéki vagy külföldi munkavállalás stb.) el lehet tekinteni. A *közös gazdálkodás* a házastársak által együttesen kitűzött célok érdekében való közös munkálkodást, vagyis azt jelenti, hogy a saját és a gyermekeik életviteléhez szükséges anyagi javak megszerzéséhez megkívánt gazdasági feltételeket közösen biztosítják. A szubjektív ismérv a *benső házaselet (nemi kapcsolat)*, a *bensőséges érzelmi viszony*, amellyel kapcsolatban a hivatkozott ítéletben leszögezte az LB, hogy az esetenkénti nemi kapcsolat vagy utazás keretében eltöltött néhány napos együttlét önmagában nem értékelhető az életközösség fennállását bizonyító tényként.

Az LB a házassági életközösség ismertetőjegyeit időbeli szemszögből is cizellálta: „*az ítélezési gyakorlat szerint érzelmi, erkölcsi és vagyoni összetevőket foglal magában, és tartalmi eleme rendszerint a közös háztartás, közös gazdálkodás, bensőséges személyi kapcsolat (érzelmi, lelki közösség, nemi élet stb.). Ezeknek az elemeknek nem kell együttesen fennállniuk, azok közül egyik-másik hiányozhat, illetőleg az általánostól eltérhet. Az adott esetben a felek házasságkötésével az életközösség elemei is megvalósultak (érzelmi, szexuális kapcsolat, közös célok érdekében való együttműködés). Ezért önmagában abból, hogy a felperes áttelepüléséig a házastársak külön laktak, az életközösség hiánya nem következik.*” [BH2003. 323.]

Emellett a legfelsőbb szintű igazságszolgáltatási fórum a BH2005. 252. számon közzétett ítéletében – visszautalva a bírói gyakorlatra – lehetséges és fontos vizsgálati szempontként nevesítette a tudati és akarati mozzanatokat: a házastársi összetartozás, a már jelzett együvé tartozás érzését, szolidaritást és a házastársi kapcsolat fenntartására vagy annak megszakítására, felszámolására irányuló szándékot.

Az előbbi két jogesetből idézett megállapításokat a Kúria a Pfv. 21.735/2012/4. számú határozatában megítélésem szerint összekötötte annak leszögezésével, hogy az életközösség fenntartása iránti kölcsönös szándék és házastársi összetartozás tudata az életközösség valamennyi hiányzó tartalmi elemét pótolja, abban az esetben is, ha az érintettek kényszerűségből külön lakásban vagy háztartásban kénytelenek élni, illetve a kapcsolatukban az életközösség egyes egyéb mozzanatai nem valósulhatnak meg. Például nem zárja ki a gazdasági életközösséget, ha a felek között az elszámolás szorosabb vagy lazább akként, hogy mindenki gazdálkodik saját megszerzett jövedelméből, valamint az anyagi-pénzügyi természetű kérdésekben csupán az egyikük lát el kezdeményezői/irányítói szerepkört vagy szerez jövedelmet, amit megoszt házastársával, aki ezt elfogadja, vagy legalábbis eltűri a család együvé tartozásának fenntartása érdekében [Hajdú-Bihar Megyei Bíróság P. 21.016/2007/49., P. 21.255/2007/133. számú határozata].

Hasonlóképpen önmagában a nemi kapcsolat megszakadása sem vezet az életközösség megszűnéséhez. A házastársi összetartozás és kapcsolat hiánya, vagy annak fenntartásával ellentétes, határozott szándék egyoldalú/kölcsönös kifejezésre juttatása (nemi kapcsolat megtagadása, közös programok abbahagyása, közös lakás elhagyása, közös háztartás költségeihez való hozzájárulás megszüntetése) viszont az életközösség-megszakadás megállapítását eredményezi akkor is, amennyiben a felek kényszerűségből továbbra is együtt laknak, illetve bizonyos gazdasági, családi vagy egyéb jellegű kooperáció (lakásfenntartási kiadások közös viselése, gyermekek közös gondozása) figyelhető meg. Az életközösségnél tehát fontos követelmény a tartalmi komponensek együttes és adott élethelyzethez igazodó, egyedi elemzése is. [BH2011. 105., P. 24.755/2012/6. Pfv. 21.735/2012/4.]

A fentebb rögzítettekben az is következik, hogy nem szűnik meg a házassági életközösség mindaddig, amíg az alanyai között a pénzügyi és érzelmi kapcsolat egyikük

házasságon kívüli viszonya ellenére fennmarad [BH2009. 181., EBH2018. M.8.], valamint az, miszerint vagyonmegosztás hiányában az életközösség ideiglenes megszakadása nem befolyásolja a szerződésben kikötött vagyoni rendszer kontinuitását [Ptk. 4:35. § (2) bekezdése]. Az *életközösség megszűnése és megszakadása* között következésképpen az intervallum mértékében van különbség, utóbbi ugyanis mindkét házastárs szándéka alapján nem állandó jellegű, amelyet a Debreceni Ítéletábrla a Pf. 20.802/2009/3. számon hozzáférhető ítéletében is megerősített. Az átmeneti életközösség-megszakadás szintén nem rendelkezik jogszabályi definícióval, azaz ezt is a konkrét tényállás fényében kell és lehet tartalommal megtölteni.

Az LB a P. 11. 20.185/1980. megjelölésű ügyben nem értékelte ad hoc életközösség-megszakadásnak a felek hosszabb idejű különélését, mielőtt rövidebb ideig ismét együtt éltek volna. Az LB azonos álláspontra helyezkedett a BH2008. 303. szám alatt megjelent döntésben is, amelyben hosszabb idejű szeparációként értékelte a kétéves különélést. Az életközösség nem végleges szándékú megszakítására utalhatnak az alábbi mozzanatok. A visszatérési szándékot jelezheti, ha valamelyik házastárs a személyes ingóit és bútorait a közös ingatlanban hagyja, ruhái egy részének birtokában költözik el [14-H-PJ-2010-149. Pf. 21.832/2010/8.]. Az átmenetiség fennállását alapozhatja meg az is, ha az egyik fél alkalmanként nem otthon alszik (mindazonáltal a folyamatos együttélést önmagában a néhány napos eltávozás nem szakítja meg a GYIT-H-PJ-2009-51. és Bf.2058/2010/8. számú döntések értelmében), ám oda újra visszatér, illetve a felek nem avatják be a rokonságot és ismeretségi körüket a viszonyuk megromlásába, a közösségi eseményeken „egymás mellett, a legnagyobb egyetértésben, egymást érintve ülnek.” [Pfv. 21.886/2011/8.]. Ehhez képest, ha csak egyikük törekszik a kapcsolatuk helyreállítására, és a másik azzal juttatja kifejezésre az ezzel ellentétes akaratát, hogy például titkolja a házastársa elől az elérhetőségét, a családi és baráti (esetlegesen nem rendszeres) összejöveteleken való közös megjelenés mindössze az életközösség látszatának formális jelzése a kívüljár felé [FIT-H-PJ-2011-605.]. Akkor sem áll fenn a házassági életközösség, „ha az egyik házastárs ugyan a közös lakásból egy másik településre költözve a különváltan élő házastársát havonta jelentős összeggel támogatja, családi, közéleti eseményeken változatlanul közösen vesznek részt, azonban az új lakóhelyén a partnerével 10 évig közös lakásban, közös háztartásban él, közös gazdasági célok érdekében együttműködnek, kapcsolatukat ebben a környezetben felvállalják.” [BH2016. 117.]

### *II.3. Tartalmi szabadság realizálódása*

#### *II.3.1. A tartalmi szabadságról és korlátairól általában*

Ahogy Tóth Zoltán is hivatkozta tanulmányában,<sup>11</sup> a házassági vagyoni szerződés alapvető sajátossága, hogy abban a felek a törvényhez viszonyítva különbözőképpen szabályozhatják vagyoni viszonyaikat.<sup>12</sup> A korábbi, kevésbé részletes szabályozás jellemzésénél Csúri Éva Katalin egy másik tartalmi sarokkövet is kijelöl. A szerződési szabadságból levezethető diszpozitivitás általános korlátja alapján az eltérő tartalmú, megállapodásos rendezésre jogszabályi keretek között kerülhet sor.<sup>13</sup> A Ptk. 4:63. § (2) bekezdése ezt kifejezetten említi a törvényes vagy választott vagyoni rendszer szabályaitól való eltérés lehetőségénél, azzal, hogy a polgári anyagi jogi kódex szab határt. A

---

<sup>11</sup> Tóth: i.m. 18. o.

<sup>12</sup> dr. Kőrös András: „Fontolva haladás” – Az új Ptk. Családjogi Könyve 4. Rész: A házassági vagyoni szerződés, 12. o. In Családi Jog, 2006/1. szám

<sup>13</sup> Csúri 2006: 236. o.



Csjt. 27. § (2) bekezdésében a korábbi családjogi törvény rendelkezései szerepelnek korlátként a közös és házastársi különvagyon szerződéses meghatározásánál.

A tartalmi, illetve szerződési szabadság időbeli szepténél is hatnak meglátásom szerint a polgári jogi alapelvek. Ezek – az egyetemi tanulmányaim nyomán – az én olvasatomban olyan általános elvi és normatív tételek, amelyek összességében szövik át a civiljogi viszonyokat, rendeltetésük a házagpótlás, a jogalkotás és jogalkalmazás elősegítése, fejlesztése, valamint a jogértelmezés. A házassági vagyoni jogi szerződések szempontjából a hatókörüket tekintve alapvetően két típusba tartoznak: a minden polgári jogi jogviszonyra érvényes és a családjogi alapelvek közé. Ezeket Tóth Zoltán – tudomásom szerint elsőként – részletesen mutatja be a házassági vagyoni jogi megállapodás új regulációja szemszögéből, ezért az ő gondolatai alapján is hangsúlyoznék néhány alapelvi tételt, melyek időbeli vonatban különös jelentőséggel bírhatnak.

Akárcsak a korábbi Ptk. 1. § (1) bekezdés utolsó mondata és 1. § (2) bekezdése, az új Ptk. 1:2. §-a is az *értelmezési alapelv* két összetevőjéről szól, lényegében egy „jogforrási hierarchiáról”. Részét képezi továbbra is a québeci klauzula, azaz a Ptk.-val összhangban szükséges értelmezni a polgári jogi jogviszonyokra vonatkozó más jogszabályokat, amelyeknél azonban a jogalkotók kivették a Ptk.-tól való eltérés lehetőségét.<sup>14</sup> A másik alkotóelemnél; az anyagi jogi kódex értelmezésénél azonban változott a viszonyítási pont: a magyar gazdasági és társadalmi rend helyébe Magyarország alkotmányos rendje lépett. Az *alkotmányos rendre* viszont szintén nem létezik normatív fogalom, ebből eredően ez szerintem ugyancsak kidolgozást igényel, illetve értelmezési feladatot állít a majdani ítélezés részére. E körben mérceként szolgálhat a legmagasabb szintű belső jogforrás 28. cikkében foglaltak: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ez a rendelkezés 2019. január 1-jétől kiegészül azzal, hogy a jogszabályi cél megállapítása során elsődlegesen a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indoklását kell alapul venni. A jogszabály-értelmezési alkotmányos elv és a polgári jogi értelmezési alapelv ugyanakkor a II.2. pontban; a Ptk. 4:63. § (1) bekezdésével összefüggésben kifejtetteknel megítélésem szerint hivatkozási alap lehet.

A Ptk. 1:3. § (1) bekezdése a *jóhiszeműség és tisztesség* kritériumánál a *kölcsönös együttműködési kötelezettségről* nem szól, utóbbi a szerződési alapelvek között található a lényeges szerződési elemekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség mellett, így a szűkebb értelemben vett házassági vagyoni jogi megállapodások megkötésénél, fennállása és megszüntetése során is kiemelt jelentőséggel rendelkezik [Ptk. 6:62. § (1) bekezdése]. A jóhiszeműség és tisztesség követelménye voltaképpen egy általános társadalmi értékrendet közvetít, a jóhiszeműség tekintetében egy elvárást, miszerint a jogalanyok nem leplezhetnek olyan (a szerződéskötés szempontjából) releváns körülményt, amelyről tudnak vagy az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsítása esetén is tudniuk kellene.<sup>15</sup> Tóth Zoltán a házassági életközösség érzelmi töltetéből eredően több konzekvenciát fogalmaz meg. Az alapelv a házassági vagyoni jogi viszonyoknál egyedi többlettartalommal, értelmezési kerettel bír az érzelmi-családi kapcsolat miatt, amely feltételezi a jóhiszeműséget és tisztességet, ám ennek ellentéte is előfordulhat, amennyiben a felek az életközösség megszűnése után a vagyonközösséget szerződéses úton felszámolják. Emellett kérdéses, hogy a rosszhiszeműség

<sup>14</sup> dr. Bán László: Az új Ptk. bevezető rendelkezései – interjú Kecskés László professzonnal. <http://ptk2013.hu/interjuk/az-uj-ptk-bevezeto-rendelkezesei-interju-kecskes-laszlo-professzonnal/1591> (2018. november 25.)

<sup>15</sup> Menyhárd Attila – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Polgári Jogi Szakvizsga előkészítőjén Budapesten, 2014. szeptember 17-én tartott – előadása

vagy egy szerződési feltétel tisztességtelensége hogyan értékelendő, illetőleg mi az értékelés alapja: a magatartás tanúsításakor vagy a szerződéskötéskor fennálló szándék, érdek?<sup>16</sup>

Tóth Zoltánhoz hasonlóan a családjogi alapelvek közül én is kiemelném a házastársak egyenjogúságát, a méltányosságot és a gyengébb fél védelmét, mint a szerződési szabadságot korlátozó jogi eszközöket.

A *házastársak egyenjogúsága* a mellérendeltség általános polgári jogi alapelvének leképeződése, a házastársak egyenlőségének kétirányúságát fejezi ki.<sup>17</sup> Mind a Csjt. 23. § (1) bekezdése, mind a Csjk. 4:25. §-a szabályozza a *házastársak közös együtdöntési jogát*, ám utóbbi a házaselet mellett a család ügyeire is terjeszti ezt a kölcsönös döntési jogkört, ahogyan a Csjk. 4:3. §-a a házastársi jogok és kötelezettségek egyenlőségénél. Másrészt törvényi szinten rögzítésre került, hogy a döntéshozatal során a feleknek a családi érdek mellett kifejezetten figyelembe kell venniük az egymás és a gyermekük érdekeit is [Csjt. 23. § (2) bekezdése, Csjk. 4:25. §-a]. Ehhez kapcsolódóan megemlítenő a Ptk. 4:1 § (2) bekezdése, amely a Csjt. 1. § (3) bekezdése szerinti társadalmi és egyéni érdek összhangja helyett a *családi és az unikális érdek harmóniáját* teszi meg családjogi alapelvnek. Egyetérték Tóth Zoltánnal abban, hogy a házastársak egyenlőségének a házasság megszűnésekor való vagyonmegosztás, a vagyonközösség jogalkalmazói felszámolásakor is jelentkeznie kell, valójában tehát az alapelv házasságon túlmutató következményéről beszélhetünk.<sup>18</sup>

A korábbi családjogi szabályozáshoz [Csjt. 31. § (5) bekezdése] képest, amely a bíróságra nézve rögzítette a méltányosság követelményét a házastársi vagyoni viszonyok rendezésénél, a polgári anyagi jogi kódexbe a 4:4. §-sal bekerült a *méltányosság és a gyengébb fél védelmének* általános családjogi *elve*. Fellelhető számos bírói döntés, amely az elv jövőbeni érvényesüléséhez kínál nézőpontom szerint követendő jogi értelmezést. Az LB egyebek közt a BH2011. 337. számú határozatában részletezte, hogy a házassági vagyoni szerződés tartalmától méltányossági alapon eltérni kivételesen lehetséges. A Debreceni Ítéltábla ugyanezt vallotta a BDT2010. 2269. számú döntésében – véleményem szerint tovább árnyalva: *„a házassági vagyoni ítélezésben a méltányosság [...] olyan korrekciós rendező elvként szerepel, amely kivételes esetekben ugyan, de alkalmas arra, hogy a házassági vagyoni jogban nem vagyoni szempontok érvényesülését elősegítse. Csakhogy más a megítélése a bírói gyakorlatban a méltányossági klauzula alkalmazásának, ha a felek éltek a vagyoni rendezés eltérő szabályozásának lehetőségével, és vagyoni szerződést kötöttek. A bírói gyakorlatban akkor kerülhet sor a méltányossági szabály alkalmazására, ha a szerződés valamilyen kérdést nem egyértelműen, vagy nem teljes körűen rendez, és a bíróságnak kell a szerződés értelmezésével, illetve a hiányosságok pótlásával a jogvita rendezésének módját megtalálnia. A méltányossági klauzula alkalmazása azonban ezekben a kivételes esetekben is a szerződés teljesítését kell szolgálja, vagyis annak határt szab a felek szerződési akarata és a szerződés célja.”*

### II.3.2. A tartalmi szabadság időbeni aspektusból

A Csjt.-hez képest a Ptk. Negyedik Könyvének VII. fejezete meglátásom szerint számos olyan speciális rendelkezés gyűjteménye, amelyek a tartalmi szabadság időbeli korlátozásának, illetve konkretizálódásának számítanak a szűkebb értelemben vett házassági vagyoni szerződések fogalmi elemeinél.

<sup>16</sup> Tóth: i.m. 6. o.

<sup>17</sup> Ptk. Negyedik könyv; Családjog/Első rész: Alapelvek. (Magyar Igazságügyi Akadémia joganyaga) [http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/ptk\\_e\\_learning/ptk6/lecke1\\_lap1.html](http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/ptk_e_learning/ptk6/lecke1_lap1.html), (2018. november 25.)

<sup>18</sup> Tóth: i.m. 9-10. o.

Az 1952. évi IV. törvény nem szabályozta azt az esetet, ha a felek házassági vagyoni egyezségükben vagyonukról halál esetére rendelkeznek. Mindazonáltal a bírói gyakorlatban találhatunk a Ptk. hatályba lépése előtről példát [Pf. 20.214/2012/25. számú határozat] arra, hogy helyt adtak hasonló szerződéses rendelkezésen alapuló tulajdoni igénynek. „[...] a magyar jog szabályai és fogalmai alapján megítélve, egy olyan sajátos – az öröklési szabályok szerint végintézkedésnek nem minősülő – halál esetére szóló rendelkezés, mellyel a szerződés alapján a közös vagyonból az elhunyt házastársat illető rész tulajdonjoga is a túlélő házastársat illeti. [...] a magyar jogtól sem idegen, a halállal bekövetkező vagyonszállás a magyar jogi szabályok szerint sem kizárólag örökléssel következhet be. Magánszemély ugyanis a Ptk. 533. § (1) bekezdése szerinti takarékbetétjéről és [a Ptk. 535. § (2) bekezdéséből következően] bankszámlaszűrés keretében elhelyezett pénzeszközöiről halála esetére az öröklést kizárva, a Ptk. öröklési szabályai szerinti végintézkedés nélkül [...] rendelkezhet.” A Ptk. 4:68. §-a a közös végrendelet szabályainak betartásával a házastársaknak lehetővé teszi a halál esetére szóló rendelkezést a házassági vagyoni szerződésben. A Ptk. 7:23. § (2) bekezdése alapján ugyanis az életközösségben élő házassági felek az életközösség ideje alatt ugyanabban az okiratban végrendelezhetnek, amennyiben az megfelel a jogszabályhelyben foglalt érvényességi feltételeknek.

A Ptk. 4:63. § (1)-(2) bekezdésénél még említésre érdemes, hogy az életközösség előtt, az életközösség, illetve a vagyonszűrés alatt a házassági vagyoni szerződés tárgya a terjedelme alapján több tényezőre koncentrálódhat: a már hivatkozott rendszerváltás és a választott rendszertől való eltérés lehetőségén kívül a rendszerek vegyítésére is.<sup>19</sup> A Ptk. a szerződéses szabadság – törvényi keretek közötti – elsődlegességéből levezethetően két alternatív vagyoni rendszerre kínál mintaszabályokat: az úgynevezett közszerzeményi és vagyonszűrés rendszerre.<sup>20</sup>

A Ptk. 4:69. § (1) bekezdése alapján a közszerzeményi rendszer kikötése azt eredményezi, hogy a házasságban vagy házastársak a házassági életközösség ideje alatt önálló vagyonszerzők, és a vagyonszűrés keretében a saját vagyonuk tekintetében önálló használati, kezelési, rendelkezési jogosítványt és önálló felelősségi alakzatot birtokolnak [Ptk. 4:73. § (1) bekezdése]. A szerkesztőbizottság a polgári jogi kodifikáció előkészítése során fogalom-szabályozási indokként több, a bírói gyakorlat által kialakított jogtételt jelölt meg. Mivel a közszerzeményi igényt a házastársi különadósság is megelőzte, és a különvagyoni közszerzeményből való reintegrációja (pótlása) széles körben elismert volt, a mai értelemben vett közszerzemény az életközösség megszűnésekor meglévő házastársi vagyonból a közös adósság tekintetében a házastársra eső rész és a különvagyoni levonását követően fennmaradó tiszta vagyoni érték [Ptk. 4:69. § (2) bekezdése]. A Ptk. 4:69. § (4) bekezdése határozza meg a különvagyoni figyelembe vételének tárgyi szempontjait. Ennek alapján a törvényes vagyoni rendszer különvagyoni vonatkozó szabályok az irányadók, azzal, hogy a különvagyoni számítódik a meglévő különvagyoni kívül a házastársak részéről az életközösség alatt a közszerzeményi vagy a másik fél különvagyoniára fordított különvagyoni értéke, egyébként a hiányzó (például eltékozolt, felélt) különvagyoni iránti igény érvényesítése csak kifejezett szerződéses kikötés esetén lehetséges.<sup>21</sup> A közszerzeményi vagyoni való részesedés

<sup>19</sup> dr. Kőrös András – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézet által szervezett családjogi szakjogász képzés keretében Budapesten, 2015. április 17-én, 2015. április 24-én és 2015. május 15-én tartott – Házassági vagyoni jog a Polgári Törvénykönyvben című előadása

<sup>20</sup> Fekete Zsanett: Harmadik személyek védelme a házassági vagyoni szerződésben. 11. o. <http://midra.unimiskolc.hu:80/?docId=22885> (2018. november 25.)

<sup>21</sup> dr. Vékás Lajos – dr. Boytha György – dr. Gadó Gábor – dr. Kisfaludi András – dr. Lábady Tamás – dr. Petrik Ferenc – Sáriné dr. Simkó Agnes – dr. Sárközy Tamás – dr. Weiss Emília – dr. Zlinszky János: Szerkesztőbizottsági javaslat; III. Könyv: Családjog; VI. Cím: Házassági vagyoni jog. 18-19. o. In Polgári Jogi Kodifikáció, 2006/1. szám, <http://ptk2012.hu/wp-content/uploads/2012/10/2006-01kodi.pdf> (2018. november 25.)

nagyságát (fele-fele arány) megállapító Ptk. 4:71. § (2) bekezdését Tóth Zoltán kógensnek tekinti,<sup>22</sup> azonban a Ptk. 4:63. § (1)-(2) bekezdése alapján nem tartom lehetetlennek, hogy a felek a közszerzeménytől eltérő vagyoni rendszer alá vethetnek a jogszabályi definíció tényállásának megfelelő vagyonelemeket vagy vagyoncsoportokat, ezáltal befolyásolva a jogi értelemben vett közszerzemény tényleges mértékét.

A Ptk. 4:72. §-a a házastársaknak lehetőséget ad arra, hogy a házassági vagyoni szerződésben a jövőre nézve teljesen vagy bizonyos vagyonszerzésekre, vagyontárgyakra, passzívákra kizárják a házastársi vagyoni közösséget. Ebben az esetben a közszerzeményi rendszerhez hasonlóan a felek elkülönült szerzése és vagyoni felelőssége valósul meg.

A szűkebb értelemben vett házassági vagyoni paktumok módosítására a Ptk. 4:66. § (1) bekezdése egy időbeli sorompót állít fel: a házassági életközösség intervallumát. Főleg a hosszabb házasságnál következhetnek be jelentős változások a felek anyagi, jövedelmi, kereseti viszonyaiban, amelyek a módosítást indokolhatják, de gyermekszületés is állhat a háttérben.<sup>23</sup> A bíróság azonban nem módosíthatja a házassági vagyoni szerződést a felek eredeti szándékába ütközően, és figyelembe kell venni az érdekeiket egyidejűen és kölcsönösen (BH 1975/5/222 – PJD VI 172.).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Tóth: i.m. 21. o.

<sup>23</sup> Csiky Ottó – Filó Erika: Családjog I.; 2. átdolgozott kiadás. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1999. 97. o.

<sup>24</sup> Csúri 2006: 242. o.

A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései

*Naturam expellas furca, tamen usque recurret*  
[Horatius (I. 10, 24)]

A különálló közigazgatási bíróság megalakulása olyan szürke ködbe burkolódik a „halandó (magyar) jogász” számára, amely által inkább csak speciális absztraktságával kelthetné fel bárki érdeklődését. A közigazgatási bíráskodás jogi (mint társadalmi) célját meghatározni mindeddig nem tudtuk konzisztensen. A vizsgálatom tárgyában tehát a mai napig még az eszmék világát bővítő közigazgatási bíráskodás áll, és azon belül az, hogy lényegileg milyen eredménytelen harcok folytak egészen az Alaptörvény hetedik módosításáig, ami végre megteremtheti a régóta áhított különálló közigazgatási bíróságot. A közigazgatási bíráskodásnak kellene garantálnia a törvényesség elvét, és ez által biztosítania nemcsak az egyének, hanem az államnak a jogát és érdekét is; mert a jogi szabályozás elvének védelme alatt nemcsak az egyéni, hanem az állami jog és érdek is áll.

1896 óta folyamatos kérdés számunkra, hogy a közigazgatási ügyek utólagos végső felülvizsgálatát nem az individuum közvetlen érintettsége körében az államhatalmat képviselő, úgynevezett magánszeméllyel szembenálló közigazgatási hatóságnak kívánjuk-e monopóliumként fenntartani, hanem egy *önálló bíróság* hatáskörébe próbáljuk utalni, így az „ítélkező” szerv lehet-e – a hatalmi ágak triászának megbontása nélkül egyszerűen – a *rendes bíróság*, vagy inkább független jogállású, a kontradiktórius eljárás garanciáival körülbástyázott, ugyanakkor a bírói fórumok közé nem betagozódó *külön bíróságot* kellene ezzel a joggal felruházni, mint önálló hatalmi ágat, mellyel biztosítjuk a jobbiztonságot.

A közigazgatási bíráskodás egy olyan gócpontja a jogrendszernek, amelyben a többi jogágnak kellene találkoznia a társadalmi fejlődéssel. Ezáltal, amennyiben az adott közhatalmi szerv szabályozza az eljárásjogi és anyagi jogi tevékenységet, az még nem jelenti azt, hogy manifesztálódik maga az eljárási garancia, azaz a közhatalmi szervekkel kapcsolatban felmerülő kikényszeríthetőség elve. Véleményem szerint ezért csak akkor fogunk tudni „közigazgatási jogállamról” beszélni, ha létrejön egy különálló szerv(ezet), amely biztosítja a közigazgatás törvényességi felügyeletét. Az említett szervnek így egy olyan funkciót kell (majd) ellátnia, ami a törvények és a közigazgatási aktusok végrehajtói között felmerülő ellentétes értelmezések között dönt. A probléma az, hogy csak akkor beszélhetünk „alkotmányos szervről”, ha az független minden hatalmi ágtól, így a szerv ideálisan nem lehet más, mint egy semleges *különálló* bírói fórum.

I. Bevezetés

„Der Rechtsstaat ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit”<sup>2</sup>

A feudális Magyarországon, 1848 előtt az „ügynevezett közigazgatási bíráskodást” (az adminisztratív és ítélkezői szerepköröket) a központi kormányzat egyes tisztviselői, de

<sup>1</sup> PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék.

<sup>2</sup> Rudolf Gneist: A jogállam maga a közigazgatási bíráskodás. In: Der Rechtsstaat, 1872.

kiváltképpen a vármegyei hatóságok látták el. Az 1848-as szabadságharc a jogalkotó számára gátat szabott a polgári demokratikus intézmények kiépítésének,<sup>3</sup> így csak az 1867-es kiegyezés után tudott a jogalkotó a közigazgatási és a bírói szervek viszonyával foglalkozni. A kiegyezést követő két év elteltével sikerült elfogadniuk az 1869. évi IV. törvényt,<sup>4</sup> amely kimondta, hogy „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”.<sup>5</sup> A kiegyezést követő időszakban egészen 1875-ig a közvéleményben domináló nézet volt, hogy a rendes bíróságok hatáskörébe kell utalni a közigazgatási ügyekben való ítélezést. Concha Győző művében<sup>6</sup> expressis verbis elítélte a francia modell szerinti közigazgatási kontenciózus ügyekben való ítélezést,<sup>7</sup> és „elvi” szempontból fölöslegesnek értékelte a német nyelvterületeken kialakuló különálló közigazgatási bíróságok felállítását.<sup>8</sup> (A Conchával ellentétes nézetet valló Lánczy Gyula független garanciákkal biztosított különálló közigazgatási bíróság felállítását sürgette már ekkor is.)<sup>9</sup> 1875. után azonban a közigazgatási szakbíróságoknak a megszervezése nyert teret, így jött létre az önálló Osztrák Közigazgatási Felsőbíróság (*Verwaltungsgerichtshof*). Magyarországon elsődlegesen csak a pénzügyi hatósági döntések elleni jogorvoslati igény jelent meg, majd ezt követően egy általános jogorvoslati lehetőség is elvárásként fogalmazódott meg a közvéleményben a közigazgatási döntések ellen. Az 1870-es évek közepére tehát kialakult az igény<sup>10</sup> arra, hogy a végrehajtó hatalmat<sup>11</sup> korlátok közé szorítsák<sup>12</sup> „egy” közigazgatási bíróság felállításával.<sup>13</sup> A politikai nyomásnak köszönhetően 1880. március 8-án határozat született a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság javaslatának elkészítésére. Az 1881-es tervezetet osztrák mintára alkották meg, amelyet a magyar közvélemény hevesen kritizált (Horváth Lajos, Sennyey Pál, Dárday Sándor<sup>14</sup>), ennek ellenére nem vette át a kasszációs jogkört, sem az általános hatáskörök megjelölését, azaz a negatív taxációt. A dualizmus első húsz évében inkább még azt a

---

<sup>3</sup> Ernst C. Hellbling: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende. Zweite, verbesserte underganzte Auflage.* Springer Verlag Wien/New York, 1974. 393. o.; Oskar Lehner: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte.* Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 1992. 214. o.; Rudolf Hoke: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte.* Böhlau Verlag Wien/Köln/Weimar, 1992. 4. o.

<sup>4</sup> A bírói hatalom gyakorlásáról.

<sup>5</sup> 1869. évi IV. törvény 1. §.

<sup>6</sup> Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában.* Budapest 1877. 123. o.

<sup>7</sup> Megjegyzés: a IV. fejezetben konkrétan „hiányosnak, tökéletlennek” nevezte.

<sup>8</sup> Martonyi János: *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949)* ActaJur. Et Pol. Szeged 1972, 4. o.

<sup>9</sup> Lánczy Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon.* in *Magyar Igazságügy XIX. köt.* Budapest, 1883., 27-49. o. (Az 1882. évi magyar jogászgyűlés IV. szakosztályának okt. 3-i ülésén előterjesztett szöveg.)

<sup>10</sup> Megjegyzés: Az ellenzék és az önkormányzatok egyre hangosabban követelték a bíróság felállítását.

<sup>11</sup> Megjegyzés: Megkérdőjelezhetetlen, hogy a parlamentáris demokráciai rendszer az állami tevékenységnek nyújt teret, így megcáfolhatatlan tény az is, hogy ahol a tevékenység elemei a mérsékelt korlátok közé nincsenek beszorítva, ott a szisztemicitás felbomlásának problémái következnek be előbb, mint utóbb. Mindezek alapján a közigazgatási bíráskodásnak kell képeznie a célszerűsége folytán az államelmélet mozgékony és szilárd elemeknek egyensúlyát, mert ezen elemek egyensúlya teremtheti meg az államfejlődés esszenciális feltételeit. A közigazgatási bíráskodásnak tehát nem csak jogi biztonságot, úgymond garanciát kell jelentenie, hanem a rendszer általános törvényei szerint működő állami rendszert is. Vö: Kuncz Ignác: *A közigazgatási bíráskodás, tizenharmadik évfolyam 21. szám 171. o.* In *Jogtudományi Közlöny 1878. május 24. 171-173. o.*

<sup>12</sup> Stipta István: *Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre.* 357. o. *Acta Iuridica et Politica, Tomus LIII., Fasciculus 1-25, 1998, Szeged, 353-362. o.*

<sup>13</sup> Concha Győző: *A magyar közigazgatási bíráskodás.* Magyar Igazságügy. XVI. köt. 6. szám. 1881. 359-392. o. Lánczy Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon.* Magyar Igazságügy XIX. köt. Bp. 1883. 31-32. o.

<sup>14</sup> Stipta István uo. 359. o.

bizakodást láthattuk, hogy a törvényhozók (és a hatóságok) a vármegyei rendszerben képzelik el az alkotmányos jogvédelmet. Ezzel párhuzamosan vették tudomásul, hogy a reformatórius jogkör nem pótolhatta a szűkre szabott hatáskör problémáját, amely csak a pénzügyi igazgatás felett gyakorolt kontrollt.

Az 1883. évi XLIII. törvénnyel<sup>15</sup> került beiktatásra a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság, majd az 1896. évi XXVI. törvénnyel (a továbbiakban: 1896-os törvény) nyert hosszabb ideig önálló fórumot, melyet a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságnak (a továbbiakban MKKB) hívtak a Fő utca. 1 szám alatt. Az 1896-os törvény a hatáskör meghatározásánál a pozitív zárt taxációt alkalmazta, de az ettől való eltérést a törvény megengedte: „...megengedte a bíróság hatáskörének további kiterjesztését is a 16. §<sup>16</sup> értelmében”.<sup>17</sup> A gyakorlat megkezdésétől (1897. január 1.) a szakemberek számára egyértelmű volt, hogy a Közigazgatási Bíróság hatáskörének taxatív megállapítása nem gyakorlatias, így fokozatosan egyre több jogszabály vindikálja majd a Közigazgatási Bíróság felülvizsgálatát, ezért egy általános definíció meghatározását követelte a jogászvilág, hogy közigazgatási jogsértés esetén elvi (érintettség)<sup>18</sup> alapon lehessen panasszal fordulni a Közigazgatási Bírósághoz,<sup>19</sup> illetve a 19. passzus<sup>20</sup> hatályon kívül helyezését is indokoltnak látták, mert ahogy id. Martonyi mondta: ...bántó merevséggel tiltotta azt, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre a jog és törvényhasonlatosság (*analogia iuris et legis*) elvének alkalmazhatóságával kiterjeszhető legyen.

Az 1896-os törvény által létrehozott MKKB egy szervezetrendszerileg különálló, általános hatáskörűnek mondható, érdemben döntő közigazgatási bíróságot hozott létre. A testület alapvetően pénzügyi terhek (adó, illeték, közterhek) viselésében és a közigazgatás belső kérdéseiben döntött. Rövid időn belül, egyfokú eljárásának és hatáskörének folyamatos bővülésének hála, kvázi alkotmányjog-védelmi fórumként is eljárta. Németh Károly már a törvényjavaslat vitájakor is hiányosnak találta a taxációt, ezért a hatásköri felsorolást bővíteni kívánta az állampolgársági és egyes iparigazgatási ügyekkel, továbbá kiegészíthetőnek látta, hogy a gyámsági és gondnoksági vitás ügyek elbírálása során is a közigazgatási bíróság döntsön.<sup>21</sup>

Mindezek alapján összefoglalva az MKKB-t: a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán helyezkedett el, egyetlen fokon járt el, mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozott, elsődlegesen reformatórius jogkörrel rendelkezett, és eljárása (főleg) írásbeli volt.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> A pénzügyi közigazgatási bíróságról.

<sup>16</sup> 1896. évi XXVI. törvénycikk. 16. §: A közigazgatási bíróság hatásköre a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján kiterjeszhető a miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdéseknek végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet érvénye fennáll.

<sup>17</sup> Patyi András: Közigazgatási Bírászkodásunk modelljei, tanulmányok a magyar közigazgatási bírászkodásról. Budapest 2002., 35. o.

<sup>18</sup> Boér Elek: Közigazgatási bírászkodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből. Bp. 1907. 125. o.; Gruber Lajos: A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban. Budapest, 1877., 357-397. o. Gesetz von 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. Enthalten in dem am 2. April 1876 ausgegebenen R. G. B., 36. o.

<sup>19</sup> Martonyi János: uo. 1972., 11. o.

<sup>20</sup> 1896. évi XXVI. törvénycikk 19. §. A jog- és törvényhasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.

<sup>21</sup> Némethy Károly: A közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálata. Budapest 1894, 10-12. o.

<sup>22</sup> Martonyi János: uo. 3-13. o.

## II. Kitekintés

A kifejezetten közigazgatási bíraskodással foglalkozó alkotmányos rendelkezéseket több típusba sorolhatjuk. Az elsőben az alapvető jogok között találhatjuk meg alapjogként feltüntetve a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadását, mely a jogorvoslati lehetőség nem objektív jogvédelmére utal. A második megoldás a bírósági szervezetrendszerrel szülő szabályok között helyezi el a közigazgatási bíraskodásra vonatkozó alkotmányos szabályokat; ilyenre az Olasz Köztársaság Alkotmányában találhatunk példát. Ilyen mintájú szabály "tehát csak rendszertani elhelyezkedését tekintve is a hatásköri szabály lényegével egyeztetve, a közigazgatási aktussal szembeni bírói jogvédelem jogának garanciális szabályát tartalmazhatja".<sup>23</sup> (Hasonló szabályozásokat követ a lengyel alkotmány is.) A harmadik modellt tekintve pedig a közigazgatási bíróság ellenőrzésére alkotott szabályozás lényegét a „közigazgatásra vonatkozó rendelkezések között helyezik el”.<sup>24</sup> Portugália Alkotmánya a 268. cikkében, „A polgárok jogai és biztosítékai” között és a bírói szervezetekről szóló 212. cikkben rendelkezik<sup>25</sup> a kérdésről, és a közigazgatási bíróságok közigazgatási vitáival kapcsolatos keresetek, illetve fellebbezések elbírálására vonatkozó hatáskörét rögzíti. Ezekből a modellekből következik az, hogy a magyarországi különálló közigazgatási bíróság megalkotásának van európai alapja.

## III. A jogvédelem szerepköre

A magyar, illetve az európai hagyományokra visszatekintve láthatjuk, hogy a közigazgatási bíraskodás lényegét tekintve két marginálisan ellentétes modellel épült a XIX. század hajnalán: az objektív, illetve a szubjektív jogvédelmi iskolákra.<sup>26</sup> A szubjektív jogvédelem képviselője Stig von Bahr, míg az objektív iskoláé Rudolf von Gneist volt. Az objektív jogrendet Gneist úgy identifika, hogy annak középpontjában az állam áll, szisztematikusan különválasztva a polgári érdektől, *in concreto*: másodlagos szerepet kap a modellben az egyéni jogok védelme, mert a közigazgatási bíraskodás elsődleges feladata a közigazgatás ellenőrzése. A rendes bírósági rendszerben Gneist nem találta megoldhatónak a közigazgatás kontrollját, sem annak alkalmazását, mert szerinte a közigazgatási jog „objektív jogrendet alkot, amelyet a felek kérelmétől függetlenül a közjog és a közjó javára kell alkalmazni, így a közigazgatás mindenfajta kontrollja egyidejűleg szolgálja a köz egészének, ahogyan az egyénnek is a védelmét”,<sup>27,28</sup> azaz a bírósági módszereket kell a közigazgatás területén alkalmazni. A szubjektív jogvédelem képviselője, Bahr nem az állam és az állampolgárok közötti merev elválasztásban gondolkodott, hanem – Gneist felfogásával ellentétesen – a bíraskodást és az igazgatást egyfajta szétválasztott rendszerben absztrahálta, ahol a közigazgatási kontroll a rendes bíróságok kezében összpontosulna.<sup>29</sup> A francia

<sup>23</sup> Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíraskodást Budapest Közgazdasági és Jogi Kvk. 1992. 28.

<sup>24</sup> Badó Attila – Trócsányi László (szerk): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 889. o. A kormányzás szerkezetéről szóló 1975. évi törvény 11. fejezet 1. cikk. A 2. cikk a bírósági döntés függetlensége érdekében rögzíti, hogy közhatalmi szerv és a Riksdag nem határozhatja meg, hogy egy bíróságnak miként kell döntenie egy adott kérdésben, vagy miként kell alkalmaznia (egy) törvényt valamely meghatározott esetben.

<sup>25</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf) (2018. november 11.)

<sup>26</sup> Trócsányi László: uo. 89.o.

<sup>27</sup> Rudolf von Gneist: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. Verlag von Julius Springer, Berlin, 1879, 270. o.

<sup>28</sup> Szegedi László: Szubjektív jogvédelmi tradíciók Uniói revíziók alatt a környezetvédelmi ágazatban 98. in Pro publico bono. Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata: Nemzetközi kitekintés 2014. első szám 97-116. o.

<sup>29</sup> Trócsányi: uo. 14. o.



jogterületeken egyértelműen az objektív jogvédelem hódított magának teret, ennek következtében a „latin” jellegű országok is „szolgai” módon átvették annak alkalmazását.<sup>30</sup>

A XX. század közepére világossá vált, hogy a szubjektív, azaz az egyéni jogvédelem abszolutizmusa nem nyerhet teret, így az objektív tárgyi jogvédelem felértékelődésének lehettünk szemtanúi. A tárgyi jogvédelem szerepkörében a közigazgatás törvényes működését Gneist helyesen az immanens közérdek érvényesülésében látta, mert a bírászkodás nemcsak visszaállítja a törvénytörtés előtti állapotot (*in integrum restitutio*), hanem biztosítja a jogbiztonság állandóságát is. Ezzel ellentétesen bizonyul, véleményem szerint, hogy a mai napig nem kaptunk egzakt választ arra, hogy a szubjektív vagy az objektív jogvédelem szerepköre az ideális. Az egyik vagy másik iskola verifikálásához elsődlegesen biztosnak kellene lennünk abban, hogy az alkalmazott modell konzisztensen működik, de álláspontom szerint ezt nem lehet és nem is szükséges igazolni, mert a jogvédelem lényegét nem lehet végérvényesen kettéválasztani, tekintve, hogy egy állandó fejlődés mutatható ki a modellben. Erre kiváló példa az alanyi jogok bővülése.<sup>31</sup>

Magyarországon a fentebb említett két jogvédelmi funkciónak a kikényszerítésére (jelenleg)<sup>32</sup> az Alkotmánybíróság kapott felhatalmazást. Az objektív jogvédelmet az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz lehetőségével kelti életre úgy, hogy a konkrét normakontroll esetén már egy összetettebb védelemről van szó, mert a szubjektív alapjogvédelem elemei is megtalálhatók az objektív alkotmányvédelemmel egyetemben.<sup>33,34</sup>

#### IV. A folyamat

Az „alapító atyák” a hányattatott időszakokban is látták a közigazgatási bírászkodás megvalósulásának égető jogi és jogállami kérdését. Mindezek ellenére a rendszerváltás nem hozott kiemelkedő változást az intézmény fejlődésével kapcsolatban (az 1991. évi XXVI. törvény elfogadásával pedig úgy döntött a politika, hogy a rendszerváltás után ne jöjjön létre külön Közigazgatási Bíróság). Az esetleges újító gondolatok, melyek előrébb próbálták vinni az intézmény fejlődését, nem kerültek megvalósításra. A politika a neki legkézenfekvőbb megoldást választotta, több jogszabály módosításával egy olyan „álarcot” kreált, mely számára a legelőnyösebb volt. Ezáltal térdre kényszerítve olyan emberek gondolatait, kiket oly nagyra becsülünk, mint például id. Martonyi János, Rácz Attila vagy Toldi Ferenc. A nem egységes jogalkotói és jogalkalmazói közegben nem jött létre egy olyan platform, melyen életre tudták volna kelteni a közigazgatási bíróság modelljét.

A jogorvoslat lehetőségének meghatározása egyszerre absztrakt és nehéz feladat. A nehézségét az okozza, hogy a jogtudományra, mint („balladai homály”) önnön formájára nem tudunk hivatkozni.

<sup>30</sup> Vö: uo., 90. o. J.M. Auby – R. Drago: *Traité de contentieux administratif*. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1962. Tom II. 429-431. o. Cyr Cambier *Droit Administratif*. Bruxelles, Larquier, 1968., 497. o.

<sup>31</sup> Vö.: Balázs István – Balogh Zsolt – Mihajlov Dobromir: *A közigazgatási bírászkodás*. Budapest. MTA, Államtudományi Kutatások Programirodájának kiadása, 1988, 46-66. o.

<sup>32</sup> Megjegyzés: Lehetséges, hogy valamely alkotmánybírósági funkció - idő elteltével - a Közigazgatási Bírósághoz fog kerülni, mert a közigazgatási döntések legfelsőbb normakontrollját nem az AB-nek, hanem saját berkein belül a Közigazgatási Bíróságnak kellene elbírálnia.

<sup>33</sup> Vö: Tóth J. Zoltán: *A közigazgatási bírászkodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai*. In: *Jogelméleti Szemle*, 2018/3. szám, 206. o.

<sup>34</sup> Ahogy Tóth J. Zoltán írja: „A felosztás természetesen ideáltipikus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.” (Uo.)

A múltunk megviseltségére hivatkozva negyven év kihagyása nagyon sok, főleg a mai fejlődő társadalmunkban. A jogalkotó a közigazgatási bíróságokat 1991-ben a 32/1990. AB határozatot követően szélesítette ki. Az 1991-ben kialakított rendszer alapvető jellegét tekintve a mai napig fennáll, miközben a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát az 1991. évi XXVI. törvény<sup>35</sup> csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg, mint közigazgatási bírói fórumot. 1991 óta számos szervezeti változást láthattunk. A közigazgatási perek különböző fórumokhoz lettek telepítve, állandóságról az elmúlt huszonnyolc évben nem beszélhetünk, mindeközben azonban a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül.

Elméleti szinten nem nagyon lehet tisztázni, hogy a közigazgatási bíráskodásnak mi a funkciója: az objektív jogvédelem nyújtása vagy a jogkeresés szubjektív jogvédelmének biztosítása, vagy esetleg mindkettő ötvözetét kell kialakítani. A sarokpontokon az elmélet és a joggyakorlat között húzódó vitát 1991-ben a döntéshozó elharapta, majd a későbbiekben már csak a nem rendszer szintű megoldásokról lehetett szó.<sup>36</sup>

## V. Új közigazgatási bíróság

A fentiekből tehát az a következtetés vonható le, hogy a strukturálisan elkülönített közigazgatási bírósági rendszer létrehozásával biztosítható lesz a magas színvonalú közigazgatási bíráskodás, amellyel fejleszteni tudjuk a saját közigazgatási kultúránkat Magyarországon. A közigazgatási bíráskodás *sui generis* formáját már a 2011-es igazságszolgáltatási reformban is felismerhetőnek látom, mert a jogalkotó szerkezeti alapozást végzett a járásbírói jogállású közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával. Magyarországnak történelme során önálló közigazgatási perrendtartása nem volt, tehát amikor elkészült az előzmények nélküli közigazgatási perrend, akkor egy teljesen új alapra helyezett közigazgatási perrend írásos rendszerének kiteljesedésének lehettünk tanúi. A 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartással (a továbbiakban KP) viszont már nemcsak szerkezeti szisztemicitást<sup>37</sup> vitt a modellbe, hanem egyértelművé tette mindenki számára, hogy az alkotmányozó a közigazgatási bíráskodás önálló vázát kívánta megteremteni. Véleményem szerint itt is kiemelendő feladat, amit már fentebb kifejtettem, hogy a közigazgatási jogvédelem megoldására (ha egyáltalán lehetséges) szükséges, hogy az egyéni és a közérdek között létrejöjjön az egyén alanyi és közérdeken alapuló jogvédelme.

### V.1. Általános problémák

A Közigazgatási Felsőbíróság létrejötte a XXI. század politikusai és jogásza számára olyan régi, már egyszer megvitatott kérdések tömkelegét veti fel, mint például a „laikus elemek” bírók közé emelése. A 2016-os T/12234. számú törvényjavaslatban nem volt újdonság, mert már az 1881-es Pénzügyi Közigazgatási Bíróság felállításakor, illetve az 1891-es, eredeti Szapáry-féle javaslat is választás helyett az állami kinevezést, illetve a közigazgatási tisztviselőkből való laikus elemek verbuválását szorgalmazta.<sup>38</sup> Hieronymi

<sup>35</sup> A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.

<sup>36</sup> Trócsányi László expozéja az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról című előadásából, 2016.

<sup>37</sup> Értsd rendszerszerűség. Lásd Varga Csaba: Elméleti jogtudomány: Körkép, dilemma, útkeresés. Pázmány Press, Budapest, 2017, 167. o.

<sup>38</sup> Magyar Nemzeti Levéltár. K-255. 1881-1-2106. sz. 1881. okt. 15-i irat. „Elnök és bírák kinevezése iránt megteendő pénzügyminiszteri javaslat csak oly egyéneket fog figyelembe venni, kikről meg van győződve, hogy azok kellően megbízhatók, és az állam igazságos érdekei iránt érzékkel bírnak”. Stipta István: A pénzügyi

Károly belügyminiszter (1903–1905) elképzelésében az elsőfokú bíróság a főispán elnöklete alatt az alispánból, illetve a tiszti főügyészből, valamint a törvényhatósági bizottság három rendes tagjából állt volna. Benedek Sándor 1912-ben közzétett értekezésében<sup>39</sup> hasonlóan képzelte el az alsóbb bíróságok felállítását, mint a volt belügyminiszter, csak azzal a különbséggel, hogy két hivatalos bíró mellé plusz két közigazgatási tisztviselőt helyezett volna. Végezetül pedig a Rakovszky-féle tervezetet említeném meg, amely az alsóbb bíróságot fele részben hivatásos bírókból, fele részben pedig közigazgatási képesítésű, teljes bírói függetlenséggel felruházott tagokból állította volna össze.<sup>40</sup>

Az 1896-os MKKB-ben végül az ítélebírók felét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített személyek közül kellett kinevezni, a másik felét viszont a legalább ötéves szolgálati idővel rendelkező, a közigazgatási hivatalok viselésére képesített személyek közül.<sup>41</sup> Ha a modellértékű osztrák szabályozást vizsgáljuk, abban is találhatunk hasonló rendelkezéseket.<sup>42,43</sup> A jelenlegi helyzetben a régi rendszert nem tekinthetjük modell értékűnek, mert ennek alkalmazása súlyos jogbiztonsági kérdéseket vetne fel bennünk, ha a közigazgatási bírák kinevezéséhez nem kellene (feltétlen) jogi végzettség, hanem elegendő lenne közigazgatásban dolgozniuk vagy ilyen irányú gyakorlatot szerezniük. E lehetőség felvetése gyökerében változtatná meg a bírák szakértelméhez és a jogbiztonsághoz való viszonyulását a társadalomnak.<sup>44</sup> Véleményem szerint ha megszűnnének a formai követelmények<sup>45</sup> a bíróvá váláshoz, melyek a bírókat erkölcsileg és lélektanilag is tárgyilagosságra kényszerítik, akkor megszűnne a jog tárgyilagos tudásához való igény, és így a bírói kar iránti bizalom is.

A fentebb leírtak viszont olyan dilemmát vetnek fel, hogy ha nem a közigazgatásban jártas személyek végeznék a közigazgatás ellenőrzését, akkor a bírói függetlenség sérelme nélkül miképpen lenne biztosítható a bírák közigazgatási képzettsége? A gyakorlat azt mutatja, hogy a közigazgatási ügyek elbírálásához a hagyományos jogszabályismereten kívül a közigazgatás gyakorlati oldalának ismerete sem elhanyagolható.<sup>46</sup>

Az új közigazgatási bíróság felállításáról szóló törvénytervezet<sup>47</sup> (a továbbiakban Közigazgatási Bíróságról szóló törvénytervezet, röviden: KB), felismerve az árral szemben úszással felmerülő problémákat, már nem próbálkozik a laikus elemek bírói testületbe való integrálásával, így meghagyja a Bjt. vonatkozó előírásait a (közigazgatási) bíróvá váláshoz, de plusz feltételként előírja, hogy kiemelkedő közigazgatási jogi ismerettel és gyakorlattal kell rendelkeznie a jelöltnek a kinevezéshez. A közigazgatási szaktudás kiemelésének hátterében annak kell meglapulnia, hogy a hagyományos bírói életpályát kibővítse a jogalkotó, ezáltal

---

közigazgatási bíróság archontológiája. In: Acta Juridica et Politica, Szeged VII. évfolyam., 1. szám 99-135. o.

<sup>39</sup> Benedek Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései (Az adó) 1912. 106. o.

<sup>40</sup> Martonyi János uo. 5-8. o.

<sup>41</sup> 1896. XXVI. tc. 5. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>42</sup> A közigazgatási Bíróságról szóló 1875-ös törvény szerint a bírák több mint felének kellett bírói képesítéssel bírniuk. [Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. (RGI 1876/36) 10. § (4) bekezdés.] Ezt a rendelkezést 1920-ban a köztársasági alkotmány is átvette, majd 1929-ben az arányt egyharmadra csökkentették, amely szabályozás máig hatályban van. [Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 134. cikkely (3) bekezdése] Ez azonban minimális arányszám, ami azt jelenti, hogy kinevező államfő ennél magasabbat is alkalmazhat, akár az összes tag is lehet bírói képesítéssel rendelkező személy.

<sup>43</sup> Varga. Zs. András és Fröhlich Johanna Közérdekvédelem: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője. PPKE JAK-KIM Budapest 2011. Kiadja Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar 132.o Közigazgatási Bíráskodás múltja és jövője IV. Fejezet Kellenek-e bírák a gyakorlott közigazgatási tisztviselők körébe?

<sup>44</sup> „Közigazgatási bíráskodás válaszüton” című előadás alapján Trócsányi László igazságügyi miniszter előadása mentén leszűrt információk szerint. 2016.10.10., PPKE JAK.

<sup>45</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény (a továbbiakban: Bjt.), 4.§

<sup>46</sup> Patyi A.: Közigazgatási B. uo. 127.o.

<sup>47</sup> [http://www.kormany.hu/download/b/1e/71000/kb\\_20181024\\_honlapra.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/b/1e/71000/kb_20181024_honlapra.pdf#!DocumentBrowse) (2018. november 2.)

megfelelő gyakorlati tudással rendelkező szakemberek is ugyanazon eséllyel pályázhatnak meg egy közigazgatási bírói állást, mint a rendszerben már bent lévők (mint a titkár és a fogalmazó). Tehát, ha a KB gondolati ívét visszük tovább, akkor a közigazgatás keretén kívül álló bírónak nem szabad eljárnia közigazgatási ügyekben, mert akkor a közigazgatás magjában okozna törést, ezzel pedig végső soron a közigazgatási bírászkodást és a rendes törvénykezést<sup>48</sup> választaná ketté.<sup>49</sup>

A KB-ben megjelenik egy új köntösbe bújtatott intézmény, melyben a közigazgatási bíró beosztható lesz több közigazgatási és államigazgatási szervhez is.<sup>50</sup> A beosztást a közigazgatási bíró kérelmére az érintett szerv vezetője kezdeményezheti, melyhez kell a közigazgatási bíró elnökének egyetértése is. A KB indoklása alapján ezáltal szorosabb kapcsolat alakulhat ki a közigazgatási bíró és a közigazgatási szervek között.

Véleményem szerint a gyakorlati tudás elősegítése, azaz a „berendelés” intézménye, miszerint a miniszter a közigazgatási bírót alkotmányos vagy közigazgatási szervekhez úgymond „beossa”, aggasztó és visszaéléseknek adhat teret. A javaslat indoklása kifejti, hogy itt nincs semmiféle pönalizálási lehetőségről szó, amellyel a bírói függetlenséget veszélyeztetnék, mert ennek a tapasztalatnak a megszerzéséhez mind a három félnek bele kell egyeznie.<sup>51</sup> Ennek ellenére e szabály beiktatásával nem látszik kellően biztosítva a hatalmi ágak triászának egymással szemben történő befolyásolhatatlansága.

## *V.2. A szervezetrendszer problémái*

A jelenlegi szabályozás szerint az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke, illetve egyes esetekben mellette az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) jár el a személyzeti kérdésekkel kapcsolatosan. Ettől a szabályozástól eltérő lenne az „új” törvénytervezet,<sup>52</sup> mert a személyzeti jogköröknek a gyakorlását az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (a továbbiakban: OKBT) egyik „alszervére”, azaz az OKBT Személyi Tanácsára ruházná. Ennek nem lenne sem elvi, sem jogi problémája, ha a Személyi Tanács összetételére ugyanazok a törvényi előírások lennének meghatározva, mint az OKBT-re, így tagjai csak azok lehetnének, akiknek közigazgatási bírói jogviszonya is van. A KB indoklásában kiemeli, hogy „sajátos megoldást szeretne alkalmazni”, mert az OKBT Személyi Tanácsát nem teljesen bírói tanácsként képzei el. A tanács egyik felét nem hivatásos bírásokból, hanem „laikus jogászokból”<sup>53</sup> (azaz nem közigazgatási bírászkodást folytató jogvégzettek) állítaná

---

<sup>48</sup> A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról rendelkező 17. § szerint a bíró, aki nem tett nyilatkozatot (azaz nem kívánja beosztását az új közigazgatási bírósági szervezetbe), a nyilatkozattételi határidő lejártát követően már nem ítélezhet közigazgatási jogvitában, kivéve azokat az ügyeket, amelyben törvény 15 napos vagy annál rövidebb határidőt ír elő. Ezzel párhuzamosan azt is kimondja, hogy a közigazgatási bíróságokra átkerülő folyamatban lévő ügyeket – a törvényes bíróhoz való jog érvényesítése érdekében – ugyanazon bíróra kellene szignálni, aki azt elkezdte, feltéve, hogy a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási bíróságra osztották be. E két rendelkezés együtt biztosítja, hogy az említett alkotmányos jog érvényesüljön, és a lehető legkevesebb esetben kerüljön sor az ügyek kényszerű újraszignálására.

[http://www.kormany.hu/download/c/1e/71000/atmeneti\\_20181024\\_honlapra.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/c/1e/71000/atmeneti_20181024_honlapra.pdf#!DocumentBrowse)  
2018. november 19.

<sup>49</sup> Kuncz Ignác: A közigazgatási bírászkodás. II. In: Jogtudományi Közlöny, tizenharmadik évfolyam, 24. szám, 1878, 194-197. o.

<sup>50</sup> T/3354 törvényjavaslat. 81. §. Köztársasági Elnöki Hivatal, Alkotmánybíróság Hivatal, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, ügyészség, központi államigazgatási szerv, fővárosi és megyei kormányhivatal

<sup>51</sup> Uo., 81. § .

<sup>52</sup> T/3354 törvényjavaslat.

<sup>53</sup> Megjegyzés: jogi végzettséggel rendelkező, de nem a bírói rendszerben „szocializálódott” személyek.

fel, mint Benedek Sándor 1912-es törvényjavaslatában (lásd az V. fejezetben). E kinevezés emlékeztet az alkotmánybírák kinevezéséhez szükséges alapvető követelményekre,<sup>54</sup> azaz a tanács nem közigazgatási bíró tagja az lehet, aki kiemelkedő tudású elméleti jogász (és itt nem fejt ki, hogy kiket ért ez alatt a törvény, ellentétben a 2011. évi CLI. törvénnyel),<sup>55</sup> vagy legalább tíz év jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személy. A KB indokolása alapján ezzel akarja biztosítani az „*igazságszolgáltatás egyéb résztvevői reprezentánsainak, illetve az Országgyűlés szakbizottságának részvételét a döntéshozatalban, annak érdekében, hogy szélesebb igazságszolgáltatási és egyéb társadalmi szempontok is érvényesülhessenek a közigazgatási bírák és közigazgatási bírósági vezetők kiválasztási eljárásában*”.<sup>56</sup>

Véleményem szerint ennek az intézménynek a létrehozása hasznos, de a tagok személyi összetétele felvet aggályokat, mint például azt, hogy a KB a kiemelkedő elméleti jogászok körét nem szabályozza. A Személyi Tanács egy-egy laikus tagját az Országgyűlés igazságügyért felelős bizottsága, a legfőbb ügyész, az igazságügyi miniszter és – meglepő módon – az ügyvédi kamara elnöke kéri fel saját hatáskörben. Számomra nem egyértelmű, hogy miért esszenciális szükséglet egy országgyűlési szakbizottságnak beleszólnia a döntéshozatalba, és miért kap az ügyvédi kamara elnöke kinevezési jogkört egy bírósági szervezetrendszerbe.<sup>57</sup>

### *V.3. Az átmeneti rendelkezések problémái*

A KB átmeneti rendelkezése (továbbiakban: rendelkezés) a közigazgatási bírói pályázatok elbírálására egy ideiglenes bizottságot kíván felállítani, mely saját hatáskörben bírálná el a pályázatokat és terjesztené fel a(z igazságügyi) miniszter elé. A bizottság feladata lenne az ideiglenes vezetői megbízások pályázatának felterjesztése is. A rendelkezés szerint az ideiglenes bizottság az OKBT Személyi Tanácsának összetételéhez „hasonlóan” alakulna. Felvetődik a kérdés, hogy ez a „hasonlóság” a Személyi Tanács melyik részére irányulna. Meglátásom szerint kizárólagosan a fentebb már kifejtett „laikus” (nem közigazgatási bíráskodással foglalkozó) elemek beintegrálására céloz a jogalkotó, és nemcsak a tagság négy tagját kívánja nem bíróból felállítani, hanem az egész átmeneti tanácsot. Ennek kézenfekvő indoka az, hogy a közigazgatási bíróságok még nem állhattak fel, ennek következtében a bírói testületek sem. A KB átmeneti rendelkezéseinél azonban vigyázni kell a jogalkotónak, hogy kiket ruház fel ezekkel a kiemelkedően fontos jogkörökkel – még ha csupán ideiglenesen is –, mert okot adhat arra, hogy a későbbiekben a közigazgatási bírók jogállását, és ezáltal az általuk hozott ítéletek legitimitását megkérdőjelezzék.

---

<sup>54</sup> 2011. évi CLI. törvény 6. § (1) bekezdés.

<sup>55</sup> Egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora.

<sup>56</sup> [http://www.kormany.hu/download/b/1e/71000/kb\\_20181024\\_honlapra.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/b/1e/71000/kb_20181024_honlapra.pdf#!DocumentBrowse) (2018. november 18 11:46:06.) 28.§-hoz fűzött indoklás 50. o.

<sup>57</sup> Megjegyzés: Ezen jogszabályi rendelkezés – noha áttételesen, de – utal arra, hogy az ügyvédség képviselője útján résztvevője a magyar igazságszolgáltatás vezetésére alkotmányosan hivatott csúcsszervnek. Tény tehát, hogy az ügyvédségnek az igazságszolgáltatás vezető szervében törvényben biztosított részvételi joga van, emiatt is felvetődhet a kérdés: miért nem szabályozza törvényi rendelkezés az ügyvéd igazságszolgáltatásban betöltött szerepét. Vö.: Sulyok Tamás: Az ügyvédség alkotmányos helyzetének néhány időszerű kérdése (Magyar Jog, 2008/6. szám, 414-422. o.)

## *VI. Konklúzió*

A „modern” jogintézmények – jelen esetben a leendő különálló közigazgatási bíróság – egy részénél az a probléma, hogy azokat félő, hogy viszonylag kis „mesterségbeli” tudás alkalmazásával is létre lehet hozni. Mint ahogyan azonban a mesterségbeli tudás megnyilatkozása a művet még nem emeli fel a mestermunkák színvonalára, az ilyen tudás hiánya sem bizonyíték arra, hogy az intézmény belső tartalma értékes volna. Az igaz, hogy egy kép vászon némi festékkal, de egy vászon némi festékkal éppen úgy nem kép, mint ahogyan egy csomó hang még nem zene, egy csomó téglá még nem épület, egy halom fonál még nem gobelin akkor sem, ha valahogyan össze is van hordva. Ha tehát a közigazgatási ügyek végső felülvizsgálatát egy bírói fórum képében leljük meg, és ezt a jogvédelmet a közigazgatási rendszerben érvényesíteni is akarjuk (mint ahogyan az egy alkotmányos rendszerben okvetlenül szükséges), akkor nem marad más lehetőségünk, mint az államhatalmi rendszerrel szembenálló jogvédelmet egy különálló bírói szervezetnek alárendelni, mert ezen esetben a szóban forgó (egyéni és állami) jogvédelem annak elválaszthatatlan attribútumaként jelenik meg, mint különálló alkotmányos fórum. Ezen javaslatot tehát csak akkor lehet elfogadni, ha a politikai ráhatás – ami a közigazgatásban érzékelhető – nem lesz befolyással a jogászi logikára. Az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése szerint: A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. „A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.” Az Alaptörvény Hetedik Módosításával tehát egyértelmű utasítást kapott a jogalkotó arra, hogy meg kell alkotnia a különálló (és a törvényből következően több szinten álló) közigazgatási bíróságot.

**Mikor engedi el a büntetés-végrehajtás az elítélt kezét?  
- Górcső alatt a szabadulásra felkészítés, a társadalmi kötődés program, a feltételes  
szabadságra bocsátás és az utógondozás**

*I. A büntetés és a büntetés-végrehajtás célja<sup>2</sup>*

A büntetés-végrehajtás általános jellegű céljának megfogalmazásakor a jogalkotónak a büntetés céljából szükséges kiindulnia, azonban a büntetőeljárás és a büntetés kiszabása célszerűtlen lenne a jogalkalmazó által definiált joghátrány végrehajtása nélkül.

A büntetés célját a hatályos Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény a következőképpen rögzíti: 79. § *A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.*

A Btk. két szintű célmeghatározást tartalmaz a társadalom védelme, illetve a megelőzés vonatkozásában. A társadalom védelmének és a megelőzésnek a lényegi tartalma megegyeznek a büntetés társadalomvédelmi szerepének biztosításával, a generális és speciális megelőzés által.

A hatályos Btk az egyéni felelősséget, mint alapelvet rögzíti, a büntetőjogi felelősségre vonás alapja a bűnösség. *„Az egyén felel azért, amiért a bűncselekmény elkövetését választotta, személyesen felrója neki a büntető igazságszolgáltatás. A büntetőjogi felelősség viselése a bűnösségből, mint szubjektív körülményből (felróható pszichés viszony az elkövető és társadalomra veszélyes tette, illetve annak következményei között) fakad, aminek következménye az állam által gyakorolt felelősségre vonás büntetőjogi szankció alkalmazásával.”<sup>3</sup>*

Mindez azt jelenti, hogy nem csupán a büntetés kiszabásakor szükséges szem előtt tartani a speciális prevenciót, hanem a végrehajtás során is garantálni kell az egyéniesítés követelményeit.

A szabadságelvonás színteréül szolgáló büntetés-végrehajtási intézet szakirodalom szerinti hármas funkciója az ártalmatlanná tevő, az elrettentő, illetve a javító-nevelő célzat. A kriminológia álláspontja szerint a társadalom abból a célból teremtette meg a büntetés-végrehajtás intézményét, hogy a fogvatartottak személyiségváltozáson menjenek keresztül a büntetés-végrehajtás során alkalmazott program keretén belül<sup>4</sup>. Mind az 1979. évi Bv. tvr<sup>5</sup>., mind a hatályos Bv. kódex<sup>6</sup> célkitűzése ezt a javító-nevelő felfogást tükrözi.

<sup>1</sup> PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Büntügyi Tudományok Intézete.

<sup>2</sup> Belovics Ervin – Vókó György: A büntetés-végrehajtási törvény magyarázata, Hvg orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014, 58.o.

<sup>3</sup> Domokos Andrea – Cservák Csaba: A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírálat, Jogelméleti Szemle 2017/1. szám 36- 48.o.

<sup>4</sup> Fliegauf Gergely: Börtönártalmak. Megjelent: Fliegauf Gergely - Ránki Sára (szerk): Fogva tartott gondolatok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007. 11-132. o.

<sup>5</sup> (1) A szabadságvesztés végrehajtásának célja az, hogy e törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől.

<sup>6</sup> (1) A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését

## II. A büntetés-végrehajtási intézmény falain belül történő reintegrációs törekvések

Az elítéltek erkölcsi javítását már a reformkorban két szinten szándékozták véghezvinni. Az első szinten a törvények általi külső javítás zajlik, melynek keretében az elítélteket a jogkövető magatartásra vezetik vissza. Ezen szint eszközei az iskolázatlanság felszámolása, az indulatok megfékezése és a szabályok tisztelete.

A második szint a belső, erkölcsi javítás színtere, mely sokkal mélyebb változást irányoz elő a nevelés eszközei által. „Céljuk a lélekből kiirtani a gonoszt és helyébe erényeket ültetni. Az erkölcsi nevelés, javítás végső célja olyan embereket visszaküldeni a büntetés-végrehajtási intézetekből a társadalomba, akik magukévá teszik a normákat és önként válnak jogkövetővé büntetésük letöltése után.”<sup>7</sup>

A fogvatartottak pozitív irányú változás nélkül képtelenek visszailleszkedni a társadalomba. A változás helyszínéül a büntetés-végrehajtási intézet funkcionál, ahol a fogvatartottakban a reintegrációs és rehabilitációs programok eredményeképpen büntetésük időtartama alatt kialakul a társadalmi hasznosság tudat, végbemegy azon változás, melynek keretében már aktívan és önként részt kívánnak venni saját életük alakításában és felelősséget kezdenek vállalni saját sorsuk irányítása felett.<sup>8</sup>

Földvári József<sup>9</sup>, majd Ruzsonyi Péter<sup>10</sup> álláspontja szerint a nevelés nem szerepelhet a büntetés-végrehajtás céljaként, csakis a fogvatartottak gondolkodásmódjának, éleltszemléletének, érték- és motivációrendszerük megváltoztatásának kardinális, azonban nem kizárólagos eszközeként.

A fentiekben említett változás bekövetkezésének elengedhetetlen feltétele, hogy a fogvatartottak mentális és testi állapotát, valamint általános és szakmai tudásukat fenntartsák és fejlesszék. Fentiekén túl, mind a régi Bv. tvr<sup>11</sup>, mind a jelenleg hatályos új Bv. kódex<sup>12</sup> további célokat is lefektet az elítéltek társadalmi beilleszkedésének elősegítése céljából.

Vass Lucia álláspontja szerint büntetés-végrehajtás időtartama alatt lezajló nevelés voltaképpen a büntetést megelőző időszak előtt végbement nevelő benyomásokat viszi tovább, illetve javítja ki amellet, hogy felkészíti az elítéltet az életének szabadulását követő periódusára.<sup>13</sup>

Fenti célkitűzések csak és kizárólag tudatos stratégiák felhasználásával, szakemberek bevonása mellett kivitelezhetők azáltal, hogy a fogvatartottakban kialakítják az együttműködés és az önkéntesség iránti igényt.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Domokos Andrea: Kriminálpedagógia és kriminálpszichológiai irányok a kriminológiában Magyarországon a XIX-XX. század fordulóján, Miskolci Jogi Szemle 7. évfolyam (2012) 1. szám, 13. o.

<sup>8</sup> Kárpáti Tamás: A nevelői tevékenység tapasztalatai a Márianosztrai Fegyház és Börtönben. Börtönügyi Szemle. 2003. 22. évfolyam 3. szám 45–50. o.

<sup>9</sup> Földvári József: Kriminálpolitika, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 262 o.

<sup>10</sup> Ruzsonyi Péter: Kriminálpedagógiai útkeresés a fiatalok fogvatartottak szabadságvesztés büntetésének végrehajtásában. Börtönügyi Szemle 2008. 27. évfolyam 4. szám 14–32. o.

<sup>11</sup> 19.§ (2) A szabadságvesztés végrehajtása során elő kell segíteni az elítéltek személyiségéből, előéletéből, befogadást megelőző sajátos életkörülményeiből, életviteléből, így különösen rendszeres alkoholfogyasztásából vagy kábítószer-használatából, a közterületen életvitelszerű lakhatást folytató sajátos élethelyzetéből adódó hátrányok csökkentésére irányuló egészségügyi, gyógyító, rehabilitációs ellátását, személyiségfejlesztő programokon való részvételét.

<sup>12</sup> 1.§ (2) A büntetések és az intézkedések végrehajtásának rendjét úgy kell kialakítani, hogy az  
a) a büntetésben és az intézkedésben megnyilvánuló joghátrányon, illetve a megelőzést szolgáló rendelkezések érvényesítésén túl elősegítse az elítélt társadalmi beilleszkedését és a jogkövető magatartás kialakulását,  
b) a fiatalok tekintetében a gyermekek jogainak érvényesülését is szolgálja,  
c) a kényszergyógykezelés esetén a társadalom védelmén túl, a kényszergyógykezelést számára megfelelő kezelést és gondozást biztosítson.

<sup>13</sup> Vass Lucia: A fiatalkori bűnözés pedagógiai kérdései. Belügyi szemle 1998. 35. évfolyam 1. szám 113–123. o.

<sup>14</sup> Ruzsonyi (2008) i.m.: 14–32. o.



## II.1. Nevelés a büntetés-végrehajtásban

Már a korábbi kutatásom<sup>15</sup> során igyekeztem a hatályos jogszabályt összehasonlítani a korábbi szabályozással, melynek eredményeként megfigyeltem, hogy a régi Bv. tv-t felváltó új Bv. kódex a nevelés szabályzó rendelkezéseket az elítéltek reintegrációja című fejezet alá sorolta, ezzel is erősítve azon tény, mely szerint a reintegráció alap köve a nevelés. Általánosan elfogadott az a meglátás, mely szerint a nevelés olyan összetett tevékenység, amely személyiségfejlesztő, magatartás- és tevékenységformáló funkcióval bír, melynek lényege az értékteremtés, illetve értékközvetítés.

A reintegráció legfőbb eszköze a büntetés-végrehajtás során történő nevelési folyamat. Módos meglátása szerint a büntetés-végrehajtási nevelés feladata, hogy „*a rendelkezésre álló időn belül olyan célirányos személyiségfejlesztés vagy – korrekció, amely megalapozza a társadalmilag elvárt szükségletek kialakulását, valamint a nevelési hiányosságok pótlása révén segíti a normakövető magatartást, a társadalmi megfelelést*”<sup>16</sup>

A törvényi rendelkezések személyre szabott végrehajtása során a nevelés tevékenységében elengedhetetlen a kollektív csoportos és az egyéni foglalkozások megszervezése. A nevelés nem egy egyszeri cselekmény, hanem egy folytatólagos tevékenységsorozat, melynek keretén belül, az oktatáson, illetve képzésen túl sor kerül a fogvatartott jellemének megismerésére (befogadásukra), a szükséges foglalkoztatás és önképzés biztosítására, rehabilitációs és szabadidőprogramok megszervezésére, valamint a családi és társadalmi kapcsolatok ápolásának segítésére.<sup>17</sup>

### II.1.1. A foglalkoztatás szerepe a büntetés-végrehajtás alatt történő nevelésben

A nevelés kimagaslóan fontos területe a foglalkoztatás. Mind a korábbi, mind a hatályos jogszabály rögzíti, hogy a foglalkoztatás tevékenységébe nem kizárólag a munkáltatás tartozik, hanem munkáltatási-, oktatási-, szakképzési-, terápiás foglalkoztatási- és egyéb reintegrációs programok összessége.

Reintegráció szempontjából kiemelten fontos, hogy az irányított foglalkoztatás bármely formájának alkalmazása enyhíti a szabadságelvonással járó negatív hatásokat, így a testi és szellemi egészség fenntartásán túl a társadalomban is hasznosítható alap- és szaktudás megszerzését is garantálja<sup>18</sup>. Az új Bv. kódex novumaként bevezetett *munkaterápiás foglalkoztatás*<sup>19</sup> reintegrációs jelentősége, hogy a munkáltatásban részt venni képtelen fogvatartottakat szervezetten, a büntetés-végrehajtás keretei között foglalkoztatja, így ezen személyek reintegrációját közel azonos szintre emeli, mint a munkaképes elítélteké, a munkaterápiás foglalkoztatás keretében felkészíti őket későbbi társadalomba történő visszailleszkedésre.

---

<sup>15</sup> Fábryné Keszler Nikolett: Élet a rácsok után, avagy a reintegráció szerepe a büntetés-végrehajtásban In: Acta Juvenum Caroliensina IX. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. pp. 129-154, (ISSN 2062-9206)

<sup>16</sup> Módos Tamás: Büntetés-végrehajtási nevelés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1998. 9.

<sup>17</sup> Lajtár István: Büntetés-végrehajtási jog. Patrocinium Kiadó, Budapest 2011, 226. o.

<sup>18</sup> Kőszegi Szilvia: A fogvatartottak oktatása és képzése. Börtönügyi Szemle, 2010, 29. évfolyam 3.sz. 55-62. o.

<sup>19</sup> Bv. kódex 3.§.14.: munkaterápiás foglalkoztatás: a reintegrációs tevékenység azon formája, amikor elsősorban a kényszergyógykezelt, az ideiglenesen kényszergyógykezelt és a gyógyító-reintegráló csoportba helyezett, valamint a megváltozott munkaképességű vagy egyébként az egészségi állapota miatt a munkáltatásban részt venni nem képes elítélte foglalkoztatása szervezetten, rendszeresen, e törvényben meghatározott feltételekkel és térítési díj ellenében, büntetés-végrehajtási jogviszony keretében történik.

### II.1.2. Oktatás a büntetés-végrehajtásban

A büntetés-végrehajtási intézmények falai közt folyó oktatás legfőbb célkitűzése az, hogy a frissen szabadult elítéltek munkaerő-piaci lehetőségeit növeljék. Czenczer Orsolya 2008-as tanulmányában az esélynövelés eszközéül a fogvatartottak felzárkóztatását, ismeretanyaguk gazdagítását, illetve egyéb, napjainkban időszerűségükből kifolyólag alapvetővé vált képzések lehetőségének megteremtését – mint pl.: számítástechnika és nyelvoktatás – jelölte meg.<sup>20</sup>

Az iskolai oktatás, mint alapvető reintegrációs tevékenység az elítéltek összetett, szakismeretre, műveltségre kiterjedő fejlesztése által növeli a társadalomba történő visszailleszkedés lehetőségeit. Annak eredményeképpen, hogy a fogvatartottak kezébe társadalmilag elismert, értékes és versenyképes szakmát adnak, megteremtik számukra az önfenntartás esélyét, valamint egy választási opciót a bűnözői életmódhoz történő visszatéréssel szemben.

### II.1.2. Erkölcsei nevelés

A szakmai képzéssel párhuzamosan végbemenő morális nevelés azáltal járul hozzá a reintegráció sikerességéhez, hogy kialakítja a beilleszkedés szubjektív feltételeit.<sup>21</sup> „Az erkölcsi nevelés feladata a beilleszkedésre irányuló tartós törekvések, a beilleszkedés szubjektív feltételeinek kialakítása. Az önismeret javításával, a reális életterv kialakításával a harmonikusabb életvezetés lehetőségét teremthetjük meg.”<sup>22</sup>

### III. A büntetés-végrehajtás izoláló hatása

A büntetés-végrehajtási intézmények egyre inkább törekszenek arra, hogy pszichológia, illetve a neveléstudomány elemeit beépítsék rendszerükbe, ám fontos leszögezni, hogy a büntetés-végrehajtási intézmények valójában totális intézmények, melyeknek legfőbb célkitűzése az izoláció, azaz az elítéltek elkülönítése a társadalom tagjaitól.<sup>23</sup>

Ellentmondásos módon a büntetés-végrehajtási intézmények meghatározó elemei ellentétesen hatnak a nevelési, illetve reintegrációs feladatok feltételeivel szemben, tekintettel arra, hogy a büntetés-végrehajtás szabályai a fogvatartottak komplex életvitelét korlátok közé szorítják, szabályozzák. Ezen gondolatot ekként fogalmazta meg Lukács Tibor: „A börtön a vele kapcsolatba lépők számára kizár mindenféle érintkezést bármely más intézménnyel, megköveteli, hogy az élet valamennyi aspektusa ugyanazon a helyen és az egyetemes intézmény által meghatározott módon, tehát az életter teljes bekerítettségével folyjon”<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Czenczer Orsolya: Az oktatás mint reszocializációs eszköz a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben. Börtönügyi Szemle 2008. 27. évfolyam 3. szám 1–12. o.

<sup>21</sup> Módos (1998) i.m. 144.o.

<sup>22</sup> Módos Tamás: Visszatekintés a büntetés-végrehajtási nevelés elmúlt negyven évére. In.: Deák Ferenc és dr. Pállo József (szerk.): *Börtönügyi Kaleidoszkóp Ünnepi Kötet Dr. Lőrincz József 70. Születésnapja tiszteletére*, Börtönügyi tanulmányok 1. A Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa Kiadványai, Budapest, 2014. 134.o.

<sup>23</sup> Czenczer Orsolya: Fiatalkorúak reszocializációs nevelése a szabadságvesztés büntetés alatt. Doktori értekezés. (kézirat). Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2008, 251. o.

<sup>24</sup> Lukács Tibor: Szervezett dilemmák: a börtön. Magvető Kiadó, Budapest, 1987. 297.o.

A büntetés-végrehajtási intézetek kifejezetten azoktól a társadalmi normáktól szigetelik el az elítélteket, melyek eltulajdonítása nélkülözhetetlen a sikeres reintegrációhoz.<sup>25</sup>

### III.1. Börtönártalmak definíciója és kategorizálása

Fliegauf Gergely „Börtönártalmak (prison harms)”<sup>26</sup> című kutatásában az alábbiak szerint kategorizálja és definiálja a börtönártalmakat. Álláspontja szerint a börtönökben állandóan jelenlévő olyan közeg, amely a rabokon túl, hatással vannak a hozzátartozókra, a börtönőrökre, illetve azok hozzátartozóira is. Maga a börtönártalom, mint jelenség, a börtön diszfunkcióinak felülkerekedését jelenti, és a személyiségre gyakorolt hatásait (a rab személyisége a börtönközeg negatív részével áll kölcsönhatásban). Fliegauf a klasszikus börtönártalmak közé sorolja a *prizonizációt*<sup>27</sup>, a *deprivációt*<sup>28</sup> és a *stigmatizációt*<sup>29</sup>.

Hozott (inherens) börtönártalmak alatt azokat a körülményeket érti, melyek a fogvatartott életében már a szabadságvesztést megelőzően jelen voltak, de a büntetés-végrehajtási intézményben súlyosbodnak, és csökkentik a fogvatartott reintegrációs esélyeit. Ilyen például a *mentális deficit*<sup>30</sup>, a *családon belüli erőszak*<sup>31</sup>, az *áldozattörténet*, a *bullying*<sup>32</sup>, a *gengjelenség*<sup>33</sup>, a *kábítószerfogyasztás*<sup>34</sup> illetve az *institúciónacionalizáció*<sup>35</sup> és az *alacsony SES –szocioökonomiai státusz*<sup>36</sup>.

Ruzsonyi Péter „A börtön mint veszélyforrás”<sup>37</sup> című tanulmányában megfogalmazza a börtönártalmakkal kapcsolatban, hogy elengedhetetlen, hogy a szakemberek oktatás és belső képzések által megismerjék a börtönvilág jellemzőit, hiszen ezen ismeretanyag birtokában minimalizálhatók az objektív veszélyforrások, megelőzhetőek a veszélyhelyzetek kialakulásai, illetve csökkenthetőek a meglévő szubjektív rizikófaktorok érvényesülései.

Kiemelten fontos Ruzsonyi alábbi gondolata mind a reintegráció, mind pedig társadalmi elfogadás vonatkozásában „*Szem előtt kell ugyanakkor tartanunk, hogy a modern börtönrendszer ezer szállal kapcsolódik a külvilághoz. Le kell rombolnunk azokat a – börtönt körülvevő – pszichés falakat, amelyek az elmúlt évszázadok során alakultak ki; meg kell mutatnunk önmagunkat, bemutatni törekvéseinket, eredményeinket és nehézségeinket. A*

<sup>25</sup>Módos Tamás: A reszocializáció módszertana. Módszertani kézikönyv, Budapest, 2003. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, 112 o.

<sup>26</sup> Fliegauf Gergely: Börtönártalmak (prison harms) Uploaded by Gergely Fliegauf on Jan 30, 2009 - <https://www.scribd.com/document/11523046/Bortonartalmak-prison-harms> letöltve: 2018. 06. 25. 19:18

<sup>27</sup>„Börtönegyetem” illetve „börtön iskola”: a fogvatartottak szabadságvesztésük időtartama alatt újabb bűncselekmények elkövetését tanulják meg egymástól, a fogvatartottak gengекbe tömörülnek, melyekben későbbi, közösen elkövetendő bűncselekményeket terveznek, ezek a szabadulás után is fennállnak, táplálják a kinti geng aktivitást

<sup>28</sup> a bebörtönzéssel járó megfosztottságok, mint például a szabadságtól, javaktól és szolgáltatásoktól, heteroszexuális kapcsolattól, autonómiától, biztonságtól való megfosztottság.

<sup>29</sup> megbélyegzés: az identitás elleni fenyegetés

<sup>30</sup> értelmi fogyatékoság- a börtönben speciális kezelést igényelnek, egyre több ilyen fogvatartott van

<sup>31</sup> az ilyen fogvatartott egyrészt maga is gyakran válik bántalmazóvá, másrészt a börtönkörnyezet mintegy ismétli a bántalmazó gyermekkori környezetet. A fogvatartottak gyakran válnak a börtönben maguk is bűncselekmény áldozatává.

<sup>32</sup> Fogvatartottak közötti erőszak, minden egyenlőtlen erőviszonyok esetén fennálló, ismétlődően előforduló, szándékosan kellemetlen, vagy kárt okozó agresszív cselekedet a bántalmazótól az áldozat irányába.

<sup>33</sup> bűnözői érdekcsoportba való tartozás

<sup>34</sup> az intravénás kábítószer-használat, Hepatitis C fertőzöttség és a börtönviseltség együtt járása bizonyított.

<sup>35</sup> korábbi intézeti tapasztalat (árvaház, nevelőintézet, drogambulancia, kórház, elmeotthon, otthontalanság, stb.) hatása érvényesül.

<sup>36</sup> társas szegénység, amely a börtönbe kerüléssel csak tovább romlik

<sup>37</sup> Ruzsonyi Péter: A börtön mint veszélyforrás Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XVI/ruzsonyi.pdf> Letöltve: 2018. 06. 25. 20:30

*börtönrendszer működésére vonatkozó reális ismeretek hozzájárulnak az alaptalan félelmek csökkentéséhez, majd felszámolásához*<sup>38</sup>.

#### IV. A büntetés-végrehajtási intézmény falain kívül lezajló reintegrációs tevékenységek<sup>39</sup>

##### IV.1. A szabadulásra felkészítés

Mind a törvény szövegéből, mind pedig a szakirodalmakból levonható az a következtetés, hogy a szabadulásra felkészítés – és a későbbiekben részletezett utógondozás – csak abban az esetben érheti el a hozzá fűzött reményeket, amennyiben egy egységes komplex reintegrációs folyamatként kezeljük.

A Bv. kódex 185. szakasza rögzíti a „szabadulásra felkészítés”<sup>40</sup> jogintézményének szabályozását. A törvény is hangsúlyozza, hogy az elítéltek már a szabadságvesztésük végrehajtásának időtartama alatt megkapják a társadalomba visszailleszkedéshez és a szociális feltételek megteremtéséhez szükséges segítséget<sup>41</sup>.

A sikeres gondozás elengedhetetlen letéteményese a székhelye szerinti illetékes pártfogó felügyelő, aki rendszeres kapcsolatban áll a büntetés-végrehajtási intézettel, szoros együttműködésben tervezik meg és hajtják végre a fogvatartott szabadulásra felkészítését.

A Kódex<sup>42</sup> az alábbiakat rögzíti a pártfogó felügyelő gondozási feladatainak vonatkozásában.

*(6) \* A gondozás keretében a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő*

- a) a bv. intézetben felkeresi az elítélteket és egyéni vagy csoportos tájékoztatást tart a társadalomba való beilleszkedés elősegítése érdekében,*
- b) értékeli a reintegrációs programban elért eredményeket,*
- c) a reintegrációs programot szükség szerint kiegészíti, fejleszti,*
- d) közreműködik a reintegrációs program megvalósításában, különösen társadalmi-, munkaerő-piaci beilleszkedést célzó csoportos foglalkozások megvalósításban,*
- e) felméri, hogy az elítélt rendelkezik-e befogadó környezettel,*
- f) ha az elítélt rendelkezik befogadó környezettel, felveszi velük a kapcsolatot, és együttműködésük esetén megkezdi felkészítésüket az elítélt lehetőség szerinti visszafogadására,*
- g) szükség esetén segíti a családi kapcsolatok helyreállítását,*
- h) ha az elítélt részéről gyógyintézetben, illetve szociális intézményben való ellátás vagy elhelyezés igénye merül fel, és ezt kellő időben jelzi, felveszi a kapcsolatot az ellátást nyújtó intézményekkel az elítélt elhelyezése érdekében.*

<sup>38</sup> Ruzsonyi Péter: A börtön mint veszélyforrás 33. o.

<sup>39</sup> Belovics Ervin- Vókó György- A büntetés-végrehajtási törvény magyarázata, hvg orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014, 266-278.o.

<sup>40</sup> a továbbiakban gondozás

<sup>41</sup> Bv. kódex 185.§(1)

<sup>42</sup> Bv. Kódex 185. § (6)

#### *IV.1.1. A szabadulásra felkészítés hosszabb tartamú szabadságvesztést töltő elítéltek esetében*

A Bv. Kódex 186. szakaszában szerepel „a szabadulásra felkészítés hosszabb tartamú szabadságvesztést töltő elítéltek esetében” jogintézménye.

A hosszabb tartamú szabadságvesztésre ítélt fogvatartottak esetén a börtönpszichológia által ismert, fentiekben kifejtett izolációs hatások, illetve a prizonizációs ártalmak<sup>43</sup> elkerülése, illetve a szabadságvesztés céljának elérése érdekében, a fogvatartottak felkészítésén túl, szükséges a több komponensből álló befogadó környezet<sup>44</sup> felkészítése is a sikeres reintegráció eléréséhez. Ezen gondozás keretén belül kerül kialakításra az egyéni reintegrációs program (ERP), amely igazodik a fogvatartott egyéni szükségleteihez és tartalmazza mindazon részcsелеkményeket<sup>45</sup>, amelyek elsajátítása elősegíti a későbbi sikeres visszailleszkedést. A Kódex<sup>46</sup> az alábbiakat rögzíti az ERP vonatkozásában:

*(3) Az egyéni reintegrációs program alapján az elítélt köteles*

*a) az egyéni reintegrációs programban részére meghatározott feladatokat végrehajtani,*

*b) \* együttműködni a bv. intézettel, a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelővel és a programba bevont szervezetekkel.*

A program megkezdéséhez elengedhetetlen információk beszerzéséhez, a pártfogó felügyelővel történő egyeztetésen túl, a befogadó környezet bevonása is szükséges. Lényeges eleme a programnak, hogy a hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélt fogvatartottak számára a részvétel nem opcionális, minden ilyen jellegű elítélt köteles benne részt venni.

#### *IV.2. Társadalmi kötődés program*

A programban érintett első büntényes elkövetők esetén (akik rövidebb tartamú szabadságvesztést töltenek, illetve gondatlanságból elkövetett bűncselekmény miatt kerültek büntetés-végrehajtási intézetbe) a reintegráció elsődleges célja a rövid szabadság elvonásra tekintettel, hogy az elkövető ne szakadjon ki az elkövetés előtti környezetéből.

A rövid tartamú szabadságvesztés a program szempontjából két csoportra osztható. A 187. szakasz (1) bekezdése szerint az egy évet meg nem haladó szabadságvesztésre ítéltet kérelmére be kell vonni a programba, míg a (2) bekezdés szerinti két évet meg nem haladó szabadságvesztésre ítélt személyek esetén a büntetés-végrehajtási intézet az elítéltet bevonhatja a programba. Ezen csoportban a kérelmet követően, „a döntés megalapozása érdekében a bv. intézet megkeresésére az elítélt által megjelölt letelepedés helye szerint illetékes büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő környezettanulmányt készít”<sup>47</sup>.

Esetükben nélkülözhetetlen a családi és munkahelyi kötelek fenntartása és a szabad élet színvonalához közelítő szabadságelvonás (mely jellemzőkből adódik a társadalmi kötődés program elnevezés).

A program feladatát a törvény<sup>48</sup> így rögzíti:

*(4) A társadalmi kötődés program feladata*

*a) a befogadó környezet erősítése, illetve szükség esetén segítség a családi kapcsolatok helyreállításához,*

<sup>43</sup> „A kutatók a prizonizációs ártalmak közé sorolják a kulturális, viselkedési és érzelmi hanyatlást” – Koncz Ilona: Vonzó minta Börtönegyetem helyett népfőiskola, Börtönügyi Szemle, 17. évf. 4. sz. / 1998, 22-27, 23.o. 700/02705/00036/pdf/EPA02705\_bortonugyi\_szemle\_1998\_4\_022-027.pdf – letöltve: 2018. 04. 23. 11:45

<sup>44</sup> család, munkáltató, társadalmi szervezetek, önkormányzat, szűkebb közösség

<sup>45</sup> oktatás, szakképzés, munkakeresésre vonatkozó ismeretek

<sup>46</sup> Bv. Kódex 186.§ (3)

<sup>47</sup> Bv. Kódex 187.§ (2)

<sup>48</sup> Bv. Kódex 187.§ (4)

- b) a korábbi munkahelyre történő visszahelyezés elősegítése, ha ez nem lehetséges új munkahely keresése, ezek hiányában a közfoglalkoztatás megteremtése,
- c) további társadalmi kapcsolatok lehetőségének a feltárása,
- d) a lakhatás megteremtésének elősegítése.

A program keretében a pártfogó felügyelő határozottan jelentősebb szerepet tölt be, mint a büntetés-végrehajtási intézet személyzete, tekintettel arra, hogy a revíziós munkakör, a szabadságvesztés kiszabását megelőző munkahelyen történő tovább foglalkoztatás és a fokozatosan hosszabbodó és huzamosabb tartalmú intézetelhagyások során a kontroll pozíció őt illeti meg.

#### IV.2.1. A reintegrációs őrizet

A Bv. Kódex 187/A. szakaszának (1) bekezdése rögzíti a kódex elfogadása által bevezetésre került reintegrációs őrizet alkalmazásának lehetőségeit.

*187/A. § \* (1) \* Ha a szabadságvesztés céljának megvalósulása ilyen módon is biztosítható, a feltételes szabadságra bocsátás esedékessége, illetve ennek kizárása vagy kizártsága esetén a szabadulás várható időpontja előtt reintegrációs őrizetbe helyezhető az az elítélt, aki azt vállalja és gondatlan bűncselekmény elkövetése miatt ítélték szabadságvesztésre, vagy ha szándékos bűncselekmény elkövetése miatt ítélték szabadságvesztésre, akkor*

- a) *nem a Btk. 459. § (1) bekezdés 26. pontjában meghatározott személy elleni erőszakos bűncselekmény miatt ítélték el,*
- b) *első ízben ítélték végrehajtandó szabadságvesztésre vagy visszaesőnek nem minősülő bűnismétlő, és*
- c) *öt évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztést tölt.*

A törvény feltételként említi, hogy a reintegrációs őrizet azokban az esetekben alkalmazható, melyekben a „szabadságvesztés céljának megvalósulása ilyen módon is biztosítható”. Ezen törvényi kitételhez kapcsolódóan, a reintegrációs őrizet vonatkozásában is teljesen mértékig találónak tartom Mohácsi Barbara szavait: „A szabadságvesztés büntetés alapjog-korlátozó hatása miatt hangsúlyozni kell annak ultima ratio jellegét, azaz csak abban az esetben szabható ki, ha a büntetés célja más szankcióval nem érhető el.”<sup>49</sup>

Maga az intézmény nem teljesen új keletű, tekintettel arra, hogy már a büntetőeljárás jog keretén belül, a házi őrizet esetében ismert volt az electronic monitoring<sup>50</sup>, azaz az elektronikus felügyeleti eszközzel biztosított szabadságkorlátozás.

Schmehl János bv. vezérőrnagy, bv. főtanácsos a reintegrációs őrizet kapcsán azt a tényezőt emelte ki, hogy az intézmény által a társadalmi visszailleszkedés fokozatosan történik, a szabadság elvonást egy állami szerv által korlátozott periódus követi, és csak ezen életszakasz után kezdődik meg az önálló életvezetés. A reintegrációs őrizet időszakában az elítélt lehetőséget nyer arra, hogy szabadulását megelőzően önálló megélhetést, munkát biztosítson magának, családi és társadalmi kapcsolatait újraépítse, illetve megerősítse. Korlátolt keretek között ismételten élvezheti a szabadságát, hiszen előzőekben kifejtett tevékenységeit távfelügyeleti eszközzel követik nyomon.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Mohácsi Barbara: A szabadságelvonás határai, Helyettesítő intézmények és alternatív szankciók a magyar és a német jog összehasonlításának tükrében Budapest, 2011, 8. o.- letöltve: [http://www.ajk.elte.hu/file/DI\\_Tezisek\\_Mohacsi\\_Barbara.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Tezisek_Mohacsi_Barbara.pdf), 2018. 04. 23. 12:20

<sup>50</sup> a továbbiakban: EM

<sup>51</sup> Schmehl János: Az új szabályozás főbb szakmai elemei és üzenetei, Börtönügyi Szemle 2013. 4. szám, 21. o.

Bogotyán Róbert<sup>52</sup> szerint a reintegrációs őrizet inkább büntetés-végrehajtás céljának megvalósítását, azaz a sikeres társadalmi visszailleszkedést és a visszaesési ráta csökkenését tartja szem előtt, mint a büntetés speciális és generális célkitűzéseit.<sup>53</sup>

Az egyéb reintegrációs tevékenységekhez hasonlóan, természetesen a reintegrációs őrizet vonatkozásában is jelentős szerepet tölt be az illetékes büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő.

A törvény 187/B. § (1)<sup>54</sup> bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási intézet megkeresése alapján, a pártfogó felügyelő méri fel, hogy az elítélt által megjelölt lakásban az elektronikus távfelügyeleti eszköz alkalmazható e, és amennyiben alkalmazható az eszköz, akkor a pártfogó felügyelő környezettanulmányt is készít.

A 187/D. § az alábbiakat rögzíti a pártfogó felügyelő szerepének vonatkozásában:  
*187/D. § \*(1) A reintegrációs őrizetre vonatkozó szabályok megtartását a büntetés-végrehajtási szervezet az elektronikus távfelügyeleti eszközön keresztül az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervvel együttműködve ellenőrzi. A bv. intézet jogosult a reintegrációs őrizet szabályainak megtartására vonatkozó adatok megismerésére.*  
*(2) A reintegrációs őrizet hatálya alatt álló elítélt magatartását, a büntetés-végrehajtási bíró által meghatározott magatartási szabályoknak és az elektronikus távfelügyeleti eszköz alkalmazási szabályainak a betartását, valamint a társadalmi reintegrációs folyamat előrehaladását a reintegrációs őrizet végrehajtására kijelölt lakás elhelyezkedése szerint illetékes büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő ellenőrzi.*

### IV.3. Feltételes szabadságra bocsátás

#### 4IV.3.1. Feltételes szabadságra bocsátás kialakulása<sup>55</sup>

A fokozatos, avagy progresszív rendszer a XVIII. században kezdődött meg fokozatosan kialakulni Angliában. A rabokat 18 hónapra régi hajók zárkáiba, illetve magánelzárás keretében tartották fogva, majd származási ország börtöneibe, vagy gyarmatokra kerültek elszállításra, ahol a későbbiekben dolgoztak. A gyarmatokon munkát végző elítéltek egy része, jó munkateljesítmény alapján, a gyarmatokon szabad emberként szabadulhatott, azonban Angliába nem térhettek vissza<sup>56</sup>.

Angliában 1857-ben megszüntették a gyarmatokra történő szállítást, és elfogadásra került a három szakaszra tagolódó fokozatos végrehajtás elve. Az első szakasz a magánelzárás, a második az éjjeli elkülönítés és nappali közös munkáltatás, a harmadik a feltételes szabadságra bocsátás. A büntetés első 9 hónapjában a rabok magánelzárás alatt voltak, ezt követően csupán éjszaka kerültek elkülönítésre, nappal közösen dolgozhattak.

Abban az esetben, amennyiben az elítéltek jó magaviseletet tanúsítottak, úgy kiszabott büntetésük háromnegyed részének letöltése után kedvezmény által feltételes szabadságra bocsáthatóvá váltak, azonban a kifogásolható magatartást észlelő rendőri felügyelet eredménye képen visszakerülhettek a büntetés-végrehajtási intézetbe.

<sup>52</sup> BvOP, Fogvatartási Ügyek Szolgálat, bv. ezredes, bv. főtanácsos

<sup>53</sup> Bogotyán Róbert: A zsúfoltság csökkentésének útjai a börtönépítésen túl, Börtönügyi Szemle 2015/1 35-36. o.

<sup>54</sup> 187/B. § \*(1) A bv. intézet az előterjesztés vagy a kérelem véleményezésének megalapozása érdekében megkeresi a reintegrációs őrizet végrehajtására az elítélt által megjelölt lakás elhelyezkedése szerint illetékes büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelőt az elektronikus távfelügyeleti eszköznek a lakásban való alkalmazhatóságának a felmérése, és annak alkalmazhatósága esetén környezettanulmány elkészítése céljából.

<sup>55</sup> Kabódi Csaba – Lőrincz József – Mezey Barna: Büntetéstan alapfogalmak, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 104-105. o.

<sup>56</sup> ez a feltételes szabadságra bocsátás intézményének kialakulása

### IV.3.2. Jelenlegi szabályzás

A reintegrációs és rehabilitációs programok által a fogva tartás időtartama alatt kialakíthatja az elítéltekben a társadalmi hasznosság tudatát, végbemehet azon változás, mely szerint már aktívan és önként részt kívánnak venni saját életük alakításában és felelősséget kezdenek vállalni saját sorsuk irányítása felett.<sup>57</sup>

A feltételes szabadságra bocsátás jogintézménye - ezen személyiségváltozáson túl - érdekeltté teszi az elítéltet a büntetési cél megvalósításában, illetve az együttműködésben, hiszen a jogintézmény keretén belül az elítélt lehetőséget kap arra, hogy a végrehajtás során tanúsított jó magatartása és személyiségfejlődése eredménye képen a bíróság felülvizsgálja, illetve akár el is tekintsen büntetésének adott időtartamától. Az engedmény feltétele az újabb bűncselekmények elkövetésétől való távolmaradás, illetve amennyiben pártfogó felügyelet alá rendelik, úgy az általános és speciálisan megállapított magatartási szabályok betartása. Fentiek alapján, a feltételes szabadságra bocsátás elősegíti az elítélt fokozatos reintegrációját, átmenetet és próbatételt jelent a büntetés végrehajtásának időtartama és a szabad élet között.

A feltételes szabadság bocsátás alapjául szolgáló előterjesztés tartalmazza az elítélt nevelőjének véleményét, értékelését, mely kiterjed a büntetés-végrehajtási intézet falain belül végbement reintegrációs folyamatokban<sup>58</sup> történő részvétel kiértékelésére is, ez is tükrözi a jogintézmény reintegrációs szerepét.

A feltételes szabadságon lévő elítélt jogi helyzetét lényegesen meghatározza, hogy a feltételes szabadságra bocsátását pártfogó felügyelet mellett, vagy anélkül rendelte el a bíróság. Tekintettel arra, hogy míg a pártfogó felügyelet nélküli feltételes szabadságot csupán egy újabb bűncselekmény esetén van lehetőség megszüntetni, addig a pártfogó felügyelet elrendelése esetén, a feltételes szabadságra bocsátás megszüntetésre kerül, amennyiben az elítélt a pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegi.

### IV.3.3. A feltételes szabadságra bocsátás és a reintegrációs őrizet között fennálló különbségek, illetve kapcsolatok<sup>59</sup>

A feltételes szabadságra bocsátással ellentétben, a reintegrációs őrizet intézménye nem büntető anyagi jogi intézmény, amely által a fogvatartott korábban szabadulhat büntetésből, hanem egy olyan produktív időszakos eszköz, mely által az elítélt nem a börtön falai közt ugyan, de gyakorlatilag a szabadságvesztését tölti.

A feltételes szabadságra bocsátás és a reintegrációs őrizet közötti kapcsolatot a Bv. kódexet módosító 2014. évi LXXII. törvény (2014. IV 1. napjától lépett hatályba - hatályon kívül helyezte: 2016. évi XXXII. törvény 45. § 58. Hatálytalan: 2016. VII. 1-től.) 113. §-a határozta meg a reintegrációs őrizetben lévő elítéltek feltételes szabadságra bocsátásának szabályozásánál.

A törvény kimondta, hogy: „*ha a reintegrációs őrizet alatt az elítélt feltételes szabadságra bocsátásáról kell dönten, és a bv. intézet az előterjesztésben a feltételes szabadságra bocsátás engedélyezésére tesz javaslatot, a büntetés-végrehajtási bíró az elítélt meghallgatását mellőzheti. Ha a büntetés-végrehajtási bíró az elítélt feltételes szabadságra*

<sup>57</sup> Kárpáti Tamás: A nevelői tevékenység tapasztalatai a Márianosztrai Fegyház és Börtönben. Börtönügyi Szemle. 2003. 22. évfolyam 3. szám 45–50. o.

<sup>58</sup> Mint például: tanulás, munkavégzés, jutalmazás és fegyelmezés, szabadidős tevékenységek, kapcsolattartás, szabadulásra való felkészítés

<sup>59</sup> Nagy Anita: Szabadulás a büntetés-végrehajtási intézetből (Release from prison) Bíbor Kiadó, Budapest, 2015. 83.o.



*bocsátását rendelte el, de a bv. intézet a feltételes szabadságra bocsátás esedékességének napjáig arról értesíti, hogy az elítélt a reintegrációs őrizet magatartási, illetve az elektronikus távfelügyeleti eszköz vállalt alkalmazási szabályait megszegte, az elektronikus távfelügyeleti eszközt megrongálta vagy használhatatlanná tette, a büntetés-végrehajtási bíró a feltételes szabadságra bocsátást újból megvizsgálja, és ennek alapján a végzését hatályon kívül helyezheti.”*

#### IV.4. Utógondozás

##### IV.4.1. Az utógondozás és a büntetés-végrehajtás<sup>60</sup>

Az utógondozás és a büntetés-végrehajtás feladatai szorosan kötődnek egymáshoz. Az utógondozás sikeressége céljából már a büntetés-végrehajtás során elengedhetetlen előkészítő intézkedéseket tenni. *„Fontos kiemelni, hogy a legtökéletesebb büntetőeljárás vagy a legjobban szervezett és működő végrehajtás sem érhet el komoly eredményeket, ha nincs utógondozás”*<sup>61</sup>.

A büntetés-végrehajtás célkitűzései csupán részben valósíthatóak meg a végrehajtás ideje alatt, az utógondozás funkciója, hogy a végrehajtás során esetlegesen kialakult pozitív készséget realizálja, a visszailleszkedést garantálja. A büntetés végrehajtása alatt megkezdett reintegrációs tevékenység tulajdonképp az utógondozás szakaszában folytatódik tovább. A pártfogó felügyelő által végzett utógondozás büntetés-végrehajtási jogi intézmény.

Az utógondozás jogintézményének rendeltetése, hogy a *„szabadságvesztésből szabadult elítélt segítséget és támogatást kérhet, különösen a munkába állásához, a letelepedéséhez, a szállásbiztosításához, a megkezdett tanulmányai folytatásához, gyógykezeléséhez és gyógyító eljáráshoz”*.<sup>62</sup>

Létrejötték a társadalmi viszonyok változása folytán olyan szociális, karitatív és öntevékeny szervezetek is, amelyek a szabadságvesztésből szabadult személyek támogatására szakosodtak.

A pártfogó felügyelő feladatai az utógondozás során a következők:

(3)\* *Az utógondozást a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő végzi, a helyi önkormányzatok, a munkáltatók, az elítélt társadalomba való beilleszkedését elősegítő, karitatív tevékenységet végző civil szervezetekkel, vallási közösségekkel, valamint egyéb önkéntes közreműködőkkel.*

(4) \* *Az elítélt szabadulását követő munkavállalásának és lakhatásának elősegítése érdekében a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő felméri a szabaduló elítélt befogadó környezete szerinti munkáltatókat, civil szervezeteket, vallási közösségeket, amelyek vállalják a szabaduló elítélt foglalkoztatásának, lakhatásának biztosítását.*

Az állam utógondozásban vállalt szerepe a következő:

(5) *A 186. § (1) bekezdésében meghatározott elítélt esetében, ha a (4) bekezdésben megjelölt szervezeteknél a szabaduló elítélt munkavállalásának és lakhatásának megteremtésére irányuló intézkedések eredményre nem vezettek, a közfoglalkoztatást, illetve a lakhatást az állam biztosítja.*

<sup>60</sup> Belovics Ervin - Vóko György- A büntetés-végrehajtási törvény magyarázata, hvg orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014, 274.o.

<sup>61</sup> U.o.

<sup>62</sup> Bv. Kódex 191.§ (2)

#### IV.4.2. Az utógondozás és a pártfogó felügyelet közötti különbségek<sup>63</sup>

A pártfogó felügyelet tartalmi eleme az elítélt ellenőrzése és irányítása mellett a segítségnyújtás, az utógondozás tartalmi eleme ezzel szemben csak és kizárólag a szabadult személy támogatása a reintegrációban.

A pártfogó felügyelet elrendelés<sup>64</sup> által történik, míg az utógondozás a szabadult kérelmére.

Lényeges eltérés, hogy a pártfogoltra mindig szigorú magartási szabályok vonatkoznak, az utógondozás keretében nem kerülnek magartási szabályok megfogalmazásra.

A magartási szabályok megszegése esetén a pártfogolt különböző szankciókkal sújtandó, és ezen normaszegő tevékenység következményeket von maga után, az utógondozás során szankciók alkalmazása kizárt.

A pártfogó felügyelet büntetőjogi intézkedés, miközben az utógondozás a szabadságvesztésből szabadultat megillető büntetés-végrehajtási jogi intézmény, amely azok elítéltek számára is elérhető, akik a pártfogó felügyeletét a bíróság nem rendelte el.

*„Az utógondozást a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő végzi, a helyi önkormányzatok, a munkáltatók, az elítélt társadalomba való beilleszkedését elősegítő, karitatív tevékenységet végző civil szervezetekkel, vallási közösségekkel, valamint egyéb önkéntes közreműködőkkel”<sup>65</sup>*

A büntetés-végrehajtási intézet köteles megállapítani, hogy az elítélt szabadulását követően hol kíván letelepedni és rendszeres munkát vállalni; elősegíteni, hogy az elítélt rendezze a szabadulás utáni letelepedésével és munkába állásával megkezdett tanulmányai folytatásával kapcsolatos ügyeit.

Az utógondozás jogintézményének társadalmi jelentőségét alátámasztja, hogy már a Bv. tvr. rögzítette a szabadságvesztésből szabadult személyek beilleszkedését elősegítését, a 115. §-a szerint *„Ha a szabadságvesztésből szabadult személynek nincs megfelelő munkája és szállása, elő kell segíteni az olyan munkáltatónál való elhelyezkedését, amely szállást is nyújt, és a büntetés-végrehajtási szervekkel, valamint a pártfogó felügyelővel együttműködve szervezeten támogatja a szabadságvesztésből szabadult személyek beilleszkedését a társadalomba. A szabadult személyt a helyi önkormányzat külön jogszabály szerint szociális segélyben vagy kölcsönben részesítheti. A szabadságvesztésből szabadult személyek szállásával és munkába állásával kapcsolatban a büntetés-végrehajtási szervek és a pártfogó felügyelők rendszeresen kapcsolatban állnak az ezek megoldására szakosodott szociális, karitatív és öntevékeny szervezetekkel.”*

A reintegráció eredményességének növelése érdekében szükséges az utógondozás továbbfejlesztése, a társadalom különböző szereplőinek, a nem kormányzati szervezeteknek is még aktívabb, szervezettebb, koordináltabb, szabályozottabb bevonása.

#### V. Záró gondolatok

A büntetőeljárás megindulásától az utógondozás megszűnésig tartó folyamatot komplex egészként kell tekinteni, melynek feladata - a társadalom és annak tagjai védelme érdekében - a társadalommal összeütközésbe került személy társadalomba történő visszavezetése, elismerésének elősegítése.

Társadalmi érdek, hogy a reintegráció szerves részévé váljon a büntetés-végrehajtási jognak, tekintettel arra, hogy a szabadságvesztésből szabaduló személyek letöltötték a rájuk

<sup>63</sup> Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó - Nordex Kft. (2014) 219-221. o.

<sup>64</sup> bíróság, ügyészség határozat keretében

<sup>65</sup> Bv. Kódex 191.§ (3)

kiszabott. A visszailleszkedéshez elengedhetetlen, hogy a büntetés-végrehajtási intézmények falain belül elkezdődjön az elítéltek felkészítése a jogkövető magatartásra, hogy a büntetés-végrehajtási intézményből kilépve a frissen szabadult elítéltnak legyen reális választási lehetősége a visszaesés és a tisztességes életmód között.

Messzemenőig egyetérték Frivaldszky Jánossal, aki szerint „a büntetés az elítélt joga is egyben, mivel ezáltal lehetőséget kap arra, hogy megszabaduljon elkövetett bűnétől, így bizonyos tekintetben a büntetés - végrehajtás által az emberi méltóság védelme is érvényesül”.<sup>66</sup>

Meglátásom szerint ezen reintegrációs programok fontos letéteményesei a büntetés-végrehajtási intézetek szakszemélyzetén túl a pártfogó felügyelők. A reintegrációs programok sikerei alkalmasak a magyar büntetés-végrehajtásról kialakult negatív közvélekedés ellensúlyozására. Tekintettel arra, hogy a meglévő büntetés-végrehajtási intézetek átalakítása rendkívül költséges és már-már kivitelezhetetlen, mindenképpen üdvözlendő, hogy ezen negatív kritika ellensúlyozására a reintegrációs programokra és azok sikerességére fektetnek nagyobb hangsúlyt, melynek eredménye alkalmas lehet a visszaesés- és ezáltal a túlzásfolttság csökkentésére.

---

<sup>66</sup> Frivaldszky János: A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 33. o.

**Gondolatok a Kúria 6/2013. Büntető jogegységi határozatáról**

*I. A feltételes szabadság története, célja*

A XIX. század második felében Nyugat-Európában a szabadságvesztés büntetés kapcsán új felfogás kezdett kialakulni, amely elszakadva a klasszikus büntetőjogi iskola büntetéstanától újabb szempontokat is igyekezett figyelembe venni, létrehozva ezzel a fokozatos vagy progresszív rendszert. Angliában már a XVIII. században a hosszabb tartalmú szabadságvesztést töltő elítélteket közmunkával foglalkoztatták, majd a gyarmatokra szállított elítéltek esetében a szabadságvesztés büntetés egy részének elengedésére jó munkateljesítmény és magatartás esetén lehetőséget teremtettek azzal a feltétellel, hogy az elítélt a gyarmatokon szabad emberként telepedhet le, de Angliába soha többé nem térhet vissza. 1857-ben Anglia megszüntette az USA-ban már korábban megszünt, Ausztráliába irányuló elítélti transzportációt, és törvényben (Penal Servitude Act) deklarálta a szabadságvesztés fokozatos végrehajtásának elvét. Ennek lényege szerint az elítéltek 9 hónapot magánelzárásban töltöttek, majd a nappali közös munkát követően az éjszaka folyamán elkülönítve tartották őket fogva, végül magatartásuk függvényében a szabadságvesztés háromnegyed részének kitöltése után feltételes szabadságra bocsáthatták őket.<sup>2</sup> A feltételes szabadság alatt a terhelt rendőri felügyelet alatt állt, nem megfelelő viselkedés esetén visszakerült a börtön falai közé.<sup>3</sup>

Az ír fokozatos rendszer megteremtése Walter Crofton börtönügyi főfelügyelő érdeme, aki a XIX. század második felében Írországból két eltéréssel vette át az angol rendszer vívmányait: egyrészt ötfokozatú érdemjeggyel értékelték az elítéltek munkateljesítményét és viselkedését, továbbá bevezette negyedik szintként az ún. közvetítői intézetet, amely a feltételes szabadságra bocsátható elítélteket a szabadulásra, a szabad élet nehézségeire és az önálló felelősségvállalásra készítette fel akként, hogy az elítéltek a börtön falain kívül mezőgazdasági munkát végeztek munkabér fejében, laza őrizet mellett, külön oktatásban részesülve, a telep rövid időre történő elhagyásának lehetőségével.<sup>4</sup> Jól látható, hogy a teljes magánelzárás időszakában a bűn megbánását akarták elérni, a közös munkavégzés célja a közösségi élethez való visszavezetés volt, míg a szabad élet viszonyaihoz hasonló körülményeket teremtő közvetítői intézet a reszocializációt segítette elő. Így a szabadulásig vezető út fokozatosan, a szigorúbb, teljes elkülönítést előíró szabályok felől haladt az enyhébb végrehajtási módok felé az elítélt viselkedésének függvényében.

Magyarországon a Csemegi-kódex részben az angol, részben az ír fokozatos rendszert honosította meg és tette lehetővé a feltételes szabadságra bocsátást, amely engedélyezéséről az igazságügyi miniszter döntött. Feltételes szabadságra bocsátásukat a közvetítői intézetbe szállított elítéltek kérhették a büntetésük háromnegyed részének kiállása után, továbbá azok is, akik ugyan nem kerültek közvetítői intézetbe, de három évnél rövidebb tartalmú fegyházra, vagy egy évet meghaladó börtönre ítéltettek, és szorgalmuk, valamint jóviselkedésük által a javulásra alapos reményt nyújtottak (részletesen lásd 1878. évi V. törvénycikk 44-50. §-ait). A Csemegi-kódexet követően a hazai jogrendszernek továbbra is része maradt a feltételes

<sup>1</sup> Doktorandusz, Eötvös Loránd Tudományegyetem

<sup>2</sup> Kabódi Csaba - Lőrincz József – Mezey Barna: Fejezetek a büntetések és végrehajtásuk történetéből (tansegédlet). Budapest, 2002, 82-83. o.

<sup>3</sup> Nagy Ferenc – Tokaji Géza: A magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó, Budapest, 1998, 296-297. o.

<sup>4</sup> Kabódi – Lőrincz – Mezey: i.m. 83-84. o.

szabadság intézménye, hol tágabban, hol szűkebben húzva meg e kedvezmény határait. Az 1978. évi IV. törvény 47. § (1) bekezdése értelmében a bíróság akkor bocsátja feltételes szabadságra az elítéltet, ha - különösen a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartására és arra a készségére tekintettel, hogy törvénytisztelő életmódot fog folytatni - alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető. E törvény szerint a feltételes szabadságra bocsáthatóság legkorábbi időpontja a végrehajtási fokozathoz igazodott, főszabályként a feltételes szabadság bocsátás lehetséges legkorábbi időpontját az ítélet nem tartalmazta, kivételt csak az az eset jelentett, amikor a perbíró a 47. § (3) bekezdésének alkalmazásával úgy rendelkezett, hogy a büntetés fele részének letöltése után a terhelt feltételes szabadságra bocsátható. Amennyiben a 47. § (4) bekezdésében írt valamelyik feltétel fennállt, a bíróság a határozatában a feltételes szabadság lehetőségéből kizárta a terheltet.

A hatályos szabályozás szerint a határozott ideig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén az ítélő bíró az ügydöntő határozatban állapítja meg a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját vagy azt, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége kizárt. Amennyiben a feltételes szabadság lehetősége nem kizárt, annak legkorábbi időpontja a büntetés kétharmad, visszaeső esetében háromnegyed részének, de legkevesebb három hónapnak a kitöltését követő nap. Öt évet meg nem haladó szabadságvesztés kiszabása esetén, különös méltánylást érdemlő esetben az ítélő bíró úgy rendelkezhet, hogy az elítélt a büntetés fele részének letöltése után feltételes szabadságra bocsátható, mely rendelkezés a többszörös visszaesőre nem alkalmazható.<sup>5</sup>A feltételes szabadságra bocsáthatóság további törvényi feltétele<sup>6</sup>, hogy az elítéltnak a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartására, valamint arra a készségére tekintettel, hogy törvénytisztelő életmódot fog folytatni, alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető, és a határozott ideig tartó szabadságvesztésnek a Btk. fent írt szabálya szerinti, illetve a bíróság által az ügydöntő határozatban megállapított részét, életfogytig tartó szabadságvesztés esetén a bíróság által az ügydöntő határozatban megállapított tartamot az elítélt letöltötte. A bv. intézet előterjesztése alapján a büntetés-végrehajtási bíró dönt a feltételes szabadság engedélyezéséről a Bv. törvényben írt eljárásban<sup>7</sup>.Több, lényeges különbség mutatkozik a 2013. július 1-jén hatályba lépett jogszabály és a korábbi szabályozás között, inter alia a feltételes szabadság mértéke, alkalmazási köre, a legkorábbi időpontról történő kötelező ítéleti rendelkezés, valamint a szabályok elhelyezése tekintetében. A feltételes szabadság kettős természetű jogintézmény, s bár számos szabályát a büntetés-végrehajtási törvény tartalmazza, az anyagi joggal való szintén szoros kapcsolatát a Kúria – indokolás nélküli - 4/2013. (X. 14.) BK véleménye is alátámasztani látszik, amely szerint „Határozott tartamú szabadságvesztés esetében a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének legkorábbi, törvény erejénél fogva kötelező időpontjára vonatkozó rendelkezés a 2012. évi C. törvény (Btk.) 2. § (1)-(2) bekezdése szerinti elbírálás fogalmába tartozik. Megváltozása alapot ad - enyhébb elbírálás címén - a módosító törvény alkalmazására.” Amely nem jelent mást, mint annak elfogadását, hogy a feltételes szabadság az új törvény rendszerében egy olyan jogintézmény, amelyet a bűncselekmény elbírálása során mint anyagi jogi tényezőt kell figyelembe venni és amelynek a terheltre nézve kedvező irányú megváltozása megalapozza az újabb büntető törvény alkalmazását. Mindezekből az következik, hogy – ismervé a statisztikai adatokat, amelyek szerint az érintettek 4/5-e részesül a kedvezményben - a feltételes szabadság a szabadságvesztés büntetés immanens része, annak mértéke kihat a büntetés egészére nem csak a végrehajtás, hanem már az elbírálás során is.

<sup>5</sup> Btk. 38. § (1) – (3) bekezdései

<sup>6</sup> Bv. tv. 188. § (1) bekezdése

<sup>7</sup> A feltételes szabadságra bocsátás során figyelembe veendő szempontokhoz lásd Polgár András: Gondolatok a feltételes szabadságra bocsátásról. In: Börtönügyi Szemle 2014/2. 1-18. o.

Bár a kedvezmény nem alanyi jog, a széles körű alkalmazása annak látszatát keltheti. Ha pedig a feltételes szabadság mértéke irányadó szempont a BK vélemény szerint a bűncselekmény elbírálása során, akkor annak lehetőségéből történő perbírói kizárás a hatályos szabályozási közegben szintén a büntetés részének tekintendő. Ennek egyik következménye az, hogy ha az elbíráláskor hatályos új büntető törvény az elkövetőt kizárja a feltételes szabadság kedvezményéből<sup>8</sup>, szemben az elkövetéskori normával, amely ezt a korlátozást nem tartalmazta, akkor az időbeli hatály vizsgálata során ezt az előírást is szem előtt kell tartania és figyelembe kell vennie az ítéelő bírónak. Másfelől arra enged következtetni, hogy a feltételes szabadság a 16/2014. (V. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság által az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjogára történt hivatkozás során részletesen leírt, az Egyezmény 7. Cikkében<sup>9</sup> garantált alapjogi védelmet élvez, mivel az a büntetés szerves része.

A feltételes szabadság lényegében tehát nem más, mint a szabadságvesztésre ítélt személy számára adható azon kedvezmény, amely lehetővé teszi, hogy a tényleges fogvatartás ideje az ítéletben kiszabott büntetés tartamánál az elítélt saját magatartása okán rövidebb legyen<sup>10</sup>. A ténylegesen végrehajtással töltött idő lerövidítésének lehetősége a fogvatartott személyek vonatkozásában eredményezheti egyrészt a büntetés-végrehajtás rendjének belső motivációból eredő megtartásának igényét, a nagyobb fokú együttműködési hajlandóságot a fegyintézet dolgozóival, és érdekeltté teheti őket a fegyelmi vétségektől, konfliktusoktól minél inkább mentes magaviselet tanúsításában a végrehajtás során. Másfelől, a feltételes szabadságra bocsátást követően arra motiválja a terheltet, hogy a feltételes szabadság tartama alatt ne kövessen el újabb bűncselekményt, mert ebben az esetben esetlegesen szembe kell néznie a kedvezménye megvonásával, továbbá az újabb elítélése során a feltételes szabadság lehetőségéből már a perbíró által kizárható, illetve a törvényben meghatározott esetekben kötelezően kizárható<sup>11</sup>. A bűnisméltés megakadályozása, vagyis a társadalom védelme érdekében a feltételes szabadság kedvezménye a szabadulást követően a jogkövető magatartás tanúsításában teszi tehát érdekeltté az elítéltet, és ezzel a pozitív oldalról való megközelítéssel, mintegy újra bizalmat szavazva neki, ösztönzi őt a törvénytisztelő életmód kialakítására. Ekként egy, kizárólag az elítélt magatartásától függő jogi helyzet jön létre, amely végül vagy a feltételes szabadság megszüntetését követő további szabadságelvonással, vagy annak eredményessége esetén, az ítéletben kiszabott szabadságvesztés tartamánál ténylegesen rövidebb tartalmú szabadságelvonást követően, további végrehajtás nélkül a büntetés kiállításával, kitöltésével zárul.

---

<sup>8</sup> Btk. 38. § (4) bekezdés a) pontja szerint nem bocsátható feltételes szabadságra a többszörös visszaeső, ha a szabadságvesztést fegyház fokozatban kell végrehajtani

<sup>9</sup> Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 7. Cikk 1. pontja szerint senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény és nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.

<sup>10</sup> A recens hazai szakirodalomban lásd Nagy Ferenc: A határozott ideig tartó szabadságvesztésből történő feltételes szabadságra bocsátásról. In: Deák Ferenc és dr. Pallo József (szerk.): Börtönügyi Kaleidoszkóp. Budapest, 2014, 152–161. o. és Nagy Ferenc: A szabadságelvonással járó szankciókról az új Btk-ban. In: Börtönügyi Szemle 2014/4. 1-18. o.

<sup>11</sup> A kötelező és a bírói mérlegelést megengedő szankciós szabályokhoz a legújabb jogirodalomból lásd Ambrus István: Együttalkalmazási tilalmak, valamint valódi és látszólagos kógencia a büntetőjog szankciórendszerében. In: Belügyi Szemle 2018/6. 99–107. o.

## II. A jogegységi határozat

A Kúria Büntető Jogegységi Tanácsa a legfőbb ügyész által indítványozott jogegységi eljárásban 2013. december 4. napján tartott ülésén az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében a jogegységi indítványnak helyt adva meghozta a 6/2013. Büntető jogegységi határozatot, amely határozat rendelkező része szerint a szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélt e büntetéséből nem bocsátható feltételes szabadságra, amennyiben az újabb bűncselekményét a korábbi, határozott ideig tartó végrehajtandó szabadságvesztésre ítéletét követően, e büntetés végrehajtása során engedélyezett feltételes szabadság letelte után követte el, azonban a feltételes szabadságot utóbb más ügyben megszüntették.

Mindenekelőtt vizsgáljuk meg azt, hogy pontosan melyek azok a feltételek, amelyek fennállása esetén a bíróságnak az általa szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt vádlottat ki kell zárnia a feltételes szabadság lehetőségéből a jogegységi határozat szerint. A továbbiakban „A” ítéletnek fogom nevezni a legkorábban született azon jogerős ítéletet, melyben a bíróság a vádlottat határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítélte, és amelyből a vádlottat feltételes szabadságra bocsátották. A második, B-nek nevezett bűncselekményt az elkövető az „A” ítélet vonatkozásában engedélyezett feltételes szabadság tartama alatt valósította meg, amelyre tekintettel „B” ítéletben a bíróság őt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélte [a Btk. 86. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a büntetés felfüggesztésének nincs is helye], a Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontja alapján a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből őt kizárta, továbbá a Btk. 40. § (1) bekezdés b) pontja alkalmazásával az „A” ítélet vonatkozásában engedélyezett feltételes szabadságot megszüntette. A szándékos „C” bűncselekményt a terhelt az „A” ítélet vonatkozásában engedélyezett feltételes szabadság letelte után követte el és emiatt őt a bíróság „C” ítéletével végrehajtandó szabadságvesztésre ítélte. A jogegységi határozat által érintett és értelmezett esetkört tovább szűkíti az a feltétel, mely szerint „C” bűncselekmény realizálása idején az „A” ítélettel kiszabott szabadságvesztés végrehajtása során engedélyezett feltételes szabadságot sem a jogerős „B” ítélet, sem más ítélet még nem szüntette meg. Abból a feltevésből kiindulva, hogy „B” ítélet tartalmazza a törvény által előírt valamennyi kötelező rendelkezést, így a feltételes szabadság megszüntetését is, „C” bűncselekmény elkövetése szükségszerűen megelőzi „B” ítélet jogerőre emelkedését. Természetesen előfordulhat, hogy bírói mulasztás okán a megszüntetésről a „B” ítéletet meghozó bíróság utóbb egyszerűsített felülvizsgálati eljárás<sup>12</sup> – a régi Be. szerinti különleges eljárás<sup>13</sup> – lefolytatása során rendelkezik. A jogegységi határozat rendelkező része értelmében tehát a „C” ítéletet meghozó bíróságnak – amennyiben a feltételes szabadság megszüntetéséről való rendelkezés már megszületett – szintén ki kell zárnia a vádlottat a feltételes szabadság lehetőségéből a Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontja<sup>14</sup> alapján, míg a határozat indokolása szerint, ha a „C” ítélet előbb emelkedik jogerőre a „B” ítéletnél, akkor a „B” ítélet jogerőre emelkedését követően a régi Be. 557. § (1) bekezdése szerinti különleges eljárást lefolytatva kell „C” bíróságnak a kizárásról rendelkeznie.

A határozat indokolása szerint erre törvényes alapot az ad, hogy a szabadságvesztés végrehajtása mindaddig nem tekinthető befejezettnek a Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontja vonatkozásában, amíg fennáll – elévülési időn belül - a lehetősége a feltételes szabadság megszüntetésének, amennyiben erre utóbb sor kerül, úgy a büntetés végrehajtása folytatódik és csupán a tényleges kitöltéssel zárul le. A határozat indokolásának III. részének 17. és 18.

---

<sup>12</sup> Be. 671. § 5. pont

<sup>13</sup> Régi Be. 559. §-a

<sup>14</sup> A Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontja szerint nem bocsátható feltételes szabadságra az, akit olyan szándékos bűncselekmény miatt ítélték szabadságvesztésre, amelyet korábbi, határozott ideig tartó végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltése után, a végrehajtás befejezése vagy a végrehajthatóság megszűnése előtt követett el

bekezdései pedig az alábbiakat tartalmazzák: „Kétségtelen, hogy a Btk. 39. § (1) bekezdés első mondatban és (2) bekezdésben írtak alapján a szabadságvesztést – ha végrehajtását nem rendelték el – a feltételes szabadság letelte után a hátralévő rész utolsó napjával kell kitöltöttnek tekinteni. Figyelemmel arra, hogy a jogszabályhely feltételt fogalmaz meg; s mindaddig, amíg fennáll annak lehetősége, hogy a szabadságvesztés hátralévő részének végrehajtását elrendeljék – tehát az elévülési időn belül -, addig azt kitöltöttnek, a végrehajtását befejezetteknek tekinteni nem lehet.” A terhelt alapvető jogaival kapcsolatosan esetlegesen felmerülő aggályok eloszlatása végett rögzíti a Kúria, hogy a C bűncselekmény elkövetési időpontja után – adott esetben csak a C ítélet jogerőre emelkedését követően – bekövetkezett jogi tény (nevezetesen a B ítélettel megszüntetett feltételes szabadság) miatti joghátrány (C ítélettel kiszabott szabadságvesztés vonatkozásában a feltételes szabadság lehetőségéből való kizárás) alkalmazása nem sért alapvető jogokat, mivel a terhelt az, aki a feltételes szabadság alatt és azt követően is újabb szándékos bűncselekményt valósított meg, ekként számolnia kellett mind a feltételes szabadság megszüntetésével (B ítélet), mind az újabb ügyben (C ügy) az abból történő kizárással.

### *III. Jogegyenlőség elvének sérelme*

Az alábbi példa segítségével igyekszem szemléletesen bemutatni azt, hogy milyen anomáliához vezet, illetve vezethet a bíróságok számára kötelezően alkalmazandó fenti jogegységi határozatban megfogalmazott jogértelmezés. Képzeld el a következőt: adott két bűnöző, nevezzük őket X és Y-nak, akik valamennyi bűncselekményüket együtt, társtettesként követik el, a bűnösség azonos foka és azonos bűnösségi körülmények mellett a bíróságok azonos tartalmú büntetéseket szabnak ki velük szemben a fent írt A, B és C esetekben, melyek ebben a sorrendben 9 hónap, 2 év és 12 év. X és Y a 9 hónap tartalmú szabadságvesztést ugyanazon a napon kezdi meg letölteni, ám míg X-et a büntetés 2/3 részének letöltését, azaz 6 hónapot követően feltételes szabadságra bocsátják, addig Y-nak a fogvatartás során elkövetett súlyos fegyelmi vétsége miatt a büntetést teljes egészében ki kell töltenie, így társánál 3 hónappal később szabadul. Mivel B bűncselekményt közösen az A ítélet vonatkozásában X-nek engedélyezett feltételes szabadság – melynek tartalma 1 év - alatt követik el, így B ítélet azon túl, hogy 2-2 év szabadságvesztésre ítéli őket, X vonatkozásában megszünteti a feltételes szabadságot (3 hónap), továbbá a visszaeső X-et kizárja a feltételes szabadság lehetőségéből a Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontja alapján. Ezt követően X kitölti a 2 évet, míg a szintén visszaeső Y-t a büntetés  $\frac{3}{4}$  része után, azaz 1 év 6 hónapot követően szabadon engedik. C bűncselekményt a terhelték az A ítélet vonatkozásában engedélyezett feltételes szabadság után, de a B ítélet meghozatalát megelőzően követik el, amely miatt 12-12 év szabadságvesztéssel sújtják őket, amely végrehajtása során Y-t a büntetés  $\frac{3}{4}$  részének, azaz 9 évnek a letöltését követően feltételes szabadságra engedik, míg X a jogegységi határozat értelmében annak lehetőségéből kizárt. X és Y által fogvatartásban töltött idő különbsége a C ítélet vonatkozásában 3 év, amely jelentős eltérés kizárólag abból ered, hogy X magaviselete példás volt a 6 hónap fogvatartás során, és őt azt követően feltételes szabadságra engedték. A három büntetést összességében nézve láthatóvá válik, hogy X összesen 14 év 9 hónap, míg az első fogvatartás idején súlyos fegyelmi vétséget megvalósító Y összesen 11 év 3 hónap időtartamot tölt büntetés-végrehajtási intézetben, azaz *mindösszesen 3 év 6 hónappal tölt kevesebb időt* fogvatartásban a „jól viselkedő” társánál. Utólag X feltehetően bánja, hogy a fegyelmi vétségben nem volt tettestársa Y-nak, mert akkor számára is közel negyedével lett volna rövidebb a végrehajtással töltött idő.



#### *IV. A visszaesői minőség megállapíthatósága*

A jogegységi tanács tehát azt az álláspontot foglalta el, hogy mindaddig nem lehet kitöltöttnek tekinteni a szabadságvesztés büntetést, amíg – elévülési időn belül – fennáll a lehetősége annak, hogy a büntetés hátralévő részének végrehajtását elrendelik. Ugyan a Kúria ezt az értelmezést kizárólag a Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontjában írtak vonatkozásában adta, az mégis felveti a Btk. 459. § (1) bekezdés 31. pontjában foglaltak (újra)értelmezésének szükségességét, mivel e jogszabályhely szintén – a végrehajthatóság megszűnése mellett - a végrehajtandó szabadságvesztés kitöltésének időpontját veszi origónak, és az innen számított három éves várakozási idő elteltétől teszi függővé a visszaesői minőség megállapíthatóságát. A visszaesés jogkövetkezménye lehet egyrészt egyes törvényi kedvezmények megvonása, másrészt az általános rendelkezésektől szigorúbb szankciós szabályok alkalmazása az esetükben, továbbá a Kúria 56. BK véleménye szerint a visszaesői minőség súlyosító körülmény az alkalmazott hátrányos jogkövetkezmények mellett, azzal párhuzamosan érvényesül a büntetést befolyásoló alanyi tényező büntetést fokozó hatása.

Felmerül tehát a kérdés, hogy ha a Kúria jogértelmezése szerint a büntetés mindaddig nem tekinthető kitöltöttnek, amíg annak van olyan része, amelynek a végrehajtása a jövőben – elévülési időn belül - elrendelésre kerülhet, és utóbb erre ténylegesen sor kerül, vajon a logika szabályai szerint ez azt is jelenti-e egyúttal, hogy nem a feltételes szabadság – egy évnél rövidebb tartalmú szabadságvesztés esetén a hátralévő rész - utolsó napjától kell számítani a három éves várakozási időt abban az esetben, ha a feltételes szabadságot utóbb megszüntetik. Másképpen fogalmazva, visszaesőnek minősül-e a vádlott C ügyben, ha a szándékos C bűncselekményt a szándékos bűncselekmény miatt kiszabott A ítélet vonatkozásában engedélyezett feltételes szabadság letelte után több mint három évvel követte el, de a feltételes szabadság alatt elkövetett B bűncselekményt elbíráló ítélet utóbb a feltételes szabadságot megszünteti? Ugyanis logikusan az következik a Kúria határozatából, hogy A büntetés még nem volt kitöltve C bűncselekmény elkövetésének időpontjában, arra majd csak akkor kerül sor, amikor B ítélet alapján a még hátralévő részt is foganatba veszik és végrehajtják. Logikusan továbbgondolva két aleset bontakozik ki: az első variáció szerint a jogerős B ítélet megelőzi C ítéletet és az abban foglaltakról C bíróságnak tudomása van, míg a második esetben e feltételek valamelyike hiányzik, vagyis a jogerős ítélet meghozatalakor C bíróságnak nincs tudomása arról, hogy B ítélet a feltételes szabadságot megszüntette, vagy arra még ténylegesen nem is került sor. Fontos rögzíteni, hogy az ítéletek sorrendje (BC vagy CB) lényegében szerencseelemnek tekinthető a terhelt szempontjából, mivel az eljárás jogerős befejezésének időpontjára a terheltnek lényegében semmilyen vagy csak minimális ráhatása van. Az első esetben C bíróság a jogegységi határozat kötelező rendelkezése alapján a vádlottat kizárja a feltételes szabadság lehetőségéből, és őt a határozatban kifejtett jogi okfejtés nyomvonalán haladva visszaesőnek minősíti, még akkor is, ha a C bűncselekmény elkövetésének pillanatában a feltételes szabadságot nem szüntette meg jogerős ítélet, vagyis a terhelt az elkövetés napján fennálló tények alapján nem minősült visszaesőnek.

Ezzel szemben a második esetben az eljáró bíróságnak nincs tudomása a feltételes szabadság megszüntetéséről, illetve arra még nem is került sor, így a beszerzett bűnügyi nyilvántartási adatok alapján a bíró megállapítja, hogy a vádlott a korábbi elítélése vonatkozásában engedélyezett feltételes szabadság leteltét követő három éven túl valósította meg az újabb szándékos bűncselekményt, vagyis visszaesőnek nem tekinthető bűnismétlő. Ha a terhelttel, mint visszaesővel szemben szabta ki a bíróság az A ítéletet, akkor a rendelkezésre álló közhiteles nyilvántartási adatok szerint eredményesen eltelt három éves várakozási időre figyelemmel C bíróság szintén csak a bűnismétlés és esetlegesen büntetőeljárás hatálya alatti elkövetés tényét rögzíti az ítéletében a visszaesőkre vonatkozó szigorúbb szabályok figyelmen kívül hagyásával, melyek az alábbiak: a visszaeső nem bocsátható próbára, vele szemben nem

írható elő jóvátételi munka, a szabadságvesztés végrehajtási fokozata még vétség esetén is legalább börtön, a szabadságvesztés büntetés háromnegyed részének kitöltését követően bocsátható legkorábban feltételes szabadságra, felfüggesztett szabadságvesztés és a feltételes szabadság alatt a kógens törvényi rendelkezés szerint pártfogó felügyelet alatt áll. A különös visszaesőkkel szemben előírt további joghátrányok közé tartozik, hogy enyhítő szakaszt csak különös méltánylást érdemlő esetben lehet alkalmazni velük szemben, tevékeny megbánásnak nincs helye, a szabadságvesztési tételkeret felső határa a felével megemelkedik. A különös visszaesőkkel szemben előírt hátrányos jogkövetkezményeken túl a többszörös visszaeső még a további megszorításokkal is szembe kell, hogy nézzen: kétévi vagy annál hosszabb tartamú szabadságvesztés büntetését fegyház fokozatban kell végrehajtani, a büntetés fele részének letöltése után nem bocsátható feltételes szabadságra, nem bocsátható feltételes szabadságra, ha a kiszabott szabadságvesztést fegyházban kell végrehajtani, vele szemben a szabadságvesztés végrehajtása nem függeszthető fel és az új Be. 416. § (3) bekezdés a) pontja szerint feltételes ügyészi felfüggesztésnek sincs helye. A legszigorúbb rendelkezésekkel érintett erőszakos többszörös visszaesők esetében a fentiekén túl nem alkalmazható a Btk. 33. § (4) bekezdése, feltételes szabadságra nem bocsáthatóak, szabadságvesztés esetén a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik, ha az így felemelt felső határ a húsz évet meghaladná, vagy a bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni,<sup>15</sup> továbbá a büntetés a Btk. 82. § (1) bekezdése alkalmazásával nem enyhíthető.

Mivel az első esetben a bíróság a büntető törvény visszaesőkre vonatkozó, mérlegelést nem tűrő, szigorúbb rendelkezéseit köteles alkalmazni, ezért ha az A ítélet szerint a vádlott visszaeső volt, akkor a C bíróság az ítéletet a többszörös vagy erőszakos többszörös visszaeső vádlottal szemben szabja ki a fent írt kógens rendelkezések alkalmazásával és tilalmak betartásával. Ugyanakkor a második esetben ugyanaz a vádlott, ugyanazon bűncselekmény miatt – mivel még visszaesőnek sem minősül – egyetlen kedvezménytől sincs megvonva, adott esetben a próbára bocsátás lehetősége sem kizárt vele szemben. Ha a C bűncselekmény például súlyos testi sértés büntette volt, az első esetben – egyéb feltételek fennállása esetén – a bíróság az erőszakos többszörös visszaeső vádlottal szemben a kétszeresére megemelt büntetési felső határra figyelemmel a három év tartamú középértékből kiindulva úgy szabja ki a büntetést, hogy a Btk. 33. § (4) bekezdését nem alkalmazhatja, a szabadságvesztés végrehajtását nem függesztheti fel, a vádlott feltételes szabadságra nem bocsátható, kétévi vagy annál hosszabb szabadságvesztés esetén a végrehajtási fokozat fegyház. Ezzel szemben ugyanez a vádlott a második változatnál – teljesen azonos feltételek mellett, azonos bűncselekmény elkövetése esetén – akár próbára is bocsátható, vele szemben pénzbüntetés, közérdekű munka, elzárás vagy végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés is kiszabható. A két eset közötti különbség kizárólag abban áll, hogy B vagy C ítélet emelkedette előbb jogerőre, illetve B ítéletről volt-e tudomása C bíróságnak, mely tény, illetve körülmény nyilvánvalóan nem keletkeztethet jogállami keretek között semmiféle különbséget ugyanazon bűncselekmény elbírálása során. Nyilvánvaló, hogy mindkét ítélet a meghozatala időpontjában törvényes, azonban a köztük lévő jelentős különbség orvoslására sem az egyszerűsített felülvizsgálat, sem a rendkívüli perorvoslatok nem alkalmasak teljesen.

---

<sup>15</sup> A szakirodalomban „három csapás” néven elhíresült jogintézmény egyes kérdéseire lásd Ambrus István: Az Alkotmánybíróság határozata a halmazati három csapásról. A jogbiztonság elvét sértő büntetőjogi rendelkezés alaptörvény-ellenessége, valamint az alaki és az anyagi bűnhalmazat eltérő megítélésének lehetőségei. In: Jogesetek Magyarázata (JeMa) 2015/4. 5–16. o.

## *V. A Btk. egyéb rendelkezései*

Ugyancsak kérdésként merül fel, hogy a Kúria által a jogegységi határozatban kifejtett jogi érvelés és jogszabály értelmezés vonatkoztható-e a büntető törvény mindazon egyéb rendelkezéseire is, amelyek szintén „a szabadságvesztés végrehajtásának befejezése előtt” kitélt tartalmazzák. Ugyanis a Btk. 86. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a szabadságvesztés végrehajtása nem függeszthető fel azzal szemben, aki a szándékos bűncselekményt a szabadságvesztés végrehajtásának befejezése előtt (vagy felfüggesztésének próbaideje alatt) követte el. Ugyancsak kizáró okot fogalmaz meg a Btk. 65. § (2) bekezdésének c) pontja, valamint a Btk. 67. § (2) bekezdésének c) pontja, melyek szerint nem bocsátható próbára, illetve jóvátételi munka végzése nem írható elő azzal szemben, aki a szándékos bűncselekményt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélese után, a végrehajtás befejezése előtt követte el. Nincs helye továbbá a Btk. 29. § (1) és (2) bekezdéseiben írt tevékeny megbánás alkalmazásának abban az esetben, ha az elkövető a szándékos bűncselekményt a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélese után, a szabadságvesztés végrehajtásának befejezése előtt követte el. E helyen a visszaesőkkel kapcsolatosan fent már részletesen leírt problémák ismétlődnek meg, azaz amennyiben C ítélet megelőzi B ítéletet, vagyis a feltételes szabadság megszüntetésével utóbb kerül megállapításra az a jogi tény, miszerint a végrehajtás még nem fejeződött be, úgy az jogállami keretek között befolyásolhatja-e az akár évekkel korábban jogerőre emelkedett C ítéletet, érinti-e annak törvényességét, és teremt-e lehetőséget, illetve köteleességet a jogerős ítélet utólagos megváltoztatására, az abban törvényesen alkalmazott szankció módosítására. Ugyanakkor kérdésként merül fel az is, hogy B ítélet meghozatalát követően törvényes-e az az ítéleti rendelkezés, amely végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztést szab ki azzal a – feltételes szabadságot követően megvalósított szándékos bűncselekmény miatt felelősségre vont - vádlottal szemben, akivel szemben a feltételes szabadságot már megszüntették?

## *VI. Konklúzió*

Mivel a Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontjának bírói alkalmazása során eltérő döntések születettek, így a Kúria az egységes gyakorlat kialakítása érdekében értelmezte a szóban forgó jogszabályhelyet és a gyakorlat számára kötelezően alkalmazandó jogegységi határozatban „a végrehajtás befejezése előtt” jogszabályi kitélt akként értelmezte, hogy abba beleértendő a feltételes szabadság utólagos megszüntetése esetén az az időtartam is, amikor – bár a terhelt vonatkozásában adott esetben nem volt végrehajtásra váró ítélet, nem állt tényleges végrehajtás alatt, továbbá a feltételes szabadság tartama is letelt, bírói döntés a feltételes szabadság megszüntetéséről még nem rendelkezett, sőt adott esetben az újabb („B”) büntetőeljárás még meg sem indult ellene, de elkövetett egy olyan szándékos bűncselekményt, amelyet egy másik, a feltételes szabadság tartama alatt elkövetett szándékos bűncselekmény előzött meg. Jogi álláspontom szerint a Kúria ezzel az értelmezéssel a terhelt terhére (in malam partem) úgy létesített kapcsolatot „A” ítélet végrehajtása és „C” bűncselekmény elkövetése között, és e reláció miatt úgy írta elő kötelező módon joghátrány alkalmazását a vádlottal szemben, hogy e két esemény között valójában semmilyen közvetlen kapcsolat nincsen. „C” bűncselekmény elkövetésének időpontjában a végrehajtás befejezettnek látszott, mivel ekkor még a feltételes szabadság megszüntetését nem írta elő bírói határozat. Innen, a „C” bűncselekmény elkövetésének pillanatától nézve tehát egy utóbb keletkezett jogi tény, nevezetesen a feltételes szabadság megszüntetése, teszi megállapíthatóvá azt, hogy „A” ítélet végrehajtása mégsem fejeződött be. A kérdés tehát az, hogy a „C” bűncselekmény

elkövetésekor még fenn nem álló, de az utóbb meghozott bírói rendelkezéssel konstruált jogi tény kihathat-e a tény megállapítását megelőző elkövetésre oly módon, hogy az a terheltre nézve büntető anyagi jogi hátránnyal jár? Ez lenne a büntető törvénykönyv helyes értelmezése? További kérdést vet fel az a szituáció, amikor nem csak „C” bűncselekmény elkövetése, de még annak jogerős elbírálása idején sem történt meg a feltételes szabadság megszüntetése. Ez az eset akkor fordulhat el, ha a „B” eljárásban később születik meg a jogerős ügydöntő határozat, mint „C” eljárásban. „C” ügyben eljáró bíró törvényes ítélete – mely nem zárta ki a vádlottat a feltételes szabadság lehetőségéből – visszamenőleg törvénysértővé válhat-e az utóbb megállapított jogi tény következtében? Valóban jogorvoslatot nyerhet-e ez a probléma egyszerűsített felülvizsgálati eljárásban - miként arra a Kúria a jogegységi határozat indokolásában a régi Be. szerinti különleges eljárásra hivatkozva rámutatott -, amelynek a lényege az ab ovo törvénysértő vagy hiányos rendelkező rész törvénynek megfelelő korrigálása, kiegészítése, nem pedig az utóbb megállapított tényeknek megfelelően, vagyis visszamenőlegesen a jogerős, adott esetben végre is hajtott, a meghozatalakor törvényes ítélet terhelt terhére történő módosítása.

Az, hogy az elkövető a bűncselekmény elkövetésének időpontjában (különös, többszörös, erőszakos többszörös) visszaeső-e vagy sem, olyan – bírói mérlegelést nem igénylő, kizárólag objektív adatokon nyugvó - ténykérdés, amelyre adott válasz nem változhat meg idővel, nem módosulhat az elkövető terhére egy utóbb meghozott ítéleti rendelkezés alapján. Sérti a jogbiztonság elvét, ha visszamenőlegesen, azaz az elkövetéskor fenn nem álló, de utóbb – akár már csak az elítélést követően - megállapított jogi tény alapján módosul az elkövető visszaesői minősége. Már pedig ha a jogegységi határozatban kifejtett, a végrehajtás befejezése kapcsán adott jogértelmezés nem kizárólag a 38. § (4) bekezdés d) pontjára, hanem a büntető törvény egészére, így minden olyan törvényhelyre, ahol a szabadságvesztés végrehajtásának befejezése fordulat szerepel, egyformán irányadó, akkor az azt eredményezi, hogy a korábban meghozott „C” ítélet – törvényesen – nem fogja a vádlott visszaesői minőségét megállapítani, míg az utóbb meghozott „B” ítéletből annak fennállása következik. Adós maradt tehát a Kúria akkor, amikor a jogegységi határozat indokolásában nem fejtette ki azt, hogy az általa adott értelmezés kiterjed-e a büntető törvény egyéb, azonos fordulatot tartalmazó rendelkezéseire is, és ha nem, akkor annak mi az indoka. E logika mentén törvénysértővé válik a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés, próbára bocsátás, jóvátételi munka, amelyet olyan vádlottal szemben szabtak ki, illetve alkalmaztak, aki a feltételes szabadság letelte után követte el a bűncselekményt, de utóbb a feltételes szabadságot megszüntették. Bár a jogegységi határozat okfejtése önmagában logikai hibától mentes, mivel nyilvánvalóan az a végrehajtás, amelyet folytatni kell, utóbb nem tekinthető befejezettnek, azonban a Kúria által adott jogértelmezés egyfelől homogén csoport tagjai között tesz indokolatlan különbséget, ráadásul annak javára, akinek a büntető anyagi vagy büntetés-végrehajtási jogi megítélése súlyosabb (lásd X és Y esetét), az felveti a kétszeres értékelés problémáját, visszamenőleges hatállyal keletkeztet az elítélre nézve súlyosabb jogkövetkezmenyt olyan jogi tény alapján, amely az elkövetéskor nem állt fent. Ezen túlmenően az értelmezés kihatással van a törvény egyéb rendelkezéseire is, amelyek vonatkozásában (pl. visszaesés) az logikai ellentmondáshoz, inkohereenciához és a jogbiztonság sérelméhez vezethet figyelemmel arra, hogy az eljárásjogi szabályozás jogorvoslat hiányában nem teszi lehetővé az egyenlő bánásmódot.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a Kúria által a jogegységi határozatban értelmezett, a Btk. 38. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt rendelkezés hasonló tartalommal került szabályozásra a 2012. évi C. törvényben, mint ahogyan azt a 1978. évi IV. törvény az 1979. július 1-jei hatályba lépésekor a 47. § (3) bekezdés b) pontjában megfogalmazta. Bár a rendelkezés 1993. május 15. napjától a (3) bekezdés a) pontjába került át, majd az 1997. szeptember 15-én hatályba lépett átszámozást követően a 47. § (3) bekezdés (4) bekezdésre

változott, azonban a norma tartalmát egyik módosítás sem érintette<sup>16</sup>. A két törvényi rendelkezés között lévő különbség mindösszesen abban áll, hogy a hatályos rendelkezés a *határozott ideig tartó* végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet utáni elkövetésre szűkíti a kizárás feltételét, ugyanakkor kitágítja a kört a végrehajthatóság megszűnése előtti elkövetés esetével. Ez a pontosítás azonban nem érinti a „végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet után, a végrehajtás befejezése előtt” fordulatot, amely tehát 1979. óta része a büntető törvényeknek. Ugyanakkor egyik törvényhez fűzött miniszteri indokolás sem tér ki arra, hogy pontosan hogyan értelmezendő a végrehajtás befejezése előtti elkövetés abban az esetben, ha a feltételes szabadságot utóbb megszüntetik. Itt kell megjegyezni azt is, hogy a hatályos törvény 39. § (1) és (2) bekezdéseiben írt, a feltételes szabadság tartamára, valamint a büntetés kitöltöttségére vonatkozó rendelkezések a korábbi törvény 48. § (1) és (2) bekezdéseiben lényegében azonos tartalommal megtalálhatóak voltak. A Legfelsőbb Bíróság az EBH 2004. 1103. számú döntésében is arra a jogi álláspontra helyezkedett a korábbi, lényegében azonos tartalmú szabályozás értelmezése során, hogy az utóbb megszüntetett feltételes szabadság nem érinti a korábban hozott (összbüntetői) ítélet rendelkezését, és kimondta, hogy kifejezett törvényi rendelkezés hiányában nincs mód a feltételes szabadságból való utólagos kizárásra. Miként azt az Alkotmánybíróság a 16/2014. (V. 22.) AB határozatában kifejtette, „az EJEB olvasatában az Egyezmény 7. Cikk 1. pontja ugyanis egyfelől megkívánja, hogy mind a bűncselekmény, mind a büntetés törvényes legyen (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*). Vagyis egyértelmű és világos törvényi meghatározást igényel, hogy mely cselekmény milyen büntetéssel sújtható. Ez a követelmény akkor teljesülhet, ha önmagából a törvényi megfogalmazásból kitűnnek a büntetőjogi felelősség konkrét feltételei. Másfelől pedig az Egyezmény 7. Cikk 1. pontja követelményként írja elő, hogy a büntető jogszabályoknak a terhelt hátrányára nem lehet kiterjesztő értelmet adni például analógia vagy más hasonló jogértelmezés alkalmazásával.”<sup>17</sup> Jogi álláspontom szerint a Btk. megfogalmazásából nem olvasható ki egyértelműen és nem tűnik ki világosan az, hogy a feltételes szabadság lehetőségéből kizárt az elkövető amiatt, mert egy korábbi, jelen eljárásban elbírálásra váró bűncselekményétől teljesen független bűncselekményét feltételes szabadság alatt követte el. Ha pedig ilyen, a normavilágosság követelményének megfelelő szabály és büntető norma által előírt szoros kapcsolat nincsen, akkor a Kúria által adott jogértelmezés – amely az utóbb megállapított jogi tény alapján írja elő kötelező jelleggel joghátrány alkalmazását a büntetés részének tekinthető feltételes szabadság vonatkozásában – felveti a visszaható hatályú, a jogbiztonság elvét, az alkotmányos büntetőjog követelményét sértő jogértelmezés kérdését.

---

<sup>16</sup> Az 1978. évi IV. törvény 1997. szeptember 15-étől hatályos 47. § (4) bekezdés a) pontja szerint nem bocsátható feltételes szabadságra az, akit szándékos bűncselekmény miatt ítétek szabadságvesztésre, amelyet korábbi végrehajtandó szabadságvesztésre ítélete után, a végrehajtás befejezése előtt követett el

<sup>17</sup> Idézett AB határozat [38] bekezdése

## Az önkormányzatok és az államigazgatási szervek az Alkotmánybíróság előtt

### Bevezetés<sup>2</sup>

A jogállam működésének egyik elengedhetetlen feltétele, hogy egy ország alkotmánya vagy sarkalatos törvényei tartalmazzák a közigazgatási rendszer felépítésének alapvető szabályait. Hazánkban is így van ez, az Alaptörvény a közigazgatási rendszer két alrendszerének, az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási alrendszereknek legfontosabb szerveit nevesíti, jogállásukat és főbb hatáskörüket tartalmazza.

Az Alaptörvény saját védelmének legfőbb szerveként nevezi meg az Alkotmánybíróságot. Ez a jogállási definíció azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogszabályoknak és közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálata mellett az Alaptörvény közigazgatási rendszerét, közigazgatási szerveit is védenie kell. Az Alkotmánybíróság ezen feladatához az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) több konkrét hatáskört is kapcsol.

Ezek egyrészt az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok jogállásával, hatáskörével, jogalkotásával és működésével összefüggő feladatkörök, másrészt az ezen szervek által indítható alkotmánybíróági eljárások. A tanulmány címének megfelelően az indítvány benyújtására való jogosultság szemszögéből nézve a következőképpen tudjuk őket csoportosítani.

1. *Vannak olyan hatáskörei* az Alkotmánybíróságnak, amikor az érintett helyi önkormányzat vagy államigazgatási szerv nem indítványozója az eljárásnak, hanem az általa elfogadott jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve maga az önkormányzati működés a vizsgálat tárgya. Ezen hatáskörök közös kiindulópontja az Alaptörvénynek a jogrendszerre vonatkozó két fő jogi dogmája: „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”<sup>3</sup> „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmét elsődlegesen a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatával és a szükséges jogkövetkezmények alkalmazásával látja el. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés értelmében jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet.<sup>5</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés b) pontja értelmében továbbá közjogi szervezetszabályozó eszköz a normatív határozat és a normatív utasítás.

A helyi önkormányzatok és az államigazgatási szervek által elfogadott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Alkotmánybíróság a következő hatásköreiben eljárva végezheti el<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Egyetemi tanársegéd, KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>2</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem együttműködésével készült.

<sup>3</sup> Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés

<sup>4</sup> Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés

<sup>5</sup> Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

<sup>6</sup> Az Abtv. 37. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata mellett a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök nemzetközi szerződéssel való összhangját is

1.1. Utólagos normakontroll eljárás keretében az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak és közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel való összhangját.

1.2. Bírói kezdeményezés alapján, ún. egyedi normakontroll eljárásban felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályoknak és közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel való összhangját.

1.3. Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasa alapján, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság eljárása alkotmányjogi panasz alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.<sup>7</sup>

A fenti hatáskörök kapcsán fontos azt is megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.<sup>8</sup> Ezen hatáskörök és a hozzájuk kapcsolódó joggyakorlat részletes vizsgálata nem tárgya a jelen tanulmánynak.

1.4. *Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő véleménynyilvánítás* esetében a helyi önkormányzat szintén az Alkotmánybíróság eljárásának passzív alanya. Ez esetben a kormány kezdeményezésére az Alkotmánybíróság elvi véleményt nyilvánít az ügyben, aminek figyelembevételével az Országgyűlés feloszlathatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A tanulmány első részében az ezzel összefüggő joggyakorlatot tekintem át. (Lásd I. fejezet)

2. A helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a *hatásköri összeütközés* Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. A hatásköri összeütközés fennállhat állami (közigazgatási) szervek, továbbá állami (közigazgatási) és önkormányzati szervek között. Az Alkotmánybíróság ez esetben valamelyik érintett szerv indítványa alapján jár el, tehát ez egy olyan hatáskör, amelyben az egyik fél aktív indítványozó, a másik fél pedig passzivitása ellenére is alanya lesz az Alkotmánybíróság eljárásának. A második részben az Alkotmánybíróságnak a hatásköri összeütközés feloldását érintő feladatkörének gyakorlatát vizsgálom. (Lásd II. fejezet)

3. *A harmadik esetkör*, amikor a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek aktív indítványozóként a saját alkotmányos jogsérelmük orvoslása érdekében fordulnak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz fentebb ismertett fajtái mellett az Abtv. 27. §-a alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor is alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

---

vizsgálhatja.

<sup>7</sup> Abtv. 26. §

<sup>8</sup> Abtv. 37. §; illetve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 2011. évi CLXI. törvény 45. § (3) bekezdése értelmében a Kúria önkormányzati tanácsának feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás lefolytatása.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépésével új fejezet kezdődött az Alkotmánybíróság életében. Ennek egyik legmarkánsabb mérföldköve az Abtv. 27. §-a alapján benyújtható, ún. valódi alkotmányjogi panasz bevezetése és az actio popularis eltörlése. A tanulmány utolsó részében a helyi önkormányzatok és államigazgatási szervek által benyújtott alkotmányjogi panaszok gyakorlatával foglalkozom. (lásd III. fejezet)

## I.

1. Az Alaptörvény B) cikk (3)-(4) bekezdései alapján a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Az Alaptörvény felsorolja a helyi önkormányzatok fő feladat- és hatásköreit, illetve jogosítványait (noha ezeket az Alkotmánnyal szemben már nem nevezi önkormányzati alapjogoknak). A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) preambuluma rögzíti, hogy az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.

Az állam feladata, hogy biztosítsa a helyi közhatalom-gyakorlás feltételeit és működési kereteit. A helyi önkormányzatok törvényes működését több szinten biztosítja a magyar jogi szabályozás.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének működésképtelensége esetén elsődlegesen magának a képviselő-testületnek a felelőssége, hogy a működőképességét helyreállítsa (a konfliktusok megszüntetésére alkalmas eljárások megindításával és ésszerű időn belül történő lezárásával) vagy saját feloszlásáról döntsön.

Ennek hiányában a fővárosi és megyei kormányhivatal feladata, hogy éljen a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében alkalmazott felügyeleti, valamint koordinációs eszközökkel<sup>9</sup>.

Amennyiben a törvényes működés ezek eredményeként sem áll helyre, akkor a Kormány felelőssége, hogy kezdeményezze, az Országgyűlés felelőssége pedig, hogy tegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. A fővárosi és megyei kormányhivatal által gyakorolt törvényességi felügyelet eredménytelensége esetén – mintegy ultima ratio megoldásként – az Országgyűlés jogosult az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet feloszlítani. Ez a hatáskör azonban azon kevesek egyike, amelynek gyakorlása egy demokratikus berendezkedésű jogállam több hatalmi ágának együttműködését követeli meg. Az Országgyűlés ugyanis kizárólag a Kormány javaslatára dönthet, míg a Kormánynak ezen javaslata megtétele előtt kötelező kikérnie az Alkotmánybíróság véleményét.

Az Alkotmány helyébe 2012. január 1-jén lépő Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése az Alkotmánnyal azonos módon<sup>10</sup> fogalmazza meg az Alkotmánybíróság vélemény-nyilvánítási feladatát azokra az esetekre, amikor a Kormány egy helyi képviselő-testület feloszlítását kívánja javasolni az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján három esetben, míg az Alaptörvény hatályba lépése óta egy alkalommal nyilvánított elvi véleményt helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlításával összefüggésben.

<sup>9</sup> Alaptörvény 32. cikk (4)-(5) bekezdései, Mötv. 132. § (1) bekezdése.

<sup>10</sup> Az Alkotmánybíróság magyarországi intézményesítése és működésének megkezdése után nem sokkal, 1990 nyarán új hatáskörrel gyarapodott. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés 1) pontja és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 114. §-a alapján a Kormány indítványára véleményt kellett nyilvánítania a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről.



2. Az Alkotmánybíróság elsőként az 1992. szeptember 28-án elfogadott, 1220/H/1992. AB határozat meghozatala során nyilvánított elvi véleményét. A Kormány a 3409/1992. sz. határozatában kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy soron kívül alakítsa ki véleményét Tiszaderzs Község Önkormányzati Képviselő-testületének az Alkotmánnyal ellentétes működéséről. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény akkor hatályos 114. §-a szerint az Alkotmánybíróság véleményt nyilvánít a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről. Az Ötv.-nek ezen hatáskört megállapító szabályából inkább az olvasható ki, hogy az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben vizsgált helyi önkormányzati képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről kell véleményt nyilvánítania. Az Alkotmánybíróság azonban határozatának indokolásában leszögezte, hogy a Kormány által előadott tényállításokat – miszerint a helyi önkormányzati képviselő-testület egyáltalán nem működik – nem vizsgálja felül, saját ténymegállapításokat nem tesz, hanem absztrakt módon nyilatkozik arról a jogi kérdéstről, hogy az önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya lehet-e az Alkotmánnyal ellentétes. Az Alkotmánybíróság világosan kijelentette, hogy elvont, elvi véleményt nyilvánított. Elvi véleményében kimondta, hogy „az önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, a törvénynek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal.”<sup>11</sup> A „nem működés” ugyanis sérti a választópolgároknak egyrészt a helyi önkormányzathoz való jogát, másrészt azon jogát is, hogy „a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján” gyakorolják.

Az Országgyűlés ezt követően a 66/1992. (X. 16.) OGY határozatával – 1992. október 16-i hatállyal – feloszlatta Tiszaderzs Község Önkormányzati Képviselő-testületét, és az időközi helyi önkormányzati képviselő és polgármester választást Tiszaderzs községben 1992. november 29-ére tűzte ki.

3. A következő, második esetben a Kormány Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város működésével összefüggésben fordult az Alkotmánybírósághoz. A véleménykérés arra irányult, hogy „alkotmányellenesen működik-e a közgyűlés, ha munkáltatói jogaival visszaélve, e jogokat nem rendeltetésüknek megfelelően gyakorolva a polgármestert tartósan, lényegében határozatlan időre felfüggeszti közszolgálati jogviszonyából, ezzel megakadályozva, hogy a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármester mind a választott tisztségéből, mind a közszolgálati jogviszonyából eredő feladatait ellássa, jogszabályban megállapított hatásköreit gyakorolja”.<sup>12</sup>

Az Alkotmánybíróság az ügyben a 24/2000. (VII. 6.) AB határozattal nyilvánította ki véleményét. A határozat indokolásában a testület leszögezte, hogy az ügyek teljesen eltérő jellegétől függetlenül tartja magát azon korábbi álláspontjához, miszerint tényvizsgálatokba nem bocsátkozik.

A határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában.

Azt is megállapította, hogy „a helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel.”<sup>13</sup>

<sup>11</sup> ABH 1992, 630, 631.

<sup>12</sup> Idézet a Magyar Köztársaság miniszterelnökének 13/VIII/2000. sz. átiratából.

<sup>13</sup> ABH 2000, 141, 149-150.

Viszont azt is hozzátette, hogy „nem tekinthető önkényesnek - ennek következtében alkotmányellenesnek - a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket.”<sup>14</sup>

Mindezekon túl a határozat indoklásában külön felhívta az Országgyűlés figyelmét arra, hogy döntése meghozatalakor kiemelkedő jelentőségű szempontként kell értékelnie, hogy a polgármesteri tisztség betöltésének akadályozását a képviselő-testület önkényes magatartása okozza-e.

Jól látható, hogy az Alkotmánybíróság ez esetben is elvi megállapításokat tett, és leszögezte, hogy az elvi véleménynek a konkrét esettel való összevetése, majd a megfelelő következmények levonása nem képezi feladatát.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a Kormány nevében a belügyminiszter be is nyújtotta az Országgyűlésnek a határozati javaslatot Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének feloszlásáról. Az Országgyűlés a javaslatot tárgyalta, a részletes vitát is lezárta, azonban a javaslatról való parlamenti szavazás előtt néhány nappal, 2000. szeptember 22-én Hódmezővásárhely közgyűlése feloszlatta magát.

Az Ötv.<sup>15</sup> értelmében ebben az esetben hetvenöt napon belüli időpontra időközi választást kell kiírni, azonban a képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét. Ha ugyanis az Országgyűlés oszlatta volna fel a közgyűlést, akkor a polgármester mellet a képviselő-testület tagjainak a mandátuma is megszűnt volna, és a köztársasági elnök egy köztársasági megbízottat nevezett volna ki<sup>16</sup>, aki az időszaki választásokig irányította volna a várost.

A Kormány, az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés egymásra épülő eljárásainak utolsó szakaszában azonban a közgyűlés közbelépésével a szubszidiaritás elve érvényesült, és a helyi közösség maga hozta meg a döntést.

4. Az Alkotmánybíróságnak harmadik alkalommal Tápiószele Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének alkotmányellenes működésével összefüggésben kellett véleményt nyilvánítania. Tiszaderzs esetéhez hasonlóan a Kormány azért kérte az Alkotmánybíróság véleményét, mert a képviselő-testület nem ülésezett, vagyis nem gyakorolta feladat- és hatásköreit, és nem mutatkozott remény a változásra.

Az Alkotmánybíróság 771/H/2004. AB határozatában kimondta ugyanazt, mint a tiszaderzsi ügyben hozott határozatban, miszerint alkotmányellenes, ha a helyi önkormányzati képviselő-testület tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.

Az Országgyűlés a 130/2004. (XI. 24.) OGY határozatával – 2004. november 24-i hatállyal – feloszlatta Tápiószele Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületét, és az időközi helyi önkormányzati képviselő és polgármester választást Tápiószele nagyközségben 2005. január 22-ére tűzte ki.

5. Az Alaptörvény és az Mötv. hatályba lépését követően eddig egy alkalommal nyilvánított véleményt az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggésben.

Az eljárást illetően az Abtv. 34. §-a az Alkotmánybíróság addigi gyakorlata alapján pontosította a hatáskör megfogalmazását, és az Alkotmánybíróság feladatául az elvi véleménynyilvánítást adta. A törvényjavaslat indoklása rá is mutat, hogy az Alkotmánybíróság a véleményével az ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést válaszolja meg, nem pedig a Kormány által előterjesztett konkrét ügy tényállásáról dönt. Az Abtv.

---

<sup>14</sup> ABH 2000, 141, 150.

<sup>15</sup> Ötv. 18. § (3) bekezdés.

<sup>16</sup> Ötv. 94. § d) pont.

elfogadásával tehát nyilvánvalóvá vált: a törvényhozó hatalom szándéka az, hogy az Alkotmánybíróság feladata egy helyi önkormányzati képviselő-testület felosztatási eljárásában egy elvi vélemény deklarálása legyen. A törvényhozó hatalom tehát tulajdonképpen elfogadta azokat a kereteket, amelyeket az Alkotmánybíróság a gyakorlata során kialakított.

A 18/2013. (VII. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének működésével összefüggésben elvi véleményként megállapította – hasonlóan a tiszaderzsi és a tápiószzelei ügyekhez –, hogy alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható.<sup>17</sup> A döntésben az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Alaptörvény hatályba lépését követően is követi korábbi következetes gyakorlatát, vagyis elvi véleményt ad, amely elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmaz. A döntés indokolásában az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt megállapítás tartalmát kibontva megállapította, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése<sup>18</sup> esetében az alaptörvény-ellenes helyzet bekövetkezésének együttes feltételei, hogy „1) a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és 2) a képviselő-testület - polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság, együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat és 3) a képviselő-testület a felosztatásról sem dönt és 4) ennek következtében működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.”<sup>19</sup>

Az Alkotmánybíróság határozata nyomán a Kormány nevében eljáró közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. szeptember 9-én benyújtotta az Országgyűlésnek a határozati javaslatot Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének felosztatására. Az Országgyűlés a javaslatot azonban nem vette napirendjére<sup>20</sup>, ezért azt a Kormány a 2014. október 12-én tartott helyi önkormányzati választásokat követően visszavonta.

Külön említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság ezen döntése indokolásában arra is rámutatott, hogy „ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, vagy azokat kizárólag a fővárosi és megyei kormányhivatal összehívása alapján tartja meg, a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket, akkor a képviselő-testület döntése meghozatalának elmulasztása más helyi önkormányzatok és önkormányzati társulások működését is hátrányosan befolyásolja, és ezzel sérti más helyi önkormányzatok választópolgárai közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát és a társulásban ellátott feladatkörök, hatáskörök által érintetteknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogát is, hogy ügyeiket ésszerű határidőn belül intézzék.”<sup>21</sup> Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületek felosztatásával összefüggő elvi véleménynyilvánításai során az Alkotmánybíróság most először hivatkozott a döntése indokolásában egy, az egyént megillető alapjogra. Egy képviselő-testület alaptörvény-ellenes

---

<sup>17</sup>Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testülete felosztatása ügyében a Kormány azért kérte ki az Alkotmánybíróság véleményét, majd indítványozta az Országgyűlésnél a képviselő-testület felosztatását, mert a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízott javasolta az Möt. 132. § (1) bekezdés f) pontja alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze azt a Kormányánál, miután a törvényességi felügyeleti eszközök nem vezettek eredményre.

Bővebben:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c1257b3400212841/\\$FILE/ATTAUUFM.pdf/2013\\_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c1257b3400212841/$FILE/ATTAUUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf)

<sup>18</sup> 33. cikk (1) bekezdése: „A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.”

<sup>19</sup> ABH 2013, 593, 604.

<sup>20</sup> Az Möt. 125. § (2) bekezdése szerint ugyanakkor az Országgyűlésnek az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén kell határoznia.

<sup>21</sup> ABH 2013, 593, 602.

működése tehát az Alaptörvény 31-35. cikkeiben, a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseinek sérelmén túl egyéni alapjogi sérelemben is megnyilvánulhat.

6. Az Alkotmánybíróság most tárgyalt hatásköre a különböző normakontroll és alkotmányjogi panasz eljárásokhoz képest több sajátos, kizárólag ehhez a hatáskörhöz kapcsolódó jellemzővel bír.

Az Alkotmánybíróság már Tiszaderzs ügyében is a 1437/B/1996. AB határozatban kimondott "önmeghatározásának" megfelelően járt el, miszerint „az Alkotmánybíróság jogbíróság.”<sup>22</sup> Leszögezte, hogy sem a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül, sem saját ténymegállapításokat nem tesz; hanem vélemény-nyilvánításában elvi, vagyis egy adott helyzetre általánosan érvényes állítást fogalmaz meg döntésében.

Az Alkotmánybíróság tehát arra a jogkérdésre ad választ, hogy elvi síkon vizsgálódva alaptörvény-ellenes-e valamely helyi önkormányzati képviselő-testület működésének meghatározott módja vagy annak hiánya, illetve hogy melyek az alkotmányos működés általánosan meghatározható követelményei.

A szakirodalomban<sup>23</sup> alapvetően az az uralkodó álláspont, hogy az Alkotmánybíróság véleménye nem köti az Országgyűlést, illetve több korábbi alkotmánybíró is azon a véleményen<sup>24</sup> volt, hogy az Alkotmánybíróság ezen feladatkörének teljesítése során nem a határozat a megfelelő forma a vélemény kinyilvánítására.

Véleményem szerint azonban fel sem merülhet igazán kérdésként, hogy köti-e az Országgyűlést az Alkotmánybíróság véleménye. Az Alkotmánybíróság véleménye egyértelműen köti<sup>25</sup> az Országgyűlést – mint mindenki mást is –, azonban az Országgyűlés döntése nem feltétlenül fogja tükrözni az elvi megállapításokat. Ez azért fordulhat elő, mert az elvi megállapításokat tartalmazó határozat kötelező erejéhez nem fűződnek olyan jogkövetkezmények, mint az Alkotmánybíróság egyéb hatásköreinek (például normakontroll eljárások vagy panasz eljárások) gyakorlása során született döntések esetében.

Az Alkotmánybíróságnak és az Országgyűlésnek az eljárása összefügg és összekapcsolódik, de a két alkotmányos szerv tevékenysége másra irányul. Az Országgyűlésnek ugyanis az a feladata, hogy a Kormány által eléje tárt ügyben, figyelemmel az Alkotmánybíróság elvi megállapításaira, megvizsgálja a fennálló, az adott ügyre jellemző egyedi körülményeket, s mindezek alapján döntsön a felosztatásról. Könnyen előfordulhat, hogy az Alkotmánybíróság elvi véleményének megszületését követően áll be olyan változás, ami alapján az adott helyi önkormányzati képviselő-testület felosztatása kérdésében máshogy dönt az Országgyűlés, mint azt az Alkotmánybíróság véleménye előrevetítené. Ha például az Alkotmánybíróság elvi véleményt tartalmazó határozatának meghozatalát követően, de még az Országgyűlés határozathozatalát megelőzően egy korábban tartósan nem működő helyi önkormányzati képviselő-testület elkezd működni, vagyis ismét gyakorolja feladat- és hatásköreit, akkor az Országgyűlés nem valószínű, hogy felosztatja, holott az Alkotmánybíróság ugyanazon ügy kapcsán adott elvi véleménye szerint alkotmányellenes, ha

---

<sup>22</sup> ABH 1998, 672, 675.; Ez a megállapítás az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában és az Abtv. 27. §-ában szabályozott új alkotmánybírói hatáskör – nevezetesen a bírói döntéseknek az Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata – mellett is helytálló, hiszen az Alkotmánybíróság ezen hatáskörével összefüggésben is következetesen leszögezi, hogy nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára, így a bizonyítékok felülmérlegelésére vagy a tényállás megállapítására.

<sup>23</sup> SZENTE Zoltán, Az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület felosztatása és a területszervezési jogkörök – a (3) bekezdés L) pontjának magyarázata, In: JAKAB, András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 622.

<sup>24</sup> 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, Dr. Erdei Árpád és Dr. Strausz János alkotmánybírák különvéleménye. ABH 2000, 141, 153. Érdekes ugyanakkor, hogy Dr. Erdei Árpád és Dr. Strausz János alkotmánybírák a tápiószzelei döntéshez már nem csatoltak különvéleményt.

<sup>25</sup> Vö. Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. PTE ÁJK, Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2005, 259. o.

egy helyi önkormányzati képviselő-testület tartósan nem működik. Ugyanígy az is megeshet, hogy a Kormány javaslatától eltérően ítéli meg a konkrét helyzetet, és az elvi megállapításokat is figyelembe véve más következtetésre jut.

Ez nem jelenti azt, hogy ilyen esetekben az Országgyűlést nem kötötte az Alkotmánybíróság határozata, hanem ennek a többszereplős eljárásnak a természetéből fakadó sajátosságát mutatja, hiszen az egyes szereplők eltérő feladat- és hatáskörben járnak el. Az Országgyűlés döntésének tehát alapja az Alkotmánybíróság elvi véleménye, azonban az Országgyűlést illeti meg az alaptörvény-ellenes működés esetenkénti, egyedi ügyekben történő megállapításának joga. Indokolt tehát az elvi véleményt határozati formába önteni, amely alapján a helyi önkormányzatok működésével összefüggő absztrakt megállapítások mindenkire kötelezőek.

Az Alkotmánybíróság az elvi véleményben ki tudja jelölni a képviselő-testületek működésének alkotmányos kereteit, a konkrét ügytől elvonatkoztatva, absztrakt módon tudja rögzíteni az alaptörvény-ellenesség megnyilvánulásának egyes eseteit, amit az Országgyűlés zsinórmértékül használ egy adott képviselő-testület feloszlatajáról való döntés során.

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlatajával összefüggő vélemény-nyilvánítási feladatkörén kifejezetten ritkán jár el, ugyanakkor a döntései indokolásában található általános megállapítások hosszú távon is irányt mutatnak a helyi önkormányzatok számára, támpontot jelentenek a fővárosi, megyei kormányhivatalok számára a törvényességi felügyeleti jogkör ellátásában, és ezáltal a helyi közhatalom gyakorlásának fontos pillérét jelentik.

## II.

A helyi önkormányzatok és az állami szervek intézkedési és döntési jogosítványait a hatáskörök pontos leírásával lehet megállapítani és egymástól elhatárolni. Az állam által ellátandó feladatok sokasága miatt szükséges, hogy az egyes szervtípusok között racionális ügymegosztás működjön.

A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatban a jogállamiság elvéből fakad a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.<sup>26</sup> A törvény alá rendeltség követelménye értelmében a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. A közigazgatási szervek törvény alá rendeltségének követelménye ennek megfelelően azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek csak jogszabályban meghatározott hatáskörükben jogosultak eljárni. A hatáskör a különböző típusú és szintű közigazgatási szervek közötti ügymegosztást jelenti. A gondos és körültekintő jogalkotás mellett is előfordulhat azonban, hogy valamely feladat ellátására feljogosító hatáskört több szerv is magáénak érez vagy valamely feladat ellátására egy szerv sem érzi magát hatáskörrel rendelkezőnek. Ezeket a helyzeteket kezelik az egyes jogszabályokban található hatásköri (és illetékességi) viták rendezéséről szóló szabályok.

Az Alkotmánybíróság is rendelkezik ilyen hatáskörrel. A következőkben áttekintem az alkotmánybírósági hatáskör szabályozásának történetét, majd az ezzel összefüggő gyakorlatot vizsgálom.

1. Az Abtv. előtt hatályos, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 1989. október 30-án lépett hatályba, míg az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését. A régi Abtv. 1. § f) pontja arra jogosította fel az Alkotmánybíróságot, hogy az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek

<sup>26</sup> Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012, 24-25. old.

között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetéséről, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés kérdésében döntsön. A régi Abtv. 50. § a hatáskörre vonatkozó szabályozásként rögzítette, hogy a hatásköri összeütközéssel érintett szervek indítványozhatják az Alkotmánybíróságnál a hatásköri összeütközés megszüntetését, illetve hogy az Alkotmánybíróság - az indítványozó meghallgatása nélkül - dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet. A régi Abtv. 50. § (2) bekezdésében szabályozott kijelölés azonban feltételezi az eljárásra jogosultság megállapítását is.<sup>27</sup> A régi Abtv. 50. § emellett a hatásköri összeütközéssel érintett állami szervek közül kivette a bíróságokat.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről 1991. évi XX. törvény 22. §-a pedig ennek megfelelően beiktatta az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 8. §-ának (2) bekezdésébe, hogy hatásköri összeütközés esetén az eljáró államigazgatási szervet az Alkotmánybíróság jelöli ki. A törvény indokolása rámutatott, hogy figyelembe kellett venni a jogi szabályozásban, illetőleg a jogi szabályozásra kiható, jogon kívüli tényezőkben bekövetkezett változásokat is. Ennek megfelelően került sor egyfelől a hatásköri összeütközésre vonatkozó rendelkezéseknek a régi Abtv. 1. §. f) pontjával összhangban történő módosítására.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2005. november 1-jén történő hatályba lépésével – és az Áe. ezzel párhuzamos hatályon kívül helyezésével – a szabályozás megváltozott. A Ket. 23-24. §-ai úgy rendelkeztek, hogy ha több közigazgatási hatóság állapítja meg hatáskörét vagy illetékességét (pozitív hatásköri összeütközés), vagy több közigazgatási hatóság állapítja meg hatáskörének vagy illetékességének hiányát (negatív hatásköri összeütközés), illetve ha a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik szerv illetékes az eljárásra, a közigazgatási hatóságoknak meg kell kísérelniük annak eldöntését, hogy melyik szerv rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel az ügy<sup>28</sup> intézésére. Ha a közigazgatási hatóságok nyolc napon belül nem tudnak erről dönteni, hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltábla dönt.

A Ket. hatályba lépésével tulajdonképpen egy hatásköri összeütközés keletkezett az Alkotmánybíróság és a Fővárosi Ítéltábla között, hiszen a közigazgatási hatósági ügyek vonatkozásában keletkezett hatásköri összeütközés ügyében való döntésre az Alkotmánybíróság mellett a Fővárosi Ítéltábla is jogosulttá vált.

Az ellentmondásos helyzetet végül a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény oldotta fel, amelynek 35. §-a módosította a régi Abtv. 50-át, és a „bíróságok” szövegrészek helyébe a „bíróságok és a közigazgatási hatóságok” szöveget léptette.

A törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás rá is mutatott az eltérő szabályozásra és rögzítette, hogy a módosítás alapján a Ket. hatálya alá tartozó esetekben a Fővárosi

---

<sup>27</sup> Tilk Péter: i. m. 213. o.

<sup>28</sup> Az ügy definícióját a Ket. a következőképpen határozta meg:

„12. § (1) A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):

a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,  
b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.”

Ítéletábra, más, nem a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatóságok közötti hatásköri vita esetén az Alkotmánybíróság jár el.

A régi Abtv.-t váltó Abtv. 36. §-a két értelemben is szűkítette ezt az alkotmánybíróági hatáskört. Egyrészt az Alkotmánybíróságot az állami szervek, továbbá az állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközés eldöntésére jogosítja fel. 2012. január 1-jével az önkormányzati szervek egymás közötti hatásköri ütközésének feloldása átkerült a Kúria hatáskörébe (túl azon, hogy továbbra sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközés feloldása).

Másrészt az érintett szerv a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését indítványozhatja. Az Abtv. 36. §-ához fűzött indokolás is nyomatékosítja, hogy „[a] közigazgatáson belüli hatásköri összeütközés megszüntetése nem az AB feladata. Jelentős alkotmányjogi kérdést az olyan alkotmányos szervek közötti összeütközés vethet fel, mely alaptörvény-értelmezés alapján válaszolható meg, így csak ez jelenti e hatáskör tartalmát.”

2. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő véleménynyilvánításra vonatkozó hatáskörtől eltérően ebben az esetben két meghatározott szerv konkrét vitáját kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak. Maga a döntés végső soron az eljárásra kötelezett szerv kijelölésében testesül meg. A kijelölést megelőzi azonban az eljárásra jogosultság megállapítása, vagyis hogy a felmerült vitában melyik szervnek van hatásköre. Az Alkotmánybíróság ezen hatáskörében eljárva ezért előfordulhat, hogy a konkrét jogvita során az érintett szervek hatásköreinek alkotmányjogi megközelítésű értelmezése szükséges annak megállapításához, hogy egy-egy szerv valamely hatáskört milyen esetben gyakorolhat alkotmányosan. Az Alkotmánybíróság a hatásköri összeütközés esetén vizsgálhatja az érintett szervek alkotmányjogi státuszát, közigazgatási jogállását és az érintett szervek hatásköreinek alkotmányos terjedelmét, és ez alapján dönt arról, hogy az érintett szervek közül melyiknek van hatásköre. A hatásköri vitában az ilyen módon megállapított hatáskör ezért egyben eljárási kötelezettséget is jelent: ez mutatkozik meg a kijelölésben mint a jogintézmény által alkalmazott végső jogkövetkezményben.

3. Az Alkotmánybíróság működése kezdete óta mindösszesen néhány tucat ilyen ügyet tárgyalt, és a jogvitát a legtöbb esetben az érintett szervekre vonatkozó jogszabályok értelmezésével el tudta dönteni.

Az első ilyen ügyben Hejőkeresztúr Önkormányzatának jegyzője fordult az Alkotmánybírósághoz egy fakivágási ügyben keletkezett negatív hatásköri összeütközés feloldása érdekében. Az Alkotmánybíróság az indítványt 444/F/1992. AB határozattal bírálta el. Eljárása során a földművelésügyi miniszterhez is megkereséssel fordult, hogy a fakivágási ügyben érintett konkrét facsoport fásításnak minősül-e. A határozat indokolásában elsőként ismertette a hatályos jogszabályi környezetet, így különösen az erdő és fásítás fogalmát, valamint a miniszteri válasz tartalmát. Megállapította, hogy a fakivágási ügyben szereplő facsoport fásításnak minősül. Ezt követően áttekintette a hatásköri szabályokat, majd azokat a vizsgált ügyre vetítve megállapította, hogy az érintett szervek közül melyik rendelkezik hatáskörrel, és mindezek alapján kijelölte eljárásra az ingatlan fekvése szerint illetékes erdőfelügyelőséget.

Több hatásköri összeütközést oldott fel az Alkotmánybíróság a fenti módszerrel, és jelölte ki az eljárásra jogosult szervet. Így pl. eldöntötte, hogy egy közútra épített kapu és kerítés fennmaradása vagy eltávolítása nem építéshatósági, hanem közlekedéshatósági döntést igényel<sup>29</sup>; szabálysértési ügyben kijelölte az állatvédelmi eljárás lefolytatására és állatvédelmi bírság kiszabására jogosult szervet<sup>30</sup>; megállapította, hogy a kerületi önkormányzat jegyzője rendelkezik hatáskörrel egy adott gépjárműhelytelep környezetet zavaró működésével

<sup>29</sup> 645/F/1996. AB határozat

<sup>30</sup> 916/F/2001. AB határozat

kapcsolatos panaszok orvoslására<sup>31</sup>; vagy éppen belterületi ingatlanokon felhalmozott hulladék elszállítására és ártalmatlanítására kötelezéssel kapcsolatos hatósági ügyben kijelölte az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóságot.<sup>32</sup> Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a hatásköri összeütközés kérdésében való döntés „feltételezi a konkrét ügyben keletkezett beadványok és a feltárt tényállás ismeretét.”<sup>33</sup>

Több olyan eset is előfordult az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amikor a hatásköri összeütközés feloldására irányuló indítvány elbírálása során nem tudta kijelölni az eljárásra jogosult hatóságot.

Így a 737/F/1995. AB határozattal az Alkotmánybíróság Nagymányok Nagyközség jegyzőjének indítványát elutasította, mert azt állapította meg, hogy nincs szó valóságos hatásköri összeütközésről, ezért annak megszüntetéséről nem is kellett határozni. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[a] jogszabály által meghatározott hatáskörben való eljárás jogot vagy kötelezettséget megállapító közigazgatási hatósági döntési kényszert jelent. Az indítványozó nagyközségi jegyzőnek a közúti utak és áteresztisztítására vonatkozó igénye azonban nem vonható sem az államigazgatási, sem az önkormányzati hatósági hatáskör szerint kötelező eljárás fogalma alá.”<sup>34</sup> Az Alkotmánybíróság emellett az indítványozó önkormányzat tudomására hozta, hogy egyrészt a konkrét ügyben jogállását tekintve nem hatóság, hanem ügyfél, másrészt az átereszt és az utak tisztítására vonatkozó igényét perben érvényesítheti.

Az 1032/F/1998. AB végzéssel az Alkotmánybíróság visszautasította Budapest III. Kerület Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata jegyzőjének indítványát. A döntés indokolásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által érintett kártalanítási ügyben az eljárás megindult és folyamatban van, az eljárás tárgyát képező ügyben jogerős bírói ítélet döntött abban a kérdésben, hogy a kártalanítás megállapítása mely szerv hatáskörébe tartozik. Rámutatott, hogy nem keletkezett negatív hatásköri összeütközés azáltal, hogy a rendes bíróság által új eljárás lefolytatására kötelezett szerv nem a bírói ítéletnek megfelelően járt el, amikor az eljárás lefolytatása helyett az önkormányzatot utasította eljárásra.

Látható, hogy az esetek többségében valódi alkotmányjogi probléma nem merült fel, az Alkotmánybíróságnak kizárólag az adott esetre vonatkozó egyszerű jogalkalmazói törvényértelmezést kellett végeznie, és annak eredménye alapján az eljáró szervet kijelölni. Az Abtv. ezért változtatott a korábbi szabályozáson, így hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság kizárólag az olyan hatásköri összeütközéseket vizsgálja, ahol az összeütközés csak az Alaptörvény értelmezése alapján szüntethető meg. Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített közjogi státuszát is ez a szűkített hatáskör tükrözi megfelelően.

A 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés már ennek megfelelően utasította vissza Szigliget és Hegymagas Községek Körjegyzőségének indítványát, miután megállapította, hogy az indítványban részletezett hatásköri vita nem az Alaptörvény értelmezésével dönthető el, ezért nem minősül az Abtv. 36. § (1) bekezdésében meghatározott hatásköri összeütközésnek. Az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy az elkövetett cselekmény minősítésétől függően – vagyis hogy a vizsgált cselekmény bűncselekmény vagy szabálysértés – egyértelműen meghatározható az eljáró hatóság.

4. A fent ismertetett esetekben az Alkotmánybíróság klasszikus közigazgatási hatásköri összeütközéseket, illetve az indítványozók által annak vélt eseteket vizsgált. Előfordult azonban olyan eset is, ahol a vizsgálat tárgya jogalkotási hatásköri összeütközés

---

<sup>31</sup> 987/F/2000. AB határozat

<sup>32</sup> 662/F/2004. AB határozat

<sup>33</sup> 503/F/1997. AB határozat, ABH 1998, 971, 974.

<sup>34</sup> ABH 1996, 706, 707.



volt. A jogalkotási hatásköri összeütközés vizsgálata – amennyiben pozitív hatásköri összeütközésről beszélünk és az érintett szervek el is jártak jogalkotási hatáskörükben – tulajdonképpen az utólagos normakontroll eljárás egy speciális típusa. Az Alkotmánybíróság ugyanis ebben az esetben azt vizsgálja, hogy jogalkotási hatáskörrel felruházott szervek valamelyike túllépette-e hatáskörén a jogalkotás során.

Az első ilyen ügyben Dömös Község polgármestere fordult az Alkotmánybírósághoz hatásköri összeütközés megszüntetése iránti indítványával. A polgármester indítványában azt kifogásolta, hogy a település területén szennyvízelvezetési, szennyvíztisztítási és -kezelési feladatokat ellátó Duna Menti Regionális Vízmű Rt. tévesen tájékoztatta a képviselő-testületet, amikor azt közölte, hogy az ármegállapító hatáskör címzettje a képviselő-testület. Az önkormányzat a téves tájékoztatás alapján rendeletben szabályozta a csatornahasználati díjat, majd rendeletét visszavonta, s kérte a szolgáltatót a miniszter által meghatározott díj alkalmazására. Az indítványozó álláspontja szerint a szakminisztérium és az önkormányzat, mint ármegállapító hatóságok között hatásköri összeütközés keletkezett. Alkotmánybíróság az indítványt 691/F/2002. AB határozatával elutasította. A vizsgálat során kiemelte, hogy az alkotmánybírósági eljárásban „a jogalkotási hatásköri összeütközés megszüntetése két szerv konkrét jogalkotási feladatellátására vonatkozó vitájában való döntést jelent.”<sup>35</sup> Ezt követően pedig megállapította, hogy az indítvánnyal érintett ügyben ilyen jogvita nem alakult ki. Ezt a megállapítást arra a következtetésre alapította az Alkotmánybíróság eljáró háromtagú tanácsa, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések együttes értelmezéséből az következik, hogy az állami tulajdonú víziközmű által végzett szolgáltatás díját kizárólag a szakminiszter állapíthatja meg, aki ennek a felhatalmazásnak eleget tett.

A döntés indokolása szerint „a körülmény, hogy a szolgáltatást végző víziközmű az árhatósági jogkör gyakorlásáról téves tájékoztatást adott, s ennek alapján az önkormányzat rendeletet alkotott (majd azt hatályon kívül helyezte), nem jelent hatásköri összeütközést. Az önkormányzatnak ugyanis a vázolt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően nincs hatásköre az állami víziközmű által nyújtott szolgáltatás hatósági díjának megállapítására. Az ilyen tárgykörben alkotott rendelkezés az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény, s ennek alapján az Alkotmány<sup>36</sup> 44/A. § (2) bekezdés második fordulatára<sup>37</sup> sérelmét jelenti.”<sup>38</sup> Az Alkotmánybíróság a fenti megállapításával, miszerint a konkrét esetben azért nincs szó hatásköri összeütközésről, mert az önkormányzatnak a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően nincs hatásköre az állami víziközmű által nyújtott szolgáltatás hatósági díjának megállapítására, eltért a közigazgatási hatásköri viták rendezése során alkalmazott módszerétől.

Amennyiben ugyanis azt a mintát követte volna, ki kellett volna jelölnie a szakminisztert, mint az állami víziközmű által nyújtott szolgáltatás hatósági díjának megállapítására jogosult szervet. Érdekes eljárásjogi helyzet állt volna elő az ügy kapcsán, ha az önkormányzat az alkotmánybírósági eljárás mellett nem helyezi hatályon kívül rendeletét. Ez esetben ugyanis az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy az önkormányzati rendelet sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés második fordulatát, és az alkotmányellenes rendeletet meg kellett volna semmisítenie. Azonban a régi Abtv. az Alkotmánybíróság ezen eljárásához nem rendelte lehetséges és alkalmazható jogkövetkezményként a hatásköri összeütközés során vizsgált jogszabály megsemmisítését.

A másik hasonló ügyben Békés Megye Képviselő-testülete kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának hatáskörére

<sup>35</sup> ABH 2003, 1741, 1742-1743.

<sup>36</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

<sup>37</sup> „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

<sup>38</sup> ABH 2003, 1741, 1743.

vonatkozó rendelkezések tárgyában fennálló hatásköri összeütközés feloldása ügyében döntsön.

Az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény alapján Békés Megye Képviselő-testülete rendeletet alkotott a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevételéről. A rendelet hatálya a megye közigazgatási területén lévő ingatlanok tulajdonosaira terjed ki. A megyei önkormányzat tízéves időtartamra a megyei vállalatot bízta meg a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásával. Ezt követően azonban Csorvás és Pusztaföldvár települési önkormányzatok is rendeletet alkottak a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevételének szabályairól. Az indítványozó ezt vitatta, mert álláspontja szerint az érintett önkormányzatok nem jogszerűen gyakorolt hatáskörükben eljárva hozták meg rendeleteiket, és az ilyen hatáskörgyakorlás sérti a megyei önkormányzat érdekeit, a szolgáltatók gazdasági érdekeit, s bizonytalanná teszi a szolgáltatás ellátását. Az Alkotmánybíróság az indítványt 14/2005. (IV. 15.) AB határozatával elutasította. A döntés indokolásában rávilágított arra, hogy „[a]z önkormányzati önállóság kifejezésre jut abban, hogy mind a megyei, mind a községi, városi önkormányzatok a feladatkörükben önállóan intézik a helyi érdekű közügyeket, s a települési és a megyei önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A lakosságot közvetlenül érintő közszolgáltatások szervezői elsősorban a települési önkormányzatok, a települési önkormányzatok teljesítőképességét meghaladó szolgáltatások szervezéséről a szubszidiaritás elve alapján a megyei önkormányzatok gondoskodnak.”<sup>39</sup> A konkrét ügyre nézve megállapította, hogy nincs hatásköri összeütközés a megyei és a települési önkormányzatok között. Rámutatott, hogy ezek párhuzamos hatáskörök, hiszen egyrészt a megyei közgyűlésnek kötelező feladata a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának a biztosítása; másrészt a települési önkormányzat önként vállalt feladatként gondoskodhat a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának a biztosításáról. A jogalkotói hatásköri összeütközést pedig az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló törvény azzal a rendelkezéssel<sup>40</sup> zárja ki, hogy a rendeletalkotási hatáskör azt az önkormányzatot illeti, amelyik a közszolgáltatást szervezi.

Az elutasítás mellett az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a törvényhozó az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevétele kapcsán nem szabályozta a megyei önkormányzat kötelező feladata községi (városi) önkormányzat által történő átvállalásának a rendjét, a feladat átvállalásának az eljárását.

Ennek indokaként kifejtette, hogy amikor a települési önkormányzat egyoldalú döntésével önként vállalja a kéményseprő-ipari közszolgáltatás megszervezését, s erről a település illetékességi területére kiterjedő területi hatállyal rendeletet alkot, akkor egyúttal szűkíti a megyei önkormányzat törvényből eredő kötelezettségét, szűkíti az azonos tárgyú megyei önkormányzati rendelet területi hatályát. Ennek következtében a rendeletek között a területi hatályt tekintve kollízió támad, továbbá a települési közhatalmi döntés kihat a megyei önkormányzat által már létrehozott közszolgáltatási jogviszonyokra is. Mindezek következtében pedig „jogbizonytalanság alakul ki, mert a törvényalkotó nem szabályozta a megyei önkormányzat kötelező feladatának a települési önkormányzat által történő átvállalását a kéményseprő-ipari közszolgáltatás körében, a megyei önkormányzati rendelet és a települési önkormányzat önként vállalt feladatellátása esetén alkotmányosan alkotható települési önkormányzati rendelet területi hatályának alakulását, a megyei önkormányzat kötelezettségének alakulását, a települési feladat-átvállalás rendjét, eljárását, a megyei önkormányzat által már létrehozott közszolgáltatási jogviszonyok helyzetét.”<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a megyei önkormányzati kötelező feladat

<sup>39</sup> ABH 2005, 156, 158.

<sup>40</sup> 1995. évi XLII. törvény a 4. § (4) bekezdés

<sup>41</sup> ABH 2005, 156, 162-163.

települési önkormányzat által történő átvállalásának rendezetlen kérdései túlmutatnak a kéményseprő-ipari közszolgáltatáson, ezért a döntés rendelkező részébe foglalt törvényhozói mulasztást valamennyi közszolgáltatásra nézve fogalmazta meg.

Az Alkotmánybíróság ez esetben tehát valódi alkotmányjogi kérdésként vizsgálta, hogy mi a megyei és a települési önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörének eredete, ezek a hatáskörök hogyan viszonyulnak egymáshoz.

5. A hatásköri összeütközés feloldása is az Alkotmánybíróság azon feladatköreinek egyike, amelyben kifejezetten ritkán jár el. Az Alkotmánybíróság által ezen a területen hozott döntések alapvetően a közigazgatás működését segítették az adott esetre vonatkozó egyszerű jogalkalmazói törvényértelmezéssel. Valódi alkotmányjogi problémát ezek az esetek ritkán vetettek fel, és az Abtv. új szabályozásával számuk még tovább csökkent, hiszen 2012. január 1-je óta mindösszesen egy ilyen esetet vizsgált az Alkotmánybíróság.

Természetesen a csekély számú gyakorlati előfordulás ellenére az elvi lehetősége az ilyen típusú jogviták keletkezésének továbbra is fennáll, ezért az Alkotmánybíróság ezen hatáskörének léte továbbra is indokolt, hiszen egyfajta végső garanciát jelent a megindult közigazgatási eljárások lezárására.

### III.

A tanulmány utolsó részében az önkormányzatok és állami szervek által benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálásának gyakorlatát kívánom áttekinteni, annak fejlődési ívét vizsgálni, és ezek alapján következtetni az Alkotmánybíróság ezen hatáskörével összefüggő jövőbeni gyakorlatának lehetséges irányaira.

1. Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépésével új fejezet kezdődött az 1990. január 1-je óta működő magyar Alkotmánybíróság életében. 2012. január 1-je óta az Alkotmánybíróság – egyéb feladat- és hatáskörei mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c)-d) pontjai értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, illetve a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panaszt mint jogintézményt az Abtv. az Alaptörvényhez képest részletesebben fogalmazza meg. Ez alapján az alkotmányjogi panasznak három típusát különböztethetjük meg.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, ún. régi típusú<sup>42</sup> alkotmányjogi panaszt akkor nyújthat be az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály ellen kivételesen akkor is benyújtható ún. közvetlen alkotmányjogi panasz, ha a jogsérelem a jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be.

Az Abtv. 27. §-a alapján pedig magával az ügy érdemében hozott alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben nyújthat be az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet ún. valódi alkotmányjogi panaszt, ha az az Alaptörvényben biztosított jogát sérti.

Az alkotmányjogi panaszok benyújtásának további törvényi feltétele, hogy nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

---

<sup>42</sup> Az elnevezés onnan ered, hogy az előző alkotmánybírói törvény alapján kizárólag az alkotmányellenes (vagy annak vélt) jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem esetén volt lehetőség alkotmányjogi panasz benyújtására.

Az Abtv. 29. §-a a fentiekén túl mindhárom panaszfajta nézve úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.<sup>43</sup> Ez a rendelkezés a hatékonyabban és gyorsabb működés érdekében biztosítja a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság egy előzetes szűrést végezzen az alkotmányjogi panaszok között, és ezáltal a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyeket egyszerűbben és gyorsabban lezárja, és ennek következtében a bonyolultabb megítélésű ügyeket hatékonyabban bírálja el.<sup>44</sup>

Az Abtv. 51-52. §-ai pedig azt írják elő, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el, illetve hogy az indítványnak határozott kérelmet<sup>45</sup> kell tartalmaznia.

2. Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság 10726 ügyet fejezett be.<sup>46</sup> Ebbe a számba beletartoznak az Alkotmánybíróság teljes ülése, tanácsai, egyesbírái által hozott határozatok és végzések (köztük az ügyeket egyesítő végzések), továbbá az egyéb intézkedések (pl. áttétel, főtítkári tájékoztatás). A 10726 befejezett ügyből 7293 a befejezett alkotmányjogi panaszok száma, vagyis az alkotmánybírósági ügyek nagy többségét, több mint kétharmadát az alkotmányjogi panaszok teszik ki.

Az Alkotmánybíróság előtt az alkotmányjogi panasz indítványok az alábbi eljárási lehetőségek valamelyikével fejeződhetnek be:

- a) Az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos alkotmánybírósági eljárás a főtítkári előkészítő szakaszban befejeződik. A főtítkár előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírósági eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok. Amennyiben az indítvány ezen követelményeknek hiánypótlást követően sem felel meg, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor, és az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva, érdemi vizsgálat nélkül dönt annak visszautasításáról.<sup>47</sup>
- b) Az Alkotmánybíróság egyik tanácsa vagy teljes ülése – a főtítkári előkészítő eljárás és az Alkotmánybíróság elnöki általi szignálását követően – befogadási eljárás során hozott végzésével utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt.
- c) Az Alkotmánybíróság egyik tanácsa vagy teljes ülése – az indítvány befogadását követően vagy a befogadási eljárás mellőzésével – érdemi határozattal bírálja el az

---

<sup>43</sup> Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015, 143. o.

<sup>44</sup> Lásd az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának az Abtv.-hez fűzött indokolását.

<sup>45</sup> Alkotmányjogi panaszok esetében az Abtv. 52. § (1b) bekezdése alapján a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,

b) az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét,

c) a 38. §-ban meghatározott eljárás kivételével az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, továbbá a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az Országgyűlés határozatát, illetve a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást,

d) az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit,

e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy - a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén - az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, valamint

f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

<sup>46</sup> Forrás: az Alkotmánybíróság elektronikus iktatórendszere, 2018.szeptember 18-i állapot.

<sup>47</sup> Lásd Abtv. 55. §

alkotmányjogi panaszt vagy az ügyet egyéb módon fejezi be (pl. egyesítés, megszüntetés, az érdemi vizsgálat során történő visszautasítás).

Az indítványozói jogosultságot, az alkotmányjogi panasz benyújtójának érintettségét az Alkotmánybíróság alapvetően<sup>48</sup> a befogadási eljárás során vizsgálja.

Az alkotmányjogi panasz indítványozója mind az Abtv. 26. §, mind az Abtv. 27. § szerinti eljárásokban az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet lehet. Az Abtv. 1. § a) pontjában megfogalmazott értelmező rendelkezés szerint az egyedi ügy a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás.

Az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosult érintett személy vagy szervezet meghatározás alatt tehát a jogi személyeket, a jogi személyek között pedig az önkormányzatokat és az állami szerveket is érteni kell. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak ezen indítványozók jogosultságát érintő gyakorlatát vizsgálom.

3. A magyar közigazgatási rendszer két nagy alrendszerre, az államigazgatási alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre osztható. A két alrendszer, és az alájuk tartozó szervek sokban különböznek egymástól, ugyanakkor azonos, illetve nagyon hasonló jellemzőkkel is bírnak. Az egyik ilyen, hogy tevékenységükkel alapvetően közhatalmat gyakorolnak.<sup>49</sup> Az Alkotmánybíróság az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok mint jogi személy indítványozók által benyújtott alkotmányjogi panaszok vonatkozásában külön gyakorlatot alakított ki, ami a korábbi Alkotmány idejére nyúlik vissza.

Az Alkotmánybíróság már működése korai szakaszában, a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.”<sup>50</sup> Néhány hónappal később, a 18/1993. (III. 19.) AB határozatban pedig rögzítette, hogy „ a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga - noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza<sup>51</sup> - tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. (ABH 1993, 161, 167.)

---

<sup>48</sup> Amennyiben nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az alkotmányjogi panaszt, az érdemi vizsgálat nélkül, egyesbíróként is visszautasítható [lásd Abtv. 55. (4) bekezdés b) pont].

<sup>49</sup> Alaptörvény: „B) cikk (...)

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” (...)

„31. cikk

(1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

<sup>50</sup> ABH 1992, 289, 291.

<sup>51</sup> Alkotmány: „43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

(...)

44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,

A testület az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban a fenti megállapítást kibontva már azt hangsúlyozta az önkormányzatok vonatkozásában, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskör csoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Kiemelte, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott, - az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő - alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Kiemelte, hogy az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.<sup>52</sup>

Az elvi kérdés, miszerint az önkormányzati és az állami szervek fordulhatnak-e alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, a 23/2009. (III. 6.) AB határozat meghozatala során merült fel. Az adott ügy indítványozója a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége volt. Az Alkotmánybíróság hivatkozva az alkotmányjogi panasz jogintézményének jogorvoslati jellegére vonatkozó korábbi gyakorlatára, és az alapvető jogok rendeltetésére (vagyis az államhatalommal szembeni alkotmányos garancia megteremtése az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására) azt állapította meg, hogy: „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.<sup>53</sup>

Fontos megemlíteni, hogy ebben az időszakban az önkormányzatok és állami szervek minden kötöttség és feltétel nélkül – az ún. *actio popularis* keretében – jogosultak voltak a működésüket érintő (de természetesen nem kizárólag azok, hanem érdek nélkül bármely egyéb) jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos megállapítását kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése több változást is eredményezett. Egyrészt az Alaptörvény az önkormányzati alapjogok kifejezést már nem tartalmazza, hanem ehelyett a helyi közügyek összetevőiről beszél, amelyek a képviselő-testület kötelezettségeiként értelmezhetők.<sup>54</sup> Másrészt az *actio popularis* jogintézménye megszűnt, ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségei szélesedtek, és a most vizsgált gyakorlat is új irányt vett.

2012 novemberében az Alkotmánybíróság két öttagú tanácsa tárgyalt párhuzamosan egy-egy idevágó ügyet. A 3307/2012. (XI. 12.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt. Az indítványozói jogosultságot vizsgálva a döntés határozottan, minden mérlegelést nélkülözve rögzítette a következőket: „[a]z indítványozó – jelen ügyben – a NAV, amely állami szerv (adóhivatal), ezért nincs megsérthető alapjoga. Az állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „alaptörvényben biztosított jog” alanya,

---

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat,

g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

<sup>52</sup> ABH 1996, 204, 207.

<sup>53</sup> ABH 2009, 174, 188.

<sup>54</sup> Patyi András: *Local Government*. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 219. o.

még akkor sem, ha jogi személy.”<sup>55</sup> A végzés a 23/2009. (III. 6.) AB határozat fenti megállapítását is idézte.

Ezzel egy időben hozta meg az Alkotmánybíróság a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzést is. Ebben az ügyben egy települési önkormányzat jegyzője mint a Helyi Választási Iroda vezetője nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság ezt az indítványt is visszautasította, azonban a fenti megállapításnál lényegesen árnyaltabban fogalmazva azt rögzítette, hogy „[a] közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.”<sup>56</sup>

A gyakorlat a következő években ezekre a döntésekre épült, így a választási szervként, illetve rendeletalkotóként benyújtott panaszokat nem fogadta be az Alkotmánybíróság.<sup>57</sup>

A fentiekől eltérő megközelítést a 3050/2013. (II. 28.) AB végzésben alkalmazott az Alkotmánybíróság. Két önkormányzat nyújtott be kivételes alkotmányjogi panaszt a nemzeti köznevelésről szóló törvénnyel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörsoportjait jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza. Ez a hatásköri felsorolás azonban – beleértve az indítványozók által hivatkozott c) és e) pontokban rögzítetteket (a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önállóan igazgat; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat) nem foglalja magába a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának jogát. Ebből következően az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultsága nem állapítható meg.”<sup>58</sup> Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és X. cikkével összefüggő érveit szintén nem fogadta el, és az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Hasonló okokra hivatkozva hozta meg az Alkotmánybíróság a 3105/2014. (IV. 17.) AB végzést is, miután Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzata kivételes alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Margitsziget közigazgatási státuszát módosító törvény egyes rendelkezéseit támadva. Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 3050/2013. (II. 28.) AB végzés megállapításait is némileg korrigálva leszögezte, hogy „[a]z Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek összetevőit (tartalmi elemeit) határozza meg, felsorolva azokat az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak.”<sup>59</sup> A konkrét ügygel összefüggésben pedig azt állapította meg, hogy az indítványozó nem jelölt meg olyan Alaptörvényben biztosított jogot, amely a helyi önkormányzatot megilleti.

Ezek a döntések tehát nem önmagában az indítványozó szerv jogállása, illetve az ahhoz kapcsolódó közhatalmi jogosítványok alapján utasították vissza az indítványokat, hanem a befogadás tartalmi feltételeit vizsgálva jutottak a fenti következtetésekre.

Az áttörést az eddig ismertetett gyakorlatban a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat hozta. Valódi alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ, amely az alapító okirata szerint egészségügyi szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény, e tevékenysége körében közhatalmi jogosítványt nem gyakorol. Az Alkotmánybíróság az indítványnak – amely egy kórházi gyermekhalálalozással összefüggő nem vagyoni kártérítést

---

<sup>55</sup> Indokolás [7]

<sup>56</sup> Indokolás [7]

<sup>57</sup> lásd 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [12], 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [14].

<sup>58</sup> Indokolás [19]

<sup>59</sup> Indokolás [7]

érintő jogutódlást vitatott – ugyan nem adott helyt, azonban érdemben bírálta azt el<sup>60</sup>, miután az indítványozói jogosultság létét vagy hiányát abban látta, hogy az alapul fekvő jogviszonyban az állam, az állami szerv magánjogi jogalanyként, vagy közhatalmi szervként járt-e el.<sup>61</sup> A határozatban példálózó jelleggel azt is felsorolta az Alkotmánybíróság, hogy az állami szervet azon jogviszonyaiban, amelyekben közhatalmi jogosítványt nem gyakorol, megilleti a szerződési szabadság, az örökléshez való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog. Saját maga számára pedig azt írta elő az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozói jogosultság fennállását illetően esetről-esetre meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról. Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy indítványozói jogosultság tekintetében „különbséget kell tenni az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. (...) [e]gyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől.”<sup>62</sup>

A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzéssel pedig Esztergom Város Önkormányzatának alkotmányjogi panaszát utasította vissza az Alkotmánybíróság, miután az önkormányzat egy vállalkozási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi jogvitában, az ugyancsak jogi személy felperesekhez képest mellérendelt jogalanyként, a per alpereseként vett részt. Az Alkotmánybíróság – a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat elvi megállapításait a magyar közigazgatás önkormányzati alrendszerére vetítve – azt állapította meg, hogy az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el.<sup>63</sup> Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát itt is az az eldöntendő kérdés, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben a közhatalmi jogosítványokkal élve vagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság a döntésben azt is hangsúlyozta, hogy a valódi alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben bekövetkezett, egyéni alapjogi sérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat sui generis, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény.<sup>64</sup> Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is elfogadta, hogy az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogára és a jogorvoslathoz való jogára (vagyis az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseire) hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság újabb gyakorlata tehát funkcionális oldalról vizsgálja a helyi önkormányzatok és az állami szervek indítványozói jogosultságát. Ebben a megközelítésben a vizsgálat meghatározó eleme, hogy az indítványozó szerv az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben közhatalmi jogkört gyakorolva járt-e el vagy nem. Amennyiben nem, úgy a mellérendelt jogviszonyok tekintetében megilleshetik az Alaptörvényben biztosított jogok, és ennél fogva az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok is benyújthatnak alkotmányjogi panaszt olyan ügyekkel kapcsolatban, ahol magánjogi jogalanyként, mellérendeltségi viszonyban jártak el, nem pedig a közhatalmi jogosítványukat gyakorolva.

<sup>60</sup> Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság főtítkára az eljárás kezdetén arról tájékoztatta az indítványozót - hivatkozva a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésre –, hogy hatósági jogkörrel rendelkező állami szervként nincs indítványozói jogosultsága, azonban az indítványozó ezt válaszelevelében vitatta.

<sup>61</sup> A határozat itt vissza is utalt a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésre, amely az állami szerv vezetőjének közhatalmi minőségében való eljárás miatt utasította vissza az indítványt. {Lásd Indokolás [19]}

<sup>62</sup> Indokolás [23]

<sup>63</sup> Indokolás [18]

<sup>64</sup> Az Alkotmánybíróság a döntés indokolásához hozzáfűzte, hogy az indítványozói jogosultságnak a közhatalmi joggyakorlástól való függővé tétele nem mond ellent annak, hogy az Möt. 5. §-a az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során. {Lásd Indokolás [18]}



Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 3158/2018. (V. 16.) AB végzésben a fent ismertetett funkcionális megközelítéshez képest elvi síkon tovább tágította azt a kört, amelyben a helyi önkormányzatok és állami szervek indítványozói jogosultságát elismeri.<sup>65</sup> Az alkotmánybírói eljárás előzményeként egy magánszemély nyújtott be helyi népszavazás kiírása iránti kezdeményezést hitelesítés céljából a Kaposmérői Helyi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: HVB). A helyi népszavazásra bocsátandó kérdés egy hulladék-feldolgozó üzem létesítésének támogatására, illetve a létesítés megakadályozására irányult. A HVB a helyi népszavazásra bocsátandó kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését elutasította. A kezdeményező magánszemély bírósági felülvizsgálat iránti kérelme alapján eljáró Kaposvári Törvényszék végzésével a HVB határozatát megváltoztatta és a helyi népszavazás kezdeményezésére vonatkozó kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet hitelesítette. Ez ellen a végzés ellen fordult Kaposmérő Község Önkormányzata alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság ugyan visszautasította az alkotmányjogi panaszt, de a végzés indokolásában egy nagyon fontos, talán az elkövetkező évek gyakorlatának irányát is előrevetítő megállapítást tett. Az Alkotmánybíróság, miután az indítványozót jogosultnak és érintettnek tekintette,<sup>66</sup> az indítványozó önkormányzat által sérülni vélt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal<sup>67</sup> összefüggésben két dologra mutatott rá. Egyrészt a konkrét ügy vonatkozásában megállapította, hogy az indítványozó önkormányzat az alapul fekvő ügyben nem szerepelt félként a bírósági eljárásban, ezért a sérülni vélt alapjog és a támadott bírósági végzés között nincs olyan érdemi összefüggés, ami az indítványozó konkrét alapjogi sérelmét eredményezhetné. Másrészt viszont elvi élel szögezte le azt az Alkotmánybíróság, hogy „álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog.”<sup>68</sup>

Az Alkotmánybíróság ezzel az elvi megállapításával új megvilágításba helyezte a közigazgatási szervek indítványozói jogosultságát az alkotmányjogi panasz eljárásokban. A hatalommegosztás elvéből és a hatalmi ágak elkülönült működéséből kiindulva tulajdonképpen arra mutatott rá ezzel az Alkotmánybíróság, hogy az igazságszolgáltató hatalmi ág által lefolytatott eljárásban a felek mindegyikének – így a végrehajtó hatalmi ág közhatalmat gyakorló szerveinek is – Alaptörvényben biztosított joga, hogy maga a bírósági eljárás tisztességes legyen. A döntésből az is következik, hogy ezt az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárás keretében is védelmezi.

A fentiek alapján megállapítható, hogy létezik olyan szegmens, ahol ezek a sajátos alkotmányos jogállású szervek is számíthatnak alapjogi védelemre. Kérdés, hogy a gyakorlat milyen irányba fog továbblépni, így pl.:

-lesz-e olyan konkrét jogeset, ahol az alapul fekvő jogviszony és jogvita jellegétől függetlenül elismeri az Alkotmánybíróság egy közhatalmi jogosítvánnyal felruházott közigazgatási szerv alapjogaként a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot,

---

<sup>65</sup> A döntéshez *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Schanda Balázs, dr. Stumpf István és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek, amelyben azon álláspontjuknak adtak hangot, hogy az indítvány visszautasítását az indítványozói jogosultság hiányára kellett volna alapítani.

<sup>66</sup> Az indítványozó érintettsége alátámasztására előadta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés Kaposmérő Község Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló gazdasági társasága tevékenységének megszüntetésre irányuló helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését mondta ki, továbbá a végzés Kaposmérő Község Önkormányzatának tulajdonít olyan tevékenységet, amely nem képviselő-testületi hatáskör.

<sup>67</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

<sup>68</sup> Indokolás [22].

-kimondja-e az Alkotmánybíróság ugyanezt más alapjogokkal összefüggésben is,  
-szakít-e korábbi gyakorlatával az Alkotmánybíróság, és a jövőben elismeri-e az önkormányzatoknak az Alaptörvény által védett feladat- és hatáskörcsoportjait olyan Alaptörvényben biztosított jogoknak, amelyre alkotmányjogi panaszt tudnak alapítani.

### *Összegzés*

Az Alkotmánybíróság fent vizsgált hatásköreivel összefüggésben megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok és állami szervek különböző jogi helyzetekben, az alkotmánybíróági vizsgálat aktív indítványozójaként vagy a vizsgálat alanyaként szerepelhetnek az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság egyes feladat- és hatásköreiben való eljárás során a közigazgatási szervek működésének teljes spektrumával kapcsolatba kerülhet.

1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlásával összefüggő elvi véleményben az alkotmányjogi vizsgálódás absztrakt szintjén jelöli ki a képviselő-testületek működésének alkotmányos kereteit, ami az Országgyűlés ilyen tárgyú konkrét döntésének elméleti táptalaja. Az Alkotmánybíróság ezen elvi véleményeiben minden helyi önkormányzat részére támpontokat nyújt a jogszerű működéshez, segítve egyúttal a fővárosi, megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörének ellátását is, és garanciákat adva ezáltal a helyi közhatalom Alaptörvénnyel összhangban történő gyakorlásához.

2. A hatásköri összeütközés feloldása során az Alkotmánybíróság szintén a jogállami működés egyfajta végső garanciájaként jelenik meg, hiszen mind a pozitív, mind a negatív hatásköri összeütközés kérdésében való döntés, majd az eljárásra kötelezett szerv kijelölése a közigazgatás működését biztosítja annak ritkán előforduló megakadásai során.

3. Az Alkotmánybíróságnak a közigazgatási szervek által benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadási folyamatán belül nincs – és nem is feltétlenül kell, hogy legyen – olyan rögzített eljárásrendje, amely meghatározná a vizsgálandó törvényi-ügyrendi, formai-tartalmi szempontok sorrendjét. A befogadási eljárás során vizsgálandó egyik szempont, hogy az indítványozó jogosult-e az indítványát benyújtani. Az indítványozói jogosultsággal összefüggő gyakorlat pedig azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság ésszerű kereteken belül, több esetben az érintettség elfogadásán keresztül igyekszik az Alaptörvény és az abban biztosított jogok védelmét minél szélesebb körben ellátni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában vannak olyan elemek, amelyekhez következetesen tartja magát, ugyanakkor a jogfejlődés több vonatkozásban – így például a közigazgatási szervek által hivatkozható, Alaptörvényben biztosított jogok körének szélesedésében – is tetten érhető, ami egyértelműen az alkotmányos jogvédelmi kultúra folyamatos fejlődését igazolja.

Nagy József<sup>1</sup>

## Dante és a jog határai<sup>2</sup>

Justin Steinberg  
*Dante e i confini del diritto*  
Roma: Viella, 2016.

Justin Steinberg, a University of Chicago italianisztika professzora 2013-ban közölte jelen kötet angol nyelvű előzményét (*Dante and the limits of the law*, Chicago: The University of Chicago Press). Steinberg, az amerikai Dante-kutatások jelentős képviselője, e munkájával ahhoz az utóbbi két évtizedben előtérbe került trendhez kapcsolódik, mely trend szemléletének megfelelően Dante Alighieri életművét interdiszciplináris megközelítésben, többek közt a középkori politika- és jogelmélet, zenetudomány és orvostudomány figyelembevételével célszerű elemezni. Természetesen a Dante-kutatásokban legkésőbb a XIX. századtól kezdve tetten érhető egyfajta interdiszciplináris megközelítés (hiszen Alighieri életműve a késő-középkori irodalom/költészet, teológia és filozófia metszéspontjain bontakozott ki), de a fentebb említett területek (tehát a jog-, a zene- és az orvostudomány) jelentőségének hangsúlyozása a profetikus költő munkásságában mindenképp új fordulatot jelent a nemzetközi dantisztikában. Egy fontos mű, melynek szerzője – komoly filológiai kutatások alapján – azt bizonyítja, hogy a középkori zeneelmélet Alighieri műveiben, kiváltképp az *Isteni Színjátékban* (ugyanakkor értekezés formájában a *Vendégség* című traktátusban is) releváns tényező (valamint annak részletes magyarázata, hogy milyen értelemben tekinthető annak), Chiara Cappuccio 2014-ben közölte, Alighieri zeneelméleti relevanciáját tágabb középkori kontextusba helyező munkája: „*De sono humano in sermone*”. *Lessico e idee musicali nella letteratura medievale italiana* [„Az emberi hangról a beszédben”. *Zenei szókészlet és zenei eszmék a középkori olasz irodalomban*] (Napoli: Editoriale Scientifica; ld. az alulírott olasz nyelvű recenzióját e munkáról in *Dante Füzetek* 12. (on-line) [2015], pp.215-223).

Dante életművének politika- és jogelméleti jelentőségét Steinbergen kívül több más szerző vizsgálja (így az alulírott is, többek közt a *Dante és Vico. Dante politikai teológiája. Fejezetek a Dante-recepció történetéből* című, 2017-ben közölt monográfiájában). Olaszországban Diego Quaglioni, valamint Claudia Di Fonzo igen figyelemre méltó eredményeket mutatott fel e kutatási területen, utóbbi a *Dante e la tradizione giuridica* című munkájában (Roma: Carocci, 2016; ld. az alulírott angol nyelvű recenzióját e műről in *Forum Italicum*, vol. 51 [2017], n. 3, pp.814-816). Quaglioni jogászprofesszor, aki az irodalomtudomány, valamint a jog- és politikafilozófia területén is jelentős teljesítményt produkált, többek közt a közelmúltban két kötetben közölt „kisebb” Dante-művek közül a második kötetben napvilágot látott politikai traktátus, a *Monarchia (Az egyeduradalom)* bevezető tanulmányában (Quaglioni, *Introduzione*, in Dante Alighieri, *Opere*, vol. II [a cura di Marco Santagata], Milano: Mondadori, 2014, pp.807-883).

Steinberg könyvének már önmagában a felépítése is igen érdekes, a bevezetést követő négy fejezet (melyet rövid konklúzió zár) egy-egy latin kulcsfogalom köré épül: (1.) „A jog alatt: *Infamia* [megbélyegzés/megbecstelenítés/becsülettől való megfosztás]”; (2.) „A jogon túl: *Arbitrium* [döntés/ítélet]”; (3.) „A jog felett: *Privilegium* [előjog/kiváltság]”; (4.) „A jog

<sup>1</sup> Tudományos munkatárs, ELTE BTK Olasz Tanszék (josefnagy2004@yahoo.com).

<sup>2</sup> Jelen munka a K124514 számú NKFIH-pályázat támogatásával készült.

mellett: *Pactum* [szerződés/egyezség]”. Mint előszavában magyarázza a szerző, e jogi kulcsfogalmak elemzése révén tárja fel Dante jogelméleti koncepciójának egyes releváns elemeit. Az *infamia* vizsgálatával a személyes hírnév/megbecsülés szerepét, az *arbitrium*-éval a mérlegelési jogkör témáját, a *privilegium*-éval a személyre szóló kivételezés kérdését, végül a *pactum*-éval az informális megegyezés/szerződés által alkotott keretek tematikáját lehet körüljárni a középkori jogrendszerben. E jogi fogalmak kulcsfontosságúak az *Isteni Színjáték* első két részében (*Pokol, Purgatórium*). Az első fejezetben tehát a megbélyegzés/megbecstelenítés középkori jogi intézményeinek azon megjelenítési módját elemzi Steinberg, amely az *Isteni Színjáték*ban tetten érhető. A második fejezetben a jog (valamint ezzel szoros összefüggésben az interpretáció) kreatív aspektusait vizsgálja a szerző, kitérve Dante – jogi fogalmakkal is leírt – megkoronázásának a jelenetére a Purgatórium csúcán: Ernst H. Kantorowicz interpretációjának megfelelően ezzel Dante (politikai értelemben) szuverénként nyilatkozott meg, Steinberg – cáfolva Kantorowicz e felfogását – Dantét itt speciális jogi keretek közt létező költő-fejedelemként jeleníti meg. A harmadik fejezet az *Isteni Színjáték*nak egy alapvető aspektusára utal: Dante, a zarándok, a fiktív költeményben privilegizált státuszban járja be a túlvilág régióit. A negyedik fejezetben a középkori (gazdasági ill. politikai) szerződéselméleteknek az *Isteni Színjáték*ban is azonosítható egyes releváns aspektusaira reflektál Steinberg (pp.15-19).

Az első, tehát az *infamia*-t körüljáró fejezetben Steinberg egyebek mellett Dante számkivetettségének jogi aspektusait járja körül. Ismert, hogy Dante Alighieri – aki 1300-ban Firenze prior-a, tehát a városállam egyik vezetője volt – a firenzei fehér és fekete guelf párt közti konfliktus egyik áldozata volt. E konfliktus a korabeli Itáliában (és Európában) a császárság és pápaság konfliktusának egy lehetséges megjelenési formája volt. A korábban a guelf (pápa-párti) és ghibellin (császárpárti) politikai erők közti harc Firenzében a XIII-XIV. század fordulójára az (e fenti kettő közül) egyedül fennmaradt guelf párt két része, a fehér guelf (a császár hatalmát is komolyan figyelembe vevő pápa-melletti [cezaropapista]) és a fekete guelf (a kizárólagos pápai hatalmat favorizáló [hierokrata]) pártok közt folytatódott. Dante a fehér guelf csoporthoz kötődött politikailag. Priorátusa alatt több fekete-guelf vezetőt kiutasított Firenzéből, akik – ennek okán –, meghaladva az egyszerű politikai antagonizmust, természetesen Alighieri ill. a fehér guelfek halálos ellenségeivé váltak. VIII. Bonifác pápa a két párt közti konfliktus enyhítése/megszüntetése végett bízta meg katonai beavatkozással Valois-i Károly francia herceget: e beavatkozás megelőzése okán ment 1301 őszén Alighieri két további küldöttel firenzei követként Rómába, VIII. Bonifáchoz. A diplomáciai misszió nem járt sikerrel, mivel VIII. Bonifác nem volt érdekelt a két firenzei párt közti konfliktus pacifikálásában. Így 1301 november elején (míg tehát a Dante által vezetett *követség* még Rómában tartózkodott) Károly herceg 500 emberével bevonult Firenzébe, elvileg békéltető szerepben. Ugyanakkor kíséretében volt Corso Donati és sok más, korábban száműzött fekete guelf személyiség, akik – az erőszakos cselekményeiken túl – elmozdították a hivatalban levő priorokat és helyükre a sajátjaikat helyezték. Dante számára ez végzetes volt, mivel őt és négy másik fehér guelf-vezetőt korrupcióval (többek közt sikkasztással, csalással, zsarolással) vádoltak, és mivel Alighieri nem volt hajlandó visszatérni Firenzébe a római követségből, távollétében súlyosan megbírságotlák és száműzték. Mindezt szabályosan lebonyolított jogi eljárások révén tette az új firenzei hatalom Dante és társai ellen: látható, hogy a már említett kategóriák közül az *infamia*, tehát a megbecstelenítés ill. megbélyegzés esete ez.

Az, hogy Alighieri nem fogadta el Firenze új uraitól az amnesztiát (melynek feltétele lett volna Dante részéről azon bűnök beismerése, melyekkel vádolták – s így tehát a megbecstelenítés –, miáltal ezen amnesztia ára Dante számára értelemszerűen a közmegvetés lett volna), nem pusztán a politikus-költő büszkeségével, hanem azzal magyarázható, hogy – elítélését követően, száműzetésben – Dante a jogi értelemben vett igazságosságért folytatandó küzdelemre is tette fel az életét és ennek szellemében írta meg főművét, az *Isteni Színjátékot*,

ahogy minderről a „Firenzei barátjának” címzett *XII. levél*ben is ír. A *Színjáték* gyakran visszatérő alapmotívuma – önmagával és más személyekkel összefüggésben – a megbecstelenítés intézménye és ennek törekeny jogi megalapozottsága (p.24). Steinberg e ponton részletesen elemzi a megbecstelenítés – Alighieri korában létező – két jogi formáját, az *infamia juris*-t (jogi megbecstelenítést) és az *infamia facti*-t (tényleges megbecstelenítést). Justinianus *Digestája* glossza-íróinak meghatározása szerint az *infamia juris* alapvetően a jó hírnévtől (*existimatio*) való megfosztást (vagy annak jelentős csökkentését) jelentette. A vádlottal szemben gyakorolt jogkorlátozásról van szó, különösen a megbízhatósága (*fides*) tekintetében. A kor jogászai az *infamia* megvalósításának három formáját különböztették meg: *per sententiam* (vagyis szabályos jogi eljárást követően), *ipso jure* (melynek esetében az *infamia* a bűncselekmény elkövetésének pillanatától – eljárás hiányában is – érvénybe lép), valamint *ex genere poenae* (megalázó büntetések révén). Az *infamia* e három formája meghatározása által a középkori polgári jogászok alapvetően jogi keretek közé akarták illeszteni a megbecstelenítés intézményét, maximálisan kiküszöbölve az *infamia facti*-t (és ez utóbbi vonatkozásában kizárólag a *Corpus iuris civilis*-ben felsorolt néhány esetet vizsgálták), míg ellenben a kánonjog keretein belül az *infamia facti* érvényesülésének szélesebb tere volt, mindenekelőtt III. Ince pápa dekrétumainak köszönhetően, melyeket az 1215-ös IV. Lateráni Zsinat szentesített (pp.24-27). III. Ince pápa célja az *infamia facti*, ill. a *purgatio* intézményének bevezetésével az volt, hogy a papságnak lehetősége legyen (bűneik nyilvános beismerésével) megtisztulni és így a becsületükön esett foltot kiiktatni. Ugyanakkor az észak-itáliai városállamokban (Comune-kban) az *infamia factis*-t az állampolgárok és a bűnözők hatékonyabb büntetése végett alkalmazták. Ennek révén lehetséges volt bizonyos (büntető)jogi eljárások lebonyolításának felgyorsítása: a polgári jogászok (jelen kontextusban kizárólag a kánonjog művelőitől való megkülönböztetés végett alkalmazzuk e kifejezést) feljelentés hiányában is nyomozhattak feltételezett bűncselekmények vonatkozásában, ill. megvádolhattak személyeket.

Alighieri életét – az említett firenzei hatalomváltást követően, dokumentálhatóan – mind az *infamia facti*, mind pedig az *infamia iuris* közvetlenül érintette: nyilvános feljelentés alapján (*fama publica deferente*) inkvizítori eljárás (*per inquisitionem*) révén léptek fel vele szemben. A közhivatali funkcióktól való eltiltás, akárcsak a száműzetés az említett *ex genere poenae* keretei közt lett megfogalmazva a vádiratban, ugyanakkor a fő vád – egyben a jogi megbecstelenítés fő forrása – Alighierivel szemben a legáltalánosabb értelemben vett sikkasztás (közpénzek inadekvát felhasználása) volt. Mivel e bűncselekmény a közjót érintette, Dante neve a sikkasztás vádjával társítva kellett megjelenjen a nyilvános polgári iratokban, hogy ezáltal Alighieri a közvéleményben és a kollektív emlékezetben becsületétől megfosztódjék (p.30). Mindez a *Színjáték* első két részének, a *Pokolnak* és a *Purgatóriumnak* – masszívan középkori jogelméleti megalapozottságú – esztétikai aspektusai szempontjából is releváns: Dante, sajátos realizmusával és elidegenítő költői leírásaival minden egyes általa vizsgált bűnt/bűnöst egyfajta kvázi-jogi eljárás alá helyez, melyben az adott bűn valamennyi releváns aspektusának feltárására és a bűnös cselekedeteinek mérlegesére törekszik a célból, hogy – jogi és etikai értelemben – a lehető legjobban alátámassza a „vádat”, melynek alapján az adott bűnös a Pokol ill. a Purgatórium egy meghatározott helyén bűnhődik. (A *Színjáték* fikciójában – implicite – a megfellebbezhetetlen ügyészi vád és bírói ítélet forrása elvileg maga Isten, illetve az Isten nevében folyamatosan vádoló, bíraskodó, ítéletet alkotó Alighieri.) A dantei Pokolbeli büntetés terminus technicus-a a *contrappasso* (*ellenlépés* vagy *válaszlépés*), mely egyfajta retributív (jutalmazó/kölcsönös) igazságszolgáltatás: ennek révén a pokoli büntetés (az örök elkárhozás keretei közt érvényesülve) a földön elkövetett bűn vonatkozásában a megátalkodott (nem-bűnbánó) bűnös túlvilági létében – negatív értelemben – kiteljesíti a bűnös személyiségét, avagy a bűn és a büntetés bizonyos értelemben azonosul egymással az adott elkárhozott Pokolbeli létében; ellenben a purgatóriumi büntetések célja a

bűnös (ugyanakkor bűnbánó) lelkeknek átmeneti büntetés révén történő megtisztítása a célból, hogy üdvözülhessenek.

Továbbra is az *infamia ex poenae* vizsgálatával összefüggésben mutat rá Steinberg arra, hogy a *contrappasso* mint – a *Színjátékban* centrális – elv Arisztotelész *Nikomakhoszi Etikájára* vezethető vissza: ennek megfelelően minden elkövetett bűnt egy azzal megfelelő szenvedéssel kell megfeleltetni. Aquinói Tamás – a *Nikomakhoszi Etika* kommentátoraként – ezen elvet a zsidó *megtorlás törvényére* vezeti vissza (vö. *Summa Theologiae/A teológia foglalatata*, II II LXI 4). A *contrappasso* explicit megfogalmazása Bertrand de Born trubadúr szájába adva a *Pokol* egyik valóban horrorisztikus énekében valósul meg (*Pokol XXVIII* 130-142): a trubadúr II. Henrik angol király ellen lázította annak fiát, Henrik herceget – tehát egymáshoz családilag szorosan kötődő személyeket –, ezért a büntetése az (mint mondja Dante-zarándoknak maga az elkárhozott), hogy feje külön lett választva a törzsétől és a fej nélküli test fejét a kezében hordja. A trubadúr az ének utolsó, 142. sorában fogalmazza meg tehát nyíltan a *contrappasso*-t: „«Così s’osserva in me lo contrapasso»” (‘Így látható bennem az ellenlépés’). Dante ugyanezen énekben jeleníti meg feltárt belekkel Mohamedet, a középkori felfogásnak megfelelően az egyházi szkizma emblematiszta alakját: mivel szakadást idézett elő az Egyházban, hasa felhasított. A fejezet egyik záró gondolatának megfelelően a *contrappasso*-t Dante olyan (lényegében a Pokolbeli) bűnösök esetében eszközli, akikre alkalmazható – a korabeli jogi terminológiának megfelelően – a *summa infamia* (a lehető legnagyobb becsület-fosztás) elve. Dante jogi eljárásra emlékeztető bűn-elemzései és az ebből levezetett büntetései szorosan kötődnek sajátos „középkori avantgárd” költői kreativitásához, másképp kifejezve a *Színjátékban* a jogelméleti alapú eszmefuttatások és a kreatív költészet egymásra kölcsönösen hatnak (p.65).

A második, tehát az *arbitrium*-ot vizsgáló fejezetben a szerző mindenekelőtt a dantei *szabad akarat*-felfogás jogi dimenzióit elemzi. Központi jelentőségű az itt tárgyalt témák közt a Purgatórium hegyének csúcsán (fennsíkján) található Földi Paradicsom, melyet sok elemző, pl. Ernst H. Kantorowicz a negatív szabadság helyeként látott (ahol tehát immár nem érvényesülnek az Egyház ill. a Birodalom jogi intézményei, s ellenben ahol a művész/költő gyakorolhatja sajátos politikai szuverenitását). Steinberg – mint már jelen recenzióban volt erre utalás – más olvasatot javasol: amint a *Purgatórium XXVII*-ben Dante „önmaga urává” koronáztatja magát, ezen új pszichológiai szabadsága jogi jellegű diszkrecionális elveken alapul, nem a politikai szuverenitáson. A dantei Purgatórium felfogható olyan (a Pokolban már megvalósítottól eltérő) virtuális utazásként, melyben az utazó – Dante – tökéletesen elsajátítja és interiorizálja a törvényt, és ennek veti alá az akaratát, a gondolkodását. Sokszor értelmezték a versengés függvényében Dante és az őt vezető Vergilius (a *Színjátékban* többek közt az értelem allegorikus alakja) viszonyát: ennek alapján Dante meg akarja haladni, túl akarja szárnyalni költői-filozófiai példaképét. Valójában – mutat rá Steinberg – Dante középkori gondolkodóként az antikvitás és a saját kora közti kontinuitás tézisének vallotta, mindenekelőtt jogelméleti alapon. Így az ő valóban „avantgárd” költői innovációi mindig az egyes jelenségekre/esetekre vonatkozó specifikus törvényszerűségek érvényesülése és a – jog által megalapozott – hagyomány folytonossága függvényében valósultak meg (pp.67-68).

Steinberg saját interpretatív tézisének kifejtése céljából Kantorowicz két jelentős művének egyes tételeit idézi fel. A *The Sovereignty of the Artist: A Note on Legal Maxims and Renaissance Theories of Art* című (1965-ös) munkájában Kantorowicz a reneszánsz művészeti elméletek fő forrásaként a középkori jogelméletet jelöli meg, a jogalkotónak azon Istenéhez hasonló képességére összpontosítva vizsgálódását, mely képességnek köszönhetően a semmiből képes teremteni valamit (*de nichilo facit aliquid ut Deus*). E formulát főleg a kánonjogban használták a pápai *plenitudo potestatis* (teljes/abszolút hatalom) elv alátámasztására, ugyanakkor a reneszánszban a fentebb idézett formula alapján az fogalmazódott meg, hogy a művész valami többletet ad a természetnek, nem pusztán utánozza azt. Így mind a jog, mind a

művészet alkalmas a valóság átalakítására. Kantorowicz eszmefuttatásában tehát a jog és a művészet imént vázolt politikai teológiája a reneszánszban bontakozik ki, de Dante mindennek előfutára volt – és e ponton válik fontossá, amit Kantorowicz már az 1957-es *The King's Two Bodies: A Study in Mediaeval Political Theology* című, nagy hatású művében megfogalmazott a *Purgatórium* XXVII 136-142-vel összefüggésben ([Vergilius mondja Danténak:] 'szabad, igazságos és ép immár a te akaratod / és vétek volna nem követni azt: / így tehát rád teszem a koronát és a mitrát' [140-142]). A koronával és a mitrával (a császári és a pápai hatalmi szimbólumokkal) együtt Dante szuverénvé válik, önmagában megvalósítva a „király két testét” (felülemelkedve az egyházi és a szekuláris intézményeken). Kantorowicz e dantei passzust lényegében a XVII. századi abszolút monarchia leírására használta fel (az alkotmányos állam kialakulását elemző diskurzusa egyik elemeként), miközben – mutat rá joggal Steinberg – a középkorban ilyesféle abszolút hatalommal nem rendelkezhetett sem a pápa, sem a császár, mindkettő a világi jog ill. a kánonjog által szigorúan korlátozott szuverén volt (függetlenül attól hogy egymás hatóköreibe – jogsértés révén – gyakran beavatkoztak). Így is Kantorowicz érdeme, hogy a *Purgatórium* idézett sorai kapcsán Dante szabad akarat-konceptióját elmélyülten elemezte (68-70).

Ugyanezen sorokat a közelmúltban – Steinberget megelőzően, és részben Kantorowicz fentebb idézett interpretációját gondolva tovább – Albert Russel Ascoli elemezte (in *Dante and the Making of the Modern Author* [2008]): konklúziójának megfelelően e koronázási jelenetben Dante autonóm és szuverén (költői/művészi) szubjektivitást nyert el, miáltal szabadabbá tette önmagát mind a császártól, mind a pápától, ill. a (skolasztikus) filozófiától. Steinberg Ascoli értelmezését – annak érdemei elismerése mellett – sem tartja adekvátnak, t.i. Dante (Steinberg szerint) nem a fennálló földi intézményektől akart megszabadulni, hanem azt szándékozta megmutatni, különösen a *Purgatórium mint virtuális jó kormányzat* képének felvázolásával, miképp működhet adekvát módon a két fő intézmény (császárság és pápaság), valamint az ezekhez kapcsolódó további társadalmi intézmények, mindenekelőtt tehát a jog kontinuitásának előfeltevéseivel (fenntartva, hogy értelemszerűen a jog olyan társadalmi intézmény, amelyen az összes többi társadalmi intézmény alapul). E ponton Steinberg hangsúlyozza, Dante számára a szabad akarat azt jelenti, hogy az akarat szabad bizonyos – az adekvát döntést akadályozó – szenvedélyektől, és nem azt jelenti: valamit-akarni (pp.71-73). Steinberg rámutat: Dante a *Monarchia* I/XII-ben az elmét egyfajta ideális államként jeleníti meg: az *arbitrium* (szabad akarat) tehát nem egy szuverén, aki uralja a lelket, hanem egy bíró, aki az értelem parancsait veszi figyelembe. A szabad akarat nem abszolút jellegű, hanem épp saját törvényi természetéből, szabályoknak-alávetettségéből merít erőt. A szabad akarat alkalmazását értelemszerűen Dante is korlátok közt képzelte el. Így tehát az idézett purgatóriumi jelenetben megjelenő (korlátozott) szuverenitás épp hogy az ellentéte a később Bodin és Hobbes által felvázolt abszolút szuverenitásnak: a *Purgatórium* csúcsán levő személy politikailag, pszichológiailag és költőileg behatárolt értelemben vált szabadabbá. Dante e ponton többek közt abban az értelemben is szabadabbá válik, tehát azon értelemben is gyakorolhatja *arbitrium*-át, hogy Vergilius (az értelem, továbbá a birodalom és a jog allegorikus alakjának) küldetése véget ér, Matelda (a *vita activa* allegorikus alakjának) Dantét a Földi Paradicsomon való átvezetését követően az Égi Paradicsomban immár Beatrice, a filozófia, a teológia, a kinyilatkoztatás és a *vita contemplativa* allegorikus alakja vezeti Dantét – t.i. a Paradicsom megértéséhez ezen utóbbi (Beatrice által megtestesített) intellektuális formák/struktúrák szükségesek (pp.74-77; 100-106).

Steinberg külön kitér – a diszkrecionális jog, a vallomás és a kínzás kérdésével összefüggésben – a *Pokol* V. énekében „Isten bírójaként” megjelenő (Dante által a vergiliusi *Aeneis*-ből adaptált) Minósz alakjára, akinek a bűnös lelkek „önként adnak beismerő vallomást” bűneikről (igaz, olykor fenyegetés hatására), és akiket Minósz – bűneik függvényében – a megfelelő Pokolbeli körbe ítélt/utal (pp.89-92).

A harmadik fejezet fő témája a *privilegium* (tehát *előjog/kiváltság*), mely a *Színjáték* dramaturgiáját tekintve kulcsfontosságú: Dante élő emberként való utazása a túlvilág tartományain keresztül önmagában egy rendkívüli, Isten által biztosított, jogi szinten is értelmezhető – pl. a pápai vagy a diplomáciai mentességhez hasonlítható – privilegium. Steinberg rámutat: míg a XII. századi *Decretum Gratiani* a privilegiummal összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy az – egyfajta privát-törvényként – kizárólag magánszemélyekre vonatkozhat, Dante korában e fogalom jelentése/definíciója úgy módosult, hogy a privilegium az, ami egy egyént mentesít a *ius commune*-ből származó kötelezettségek érvénye alól, immunitást biztosítva tehát az adott egyén számára azon kötelezettségek viszonylatában. Mindez elkerülhetetlenül a közjog általános érvényének radikális csökkentését jelentette (pp.109-110). Tehát a túlvilági utazás folyamán Dante-szereplő és vezetője, Vergilius (kvázi jogi értelemben) mentesül minden olyan kötelezettség/akadályoztatás/determinizmus alól, melyet pl. az említett Minósz, továbbá Kharón és más pokolbeli szereplők kényszerítenének Dantéra (első látásra egy közönséges, pokolra jutott léleknek nézve őt). Amikor e Pokolbeli szereplők az egyes jelenetekben felfogják (többnyire Vergilius közlése nyomán) Dante-zarándok immunitását a Pokol törvényei vonatkozásában, egyben Isten fennhatóságát és mindenhatóságát ismerik el a Pokol tekintetében is (p.115). Dante-szereplő és Vergilius immunitásának legradikálisabb megkérdőjelezése Dis város kapuinál történik meg (a *Pokol* VIII. és IX. énekében), ahol a várost őrző démonok nem engedik be a két utazót, aki utóbbiak csak egy égi küldött beavatkozásának köszönhetően jutnak a városba (ahol az eretnekek tüzes sírjai is találhatóak), mely égi küldött – Steinberg eszmefuttatásának megfelelően – e közbelépésével helyreállította a birodalmi jog átmenetileg megkérdőjelezett érvényességét (p.129).

A privilegium további emblemikus alakja utikai Cato, aki – pogány és öngyilkos volta ellenére – a *Színjáték*ban a Purgatórium őre. Az öngyilkosok, a *Pokol* XIII. énekében leírtak szerint, vérző fák formájában szenvednek (az öngyilkosok ligetét alkotva), ellenben Cato öngyilkosságát szabadság-megőrzési tettként értékeli Dante (a zsarnok Cézárral szemben, akit pedig Dante a kiváltképp autentikus értelemben vett római császárnak tekint). Cato tehát – radikális szabadság-eszménye okán – privilegiumban részesült, analóg módon Vergiliusszal, aki Limbus-lakóként Minósz pokoli ítélete alól mentesülve kíséri végig Dantét (aki utóbbira pedig élő mivolta miatt nem érvényesek a túlvilág törvényei). Cato esete analógiát mutat Traianus (Dante szerint igazságos császár) és Ripheus (az *Aeneis* Dante szerint igazságos hőse) esetével, akiket – pogány létük ellenére, ugyanakkor tehát mint az igazságosság bajnokait – Dante a Paradicsomba helyez.

A negyedik fejezet témája – mint említve volt – a *pactum*, melyben a szerző a középkori szerződésjog egyes releváns aspektusait – és ennek dantei irodalmi adaptációját – járja körül. Steinberg bizonyos részletességgel tárgyalja a középkori jogelméleten belül a *pacta nuda* és a *pacta vestita* distinkcióját, amely – a római jogból kiindulva, de ahhoz képest újabb jogi kategóriákat is alkalmazva – az informális megegyezés és a törvényes szerződések megkülönböztetését jelenti. E megkülönböztetés kodifikálása azért is volt szükséges, mert a hétköznapi gyakorlatban különféle intézmények – pl. az Egyház – e különbségtétel ellen hatottak (p.153). Steinberg a *Pokol* XXVII. énekére fókuszálva mutatja be a Pokolbeli szerződések és a Pokolbeli puszta („meztelen”) megegyezések témakörét. Mint írja, Dante-zarándok több Pokolbeli szereplővel szóbeli megállapodást köt: pl. a szodomitáknak – köztük egykori mesterének, Brunetto Latini-nek (*Pokol* XV) – örök hírnevet ígér a földön, de egyben azonnal át is hágja a megállapodást, hiszen e személyek pokoli sorsának elkerülhetetlen feltárása révén hírhedté (rossz hírnevűvé) teszi őket. Az öngyilkosok ligetében (*Pokol* XIII) az *infamia* elől öngyilkosságba menekült költő-politikusnak, Pier della Vigna-nak Dante-zarándok megígéri, hogy rehabilitáltatja a földön, de mindez (öngyilkossága okán) nem változtat Pier della Vigna örök pokoli kárhozatán. E paradoxonok ellenére Steinberg szerint a



Dante-szereplő és a Pokol egyes lakói közt létesült szóbeli, (teljesíthetetlen) ígéreten alapuló megállapodások allegorikus értelemben érvényben maradnak (p.158). Ezen ígérek tekinthetők szónoki megfogalmazásoknak, melyek révén Dante kifejezésre juttatja valamely személy iránti intellektuális értelemben vett nagybecsülését, ugyanakkor az ígéret – és így az erre alapozott megállapodás – implicit teljesíthetlensége a pokoli elkárhozás megváltoztathatatlanágát jelenti, miáltal minden egyes ilyen esetben világosan látható, hogy Dante-szereplő a vele kapcsolatba lépő Pokolbeli szereplőket egyrészt intellektuális, másrészt morális/spirituális szempontból ítéli meg, és hogy e két megítélés közt gyakran éles diszkrépancia van.

A *Pokol* XXVII. énekében a csalók és hamis tanácsadók közt találjuk Guido da Montefeltro-t, aki Dante-zarándok azon ígéretére mondja el saját történetét, miszerint a földi világban Dante jó hírnevét terjeszti majd. Guido, aki élete bizonyos pontján (bűneit megbánva) ferences pap lett, tanácsokat adott VIII. Bonifác pápának a Colonna-családdal összefüggésben, akik nem ismerték el e pápa legitimitását. Bonifác pápa előre-feloldozást ígért Guido-nak, aki erre alapozva azt a tanácsot adta a pápának, hogy amnesztia-hirdetést szimulálva a Palestrina-erődben menedéket nyert Colonna-családnak, amint azok elhagyják az erődöt, támadja meg őket. E történetben három – egymással kölcsönhatásban álló – megállapodás azonosítható: (1.) VIII. Bonifác előre ígéretet tesz Guido feloldozására, cserébe a stratégiai tanácsért; (2.) Guido tanácsára a pápa amnesztia formájában (hamis) megállapodást köt a Colonna-családdal; (3.) Guido, miáltal a Pokolban elmeséli a saját történetét Dante-zarándoknak, megállapodást köt Dantéval abban az értelemben, hogy ez utóbbi jó hírnevét terjeszti majd az élők világában, továbbá (előzetesen) hírt kap Dantétól szülőföldjéről, Romagna-ról. A tény, hogy Bonifác pápa előre megfontoltan megszegte az amnesztia-ígéretét a Colonna-családdal szemben, a dantei narratívában automatikusan érvénytelenítette a pápai feloldozás-ígéretet is Guido irányában, valamint Dante ígéretét Guido jó hírneve keltését illetően (míg Romagnáról röviden beszámolt még Guido beszédét megelőzően; pp.159-161). A *Színjáték* más helyei alapján és történeti tények alapján is tudható (mint már volt erre utalás), hogy VIII. Bonifác Dante legnagyobb politikai ellenfele volt, akit Dante pokoli elkárhozásra ítelt (több más pápával együtt). Steinberg meglátása szerint a teljes fenti paradox szituáció költői megjelenítésének célja Alighieri részéről a drámai feszültségkeltésen és feloldáson túl az, hogy érzékeltesse, mennyire törékenyek a puszta megállapodások. A hangsúly itt természetesen a pápa szószegésén van: ha a pápa, a keresztény *ethos* legmagasabb képviselője nem tartja be a jóhiszeműségre alapozott megállapodásokat, az lehetetlenné teszi a béke-megállapodást, egyben a társadalmi szerződést (p.161).

## Alkotmánybíráskodás a Nyugat-balkáni országokban<sup>2</sup>

### I. Bevezetés

A „Nyugat-Balkán” kifejezés ma hat, az európai integráció útján járó országot fed, közülük Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Montenegró és Szerbia az egykori Jugoszlávia tagköztársaságai vagy autonóm tartománya voltak, Albánia pedig független, elszigetelt állam. Eltérő etnikai, vallási, történelmi gyökereik mellett az EU-csatlakozás közös célja köti össze őket, valamint a szocializmus bukását követő, megkésett modernizáció. Bár Jugoszláviában az alkotmánybíráskodásnak komoly hagyományai vannak (1963 óta szövetségi és tagköztársasági szinten egyaránt léteztek alkotmánybíróságok), a XX. század végét jellemző társadalmi-etnikai konfliktusok, valamint az ezeket követő fegyveres harcok visszavetették a jogállami intézményrendszer kiépülését.

A jogállami hagyományok eltérőek a Nyugat-Balkán országaiban: Albániában a függetlenség XX. század eleji kivívásakor még a tradicionális törzsi-nemzetségi jog élő jog volt, ekkor Szerbia és Montenegró már jó ideje független állam volt, saját, többé-kevésbé működő kormányzati és bírósági rendszerrel. Ma a jogállamiság állapota, különösen, ami a bíróságok függetlenségét illeti, a térségben még nem éri el az európai sztenderdet. Jellemző a korrupció magas szintje, a politika dominanciája az intézmények és tisztségek fölött, a demokratikus intézményrendszer diszfunkcionális, vagy formális működése. Az etnikai konfliktusok politikai-jogi csatározások köntösében jelennek meg. A közjogi-politikai rendszer, és főként a politizálás módja még nem mindenben felel meg az európai demokrácia hagyományainak, jó gyakorlatainak.<sup>3</sup> A közép-európai általános demokrácia- és alkotmányvédelmi fejlődés<sup>4</sup> hatására azonban alkotmánybírósága ma már mind a hat államnak van, ám a hatáskörök gyakorlása, a bírók befolyásmentes eljárása, vagy a döntések végrehajtása a gyakorlatban nem megy zökkenőmentesen. Ez a tanulmány rövid áttekintést ad az intézmények működéséről és főbb hatásköreiről.

### II. Albánia

Az alkotmány védelmének legfőbb szerve, fő értelmezője az 1992-ben létrehozott alkotmánybíróság (Gjykata Kushtetuese). A kilenc tagú testület tagjai mentelmi joggal rendelkeznek, és kilenc évig tölthetik be posztjukat, a tisztség nem megújítható. A bírói posztok egyharmada háromévente megújul. Három tagot a köztársasági elnök nevez ki, hármat a parlament, hármat a legfelsőbb bíróság. A jelöltek a magasan képzett és legalább 15 év szakmai tapasztalattal rendelkező jogászok közül kerülhetnek ki. A testület elnökét a tagok saját maguk közül, titkos szavazással választják három évre, a tisztség egyszer megújítható.

Az alkotmánybíróság fő feladata a törvények és más központi és helyi jogszabályok alkotmányba és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata. Az államfő és a kormány, valamint a képviselők egyötöde utólagos normakontrollt kezdeményezhet, ez az

<sup>1</sup> Habilitált docens, NKE, Alkotmányjogi Intézet, szabo.zsolt@uni-nke.hu

<sup>2</sup> A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>3</sup> Ennek kifejtését részletesen lásd Szabó Zsolt: A Nyugat-Balkán parlamentjei, Gondolat, 2016

<sup>4</sup> A visegrádi államok alkotmánybíráskodásának részletes bemutatását lásd Téglási András-T. Kovács Júlia: Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál, Pro Publico Bono, 2015/1. sz. 90-104.o.

ombudsmannak (nép ügyvédje), valamint a számvevőszéknek is jogában áll. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az állampolgárok 2017-ig csak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme esetén fordulhattak hozzá, azóta ezen az eljárástípuson felül alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be bármely, őket negatívan érintő állami döntés ellen, ha más jogorvoslati lehetőségüket kimerítették. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Az alkotmánybíróság kérelemre, önálló eljárás keretében, kötelező alkotmányértelmezést ad ki. A testület emellett elbírálja az állami szervek közötti hatásköri vitákat is, valamint felügyeli a pártok tevékenységét. Az alkotmánybíróság szótöbbséggel dönt. A határozatok mellett a különvéleményeket is közzé kell tenni a hivatalos lapban. A testület szervezetét és működését 2000-ben elfogadott törvény<sup>5</sup> szabályozza. Az alkotmánybírák tisztsége minden más tisztséggel összeférhetetlen, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségük van (2018 márciusában az igazságszolgáltatás átvilágítása keretében mentették fel az első alkotmánybíró, mivel nem tudta tisztázni vagyónának eredetét).

### *III. Bosznia-Hercegovina*

Alkotmánybíráskodás Bosznia-Hercegovinában mind állami szinten (1995-től), mind entitási szinten (Bosznia-Hercegovinai Föderáció és Republika Srpska, egyaránt 1994-től) létezik. Állami szinten alkotmánybíróságról szóló törvény nincs hatályban, az alkotmány alatt a testület által elfogadott ügyrendet találjuk. A két entitásban azonban törvény is szabályozza a testületek működését: a hatályosat a Föderációban 1994-ben, a Republika Srpska-ban az első, 1994-es után 2011-ben fogadták el. Mindhárom fórum általános normakontroll hatásköre mellett, kérelemre megvizsgálja a parlament eljárását a törvényhozás során az államalkotó nemzeteket (bosnyák, horvát, szerb) megillető jogok vonatkozásában, valamint említést érdemel, hogy eljárása során nem csupán a bosznia-hercegovinai alkotmányt alkalmazza, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezményét is, az ország nemzetközi szerződésbe foglalt alkotmánya adta felhatalmazás alapján.

Az állami alkotmánybíróság (Ustavni Sud Bosne i Hercegovine) előtt az állami parlament bármely kamarájának elnöke vagy alelnöke, az állami vagy bármely entitásbeli parlament képviselőinek egynegyede, az Elnökség bármely tagja és a kormány utólagos normakontrollt kezdeményezhet. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes és az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütköző törvényeket a testület megsemmisítheti. Az állami alkotmánybíróság további sajátossága, hogy hatáskörrel rendelkezik az entítások jogának normakontrolljára is, azaz nem csupán az állami parlament jogalkotását ellenőrzi – bár mindkét entitásban működik alkotmánybíróság). A testület alkotmányjogi panaszokat is elbírál, ha minden rendes jogorvoslatot igénybe vettek az érintettek.

A kilenctagú testület tagjai – az ország polgárai közül választottak - 70 éves koruk eléréseig hivatalban maradnak. A kilenc bíró közül négyet az állami parlament alsóháza, kettőt a Szerbek Köztársasága parlamentje választ (nem előírás, hogy milyen etnikumhoz tartozzanak), a három fennmaradó bírót az Európai emberi Jogi Bíróság elnöke jelöli ki, az Elnökséggel folytatott konzultáció után, elismert jogászok közül, akik nem lehetnek a szomszédos államok állampolgárai. A testület elnökét és két alelnökét a bírók maguk közül, titkos szavazással választják.

A bonyolult alkotmányos felépítésben az állami szintű alkotmánybíróság értelmező szerepe igen fontos. Megmutatkozott ez már számos állam-entitás vitában, ahol a kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányzott. Így például az alkotmánybíróság értelmezése alapján

---

<sup>5</sup> Ligji Nr.8577, Datë 10.2.2001 Për Organizimin Dhe Funksionimin E Gjykatës Kushtetuese Të Republikës Së Shqipërisë

elegendő volt az állami parlament döntése Bosznia-Hercegovina határőrségének létrehozásához, még ha azt a Republika Srpska parlamentje nem is szavazta meg.<sup>6</sup> A két entitás alkotmánybíróságainak fő feladata az ún. „nemzeti érdekvédelmi” (vital national interest) eljárások lefolytatása az entitásbeli parlamentek kezdeményezésére.

A Föderáció alkotmánybírósága kilenc bíróból áll, akik közül legalább kettő-kettő az alkotó nemzeteket képviseli, legalább egy pedig a „többi” etnikum valamelyikét. Az elnököt és az alelnököt a tagok maguk közül titkos szavazással egy évre választják, a tisztséget legfeljebb két alkalommal lehet betölteni. A Republika Srpska alkotmánybíróságának kilenc tagját egyszeri nyolc éves időszakra választja a parlament, az elnök és alelnök mandátumideje négy év. A normakontroll mellett a testület az alkotmányos és közigazgatási szervek egymás közötti vitarendezési fórumaként is működik.

Bosznia-Hercegovinában mindhárom ’államalkotó nemzet’, a bosnyák, a horvát és a szerb mindkét entításban egyenlő jogokkal bír, azaz nem csak abban, amelyikben többségben van. Példaként erre a helyzetre megemlíthető Bosznia-Hercegovina alkotmánybíróságának egyik döntése,<sup>7</sup> amelyben Szarajevó város státútumának egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek mondta ki. A státútum eredeti 21. szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a bosnyák és horvát nemzetnek, valamint „másoknak” egyenként legalább 20%-os képvisellel kell bírniuk a városi tanácsban, függetlenül a választás eredményétől. Amennyiben a választás nem eredményez ilyen arányt, az előírt mértékig a helyeket a jelöltlistáról kell feltölteni. A rendelkezés tehát a szerbeket a „mások” közé sorolta, holott az alkotmány értelmében ők alkotó nemzetnek minősülnek egész Bosznia-Hercegovinában, tehát a döntően bosnyákok és horvátok lakta Föderációban is, amelyben Szarajevó városa is fekszik.

#### *IV. Koszovó*

Az alkotmánybíróság (Gjykata Kushtetuese) a független Koszovó új intézménye, 2009 óta működik, a 2008 végén elfogadott alkotmánybírósági törvény<sup>8</sup> alapján. Ezt megelőzően a bírósági rendszer keretén belül történt a normakontroll, a legfelsőbb bíróság alkotmányos kamarája által. Az új intézmény aktivista szerepet követett, több ízben új alkotmányos elveket dolgozott ki, részben az alkotmány betűjével szemben.<sup>9</sup>

A kilenc alkotmánybíró a parlament választja meg egyszeri, kilencéves mandátumra a legalább 10 éves szakmai gyakorlattal rendelkező elismert jogászok közül. Hét tagot a jelen lévők kétharmadával, kettőt – a kisebbségi képviselők konszenzusa alapján – egyszerű többséggel. A testület ezt követően maga választja soraiból az elnökét. Az alkotmánybíróság előtt az államfő és a kormány, valamint 10 képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, ez az ombudsmannak is jogában áll. Előzetes normakontrollt 10 képviselő, a törvény elfogadását követő 8 napon belül kérhet. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Érdekeség, hogy az alkotmánymódosítás előzetes alkotmánybírósági vizsgálata a térségben egyedül Koszovóban kötelező (az alapjogoknak való megfelelés vonatkozásában), az alkotmány ötödik módosítása óta. Az alkotmánybíróság kérelemre, önálló eljárás keretében, kötelező alkotmányértelmezést adhat ki, bár ezt külön eljárás keretében nem lehet kezdeményezni: az alkotmányértelmező szerep más eljárások során jut kifejezésre. A testület

<sup>6</sup> Steiner-Ademovic, 584.o.

<sup>7</sup> Bosznia-Hercegovina alkotmánybíróságának U 4/05 számú döntése, kelt 2005. április 22-én.

<sup>8</sup> Ligji nr.03/l-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës

<sup>9</sup> Tahiri, Xhafer: „Judicial Activism” or Constitutional Interpretation?: An Analysis of the Workings of the Constitutional Court of Kosovo, European Public Law, 2017/1, 147–164. o.

a nemzetközi UNMIK-közigazgatás által hozott jogszabályok alkotmányossági kontrollját is elvégzi.

#### *V. Macedónia*

Az alkotmánybíróság (Уставен суд) kilenctagú testület, a bírákat a parlament abszolút többséggel, egyszeri, kilenc éves időszakra választja a „kiemelkedő jogászok” közül. A testület maga választja soraiból az elnökét, egyszeri, három éves időszakra. Az alkotmánybírák mentelmi jogok élveznek. A testület működését az alaptörvény mellett a maga által alkotott ügyrend szabályozza, alkotmánybíróági törvény Macedóniában nincs.

Macedóniában „bárki” (beleértve az állami szerveket is) absztrakt normakontrollt kérhet (actio popularis), amelynek elindításáról maga az alkotmánybíróság dönt, amely hivatalból is indíthat ilyen eljárást,<sup>10</sup> valamint utólagos absztrakt normakontrollt is. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Bár a testület a hatósági határozat alapjául szolgáló jogszabályt nem, magát a hatósági határozatot kérelemre megsemmisítheti. Emellett az alkotmánybíróság eljár állami szervek közötti hatásköri vitákban, és normakontrollja kiterjed a kollektív szerződésekre is.

#### *VI. Montenegró*

Az 1964 óta működő montenegrói alkotmánybíróság (Ustavni Sud) legfontosabb hatásköre jelenleg a törvények alkotmányosságának és nemzetközi szerződéseknek való megfelelésének érvényesítése, valamint alkotmányjogi panasz elbírálása, amennyiben a kérelmezők minden más jogorvoslatot kimerítettek. Emellett a testület dönt az állami szervek között hatásköri összeütközésről, választási és népszavazási vitákban, az államfő alkotmányértéséről és pártok vagy civil szervezetek betiltásáról. Az alkotmánybíróságról szóló 2015-ben elfogadott törvény<sup>11</sup> (amely a korábbi 2008-as jogszabályt váltotta fel) szabályozza az alkotmánybírák megválasztásának eljárását, a bíróság szervezetét és eljárásait, valamint működésének nyilvánosságát.

Az államfő és a kormány, valamint öt képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, valamint az alkotmánybíróság kérelem nélkül, hivatalból is eljárhat ilyen esetben (erre irányuló kérést, javaslatot bárki címezhet a testülethez). Ilyen indítványt tehet továbbá bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat, bíróságokat is. Az alkotmányellenes törvényeket a testület hatályon kívül helyezheti, a folyamatban lévő eljárásoknál indokolt esetben felfüggesztheti a jogszabály alkalmazását. Bár a testület a hatósági határozat alapjául szolgáló jogszabályt nem, magát a hatósági határozatot kérelemre megsemmisítheti. A héttagú testület szótöbbséggel dönt, tagjait a parlament választja kilenc évre a legalább 15 éves szakmai tapasztalattal rendelkező, elismert jogászok közül. A testület maga választja soraiból az elnökét három évre.

#### *VII. Szerbia*

A szerb alkotmánybíróság (Ustavni Sud) 1963-ban állt fel, amikor minden jugoszláv szocialista tagköztársaságban létrejött hasonló fórum. Normakontroll hatásköre az alkotmány

<sup>10</sup> Herbert Küpper: Normsetzung in Osteuropa, Jahrbuch für Ostrecht, 2015/2, 305-375; 367.o.

<sup>11</sup> Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, 11/2015

alapján széles: kiterjed a törvények mellett a nemzetközi szerződések és a tartományi parlamentek döntései, sőt a közhatalmat gyakorló más szervezetek, szakszervezetek, pártok, egyesületek alkotmányosságának ellenőrzésére. Az államfő és a kormány, valamint 25 képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, valamint az alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat ilyen esetben. Ilyen indítványt tehet továbbá bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat is, valamint bármely jogi vagy természetes személy. Előzetes normakontrollt a képviselők egyharmada kérhet (ekkor az alkotmánybíróság hét napon belül jár el); előzetes normakontroll eljárás után utólagosnak már nincs helye.<sup>12</sup> Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Az alkotmányjogi panasz intézménye is ismert, amelyet az egyének az esetükben hatósági ügyben alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességének gyanúja esetén indíthatnak.

A 15 tagú testület tagjait egyedi módon, 9 évre választják: a köztársasági elnök és a parlament öt-öt tagot választ a másik alkotmányos szerv által elé terjesztett tíz jelölt közül. További öt tagot a bírói és ügyészi szervezet által jelölt tíz főből a Legfelsőbb Semmítőszék jelöl ki. A testület maga választja soraiból az elnökét. Alkotmánybíró Szerbiában a 15 év tapasztalattal rendelkező, 40 évet betöltött jogászokból lehet. A tisztséget legfeljebb két ciklusra lehet betölteni. A hatályos alkotmánybírósági törvény<sup>13</sup> 2007-ből származik, azóta számos módosításon ment át.

### *VIII. Összegzés*

Mindegyik nyugat-balkáni államban működik alkotmánybíróság, amelynek hatáskörébe beletartozik a parlament által elfogadott törvények alkotmányosságának felülvizsgálata, alkotmányellenesség esetén megsemmisítése. Utólagos normakontrollt kezdeményezhet az államfő és a kormány (Albánia, Koszovó, Szerbia, Montenegró, Bosznia-Hercegovina esetén a háromfős kollektív elnökség bármely tagja), a parlamenti kisebbség (Albániában a képviselők egyötöde, Bosznia-Hercegovina parlamentjében bármely kamara, valamint bármely entitás parlamentjének egynegyede, valamint Koszovóban 10, Montenegróban 5, Szerbiában 25 képviselő), egyedül Koszovóban pedig a parlamenti többség is. Szerbiában, Montenegróban és Macedóniában az alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat utólagos absztrakt normakontroll tárgyában. Utólagos normakontrollt kezdeményezhet továbbá az ombudsman (Albánia, Koszovó), a számvevőszék (Albánia), bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat is (Szerbia, Montenegró). Macedóniában más a szabályozás logikája: ott „bárki” (beleértve az állami szerveket is) absztrakt normakontrollt kérhet (actio popularis), amelynek elindításáról maga az alkotmánybíróság dönt, amely hivatalból is indíthat ilyen eljárást.<sup>14</sup>

Előzetes normakontrollt a parlamenti kisebbség Szerbiában és Koszovóban kérhet. Szerbiában erre a képviselők egyharmada jogosult – ezen kívül Szerbiában más nem is kérhet előzetes normakontrollt, valamint egy előzetes normakontroll után utólagosnak már nincs helye<sup>15</sup> - Koszovóban 10 képviselő, az elfogadást követő 8 napon belül. Az alkotmánymódosítás előzetes alkotmánybírósági vizsgálata egyedül Koszovóban kötelező (az

---

<sup>12</sup> Szerb alkotmány 169. cikk (4) bekezdés. Ez a jogállamiság szempontjából aggályos rendelkezés, mivel így a gyakorlati alkalmazás tapasztalatai nem vehetők figyelembe a normakontroll során, Küpper, 2015, 356.o.

<sup>13</sup> Закон о Уставном суду, 107/2007

<sup>14</sup> Küpper, 2015, 367.o.

<sup>15</sup> Ez a jogállamiság szempontjából aggályos, mivel a gyakorlati alkalmazás tapasztalatai nem vehetők figyelembe, Küpper, 2015. 356.o.

alapjogoknak való megfelelés vonatkozásában), az alkotmány ötödik módosítása óta. Az alkotmánybíróság kötelező alkotmányértelmezést ad az albán és koszovói alkotmányok szerint, bár Koszovóban ezt külön eljárás keretében nem lehet kezdeményezni: az alkotmányértelmező szerep más eljárások során jut kifejezésre. Néhány állam, (pl. Szerbia) ismeri az alkotmányjogi panasz lehetőségét, amelyet az egyének az esetükben hatósági ügyben alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességének gyanúja esetén indíthatnak. Montenegróban és Macedóniában ilyen eljárás nincs, de a hatósági határozat megsemmisítését lehet kérni az alkotmánybíróságon.

A testület Montenegróban hét, Bosznia-Hercegovinában, Koszovóban, Macedóniában és Albániában kilenc, Szerbiában 15 tagú. Az alkotmánybírák megbízási ideje Macedóniában, Montenegróban, Szerbiában, Albániában és Koszovóban kilenc év, amit nem lehet megújítani. Bosznia-Hercegovina és a föderáció alkotmánybírói 70 éves koruk eléréséig hivatalban maradnak. Albániában háromévente a bírák egyharmada megújul.

Az alkotmánybírókat Macedóniában, Montenegróban és Koszovóban a parlament választja, ehhez minősített többség sem mindig kell (pl. egyszerű többség elég a Bosznia-Hercegovinai Föderációban). Koszovóban hét alkotmánybíró a jelen lévők kétharmadával, kettőt – a kisebbségi képviselők konszenzusa alapján – egyszerű többséggel választanak. Albániában a köztársasági elnök nevezi ki az alkotmánybírókat, de ehhez kell a parlament konszenzusa (egyszerű többség). Érdekes Bosznia-Hercegovina alkotmánybíróságának összetétele: a kilenc bíró közül négyet a bosznia-hercegovinai parlament képviselőháza, kettőt a Republika Srpska parlamentje választ, a három fennmaradó bírót az Európai Emberi Jogi Bíróság elnöke jelöli ki, Bosznia-Hercegovina kollektív elnökségével folytatott konzultáció után, elismert jogászok közül, akik nem lehetnek a szomszédos államok állampolgárai. Szerbiában a köztársasági elnök és a parlament öt-öt tagot választ a másik alkotmányos szerv által elé terjesztett tíz jelölt közül. További öt tagot a bírói és ügyészi szervezet által jelölt tíz főből a legfelsőbb bírói fórum szerepét betöltő Legfelsőbb Semmítőszék jelöl. Az alkotmánybíróság elnökét maguk a bírák választják maguk közül Koszovóban, Macedóniában, Montenegróban és Szerbiában, a többi országban erről a parlament dönt (Albániában az államfővel egyetértésben).

Áttekintésünk bemutatta az alkotmánybíróságok működését a Nyugat-Balkán államaiban. E fontos intézmény mind a hat államban részévé vált a hatalommegosztás rendszerének, jogállami súlya és ítélkezési gyakorlata azonban további fejlesztésre szorul.

A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései<sup>2</sup>

*I. Az abszolút monarchia mint a szuverenitással rendelkező modern állam első történeti típusa*

A szuverenitás fogalma elválaszthatatlan a modern államtól; létrejött a modern állam<sup>3</sup> első történeti fajtájához, az abszolút monarchiához kapcsolódik.

Az *abszolút monarchia* (és ezáltal a modern állam) a XV. század végétől, XVI. század elejétől jön létre, virágkora pedig a XVI-XVIII. század; klasszikus mintájának e századok francia abszolutizmusát szokták tekinteni (de a XVI-XVII. században Európa-szerte az abszolút monarchia volt a meghatározó). Az abszolút monarchiának a politikai közösség korábbi fajtáitól való elhatárolást lehetővé tevő specifikus jellemzője, hogy *egy terület irányítása központosított (centralizált) és hierarchizált*; végső soron *minden lényeges kérdésben egyetlen osztatlan és jogilag nem korlátozott központi hatalom dönt*. Az abszolút

---

<sup>1</sup> Habil. egyetemi docens, KRE ÁJK, Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék (e-mail: toth.zoltan@kre.hu).

<sup>2</sup> Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+ Felsőoktatási Fialat Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült.

<sup>3</sup> Az *állam* fogalmának mint a modern állam jelölésének meghatározásához vö. pl.: Paczolay Péter: Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése. Korona Kiadó, Budapest, 1998, 113-146. o., illetve Paczolay Péter: Machiavelli államfogalma. In: Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de József Attila Nominatae: Acta Juridica et Politica, Szeged, 1996, 447-463. o.; továbbá: Takács Péter: A modern állam kialakulása és változásai, 108-113. o. In: Takács Péter – H. Szilágyi István – Fekete Balázs: Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2012, 108-130. o. Az állam általunk használt fogalma az előbbiekkkel ellentétben felöleli egyebek mellett az ókori ázsiai despotikus rendszereket, a görög poliszoikat, Rómát vagy éppen a feudális monarchiákat – vö. ehhez az államfogalomhoz pl.: Szilágyi Péter: Jogi alaptan. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 73-142. o. Arra, hogy – minden eszmetörténeti helyessége mellett is – az állam fogalmának a modern állammal való azonosítása praktikusán nehezíti a kommunikációt, és ezért – a megértés és megértetés kedvéért – mégis csak célszerű e fogalom *általános*, az újkor előtti időszakokra is vonatkoztatott használata, példa Takács Péter álláspontja. Ő egy helyen a következőket írja: „[A] modern állam – bár kétségtelenül ugyanúgy hatalmi intézmény, ahogyan az intézményesült közhatalom korábbi formái is – inkább különbözik az ősi birodalmaktól, az ókori *polisztól* és a középkori *regnumtól*, semmint hasonlít azokhoz. Ezt az *állam* szó *etimológiája* és használatának története – ha nem is bizonyítja, de – jól szemlélteti. Az *állam* szó mai jelentése ugyanis, történelmi léptékkal mérve, viszonylag újkeletű. [...] Az állam szót [...] mai jelentéssel csak az újkor elején kezdték használni. [...] A szóhasználat története alighanem azok nézetét igazolja, akik szerint az *állam* szóval csak a közhatalom újkori formáját szabadna megjelölni, az azt megelőző korszakokra vonatkozóan pedig meg kellene tartani az eredeti elnevezéseket [...]” (Takács Péter: Államtan. Fejezetek az állam általános elmélete köréből. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara, Budapest, 2010, 289-292. o.) Ugyanakkor Takács didaktikai szempontokra tekintettel más helyütt maga is az állam fogalmát használja a modern állam előtti hatalmi-uralmi berendezkedésekre is: „Az államilag szervezett társadalmak mintegy három-ötezer éves történelme folyamán az államoknak számos fajtája létezett. Ezek közül a legjellegzetesebbeket történeti *államtípusoknak* tekintjük. Az ún. ázsiai társadalomfejlődés például jellegzetes módon *despotikus birodalmakat* hozott létre, az ókori görög civilizáció politikai formája a *városállam* volt, a középkori Európában pedig a külsőleges monarchikus formát öltő *rendi államok* alakultak ki. Az újkori Európában egy ezektől lényegesen különböző politikai intézmény látta és látja el a társadalmak integrációját, melyet *modern államnak*, egyik vonása alapján gyakran nemzetiállamnak nevezünk.” [Takács Péter: A modern állam, 209. o. In: Szabó Miklós (szerk.): Bevezetés a jog- és államtudományokba. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001, 209-241. o.] Mindezek miatt akkor, amikor „modern államról” beszélünk, azt nem „az állam” általános fogalmának szinonimájaként használjuk, hanem annak csak egyik, modern típusaként.



monarchiákban az osztatlan és korlátlan központi hatalom letéteményese a király, illetve a fejedelem mint egyeduralkodó (azaz a monarcha); ez azt is jelenti, hogy egyrészt a (német-római) császár Európa névleges és fiktív urából pusztán az általa ténylegesen és személyesen irányított területek urává válik, másrészt a rendi monarchiában élvezett helyi és korporatív autonómiák megszűnnek, illetve tényleges döntéshozó hatalmuk elenyészik. Sem a rendek, sem a városok, sem a helyi földesurak, sem a különböző korporációk (pl. céhek, egyetemek) nem alkothatnak a központi hatalomtól eltérő szabályokat (noha a szokásjogi – tehát nem a tételes jogi – partikularizmus praktikus okokból megmarad, azon az eszmei alapon, hogy mindaddig, amíg e szokásjogi szabályok alkalmazását az abszolút uralkodó nem tiltja meg, hallgatólagosan jóváhagyta azok létezését és működését – ebből viszont az is következik, hogy a szokásjogi normák helyett bármikor új szabály alkotható, és ez kizárólag az uralkodó akaratán múlik).

A központosítás együtt jár az állam irányításának megszervezésével, vagyis a modern közigazgatás, a modern hivatali apparátus (élethivatásszerűen ilyen ügyekkel foglalkozó személyekből álló hivatalok) felállításával. Mind a megnövekedett méretű állam működtetéséhez szükséges központi adóbevételek biztosítása (az adók kivetése, befizetésük ellenőrzése és behajtása), mind az állam egyéb feladatainak ellátása kiterjedt hivatalnokréteget igényel, akik tevékenységükért (amelyet immáron részletesen szabályoznak) fizetést kapnak, ám cserébe munkájukért elszámoltathatóak. [Ezt a központilag megszervezett, minden közhatalmi tevékenységet saját hatáskörbe vonó, rendészeti jellegű hivatalnokállamot nevezték – ma már kissé megtévesztő módon – rendőrállamnak („*Polizeistaat*”).] A *bürokrácia* mellett a központosított állam hatalmának legfőbb támasza a professzionális, azaz fizetésért cserébe élethivatásszerűen e munkát végző katonákból álló *hadsereg* volt [ami lehetett akár az ország alattvalóiból toborzott, akár idegen katonákból álló (zsoldos-) hadsereg is].

A XVII. századtól a Franciaországban kialakult *merkantilizmus* folytán már a gazdaságpolitika is központilag szervezett, állam által irányított: ebben kulcsfontosságú szerepet játszott a kereskedelmi mérleg, mely szerint a külkereskedelem folytán elért (a hazai kereskedők által külföldre eladott termékekből származó) bevételek minél nagyobb mértékben felül kell, hogy múlják a kiadásokat (a külföldről behozott termékekért fizetendő összegeket). A cél a minél nagyobb export minél kisebb import mellett, illetve a hazai fogyasztás számára szükséges javak hazai termelése (vagy legalábbis azoknak a saját gyarmatokról történő beszerzése). Mindezt alapvetően az államnak kell elérnie; ennek érdekében különböző intézkedéseket kell hoznia (pl. a hazai cégek által is termelt termékek külföldről történő behozatalára védővámok kivetése, a hazai vállalatok támogatása állami kölcsönökkel, kivételesen egyes kulcsfontosságú árucikkek árképzésének központi meghatározása minimálárakkal, ármáximoikkal vagy kötelező hatósági árakkal stb.).

Ez a fajta centralizált állam csak akkor működik, ha világosan megállapítható a hatalmának hatóköre, mégpedig mind területi, mind személyi értelemben, azaz pontosan tudható, hogy a központi akarat utasítási, irányítási, ellenőrzési és büntetési-szankcionálási joga mely területre és kikre terjed ki. A korlátlan és osztatlan hatalom számára tehát definiálni kell, hogy annak kik vannak alávetve, és parancsai mely területen kényszeríthetők ki; vagyis a modern állam fogalmához szükségképpen hozzátartozik az a *terület*, melyen az államhatalom birtokosa kizárólagos hatalmát gyakorolni tudja, illetve az a személyi kör (az abszolút monarchiában az *alattvalók*, azt követően az *állampolgárok*), akik felett e hatalom gyakorolható, vagyis akik a hatalomnak való korlátlan engedelmességre kényszeríthetők.

Ily módon kialakul a szuverenitás fogalma, mely egyszerre öleli fel a modern állam főhatalmának (korlátlan és korlátozhatatlan hatalmának) tényét, valamint a hatalomgyakorlás tárgyát: a hatalom alá vetett területet és népességet. Mindebből az a két fontos összefüggés is következik, hogy egyrészt tehát *az államok azok, amelyek szuverenitással rendelkeznek*

(minden államnak nevezett entitás rendelkezik szuverenitással, ettől lesz ugyanis állam), és fordítva: *szuverenitással csak államok rendelkezhetnek.*<sup>4</sup>

## II. A szuverenitás fogalma, általános jellemzői és aspektusai

A *szuverenitás* (annak lényegét tekintve)<sup>5</sup> nem más, mint *meghatározott terület és népesség feletti főhatalom*. A *szuverén* pedig *a(z) elvileg nem korlátozott főhatalom birtokosa*, mely egy adott területen élő népesség felett (elvileg) korlátlan hatalommal rendelkezik, akiknek engedelmeskedniük kell a szuverénnek, de a szuverén senkinek sem kell, hogy engedelmeskedjen.

A szuverenitás fogalmának tehát (mind a mai napig) három összetevője van. A *főhatalom* – mint láttuk – azt a tényt jelöli, hogy a hatalom birtokosa a hatalmat kizárólagosan gyakorolja, azt neki nem kell megosztania senki mással. A *szuverén* az a személy, testület vagy embercsoport, aki vagy amely minden állami hatalmi jogosítvánnyal rendelkezik, illetve akinek mindenki, aki a hatalma alá tartozik, engedelmeskedni köteles (ehhez néha hozzá szokták tenni azt is, hogy nemcsak mindenki *köteles* engedelmeskedni, hanem tendenciaszerűen, azaz az esetek nagy többségében *ténylegesen* engedelmeskedik is). A terület – könnyen belátható módon – nélkülözhetetlen kellék; a parancsok hatása mindig a fizikai térben kell, hogy lecsapódjon, enélkül nem beszélhetünk államról vagy állami szuverenitásról. [Így pl. a nemzetközi jog olyan alanyainak, amelyeknek nincs területük, ahol parancsaiknak mindenki engedelmeskedni lenne köteles, nem lehet szuverenitásuk – akkor sem, ha egyéb jogaik lehetnek, pl. köthetnek akár nemzetközi szerződéseket is (ilyen pl. a Máltai Lovagrend).] Végül a *népesség* úgyszintén a szuverenitás fogalmának nélkülözhetetlen eleme: könnyen belátható, hogy ha nincs olyan, akarattal rendelkező pszichofizikai entitás,

---

<sup>4</sup> Ez a kijelentés mindazonáltal koránt sem egyöntetűen elfogadott tétel: Takács Péter az államszuverenitás koncepciója következményének tekinti, hogy az állam és a szuverenitás fogalma összekapcsolódott; szerinte (és e felfogás más hívei szerint) azonban az állam sajátos vonását inkább az „államhatalommal” kellene kifejezni. Takács Péter megfogalmazásában: „A >>szuverenitás<< és az >>állam<< összekapcsolása – többek szerint is – olyan *tévedés volt*, mely az államszuverenitás tanának köszönhető. Ez a tan azt sugallta, hogy az állam *szükségképpen* szuverén (tehát ami nem szuverén, az nem is állam), közvetetten pedig az[t] is, hogy *szuverén csak az állam lehet* (tehát ami nem állam, az nem is szuverén). Ugyancsak az államszuverenitás tanának a hatására feledkeztek meg arról, hogy a viták eredetileg az államon belüli *szuverén szerv*ről szóltak. Ez a tan – amint egyébként arra már C. F. Gerber és G. Jellinek rámutatott – az *államhatalmat* azonosította a *szuverenitással*, megfelelkezve arról, hogy a szuverenitás nem az államhatalom maga, hanem – mint mondták – csak a *teljes [vollkommen]* államhatalom egyik sajátossága. [...] A lényeg az, hogy az államnak nincs olyan fontos vonása, amelyet ne lehetne leírni a független és jogszerű államhatalom kifejezéssel. Bár itt nem fontos, de jellegzetes, hogy ezen álláspont hívei [ti. akik szerint az állam és a szuverenitás fogalma nem feltétlenül kapcsolódik össze – T.J.Z.] azt is mondják, vagy legalábbis elfogadhatónak tartják, hogy lehetségesek, és vannak is szuverén és nem-szuverén államok. Ha meg akarjuk különböztetni őket, akkor az állam azon képességét kell alapul vennünk, hogy meg tudják-e szervezni önmagukat. Vagyis az államhatalom önszerveződésre való képessége az az ismérv, aminek alapján az államok e két csoportja megkülönböztethető. Ez persze csak mellékes következménye a fő dolognak: az állam lényeges jellemzője nem a szuverenitás, hanem az államhatalom.” (Takács Péter: *Államtan: Négy fejezet az állam általános elmélete köréből*. Az állam általános sajátosságai. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, Budapest, 2011, 158. o.)

<sup>5</sup> A szuverenitás fogalma mára részben „terhelt” fogalommá vált: számos vonatkozásban beszélnek szuverenitásról, és az még a köznyelvben is meghonosodott. Így „saját”, „önálló” vagy „mások által nem befolyásolt” döntések helyett „szuverén” döntésekről beszélnek; az egyének „alanyi jogai” helyett „szuverén jogokról”; az utasításadási jog (pl. egy munkaviszonyból származó alá-fölé rendeltség) hiányát az illető (pl. egyéni vállalkozó) „szuverén” helyzeteként aposztrofálják; stb. Függetlenül azonban attól, hogy a szuverenitás fogalma inflálódott, annak államelméleti használata továbbra is megengedhető, sőt indokolt: a modern állam helyzetének leírására (annak ellenére is, hogy – mint majd látni fogjuk – az egyes államok tényleges erőviszonyai kihatnak a szuverenitásból fakadó lehetőségek gyakorlati érvényesítésére) nincs jobb, használhatóbb, adekvátább fogalmunk.

akire a főhatalom előírásai vonatkozhatnak, akkor nemcsak főhatalomról, de általában véve hatalomról sem beszélhetünk; a hatalom ugyanis egy társadalmi viszony, melynek egyik oldalán áll a hatalom birtokosa, a másik oldalán pedig állnia kell a hatalom alá vetett(ek)nek.

A főhatalom léte a hatalom alá vetett terület vonatkozásában *területi felségjogot*, a személyek vonatkozásában pedig *személyi felségjogot* eredményez. Ez alapján a szuverén egyrészt az adott területen megvalósult összes cselekvés, történés, bekövetkezett tény normatív és egyedi megítélésére (pl. szankcionálására) jogosult [kivéve a saját maga által is elismert nemzetközi jogi mentességeket – pl. az immunitást élvező személyek, tipikusan más államok diplomatái által vagy a más államok követségi épületeiben elkövetett bűncselekményeket és egyéb történéseket (ezen állam engedélye vagy felkérése hiányában) nem vizsgálhatja ki és nem szankcionálhatja]. Másrészt jogosult a személyi felségjoga alatt állók (a saját állampolgárai) cselekményeinek a megítélésére akkor is, ha e cselekményekre nem a saját területén került sor (egy adott állam rendőrsége vagy más erre jogosult szerve kinyomozhatja az állampolgár által külföldön elkövetett bűncselekményt vagy más, az állam joga szerinti jogellenes cselekményt, ügyészsége vádat emelhet ellene, bírósága elítélheti, végrehajtó szervei érvényt szerezhetnek e bírósági döntésnek – ha tudnak).

A szuverenitás gyakorlása természetesen feltételez egy *kormányzatot* is. A kormányzat a főhatalom, illetve a főhatalomból származó jogosítványok gyakorlója, ily módon – természetesen – minden főhatalomhoz járul valaki vagy valami (ma már tipikusan egy központilag irányított, vertikálisan és horizontálisan is tagolt, összetett szervezetrendszer), aki vagy amely a főhatalomból származó hatásköröket gyakorolja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy maga a kormányzat a szuverenitás fogalmi eleme, pusztán annyit, hogy a főhatalom gyakorlása ezen szervezet révén valósul meg.

*A szuverenitásnak két aspektusa, avagy két oldala van: egy belső és egy külső. A szuverenitás belső oldalához tartozik a szuverenitás előbb elemzett klasszikus felfogása, mely szerint a szuverenitás alanya (a szuverén) egy adott terület és az ott élő népesség felett kizárólagos, más hatalmak által nem korlátozott (teljes és legfőbb) hatalommal rendelkezik. A szuverenitás külső oldalához pedig a szuverenitás alanyának – a belső szuverenitásból mint feltételből következő – függetlensége és immunitása,<sup>6</sup> továbbá azon lehetősége tartozik, hogy más területek és népességek felett főhatalommal rendelkező más szuverénnel egyenjogú, vagyis a nemzetközi viszonyokban velük egyenlő félként vesz részt (ugyanolyan joga van háborút indítani, békét kötni, nemzetközi szerződéseket kötni, nemzetközi szervezetekhez csatlakozni stb.). (A külső szuverenitás tehát a belső szuverenitásból származtatott aspektus.)*

Természetesen ez az egyenjogúság a *tényleges* politikai, gazdasági és katonai hatalom függvényében viszonylagos: az elviekben azonos részvételi jogok nagyon eltérő nemzetközi cselekvési lehetőségekkel párosulnak. Sokan ezért beszélnek ma már arról, hogy a szuverenitás idejétmúlt fogalom, mivel teljes, *tökéletes szuverenitása egyetlen államnak*, még a legnagyobbaknak *sincs*, nekik is figyelemmel kell lenniük a többi államra, és nem tehetnek meg korlátlanul bármit, még saját területükön vagy saját népességükkel szemben sem. (Elég pl. az emberiesség elleni vagy a háborús bűncselekmények nemzetközi üldözésére, a katonai szövetségi rendszerekre és azok – végső soron fegyveres beavatkozással való – fenyegetésére vagy a különböző gazdasági embargókra gondolni.)

A külső és a belső szuverenitás mellett a szuverenitás fogalmával és jelenségével kapcsolatos másik nagy elméleti probléma *a szuverenitás fogalmának jellege*. E jelleg eltérő megítélése alapján beszélhetünk jogi és politikai szuverenitásról.

*A jogi szuverenitás* felfogása abból indul ki, hogy *a szuverenitás jogi fogalom*: a főhatalom gyakorlásának terjedelmét ezáltal jogi keretek határolják be. Ennek alapján a

---

<sup>6</sup> A szuverenitás külső aspektusához tehát hozzátartozik az, hogy az államhatalom gyakorlója más szuverénnel szemben nincs alávetve, más szuverénnel szemben normáinak és parancsainak nem kell engedelmességet tennie, illetve az állam más államok által (saját akarata ellenére, előzetes beleegyezése nélkül) nem vonható felelősségre.

főhatalom birtokosa valójában nem tehet meg mindent, mivel kötik őt – legalább – a saját maga által megalkotott törvények. A szuverenitás jogi felfogása tehát a *jog által kötött állam* (a később részletesen bemutatandó formális jogállamiság) követelményét határozza meg, a szuverenitás fogalmát *normatív* (előíró) fogalomnak tartva.

Ezzel szemben a *politikai szuverenitás* a szuverenitást *ténykérdésnek* tartja: e fogalom (mint *leíró* fogalom) ezen felfogás szerint így a hatalom meglétét (és annak gyakorlóját) jelöli, nem érintve a tényleges hatalomgyakorlás jogi vagy másfajta helyességét (erkölcsösségét, igazságosságát, bizonyos jogelvekkel való egyezőségét stb.).

Bár az államhatalom jogi kötöttségeinek fel- és elismerése a jogállamiság érvényesülése érdekében fontos, valójában azonban a jog (bizonyos jogelvek) érvényesítése nem a szuverenitás *fogalmához* tartozik, hanem a modern állam erkölcsi és politikai filozófiai kereteihez. Ha a szuverenitás és az abból fakadó főhatalom működését és gyakorlati érvényesülését szeretnénk megérteni, mégpedig a politikai kultúrától függetlenül (így akár azt, hogy milyen alapon tudja engedelmességre kényszeríteni egy diktatúra a saját alattvalóit, és tud működni egyúttal a nemzetközi jog más szuverének által is elismert alanyaként), akkor kénytelenek vagyunk a szuverenitást ténykérdésnek, azaz tisztán politikai fogalomnak tartani.

A *szuverenitás* (pontosabban az annak részét alkotó főhatalom) *oszthatatlan*. Ha osztható lenne, akkor nem *egyetlen* főhatalom lenne; ha pedig több lenne, akkor az nem lenne *főhatalom*. Ez nem jelenti azt, hogy a *kormányzat* mint a főhatalom gyakorlója szükségképpen egységes lenne, vagy hogy ne lehetnének különböző *szervek*, akik a szuverenitásból származó feladatokat külön-külön, saját felelősségi körükben gyakorolhatnák; de ha több állami szerv is létezik, ezek akkor is az *egységes főhatalom* gyakorlását összességükben végző szervezetrendszer (a kormányzat) részei.

Ebből következik az is, hogy a szuverenitás *egy részéről* nem lehet lemondani (illetve a szuverenitás *egy részét* nem lehet elveszíteni): a szuverenitás kétértékű dolog, vagy van, vagy nincs. A szuverén persze megteheti, hogy a szuverenitásból fakadó egyes *hatáskörök* gyakorlását más (akár nem az adott állam szervének minősülő) szervre bízza (ezt gyakran – meglehetősen megtévesztő módon – „szuverenitástranszfernek” is nevezik, mely éppen amiatt megtévesztő, mert arra utal, hogy ekkor a szuverenitást ruházzák át, holott erről nincs szó); de szuverenitása ekkor is megmarad, a maga teljességében, hiszen a szuverén a hatáskörök gyakorlását bármikor újra magához vonhatja. *A szuverenitásból fakadó hatáskörök átruházása* tehát *mindig ideiglenes és feltételes*, és az azok feletti rendelkezés joga továbbra is a szuverént illeti meg. (Ha a szuverenitásból származó hatáskörök feletti rendelkezés joga mégsem a régi szuverént illetné meg, az annyit jelent, hogy már *nem ő* a szuverén, ezért nincs rendelkezési joga – ez esetben tehát a szuverenitás alanyának a megváltozásáról van szó.) *Ilyen hatáskör-átruházásra kerül sor pl. az Európai Unió tagjai esetében*: ezek az államok tehát nem szuverenitásukról mondanak le (pláne nem annak egy részéről – ez, mint láttuk, fogalmilag lehetetlen), hanem csak a szuverenitásból fakadó egyes hatáskörök gyakorlását ruházzák át (saját akaratukból, bármikor visszavonható módon) az egyes uniós intézményekre (Tanács, Bizottság, Parlament, Bíróság, Számvevőszék stb.).

A főhatalom egységességéből következik az is, hogy nincsenek „főbb” és „kisebb” szuverének: egyazon terület ugyanazon lakossága felett egyetlen főhatalom van, akkor is, ha bizonyos hatáskörökben – a szuverén engedélye vagy felhatalmazása alapján – alárendelt szervek is bocsáthatnak ki előírásokat. Ha tehát egy terület helyi irányítójának hatalma más személy vagy szerv felhatalmazásától függ, akkor nem az igazgatás helyi szerve, hanem a felhatalmazást adó a szuverén. Ez a helyzet pl. a protektorátusok vagy a kormányzóságok esetében.

Sajátos helyzetet jelent az ún. *osztott szuverenitás* problémája; ez esetben ugyanis a szuverenitás *gyakorlásának* joga megoszlik két különböző entitás között. Mindkét ilyen entitás rendelkezik az államiság bizonyos jegyeivel; ennek tipikus gyakorlati formája a

*szövetségi (föderatív) állam*, amely úgy jön létre, hogy korábban független államok nemzetközi egyezmény alapján egyesülnek, és új, egységes államot hoznak létre, azzal, hogy bizonyos jogköröket e szerződésben maguknak tartanak fenn (sokkal ritkábban az is lehetséges, hogy egy korábbi egységes, ún. unitárius állam – önálló államiságát megtartva – bomlik részeire, és a központi kormányzat földrajzilag meghatározott területeken helyi szervek működését engedélyezi, bizonyos jogköröket biztosítva azok számára). A szövetségi államnak saját alkotmánya van [melynek keretei között az egyes (tag)államok is működhetnek]; egységes állampolgárságot biztosít, mellyel egységes jogok (szövetségi választójog, a szövetségi állam teljes területén való szabad lakhatás és mozgás joga, azonos utazási lehetőségeket biztosító útlevél, külföldön konzuli védelem stb.) járnak együtt; saját törvényhozó és végrehajtó szervei vannak, továbbá saját szövetségi bírósági szervezettel rendelkezik; az ország (a föderáció) egészének védelmét önálló, a (tag)államok által nem irányítható hadsereg útján látja el; önálló külpolitikát folytat. Az egyes (tag)államok azokat a jogokat gyakorolják, melyeket a föderációt létrehozó nemzetközi szerződésben maguknak biztosítottak: így – a föderáció alkotmányának keretei között – saját alkotmányuk lehet; tipikusan saját törvényhozó és más jogalkotó szerveik vannak, amelyek (az alkotmányuk által lehetővé tett módon) minden olyan tárgykörben alkothatnak törvényt, amelyet a szövetségi alkotmány nem kizárólagosan a föderatív jogalkotó szervek számára tart fent [természetesen olyan tartalommal, amely nemcsak a (tag)állami alkotmánnyal, hanem a szövetségi alkotmánnyal sem ellenkezik – ilyenek lehetnek tipikusan az igazgatási-rendészeti típusú jogszabályok, de (tag)állami hatáskörbe tartozhatnak magánjogi jellegű normák, adójogszabályok vagy akár büntetőjogi rendelkezések is]; a szövetségi alkotmány keretei között egyes szövetségi jogszabályok, illetve valamennyi (tag)állami jogszabály betartását ellenőrizhetik és azokat érvényesíthetik, továbbá vannak – korlátozott jogkörű – végrehajtó szerveik és ez alá rendelt hivatali rendszerük, akár az önálló rendőrséget is beleértve; a (tag)állami jogszabályok megsértése esetén a felelősségre vonás lehetősége a szövetségi bíróságoktól eltérő (tag)állami bíróságok hatáskörébe tartozhat, melyek azonban a rendes vagy a rendkívüli jogorvoslatok útján végső soron betagozódnak a szövetségi bírósági rendszerbe. A külpolitika (beleértve a diplomácián túl a háborúindítást és a békekötést, illetve – bizonyos kivételekkel – a nemzetközi szerződések kötését is), továbbá a föderáció egészét érintő jogszabályok alkotása, alkalmazása és bírósági kikényszerítése azonban mindig a föderatív szervek hatáskörébe tartozik. A szövetségi államokban – ütközés esetén – *a föderációnak van primátusa* a (tag)állami szervekkel szemben, cserébe a tagállamok jogait (a tagállamok hatáskörébe tartozó feladatok ellátásának lehetőségét) a szövetségi alkotmány biztosítja. Végső soron *a tagállami hatáskörök gyakorlásának lehetősége így a szövetségi alkotmányon múlik, és csak annak keretei között lehetséges. A tagállamoknak a föderációból való önálló kilépési (vagy szétválási, összeolvadási, területcserélési stb.) joga sincs* – ezek miatt mondhatjuk, hogy az osztott szuverenitásnak nevezett jelenség esetében a tényleges szuverén a szövetségi állam (ez azonban az államelméletben nem tekinthető egységes, mindenki által osztott álláspontnak).

### *III. A szuverenitás fajtái*

A szuverenitás fajtáit a szuverenitás alanyának (a szuverénnek) a különbözősége szerint határozzuk meg; attól függően, hogy *ki* a szuverén, beszélhetünk a szuverenitás különböző típusairól.<sup>7</sup> A szakirodalom szerint *a főbb típusok a következők: 1) fejedelmi (uralkodói)*

<sup>7</sup> E típusok mellett (mely tehát az alanyok szerint különböztet) érdemes megemlítenünk Carl Schmitt koncepcióját, mely egyrészt ugyan nem határozza meg a szuverenitás *konkrét* alanyát (pontosabban az akkori német birodalmi jogrendszer tekintve több ilyen alanyt is – egymás mellett – megnevez, de a szuverenitást nem

szuverenitás; 2) parlamenti szuverenitás; 3) népszuverenitás; 4) államszuverenitás; 5) nemzeti szuverenitás.<sup>8</sup>

### III.1. A fejedelmi (uralkodói) szuverenitás

A szuverenitás történetileg (elmélet-történetileg és politikatörténetileg is) első fajtája a fejedelmi szuverenitás. *A fejedelmi szuverenitás az abszolút monarchia gyakorlatának terméke*, mely a modern államot akkor jellemző abszolút hatalom (utólagos) teoretikus igazolására szolgált. Vagyis (ellentétben pl. majd a népszuverenitás eszméjével) előbb alakult ki a gyakorlat, és ezt pusztán követte az elmélet.

A fejedelmi szuverenitás tanának megalapozója *Jean Bodin* (1530–1596) volt; illetve eleve magának a szuverenitásnak mint a hatalom egységességének államelméleti, illetve politikai filozófiai felfogása az ő 1576-os *Hat könyv a köztársaságról* című munkájában jelenik meg először. Bodin szerint *a szuverenitás egy politikai közösségben az állampolgárok és alattvalók felett gyakorolt, legmagasabb, abszolút és örökös uralom*,<sup>9</sup> ismertetőjegyei pedig a törvényhozó hatalom, a hadüzenet és békekötés joga, a magasabb tisztségviselők kinevezése, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés, a hódolat fogadása, a pénzkibocsátás, a súlyok és mértékegységek meghatározása, valamint az adókiivetés.

Bodin a szuverenitás letéteményesének egy személyben az abszolút uralkodót tekintette, aki hatalmát közvetlenül Istentől nyerte, hogy az ő helytartója és akaratának képviselője legyen.<sup>10</sup> Éppen ezért felettük ember nem állhat, akaratuk érvényesítése más(ok)tól nem függhet, hisz különben nem lennének szuverének. Ha az uralkodó akaratának érvényesülése egy „nálánál nagyobb” hozzájárulásától függ, akkor az illető maga is csak alattvaló (ilyen például egy kormányzó vagy egy régens); ha az egy vele egyenlőtől függ, akkor társ; ha pedig egy nálánál „kisebb” (például a szenátus vagy a nép) beleegyezésétől, akkor nem szuverén. (Ha a szuverenitás fogalmának valódi bodini tartalmát nézzük, akkor tulajdonképpen az első két esetben sem az.) Szuverén tehát az, „aki csak Istennek tartozik elszámolással”,<sup>11</sup> akinek hatalma felett csak Isten hatalma áll.

---

köti *általánosan* egyik állami, szociológiai vagy politikai entitáshoz sem), másrészt eszmetörténetileg nem volt akkora hatása, mint a következőkben részletesen elemzett típusoknak, ám eszmei izgalmassága miatt mégis érdemes röviden beszélni róla. Schmitt 1922-es Politikai teológiájában úgy definiálja a szuverént, mint azon entitást, „aki a kivételes állapotról dönt”. Hogy konkrétan ki dönt egy politikai és jogrendszerben a kivételes állapotról, azt nem lehet generális jelleggel megmondani, de akinek ez a döntési lehetőség a birtokában van, az tekinthető szuverénnek. Ily módon a szuverén egyszerre jogon belüli és azon kívüli (a jog előtti), mivel mind magát a jogot, mind annak határait (a jog felfüggesztésének esetét és az ekkor betartandó előírásokat) maga határozhatja meg, mégpedig nem normatív (azaz saját maga számára is kötelező), hanem egyedi jelleggel. Karácsony András hívja fel arra a figyelmet, hogy eszerint „[a] szuverén hatalma önmagából fakad, nem származtatott, nem levezetett hatalom valamilyen normából. [...] A szuverén helyzete paradox. Egyfelől kívül áll a jogrenden, másfelől a jogrendhez tartozik, mivel döntési kompetenciája van a jog, az alkotmány felfüggesztéséről és egy újféle jogi rend megalapozásáról.” (Karácsony András: Schmitt a szuverénről. In: *Kommentár*, 2019/1. szám [megj. a.].) A kivételes állapot nem egyenlő sem a szükségállapottal, sem a hadiállapottal, mert azokat is normák szabályozzák; a kivételes állapot egy olyan állapot, melyben nem normák, hanem *döntések* (ti. a szuverén döntései) irányítják az életet. Ilyen értelemben a szuverén cselekvése *politikai* (jog által nem kötött) cselekvés – ettől lesz szuverén cselekvés. „A kivételes állapot olyan jelenség, amikor az élet és a jog feszültségbe kerül, amikor a jog és a politika döntési tartománya elválik egymástól.” (Karácsony: i. m.)

<sup>8</sup> Az ún. jogszuverenitást nem ebben a keretben, hanem a szuverenitás politikai fogalmával összefüggésben (azzal szembeállítva) tárgyaltuk.

<sup>9</sup> Vö.: Bodin, Jean: *Az államról*. Válogatás. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987, 73-74. o.

<sup>10</sup> Ezek a nézetek a kálvini tanokon alapulnak; mindez nem meglepő, hisz Bodin maga is rokonszenvezett a reformációval (emiatt a Szent Inkvizíció több művét is felvette a tiltott könyvek listájára, az Indexre).

<sup>11</sup> Bodin: i. m., 76. o.

Ahhoz, hogy az uralkodók küldetésüket be tudják tölteni és az Isten által rájuk bízott feladatukat (az emberek kormányzását és a közösség védelmét) el tudják látni, szinte korlátlan hatalmat kell, hogy kapjanak, amely hatalom egyes elemei (megnyilvánulási formái) egyben a szuverenitásnak az – előbb említett – ismertetőjegyei is. Ezek közül a legfontosabb a törvényhozásnak és a törvények eltörlésének a joga,<sup>12</sup> amelyből tulajdonképpen az összes többi jog és hatalom is származik. Bodinnél *a szuverén nincs kötve a saját törvényeihez sem, pusztán három dolog korlátozza őt: a természeti és az isteni törvények, valamint az általa kötött nemzetközi szerződések.*<sup>13</sup>

Maga Bodin az előbbi gondolatokból is következően a legjobb államformának a királyságot tartotta; az arisztokráciát elviselhetőnek (bár a vezetők között szükségképpen meglevő viták miatt fallibilisnek),<sup>14</sup> a demokráciát magát pedig rossznak. Utóbbi kapcsán úgy érvelt, hogy a mesterséges egyenlősítés nem működik, mivel az emberek természetüknél fogva egyenlőtlenek: a természet úgy intézte, hogy „egyesek rátermettebbek és tehetségesebbek legyenek, mint mások, egyesek kormányzásra szülessenek, mások engedelmessegre, egyesek bölcsnek és mértéktartónak, mások balgáknak és esztelennek; egyeseknek szellemi erő jutott, hogy vezessenek és parancsoljanak, másoknak csak testi erő, hogy végrehajtsák a parancsokat”;<sup>15</sup> „a demokrácia azonban nem kedvez az érdemes embereknek”.<sup>16</sup>

*Thomas Hobbes* elméletében szintén az abszolút monarchia elméleti megalapozására törekedett. Teóriájának államelméleti konzekvenciája, hogy az eredeti szerződésből származó állami hatalom teljes és oszthatatlan,<sup>17</sup> ám ez a teljes és oszthatatlan hatalom különböző alanyok által gyakorolható. Ha a hatalom gyakorlója egyetlen személy, akkor királyságról, ha több személy, úgy arisztokráciáról, ha pedig a nép, akkor demokráciáról beszélünk.<sup>18</sup> Mind közül azonban a legjobb a királyság, mert ez az egyetlen államtípus, amelyben nem kell számolni a hatalom gyakorlói közötti belső ellentétekkel és megosztottsággal.<sup>19</sup> Hobbes

---

<sup>12</sup> Ebbe beleértendő a törvények módosításának és kihirdetésének joga is.

<sup>13</sup> Vö.: Bodin: i. m., 99. o.

<sup>14</sup> Vö.: Bodin: i. m., 349. o.

<sup>15</sup> Bodin: i. m., 343. o.

<sup>16</sup> Bodin: i. m., 344. o.

<sup>17</sup> A szuverén ebben az elméleti keretben a társadalmi szerződésnek nem alanya, csak eredménye, így a szerződést, lévén azt nem is ő kötötte, fogalmilag meg sem szegheti: „[M]ivel az emberek a megszemélyesítés jogát arra, akit uralkodójuknak neveznek, csak egymás közt, nem pedig mindannyiuk és közte létrejött szerződés alapján ruházták át, ezért az uralkodó részéről szerződésszegésről nem beszélhetünk. Következésképpen egyetlen alattvalója sem szabadíthatja ki magát az alárendeltségből azáltal, hogy e szerződés érvénytelenségével hozakodik elő.” (Hobbes, Thomas: *Leviatán*, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma. Első kötet. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1999, 211. o.)

<sup>18</sup> Hobbes szerint „az államnak csak három fajtája lehet. Mert a képviselő szükségképpen vagy egyetlen ember, vagy több emberből álló gyülekezet, ha pedig több emberből álló gyülekezet, akkor vagy az összességnek, vagy az összesség egy részének gyülekezete. Ha a képviselő egyetlen ember, az állam *királyság*, ha mindazoknak a gyülekezete, akik összejönnek, *demokrácia* vagy népállam, ha meg csupán az összesség egy részének gyülekezete, *arisztokrácia*. Másfajta hatalom nem létezhetik, mert ... akik elégedetlenek a királysággal, *önkénturalomnak* nevezik, s akiknek nem tetszik az arisztokrácia, *oligarchiát* emlegetnek, s akik rosszul érzik magukat a demokráciában, *anarchiáról* beszélnek, ami kormány nélküliséget jelent.” (Hobbes: i. m., 220. o. /Kiemelések az eredetiben. – T.J.Z./) Továbbá: „Nyilvánvaló, hogy a korlátlan szabadságban élő emberek mindannyiuk képviselőtársaságuk szerint ugyanúgy felhatalmazhatnak egyetlen embert, mint bármilyen gyülekezetet. Következésképpen, ha helyesnek tartják, ugyanolyan feltétlenül alávetethetik magukat egy királynak, mint bármilyen más képviselői formának.” (Hobbes: i. m., 221. o.)

<sup>19</sup> A szerződés alanyai, vagyis a természeti állapotból a polgári állapotba átlépni kívánó emberek Hobbes szerint a közhatalmat mindenre feljogosítják, mely életük és biztonságuk egymástól és külső ellenségtől való megóvása érdekében szükséges, egyúttal a vele szembeni ellenállás jogáról visszavonhatatlanul lemondanak. (Hobbes: i. m., 208. o.) Hobbes szerint így „az állam ... egyetlen személy, akinek cselekedeteit illetően egy nagy emberi sokaság minden egyes tagja egymással kötött kölcsönös megállapodás alapján megbízónak tekinti magát avégett, hogy e személy mindannyiunk erejét és eszközeit a béke és a közös védelem érdekében úgy használhassa fel,

szerint a felségjogokhoz (vagyis a szuverenitás ismertetőjegyeihez) tartozik a törvényhozás, a tisztviselők és tanácsadók kinevezése, a hadsereg főparancsnoksága, az igazságszolgáltatás, a címek és méltóságok adományozása, a háború és béke kérdésében való döntés, az adószedés, valamint a káros tanítások betiltása is;<sup>20</sup> saját törvényeinek pedig a szuverén nincs alávetve.<sup>21</sup>

### III.2. A parlamenti szuverenitás

A parlamenti szuverenitás elve és gyakorlata az angol állam- és jogfejlődés terméke. Ahogyan a fejedelmi szuverenitás esetében, itt is előbb alakult ki a gyakorlat, és utólag, illetve azzal párhuzamosan jött létre annak elméleti igazolása.

Angliában a parlamenti szuverenitás a XVII. századi angol polgári forradalom eredményeképpen jött létre, és a XVIII. században szilárdult meg. [A mai ún. parlamentáris monarchiát történetileg az abszolutizmust követően megelőzte egy átmeneti korszak, az alkotmányos monarchia korszaka, melyben a király a parlamenttel azonos, illetve közel azonos jogokat gyakorolt (a John Locke-tól eredő kifejezéssel ez a *King-in-Parliament* vagy általánosabban a *Crown-in-Parliament* korszaka).] A XIX. században Albert Venn Dicey, az angol alkotmányjog és alkotmánytörténet egyik legnagyobb ismerője egyenesen azt mondta, hogy az angol alkotmány két nagy pillére a parlamenti szuverenitás elve, illetve a jogállamiság (*rule of law*). Bár a parlamenti szuverenitás eredeti tartalma a XVIII-XIX. század óta valamelyest változott, illetve finomodott, az – egyfajta korlátozott formában – ma is az angol politikai gyakorlat részének tekinthető.

*A parlamenti szuverenitás* (ahogy a fejedelmi is) *tagadja a hatalommegosztást*. Eszerint a parlament az államhatalom kizárólagos letéteményese, és bármely állami szerv csak a parlament felhatalmazása alapján vehet részt a hatalom gyakorlásában. Ennek egyik legtisztább elméleti megfogalmazása *John Austin* nevéhez fűződik, aki még a bíróságok ítélkező, és ezáltal (a *common law* és az *equity* bírói esetjoga miatt) ténylegesen jogot alkotó hatalmának létét is a parlament hallgatólagos jóváhagyásában látta [amely nézet szerint egyúttal a parlament e jogalkotó hatalmat bármikor vissza is veheti a bíróságoktól, megváltoztatva a *common law* (és az *equity*) szabályait]. (Ez részben meg is történt a XIX., főként pedig a XX. században az ún. *statute law*, vagyis a parlament által alkotott törvények és a törvényi felhatalmazásokon nyugvó alsóbb szintű központi rendeleti joganyag térnyerésével.) Hasonló elméleti alapon *Jeremy Bentham* pedig azt állította, hogy a bíróságok a törvényeket még csak nem is értelmezhetik, hanem ha úgy látják, hogy azok alkalmazása kétséges (többféle értelem is helyes lehet), úgy a törvényt nem alkalmazhatják, hanem azt vissza kell küldeniük a parlamentnek, hogy az egyértelműsítse azt.

A bíróságok a tiszta parlamenti szuverenitás korszakában maguk is betagozódtak a parlamentbe; amellett, hogy az alsó- és a felsőház együttes kezdeményezésére bármely bíró (jogilag) elmozdítható volt, a legfelsőbb bírói fórumként Angliában (illetve a skóciai büntetőügyeket kivéve az egész Egyesült Királyságban) a parlament felsőháza: a Lordok Háza mint bírói testület (a Lordok Háza részeként működő tizenkét fős bíróság) funkcionált. [Ez a

---

ahogy célszerűnek tartja. És e személy megtestesítőjét uralkodónak hívjuk, akiről azt mondjuk, hogy felségjogai vannak, és a többiek mind alattvalói.” (Uo.) A felségjogok vagy természetes erővel (például hódítással), vagy a társadalmi szerződés révén szerezhetők meg; utóbbi esetben „instituíált államról” beszélünk. Ez esetben „egy emberi sokaságban mindenki mindenkivel megállapodás útján megegyezik abban, hogy a többség mindannyiuk megszemélyesítésének, azaz képviselésének jogát bárkire vagy bármilyen gyülekezetre ruházza át; hogy valamennyien, akár rá szavaztak, akár ellene, ... egymás közt békében élhessenek, és hogy másokkal szemben védelemben részesüljenek. Az államnak ebből az intézményéből származik annak vagy azoknak minden joga és felhatalmazása, akikre az összegyűlt nép egyetértésével az uralkodói jogkört ráruházták.” (Hobbes: i. m., 210. o.)

<sup>20</sup> Vö.: Hobbes: i. m., 216. és 249. o.

<sup>21</sup> Vö.: Hobbes: i. m., 285. o.



helyzet 2009-ben szűnt csak meg, amikor is hatályba lépett a 2005-ben elfogadott *Constitutional Reform Act* (az alkotmány reformjáról szóló törvény), amely felállította a parlamenttől független Legfelső Bíróságot (*Supreme Court*).]<sup>22</sup> A parlamenttől független kormányzás pedig még ma sem jött létre: hagyományosan, és ma is a kormány tagjai csak a választásokon győztes (a kormányzáshoz szükséges mandátumokat megszerző) párt alsóházba (*House of Commons*) bejutott, azaz megválasztott tagjai közül kerülhetnek ki (azzal, hogy a kinevezés joga *formálisan* a királyt/királynőt illeti meg), és a miniszterek, illetve maga a miniszterelnök is erős politikai felelősséggel tartoznak a parlamentnek, amely bármikor elmozdíthatja a kormányt, és új miniszterelnök választásával új kormány alakításáról dönthet. (Megjegyzendő, hogy – mint majd látni fogjuk – az utóbbi évtizedekben *e tekintetben* a kontinentális európai országok, így Magyarország helyzete is közeledett az angol viszonyokhoz). Az angol parlament tehát ma már közjogilag sem tehet meg mindent (valójában lehetőségeit a nem a tételes jogból, hanem a jogi és politikai kultúrából származó szokások, hagyományok, elvárások – azaz gyakorlatilag maga a *rule of law* elvei addig is korlátozták), így főként a bíráskodást teljesen elválasztották a parlamenttől, ám a szuverenitás gyakorlása – még mindig – jórészt a parlamentet illeti meg. A parlamenti szuverenitás tanának e konzekvenciáját: a parlamenti akarat elsődleges érvényesülését *a parlament szupremáciájának* nevezzük. [Ahogyan azt – némi szarkazmussal – 1771-ben *Jean-Louis de Lolme* svájci-brit író és politikai esszéista megfogalmazta (amely mondást tévesen hol Walter Bagehotnek, hol magának az *e bonmot*-t a parlamenti szuverenitás virágkorában, a XIX. század vége felé híressé tevő Albert Venn Dicey-nak tulajdonítanak): „a parlament bármit megtehet, kivéve hogy egy nőt férfivé vagy egy férfit nővé változtasson”.]<sup>23</sup>

A parlamenti szuverenitás tana tehát a hatalmi intézmények működtetését egyetlen kézben összpontosítja; ám míg ezen szerv, a parlament szupremáciája alapján a hatalommegosztást nem ismerik el, addig a parlamentarizmus (a parlamentáris rendszer)<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> A Supreme Court első 12 tagja az a 12 felsőházi főbíró („*law lord*”) volt, aki a *Supreme Court* működésének kezdetén a lord-főbíró funkciót a Lordok Házában betöltötte. Mandátumuk lejártá után visszatérhetnek a Lordok Házába, de addig felsőházi tagságuk szünetel, az ottani munkában nem vehetnek részt, nem tanácskozhatnak, nem szavazhatnak. Az őket követő bírókat már nem a Lordok Házából választják, így a parlament (felsőháza) és a *Supreme Court* között a személyi összefonódás is fokozatosan megszűnik.

<sup>23</sup> „Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman.”

<sup>24</sup> A „parlamentáris kormányzat” kifejezést valószínűleg Camello Benso di Cavour, az egységes olasz állam első miniszterelnöke használta először a XIX. század közepén az addig szokásos „felelős kormány” elnevezés helyett. (Vö. Takács Albert: A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében, 19. o. In: Pro Publico Bono Online, 2011) Eredetileg ez a kormányzati rendszer a monarchikus rendszer egyik formája volt, mely Angliában alakult ki, az uralkodó hatalmának egyre inkább formálissá válásával, a „dicsőséges forradalmat” követően, 1689-től kezdve, amikor is a monarchia névleges restaurálása mellett a király és a polgárság közötti kompromisszum eredményeként megszületett a Bill of Rights, és kialakult a szuverén, tehát a király akaratától is ténylegesen független (valamint közjogilag omnipotens, de az erkölcsök és szokások által mégis csak korlátozott) parlament (vö. pl.: Tóth Gábor Attila: A jogok törvénye. Értekezés az alkotmányos szabadságról. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014, 58-59. o.); és ez ebben a formában terjedt át a kontinensre is (először Franciaországban 1814-1840 között, majd Belgiumban 1831-től, később pedig több más ország /Hollandia, Norvégia, Dánia és Svédország/ is ezt a rendszert vette át). Köztársasági formában 1875-ben jelent meg először, mégpedig Franciaországban, hogy azután onnan induljon a modern demokratikus jogállami rendszerek egy jelentős részét meghódító útjára. (Vö.: Duverger, Maurice: Állam és kormányzat, 431. o. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 385-439. o.) Bár a parlamenti rendszerekben is léteznek különböző államhatalmi funkciók és azokat ellátó szervek, de ezek nem különülnek el úgy, mint a prezidenciális rendszerekben; utóbbiakban sem a végrehajtó hatalom felett teljes kontrollt gyakorló elnök és az elnöki adminisztráció nincs a törvényhozás (a Kongresszus) bizalmához kötve, sem a Kongresszust (vagy annak bármely kamaráját) nem oszthatja fel az elnök (és természetesen a bírósági rendszer is teljes mértékben független mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól, olyannyira, hogy a szövetségi bírák kinevezése élethossziglanra szól, és – a büntetőjogi felelősségre vonás esetét kivéve – elmozdíthatatlanok). Az ezzel ellentétes, parlamentáris rendszerekben kialakuló helyzet egy lehetséges megfogalmazása ezért „a hatalom egységének” hangsúlyozása, kiemelve, hogy ez az egység nem a közjogi,

egésze a képviseleti elvnek van alávetve. Ez annyit jelent, hogy a parlament nem önmagáért van, hanem azokért, akik tagjait megválasztották: mivel a választók nem tudnak minden ügyben maguk dönteni, ezért maguk helyett képviselőket küldenek, akik a fontos döntéseket (helyettük és nevükben) meghozzák. Ebből az is következik, hogy a *parlamentarizmus minősége* alapvetően azon múlik, hogy kik választhatnak képviselőket: amennyiben ezt a polgárok összessége [a természetes kizáró okokat (kiskorúság, büntetett előélet stb.) kivéve bármely polgár] megteheti, úgy a parlamenti szuverenitás nem más, mint a népszuverenitás egyik, a közvetett hatalomgyakorlást (közvetett demokráciát) megvalósító fajtája (a közvetlen néprészvételt jelentő, Rousseau-i eredetű népszuverenitás mellett). Mivel azonban a parlamenti szuverenitás és a parlamentarizmus eszméje sokáig nem jelentette az általános választójog megvalósítását, ezért *elvileg a parlamenti szuverenitást el kell választanunk a népszuverenitástól*, és önálló szuverenitástípusnak kell tartanunk.

### III.3. A népszuverenitás

A népszuverenitás a francia felvilágosodás „találmánya”, melynek elméleti megalapozását hagyományosan Rousseau-hoz kötik. Bár a nép által konstituált hatalom eszméje, illetve a közvetlen népi hatalomgyakorlás gondolata már a középkorban megjelenik, mai modern formájában az, eszmetörténetileg elsőként, valóban Rousseau-hoz köthető. Mint az előző alfejezet végén láttuk, *tágabb értelemben* a parlamenti szuverenitás, a nép általi hatalomgyakorlás közvetett, képviseleti formája is felfogható úgy, mint a népszuverenitás része (legalábbis általános választójog esetén), míg *szűkebb értelemben* népszuverenitásról akkor beszélünk, ha a nép a hatalmát képviselők közbeiktatása nélkül, közvetlenül gyakorolja. A fogalmi tisztázást nehezíti, hogy a mai politika-, jog- és alkotmányelméleti irodalomban a népszuverenitás mindkét fogalma használatos, és sokszor az írott alkotmányok sem tesznek különbséget e formák között. (Így pl. a magyar Alaptörvény is úgy rendelkezik, hogy „a

---

hanem a tényleges, politikai értelemben vett egységet jelenti. E modell tiszta megvalósulása a XIX. századi angol berendezkedés volt, melyben a prezidenciális rendszerekben jellemző elkülönülés nem ment végbe. Pokol Béla összefoglalásában: „Az angol központi állami szervezet a hatalom teljes egységén épül fel. E minta a monarchikus államformát megtartva a monarcha államfői jogait teljes mértékben kiüresítette azzal, hogy az államfő a parlament alsóházában többséget szerzett párt vezetőjét mérlegelés nélkül köteles kinevezni, és ez a többség az angol kétpártrendszerből automatikusan következik. A kinevezett kormányfő a parlamenti többségre támaszkodva a teljes államhatalmat megkapja a választási ciklusra. Semmilyen ellensúly, ellenhatalom nem létezik a parlamenti többség kormányhatalmával szemben, még a bírói hierarchia is becsatolódik a parlamentbe. A felsőházban, a Lordok Házában a *law lordok* testülete jelenti a legfőbb bírói fórumot, élén a lordkancellárral, aki a mindenkori kormány tagja.” (Pokol Béla: *Bírói hatalom. Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 103-104. o.*) Ezt követően Pokol Béla is végigveszi, hogyan vette át az angol parlamentáris mintát számos kontinentális európai ország is a XIX. és a XX. században (akár parlamentáris monarchiaként, akár parlamentáris köztársaságként); azaz „az európai demokratikus államfejlődés így az angol minta nyomán fejlődött” (Pokol: i. m., 105. o.), végül pedig „a XX. század közepéig ... a legtöbb kontinentális országban ... a hatalom egységén nyugvó parlamentáris kormányzás alakult ki”. (Pokol: i. m., 106. o.) Ehhez egyrészt annyit tehetünk hozzá, hogy az utóbbi két-három évtized fejleményeiként számos helyen jön létre az 1958-tól számított „ötödik köztársaság” franciaországi modelljére jellemző ún. félpreszidenciális rendszer (például Oroszország, Ukrajna, Lengyelország), vagy annak valamilyen enyhébb, a közvetlenül választott elnök és az elnöknek és a parlamentnek is egyszerre felelős miniszterelnök duális hatalmán nyugvó változata, amit talán „negyedpreszidenciális rendszernek” is nevezhetünk (Szlovákia, Románia stb.), sőt a kifejezetten prezidenciális rendszerek irányába is történik elmozdulás (pl. Törökország); másrészt hogy – mint azt láttuk – az Egyesült Királyság kormányzati rendszerében is történnek változások, például 2009-ben létrejött ott is a Legfelső Bíróság (*Supreme Court*), ami mind közjogilag, mind ténylegesen eltávolította a bírói hatalmat a politikai szociológiai értelemben továbbra is összefonódott politikai hatalmaktól (vö.: Jakab András: *Mire jó egy alkotmány?*, 13. o. In: *Kommentár, 2010/6. szám, 10-23. o.*), és ma már a *law lordok* bírói testülete is intézményileg független a Lordok Házától (vö.: Kovács Kriszta: *Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma*, 97. o. In: *Alkotmánybíráskodás Szemle, 2011/1. szám, 93-109. o.*).

köz hatalom forrása a nép”, illetve hogy „a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. [Alaptörvény, B) cikk (3)-(4) bekezdés.] Még a népszuverenitás modern formájának „atyja”, Rousseau is elismeri a közvetett hatalomgyakorlást mint a népszuverenitás megvalósulásának lehetőségét, már csak annak belátása folytán is, hogy praktikus okokból egy nagyobb állam (mint pl. Lengyelország, melynek gyakorlatban is segített alkotmánytervezetének megszövegezésében) közvetlen néprészvételen alapuló döntéshozatal útján nem működtethető.

Jean-Jacques *Rousseau* az emberek összességére épülő és törvények által szabályozott kormányzási forma kialakulására – kora filozófustársainak jó részéhez hasonlóan – a kontraktualista paradigmát vette alapul.<sup>25</sup> Az emberek erejük egyesítése végett, a természeti állapotban szükségszerűen jelenlevő hátrányok leküzdése (főként életük megvédése) érdekében megkötötték tehát a társadalmi szerződést, amellyel létrehozták az államot. Rousseau szerint a társadalmi szerződés lényege a következő: „*Mindegyikiünk alárendeli személyét és minden képességét a közakarat legfelsőbb hatóságának, és minden egyes tagot testületileg az összesség elválaszthatatlan részének fogadunk el.*”<sup>26</sup> Ez az újonnan létrejött „erkölcsi össz-személyiség” a *köztársaság*, mely passzív állapotban *állam*, aktív állapotban *főhatalom*. A társadalmi szerződést megkötő személyek a főhatalom részeseiként *honpolgárok*, a törvényeknek alávetett egyedi személyekként *alattvalók*, e személyek összessége pedig a *nép*.<sup>27</sup> Mivel a nép a jogairól nem mondott le, ezért csak olyan döntés hozható, mely a nép érdekében áll. Ha ez az elv sérül, a nép ellenállhat; ám mindaddig, amíg a nép nem nyilvánítja ki ellentétes értelmű akaratát, a törvényeket a nép egésze érdekében meghozottnak kell tekinteni (azoknak is, akik e törvényekkel nem értenek egyet).<sup>28</sup>

*A törvények létrehozatalának módjára mindössze két kikötés létezik: hogy azt az egész nép alkossa meg és az egész népre vonatkozzon.* Vagyis a rendelkező akarat és a rendelkezés tárgya egymással meg kell, hogy egyezzen, az akarat önmagára kell, hogy irányuljon. Ez azonban azt is jelenti, hogy minden ember kétféle pozícióban vesz részt az állam életében: mint az általános akarat letéteményese, vagyis mint a főhatalom része, másrészt pedig mint a törvények címzettje és kötelezettje. Az alávetés tehát valójában önmagának történik, nem pedig mások akaratának, hiszen egyrészt a főhatalom egyik gyakorlójaként a törvények alávetettje egyszersmind azok forrása is, másrészt mindenkit éppen annyira kötelezhetnek a törvények útján mások, amennyire ő is kötelezhet a törvények útján más embereket.

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;<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> (Ez utóbbi

<sup>25</sup> A következőkben bemutatandó gondolatok nagyrészt az 1762-ben kiadott, „A társadalmi szerződés” (*Du Contrat Social*) című értekezésben találhatók. (Rousseau, Jean-Jacques: A társadalmi szerződés. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest–Kolozsvár, 2001)

<sup>26</sup> Rousseau: i. m., 38. o. (Kiemelés az eredetiben – T.J.Z.)

<sup>27</sup> Vö.: Rousseau: i. m., 38. o.

<sup>28</sup> A nép törvényei Rousseau véleménye szerint a szónak abban az értelmében feltétlenül igazságosak, hogy a többség akarata nem lehet igazságtalan (a főhatalomnak nem lehet a nép tagjaitól eltérő érdeke); ez azonban nem jelenti egyszersmind a nép tévedhetetlenségét, vagyis azt, hogy a lehető legjobb vagy a helyzet megoldását leginkább szolgáló törvény elfogadása mellett döntöttek volna.

<sup>29</sup> 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: i. m., 53-54. o.) Ezzel Rousseau tulajdonképpen a pártok, frakciók létjogosultságát kérdőjelezi meg, de (mint látjuk) nem a képviselői demokráciáét, mely az arisztokratikus kormányformában megvalósulhat.

<sup>30</sup> Rousseau „köztársaságnak” nevez minden olyan államot, függetlenül annak konkrét kormányformájától, amelyet törvények útján kormányoznak. (Vö.: Rousseau: i. m., 67. o.)

egyébként Rousseau szerint akkor is megvalósul, ha a törvényhozásra rendelt szerv jogszabályait a nép többsége tudomásul veszi, és nem lázad fel ellene.) A második kikötés pedig arra szolgál, hogy ne lehessen konkrét, név szerint megjelölt embereknek jogokat juttatni vagy őket kötelezettségekkel terhelni; ilyeneket csak általánosan meghatározott módon, bizonyos tulajdonságok kikötésével lehessen megtenni.

Az általános akarat vagy közakarat tehát minőségileg más, mint az egyéni akaratok összessége vagy eredője; az egyének ugyanis elfogultak magukkal szemben, így magánérdekük megelőzheti a közérdeket. Ha viszont mindenki a konkrét magánérdekeit követné, felbomlana az állam, mely mindenki érdekében jött létre, így kötelezni kell az alattvalókat a közérdek követésére. „Hogy tehát a társadalmi szerződés ne legyen üres formság, hallgatólagosan magában kell foglalnia ezt a kötelezettséget [...]: ha bárki megtagadná az engedelmisséget a közakaratnak, akkor az egész közület rákényszeríthetné erre; ez nem jelent mást, mint hogy kényszerítik, hogy szabad legyen.”<sup>31</sup>

Rousseau a törvényeknek<sup>32</sup> három fajtáját különbözteti meg:<sup>33</sup> az állami berendezkedést („az összességnek az összességhez való viszonyát”) meghatározó politikai törvényeket;<sup>34</sup> az emberek jogait és kötelezettségeit (a polgárok egymáshoz és az államhoz való viszonyát)<sup>35</sup> szabályozó polgári törvényeket; valamint a büntetőtörvényeket.<sup>36</sup> Ez utóbbi az ember és a (polgári) törvény közötti viszonyként fogalmazódik meg, vagyis az emberek törvények alá rendeltségét jeleníti meg, kinyilvánítva, hogy a polgári állapotban korlátlan szabadság (éppen az államot létrehozó felek akaratából) nem létezhet. Ennek következtében a nép minden egyes tagja köteles engedelmeskedni a népnek, vagyis tulajdonképpen saját magának, még akkor is, ha a polgár közvetlen egyéni érdeke konkrét esetben ellenkeznék is a közösség egészének érdekével; ha ugyanis nem teszi, a közösség képviselője, a főhatalom akaratának kikényszerítője, azaz a bíróság büntetést alkalmazhat a törvénynek ellenszegülő polgárral szemben.<sup>37</sup> A büntetés joga tehát nem önkényes, hanem a társadalmi szerződést megkötő felek akaratán alapul, mert a szerződő felek valódi szándéka az volt, hogy a tényleges érdekek juthassanak érvényre, azok tehát, amelyek az emberek összességének valódi érdekei, és ne eseti-partikuláris jellegű érdekek.

Rousseau az általános akaratot tehát a közjó érdekében<sup>38</sup> megkötött társadalmi szerződésre vezeti vissza, melyet minden alattvaló szabad akaratából<sup>39</sup> meg kell, hogy kössön (ellenkező esetben nem lesz alattvaló, hacsak később, a létrehozott állam területén való maradással hallgatólagosan ki nem nyilvánítja, hogy mégis részese akar lenni e

---

<sup>31</sup> Rousseau: i. m., 42. o.

<sup>32</sup> Törvény csak az egész nép által megállapított, az egész népre vonatkozóan kötelező, „az alattvalókat általában, a cselekményeket pedig elvontan” megítélő előírás lehet. (Vö.: Rousseau: i. m., 65. o.) Minden más előírás, vagyis amely személy szerint kötelez, még akkor is, ha a főhatalomtól származik, csak rendelet lehet.

<sup>33</sup> Vö.: Rousseau: i. m., 88- 89. o.

<sup>34</sup> Ezt „alaptörvénynek” is nevezi, amely tulajdonképpen nem más, mint az állam alkotmánya.

<sup>35</sup> Ez a viszony (tulajdonképpen az egymástól való függőség) az egyes személyek viszonyában a lehető leggyengébb, a polgár és az állam viszonyában pedig a lehető legerősebb kell, hogy legyen, vagyis az emberek ne egy másik egyéntől, hanem a polgárok összességétől (az általános akaratától) függjenek.

<sup>36</sup> Ezekon kívül Rousseau beszél még egy negyedik „törvényről” is, amely azonban nem rokonítható az előbbi hárommal, lévén hogy nem „valódi” törvényekről, hanem tulajdonképpen a törvények forrásairól van szó, amely forrásokból a tételes törvények tartalma és ereje (értsd: legitimitása) származik; ezek: az erkölcsök, a szokások és a közvélemény vagy lelkiismeret. (Vö.: Rousseau: i. m., 89. o.)

<sup>37</sup> „A honpolgár minden törvényhez beleegyezését adja, még azokhoz is, amelyeket akarata ellenére hoznak, sőt azokhoz is, amelyek büntetést szabnak ki reá, ha valamelyik törvényt megsérteni merészelné. Az állam valamennyi tagjának állandó akarata a közakarat...” (Rousseau: i. m., 160. o.)

<sup>38</sup> Vö.: Rousseau: i. m., 48. o.

<sup>39</sup> 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: i. m. 159. o.)

szerezésnek).<sup>40</sup> Ebből azonban csak az állam, illetve az abban érvényre jutó főhatalom származik, mely fogalmilag egységes, oszthatatlan és elidegeníthetetlen,<sup>41</sup> azonban a főhatalom gyakorlására már létrehozható (sőt létrehozandó) egy, a főhatalomtól különböző entitás, melyet kormányzatnak nevezhetünk.<sup>42</sup> E kormányzatban már működhetnek az egységes főhatalom egyes feladatait ellátó különálló szervek, így például törvényhozó<sup>43</sup> és végrehajtó szerv.<sup>44</sup> Az utóbbi formái aszerint különböznek, hogy a végrehajtásban hányan vesznek részt: ha a nép többsége, akkor demokráciáról, ha a nép kisebbsége (de egynél többen), akkor arisztokráciáról, ha pedig csak egyetlen ember, akkor monarchiáról beszélünk.<sup>45</sup> Rousseau így a demokráciát, az arisztokráciát és a monarchiát nem államformákként, hanem kormányformákként határozta meg, melyek mindegyike a társadalmi szerződés által keletkeztetett főhatalom gyakorlására jöhet létre. A népszuverenitás (a mindenki részvételét feltételező főhatalom) tehát tény, mely működhet akár monarchiában is, ahhoz nem szükséges a mai fogalmaink szerinti köztársasági (arisztokratikus vagy demokratikus) kormányforma. Sőt, a legjobb ezek közül nem is a demokrácia, ahol a többség vesz részt a végrehajtásban (ez legfeljebb kis, monolit összetételű államok esetén működhet,<sup>46</sup> ahol az állandó népgyűlések megoldhatók, és csoportérdekek nem feszítik szét a többségi kormányzást),<sup>47</sup> hanem az arisztokrácia, amelyen Rousseau ideális megvalósulási formájában tulajdonképpen a mai fogalmaink szerinti képviselői (közvetett) demokráciát érti, melyben az emberek meghatározott időközönként megválasztják azt a testületet, mely a főhatalom

---

<sup>40</sup> „Ha tehát a társadalmi szerződéskor annak ellenzői is akadnak, ellenkezésük nem hatálytalaníthatja a szerződést, csupán azt zárja ki, hogy őket is felvegyék; ezek idegenek maradnak a honpolgárok között. Ha azonban az állam már megalakult, helyben maradásuk csatlakozásnak számít, valamely területen lakni annyit jelent, mint alávetni magunkat a főhatalomnak.” (Rousseau: i. m., 159. o.)

<sup>41</sup> Vö.: Rousseau: i. m., 48-53. o.

<sup>42</sup> „[A] végrehajtó hatalom nem illetheti meg az összességet mint törvényhozót vagy a főhatalmat, mert ez a hatalom csak magáncselekményekkel foglalkozik... Így tehát a közhatalomnak külön megbízottra van szüksége, aki összefogja és a közakarat irányítása mellett működésbe hozza azt ... ez a kormány szerepe az államban, bár helytelenül össze szokták téveszteni a főhatalommal, amelynek a kormány csak eszköze.” (Rousseau: i. m., 91. o.) A kormány így „[a]z alattvalók és a főhatalom közé iktatott testület, amely kölcsönös kapcsolatot létesít közöttük, s feladata a törvények végrehajtásában ... rejlik”; a kormány tagjai hatóságok vagy kormányzók lehetnek, a testület egésze pedig az uralkodó (az „uralkodó” tehát maga a kormány, akár egy személyből, akár többekből vagy sokakból, akár a többségből áll), és akik pusztán a törvények alapján az állam igazgatását végzik, vagyis tevékenységük megbízáson alapul. (Rousseau: i. m., 91-92. o.)

<sup>43</sup> Vö.: Rousseau: i. m., 68-74. o.

<sup>44</sup> „Minden szabad cselekedetet két ok idéz elő közösen: az egyik erkölcsi jellegű, vagyis a cselekményt elhatározó akarat; a másik fizikai, vagyis a végrehajtó erő. ... A politikai testület[ben] ... is megkülönböztetjük az erőt és az akaratot: emezt törvényhozó hatalomnak, a másikat végrehajtó hatalomnak nevezzük.” (Vö.: Rousseau: i. m., 90-91. o. /Kiemelés az eredetiben – T.J.Z./)

<sup>45</sup> Vö.: Rousseau: i. m., 103. o.

<sup>46</sup> Rousseau szerint kis államokban a demokrácia működik jól, közepes nagyságú államokban az arisztokrácia, nagy államokban pedig a monarchia. (Vö.: Rousseau: i. m., 104. o.)

<sup>47</sup> „A szó szoros értelmében nem létezett és nem is lesz soha igazi demokrácia. A természet rendje ellen való az, hogy a nagy többség kormányozzon és a kisebbséget kormányozzák. Elképzelhetetlen, hogy a közügyek intézésére a nép állandóan gyűlésezzék...” (Rousseau: i. m., 106. o.) „[N]incs kormányzat, amely inkább ki volna szolgáltatva a polgárháborúknak és a belső zavaroknak, mint a demokrácia vagy népuralom...” (Rousseau: i. m., 107. o.)

névében a társadalom irányításához szükséges döntéseket meghozza,<sup>48</sup> ám nem a saját véleménye szerint, hanem az emberek akaratát érvényre juttatva.<sup>49</sup>

Rousseau hatását mutatja Immanuel Kant szuverenitásfelfogása is. Kant szerint a törvényeket a legfőbb állami hatalom, a törvényhozó mint a szuverenitás letéteményese alkotja meg, amely nem más, mint maga a nép, az emberek összessége; a törvények címzettjei pedig az egyes (önmagukban álló) emberek. A főhatalom tehát – Rousseau elméletéhez hasonlóan – Kantnál ugyanazokból a természetes személyekből áll, mint a nép, csak míg az előbbi összességében tekintetik jogalkotónak, az utóbbiak egyénileg minősülnek alattvalóknak.<sup>50</sup>

### III.4. Az államszuverenitás

Az államszuverenitás fogalma több értelemben használatos. Utal egyrészt arra, hogy a szuverén alanya az állam mint önálló entitás a maga egészében; másrészt szokás a fogalommal a jog által kötött államot is jelölni (ez utóbbi értelemben a jogszuverenitás fogalmának szinonimájaként használják). Mi az előbbi értelemben – megkülönböztetve a fejedelmi, a parlamenti, a nép- és a nemzeti szuverenitástól – a szuverenitás e fajtáját olyan típusnak tekintjük, mely annak hangsúlyozására szolgál, hogy *a szuverenitás alanya az államnak nem valamely szerve vagy összetevője, hanem az állam mint személytelen intézményrendszer a maga egészében*. Ily módon az államszuverenitás fogalma elhatárolható a népszuverenitástól (utóbbiban ugyanis nem az állam, hanem az állam egyik alkotója, az állampolgárok összessége a szuverén), a fejedelmi és a parlamenti szuverenitástól (amelyekben az abszolút uralkodó, illetve a választott parlament a szuverenitás alanya), és a következő alfejezetben bemutatandó nemzeti szuverenitástól is. *Az államszuverenitás ebben az értelemben szorosan kapcsolódik a hatalommegosztás eszméjéhez*; végső soron azt az

---

<sup>48</sup> Rousseau szerint a kisebbségi testület által igazgatott állam (az arisztokrácia) háromféle lehet, aszerint, hogy milyen módon válnak ezen testület tagjaivá egyes honpolgárok: természetes, választott és örökletes. Természetes arisztokrácia esetén az arra legalkalmasabbak ezen előjog alapján válnak a végrehajtó testület tagjaivá (például a törzsek egyes családjainak családfői); örökletes arisztokrácia esetén e testület korábbi tagjainak gyermekei lépnek szülőjük helyébe; végül választott arisztokrácia esetén a nép egésze választja meg azon személyeket, akik élethivatásszerűen, az emberek többsége helyett is napi szinten a közügyekkel foglalkoznak. (Vö.: Rousseau: i. m., 108-111. o.)

<sup>49</sup> Rousseau-nál tehát valójában nem „képviselők” vannak, akik megbízatásukat felhasználva szabadon dönthetnek a társadalomirányítás fontos kérdéseiről, hanem küldöttek, akik csak közvetítik az őket megválasztó nép akaratát: „A legfőbb hatalmat ugyanabból az okból nem lehet képviselni, amiért elidegeníteni sem lehet... A nép követői tehát nem képviselői, hanem csak megbízottai lehetnek a népek...” (Vö.: Rousseau: i. m., 143. o.)

<sup>50</sup> Kant szabadságfogalmából (illetve ennek védelmének az igényéből mint az ész feltétlen előírásából) következik a jog eszméje, eszerint „a jog mindenki szabadságának ama föltételhez szabott korlátozása, hogy az mindenki más szabadságával valamely általános törvény szerint összehangolható legyen” (Kant, Immanuel: *Ama közönségesen használt szólásról, hogy ez talán igaz az elméletben, ám a gyakorlatban mit sem ér*. In: Kant, Immanuel: *Történefilozófiai írások*. /szerk.: Mesterházi Miklós/ Ictus Kiadó, Szeged, 1997, 186. o.). A kötelességek szándékos megsértései állami reakciót követelnek, melyhez azonban egy, a jogsértőhöz képest külsődleges hatalom kell, akinek joga van őt korlátozni, ezáltal pedig rákényszeríteni arra, hogy ne rövid távú, vélt érdeke, hanem igazi érdeke szerint cselekedjék. Ez a külsődleges hatalom az állam. Kant szerint a társadalmi szerződésnek a megkötését is a törvényes közkényszer szükségessége indokolta, mivel a mégoly jogtisztelő és igazságos emberek is mást és mást gondolhatnak jogszerűnek. A természeti állapot tehát fogyatékos, mert minden embernek „joga van azt tenni, amit helyesnek és jónak vél, tekintet nélkül a másik ember véleményére” (Kant, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikája*. In: Kant, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése – A gyakorlati ész kritikája – Az erkölcsök metafizikája*, Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1991, 416. o.), ez viszont szükségképpen szubjektív jogfelfogást eredményez, amely összeütközésbe kerülhet más emberek hasonlóan szubjektív igazságérzetével. Emiatt a természeti állapotból át kell lépni a polgári állapotba, ahol mindenki számára kötelező és egységes, tehát objektív törvény határozza meg, mi jogszerű, és mi nem az; a polgári társadalom előnye tehát a természetes állapotra jellemző jogbizonytalanság megszűnése.

elvárás fejze ki, hogy az állam egyetlen szerve, összetevője vagy alkotóeleme sem lehet önmagában, kizárólagosan a szuverén – szuverén csak az állam mint kollektív entitás, a maga egészében lehet.

*Hans Kelsen* pl. a saját elméletének kritikájára megfogalmazott válaszként írta a következőket az államszuverenitásról. Szerinte a (sokak által preferált) népszuverenitás elvének csak egyik alfaja a parlamenti szuverenitás; és mivel a cél nem egyetlen államhatalmi ág, hanem az államrend egésze működésének a népakaratra visszavezetése, ezért a népszuverenitást nem a parlamenti szuverenitás, hanem lényegében az államszuverenitás, az államhatalmi ágak együttesének a nép akaratából fakadó működése valósítja meg, melyben egyetlen szerv nem lehet kivételezett helyzetben a többi, ugyancsak a népszuverenitást megvalósító állami szervhez képest.<sup>51</sup>

### *III.5. A nemzeti szuverenitás*

A nemzeti szuverenitásnak – a nemzetfogalom kettőssége miatt – két jelentése van. *A XVIII. században*, a politikai nemzet (tulajdonképpen egy adott állam állampolgárainak összessége) fogalmának kialakulásával a nemzeti szuverenitást lényegében *a népszuverenitás szinonimájaként használták. A XIX. századtól kezdve*, amikor a politikai nemzet fogalma mellett kialakult a kulturális nemzet (az azonos történelemmel, kultúrával, nyelvvel, szokásokkal és hagyományokkal, és ezekből következően azonos identitással rendelkező személyek összessége) fogalma is, egyre gyakrabban e *kulturális nemzeti identitás kifejeződéseként vált használatossá*. Előbbi értelemben egy *tényt* fejez ki, nevezetesen azt, hogy a szuverenitás alanya ténylegesen az állampolgárok (a bármilyen kulturális identitású állampolgárok) összessége mint politikai közösség; utóbbi értelemben pedig egy elérendő politikai *cél* megfogalmazását jelenti (azon célét, hogy az azonos identitással rendelkező emberek lehetőség szerint egyetlen államban, az ún. nemzetállamban éljenek, és ennek legyenek az állampolgárai). (Ez utóbbi értelemben a szuverenitás nemzeti jellege valójában egy ortogonális dimenzió, mely a többi szuverenitásfajta mindegyikéhez kapcsolódhat, így ebben az értelemben beszélhetünk nemzeti fejedelmi szuverenitásról, nemzeti parlamenti szuverenitásról és nemzeti államszuverenitásról.) Ma a nemzeti szuverenitás mindkét értelme használatos; így jelentheti a népszuverenitás szinonimáját, és a kulturális nemzet tagjai politikai egyesülésének kívánalmát is.

---

<sup>51</sup> Mindezt Kelsen az alkotmánybíróság mint önálló, a törvényhozó (a parlament) által alkotott normákat is megsemmisíteni hivatott állami szerv védelme érdekében fejtette ki. Az alkotmánybíróság feladata eszerint éppen a népszuverenitás esetleges, parlament általi megsértésének korlátozása: ahogyan a bíróságok és a közigazgatás alávetett a törvényeknek, ugyanúgy a parlament is alávetett az alkotmánynak, és csak annak keretei között gyakorolhatja törvényhozó tevékenységét. A törvényhozó szerv eljárását tehát éppen a népszuverenitásból és a demokráciából fakadóan (melynek lényege a többség és a kisebbségek közötti kompromisszum megteremtése, ezáltal pedig a társadalmi béke előmozdítása) köti az alkotmány és az annak előírásai biztosítására hivatott alkotmánybíróság, melynek feladata az alkotmány rendelkezéseinek a törvényekkel és rendeletekkel szembeni érvényesítése (és az alkotmányellenes normák megsemmisítése) mellett a hatásköri viták feloldása (szintén az alkotmány alapján), valamint a kisebbségvédelem, azaz a többség zsarnokságának megakadályozása. (Vö.: Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán, 16-17. o. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 9-31. o.; Favoreu, Louis: Az alkotmánybíróságok, 58-59. o. In: Paczolay Péter (szerk.): i. m., 52-113. o.)

**Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): Philosophical Foundations of Law and Neuroscience.<sup>2</sup> Recenzió.**

A nyugati jogi gondolkodási hagyomány évezredek óta visszatekintő eleme, hogy nem pusztán az emberi magatartást, mint külsődleges eseményt értékeli, hanem tekintettel van a cselekvő tudattartalmára, a cselekményéhez és annak eredményéhez való tudati viszonyulásra. Ez mindenekelőtt a büntetőjogban kap kiemelkedő jelentőséget – elvégre a szakmai közfelfogás szerint a büntetőjogban a „legnagyobb a tét” –, de a tudati elemek más jogágakban is szerephez juthatnak, ennek példája a szerződéskötésre irányuló akarat vagy, ahogyan később szó esik róla, a pszichikai kár megállapításának lehetősége.

A jogi felelősség természetének és a mögötte húzódó emberképnek az ismerete, illetve a jogalanyok tudattartalmának pontos feltérképezése ezért alapvető jelentőségű úgy a jogfilozófia, mint a tételes jogtudományok számára, továbbá olyan kérdések ezek, amelyek vonatkozásában az említett diszciplínák fokozottan rá vannak utalva más tudományterületekre, erősítve Posner egyszerre összegző és programatikus kijelentését a jog, mint önálló diszciplína hanyatlásáról.<sup>3</sup> Az idegtudománynak és az agykutatásnak az elmúlt évtizedekben megindult, és napjainkban is tartó, nagymértékű fejlődése azzal kecsegtette a jogtudományt, hogy új távlatokat nyithat számára a jogi felelősség azonosíthatóságát illetően, illetve esetleg egyéb területeken. Patterson és Pardo saját jogon is elismert szerzők a szóban forgó témakörben. Az általuk szerkesztett, a jelen recenzióban ismertetett tanulmánykötet célja, hogy betekintést nyújtson az irányzat fő vívmányaiba, kérdésfeltevéseibe és lehetséges jövőjébe.

Anélkül, hogy mélyebben bocsátkoznék a téma elemzésébe, már előljáróban érdemes röviden kitérni a „jog és idegtudomány” kutatási irányzat jellegének dilemmájára. Az amerikai szakirodalom általában a *law and neuroscience* összefoglaló titulussal illeti a jogtudomány és az idegtudomány metszéspontján folyó kutatásokat, kérdéses azonban, hogy ezek mennyire tekinthetők önálló irányzatnak. Az efféle interdiszciplináris megközelítések minden előremutató jelleg mellett is nehéz tudományelméleti kérdéseket vetnek fel. Fekete Balázs a „jog és érzelmek” (*law and emotions*) mozgalmat ismertetve mutat rá arra, hogy egy tudományterület önállóságához szükséges az, hogy „képes legyen olyan összefüggő elméleti és módszertani keretet kínálni, melynek segítségével a vizsgált jelenségek logikusan és összefüggéseikben értelmezhetőek és így tudományos igényű állítások fogalmazhatók meg róluk”,<sup>4</sup> és úgy véli, hogy az általa vizsgált, tematikusan roppant szerteágazó mozgalom ennek feltételeit egyelőre nem teremtette meg.<sup>5</sup> Hasonló dilemma vethető fel a jog és idegtudomány irányzat értékelése kapcsán is, igaz némileg másként. Fekete a jog és érzelmek mozgalom változatosságát emelte ki, a jog és idegtudomány irányzat esetében inkább a szűkebb fókusz tűnik meghatározónak: habár épp az e helyütt bemutatott kötet tartalmaz kivételt, a gyakorlati alkalmazás lehetőségeit firtató kutatások szinte kizárólagosan a büntetőjogi hasznosításra

<sup>1</sup> Egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Összehasonlító Jogi és Jogelméleti Intézet

<sup>2</sup> Oxford University Press, Oxford, 2016, viii, 251 o.

<sup>3</sup> Posner, Richard A.: The Decline of Law as an Autonomous Discipline: 1962-1987, 778-780. o. In Harvard Law Review, Vol. 100, 1987, 761-780. o.

<sup>4</sup> Fekete Balázs: Jog és érzelmek: veszedelmes viszonyok? In Fekete Balázs – Fleck Zoltán (szerk.): Tanulmányok a kortárs jogelméletéről. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 266. o.

<sup>5</sup> Fekete: i. m. 267. o.



irányulnak.<sup>6</sup> Említést érdemel az is, hogy noha az idegtudomány vívmányai tartalmazzak bizonyos nagy horderejű implikációkat a jog átfogó elméleti kérdéseit illetően, a tudomány jelen állása szerint nem valószínű, hogy az idegrendszer működésének és az emberi cselekvés mögöttes biofizikai összefüggéseinek behatóbb ismerete gyökerestül megváltoztatná vagy fölöslegessé tenné a jog mibenlétéről és a jogi felelősségről alkotott képünket.<sup>7</sup> Az irányzat tehát nem tekinthető átfogó jogfilozófiai vagy jogtudományi megközelítésmódnak.

A szerkesztők az előszóban úgy fogalmazzák, hogy az idegtudományi felfedezések három szinten befolyásolják a jogtudományt: a bizonyítás (*proof*), a dogmatika (*doctrine*) és az elmélet (*theory*) szintjén, vagyis a jogilag releváns (elsősorban tudati) tények megállapítása, a jogi fogalmak alkalmazása és egyes absztrakt elméleti fogalmak pontos definiálása terén. Ez a felosztás nagyjából le is fedi a kötet tartalmát, igaz, az egyes tanulmányok nincsenek ezeknek megfelelő egységekbe rendezve.

Az idegrendszer kutatásával kapcsolatban időnként felmerülnek bizonyos intuitív aggályok, sőt, ellenérzések, amelyek arra vezethetők vissza, hogy az agyműködés – vagyis a tudatos-akaratlagos döntések „helyszíne”, „szerve” – maradéktalan feltérképezésével az ember „géppé redukálódna”, hiszen az bizonyosodna be, hogy emberi minőségünk egyik kulcseleme, a szabad akarat pusztán illúzió, amely közönséges mechanikus folyamatokat takar, s ez a mechanisztikus kép kiüresíteni a jogi felelősség általánosan ismert fogalmát. A *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience* hamar meggyőzi az olvasót arról, hogy ez a fajta mechanisztikus determinizmus egyáltalán nem magától értetődő a jog és idegtudomány irányzat kutatói között, az akarat konstrukciójának és a hozzá kapcsolódó jogi fogalmaknak (mint például a felróhatóság vagy a bűnösség) továbbra is van helye a világképünkben, és a tudományos közösség a legkülönbözőbb módokon egyeztetni össze az emberi cselekvés idegi mozgatóit a felelősségre vonás lehetőségével és a társadalmi rend fenntartásának igényével. Szemléletesen példázza ezt Patterson és Pardo máshol kifejtett álláspontja az ún. „mereológiai tévedésről” (*mereological fallacy*). A mereológia a metafizikának az objektumok és azok összetevői közötti viszonyával foglalkozó ága, amely voltaképpen arra kérdez rá: „mitől lesz az elemek egy bizonyos összessége tárgy?”<sup>8</sup> Patterson és Pardo szerint a mereológiai tévedés nem más, mint a résznek tulajdonítani olyasmit, amit az egésznek kellene.<sup>9</sup> A jog és idegtudomány körében ez az agy, mint szerv és az emberi lény, az agyi funkciók és a viselkedés hibás azonosítását jelenti.<sup>10</sup>

A fent kifejtettek apropóján érintőlegesen ugyan, de szükséges említést tenni a következőről is. Az emberi viselkedés eleve elrendelt jellege nem az idegtudomány „találmánya”, sokkal inkább az emberi tudásvágy és a modernista gondolkodás „szerelemgyerekének” tekinthető. Maga az elképzelés minden bizonnyal a felvilágosodás

---

<sup>6</sup> Az újabb szakirodalom arról tanúskodik, hogy egyre inkább elmozdulás történik innét. Ezt tanúsítja – egyebek között – Alces törekvése egy átfogó elméleti keret megalkotására, amely a büntetőjog mellett a magánjogon belül a szerződések jogát és a kártérítési jogot is magában foglalja. Lásd Alces, Peter A.: *The Moral Conflict of Law and Neuroscience*. The University of Chicago Press, Chicago, 2018.

<sup>7</sup> Ezt a megállapítást jelentős mértékben Greene és Cohen komoly tudományos visszhangot kiváltó, már a címében is beszédes tanulmányára alapítom, amely egyfelől azt állítja, hogy az idegtudomány fejlődése nem alakítja át a jog működését, ezt azonban kiegészíti azzal, hogy a jogról és a mögötte lévő emberről alkotott képünk gyökeres változáson mehet keresztül a szabad akarat jelenségének idegi-okozati folyamatokra való visszavezetésével. Greene, Joshua – Cohen, Jonathan: *For the law, neuroscience changes nothing and everything*, 1778., 1783-1784. o. In *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, Vol. 359, 2004, 1775-1785. o. Greene és Cohen megállapításaival és következtetéseivel egy későbbi tanulmányban fogok bővebben foglalkozni.

<sup>8</sup> Huoranszki Ferenc: *Modern metafizika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. <https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/modern-metafizika/ch07s02.html> (2018. augusztus 22.)

<sup>9</sup> Pardo, Michael S. – Patterson, Dennis: *Minds, Brains, and Law. The Conceptual Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2013, 21. o.

<sup>10</sup> Pardo – Patterson: i. m. 21-22. o.

pozitívista paradigmájára vezethető vissza, melynek értelmében a természet jelenségei leírhatók ok-okozati összefüggéseként. Elkerülhetetlen, hogy előbb-utóbb az emberi viselkedés kényszerítő okai is kutatás tárgyává váljanak. Ennek első manifesztációja volt a Szabó Miklós által „válságtudománynak”<sup>11</sup> nevezett szociológia megjelenése: az ember – igaz, alapvetően csak tömeges<sup>12</sup> – viselkedése megismerhető, magyarázható, ebből kifolyólag megjósolható és racionálisan kezelhető is. Napjainkban a genetika tűnik úgy (főleg laikus körökben), mintha az ember ilyen teljes körű megismerését ígérné (immár az egyedi biológia szintjén). Az emberi cselekvés agyi okainak kutatása is ebben a tendenciában helyezhető el, és könnyen ébresztheti azt a várakozást az emberben, hogy az egyéni autonómia rejtélye megszűnik, és az ember a természeti okozatiság törvényeivel magyarázhatóvá válik.<sup>13</sup>

A fentebb említett árnyaltságot már a kötet két első tanulmánya is tanúsítja. Kolber a kauzalitás-determinizmus és a morális felelősség dilemmájának feloldására többféle módszert térképezett fel. Az ún. „kompatibilista” (*compatibilist*) megközelítések értelmében annak ténye, hogy az ember pusztán mechanizmus, nem akadály a racionális viselkedésnek és a racionális viselkedés mérceként állításának.<sup>14</sup> Másképpen fogalmazva a determinizmus és a szabad akarat összefér egymással. Ezzel szemben a „szabadakarat-szeptikus” (*free will sceptical*) álláspont szerint a jogi felelősség, mint olyan lehetetlenség, mert az emberi viselkedés minden mozzanatában okozatilag meghatározott. Az ilyen elméletek nem zárják ki a jogi felelősségre vonás lehetőségét, annak alapjául azonban a megtorló igazságosság helyett egyéb legitimációt tudnak elfogadni, úgymint az elrettentést, az alkalmatlanná tételt vagy a rehabilitációt.<sup>15</sup> Maga Kolber sajátos módon igyekszik feloldani a dilemmát, és azzal a gondolattal zárja elemzését, hogy a szabad akarat jogban alkalmazott fogalmának pontosabb megértéséhez a jogalkotónak a szabad akaratról alkotott képét kell jobban megismerni a hozzáférhető nyomokból.<sup>16</sup> E különös következtetésről maga Kolber is elismeri, hogy a kívánt művelet végrehajtásához olykor nem áll rendelkezésre elegendő nyom (vagyis nehezen következtethetünk a jogalkotó akaratfogalmára). Ez önmagában is ingataggá teszi a következtetést, ám ennél mélyebb probléma, hogy a szerző voltaképpen visszajeti a diskurzust a jogértelmezés hagyományos módszereinek síkjára. Az általa javasolt módszer részben a (jogalkotás időpontja szerinti) szemantikai értelmezés, részben a jogalkotó általános akaratára hivatkozó vagy „a jogszabály, illetve a jogi rendelkezés keletkezéstörténetét alapul vevő

---

<sup>11</sup>Szabó Miklós: Történeti és szociológiai jogelméletek. In Szabó Miklós (szerk.): Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 58. o.

<sup>12</sup>A társadalmi tények emberek tömeges – mérhető – cselekményeiből alakulnak ki, illetve azokban manifesztálódnak, de többek a cselekvések pusztán sokaságánál. A fogalom megalkotója, Durkheim úgy jellemzi a társadalmi tényeket, hogy azok „az egyénhez képest külsődleges cselekvésmódok, gondolkodásformák és érzelmek, amelyek kényszerítő erővel rendelkeznek, s ennek révén ráerőszakolják magukat az egyénre”, és eltérnek mind az organikus, mind a pszichikai jelenségektől. Durkheim, Émile: A szociológia módszertani szabályai. (ford.: Ádám Péter) In Durkheim, Émile: A társadalmi tények magyarázatához. Válogatott tanulmányok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 25. o. Durkheim tehát önálló ontológiai jelleget tulajdonít a társadalmi tényeknek, amelyek így önálló diszciplína általi vizsgálatot igényelnek. Vagyis itt a determinált kauzalitás forrása a társadalom és annak sajátos tényei.

<sup>13</sup>Egy viselkedés vagy jelenség idegtudományi magyarázata meggyőző a laikus közönség körében, mert a természettudomány nimbuszával ruhazza fel a média által közvetített összefüggést – függetlenül attól, hogy az összefüggés valóban tudományosan megalapozott-e vagy sem. Ezt a bizalmat fokozza, ha illusztráció – MRI- vagy fMRI-felvétel – is tartozik egy tudományos tárgyú újságcikkhez, az újságcikkekre jellemző leegyszerűsítő bemutatás pedig befogadhatóvá teszi a benne foglalt állítást. Ezzel kapcsolatban problémát jelent, hogy a saját olyan következtetések is sugallhat, amelyeket a tudomány valójában nem igazol. Beck, Diane M.: The Appeal of the Brain in the Popular Press. In Perspectives on Psychological Science, Vol. 5, No. 6, 2010, 762-766. o.

<sup>14</sup>Kolber, Adam J.: Free Will as a Matter of Law. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): Philosophical Foundations of Law and Neuroscience. Oxford University Press, Oxford, 2016, 22. o.

<sup>15</sup>Kolber: i. m. 25. o.

<sup>16</sup>Kolber: i. m. 28. o.

egyéb” értelmezés körül helyezhető el,<sup>17</sup> azonban az értelmezni kívánt fogalom nem jogszabályi előírás, hanem a jogalkalmazás előfeltételeként funkcionáló absztrakt fogalom, amely más dogmatikai kategóriák (pl. felróhatóság, bűnösség, tévedés) formájában jelenik meg a gyakorlatban. Vagyis Kolber javaslata esetén nem pusztán annak feltárására kellene törekedni, hogy a jogszabályszöveg jelentéséről milyen kép élt a jogalkotóban – ez önmagában véve is többszörösen kétes művelet –, hanem annak feltárására, hogy hogyan vélekedett valamely, a tételes normaszövegben nem is szereplő fogalomról. Kelsen erőteljesen érvelt a pszichologizáló jellegű jogértelmezések ellen a *Sein* és a *Sollen* distinkciója alapján.<sup>18</sup> Amennyiben érvelését és annak filozófiai alapját meggyőzőnek tartjuk, úgy érvelése még inkább helytálló Kolber felvetésével szemben.<sup>19</sup>

*Stephen Morse* határozottan szétválasztja a viselkedési determinizmust és a jogi felelősséget. Az alapvető kérdés számára az, hogy vajon csak az idegrendszerünk „áldozatai” vagyunk-e bármely cselekvés során, és álláspontja szerint ez a Libet híres kutatásain alapuló állítás a tudomány jelenlegi (tanulmánya megírásakor) állása szerint nem alátámasztott.<sup>20</sup> Ebből kifolyólag nincs helye olyan következtetésnek, amelynek értelmében létjogosultságát veszítené a jogi – Morse fókuszában alapvetően a büntetőjogi – felelőség fogalma, és még az a megengedő álláspont is megalapozatlan, amely csak kiterjesztené a büntethetőség idegtudományi alapon történő kizárásának körét – ez utóbbit nevezi Morse „pszicholegalis tévedésnek” (*psycholegal error*), vagyis azon hamis következtetésnek, hogy a viselkedés kauzális jellege önmagában enyhítő körülmény.<sup>21</sup> A normativitás az észszerűségtől függ, az észszerűség mentális állapot, és mint ilyen, más minőség, mint az agy oksági folyamatai.<sup>22</sup> A jog, mint cselekvési indok jellegén és létjogosultságán a radikális determinizmus igaza sem változtatna.

*Nina A. Farahany* szintén azt a tábort erősíti, amely kritikus Libettel szemben. Érvelése szerint – amely e tekintetben Morse-éhoz hasonló – Libet kutatásai nem perdöntőek a szabad akarat értékelését illetően, mert azok csak a „hogyanra” adnak választ, a jogász azonban nem elsősorban erre kíváncsi: „miért kell egy cselekvőnek tudnia, *hogyan* működik valami, ahhoz, hogy legitim módon állíthassa, hogy ő működtette?”<sup>23</sup> Másképpen fogalmazva:

---

<sup>17</sup> A jogértelmezési osztályozáshoz Tóth J. Zoltán kategóriáit használtam fel. Lásd Tóth J. Zoltán: A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana, 105., 107. és 109. o. In *Jogtudományi Közöny*, 2012/3. szám, 93-109. o.

<sup>18</sup> Kelsen, Hans: *Értékítéletek a jogtudományban*. In Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia*. Budapest, 1998, 175., 177. o.

<sup>19</sup> Indokolt a feltételes mód használata, mert történtek kísérletek a Van és a Legyen logikai elzártágának megkérdőjelezésére. Lásd mindenekelőtt Searle, John R.: How to Derive “Ought” from “Is”, 43-49. o. In *The Philosophical Review*, Vol. 73, No. 1, 1964, 43-58. o.

<sup>20</sup> A szabad akarat illuzórikus jellegének és az emberi cselekvés determináltságának egyik mértékadó bizonyítékeként szolgált Benjamin Libet ismert kísérlete. Ennek lényege a következő. Az alany egy óralapra emlékeztető körben körbejáró pontot figyelt, és az volt a feladata, hogy megjelölje, milyen helyzetben állt a pont, amikor tudatosult benne annak elhatározása, hogy akaratlagos mozdulatot tesz a csuklójával. Eközben egy EEG-készülék figyelte, mikor aktivizálódik az agy mozgatókérgé. Az eredmény az lett, hogy az alanyban nagyjából a mozdulat előtt 200 ms-mal tudatosult a cselekvési szándéka, azonban a készenléti potenciál kimutatható emelkedése már 550 ms-mal megelőzte a cselekvést, vagyis az agy már azelőtt aktivizálódott, hogy az alany megtapasztalta volna a tudatos elhatározást. Libet, Benjamin: *Mind Time. The Temporal Factor in Consciousness*. Harvard University Press, Cambridge, 2004, 126-137. o. Kutatásai révén Libet a determinizmus meghatározó alakjává vált, Morse azonban úgy tartja, hogy következtetései napjainkban meglehetősen tarthatatlanok. Morse, Stephen J.: *The Inevitable Mind in the Age of Neuroscience*. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 47-48. o.

<sup>21</sup> Morse: i. m. 46-47. o.

<sup>22</sup> Morse: i. m. 48.

<sup>23</sup> Farahany, Nina A.: *A Neurological Foundation for Freedom*. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 64. o. (kiemelés az eredetiben)

nem arról kellene értekezni, hogy a cselekvők tényleg szabadok-e, hanem arról, hogy a cselekvés szabadsága igazolja-e a jogi és morális felelősség cselekvőnek való tulajdonítását.<sup>24</sup> Farahany szerint a cselekvés szabadsága három összetevőből áll: a cselekvés szándékából, magából a cselekvésből és a cselekvéssel való azonosulásból.<sup>25</sup> Ha ezek a komponensek együtt jelen vannak, akkor az idegtudomány fényében akadálytalanul megállapítható a cselekvésért való felelősség fennállása.

*Pardo és Patterson* tanulmánya a kötet záró írása, mégis e helyütt érdemes említést tenni róla, ugyanis a fentebb boncolgatott témakörhöz szól hozzá. A szerzők a lehető legmarkánsabb képviselői annak az álláspontnak, hogy a jogban óvakodni kell az idegtudomány jelentőségének túlhangsúlyozásától, ugyanis az idegtudomány, illetve a jogtudomány más természetű kérdések megválaszolására hivatott, és noha az előbbi hozzájárulhat az utóbbi ítéleteinek pontosításához, nem számíthatunk arra, hogy azt gyökeresen átalakítaná.<sup>26</sup> Ez a meggyőződés hatja át az egész tanulmányt, és ennek fényében vitatják a szerzők Oliver Goodenough bizakodását, hogy az idegtudományok segítségével feloldható lesz például az amerikai elméleti jogi gondolkodást átható formalizmus-realizmus vita.<sup>27</sup> Hasonlóképp vitatják a szerzők Greene és szerzőtársai azon megállapításának jelentőségét, miszerint a deontológiai döntések mögött érzelmi okok húzódnak, szerintük ugyanis az okozatiság fennállása nincs kellően alátámasztva, de még ha így is volna (vagyis az érzelmi reakciók *okozói* lennének a deontológiai ítéleteknek), abból sem következik, hogy az ilyen típusú ítéleteket maradéktalanul száműzni kellene a jogból.<sup>28</sup> Hasonlónak ítélik a helyzetet a gazdasági döntések meghozatalánál is: itt a szerzők egy olyan kutatást elemeznek, amely az ún. „ultimátumjáték” játéka közben vizsgálja az egyének agyműködését, és a korábbiakhoz hasonlóan itt is arra a megállapításra jutnak, hogy az agy tényleges viselkedése nem ad módot normatív következtetések levonására.<sup>29</sup>

Ugyan a tanulmánykötet címe alapvetően elméleti nézőpontra utal, több cikk foglalkozik az idegtudomány gyakorlati alkalmazásával a jogban. Deborah W. Denno az idegtudomány helyét igyekszik kijelölni a büntetőjogban. Tanulmánya azzal a konklúzióval zárul, hogy jóllehet az idegtudomány sajátos nézőponttal gazdagítja a jogot, az általa nyújtott ismeretek nem tarthatnak igényt különleges bánásmódra.<sup>30</sup> A szerző ezzel abban a kérdésben kívánt állást foglalni, hogy az idegtudomány fejlődése mennyiben forradalmasítja jogszemléletünket, illetve mennyiben veszélyezteti a büntetőjogi bűnös tudat koncepcióját, és állásfoglalása óvatosságra int. Okfejtésében arra mutat rá, hogy az idegtudománynak a jogban való alkalmazása körüli viták öt problémás forrásból származnak. Ezek: a tudománnyal való visszaélés történelmi tapasztalatai és az attól való félelem, hogy az idegtudomány alkalmazása visszaéléseket eredményezhet, az idegtudomány és a jog kapcsolatának leegyszerűsítése a médiában (jellemzően szélsőséges, egyedi esetek kihangsúlyozásával), a jogászok idegtudományos ismereteinek hiányossága, az idegtudomány körébe tartozó bizonyítékok kétélűsége (miszerint az ilyen bizonyítékok adott esetben éppúgy eredményezhetik a terhelt felmentését, mint a „tudományosan igazolt” társadalomra veszélyessége miatti elzárást), valamint az esküdtek túlzó hagyatkozása az idegtudomány „tekintélyt parancsoló”

---

<sup>24</sup> Farahanay: i. m. 65. o.

<sup>25</sup> Farahanay: i. m. 63. o.

<sup>26</sup> Pardo, Michael S. – Patterson, Dennis: The Promise of Neuroscience for Law: ‘Overclaiming’ in Jurisprudence, Morality, and Economics. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 248. o.

<sup>27</sup> Pardo – Patterson: i. m. 234-235. o. Goodenough tanulmányához lásd Goodenough, Oliver: Mapping Cortical Areas Associated with Legal Reasoning and Moral Intuition. In *Jurimetrics*, Vol. 41, No. 4, 2001, 429-442. o.

<sup>28</sup> Pardo – Patterson: i. m. 239-240. o.

<sup>29</sup> Pardo – Patterson: i. m. 246. o.

<sup>30</sup> Denno, Deborah W.: The Place for Neuroscience in Criminal Law. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 81. o.

bizonyítékaira.<sup>31</sup> Denno elveti ezeket az általa tévesnek tekintett értelmezéseket, és amellet érvel, hogy az idegtudomány felfedezései nem indokolják a bűnös tudat fogalmának kiiktatását, ugyanakkor lehetővé tehetik az esküdtszék számára, hogy pontosabban állapítsák meg a terhelt bűnösségét.<sup>32</sup>

*Frederick Schauer* a hazugságvizsgálat kilátásait boncolgatja tanulmányában. Ennek során az angolszász büntetőjog „észszerű kételyt meghaladó” (*beyond a reasonable doubt*) bizonyítási követelményével veti egybe a létező agyfeltérképezési módszereket és azok megbízhatóságának fokát, majd megállapítja, hogy ezeknek leginkább az ártatlanság bizonyításában lehet szerepük, nem a vád kétséget kizáró megalapozásában. A létező módszerek ugyanis nem tévedhetetlenek: a modern büntetőjog szigorú bizonyítási követelményeinek fényében az – példának okáért –, hogy a terhelt 80% eséllyel hazudik az ártatlanságát illetően, nem alapozhatja meg az elítélését, ellenben ha 80% eséllyel igaz az állítása, hogy ártatlan, az a felmentése melletti érveket erősíti.<sup>33</sup> A büntetőjogi bizonyítás szerkezetéből és a büntetőjog alapelveiből következik tehát, hogy az idegtudomány segítségével megalkotott módszereknek van helye a bizonyítás rendszerében, a nagyfokú pontosság pedig kifejezetten indokoltá teszi őket az ártatlan terheltek felmentése érdekében. Schauer továbbá arra is rámutat, hogy indokolatlanok azok az aggodalmak, amelyek az idegtudományi alapú bizonyítás esetleges túlértékeléséből fakadnak, ezek a káros lehetőségek ugyanis a megfelelő tájékoztatás mellett nagymértékben csökkenthetők.<sup>34</sup>

A kötet egyik legérdekesebb és az európai jogász számára nagy valószínűséggel legmeglepőbb tanulmánya a Dov Fox-Alex Stein szerzőpárosé. Ez a tanulmány eleve figyelmet érdemlő amiatt, hogy a büntetőjogon túlra is kiterjeszti a figyelmét, de ezen túlmenően azért érdekes, mert konkrét jogesetek példáján keresztül mutatja be azt, hogy az idegtudomány hogyan eredményezhet alapvető változásokat a nyugati jogi kultúrában. A szerzők az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának három döntését elemzik. A három ítélet közös vonása, hogy kulcsfontosságú bennük az alkalmazott emberkép, a szerzők pedig pontosan ezt az emberképet vitatják, ugyanis nézetük szerint a döntések a karteziánus dualista emberfelfogáson alapulnak (amelynek értelmében az ember testi-fizikai lényétől többé-kevésbé élesen elkülöníthető az a szellemi entitás, amit „léleknek”, „ének”, „személyiségnek” vagy egyébnek hívunk, és amelynek az akarati döntések betudhatók),<sup>35</sup> a modern tudomány azonban dekonstruálta ezt a dualizmust, ennek fényében pedig a Legfelsőbb Bíróságnak is más eredményre kellett volna jutnia az elemzett ítéletekben.

A *Metro-North v. Buckley*-ügyben<sup>36</sup> a felperes munkavállaló kártérítést követelt az alperes munkáltatótól, amiért az azbeszt mellett dolgozva őt érzelmi kár érte, erre azonban a Legfelsőbb Bíróság azt a választ adta, hogy a konkrét esetben az érzelmi kár fennállásáért nem ítélt meg a kártérítés akkor, ha ahhoz nem kapcsolódik fizikai kár. Fox és Stein szerint az érzelmi és a testi károk közötti különbségtétel – ami egyértelműen a karteziánus dualizmus folyománya – téves, mert a valamely kiváltó okból fakadó érzelmi károsodás éppúgy elkerülhetetlen, mint a fizikai. Vagyis – szemben a Legfelsőbb Bíróság elmekoncepciójával – ahogyan a károsult nem képes nemlétezővé tenni a fizikai károsodást, úgy az érzelmi károsodást sem tudja kiiktatni pusztán azért, mert az általánosan elfogadott

---

<sup>31</sup> Denno: i. m. 73-75. o.

<sup>32</sup> Denno: i. m. 80. o.

<sup>33</sup> Schauer, Frederick: Lie-detection, Neuroscience, and the Law of Evidence. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 94-95. o.

<sup>34</sup> Schauer: i. m. 101-102. o.

<sup>35</sup> Fox, Dov – Stein, Alex: Dualism and Doctrine. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 106-107. o.

<sup>36</sup> 521 U. S. 424 (1997)

emberkép fényében az „elme” birodalmába lett sorolva.<sup>37</sup> A *Schmerber v. California*-ügyben<sup>38</sup> a panaszos terhelttel szemben ittas járművezetés miatt folyt eljárás. A terhelt kórházi kezelése során egy nyomozó arra utasított egy orvost, hogy vegyen vért a terheltől, amiből megállapítható az ittasság ténye. Az orvos ennek eleget is tett, a terhelt viszont emiatt az Egyesült Államok Alkotmányának az önvádra kötelezés tilalmát rögzítő ötödik kiegészítésére hivatkozva ki akarta zárni a vérvétel eredményét a bizonyítékok köréből. A Legfelsőbb Bíróság az alkotmányjogi érvelést nem találta megalapozottnak: a szoros – 5:4 többségű – döntés indokolása szerint az önvádra kötelezés tilalma a szóbeli nyilatkozatokra vonatkozik és nem terjeszthető ki a test állapotaira. Fox és Stein szerint ez a különbségtétel megalapozatlan: ahogyan a terhelt számára kínzó dilemma választani a beismerő vallomás tétele és az esetlegesen negatív következményekkel járó hallgatás között, ugyanúgy kínzó aközött választani, hogy engedje-e megvizsgálni a testét vagy ne.<sup>39</sup> A gondolat és a testi bizonyítékok feltárása közötti különbség tehát kisebb, mint gondolnánk, azonban a karteziánus dualizmus ezt elfedi. A szerzőpáros által citált harmadik jogeset, a *Sandstrom v. Montana*<sup>40</sup> a bűnös tudat kérdése körül forgott: a terheltet szándékos emberöléssel vádolták, az esküdszéki iránymutatásban pedig az a kitétel szerepelt, hogy „a törvény feltételezi, hogy a személy kívánja akaratlagos cselekedeteinek rendes következményeit”. A Legfelsőbb Bíróság ezt az iránymutatást az ártatlanság vélelmébe ütközőnek találta. Fox és Stein vitába száll ezzel a következtetéssel, szerintük ugyanis az egyén szándéka megállapítható objektív tényezők alapján, a büntetőjogi szándékosság ugyanis az egyén „szubjektív” érzelmeitől eltérő kategória: nem más, mint az egyén „önmagára irányuló parancsa arra, hogy elvégezzen valamely cselekményt”.<sup>41</sup>

*Fox és Stein* elemzése a fentiek alapján legalább annyira tűnik új pereskedési utak keresésére irányuló kísérletnek az Egyesült Államok telített ügyvédi piacán, mint jogfilozófiai elemzésnek,<sup>42</sup> ám emellett is fontos kérdéseket boncolgat, és jelentős erénye, hogy a joggyakorlat fényében világít rá arra, hogy a jog nézőpontjából mi a tétje az emberi szubjektum természetéről folyó természettudományi és filozófiai diskurzusnak.

*Gideon Yaffe* azt veszi végig, hogy milyen lehetőségeket kínál az agy fiziológiai vizsgálata a mentális tartalmak azonosítása terén, és – a kötet más szerzőihez hasonlóan – óvatosságra int. Szerinte a tanulmány megírásakor fennálló technológiai fejlettség szintjén nincs lehetőség sem arra, hogy a bűncselekmény elkövetőjének múltbeli elmeállapotára következtetni lehessen – vagyis megbízhatóan állapítsuk meg az elkövetéskori tudatállapotot –,<sup>43</sup> sem arra, hogy a jövőbeli gondolatait rögzítsük.<sup>44</sup> Yaffe emellett kételkedik annak lehetőségében is, hogy az idegtudomány segítségével azonosítható lenne annak képessége az egyénben, hogy bűnös szándékot formáljon, szerinte ugyanis a jelenlegi tudásunk mellett könnyen előfordulhat, hogy valamely döntés, magatartás oka egy korábban ismeretlen

---

<sup>37</sup> Fox – Stein: i. m. 120. o.

<sup>38</sup> 384 U. S. 757 (1966)

<sup>39</sup> Fox – Stein: i. m. 124. o.

<sup>40</sup> 442 U. S. 510 (1979)

<sup>41</sup> Fox – Stein: i. m. 129. o.

<sup>42</sup>E helyütt érdemes megjegyezni, hogy noha egyes jogfilozófiai hagyományok markánsan aláhúzzák a diszciplína leíró jellegét, ugyanakkor a jogfilozófia következtetései óhatatlanul lecsapódnak konkrét esetekben is. Szemléletesen példázza ezt Dworkin elmélete, aki a *Rigg v. Palmer*-ügy példáján keresztül mutatja be a szabályok és az elvek létét a jogban, és érvel az elvek joghézagkitöltő szerepe mellett, de ismert az is, hogy a nemzetiszocializmus bünei miatti felelősségre vonások során a szó legszorosabb értelmében perdöntő volt az eljáró bíróságok jogfilozófiai alapállása. Bizonyos szempontból nem alaptalan azt mondani, hogy a jogfilozófia tulajdonképpen eszköztár egy magasabb szintű, absztraktabb jogi érvelésre.

<sup>43</sup> Yaffe, Gideon: Mind-reading by Brain-reading and Criminal Responsibility. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 148. o.

<sup>44</sup> Yaffe: i. m. 150. o.

agyterület vagy idegi kapcsolódás, ilyen fokú bizonytalanság mellett pedig nehéz egzakt következtetéseket levonni.<sup>45</sup> A tanulmány vége párhuzamot mutat Schauer fentebb ismertetett álláspontjával, amennyiben arra a következtetésre jut, hogy az idegtudomány jelentősége elsősorban a mentális rendellenességek pontosabb feltárásában érhető tetten, vagyis a segítségével pontosabban feltárhatóvá válnak azok az idegi tényezők, amelyek kizárják a büntethetőséget.

*Katrina L. Sifferd* sajátos témát jár körbe: annak kérdését, büntethető-e a bűncselekmény-elkövetés akkor, ha a gondatlan elkövető agya „kihagyott” egy pillanatra, vagyis akarata ellenére és önhibáján kívül megfélemedezett egy, az elkövetés szempontjából lényeges körülményről. Példaként egy apa esetét mutatja be, akinek két kiskorú (az elkövetés idején hat- és nyolcéves) gyermeke kéthetente nála töltötte a hétvégét. Egy ilyen alkalommal az apa megfélemedezett a gyermekekről, és pénteken a munkahelyéről egyből elutazott, a gyermekek pedig a hétfői iskolakezdésig az ő lakásán maradtak kiéhezve és mosdatlanul. Az apa ellen büntetőeljárás indult és próbaidőre felfüggesztették a büntetését.<sup>46</sup> Sifferd azt vizsgálja, hogyan kell értékelni a bűnös tudatot az ilyen típusú elkövetés esetén. Ennek során vitába száll azzal a felelősségelmélettel – amelyet ő Neil Levy nézetein keresztül mutat be –, hogy a morális – és ebből következően a büntetőjogi – felelősség csak akkor állapítható meg, ha a cselekvő maximálisan tudatában van önmagának.<sup>47</sup> Sifferd pragmatikus jellegű érveléssel vitatkozik ezzel a felelősségelmélettel, vagyis szerinte a „kihagyások” veszélyesek a társadalomra, hiszen káros eredményre vezethetnek, és az ilyen tilalmak azt célozzák, hogy a címzettek jobban odafigyeljenek önmagukra és elkerüljék a „kihagyás” miatti jogsértést.<sup>48</sup>

*Michael Moore* tanulmánya azt vizsgálja, hogy az idegtudomány fényében hogyan különböztethetők meg azok az esetek, amikor az elkövető bűnössége valamilyen mentális ok miatt kizárható – vagyis megfogalmazása szerint az elkövető *nem volt képes* másként cselekedni –, azoktól, amikor csak *nem akart* másként cselekedni.<sup>49</sup> Moore modelljének lényege abban áll, hogy rákérdez: egy elképzelt másik világban, minimális mértékben megváltozott körülmények között elkövette volna-e a cselekményt a tettes? Bizonyos esetekben valamely agyi sajátosság (hiányosság) a körülményektől függetlenül az adott cselekvésre sarkallja a tettetést, más esetekben azonban a minimális mértékben különböző elképzelt világban másként cselekedett volna.<sup>50</sup> Moore a saját bevallása szerint nem egzakt megoldási modell kialakítására törekszik, csak az idegtudomány jövőbeli, releváns kutatási irányait kívánja kijelölni,<sup>51</sup> ezért a tanulmány nem is tartalmaz konkrét megoldási javaslatokat. A dilemma veleje természetesen az, melyek azok az esetek, amikor az elkövető agyi elváltozásai, noha látszólag szándékosan cselekedett, képtelenné tették magatartása következményeinek felismerésére és az e felismerésnek megfelelő cselekvésre, illetve melyek azok az esetek, amikor ilyen körülmények nem állnak fenn. A probléma túlmutat a kóros elmeállapot (angolszász terminológiával: *insanity defence*) tipikus esetein. Az idegtudomány körében ismert néhány valós eset, amelyek jól érzékeltetik Moore dilemmáját, és amelyekre a szerző maga is hivatkozik. A Phineas Gage-eset közismertebb: eszerint 1848-ban az említett személy koponyáján egy robbanás következtében átfúródott az általa használt tömővas, amelynek eredményeképpen Gage személyisége tartósan megváltozott, agresszívvé vált. A

---

<sup>45</sup> Yaffe: i. m. 152-153. o.

<sup>46</sup> Sifferd, Katrina L.: *Unconscious Mens Rea: Lapses, Negligence, and Criminal Responsibility*. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 164. o.

<sup>47</sup> Sifferd: i. m. 161-162. o.

<sup>48</sup> Sifferd: i. m. 178. o.

<sup>49</sup> Moore, Michael S.: *The Neuroscience of Volitional Excuse*. In Patterson, Dennis – Pardo, Michael S. (szerk.): *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 188. o.

<sup>50</sup> Moore: i. m. 224-226. o.

<sup>51</sup> Moore: i. m. 179. o.

másik esetben – amely büntetőjogilag relevánsabb – egy iskolai tanár minden előzmény nélkül szexuálisan zaklatni kezdte a mostohalányát és pedofil hajlamokat tanúsított, majd minderről kiderült, hogy egy agydaganat következményei. Az agykutatás segítséget nyújthat abban, hogy az ilyen nehéz esetekben tényleg csak akkor kerüljön sor a büntetőjog beavatkozására, amikor az valóban elkerülhetetlenül szükséges. Ehhez szükség van a büntetőjog egyes kategóriáinak újraértékelésére, amilyen például a bűnös tudat és egyes büntethetőséget kizáró okok. Moore ehhez kíván asszisztálni aprólékosan kifejtett keretrendszerével, miközben nyomatékosan kiemeli, hogy távol kívánja tartani magát az e vizsgálódások során szóba kerülő szélsőségektől, nevezetesen a determinizmusból fakadó felelősségnélküliségtől – amit ő „ultraliberális” (*ultra-liberal*) álláspontnak hív –, valamint a minden kimentési okot félresöpítő univerzális felelősségre vonhatóságtól – amit ő „ultrakonzervatív” (*ultra-conservative*) álláspontnak hív.<sup>52</sup> Nézetem szerint azonban kétséges a Moore által kínált, leibnizi gyökerű modell gyakorlati alkalmazhatósága. Moore inkább kérdéseket tesz fel, mint konkrét válaszokat kínál, azonban a lehetséges – és a létezőhöz a lehető legnagyobb mértékben hasonlító – világok feltételezése nem tűnik megbízható fogódzónak a felelősség megállapíthatóságát illetően. Az elképzelés túlságosan spekulatív, nehéz ugyanis megállapítani, mik a jelentős eltérések a valódi és az elképzelt másik világ között, továbbá lehetetlen meggyőződni arról, mi történne az elképzelt világban. A jelentős és jelentéktelen eltéréseket illetően Moore nyújt némi fogódzót, amikor a Gage-esetre utalva megemlíti, hogy a vasrúd áthatolása mindenképpen jelentős – ebben nehéz is vitába szállni vele. Máskor azonban nem tűnik ilyen egyszerűnek a helyzet. Moore egy másik példáját érdemes kiemelni itt: a tortafogyasztó emberét, aki nem tudja megállni az édesség iránti készletét. Moore árnyalni igyekszik az inkompatibilista-determinista álláspontot, mondván, nem kielégítő azt mondani, hogy az alany agyának fiziológiai jegyei miatt szükségszerű, hogy az elképzelt másik világban is azonos módon döntsön. Ezzel összefüggésben úgy érvel, hogy nem jelentős eltérés a való világtól az, ha az elképzelt világban működésbe lép a sütemény elfogyasztását meggátoló agyi folyamat. Nehéz azonban belátni, mitől lenne kevésbé jelentős eltérés e lehetőség hipotetikus állítása, amikor Moore a sütemény elfogyasztásához vezető oksági folyamat egy lényeges elemét iktatta ki. Moore nyilvánvalóan arra törekszik gondolatmenetével, hogy meghaladja a karteziánus dualizmus szubjektumfogalmát, javaslatát azonban önkényesnek tűnik: mintha éppúgy el akarná kerülni a szabad akarat naiv koncepcióját, mint a felelősség fogalmának a determinista emberkép szélsőséges logikai továbbgondolásaként előálló teljes hiányát, azonban a jelen kötetben bemutatott kísérlete ködös spekulációnak tűnik. A tét jelentősége pedig kétségkívül óriási; ezt a determinista Alces – magánjogi – példája kiválóan illusztrálja. Alces a kártérítési jog dogmatikájának idegtudományi alapú elemzésében amellest érvel, hogy a dohányfüggőséggel járó idegi elváltozások részei az egészségkárosodáshoz vezető oksági láncnak, ezért a károsultak – vagyis azok, akik dohányfüggők lettek – alappal követelnek kártérítést a cigarettagyártól, amely tudhatott a függőség esélyéről.<sup>53</sup> Ez a gondolatmenet ellentétes a „mindennapi józan ésszel”, és az európai jogi kultúrában szocializálódott szakember számára is szokatlan, azonban egzaktabb és meggyőzőbb, mint Moore hipotetikus világokra támaszkodó érvelése.

A *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience* tanulmányain végigfut a determinizmus és a szabad akarat lehetősége közötti vita. Az idegtudomány alapjaiban érinti természetesnek vett emberképünket, amely a jogászi gondolkodásban is megmutatkozik, és amely többé-kevésbé a Descartes által felvázolt test-lélek dualizmussal analóg, a jog és idegtudomány kutatásoknak pedig elkerülhetetlenül állást kell foglalnia ebben a tárgykörben. A jelen recenzióban ismertetett kötetet olvasva azonban kirajzolódik még egy dilemma, ami, úgy tűnik, egyre hangsúlyosabbá válik e kutatási területen: annak kérdése, mit remélhetünk az

<sup>52</sup> Moore: i. m. 188. o.

<sup>53</sup> Alces: i. m. 118-121. o.



idegtudománytól a jogban. A szakirodalom ezt a „túlzó elvárások” (*overclaiming*) kifejezéssel illeti. Aki szétnéz az interneten, a könyvreklámok vagy egyéb szolgáltatások reklámjai között, illetve olvas mértékadó tudományos híreket, az maga is megfigyelheti ezt a jelenséget, emellett azonban a szakirodalom is figyelmet fordít rá: a széles közönség hajlamos túlzó következtetéseket levonni és túl sokat várni egyes tudományos eredményektől.<sup>54</sup> Az óvatosság természetesen a jogász szemszögéből is indokolt, hiszen a szakma túlnyomó többsége nem jártas az idegtudományban. A *Philosophical Foundations of Law and Neuroscience* tanulmányai jellemzően tükrözik ezt az óvatosságot, rendszeresen tetten érhető bennük a szerzők távolságtartása a rendelkezésre álló ismeretekből levonható következtetések távlatait illetően. A kötet tehát távolról sem kínálja a jogi értelemben vett személy „titkának” végső – és a tudomány autoritása által alátámasztott – megfejtését, ellenben rávilágít számos kérdésre, amelyek észszerű vita tárgyát képezhetik, és amelyek megválaszolásával hatékonyabbá tehető a jogalkalmazás. Fontos kiemelni azt is, hogy a szerzők következetesen tartózkodnak attól, hogy túlhangsúlyozzák annak pusztá tényét, hogy az ember biológiai-természeti entitás, amely – akaratilag döntéseivel egyetemben – alá van vetve az okozatiság szilárd törvényeinek. Ez az állítás természetesen igaz, azonban a jog, mint a társadalmi valóság része nem sokat tud kezdeni vele, hiszen a jogilag releváns döntések, cselekvések más szinten zajlanak, mint az ezekkel együtt járó neurobiológiai folyamatok. A tanulmánykötetből kitűnően a tudomány 2016-os állása szerint a meglévő ismereteink nem megalapozottak egyfajta „idegtudományos redukcionista” jogtudomány és joggyakorlat kialakításához, és ez nem is tűnik célnak. A kötet ugyanakkor kiváló láttelepe annak, milyen valódi problémákat vet fel a köznapi gondolkodásból átvett emberkép, és hogy ezekre a tudomány milyen lehetséges válaszokat kínál.

---

<sup>54</sup> Ezt a problémakört tematizálja meglehetősen vitriolos élel Satel és Lilienfeld a már címében is beszédes, *Brainwashed* című könyvükben. A szerzőpáros megítélése szerint az agy, mint szerv pusztá jelentőségének és komplexitásának ténye, valamint az agyi képalkotás szemléltető ereje eredményezte azt, hogy a laikusok eltúlozzák a tudomány eredményeit, és mindezt erősíti a média által közvetített, leegyszerűsítő, „vulgarizált idegtudomány”. Satel, Sally – Lilienfeld, Scott O.: *Brainwashed. The Seductive Appeal of Mindless Neuroscience*. Basic Books, New York, 2013, xi., xix. o.

