



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

2022.

XIII. évfolyam

3-4. szám

Főszerkesztő:

PACZOLAY Péter

Társszerkesztők:

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós,
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Kiadja a

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Publishing

Hungarian Association of Law and Political Sciences



TARTALOMJEGYZÉK / CONTENTS

BELCSAK Péter

Határkérdések és geopolitikai kihívások – John Mackinder és a világ kormányzásának képlete- 2 -

EGRI-KOVÁCS Krisztián

Vizsgálódás a jogduplázódás körében a megsemmisített alaptörvény-ellenes bírói döntések tükrében
.....- 26 -

GOMBOS Jarmo

Az északi együttműködés alapjai.....- 48 -

KALKAMANOVA, Assem

Legitimacy Claims and E-Governance in Authoritarian Regimes: a Content Analysis- 57 -

SOÓS, Edit

The Institutionalization of the Visegrad Group (V4).....- 68 -

*Belcsák Péter, PhD-hallgató
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola*

*XIII. évfolyam | Vol. XII,
2022/3-4. szám | No. 3-4./2022
Tanulmány | Article
www.mjat.hu*

Határkérdések és geopolitikai kihívások – John Mackinder és a világ kormányzásának képlete

Bevezetés

Egészen az államról való gondolkodás kezdetétől és a Georg Jellinek három-elemű tanában kifejtett terület-népesség-hatalom államiságot meghatározó tényezőktől a határok értelmezése és szerepe mindig hangsúlyos szerepet töltött be az államiság meghatározó jegyei között, napjainkra pedig geostratégiai szerepük is nagyban felértékelődött. Az 1648-as vesztfáliai béke és vele a nemzetállamok kialakulása Európában korszakhatárnak tekinthető a témában. A nemzetállami szuverenitás kialakulása és annak kétféle minősége is meghatározóvá tette a határok szerepét. A belső szuverenitás alapján az állam határain belül lévő hatalom egységes és oszthatatlan, az a mindenkori szuverént illeti, a külső szuverenitás esetében pedig a saját határai által körbezárt és meghatározott területű állam a nemzetközi élet független szereplője, felette nincs más hatóság, döntései nem függenek mások jóváhagyásától, egyetértésétől. Amikor maga a nemzetállam kialakult, akkor kifejezetten a határok elválasztó szerepe dominált, emellett nagyon határozott a nemzetállami szuverenitást jelképező funkciójuk volt. Az ezredfordulóra ez átalakult és inkább az összekötő szerep dominált, de jelenleg ismét olyan hatások és tendenciák érvényesülnek a világban, amelyek újra az elválasztó szerep megerősödését eredményezik.

Hazánk a Kárpát-medencében helyezkedik el, Közép-Kelet-Európában, mely geopolitikai szempontból kiemelt jelentőségű, hiszen kelet és nyugat találkozásánál fekszik. A Kárpát-medence területén ugyanakkor számos ország osztozik, amely körülmény kényes egyensúlyi helyzetet igényel a térségben. A geopolitika legtöbbet idézett szerzője Halford J. Mackinder brit földrajztudós híres idézete a világ kormányzásának módjáról kulcsfontosságú területként pozicionálja Közép- és Kelet-Európa térségét. Mivel Közép- és Kelet-Európa egy nagy része a Kárpát-medencében helyezkedik el, és a Kárpátok hegyvonulatai számos országot érintenek, így ennek a területnek stratégiai jelentősége van és geopolitikai értelemben is meghatározó az itteni viszonyok alakulása. Ebben a tekintetben különösen hangsúlyos Magyarország szerepe is, mint a Kárpát-medencében elhelyezkedő egyik központi ország. Az utóbbi időben míg a rendszerváltozás, az Európai Unió csatlakozás inkább nyugat-felé orientálta hazánkat, addig az utóbbi években megindult keleti-nyitás politikája vagy éppen az energiapolitika egyértelműen a keleti irányba történő elmozdulást eredményezett.

A tanulmány annak vizsgálatára vállalkozik, hogy Sir Halford John Mackinder 1919-ben kifejtett elmélete, hogyan interpretálható napjainkban, a Kárpát-medence és annak különösen a határkérdésinek szempontjából. A téma vizsgálata kiemelt jelentőségű a jelen körülmények között, ugyanakkor általánosságban is, hiszen a geostratégiai értelemben egyedülálló helyzete van a Kárpát-medencének (pl. globális felmelegedés, nemzetközi konfrontációk, tömeges migráció stb.). A tanulmányban a geopolitikai és a határok összefüggésében vizsgálatra kerül a határok szerepének megítélése, nem csak országhatár,

hanem Schengeni határ kontextusban is, továbbá az orosz-ukrán konfliktus viszonyában értékelt Magyarországi helyzetének értékelése. A következő hipotézisek kerültek felállításra:

- A Kárpát-medence országhatárainak stabilitása hozzájárul az egész térség stabilitásához.
- A Schengeni térség megfelelő működése a kulcs az Európai Unió megfelelő működéséhez.
- Az orosz-ukrán konfliktusban az egyik leginkább vesztes tagállam Magyarország az Európai Unióban.

I. Elméleti alapok

Az elméleti háttér áttekintése előtt érdemes tisztázni a geopolitika és a geostratégia egymáshoz való viszonyát nagyon röviden. A geopolitika fogalmának megteremtője Rudolf Kjellen svéd társadalomtudós. Kjellen térben elhelyezkedő élő szervezetként tekintett az államra és a geopolitika meghatározását a következők szerint írta le: „*A geopolitika az államnak, mint földrajzi szervezetnek és térbeli jelenségnek az elmélete; vagyis azt vizsgálja, hogy az állam, mint tér (ország) terület, uralom vagy attól jelentős mértékben különbözve mint birodalom hogyan működik.*”¹ Friedrich Ratzel hasonlóan vélekedett Kjellen meghatározásával: „*A geopolitika a földrajzi feltételeknek és sajátosságoknak, különösképpen pedig a nagy terek államok életére gyakorolt hatásának a tudománya.*”² Kjellen és Ratzel a geopolitikai gondolkodás szociáldarvinista irányzathoz tartoztak, vagyis azt vizsgálták, hogy milyen hatást gyakorol az államok társadalmi-gazdasági fejlődésére, nemzetközi kapcsolatrendszerére, világpolitikai súlyára a földrajzi fekvés, a domborzat és a klíma.³

A geopolitika másik irányzata, mely a szociáldarvinizmussal párhuzamosan jött létre, a geostratégiai irányzat. A geostratégia a nemzetközi viszonyok rendszerének elemzését a politikai tevékenységet megvalósító szervezet és a földrajzi környezet kölcsönhatásában vizsgálja. Elsősorban a politikai uralom és befolyás adott történelmi korszakban érvényesülő stratégiai folyamatainak földrajzi-térégi aspektusaira koncentrálnak.⁴ Vegyük tehát sorra a téma szempontjából legkiemelkedőbb geostratégiai gondolkodók elméleteit é bennük a Kárpát-medence helyét.

¹ KJELLEN, Rudolf: *Der Staat als Lebensform*. Leipzig: Hitzel, 1917. 34-35.o.

² Ratzel, Federico y otros: *Antología Geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Pleamar. 1975. 36.o.

³ Szilágyi István: *A geopolitika elmélete*. Budapest: Pallas Athéné Books, 2018. 29.o.

⁴ Szilágyi (2018) i.m. 41.o.

I.1. Sir Halford John Mackinder és a világ kormányzásának képlete

Napjaink geopolitikájának vitathatatlanul legtöbbet idézett szerzője a skót származású brit földrajztudós Halford John Mackinder (1861–1947). Mackinder az angolszász geopolitikai iskola és a geopolitikai gondolkodás egyik megalapítója. 1861-ben született, geográfiát és történelmet tanult és rendkívül színes, az élet változatos területeire kiterjedő (oktatás, politikai, diplomácia stb.), továbbá tisztséggel teli életet tudhatott magáénak. Elmélete mögött a szárazföldi és a tengeri hatalom közötti különbségtétel húzódott. A brit birodalmi érdekek védelmében a történelem, a földrajz, továbbá az európai és ázsiai civilizációk összekapcsolásával és a közöttük kimutatható összefüggések felvázolásával kidolgozta a *kulcsövezetről (Pivot Area)*, a *magterületről (Heartland)*, valamint a *Földközi-óceáni Szövetségről (Midland Ocean)* és *Léna-vidékről (Lenaland)* szóló elmélet. A világot egy állandóan mozgásban és változásban lévő, ugyanakkor zárt és egyensúlyon alapuló rendszernek tekintette.⁵ A téma szempontjából a kulcsövezet, valamint a magterület bír jelentőséggel, így ezekkel foglalkozunk részletesebben.

1904. január 25-én Mackinder *The Geographical Pivot of History (A földrajz a történelem kulcsa)* címmel tartott előadást a Brit Királyi Földrajzi Társaságban, melyet a *Geographical Journal* 1904. évi számában került publikálásra. Mackinder a művében „posztkolumbuszi” korként írja le saját idejét egy zárt politikai rendszerrel, megítélése szerint ugyanakkor először nyílik lehetőség az egyetemes történelem földrajzi összefüggések egyes aspektusainak vizsgálatára.

Rámutat a kulcsövezet (Pivot Area) fogalmára, melyet Eurázsia térségével azonosít. Ezen kívül egy nagy belső vagy marginális-, illetve egy külső vagy szigeti peremív található. Előbbiben helyezkedik el: Németország, Ausztria, Törökország, India, Kína, míg utóbbiban található: Nagy-Britannia, Dél-Afrika, Ausztrália, Egyesült Államok, Kanada és Janán. A veszélyt Mackinder a kulcsállam javára felboruló erőegyensúlyban látta. Oroszország kiterjeszhetné befolyását Euráziára, hogy így támogassa világbirodalmi törekvéseit, vagy akár szövetséget köthetne Németországgal is, ami az európai hatalmi egyensúly felborulását jelentené. Ezt mindenképpen meg kell akadályozni, amihez Nagy-Britannia és Franciaország stratégiai szövetsége szükséges. Az 1904-ben kötött angol–francia megállapodással, az entente cordiale kezdeményezésével Anglia megteremtette Nyugat-Európát, mint egységes geopolitikai térséget.⁶

1919-ben, 15 évvel később, a nemzetközi viszonyokban bekövetkező változások következtében Mackinder kulcsövezet koncepciója módosult. Az első világháború következtében eltűnt három kontinentális birodalom (Oroszország, Osztrák-Magyar Monarchia, Törökország) és Németország szerepe is megváltozott. A kialakult hatalmi űrt a Közép- és Kelet-Európában található kisállamok rendszere töltötte ki és hamar nyugat és kelet ütközőzónájává váltak. Az 1919-ben publikált *Demokratikus ideálok és a valóság (Democratic Ideals and Reality)* című könyvében két új geostratégiai fogalmat vezetett be. Mackinder a kulcsövezetet (Pivot area) kiszélesítve bevezette a magterület (Heartland) fogalmát, valamint az Eurázsia szárazföldi térségeit és a déli magterületnek nevezett Afrikát magában foglaló

⁵ SZILÁGYI István: *A földrajz a történelem kulcsa. 150 évvel ezelőtt született Sir Halford J. Mackinder, a geopolitika klasszikusa.* In: Magyar Tudomány. 172. évf. 11. szám. 2011. 1362-1372.o.

⁶ Mackinder, Halford John: *The geographical Pivot of History.* In: *Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4. 1904. 421-437.o. ([Link](#) – megtekintés ideje: 2022.10.31.)

világsziget (World Island) kategóriáját. A téma szempontjából itt érdemes külön kiemelni, hogy Mackinder Kelet-Közép-Európát a magterület részeként, stratégiai kiegészítéseként (Strategic Addition) jelölte meg.⁷ Külön nevesítette továbbá az európai tengerpart (European coastland) és az Indiát, valamint Kínát magában foglaló ázsiai monszon tengerpart (Monsoon coastland) részeket.

Mackinder elmélete szerint, mivel a szárazföldi hatalom le tudja zárni a Fekete-tengert, és a Balti-tengert is, így azok teljes területét a magterülethez tartozónak kell tekinteni. Továbbá, ha Európát keleti és nyugati részre osztjuk fel az újfajta felismeréshez vezethet. Véleménye szerint Kelet-Európát három hatalom (Ausztria, Oroszország, Poroszország) Szent Szövetsége egyesítette, míg Nyugat-Európa esetében a brit tengeri hatalom folytatta a bekerítését. Azonban 1850-ben Oroszország és Ausztria nem engedte, hogy Poroszország uralkodója elfogadja az össznémet koronát, mert az a hatalmi viszonyok eltolódásával járt volna és így Kelet-Európa és Poroszország kvázi egységéhez, és semmi nem gátolta volna a berlini vezetésnek a térség feletti ellenőrzését. 1860-ban aztán Bismarck kancellár lett és a német egység porosz vezetéssel valósult meg, Kelet-Európa hatalmi központjává Poroszország vált. Ezek alapján Mackinder azt a tanulságot vonta le, hogy: *„Mind az inszuláris, mind pedig a félszigeti Nyugat-Európának szükségképpen szembe kell helyezkednie bármely hatalommal, mely kísérletet tesz Kelet-Európa és a magterület erőforrásainak megszerzésére. Szemben álltunk a félnémet cári birodalommal, mert évszázadokon keresztül Oroszország volt az uralkodó és fenyegető erő mind Kelet-Európában, mind a magterületen. Szemben álltunk a Német Császársággal, mert Németország Kelet-Európában átvette az irányítást a cároktól, letiporta volna a lázadó szlávokat és uralkodóvá vált volna Kelet-Európában és a magterületen [...] amennyiben nem akarunk bajt hozni a jövőre, a jelenben nem fogadhatjuk el a háború utáni helyzet rendezésének egyetlen olyan módját sem, amely a németek és a szlávok közötti feszültséget nem rendezi véglegesen Kelet-Európában. A németek és a szlávok között egyensúlyt kell teremteni, és mindkét népnek teljesen függetlennek kell lennie. Nem hagyhatunk ilyen feszült helyzetet Kelet-Európában és a magterületen, mivel az a jövőben új ambícióknak ad terepet, hiszen az előző veszélyből is alig tudtunk kilábalni... Aki uralkodik Kelet-Európán, kormányozza a magterületet, Aki uralkodik a magterületen, kormányozza a világszigetet, Aki uralkodik a világszigeten, kormányozza a világot.”*⁸

Mackinder könyve a megjelenésekor viszonylag kevés figyelmet kapott a brit geográfusoktól. Ellentétben ezzel, az amerikai Geographical Review 1919-ben Frederick J. Teggart egy terjedelmes áttekintő cikket közölt róla *Geography as aid to statecraft: appreciation of Mackinder's Democratic Ideals and Reality* címmel. Ebben a cikkben Teggart rámutatott, hogy Mackinder Heartland definíciója „változó mennyiség”⁹. E cikket 1920-ban követte C. R. Dryer rövid írása, amelyben a szerző bírálta Mackindert, amiért figyelmen kívül hagyta a két amerikai kontinenst, mint világtényezőket. Ezt követően W. L. G. Joerg 1922-ben úgy jellemezte a könyvet, mint „a földrajzi nézőpont gyümölcsöző alkalmazását politikai kérdésekre”. A könyv ugyanakkor nem került el a figyelmet Németországban sem. 1925-ben Karl Haushofer tábornok áttekintette Mackinder könyvét és a szerzőt „gyűlöletes ellenségnek” nevezte, ugyanakkor kötelessége tanulni az ellenségtől.¹⁰

⁷ Mackinder, Halford John: *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*. London: Constable and Company Ltd., London. 1919. 96.o.

⁸ Mackinder (1919) i.m. 178, 194.o.

⁹ Teggart, Frederick J.: *Geography as aid to statecraft: appreciation of Mackinder's Democratic Ideals and Reality*. In: *Geographical Review* Vol. 8, No. 4/5. 1919. 227-242.o.

¹⁰ GILBERT, Edmund W. – Parker, William H.: *Mackinder's Democratic Ideals and Reality after Fifty Years*. In: *The Geographical Journal* Vol. 135, No. 2. 1969. 228-231.o.

1.2. Nicolas John Spykman és a Rimland-elmélet

Spykman amerikai tudós, a „feltartóztatás politika keresztapja”. A nemzetközi viszonyok változási folyamatának elemzése során nagy jelentőséget tulajdonít a földrajzi tényezők állandóságának. Ugyanakkor kiemeli, hogy bár a földrajzi tényezők nem változnak, de külpolitikai értelmezésük igen. 1944-ben, a halálát követően megjelent *The Geography of the Peace* című művében vázolta fel a Rimland-elméletet. Átértékelte a Mackinder által 1919-ben felvázolt világképet. Az eurázsiai magterületnek nem tulajdonít akkora stratégiai értéket, hogy megérje azt kockáztatni, hogy aköré egy, az Egyesült Államok érdekeivel ellentétes érdekeket képviselő szövetségesi rendszer szerveződjön. Mackinderhez hasonlóan a világoceán és a világpolitika egységét vallotta, ám azt kiegészítette az egységes és globális légtér tézisével, továbbá geopolitikai szempontból szintén három nagy térségre osztotta a világot. Spykman felosztásának elemei: a magterület (Heartland), a peremterület (Rimland), valamint a partmenti szigetek és szigetkontinensek (Offshore Islands and Continents). A magterület itt is az Oroszország (Szovjetunió) által uralt eurázsiai térség volt. A peremterület a Mackinder által korábban leírt belső peremívként megjelölt területet jelentette (Németország, Ausztria, Törökország, India és Kína), míg a partmenti szigetek és szigetkontinensek a külső peremívnek feleltek meg (Nagy-Britannia, Dél-Afrika, Ausztrália, Egyesült Államok, Kanada, Japán). Noha nagyjából ugyanazt a területet jelölték Spykman elméletében is a területek, mint Mackinder elméletében, azok stratégiai értéke és jelentősége, súlya és tartalma nagyban megváltozott, új világrend volt kialakulóban. A második világháború utolsó periódusában már látható volt, hogy Észak-Amerikának az új világrendben a magterület helyett a peremterület ellenőrzésére és megtartására kell fókuszálnia a hegemonia megőrzéséhez. Spykman elfogásában tehát a kulcsövezetté a peremterület vált.¹¹ A Kárpát-medence pedig a peremterületen helyezkedik el, így Mackinderhez hasonlóan szintén stratégiai jelentőséget tulajdonított ennek a területnek.

Spykman ezt a következőképpen írta le: *„A magterület jelentőségét Mackinder azon keresztül ismerte fel, hogy egy belső közlekedési útvonalakkal rendelkező központi elhelyezkedésű terület a szárazföldi közlekedés fejlesztésével olyan mértékig megerősíthető és egységesíthető, hogy az felveheti a versenyt a tengeri közlekedéssel. Mackinder emellett számításba vette a sztyeppe gazdasági felvirágoztatását. Az orosz gazdaság és földrajz mai helyzetét látva egyáltalán nem világos, hogy a központi térség most vagy közeli jövőben a kommunikáció, a mobilitás és a hatalmi potenciál világközpontja lehet. (...) E régió jelentőségét Mackinder annak elhelyezkedése szempontjából is meghatározta. A tény, hogy a magterület az eurázsiai szárazföldi masszívum közepén fekszik azt az előnyös lehetőséget biztosítja számára, hogy a belső peremív területeivel közvetlenül érintkezzen...”*¹²

A peremterületet olyan köztes régióknak fogja fel, amely a magterületet uralma alá hajtó szárazföldi hatalom és partmenti szigeteket és-kontinenseket befolyása alatt tartó és birtokló tengeri hatalom ütközőzónájaként létezik. A peremterület országainak meghatározó fogalma a biztonság. Spykman szerint *„... a szárazföldi és a tengeri hatalom között soha nem létezett minden további nélküli ellentét. (...) Téves az 1919-es Mackinderi elmélet a világ kormányzásának módjáról. Ha az Óvilág hatalmi politikáját mindenképpen egy jelmondatba*

¹¹ Szilágyi (2018) 93-100.o.

¹² Spykman, Nicholas John: Eurázsia politikai térképe. In: Csizmadia Sándor – Molnár Gusztáv – Pataki Gábor Zsolt (szerk.): Geopolitikai szöveggyűjtemény. Stratégiai és védelmi Kutatóintézet. Budapest, 1999. 59-60.o.

akarjuk sűríteni, akkor annak a következőképpen kell hangoznia: „Aki uralkodik a peremterületen, kormányozza Euráziát; aki kormányozza Euráziát, uralkodik a világ sorsa fölött.”¹³

I.3. Saul Bernard Cohen geopolitikai struktúrái

Saul Bernard Cohen amerikai humángeográfus volt. Mackinder azon elméletére építkezve, hogy elősorban a szárazföldi-tengeri hatalom szembenállása figyelhető meg a geopolitikai erőterben Cohen a geopolitikai struktúrák térbeli szerveződését három egymásra épülő térbeli hierarchiában vázolta fel:

- makroszint: a geopolitikai erőterek,
- mezoszint: a geopolitikai régiók, és a
- mikroszint: a nemzetállamok és a nemzetállamok határán átnyúló területi egységek.¹⁴

Geopolitikai erőteréből négyet különböztetett meg, köztük az Oroszország által uralt Eurázsiai erőteret. Az erőtereket hét nagyhatalom köré építette fel, az angolszászban tipikus Oroszország – Euroatlanti erőter szembenállásán alapuló logikán: Amerikai Egyesült Államok, Európai Unió, Japán, Oroszország, India, Kína és Brazília. A geopolitikai régiók között megkülönböztette az ütközőzónát (shatterbelts), vitatott politikai térséget (compression zones), a birodalmak közötti meghatározatlan státuszú konvergenciázónát (convergence zones), valamint a geopolitikai erőterek és államok közötti összekötő, híd szerepkört betöltő kapuállamok vagy kapurégiók (gateways). Míg előbbi inkább politikai, addig utóbbi gazdasági fogalmat jelölt és a téma szempontjából ez utóbbinak van a legnagyobb jelentősége. A kapurégiókra Cohen nem ad egyértelmű definíciót, azonban a kelet-európai térséget, benne a Kárpát-medencével potenciális kapurégiónak tekintette. A kapurégiók fő jellemzői között Cohen a következőket jelölte meg: stratégiai gazdasági helyzet, a népesség nagy fokú gazdasági affinitása, a népesség magas képzettségi színvonala, a világgazdaságra való nagy fokú nyitottság, magas szintű szolgáltatási tevékenységek és legfőképpen a világ fő szállítási, közlekedési útvonalainál való stratégiai földrajzi elhelyezkedés. Fontos tehát a gazdasági és a határokon átnyúló együttműködés, illetve, hogy minél kevésbé függjenek a kapurégió országai a nagyhatalmaktól.¹⁵

Cohen rámutat arra, hogy a geopolitikai struktúrákat két erő alakítja – a centrifugális és a centripetális. A centrifugális erő a politikai elkülönülés ösztönzése, amely arra készíti a népet, hogy területi elszakadásra törekedjen azoktól, akiket kívülállónak tartanak, és akik különböző politikai rendszereket, nyelveket, kultúrákat vagy vallásokat kényszeríthetnek rájuk. Ebben az összefüggésben a világos határokkal rendelkező tér meghatározó és védekező mechanizmusként szolgál. A centripetális erő elősegíti a politikai egységre való törekvést, amelyet megerősít az emberekben az az érzés, hogy elválaszthatatlanul kötődnek egy adott területhez. Ez a területiség egy nép szimbolikus és fizikai kapcsolatán keresztül jut kifejezésre egy adott országhoz. Egyik földrajzi léptékben az elválasztó erők dominálhatnak, míg egy másik léptékben az egységre irányuló erők. Így a centrifugális erők arra készíthetik a népet,

¹³ Spykman (1999) 62-63.o.

¹⁴ Cohen, Saul Bernard: Geopolitics, The Geography of International Relations. Third Edition. London: Rowman & Littlefield. 2015. 37.o. ([Link](#) - Megtekintés ideje: 2022.11.02.)

¹⁵ Bernek Ágnes: *Közép- és Kelet-Európa a 21. század geopolitikai/geoökonómiai stratégiáiban – A 20. század Nyugat és Kelet közötti ütközőzónájától a 21. század Eurázsiai hídtertségéig*. Budapest: Akadémia Kiadó. 2018. [[Digitális kiadvány](#) - Megtekintve: 2022.10.31.]

hogyan elszakadjon egy másik államtól, hogy megvédje egyedi identitását. Ugyanakkor a centripetális erők a nemzeteket a regionális cselekvés egysége felé hajthatják olyan területeken, mint a kereskedelem, a katonai védelem vagy a konföderáció egy másik állammal.¹⁶

II. A Kárpát-medence geostratégiai értelmezése

II.1. Európa földrajzi helyzete

Ahhoz, hogy a Kárpát-medence geopolitikai helyzetét jobban megértsük előbb érdemes egy kicsit az európai kontinensre kitérni. Európában földrajzilag nincsenek sem sivatagok, sem fagyott területek – leszámítva az az északi államok egyes részeit –, ritkák a vulkánkitörések, a földrengések és a pusztító árvizek. Északon, nyugaton és délen tengerek és óceán határolják, folyói hosszúak és szélesek, jól hajózhatók. Egyenesen következik, hogy ideális hely a kereskedelem felvirágzásához. Többek között ezen adottságok tették lehetővé az első iparosodott nemzetállamok kialakulását is. Európa esetében természeti adottságokra gondolva először a hegyek, a völgyek és a folyók azok, amik magyarázatot adhatnak a viszonylag sok nemzetállam kialakulására. A kontinens évezredek át szerves fejlődés útján formálódott és máig nyelvi és földrajzi régiókra tagolt maradt, szemben például az Egyesült Államokkal, ahol az egyetlen közös nyelv és kultúra lehetővé tette az erőteljes nyugatra nyomulást a kontinens területén. Az is magyarázatul szolgálhat a sok nemzetállam kialakulására, hogy a nagyobb folyók nem érintkeztek egymással (kivéve a Száva, amely Belgrádnál a Dunába ömlik), így a legtöbb természetes határvonalat alkot és önálló gazdasági vonáskörzetet jelen az adott állam számára.¹⁷

A 21. századra meghaladottá vált a hagyományos nyugat és kelet felosztás nemzetközi értelemben, nem csak azért, mert az hidegháborús logikára épült, de a lokáció kérdése is mást jelent például Magyarország vagy Kína szemszögéből is. A téma szempontjából a közép- és kelet-európai térség bír jelentőséggel, mely Mackinder 1919-es könyve alapján a magterülethez tartozó kulcsfontosságú térség. Nagyon nehéz azonban ezt a területet lehatárolni, az több szempontból értelmezhető, és rendkívül nagyszámú szerző és tanulmány foglalkozik a helyes fogalomhasználat kérdésével. Az egyszerűség kedvéért a tanulmány a továbbiakban 'Közép- és Kelet-Európa' elnevezést használja erre a területre.

Földrajzilag a közép-európai nagytájhoz sorolhatjuk a Közép-európai-rögvidéket (a Germán-, Lengyel- és Balti-alföldet, valamint a német, cseh és lengyel középhegységeket), az Alpokat, a Kárpátokat és a Kárpát-medencevidéket. A mintegy 330 ezer négyzetkilométernyi Kárpát-medence vidéke különleges földrajzi egységnek tekinthető, hiszen Európa tengerektől távoli területének legegységesebb, legjobban körülhatárolható nagytája. Az országokat illetően Közép- és Kelet-Európa térségéhez általában 20 állam sorolható: négy visegrádi állam, három balti állam, három délkelet-európai ország (Albániát, Bulgáriát és Romániát), hét jugoszláv utódállam, valamint a volt Szovjetunió három európai utódállama¹⁸. A térség országai a 15–16. századtól sajátosan fejlődtek, mivel kimaradtak a nagy földrajzi felfedezésekből. A

¹⁶ COHEN (2015) 38.o.

¹⁷ MARSHALL, Tim: *A földrajz fogságában*. Budapest: Park Könyvkiadó. 2016. 119-120.o.

¹⁸ Az országok a következők: Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Észtország, Lettország, Litvánia, Albánia, Bulgária, Románia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia, Szlovénia, Belorusszia, Moldova, Ukrajna.

világkereskedelem fejlődésével párhuzamosan ezek az országok a kialakuló világgazdaság perifériájává/félperifériájává váltak.

Az I. világháborút követően megszűnt az Osztrák-Magyar Monarchia, így a térség határai jelentősen átrendeződtek, több önálló nemzetállam alakult. A II. világháború után a térség „sajátos” történelmi fejlődési pályára került és elindult Szovjetunió politikai érdekszférájába tartozó tagállamokban a szocializmus elterjedése.

Az államok nagy száma, méretük, valamint a földrajzi elhelyezkedésük erősen meghatározza ezen országok mozgásterét. Földrajzi adottság alapján a 20 országból pár darabnak lenne esélye a középhatalommá válásra ideális körülmények mellett. Ezek között említhető Ukrajna vagy Lengyelország, a tengeri határaik miatt, azonban Ukrajna helyzete jóval kedvezőtlenebb, hiszen a Fekete-tengerről csak a Boszporusz és a Dardanellák-szoroson keresztül lehet közlekedni, amelyeket Törökország tart az ellenőrzése alatt.

Noha tengeri határokkal nem rendelkezik, mégis a térség nagyjelentőséggel bíró szárazföldi országa Magyarország. A stratégiai földrajzi elhelyezkedését tovább erősíti a Kárpát-medencében elfoglalt központi helyzete is. A Kárpát-medence Európa domborzatilag legtokéletesebb medencéje. A Kárpátok, az Alpok keleti pereme és Dinaridák által körbezárt medence természetföldrajzilag tökéletesen elkülönül a környezetétől, nem véletlenül szokták úgy is jellemezni, mint egy olyan földrajzi teret, amely a történelmi Magyarország természetes területét képezte. A 21. században földrajzi adottságunk alapján Magyarországra úgy tekintenek, mint az új közép- és kelet-európai gazdasági erőter szárazföldi központjára, ún. „hub”-jára.¹⁹

II.2. A Kárpát-medence megjelenése és leírása

Földrajzi értelmében a Kárpátok hegykoszorúja által körülölelt, mintegy 330 ezer négyzetkilométer területű Kárpát-medence Európa tengerektől távoli területének egyik legegységesebb, legjobban körülhatárolható nagytája. Nyugati peremvidéke az Alpokhoz támaszkodik, ide tartozik az Alpok aljának a Keleti-Alpok ollószerűen szétnyíló vonulatába benyúló öblözete, a kelet felé nyitott Grazi-félmedence is. Délnyugati határa a Dinaridák északi peremvidékéig terjed, amelyet praktikusán a Száva és a Duna mentén húzott vonal jelöl.²⁰

A Kárpát-medence egyes természetföldrajzi elemei (folyókák, hegyek) név szerint megjelentek a klasszikus görög és római földrajzi tudományos irodalomban is. A korai, a Földközi-tenger vidékén született áttekintő kartográfiai munkákban mintegy „peremhelyzetben” ábrázolták a Duna térségét. A Kárpát-medence kutatástörténetét sokáig úgy látták, hogy a 19. század közepéig érdemben szinte semmi sem történt. Magyarország, illetve a Kárpát-medence területét „terra incognita”-ként határozták meg.²¹

A fogalma először a 19. század végén merült fel fizikai-földrajzi kontextusban, de nagyon ritkán használták a két világháború közötti időszakig. A fogalom és előzményei szorosan kapcsolódnak Magyarország (ön)elismerésének és (ön)meghatározásának hosszú történelmi folyamatához. Ebben számos tudományterület érintett, de a földrajz szerepe kiemelkedik az ország területi kiterjedésének elképzelésében, legitimálásában, majd az első

¹⁹ BERNEK (2018) [Digitális kiadvány]

²⁰ GÁBRIS Gyula et al: *Európa regionális földrajza – Természetföldrajz*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó. 2014. 98.o.

²¹ DÖVÉNYI Zoltán (szerk.): *A Kárpát-medence földrajza*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2016. [Digitális kiadás]

világháborút követően annak megtámadásában. Az első világháború előtti Magyarország területének megőrzése vagy újrateremtése mellett szóló földrajzi érvek nagymértékben támaszkodtak a környezeti determinizmusra, de a regionalizmusra, a gazdasági kölcsönös függőségre és a történelemre is. A Kárpát-medencével kapcsolatos külföldi ellenvélemények valamivel kevésbé támaszkodtak a környezeti determinizmusra, és így jobban összhangban voltak a korabeli nemzetközi földrajzzal, bár talán inkább pragmatikus okokból, mint elméleti meggyőződésből.²²

Mackinder 1919-es művének 1942-es kiadásában a Kárpátok kifejezés tíz alkalommal fordul elő. Leginkább természetföldrajzi, mintsem stratégiai elemként hivatkozik rá. Az európai alföldet körül ölelő erdős hegyekként írja le, mintegy természetes határvonalként funkcionál, elválasztva az orosz síkságot Európa többi részétől. További meghatározásként az Oroszország területének ismertetésekor hivatkozik a Kárpátokra, mint Oroszország döntően lakott területének nyugati szélére.²³ Spykman 1944-es *The Geogrpahy of Peace* című művében egy esetben található a Kárpátokra vonatkozó gondolat, leginkább természetföldrajzi értelemben, az elhelyezkedés és világhatom részben.²⁴ Cohen 2015-ös *Geopolitics, The Geography of International Relations* című művében hat alkalommal fordul elő a Kárpátok kifejezés. Cohen művében a Kárpátok választóvonalként és stratégiai tényezőként is funkcionáltak.²⁵

II.3. A Kárpát-medence országai és azok stratégiai környezete

A Kárpát-medencében a trianoni békeszerződés után a szétagolás vált meghatározóvá. A területi kérdések körüli tudományos és politikai viták sohasem voltak olyan élesek, mint a két világháború között. A II. világháború alatt újrarendeződtek a medence államhatárai, hogy 1945 után majd új állami szereplőkkel gazdagodjanak. Az államszocialista rendszerek összeomlása alapvető belső társadalmi, gazdasági, politikai struktúraváltozásokhoz vezetett. Jugoszlávia szétválási folyamatai 1991 nyarától felgyorsultak, Horvátország, Szlovénia függetlenné vált, s függetlenségét fokozatosan ismerte el a nemzetközi közösség. A volt egységes Jugoszlávia helyén egyszerre három új szomszédállamunk keletkezett, melyek eltérő módon voltak érdekelték, de mindannyian érintettek voltak a Kárpát-medencében.

A Szovjetunió 1991 karácsonyán formálisan „önfeloszlatast hajtott végre”, változatlan államhatárok mellett a független Ukrajna vált északkeleti szomszédunkká. 1993. január 1-jén Csehszlovákia „bársonyosan szétvált”, új északi szomszédunk a független Szlovákia lett. A szomszédsági környezetben a szomszédos országok fővárosaiból némileg sajátosan látják a magyar határt, eltérő az egyes országok medencén belüli érdekeltsége, érintettsége. 1995-ben Ausztria az Európai Unió tagjává vált, így új integrációs nagytér jelent meg a Kárpát-medencében. Magyarország, Szlovákia, Szlovénia 2004 májusában vált az EU tagjává, Románia 2007-ben. Horvátország pedig 2013-ban csatlakozott. (Szerbia és különösen Ukrajna csatlakozási időpontja erősen kétséges. Szerbiával megkezdődtek a tárgyalások.) A medence így ismét erőteljesen megosztott (EU – nem EU), de folyamataiban egyre inkább meghatározóvá válik az EU. Valójában Magyarország Kárpát-medencei érintettsége, érdekeltsége a legerősebb. Szlovákia egész területe úgyszintén a Kárpát-medencén belül

²² BALOGH Péter: *The concept of the Carpathian Basin: its evolution, counternarratives, and geopolitical implications*. In: *Journal of Historical Geography* 71 (2021) 51-62. 62.o.

²³ MACKINDER (1919) 69.o., 83.o.

²⁴ SPYKMAN, Nicholas John: *The Geography of Peace*. New York: Harcourt Brace and Company. 1944. 33.o. [[Link](#) – megtekintve: 2022.11.02.]

²⁵ COHEN (2015) 69.o., 180.o., 190.o., 230.o.

fekszik. A többi ország a medencén belül eltérő nagyságrendű, de mindegyik érintett a medencén belüli együttműködések építésében.²⁶

A Kárpát-medence területén ma számos ország osztozik²⁷, némelyek teljes terjedelmükben a Kárpát-medencében helyezkednek el (Magyarország, Szlovákia), mások csak kisebb-nagyobb részekkel csatlakoznak hozzá (Ausztria, Horvátország, Románia, Lengyelország, Szerbia, Szlovénia, Ukrajna) míg vannak olyan országok is, melyek csupán érintőlegesen tartoznak bele (Csehország, Bosznia-Hercegovina).

1. táblázat. Geopolitikai helyzetkép

Ország	EU státusz	NATO státusz	Schengeni határok
Magyarország	Tagállam	Tagállam	Belső és külső határ
Szlovákia	Tagállam	Tagállam	Belső és külső határ
Ausztria	Tagállam	Tagállam	Belső határ
Csehország	Tagállam	Tagállam	Belső határ
Lengyelország	Tagállam	Tagállam	Belső és külső határ
Ukrajna	Tagjelölt	Csatlakozásra vár	Nem tagja
Románia	Tagállam	Tagállam	Nem tagja
Szerbia	Tagjelölt	Békepartner ország, a tagság nem cél	Nem tagja
Horvátország	Tagállam	Tagállam	Nem tagja
Szlovénia	Tagállam	Tagállam	Belső és külső határ
Bosznia- Hercegovina	Potenciális tagjelölt	Csatlakozásra vár	Nem tagja

Forrás: saját szerkesztés

Az országok között – függetlenül attól mekkora területtel rendelkeznek a Kárpát-medencében – találhatunk nyugat-európai országot, közép-kelet-európai és balkáni országokat is. Az országok legtöbbször az európai kontinensen legmeghatározóbb két szövetség tagja. A katonai szövetségként kiemelendő Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) és a döntően gazdasági szövetségként jellemezhető Európai Uniónak is nyolc ország is tagja²⁸, míg a további három ország esetében vagy a belépésre várnak vagy csupán megfigyelői az adott szervezetnek.

Ami a katonai vonatkozást illeti Ronald D. Asmus, a German Marshall Fund Transzatlanti Központjának igazgatója *Európa keleti ígérete – a NATO és az EU bővítésének újragondolása* címmel írt tanulmányában a térség geopolitikáját elemezte a NATO szempontjából. A szerző a Fekete-tenger és a Balkán között, dél-keleti-dél-nyugati tengely országainak NATO csatlakozásával kapcsolatban a bővítési politika reformját sürgette és két scenariót vázolt fel, melyek közül sajnos a rosszabb, stagnálás állapota valósult meg, amelyben

²⁶ DÖVÉNYI (2016) [Digitális kiadás]

²⁷ A felosztásba azok az országok is bekerültek, amelyek érintőlegesen is csatlakoznak a Kárpát-medencéhez.

²⁸ Ld. 1. sz. és 2. sz. melléklet

az Oroszországgal való jó viszony oltárán a vezető euróatlanti államok „sorsukra hagyták” az itteni államok legtöbbszörét.²⁹

Az országok legnagyobb részében megfigyelhető a gazdasági együttműködés intézményesült formája, az Európai Unió tagság. A nyolc tagállam közül három³⁰ monetáris értelemben is együttműködik és bevezette a közös valutát, az eurót. Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia külön is szorosan együttműködik a Visegrádi4-ek formációban, mely szintén jelentősen hozzájárul az együttműködések megerősítéséhez. Európai Unió szinten született már kezdeményezés kapurégió létrehozására a területen a DBS Gateway Regio program keretében 2017 és 2019 között. A program a Duna-Fekete-tengeri Kapurégió közlekedési célú támogatását tűzte ki célul, hogy vonzó átjáró régióvá tegye azt a tengeri és belvízi közlekedés számára Közép-Európa és a Fekete-tenger, a Kaszpi-tenger térsége és a Távolság-Kelet között. A program feladata az európai térség Ázsia felé történő nyitásának megteremtése, ehhez kapcsolódóan pedig javítja mind a kikötők, mind a régiók elérhetőségét, és erősíti a tengeri és belvízi hajózási utak közötti átjárhatóságot.³¹ De szintén a közlekedésnél említhetjük az Európai Unió transzeurópai hálózatok (TEN) kiépítését, melynek törzshálózati folyosóiból négy is érinti a Kárpát-medencét. A TEN-T folyosók 21. századi átalakításának kérdése nemcsak a kibővült EU miatt fontos, hanem Kína Új Selyemút Gazdasági Övezete révén is. Nevezetesen a fő kérdés az, hogy az EU hagyományos Nyugat-Európára koncentrált közlekedési folyosóit mennyiben lehet átalakítani úgy, hogy a jelenleg formálódó eurázsiai erőter közlekedési hálózatához illeszkedjen, vagyis a kínai Új Selyemút Gazdasági Övezet szárazföldi és tengeri útvonalaival együtt egy új egységes eurázsiai közlekedési hálózat alakuljon ki. Két kínai útvonalhoz kellene megtalálni az EU TEN-T folyosóinak kapcsolódási lehetőségét, egyrészt a Kínát Európával (Közép-Ázsián és Oroszországon át) összekötő szárazföldi útvonalhoz, másrészt a Kínát Európával összekötő tengeri útvonalhoz (a Dél-kínai-tengeren és az Indiai-óceánon át).³²

Az országok között érdemes még egy lényeges szempontot kiemelni, nevezetesen a Schengeni határok kérdését. Ha figyelembe vesszük, hogy az Európai Unió tagság céljai között szerepel a tagállamok közötti kölcsönös együttműködés, akkor különösen fontos az a körülmény, hogy az konfliktusoktól és vitáktól mentes legyen. Az utóbbi években a válságok ugyanakkor próbára tették és teszik most is a Schengeni együttműködést. A tagállamok szembe kerülnek egymással azon logika mentén, hogy a Schengeni értelemben külső határokkal rendelkező országra a válságok okozta nyomás aránytalanul nagy terhet ró. Az egyes tagállamok megpróbálták a saját szabályaik szerint kezelni a menekült válság okozta bevándorlási hullámokat, azonban számos esetben feszültek egymásnak a humanitárius és gazdasági oldalon álló tagállamok, mivel másként képzelték el a helyzet kezelését. Tóth Péter Az európai migrációs válság értelmezési keretéről című munkájában ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az EU a menekültügyre vonatkozó irányelvek kidolgozásánál – mivel tagállamai nem szívesen adták át jogköreiket a bevándorlást illetően – túlzottan széles értelmezési szabadságot hagyott a nemzeti kormányoknak. Lényegében ez a magyarázata annak, hogy az EU-n belül igen eltérő a tagállamok menekültügyi gyakorlata, ami arra ösztönözi a menekülteket, hogy a befogadóbb EU-tagállamokat tekintsék célállomásuknak.³³ A 2019-ban kitört és azóta több hullámban tomboló COVID19 vírus pedig a belső határookra is hatással volt, hiszen egyre nagyobb hangsúlyt fektettek a közrend és a közbiztonság megőrzésére

²⁹ ASMUS, Ronald D.: *Europe's Eastern Promise: Rethinking NATO and EU Enlargement*. In: Foreign Affairs Vol. 87, No. 1. 2008. 95-106.o ([Link](#) - Megtekintés ideje: 2022.11.02.)

³⁰ A következő országok: Ausztria, Szlovákia, Szlovénia

³¹ Forrás: DBS Gateway Region honlap ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.03.)

³² BERNEK (2018) [[Digitális kiadvány](#)]

³³ TÓTH Péter: *Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről*. In: Nemzet és Biztonság 2016/6. szám 86-115, 104.o.

mellett a közegészségügyi szempontokra a tagállamok a határaik lezárásaként megjelölt indokok között.

Ha az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad mozgására az Európai Unió alapjaként és legfontosabb vívmányaként tekintünk, kijelenthetjük, hogy a Schengeni térség lényeges előmozdítóként szerepelt a szabadságok kiteljesedésében, ugyanennek a térségnek a válság, esetleges felbomlása ugyanakkor alapjaiban rengetheti meg az Európai Uniót, aminek a geopolitikai hatásai sem lennének elhanyagolhatók. Éppen ezért az Európai Unió, az Európai Bizottsággal az élén igyekszik mindent megtenni a térség reformját illetően. Az Európai Bizottság a 2020 szeptemberében előterjesztett új migrációs és menekültügyi paktumában, valamint a teljes mértékben működő és ellenálló schengeni térségre irányuló 2021. júniusi stratégiájában bejelentette, hogy Schengen komoly fenyegetésekkel szembeni ellenálló képességét növeli, és a schengeni szabályokat a változó kihívásokhoz igazítja és javasolja a Schengeni határ-ellenőrzési kódex felülvizsgálatát. Számos intézkedési javaslatot fogalmaztak meg, ám a területi korlátok miatt itt csupán néhány elem kerül megemlítésre bővebb kifejtés nélkül: strukturáltabb eljárás a belső határellenőrzés visszaállításához vagy a belső határokon végzett ellenőrzések határrégiókra gyakorolt hatásának korlátozása.³⁴

III. Határkérdések és külpolitikai változások

III.1. A Kárpát-medence (állam)határai

Az államok számára fontos, hogy főhatalmuk gyakorlásához jól körülhatárolható területtel rendelkezzenek. A *határ* egy politikai fogalom, míg a határ kitűzése egy nemzetközi jogi aktus. A nemzetközi jog szerint államhatár alatt a következőket kell érteni: az állam területét más államoktól elválasztó függőleges síkok összefüggő sorozata, államok közötti érintkezési felület, továbbá a területi főhatalmat meghatározó folytatólagos függőleges sík. Funkciójukat tekintve a határok az eltérő struktúrákat elválasztják, valamint az eltérő jellegű területek között összeköttetést teremtenek.³⁵

A Kárpát-medencében található országok számos tekintetben (pl. közös múlt, etnikai kérdések, gazdasági kapcsolatok, uniós tagság stb.) kapcsolódnak egymáshoz, mégis az utóbbi időben felértékelődött nemzeti szuverenitás lóporos hordóként tekint a határok bármilyen változtatási szándékára. Tekintettel arra – ahogy az fentebb jelzésre került –, hogy Mackinder értelmezésében Közép-Kelet-Európa a kulcsa lehet egy újfajta világrendnek mindenképpen érdemes az béke és a kölcsönös együttműködés elősegítése ezen a területen.

Az államhatár nemzetközi jogi értelemben az állam területi felségjogának földrajzi terjedelmét határozza meg. A határok megvonása mindig az érintett államok nemzetközi megállapodásának függvénye, a politikai érdekek mellett azonban vannak olyan elvek, amelyek a határmegvonást befolyásolják, befolyásolhatják (pl. természetes vagy történelmi határok elve).³⁶ Továbbá az ENSZ Alapokmánya 2. cikkének (4) bekezdése szerint „a szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más

³⁴ Forrás: *Schengen: New rules to make the area without internal border controls more resilient* ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.10.05.)

³⁵ SALLAI János: *Az államhatárok*. Budapest: Press Publica Kiadó. 2004. 12-16.o.

³⁶ Forrás: *Térség és terület a nemzetközi jogban* ([Link](#) -Megtekintés ideje: 2022.11.05)

módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell”. E meghatározásba ütközőnek tekinthető a határok önkényes megváltoztatására törekvés.³⁷

Az első világháború lezárását jelentő békeszerződések aláírásáig és az azok folytán bekövetkező területi változásokig a Kárpát-medence legnagyobb területét kisebb-rövidebb megszakítással, de végig nagyrészt Magyarország foglalta el. A jelenlegi államhatárok trianoni békeszerződés következményei, amelyeken utóbb változtattak ugyan az első és második bécsi döntéssel, azonban ezek a II. világháború végén visszaállításra kerültek. Ami Magyarország esetében nemzeti tragédia volt akkor a legtöbb későbbi Kárpát-medencei ország számára területszerzést és a határok kitolódását jelentette, ami később számos konfliktus alapját szolgáltatta.

A Kárpát-medence államhatárai esetében az első világháború lezárása tehát jelentős átrendeződést eredményezett. Ezek a politikai határok sem etnikai, sem térszerkezeti elvet nem követtek, kizárólag nagyhatalmi alkuk eredményei voltak. A határok egyrészt régiókezdeményeket vágtak több részre, másrészt interregionális kapcsolatokat tettek lehetetlenné. A Kárpát-medencét magába foglaló Közép-Európa egésze is „elaprózódott”, új államok sora jött létre, az ellenségeskedések csaknem általánosnak nevezhető légköre nem kedvezett az államhatárokon túlnyúló, nemzetközi regionális együttműködésnek.

A Kárpát-medencét keresztül-kasul átszelő politikai határok az országon belüli regionális kapcsolatokat jogi értelemben nemzetközivé tették. A Kárpát-medencében az egymással szembenálló államok határai csonkolták a kapcsolatrendszer bizonyos elemeit, így a határ mindkét oldalán gátolták a társadalmi-gazdasági prosperitást. A két világháború közötti időszak politikai szembenállása kifejezetten gátolta, hogy a Kárpát-medence nemzetközivé vált térségében a regionális fejlődés, a régióformálódás folyamata folytatódjék. Ezen a helyzeten a második világháború alatti határmódosítások sem változtattak.

Az Európa keleti felében az 1980-as és 1990-es évek fordulóján bekövetkezett politikai fordulat új helyzetet teremtett a Kárpát-medencében is. Az azóta eltelt időben a széthullott Szovjetunió helyett Ukrajna van jelen a térségben: Szlovákia önállóvá válásával Magyarországon kívül létrejött egy másik olyan állam, amely teljes területével a Kárpát-medencében van, míg Csehország kiszorult onnan: Jugoszlávia szétesésével délen immár három, egymással nem mindig szívélyes viszonyban álló állam határolja Magyarországot. Mindegyik érintett állam politikai rendszere változott. Befolyásolta a Kárpát-medencei viszonyokat a vasfüggöny megszűnése és az a tény is, hogy Ausztria, majd Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, a közelmúltban pedig Románia az egyesült Európa tagjává lett, vagyis az EU megjelent a Kárpát-medencében. A folyamat Horvátország küszöbön álló belépésével közel teljessé válik, mindössze az ún. Vajdaság és az Ukrajnához került Kárpátalja jelent kivételt. Magyarország mint a Kárpát-medence központi fekvésű és nyitott gazdaságú országa a lehetséges együttműködési szintek mindegyikén érdekelt, ideértve az államhatárokkal átvágott, centrum-vonzáskörzet relációkon alapuló kistérségi együttműködést éppúgy, mint a nemzetközi regionális kooperációt, vagy akár a térség államainak a Kárpát-medencén túlnyúló jelentőségű összehangolt fejlesztését is.³⁸

Magyarországot kiemelve, tehát hazánk hét országgal is határos, közvetlen tengerparttal nem rendelkező, Kárpát-medencében teljes területével elhelyezkedő ország. A trianoni

³⁷ Forrás: *Az erőszak tilalma* ([Link](#) -Megtekintés ideje: 2022.11.05)

³⁸ DÖVÉNYI (2016) [[Digitális kiadás.](#)]

békeszerződést megelőzően a Kárpát-medence majdnem teljes területét Magyarország foglalta el, azonban a békeszerződés alapján és az azóta bekövetkezett területi változásokból kifolyólag ma már több állam is a medence részesévé vált. Ez különösen kényes egyensúlyi helyzetet teremt hiszen Magyarország határkérdései és az ahhoz kapcsolódó revizionista gondolatok – még ha kimondatlanul is – de előtérbe kerülnek³⁹, nem is beszélve arról, hogy a terület tipikusan nagyhatalmi ütközőzóna is. A Kárpát-medence földrajzi adottságai sok száz éven át tökéletes védelmet jelentettek hazánk számára, ám a jelen megváltozott körülményeit figyelembe véve a Kárpát-medence geopolitikai jelentősége is erős változásokon megy át. Legyen szó akár katonai, akár gazdasági-ipari vagy lokációs szempontokról minden esetben kijelenthető a különleges helyzet.

A határok és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó szomszédságpolitika különösen fontos Magyarország életében, nem is beszélve a trianoni békeszerződés következtében külföldre szakadt magyar népességgel való kapcsolattartásról.⁴⁰ A határokról való közgondolkodás az utóbbi években leginkább az elválasztó szerepre fókuszálódott, köszönhetően például a tömeges migrációs nyomásnak, amely 2015 óta határozza meg, nemcsak a hazai, hanem az európai politikát is a határokkal kapcsolatban. Ehhez kapcsolódóan felerősödött az unió egyik alapjának, legfontosabb vívmányának: a szabad mozgás elősegítését jelentő schengeni rendszer alapjainak megváltoztatása. Az ezzel kapcsolatos magyar nézőpontok szintén kiemelkedők, tekintve, hogy hazánk nem csak belső, de külső határokkal is rendelkezik Schengeni szempontból. Végül az idén kirobbant háborús konfliktus is szintén középpontba helyezte a területi integritás fontosságát és Uniós szintű fellépéseket tett szükségessé, mely esetében számos alkalommal merül fel az egyes tagállamok közötti eltérő hatások kiegyenlíthetetlenségének problematikája.

III.2. A közösségek határookra gyakorolt hatása

A rendszerváltozást követő időszakban a magyar külpolitika törekvései 1999-ben a NATO, 2004-ben az EU tagsággal célt értek. Magyarország NATO és EU tagságával az államhatárok jellege és szerepe viszonylatonként átvértelődött. A csatlakozást követő időszak óta szinte változatlanul a határ összekötő szerepe a magyar-osztrák, a magyar-szlovák és a magyar-szlovén viszonylatokban, szűrő szerepe a magyar-horvát és magyar-román viszonylatokban, míg elválasztó szerepe a magyar-ukrán és magyar-szerb viszonylatokban felerősödött.⁴¹ Ez napjainkra annyiban módosult, hogy a magyar-ukrán határ esetében a orosz-ukrán konfliktusból kifolyólag hatványozottan érvényesül a határ elválasztó szerepe, ami Magyarországot és az egész Kárpát-medencét választja el egy háborúval érintett területtől. Magyarország és a Kárpát-medence sok éven keresztül élvezte a nyitott határokkal együtt járó előnyöket gazdasági és társadalmi értelemben is. Az Európai Unió négy alapszabadsága és az elérhető források igénybevétele következtében fejlődött a térség. Ugyanakkor a néhány éve kezdődő menekültválság, valamint a később megjelenő pandémiás helyzet a delíriumos

³⁹ Lásd például: Orbán Viktor: „Magyarországnak is lenne tengere, ha nem vették volna el tőle” ([Link](#)), vagy Irinia Verescsuk: „Vagy talán a mi Kárpátaljánkat akarod?” ([Link](#)) [Megtekintések ideje: 2022.11.06.]

⁴⁰ Lásd Fejes, Zsuzsanna: *Constitutional Identity and Historical Constitution Clause in the Hungarian Fundamental Law and its Effects on Constitutional Interpretation*. In: Sente, Zoltán – Mandák, Fanni – Fejes, Zsuzsanna (szerk.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development : Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Paris, Éditions L'Harmattan, 2015. pp. 25-44.; Fejes Zsuzsanna: *Határtalan lehetőségek: az együttműködés jogi feltételei a magyar-román-szerb hármashatár mentén*. In: Soós Edit - Fejes Zsuzsanna (szerk.) Régió a hármashatár mentén. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. pp. 103-118.

⁴¹ SALLAI (2004) 126.o.

álomból hamar visszarántotta az uniós tagállamokat a határokról alkotott képüket illetően. Egyre nagyobb nyomás alá kerültek a Schengeni értelemben vett külső határokkal rendelkező országok, mint például Magyarország is, ami számos konfliktus szült az Unióban és nem egy esetben megnehezítette a döntéshozatalt is. Ezt a fokozódó konfliktusos viszonyt tetőzte a 2022-ben kirobban orosz-ukrán háború is, amely minden korábnál jobban előtérbe helyezte a szuverenitás fogalmát a tagállamok között. Napjainkban a határok egyértelműen az állami szuverenitás védvonalai, amelyen belül mindenfajta külső hatalom (legyen az Oroszország vagy éppen az Európai Unió) részéről történő beavatkozás csak ultima ratio engedhető meg. A szuverenitás fogalma európai szinten nem azonos az államhatalommal, de annak legfontosabb tulajdonsága.⁴²

A Kárpát-medence és annak országai számára a NATO, mint katonai és az EU, mint gazdasági szövetség adta keret határvonala egyfajta kohéziót teremt. Ezek a határok azonban szintén változásban vannak elég csak megemlíteni az EU bővítési politikáját vagy az orosz-ukrán konfliktus hatására a korábban semleges Svédország és Finnország NATO csatlakozási kérelmét. Utóbbi súlyos geopolitikai válságot eredményezhet, hiszen Oroszország hangsúlyosan ellenez minden olyan NATO bővítést, ami az ország nyugati határai irányába történik. Éppen ez utóbbi volt az egyik neuralgikus pont Oroszország esetében, hogy a NATO egyre inkább próbál közeledni a határai és Ukrajna lehetséges tagsága már olyan vörös vonalat jelentett az orosz vezetés számára, amit nem hagyhattak szó nélkül.

III.3. Az orosz-ukrán konfliktus okozta megváltozott geostratégiai helyzet

2022. február 24-én hajnalban Vlagyimir Putyin orosz elnök különleges katonai akció végrehajtását rendelte el a Donyeck medencében. Putyin szerint a katonai művelet célja a helyi lakosság védelme, amely az elmúlt nyolc évben bántalmazást és „népirtást” szenvedett el a „kijevi rezsimtől”. A következő napok sokként hatottak Európa államaira, de különösen a Kárpát-medence határos országaira. Egyszerre kellett szembesülniük az addigi biztonság és béke nyújtotta világ megrendülésével, a határuk túloldalán lévő háborús helyzettel, a várható menekülő emberek és családok fogadásának nehézségeivel és azzal kétségbeejtő helyzettel, hogyan tudják megakadályozni a további eszkalálódását a helyzetnek.

Magyarország különleges helyzetben volt/van jelenleg is a körülmények tekintetében. Az Európai Unió és a NATO tagállamként, a tagságból eredő kötelezettségének megfelelően elítélte a háborút és azonnali békekötésre hívta fel a feleket. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni a magyar kormány Oroszországgal fentálló kapcsolatrendszerét, amely különösen hátrányosan érintette hazánkat.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adatai alapján 2022. november 01-jén több mint 7 millió 700 ezer menekült érkezett Ukrajnából Európába, ebből majdnem 4,5 millió menekültet menekültek ideiglenes védelemre vagy hasonló európai nemzeti védelmi rendszerre regisztráltak. A Kárpát-medence országai közül értelemszerűen Lengyelország fogadta be a legtöbb menekültet, majdnem 1,5 milliót. A többi kárpát-medencei ország közül Csehország

⁴² FEJES Zsuzsanna: *Határok nélkül? A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási környezete Európában és Magyarországon*. Budapest: Akadémiai Kiadó Zrt. 2013. 23.o.

több mint 450 ezret, Szlovákia majdnem 100 ezret, Románia kb. 80 ezret, míg Magyar ország több mint 30 ezer menekültet fogadott be.⁴³

A másik lényeges és napjainkat a tél közeledtével egyre inkább meghatározó szempontja az energiahordozók kérdése. Vitathatatlan, hogy Oroszország rendelkezik a világ legnagyobb gázkészletével, a világ teljes készletének több mint 24%-a található az ország területén. A sorban Irán, Quatar és az Egyesült Államok követi. Az első európai ország, Norvégia a 17. a listán, míg az első Kárpát-medencében érintett államok Ukrajna és Románia a sorban a 23. és a 49. helyet foglalják el.⁴⁴ Tehát a Kárpát-medencében a földgát, mint energiahordozó eléggé szűkösön áll rendelkezésre, ebből kifolyólag pedig nagyon erős az import igénye a Kárpát-medence országainak Oroszország felé, amely a közös (szovjet) múltban is gyökerezik. Magyarország majdnem 40%-ban, Szlovákia közel 20%-ban, míg Lengyelország a háború kitöréséig kb. 10%-ban támaszkodtak az energiafelhasználásában/energiamixében az orosz gázra. Ez a háború kitörése miatt rendkívül sebezhetővé teszi az országokat. Magyarország és Lengyelország azonban eltérően reagált a függőségük kezelésére, noha mindketten Európai Unió tagállamok, sőt a Visegrádi 4-ek tagjai is. Lengyelország az orosz energiaforrásoktól való folyamatos leválását, míg Magyarország az Oroszországgal fenntartott energiakapcsolatok megerősítésére törekszik.⁴⁵ Magyarország amellett, hogy meg kellene felelnie az Európai Unió elvárásainak, saját állítása szerint hatalmas összeget emésztene fel az orosz gázzal és többi energiahordozóról történő leválás, ami hatalmas terhet róna az államra és közvetve ezáltal a magyar emberekre.

A már korábban említett kapurégió lehetőségét nagyban megnöveli Magyarország oldaláról az úgynevezett keleti nyitás politikája, amelyet 2010-ben hirdetett meg. Ami a tágabb régiót illeti, a keleti nyitás, mint név és koncepció csak fokozatosan alakult ki. Az egyik első Orbán-beszéd, amely a tágabban vett Kelet gazdasági fontosságát hangsúlyozta már 2010 februárjában, még a kormányra kerülés előtt elhangzott. A Soros éwertékelő beszédében Orbán úgy fogalmazott, hogy „az új világ új versenyt is jelent, a világgazdaságban keleti szél fúj”, és hogy Magyarországnak ki kell használnia az átalakuló világgazdasági trendeket. A 2010 és 2014 közötti időszakban a Kelethez való viszonytal kapcsolatban két, markánsan különböző koncepció futott párhuzamosan a magyar államigazgatásban. Az akkori, Martonyi János által vezetett Külügyminisztérium globális nyitásról beszélt. A globális nyitás alapvetően multilaterális természetű volt, és nem az EU-tagság alternatíváját kereste az euroatlanti térségen kívüli világban, nem az EU-val szemben határozta meg magát, mindössze a nagyon erősen EU-centrikus magyar külkereskedelem kiegyensúlyozottabbá tétele volt a cél. Ezzel szemben a formálisan 2012-ben kezdődött, és az akkor még a Miniszterelnökségen államtitkárként dolgozó Szijjártó Péter által kultivált keleti nyitás hangsúlyozottan bilaterális jellegű volt. Kezdetől fogva magasabbak voltak az ambíciók is: Orbán Viktor 2012-ben azt tűzte ki célként, hogy a magyar export harmada Keletre (tehát az EU-n kívülre) menjen.⁴⁶

Berne Ágnes 2018-as tanulmányában a keleti nyitás stratégiájának sikerét alapvetően hat fő nagyhatalmi viszonyrendszer által meghatározott térben határozta meg: az Amerikai Egyesült Államok és Oroszország viszonyának, Oroszország és Kína viszonyának vagy éppen Berlin és Moszkva viszonyának alakulása.⁴⁷ E viszonyrendszerek jelenleg mélyponton vannak

⁴³ Forrás: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Ukraine Refugees Situation ([Link - Megtekintés ideje: 2022.11.07.](#))

⁴⁴ Forrás: Worldometer – World Gas Reserves ([Link – Megtekintés ideje: 2022.11.07.](#))

⁴⁵ Forrás: DW.com: Jo Harper: *Warsaw and Budapest split over Russian energy ties* ([Link – Megtekintés ideje: 2022.11.07.](#))

⁴⁶ Forrás: Válaszonline.hu: Rác András: *Kétes politikai sikerek, totális gazdasági kudarcok: a keleti nyitás valós mérlege* ([Link – Megtekintés ideje: 2022.11.07.](#))

⁴⁷ BERNEK Ágnes: *Hazánk keleti nyitás politikája és a 21. századi geopolitikai stratégiák összefüggései*. In: *Külügyi Szemle* 17. évf. 2. szám 2018. 122-144, 140-141.o.

az orosz-ukrán háború kitörése óta, mivel a felek teljesen ellentétes álláspontot képviselnek a kialakult helyzettel kapcsolatban, valamint számos büntetőintézkedést is hoztak egymás ellen. A viszony normalizálódásához előreláthatóan hosszú éveknél kell eltelnie, már ha egyáltalán van esély a normalizálódásra. A helyzet jelenleg úgy áll, hogy egységes Eurázsiai érdekszféra kialakulására Berlin-Moszkva tengellyel és a Közép- és Kelet-Európai államok, benne a Kárpát-medence esetleges kapurégió szerepével még nem tűnt soha ennyire távolinak. Ez természetesen az Egyesült Államoknak kedvező, hiszen Mackinder szavai alapján az USA abban érdekelt, hogy ne jöjjön létre Eurázsiai erőter, mivel az véget vetne az amerikai hegemoniának.

IV. Következtetések

A Kárpát-medence geostratégiai jelentőségének meghatározásához Mackinder 1919-es elmélete alapján érdemes tehát több szempontot figyelembe venni. Érdemes a következtetések levonása előtt egy időbeli elhatárolást tenni az események értékeléséhez.

A határok vonatkozásában egy új tendencia figyelhető meg az Európai Unió nyújtott kezdeti optimista hozzáállás a szabad mozgás lehetővé tételében. Ha a körülményeket és a hatásokat 2021 végéig vizsgáljuk, akkor látható, hogy a határok értelmezése elindult egy elzárkózó és az államhatárookra falként tekintő hozzáállás elterjedése a Kárpát-medence országai között. Megfigyelhető, hogy a tagállamok szuverenitásuk egyre nagyobb jelentőséggel rendelkező elemeként tekintenek a határookra, a bevándorlás politikára és nehezen fogadják el, az ezzel kapcsolatos hatáskörök „közös gyakorlását” az Európai Unió keretében. Ugyanakkor a 27 tagállam 27-féle fellépése és reagálása egy kialakult helyzet kezelésére szintén nem segíti a hatékony problémamegoldást az európai kontinensen. Mint az ismert pedig a hatékonyság hiánya a versenyképesség romlásával is jár, amit a mai világgpiaci versenyben Európa egyáltalán nem engedhet meg magának, ha lépést akar tartani akár Amerikával, akár Kínával. A határok átértelmezésének tendenciája azonban nem is csoda, hiszen a tagállamok nagyobb részét, főleg a Schengeni értelemben vett külső határokkal rendelkező államokat különösen nehéz helyzetbe hozta a migrációs nyomás 2015 óta. Ezt követte, a másik minden tagállamot érintő pandémiás járványhelyzet a világban, ami minden tagállamot arra készítetett, hogy átértékelje a határőrizet és az ellenőrzött migráció lehetőségét. A migrációs és pandémiás nyomás okozta feszültség óhatatlanul is nézeteltérését eredményezett a keleti és a nyugati tagállamok között, melyek inkább a szolidaritás oldalán álltak, ami közvetetten betudható a gyarmatosító múltjuknak is és a sokszínű társadalmi berendezkedésüknek. A nézeteltérések az uniós döntéshozatalba is világosan látszódtak, ugyanis az egyhangúságot igénylő kérdésekben sorra születtek a vétók főleg Magyarország és Lengyelország részéről. Az Európai Unió így számos esetben döntésképtelenné vált és hatalmas kompromisszumok és alkuk árán sikerült csak az egyetértést elérni.

2022 magával hozta a több mint 50 éve nem látott borzalmat a Kelet- és Közép-Európai államok életébe, Oroszország megtámadta Ukrajnát és a háború égető közelségbe került a Kárpát-medence határaihoz. Az államhatárok átváltoztak egy pillanat alatt a béke és háború választóvonalaként leírható térbeli vonalakká, különösen a Balti-tenger és a Fekete-tenger vonalába eső országok esetében. Tehát az a békés és prosperációra alkalmas időszak, amely a Kárpát-medence mögött van, elmúlt és nehezen meghatározható mikor tér vissza újra. A

háborús konfliktusban egy-két határmódosítással kapcsolatos nyilatkozat⁴⁸ is napvilágot lát, amely felkorbácsolják az eddig szunnyadó területi vitákat. A határok módosításának már csak a pusztán említés is hatalmas visszhangot kelt és alkalmas arra, hogy tovább mélyítse nem csak a háborús felek közötti konfliktust, de a tagállamok egymással szembeni bizalmatlanságát is növeli.

Ezek alapján igazolható az a hipotézis, hogy a Kárpát-medence országhatárainak stabilitása hozzájárul az egész térség stabilitásához. Amint sikerül elhárítani Ukrajna területi integritására leselkedő veszélyt és normalizálódnak a határok a térség ismét a béke korszakába léphetne. Míg az Európai Unió tagállamok között kevesebb lenne a határokra nehezkedő nyomás miatti konfliktus is, így az együttműködésük egy gátló tényezője szűnhetne meg.

A luxemburgi kisvárosban történt 1985-ös létrehozása óta a schengeni övezet az európai integráció egyik emblemikus és legkézzelfoghatóbb eredménye lett: egész generációk hozzászórtak ahhoz, hogy útlevél vagy határokon átnyúló ellenőrzés nélkül utazzanak át a határokon. Ugyan ennek mai állapotához sok időnek kellett eltelnie, mégis az egyik legnagyobb ösztönzője a szabadságok kiteljesedésnek az Schengeni paktum megkötése és az térség kialakítása volt. A belső határok lebontása, az adminisztráció megszüntetése és a külső határvédelem egységesítése mind hozzájárult az unión belüli szabad mozgás elősegítéshez. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió egy gazdasági együttműködés, így a határok okozta gátló tényezők megszüntetése a gazdasági aktivitásra is pozitív hatással volt. A korábban ismertett válságok a Schengeni térség esetében való reformintézkedések meghozatalának szükségességére is rávilágítottak. A migrációs válság nyomán kialakult káosz a tagállamok részéről a helyzet eltérő kezelése miatt sok esetben súlyosan megnehezítette az együttműködést, nem is beszélve az eltérő nézőpontokról. Ilyen körülmények mellett egyes tagállamok fizikai határzárakat vontak, kerítés formájában, míg mások súlyos kritikákat fogalmaztak meg előbbi tevékenység miatt és kötelezettségzegési eljárások is indultak például Magyarország ellen. Nem kérdés tehát hogy a Schengeni paktum reformjának iránya és eredménye jelentősen határozza meg az Európai Unió megfelelő működését.

A Kárpát-medence vonatkozásában, ha ideális körülményeket veszünk alapul (nincs háború) és abból indulunk ki, hogy a medence országai kapurégiós szerepre törnek, akkor ennek nagy lendületet adhatna Románia csatlakozása a Schengeni térséghez, amelyet jelenleg már csak a hollandok ellenkezése, vétója akadályoz⁴⁹. Románia szerint a vétó mögött az áll, hogy az ország schengeni csatlakozása lehetővé tenné, hogy a Romániából érkező áruk határellenőrzés nélkül forogjanak a legnagyobb EU-piacokon, ami növelné Románia import- és exportkapacitását, különösen Konstancában. A román kikötő így magához vonzaná a Rotterdamban összpontosuló tengeri teherforgalmat, veszélyeztetve ezzel annak szinte hegemon pozícióját Európában.⁵⁰ Románia csatlakozásával és a viszonyának szorosabbra fűzésével a Visegrádi 4-ek országaival már megteremthetné a Balti-tenger és a Fekete-tenger közötti folyosót, amely kapurégióként is funkcionálhatna kiegészítve a környező országokkal Nyugat-Európa és Oroszország, valamint Ázsia között, ami jelentősen megnövelhetné ezeknek az országoknak a stratégiai jelentőségét.

Végül a 2022-ben kitört orosz-ukrán háború az, amely a feje tejére állította a dolgok eddigi állását és ráeszmélésre készítette az országokat. Minden Európai Unió tagállam sorban

⁴⁸ Forrás: Index.hu: *Vlagyimir Putyin: Lengyelország visszazerezné Ukrajnától a történelmi területeit* ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

⁴⁹ Forrás: Magyar Nemzet: *Román–holland csörte a schengeni csatlakozás miatt* ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

⁵⁰ Forrás: BalkanInsight: *BIRN Fact-check: Is Dutch Jealousy Keeping Romania Out of Schengen?* ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

ítélte el az agressziót, azonban a meghozott intézkedések és szankciók⁵¹ vonatkozásában már közel sem voltak ennyire egységesek. Példaként említhető itt Ukrajna fegyverekkel való támogatása, ugyanakkor Magyarország azon ellenkezése, hogy a területén keresztülhaladjanak a fegyverszállítmányok. Jelenleg már a nyolcadik szankciós csomagról egyeztetnek az Európai Unióban Oroszország ellen, amelyek az Európai Unió szerint hatásosak⁵², azonban egyre erőteljesebb hangok szólalnak fel amellett, hogy ezek a szankciók jobban fájnak Európának, mint a háborút kirobbantó Oroszországnak⁵³. Magyarország esetében nagyon kellemetlen helyzetet eredményezett ez a kitört konfliktus. Amint korábban ismertetésre került Magyarország Oroszország irányába fennálló energiafüggősége jelentős, továbbá Magyarország „híresen” jó kapcsolatot ápol Putyin elnökkel és Oroszországgal. Az ENSZ COMTRADE nemzetközi kereskedelemre vonatkozó adatbázisa szerint Magyarország Oroszországba irányuló exportja 2,07 milliárd dollár⁵⁴, míg Magyarország Oroszországból származó importja 4,27 milliárd dollár⁵⁵ volt 2021-ben. Azonban a legjelentősebb eleme ebben a kapcsolatban az orosz gáz és kőolaj, mint termék. A magyar – de jórészt a legtöbb szovjet múlttal rendelkező közép- és kelet-európai ország esetében – a földgázzal és a kőolajjal kapcsolatos rendszerek és feldolgozó ipari létesítmények az orosz energiahordozókra lettek kalibrálva és hatalmas összegeket emésztene fel ezeknek a cseréje.

Tehát Magyarország jelenleg olyan helyzetben van, hogy egyszerre kellene megfelelnie az Európai Uniók együttműködési elvárásoknak, ugyanakkor nem szabad túlzottan megrontani a kapcsolatát Oroszországgal, hiszen ezen múlhat az ellátásbiztonsága a gáz esetében. A többi közép- és kelet-európai ország közül a Visegrádi 4-ek másik három tagja is jelentősen függ az orosz gáztól az energiafelhasználásban.⁵⁶ Így ezen országok esetében különösen rossz helyzetet teremtett a háború. Éppen ezért nem jelenthető ki egyértelműen, hogy Magyarország lenne az az ország melyet a leginkább vesztes tagállam az európai unióban. Hiszen kellőképpen megviseli ez az állapot Európa legnagyobb gazdaságának számító Németországot, de ugyan így Csehországot vagy éppen Olaszországot.

A Kárpát-medence geostratégiai helyzetét jelentősen átértékelték az utóbbi hónapok eseményei és ismét egy aktív ütközőzónát alakítottak ki Nyugat-Európa (és az Amerikai Egyesült Államok) és Oroszország között, Közép- és Kelet-Európával a közepén. A Kárpát-medence államai ismét olyan helyzetbe kerültek, hogy saját érdekeiket helyezik messzemenően a közös érdekek elé, mely belpolitikailag indokolt, azonban globálisan hátráltató lehet a helyzet megoldásában. A Kárpát-medence valóban alkalmas lehet arra, hogy kapurégióvá váljon nem csak földrajzi, de logisztikai-kereskedelmi értelemben is, melyből a térség minden országa jelentősen dominálhatna, azonban az erre való reális esélyhez a háború mielőbbi és megnyugtató lezárása szükséges.

⁵¹ EU sanctions against Russia explained ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

⁵² Forrás: Szabad Európa: *Brüsszeli hatástanulmány: a szankciók működnek, az orosz gazdaság autarkióba fordul.* ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

⁵³ Forrás: Világgazdaság: *Túl a sokadik szankción a háború eszkáálódik, a következményeket pedig az unió is erősen megszenved.* ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

⁵⁴ Forrás: COMTRADE ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

⁵⁵ Forrás: COMTRADE ([Link](#) – Megtekintés ideje: 2022.11.07.)

⁵⁶ Ld. 3. sz. melléklet

Felhasznált irodalom

1. BERNEK Ágnes: *Közép- és Kelet-Európa a 21. század geopolitikai/geoökonómiai stratégiáiban – A 20. század Nyugat és Kelet közötti ütközőzónájától a 21. század Eurázsiai hídterségéig*. Budapest: Akadémia Kiadó. 2018.
2. COHEN, Saul Bernard: *Geopolitics, The Geography of International Relations*. (Third Edition) London: Rowman & Littlefield. 2015.
3. DÖVÉNYI Zoltán (szerk.): *A Kárpát-medence földrajza*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2016.
4. FEJES Zsuzsanna: *Határtalan lehetőségek: az együttműködés jogi feltételei a magyar-román-szerb hármashatár mentén*. In: Soós Edit - Fejes, Zsuzsanna (szerk.): *Régió a hármashatár mentén*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 103-118. p.
5. FEJES Zsuzsanna: *Határok nélkül? A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási környezete Európában és Magyarországon*. Budapest: Akadémiai Kiadó Zrt. 2013.
6. FEJES, Zsuzsanna: *Constitutional Identity and Historical Constitution Clause in the Hungarian Fundamental Law and its Effects on Constitutional Interpretation*. In: Sente, Zoltán – Mandák, Fanni – Fejes, Zsuzsanna (szerk.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development : Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Paris, Éditions L'Harmattan, 2015. pp. 25-44
7. GÁBRIS Gyula et al: *Európa regionális földrajza – Természetföldrajz*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó. 2014.
8. KJELLEN, Rudolf: *Der Staat als Lebensform*. Leipzig: Hitzel, 1917.
9. MACKINDER, Halford John: *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*. London: Constable and Company Ltd., London. 1919.
10. MARSHALL, Tim: *A földrajz fogságában*. Budapest: Park Könyvkiadó. 2016.
11. RATZEL, Federico y otros: *Antología Geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Pleamar. 1975.
12. SPYKMAN, Nicholas John: *The Geography of Peace*. New York: Harcourt Brace and Company. 1944.
13. SALLAI János: *Az államhatárok*. Budapest: Press Publica Kiadó. 2004.
14. SZILÁGYI István: *A geopolitika elmélete*. Budapest: Pallas Athéné Books, 2018.
15. ASMUS, Ronald D.: *Europe's Eastern Promise: Rethinking NATO and EU Enlargement*. In: *Foreign Affairs* Vol. 87, No. 1. 2008. 95-106.o.
16. BALOGH Péter: *The concept of the Carpathian Basin: its evolution, counternarratives, and geopolitical implications*. In: *Journal of Historical Geography* 71. (2021) pp. 51- 62.o.
17. BERNEK Ágnes: *Hazánk keleti nyitás politikája és a 21. századi geopolitikai stratégiák összefüggései*. In: *Külügyi Szemle* 17. évf. 2. szám 2018. 122-144.o.
18. GILBERT, Edmund W. – PARKER, William H.: *Mackinder's Democratic Ideals and Reality after Fifty Years*. In: *The Geographical Journal* Vol. 135, No. 2. 1969. 228-231.o.
19. MACKINDER, Halford John: *The geographical Pivot of History*. In: *Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4. 1904. 421-437.o.
20. SPYKMAN, Nicholas John: *Eurázsia politikai térképe*. In: CSIZMADIA Sándor – MOLNÁR Gusztáv – PATAKI Gábor Zsolt (szerk.): *Geopolitikai szöveggyűjtemény. Stratégiai és védelmi Kutatóintézet*. Budapest, 1999.

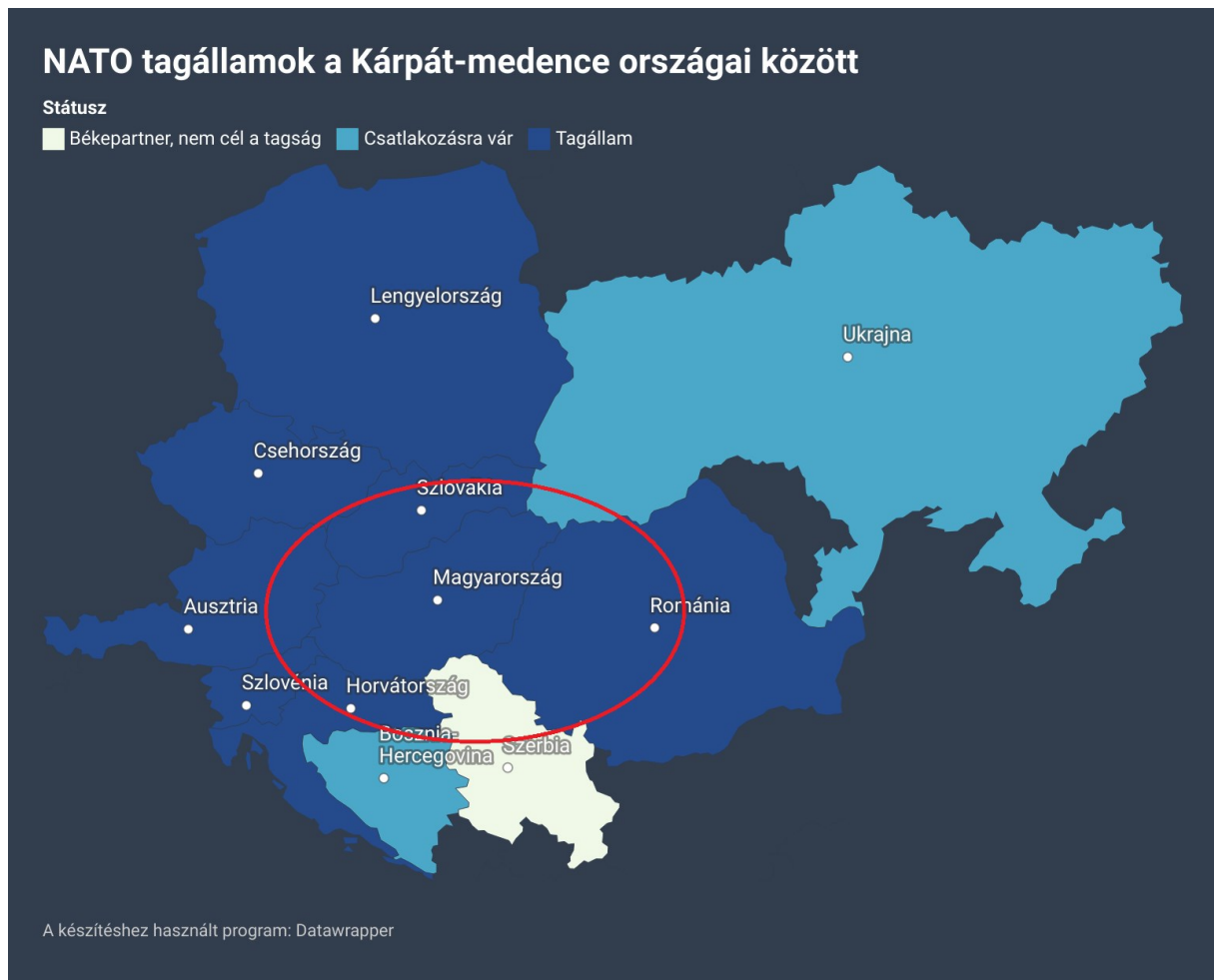
21. SZILÁGYI István: *A földrajz a történelem kulcsa. 150 évvel ezelőtt született Sir Halford J. Mackinder, a geopolitika klasszikusa.* In: Magyar Tudomány. 172. évf. 11. szám. 2011. 1362-1372.o.
22. TÁLAS Péter: *Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről.* In: Nemzet és Biztonság 2016/6. szám 86-115.o.
23. TEGGART, Frederick J.: *Geography as aid to statecraft: appreciation of Mackinder's Democratic Ideals and Reality.* In: Geographical Review Vol. 8, No. 4/5. 1919. 227-242.o.
24. DBS Gateway Region honlap ([Link](#))
25. Schengen: New rules to make the area without internal border controls more resilient ([Link](#))
26. Térség és terület a nemzetközi jogban ([Link](#))
27. Az erőszak tilalma ([Link](#))
28. Orbán Viktor: „Magyarországnak is lenne tengere, ha nem vették volna el tőle” ([Link](#))
29. Irinia Verescsuk: „Vagy talán a mi Kárpátaljánkat akarod?” ([Link](#))
30. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Ukraine Refugees Situation ([Link](#))
31. Worldometer – World Gas Reserves ([Link](#))
32. DW.com – Jo Harper: Warsaw and Budapest split over Russian energy ties ([Link](#))
33. Válaszonline.hu: Rác András: *Kétes politikai sikerek, totális gazdasági kudarcok: a keleti nyitás valós mérlege* ([Link](#))
34. Index.hu: *Vlagyimir Putyin: Lengyelország visszaszerezné Ukrajnától a történelmi területeit* ([Link](#))
35. Magyar Nemzet: *Román–holland csörte a schengeni csatlakozás miatt* ([Link](#))
36. BalkanInsight: *BIRN Fact-check: Is Dutch Jealousy Keeping Romania Out of Schengen?* ([Link](#))
37. EU sanctions against Russia explained ([Link](#))
38. Szabad Európa: *Brüsszeli hatástanulmány: a szankciók működnek, az orosz gazdaság autarkióba fordul.* ([Link](#))
39. Világgazdaság: *Túl a sokadik szankción a háború eszkalálódik, a következményeket pedig az unió is erősen megszenved.* ([Link](#))
40. COMTRADE ([Link](#))
41. COMTRADE ([Link](#))

Mellékletek

1. sz. melléklet

NATO tagállamok a Kárpát-medence országai között

Forrás: Saját szerkesztés



2. sz. melléklet

EU tagállamok a Kárpát-medence országai között

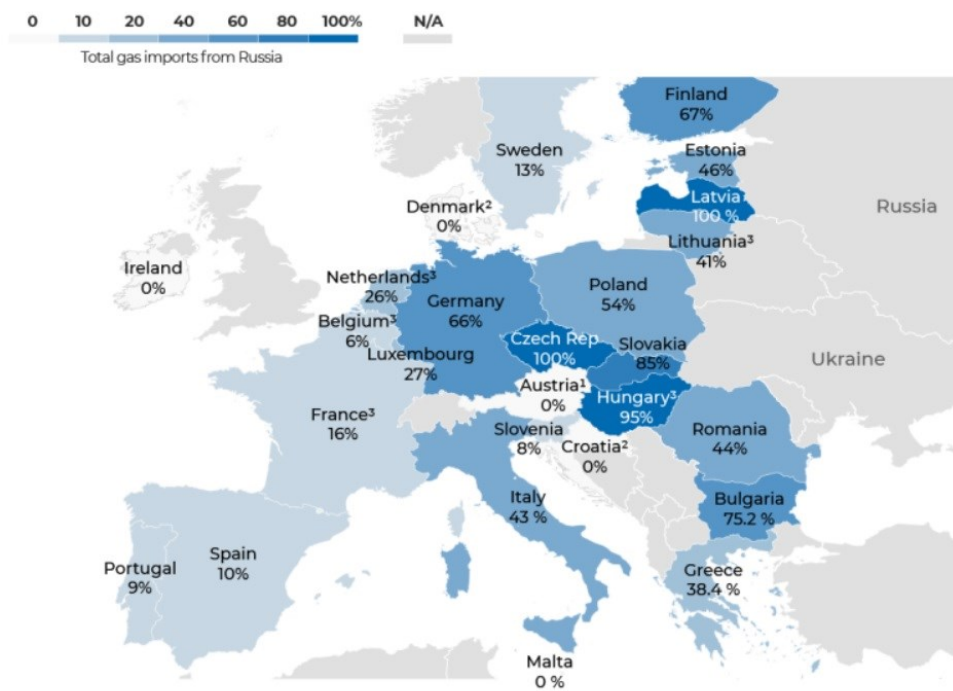
Forrás: Saját szerkesztés



3. sz. melléklet

Orosz gázimport mértéke Európában

Forrás: <https://www.aljazeera.com/economy/2022/5/2/europe-scrambles-for-longterm-fix-after-putin-cuts-off-gas>



¹ Natural gas trade data are confidential. ² No Russian gas imports reported. ³ Includes significant quantity of natural gas transit. No data available for Cyprus.
Source: Eurostat 2021

Egri-Kovács Krisztián, PhD.
A Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar végzett
hallgatója

XIII. évfolyam | Vol. XII,
2022/3-4. szám | No. 3-4./2022
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Vizsgálódások a jogduplázódás körében a megsemmisített alaptörvény-ellenes bírói döntések tükrében

I. Bevezetés

Kettős állam és jogduplázódás – Alkotmányi jog és a jogrendszer duplázódása címmel az Alapjogokért Központ Kiadásában, Budapesten 2020-ban jelent meg Pokol Béla nemzetközi összehasonlító elemzésen alapuló könyve, amely többek között jelen tanulmány szerzőjére is jelentős hatást gyakorolt.¹ A jog többretegűségéről Tóth J. Zoltán szerkesztésében tanulmánykötetet is publikáltak.² Pokol Béla a bírói hatalom demokráciával való kapcsolatát megfigyelve honosította meg Magyarországon a jurisztokratikus paradigmát.³

A jog folyamatosan változó, alakuló társadalmi normarendszerként határozható meg, amelynek működési tevékenységét és eredményeit a jogrétegek testesítik meg. A jogrétegeken belüli tevékenységek eredményeit a jog működési szférájának szokás nevezni. A folyamatosan változó, dinamikus jognak a jogalkotás és a jogszabályok szövege; a jogtudományi tevékenység és a jogdogmatikai kategóriák; a bírói gyakorlat és a bírói jog; az alkotmánybíráskodás és az alkotmányos jogok, elvek és értékek; valamint a szokásjog, szokásjogi jogképződés képezi az öt működési szféráját.⁴ A törvényhozó és az azzal összefonódó végrehajtó hatalommal szemben kizárólag az alapvetően a jogszolgáltatásban (jogalkalmazásban) és a jogfejlesztésben megnyilvánuló bírói tevékenység, bírói, bírósági hatalmi ág képez ellensúlyt.⁵ Az utóbbi időben a törvényhozást és a bírósági döntéseket is kontrolláló, ellenőrző alkotmánybíráskodási tevékenység révén az egész jogrendszer alkotmányjogiasítására kerül sor. A magyar jogrendszerben a bírósági szervezetrendszer Alkotmánybíróság általi ellenőrzésének első alkotmánybírói döntésben történő megtestesülésére a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat említhető példaként, amely során a Kúria jogelődjének minősülő Legfelsőbb Bíróság 3/2004. BJE számú jogegységi határozatának megsemmisítésére került sor.⁶

¹ Pokol Béla: *Kettős állam és jogduplázódás: Alkotmányi jog és a jogrendszer duplázódása*. Alapjogokért Központ, Budapest, 2020.

² Tóth J. Zoltán (szerk.): *A jog többretegűsége*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXX. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2020a. https://ajk.kre.hu/images/doc6/kiadvanyok/A_jog_tobbretegusege.pdf (2022. szeptember 8.)

³ Karácsony András – Tóth J. Zoltán: *A jurisztokratikus paradigma*. Szerkesztőségi előszó. In *Jogelméleti Szemle, A jurisztokrácia és a jurisztokratikus állam paradigmájáról* (Tematikus különszám) 2019/2. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/2019_2.pdf (2022. szeptember 8.) és Karácsony András – Téglási András – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Philosophus trium scientiarum*. Pokol Béla 70. Századvég Kiadó, Budapest, 2021, 12. o.

⁴ Tóth J. Zoltán: *Állam és jogelmélet*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2019, 65-91. o.

⁵ Paczolay Péter: *Előszó*. In Badó Attila (szerk.): *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika*. Összehasonlító jogi tanulmányok. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 9. o.

⁶ Egri-Kovács Krisztián: *Feljegyzések Pokol Béla: Autentikus jogelmélet című könyvéhez*. In *Jogelméleti Szemle*, 2010/1. szám, <https://jesz.ajk.elte.hu/egri41.html> (2022. szeptember 8.)

A hivatkozott tanulmány megjelenése óta a magyar jogrendszerben megjelent a jogegységi panasz eljárás jogintézménye. A bíróságoknak a Kúria által a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY) 2012. január 1. napjától közzétett

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 2012. január 1. napján történt hatálybalépésével a magyar jogrendszerben is lehetőség van a bírói döntéssel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz igénybevételére, amennyiben az indítványozó a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának, illetve bírósági értelmezésének alaptörvény-ellenességét állítja.⁷

A közelmúltban a kelet-közép-európai országok alkotmányos jogintézményeiről angol nyelven készített tanulmánykötet is megjelent, amelynek elsődleges célja, hogy a kelet-közép-európai országok eltérő kultúrájának, jogintézményeinek figyelembevételével feltárja, bemutassa, széles körben elérhetővé és ismertté tegye a kutatásban részt vevő államok jogrendszereit, valamint a kutatásban részt vevők összehasonlító jogi – kölcsönös együttműködésen alapuló – kutatási eredményeit és elemzéseit az adott országok (Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Szerbia, Szlovákia és Szlovénia) alkotmánybíráskodási tevékenységének összehasonlító elemzésével, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága gyakorlatának nyomon követésével, amely kiemelkedő jelentőséggel bír abban a tekintetben, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága által létrehozott esetjogot a tagállamok hatóságai kötelesek figyelembe venni. Az Európai Unió tagállamai tekintetében az Európai Unió Alapjogi Chartája kizárólag az uniós jog érintettsége esetén érvényesül.⁸

Az alkotmánybíróságok tevékenységéhez kapcsolódó összehasonlító jellegű részletes kutatási eredmények ezen írásmű készítőjét is arra inspirálták, hogy megkísérelje elvégezni a magyar jogrendszer alkotmányjogiasítására irányuló törekvések áttekintését a bírósági döntések megsemmisítésére vonatkozó alkotmánybíráskodási döntések feldolgozásával, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság és a Kúria közelmúltban meghirdetett pályázatára érkezett kutatási eredmények részletesen bemutatják a 2012. január 1. napjától benyújtható alkotmányjogi panasz indítványok alapján megsemmisített bírósági döntéseket tartalmazó alkotmánybíráskodási döntéseket is.⁹ Jelen tanulmány szerzője a tanulmány készítésekor, 2022. szeptember 9. napján – az Alkotmánybíróság által üzemeltetett részletes keresés és szűrés az ügyekben – keresőszolgáltatás felhasználásával elérhető 169 darab – az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 43. § (4) bekezdésében meghatározott rendelkezés szerint a befejező döntés tartalma szerint a bírósági döntés/hatósági döntés megsemmisítésére vonatkozó – alkotmánybíráskodási döntés vizsgálatával szándékozik a Cservák Csaba javaslata alapján Pokol Béla nemzetközi összehasonlító munkásságával feltárt – az ötödik jogréteggént megjelenő alkotmánybíráskodási precedensekkel és a hatodik jogréteggént megjelenő alapjogi dogmatikai réteggel kibontakozó – jogduplázódás magyar jogrendszerben való működési mechanizmusai áttekintését megkísérelni.¹⁰

határozataira figyelemmel kell lennie. A jogegységi panasz eljárás lefolytatására abban az esetben kerülhet sor, amelyben a Kúria eljárásában a felek a BHGY rendszerben közzétett kúriai döntéstől eltérésre hivatkoztak, és a Kúria a jogkérdést nem orvosolta. Dzsula Marianna: A korlátozott precedensrendszer és a polgári perrendtartás szabályainak kapcsolódása. In Bodzási Balázs (szerk.): Jogászegyleti Értekezések 2022. Magyar Jogászegylet Budapest, 2022, 288–329. o.

Jelen tanulmány szerzője szerint a jogegységi panasz eljárásban meghozott döntés is bírósági döntésnek minősül, amely ellen az Abtv. 27. §-ában meghatározottak szerint ugyancsak benyújtható alkotmányjogi panasz.

⁷ Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám, 224–238. o. http://real.mtak.hu/108759/1/jk1405_2.pdf (2022. szeptember 8.)

⁸ Tóth J. Zoltán (szerk.): Constitutional Reasoning and Constitutional Interpretation: Analysis on Certain Central European Countries. Studies of the Central European Professors’ Network. Mádl Institute of Comparative Law; Central European Academic Publishing, Budapest–Miskolc, 2021. <http://real.mtak.hu/134538/> (2022. április 30.) A hivatkozott írásműről jelenleg megjelenés alatt áll Egri-Kovács Krisztián: Recenzió a Constitutional Reasoning and Constitutional Interpretation: Analysis on Certain Central European Countries című tanulmánykötetről címmel készített kézirat.

⁹ Tóth J. Zoltán – Térey Vilmos: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban I. A valódi alkotmányjogi panasz. Kézírónyv jogkereső laikusok és gyakorló jogászok számára. HVG-ORAC, Budapest, 2019.

¹⁰ Pokol 2020: 124-128. o.

A lábjegyzetekben hivatkozott alkotmánybíráskodási döntések elérhetősége:

A vállalt tevékenységem a hatalom megosztásának elvén alapuló magyar állam működésében – a Montesquieu által meghatározottak szerint a klasszikus hatalmi ágak egyikének minősülő – az igazságszolgáltatási tevékenységet ellátó többszintű bírósági szervezetet az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként a bírói döntéseket az Alaptörvénnyel való összhangjuk alapján felülvizsgáló Alkotmánybíróság bírói döntéseket megsemmisítő döntéseinek áttekintésére szorítkozik.¹¹ Érdeklődésem alapjára vonatkozóan meg kell vallanom, hogy az alkotmánybírói döntések több mint öt éve történő rendszeres nyomon követése ellenére sem sikerült számomra megnyugtató módon feltárnom, hogy az Abtv. 29. §-ában meghatározott rendelkezés szerint az alkotmányjogi panaszok milyen ismérvek, mechanizmusok alapján kerülnek befogadásra, illetve az alkotmánybírói döntéshozatali tevékenység során milyen esetekben kerül sor a bírói döntések megsemmisítésére. Kérdésem megválaszolásához vélelmezhetően segítséget nyújt a bírósági döntéseket megsemmisítő alkotmánybírói döntések áttekintése.¹²

https://www.alkotmanybirosag.hu/ugykereso/talalatok?hatarozat_sorszam=&hatarozat_evszam=&ugyszam_sorszam=&ugyszam_evszam=&dontes_szerv=&lezaras_modja=&befejezo_dontes_tartalma=B%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gi+d%C3%B6nt%C3%A9s+2F+hat%C3%B3s%C3%A1gi+d%C3%B6nt%C3%A9s+megsemmis%C3%ADt%C3%A9s&rendelkezo_r_esz=&indoklas=&velemenyek=&alkotmanybiro=&ugyszaki_jelleg=&inditvanyozo_tipusa=&eljaras_tipusa=&ugyallapot=&alkotpanasz_ugyall=&jogszabaly=&lenyeg=&feltetel1=2&feltetel2=2&befejezes_tipusa= (2022. szeptember 8.)

Az alkotmánybírói döntések áttekintésére a legutóbb meghozott döntésektől a legrégebben meghozott döntésekig terjedő fordított időrendben kerül sor azzal, hogy a kézirat leadásáig meghozandó bírósági döntések feldolgozását is megkísérlem. A döntések közül az adott jogági dogmatikát befolyásoló eseteket emelem ki, illetőleg vizsgálom meg részletesebben.

¹¹ Az Alkotmánybíróságot „a klasszikus hatalmi ágak „hibrid” jogosítványait gyakorló, modern értelemben vett további önálló hatalmi ágnak nem minősülő jogintézményként tudom meghatározni. Egri-Kovács Krisztián: Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak klasszikus rendszerében. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2021, 277. o.

¹² Kérdésfeltevésemet alapvetően a bírósági végrehajtási eljárásokban benyújtható Abtv. 27. §-ában meghatározott alkotmányjogi panaszok benyújthatósága generálta. Jelenleg a bírósági végrehajtási eljárások vonatkozásában még nem sikerült olyan alkotmányjogi panaszt fellelnem, amelyet a testület a bírósági végrehajtási polgári nemperes eljárásban befogadott volna, erre figyelemmel e tanulmányban is azt tudom megállapítani, hogy a magyar jogrendszerben a bírósági végrehajtási eljárás alkotmányjogiasítására még nem került sor. A tanulmányom megírásakor még nem tudok arról állást foglalni, hogy szükséges-e a bírósági végrehajtási eljárás alkotmányjogiasítása. Aggályomat annyiban tudom kifejezni, hogy a bírósági végrehajtási eljárásokban hozott bírósági döntéseket a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 163. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott rendelkezés szerint a Bírósági Határozatok Gyűjteményében nem kell közzétenni. A nemperes bírósági végzéseket kamarai jogtanácsosi tevékenységemből eredő tapasztalataim szerint látens módon használják fel a jogalkalmazás során. E tényállítás igazolására a szerző megemlíti tapasztalatát, amely során a bírósági végrehajtási eljárásban meghozott jogegységi határozat alapját képező egyik bírósági döntést a Kúria sem tudta részére rendelkezésre bocsátani figyelemmel arra, hogy a testületnek a döntés nem állt rendelkezésére. Magától értetődően az eljáró törvényszék a szerző részére a bírósági döntést térítés ellenében sem szándékozott anonim formában rendelkezésre bocsátani figyelemmel arra, hogy a tanulmány írója, illetőleg foglalkoztatója sem érintett a konkrét jogvitában. Sajnálatos módon a bírósági végrehajtási eljárásokban meghozott másodfokú bírósági döntések ellen a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 214. §-ában meghatározott rendelkezés szerint a külföldi határozat Magyarországon történő végrehajtásának elrendelése kivételével nincs helye felülvizsgálatnak, és a másodfokú bírósági döntés elleni rendkívüli jogorvoslatot – a szerző tapasztalatai szerint –, alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság nem fogadja be, ami a jogállamiság és a jogbiztonság, kiszámíthatóság eszméjének, elvének érvényesülése szempontjából aggályosnak minősül. Idevonatkozóan: Egri-Kovács Krisztián: A bírósági végrehajtási eljárásokban előterjeszhető alkotmányjogi panaszok dilemmáinak vázlatos áttekintése. In Jogelméleti Szemle, Alapító főszerkesztőnk, Pokol Béla köszöntése, 2020/3. szám, 17-22. o. https://jesz.ajk.elte.hu/2020_3.pdf (2022. szeptember 10.); Pokol 2020: 59-90. o.

A tanulmány elkészítése során az Alkotmánybíróság közzétette a III/469/2022. ügyszámon folyamatban lévő alkotmánybírói eljárásban meghozott határozatát, amelyben bírói kezdeményezés alapján került sor jogszabályi rendelkezés – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 15. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott rendelkezés – pro futuro hatállyal, 2023. március 31. napján történő megsemmisítésére. Az alkotmánybírói döntés indoklásában [38]–[39] meghatározottak szerint a meghatalmazott védő díjainak és költségeinek behajtására pénzkövetelés bírósági végrehajtási eljárásban történő behajtása érdekében nincs lehetőség végrehajtási lap kiállítására, ami a bírósághoz forduláshoz való jogot, ezzel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósítja meg. Emiatt a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére került sor. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/22ca0488e238b692c12587f3006159aa/\\$FILE/Sz_III_469_2022.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/22ca0488e238b692c12587f3006159aa/$FILE/Sz_III_469_2022.pdf) (2022. október 18.)

A szerző a fentiekén túlmenően 2022. október 18. napján továbbra is változatlanul állítja, hogy bírósági a döntés Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmányjogi panasz alkotmánybírói eljárásban továbbra sem került sor bírósági döntés megsemmisítésére.

Az alkotmánybírói döntések vizsgálatának áttekintését megelőzően megítélésem szerint indokolt Pokol Béla munkásságából a jog „hagyományos” rétegeire és az alkotmányi joganyag mint új réteg megjelenésére utalni.

II. A jog „hagyományos” rétegeinek megjelenéséről

A mai gondolkodásban előtérbe került a tényeken alapuló egységes gondolkodásmód, amely a tényeket és az eredményeket önálló tulajdonságokkal és viszonyokkal rendelkező integrált struktúrákat alkotó egységek keretében rendezi el elsősorban a szerveződésre koncentrálva. A tudatos ember által alkotott rendszertől megkülönböztetendő az önmagát fenntartó autopoietikus természetes rendszer, amelynek maga az ember is részese.¹³ A modern jogrendszerekben a XX. század végére meghatározó jelentőségűvé vált a jogrendszer többrétegű jogkoncepció alapján történő komplex vizsgálata.¹⁴ A többrétegű jogkoncepció elméleteiből megemlíthető egyes szerzőknél a jogrendszer törvényeket, a bírói precedenseket, a jogdogmatikai fogalmakat magában foglaló jog felszíni rétege, továbbá a jog felszín alatti rétegeiben megjelenő a kontinentális vagy az angolszász jogász tevékenységeiben megnyilvánuló cselekvéseket magában foglaló jogi kultúra rétege és a jogdogmatikát is, valamint az angolszász és a kontinentális jogcsalád közös tulajdonságait, ismérveit is megtestesítő, az emberi jogokban megjelenő mélystrukturális rétege szerint történő megkülönböztetése. Az előzőekben megemlített elmélettől megkülönböztethető az antikvitás kori európai, illetőleg az észak-amerikai sok évszázados jogfejlődésen alapuló, eredendően a jogalkotásban megjelenő, a jogszabályok szövegét magában foglaló szövegréteg, a jogszabályok szövegében megtestesülő, a jogtudomány képviselői által létrehozott jogdogmatikai kategóriákat magában foglaló szó- és kifejezőkészséggel rendelkező jogdogmatika rétege, a legfelsőbb bírósági szervezet által a jogegységesítő tevékenységével létrehozott igazságszolgáltatási tevékenységben megjelenő bírói jogréteg. Az előbbi, a jog hagyományos rétegeiként meghatározható jogrétegeken túlmenően az alkotmánybírói tevékenység ellátása során az alapjogok rétege bontakozik ki, amely jogrétegek bemutatása Pokol Béla nevéhez fűződik.¹⁵

E többrétegű jogkoncepció a társadalmi jelenségek rendszeres empirikus, tudományos kutatásokon és ennek során változatlan törvényszerűségek felismerésén alapuló, a társadalmat rendszerként organikus egészként meghatározó társadalomelméletben, szociológiai nagyobb rendszerek keretében helyezkedik el, amely a társadalom részét képező egyre inkább specializálódott szerepekben, személyiségekben megjelenő – további felbontható alapelemekből álló – egyének feletti tények szerveződésén alapul. A társadalom az európai történelmi fejlődés során funkcionálisan differenciálódó társadalmi alrendszerekre tagolódik, amelyek az egyes alrendszerek önálló logikájával, értékpárosok alapján szerveződnek. Niklas Luhmann rendszerelméletében két értelemmel bíró ember között létrejövő információ átadását és átvételét megtestesítő az információ közlésével és annak megértésével megvalósuló kommunikáció alapján jön létre a legátfogóbb szociális szervezetrendszer, a társadalom. A társadalom világtársadalomnak is minősül amiatt, hogy a kommunikáció több a társadalom részét képező szervezeti rendszer által is érhető. A társadalom egymástól adott autopoietikusan, az új elemeket a meglévő elemek segítségével cirkulárisan ismétlődő

¹³ László Ervin: A rendszerelmélet távlatai. Magyar Könyvklub, Budapest, 2001, 27-43. o.

¹⁴ „Az egymásra ható jogfejlődési tendenciák és jogtudományi integráció eredményeként az elmúlt évtizedekben a nyugati jogrendszerekben és jogi gondolkodásban enyhültek bizonyos fokig a merev egyoldalúságok, és a jogot egy-egy rétegre leszűkítő jogkoncepciók helyett komplexebb jogfelfogások váltak dominálónak.” Pokol Béla: A jog szerkezete. Gondolat Könyvkiadó, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1991, 8. o.

¹⁵ Pokol Béla: Gondolatok Kaarlo Tuori többrétegű jogkoncepciójáról. In Jogelméleti Szemle, 2003/2. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol14.html> (2020. augusztus 10.)

folyamatban létrehozó univerzális bináris kód, azaz értékduál alapján szerveződve alrendszerekre tagolódik. Az alrendszerek funkcionálisan, adott társadalmi alapfunkció körül szerveződnek.¹⁶ Pokol Béla rendszerelméletében a társadalmi alrendszerek specifikus értékduál alapján szerveződnek, az alrendszerek professzionális intézményrendszerben alakulnak ki.¹⁷ A politikai alrendszerben ugyancsak Pokol Béla nevéhez fűződik a kormányra jutni/ellenzékben maradni bináris kód, dichotómia meghatározása.¹⁸

Az állami kényszerrel is érvényesülő jog fogalma a jogrendszerrel azonosítható, amely professzionális funkcionális alrendszerként határozható meg.¹⁹ A modern társadalomban a tevékenységek egymástól meghatározott értékduálok alapján elkülönülő alrendszerben jelennek meg.²⁰ A jogi alrendszer és a politikai alrendszer összefonódik, amely a jogpolitikával hidalható át.²¹ Luhmann szerint a politikai és a jogi rendszer – a félreértésen alapuló jogállamiság ellenére is – egymástól függetlenül végzi tevékenységét. Az államra kizárólag a politikai fogalom alkalmazható, az államra vonatkozó jogi fogalom Luhmann megítélése alapján az újkori modern gondolkodás félreértésén alapul. Kizárólag a világtársadalom fogalma értelmezhető, az államok a világtársadalom politikai rendszereinek minősülnek.²² A XIX. századra létrejövő jogrendszerek jellemzőiként megállapítható a jogrendszerekben a jogszabály-előkészítési apparátusok által kidolgozott jogszabályszevegek szövegrétege, a jogszabályszevegekben az egyetemi jogászság tevékenysége által megjelenő fogalmi készletet megtestesítő jogdogmatikai réteg, az eseti döntésekből formálódó, a felsőbbíróság által biztosított konkretizáló bírói réteg megjelenése. A Nyugatrómai Birodalom bukását követően a nemzetiségi szervezetben kialakuló szokásjog vonatkozásában magatartási mintákat képeztek a szokásjogok. A Digesta újrafelfedezését követően a római jog alapján megindult a szokásjogok egységes kódexekbe foglalása, ami a szövegréteg kibontakozását eredményezte. A jogdogmatika rétegének kialakulását a római jog újrafelfedezése, valamint az egyetemi oktatás megszervezése, a peres eljárásokban felhasználható konzíliumok adása, valamint a természetjogászok munkásságában megjelenő logikai-matematikai rendszerező gondolkodás eredményezte. A konkretizáló bírói jogréteg a római jogi iudex tevékenységéhez kötődik, aki a praetor által alkotott formula alapján döntött az általa megvizsgált tények alapján.²³

A XVII. századi jogfejlődés során, elsősorban René Descartes és Samuel Pufendorf munkásságával megjelent az átfogó elveken alapuló rendszergondolkodás és a joganyag átfogó, ellentmondásmentes fogalmakon alapuló kollízió nélküli rendszer alapján létrehozott, törvénykönyvekbe, kódexekbe foglalása, valamint a felsőbbírósági joggyakorlat által egységesített, a kódexekben megjelenő jogdogmatikai kategóriák jogalkalmazása során megvalósuló igazságszolgáltatási tevékenység ellátása során a bírói jogalkotás is kialakult. Ezzel párhuzamosan megjelentek az elsősorban Hugo Grotius munkásságára visszavezethető

¹⁶ Szabó Máté: Rendszer és politika. A politika interdiszciplináris társadalomtudományi szemléte. In Karácsony András – Téglási András – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Philosophus trium scientiarum. Pokol Béla 70. Századvég Kiadó, Budapest, 2021, 272. o.*

¹⁷ Pokol Béla: *Szociológiaelmélet. Társadalomtudományi trilogia I. Századvég Kiadó, Budapest, 2004, 9-31. o. és 71-95. o.*

¹⁸ Cservák Csaba: Bináris kód a demokratikus hatalomgyakorlásban. In Karácsony András – Téglási András – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Philosophus trium scientiarum. Pokol Béla 70. Századvég Kiadó, Budapest, 2021, 27-42. o.*

¹⁹ A jog fogalma nem határozható meg egy adott időpontban fennálló jogszabályhalmazként, hanem ezzel ellentétben folyamatosan változó, a jog különböző résztvékenységeit gyakorlók által tevékenységük gyakorlása során létrehozott (a jogalkotási tevékenység során létrehozott jogszabályszevegek, a jogtudomány képviselői által alkotott jogdogmatikai kategóriák rendszere, a bírósági jogalkalmazási tevékenység során létrejött bírói döntések, valamint alkotmánybírósági tevékenység ellátása során történő alkotmányjogi rendelkezések konkretizálása, a szokásjogi jogképződés során létrejött szokásjog) jogrétegekként definiálható. Tóth J. Zoltán: A többrétegű jogelméletéről. In *Jogelméleti Szemle, 2020b/1. szám, 195. o.* http://jesz.ajk.elte.hu/2020_1.pdf (2020. október 19.)

²⁰ Pokol Béla: *A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 5-21. o.*

²¹ Cservák 2021: 32. o.

²² Cs. Kiss Lajos: Niklas Luhmann és az európai államtani hagyomány. In Karácsony András – Téglási András – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Philosophus trium scientiarum. Pokol Béla 70. Századvég Kiadó, Budapest, 2021, 43-59. o.*

²³ Pokol Béla: *Középkori és újkori jogtudomány. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008, 11-28. o.*

természetjog eszméjéből kibontakozó alapjogok, amelyeket a XVIII. században alkotmányban rögzítettek. A XX. század elejétől az Amerikai Egyesült Államokban az alapjogokkal ellentétes törvények alkalmazási tilalmát mondták ki, ami további, az alapjogi réteg „alapjogi forradalom” keretében történő megjelenését eredményezte. Az alapjogokat emberi jogokként nemzetközi egyezményekben is kodifikálták, az egyezmények alapján nemzetközi jogi jogalkalmazásban, bírósági tevékenység ellátásában is érvényesíthetővé váltak az alapjogok. Az alapjogok a három jogrétegen túlmenően önálló jogréteggé jelennek meg. Az alapjogok önálló jogréteggé válásán túlmenően „alapjogi forradalom” is kibontakozóban van abban a tekintetben, hogy az igazságszolgáltatási tevékenység ellátásában a jogdogmatikai kategóriák helyett az alapjogokra, jogelvekre alapított döntések jelennek meg, amelyek a joganyagot megváltoztatják, új joganyagot hoznak létre.²⁴

Az alapjogok jogrétegének előtérbe kerülése szoros összefüggésben áll a jurisztokratikus paradigma előtérbe kerülésével, amelynek magyar jogtudományban történő meghonosítása ugyancsak Pokol Béla névhez fűződik.²⁵ Az alkotmánybíráskodás és a bírósági tevékenység háttérbe szorítja a demokráciát a törvényhozás és az államfő helyett. Az alkotmány közvetlen hatályának kimondásával az igazságszolgáltatási tevékenységben is a jogszabályi rendelkezések helyett előtérbe kerül a generálklauzulákra, jogelvekre, alapjogokra hivatkozással történő döntéshozatal. Az alkotmánybíráskodás eredendően az Egyesült Államokban a szövetségi és a tagállami hatásköri jogviták eldöntéséből formálódott ki, illetőleg ennek során az Egyesült Államokból exportálva vált az alkotmányban/alaptörvényben meghatározott alapjogok értelmezése során további alapjogokat létrehozó, az írott alkotmánykódex felett álló tevékenységgé. Az alkotmány/alaptörvények rendelkezései a részletjogszabályi rendelkezéseknél átfogóbb rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek szabadabban értelmezhetők. Az alkotmánybírói döntésekben jelenik meg az alkotmánybírói esetjog.²⁶ Az alkotmánybírói esetjog Pokol Béla meglátása szerint az alkotmánybíráskodás új joglépcsőjének kiépülését eredményezi.²⁷ Az alapvető jogosultságok, alapvető jogok, emberi jogok elsődleges célja a közhatalom korlátozásában határozható meg, ezért Téglási András megállapításával egyetértve célszerűnek tűnik az alapjogok magánjogi jogvitákban történő közvetlen hivatkozhatóságát háttérbe szorítani. Annál is inkább indokolt a közvetlen hivatkozhatóság háttérbe szorítása, mert az alkotmánybírói eljárásban lényegében bármely jogvita alkotmányjogi kérdéssé alakítható át.²⁸

III. Az alkotmányi joganyagról mint a jog új rétegéről

Az Egyesült Államokból kiindult alkotmánybíráskodás a tevékenység exportálásával napjainkra valamennyi kontinensen megvalósult.²⁹ Ezen túlmenően a nemzetközi jogi tárgyú jogforrások hatására államokon áthúzódó, a meghatározó jogágakra, az emberi jogokra és a morális normarendszerre is kiterjedő jogrendszer is kialakulóban van.³⁰ Pokol Béla legújabban

²⁴ Pokol Béla: Autentikus jogelmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2010, 126-133. o.

²⁵ A jurisztokratikus paradigma (Szerkesztőségi előszó, Karácsony András – Tóth J. Zoltán). In Jogelméleti Szemle, 2019/2. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/2019_2.pdf (2020. augusztus 21.)

²⁶ Pokol Béla: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2017, Bevezetés és 11-23. o. https://fejlesztiprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztiprogramok-uni-nke-hu/web_A_jurisztokratikus_allam.pdf (2020. augusztus 21.)

²⁷ Pokol 2020: Előszó.

²⁸ Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi jogviszonyokban. In Tóth J. Zoltán (szerk.): A jog többrétegűsége. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXX. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 186. o.

²⁹ Pokol Béla: Az európai jurisztokrácia globális exportja. In Jogelméleti Szemle, 2019/1. szám, 78-109. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2019_1.pdf (2020. október 18.)

³⁰ Nagy Zsolt: Megjegyzések – Pokol Béla „A jogrendszer duplázódása” című tanulmányához. In Jogelméleti Szemle, 2020/1. szám, 169-176. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_1.pdf (2020. október 20.); Prugberger Tamás: A szak-jogágak alkotmányjogi

megjelent jogelméletében az alkotmánybírói döntésekben megtestesülő alkotmánybírói tevékenység a negyedik, az alapjogok rétegéből kibontakozva a jogrendszer megduplázódását eredményezte az állampolgárok által választott parlamenti törvényhozás mellett, illetőleg a törvényhozással szemben. A törvényhozási tevékenység mellett létrejön az alkotmánybírói tevékenység is. A jogrendszer is megkettőződik a jogalkotási tevékenységgel létrehozott jogszabályrendszerre, valamint az alkotmánybírói tevékenységgel megtöltött „alkotmányi jog” megnevezéssel ellátott joganyagra, amely az alkotmányi precedensjogot és a precedensjogból kiformalódó alkotmányjogi jogdogmatikát foglalja magában. Az akár újabb joglépcsővé is formálódó, az alkotmánybírói jogértelmezéssel létrehozott „alkotmányi jog” háttérbe szorítja a jogszabályokat magában foglaló szövegréteget, a jogdogmatika rétegét, valamint a konkretizáló bírói jogréteg jogértelmezését.

A jogduplázódás eredményeként az alapjogokat már nem negyedik jogréteggé szükséges meghatározni, hanem az utóbbi jogrétegen belül a jog hagyományos rétegeinek megvalósulásához vezető folyamathoz hasonlóan megítélésem szerint az alapjogok rétegén belül megvalósul e jogréteg alkotmány/alaptörvény rendelkezéseit magában foglaló szövegrétegre, az alkotmányjog-tudomány által fejlesztett alkotmánydogmatika, valamint a konkretizáló alkotmánybírói döntésekben megtestesülő jogrétegre történő elkülönülése.³¹ Pokol Béla meghatározásában az „alkotmányi jog” a törvényhozó hatalom által létrehozott jogágak mellett önálló jogággá válik, amely a hagyományos jogágakkal kapcsolatban van, és az alkotmányos magánjog, az alkotmányos büntetőjog, illetőleg további alkotmányos megnevezéssel ellátott jogágak alkotmánybírói döntésekben megtestesülő joganyagát foglalja magában.³² Az „alkotmányi jog” létrehozása a korábbiakban a hagyományos jogágak (például a magánjog, büntetőjog) jogtörténettel, jogelmélettel történő összekapcsolásához hasonlóan jön létre.³³ Az alkotmányi jog az alapjogok jogdogmatika által kialakított, a jog általános jogelveire visszavezethető jogelvekhez történő kapcsolódásával jogágakra tagozódva összefogja a teljes jogrendszert.³⁴ Az államjog az alkotmány/alaptörvény államszervezetre vonatkozó rendelkezéseit foglalja magában.³⁵ Az alapjogok rétege megkettőzi a jogrendszer működését azáltal, hogy a jogalkotás, a jogdogmatika és a bírói jogfejlesztés egyaránt megvalósult a jog hagyományos rétegein belül és az alapjogok rétegében.³⁶

A magyar jogrendszerben létrejött alkotmánybíráskodás eredendően a jogrendszer jogalkotás feletti Alkotmánybíróság általi ellenőrzésére irányult, amely a 2012-ben hatályba lépett Magyarország Alaptörvényében, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI.

problémái a jogrendszer-tagozódás tükrében. In Jogelméleti Szemle, 2020/1. szám, 178. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_1.pdf (2020. október 20.)

³¹ Pokol Béla újabb jogelméletében az alapjogok jogrétege megkettőzi a jog hagyományos jogrétegeinek működését. Tóth J. 2020b: 196. o.

³² Pokol Béla az aktivista alkotmányjogász, leginkább a „láthatatlan alkotmány” koncepciójával szemben kidolgozott érvelésében mutatott rá az adott jogágak rendelkezéseivel szemben az alkotmánybírói alapjog értelmezéseiben az adott jogág alkotmányosságaként előírt követelményekre. Pokol Béla: *Jogbölcséleti vizsgálódások*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998, 25. o. A „láthatatlan alkotmány” koncepcióját Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában akként fogalmazta meg, hogy az alkotmányértelmezés során az Alkotmánybíróság döntéseiben az Alkotmányra és az abban megtalálható alapjogokra vonatkozóan az Alkotmány, illetőleg az újabb Alkotmány felett álló értelmezési mértéket hoz létre. ABH 1990: 97-98. o. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1990_011_150_i_tuh_mk.pdf (2021. december 24.) Példaként említhető, hogy az alkotmányos büntetőjogot a 10/1992. (II. 25.) AB határozat nevesíti. ABH 1992: 72. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1990_011_150_i_tuh_mk.pdf (2021. december 24.) Az Alkotmánybíróság újabb határozatában az alkotmányos követelményének minősül jogállamiság és a jogbiztonság érvényre juttatása. 3137/2020. (V. 15.) AB határozat [58]. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7D767CB5874BC09AC125849E00315EB2?OpenDocument> (2021. december 25.)

³³ Pokol 2010: Előszó

³⁴ Prugberger 2020: 177. o.

³⁵ Pokol 2020: 26. és 117-130. o.

³⁶ Tóth J. 2020b: 4. lábjegyzet.

törvényben bevezetett alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben bevezetett alkotmányjogi panasszal („valódi alkotmányjogi panasz”) a konkretizáló bírói réteg felett történő ellenőrzést is megvalósította.³⁷ Az alkotmánybírói döntések eredendően az eseti döntésekből álló római jogból a görög jogfilozófia hatására kifejlődött regulák, a regulákból az egész jogterületet lefedő morális elvekkel felvértezett maximák, az abszolút állam elleni küzdelemben a természetjog eredményeinek felhasználásával alkotmánykódexekbe, alaptörvényekbe foglalt, a pozitív jog részét képező alapjogok jogértelmezésére és jogalkalmazására irányultak, illetve irányulnak. Az alkotmánybírói döntés során a jogalkotási tevékenységgel létrejött szövegréteg részét képező jogszabályi rendelkezéseket az alapjogokkal mérik össze, ami során a jogszabályi rendelkezések alapjogokkal történő ellentétessége a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését eredményezi. A korábbi, első írásomban magam is felvettem, hogy a törvényhozási, tágabb értelemben véve jogalkotási tevékenységet, illetőleg ennek alkalmazását megvalósító bírói réteget korlátozó alkotmánybírói tevékenység túlsúlyba kerülése az egymással adott esetben ellentmondásban álló alkotmánybírói döntésekkel az egyetemi jogászság által létrehozott, ellentmondásmentes jogdogmatikai fogalomkészletből álló jogdogmatika rétegét korlátozóan jogbizonytalanságot eredményezhet. Az alkotmánybírói döntések alapját képező jogelvek³⁸ eredeti forrása nehézkesen rekonstruálható.³⁹ Szalma József tanulmányában rámutat arra, hogy a jogrendszer sem állhat kizárólagosan generálklauzulákból, mert az ilyen jogrendszer jogbizonytalanságot idéz elő. A jogbiztonságot biztosító jogrendszer a generálklauzulák mellett részletjogszabályi jogszabályi rendelkezéseket tartalmazó jogszabályokból áll. Egyes megközelítések szerint a generálklauzulák és alapelvek a jogalkotó részére, illetőleg a jogszabályi rendelkezésekben kibontott és pontosított jogelvek hézagpótló rendeltetésük alapján a jogalkalmazó részére is iránymutatást biztosítanak.⁴⁰ Benke József a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény általános elveinek feldolgozását tartalmazó könyvében az eredmények összefoglalása során munkamódszerként a XXI. századi magyar magánjogtudomány számára leginkább hasznosítandónak tartja, hogy az elemzés alapjának elsősorban a jogszabályi szövegnek kell minősülnie.⁴¹ Az előzőekben részletezettek követően sor kell, hogy kerüljön a tanulmány címében is megjelölt alkotmánybírói döntések vizsgálatára és az ebből eredő jogkövetkeztetések levonására.

³⁷ Pokol 2020: 14-17. o.

³⁸ A jogelv technikai és rendszeri célokat szolgál, a jogalkotói jognak, a bírói jognak, a gyakorlati jognak és a jogtudományi jognak a kétségbe nem vont elve. Jogszabályi alapelveknek minősülnek azok az elvek, amelyeket jogszabályok tartalmaznak. A jogelv a jogszabályok működtethetőségének általános szempontjait foglalja magában. A több jogrendszerben megtalálható alapelvek nemzetközi alapelveknek minősülnek. Az érvényes jogelvek egymásnak ellentmondóak. A jogszabályok több jogelvre is visszavezethetők. „A jogelvek – akár a jogalkotás, akár a jogalkalmazás műveleteiben – általában akkor kerülnek szóba, ha kézenfekvő megoldás nincs vagy éppen hogy van, de azt célszerűnek tartják félretenni.” A jogelveken belül a jogszabályi rendelkezésekben megjelenő jogszabályi alapelvek kötelező erővel rendelkeznek. Emellett figyelembe vehető jogelveknek minősülnek a hagyomány, a bírói jogelvek, a jogtudományi jogelvek. Tamás András: *Legistica. A jogalkotástán vázlat*. 4. kiadás. Szent István Társulat, Budapest, 2005, 61. o. és 61-64. o.; Egri-Kovács 2010.

³⁹ Egri-Kovács 2010.

⁴⁰ Szalma József: A generálklauzulák és a joghézag az európai és a magyar magánjogban. In *Jogelméleti Szemle*, 2020/2. szám, 146-164. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_2.pdf (2020. október 18.)

⁴¹ Benke József: Bevezetés a magyar magánjog általános elveibe. Öt éves az új magyar Polgári Törvénykönyv. HVG-ORAC, Budapest, 2019, 171. o.

IV. Az alaptörvény-ellenes bírói döntésekre vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat áttekintése

2022. október 18. napján 169 darab bírói döntést, illetőleg bírói vagy hatósági eljárásban meghozott döntéseket megsemmisítő alkotmánybírói döntés volt megtalálható az Alkotmánybíróság ügykeresőjében.⁴²

Sajnálatos módon ebben az írásműben – elsősorban – a terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőség az alkotmánybírói döntések részletesebb bemutatására, ezért az alkotmánybírói döntések absztrakt formában történő elemzéséhez elsődlegesen a döntések jogágak szerint⁴³ történő megbontása indokolt. Célszerű – az Alkotmánybíróság keresőszolgáltatásában választható distinkciók alapján – a következőkben megkülönböztetni a közjogtól a magánjog felé haladva (megfigyelésem szerint az AB a polgári ügyekhez sorolja a tárgya szerint közjognak minősülő polgári eljárásjogi tárgyú döntéseket is) a közigazgatási ügyeket, a választási népszavazási ügyeket, a büntetőügyeket a szabálysértési ügyeket, a polgári jogi ügyeket, valamint a munkaügyi és közszolgálati tárgyú ügyeket.

IV.1. Közigazgatási ügyek vizsgálata

A 3407/2022. (X. 21.) AB határozatban a testület a bírói döntést az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményének figyelmen kívül hagyása miatt semmisítette meg. Az alkotmányos követelmény mindenkire kötelező hatállyal rendelkezik, amelyet a bíróság nem hagyhat figyelmen kívül, illetve nem ronthat le.⁴⁴

A 3328/2022. (VII. 21.) AB határozatban a kamarai azonosító szám ügyvédi ellenjegyzés során történő kétszeres feltüntetésére vonatkozó követelmények észszerűségét, a józan észnek megfelelő voltát a bíróság nem indokolta meg, ezáltal a tisztességes eljáráshoz való alapjogban foglalt követelményeknek a bíróság nem tett eleget, ezért a bírói döntés megsemmisítésére került sor.⁴⁵

A 13/2022. (VI. 2.) AB határozatban a testület megállapította, hogy a bíróság a rokkantsági ellátás igénybevételére irányuló kereseti kérelmet az igény benyújtását megelőzően igénybe vett gyermekgondozási díj miatt elutasító döntésében az egészségbiztosítási ellátások között indokolatlanul hátrányosan tett különbséget. A rokkantsági ellátás vonatkozásában is figyelembe kell venni a biztosítási jogviszonyban töltött időt.

A 3110/2022. (III. 23.) AB határozat adatvédelmi hatósági eljárásban állapította meg, hogy a hatóságnak az adatkezelés jogellenességét megállapító és adatvédelmi bírságot kiszabó döntésében az állam intézményvédelmi kötelezettségéből eredő jogosultsága és kötelezettsége van a jogellenesen kezelt adatok törlését elrendelni.

42

https://alkotmanybirosag.hu/ugykereso/talalatok?hatarozat_sorszam=&hatarozat_evszam=&ugyszam_sorszam=&ugyszam_evszam=&dontes_szerv=&lezaras_modja=&befejezo_dontes_tartalma=B%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gi+d%C3%B6nt%C3%A9s+megegyez%C3%B3s%C3%A1gi+d%C3%B6nt%C3%A9s+megsemmis%C3%ADt%C3%A9s&rendelkezo_resz=&indoklas=&velemenyek=&alkotmanybiro=&ugyszaki_jelleg=&inditvanyozo_tipusa=&eljaras_tipusa=&ugyallapot=&alkotpanasz_ugyall=&jogszabaly=&lenyeg=&feltetel1=2&feltetel2=2&befejezes_tipusa= (2022. október 18.)

⁴³ Az európai kontinentális jogi kultúra a joganyagot alapvetően jogágak szerint rendezi. A jogágak terén a klasszikus felosztás szerint megkülönböztethetők a közjogi, illetőleg a magánjogi, valamint a vegyes szakjogok vagy más néven az „ün. keresztülfekvő jogágak”. Szabó Miklós: Jogi alapfogalmak. Második, bővített és javított kiadás. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 37-44. o.

⁴⁴ A 16/2021. (V. 13.) AB határozatban a testület ugyancsak az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása miatt semmisítette meg a bírói döntést.

⁴⁵ A 3002/2021. (I. 14.) AB határozat ugyancsak a józan ész követelményének megfelelő jogértelmezés hiányával megvalósított tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt semmisített meg bírói döntést. A megsemmisített bírói döntés szerint a felsőoktatási felvételi eljárásban kizárólag az érettségi tantárgy nevének megváltozása miatt került sor a felvételiző korábbiakban elsajátított érettségi tantárgyának pontszámítási rendszerben történő figyelmen kívül hagyására.

A 3467/2021. (XI. 12.) AB határozatban a testület megállapította, hogy amennyiben egy közigazgatási peres eljárásban eljáró bírói tanács tagja vonatkozásában objektív kizárási ok áll fenn, abban az esetben a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósítja meg a kizárássra vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásának hiánya.

A 3453/2021. (XI. 3.) AB határozatban tartós ápolást végző személy időskori támogatásának megállapítására és folyósítására irányuló kérelmet elutasító bírósági döntést semmisített meg az Alkotmánybíróság. A testület szerint a bíróság contra legem jogalkalmazást valósított meg, illetőleg a bíróság döntése ellentétes a jogszabályi rendelkezés jogalkotói céljával.⁴⁶

A 5/2017. (III. 10.) AB határozatban és a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatban a testület bírói döntést megsemmisítve arra a megállapításra jutott, hogy a hatóságnak a bírságot követően kiszabott bírsága a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósítja meg.

A 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozatban meghatározottak szerint az anyagi jogerő nélküli idő előtt kiszabott bírság is a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósítja meg, ezért a bírósági döntés megsemmisítésére kerül sor.

A 3306/2020. (VII. 24.) AB határozatban meghatározottak szerint a szolgalmi jog bejegyzését megelőző eljárásban is biztosítani kell a szolgalmi joggal érintett ingatlan tulajdonosa részére a határozat szabályszerű kézbesítését és az ügyféli jogok gyakorlását.

A 9/2017. (IV. 18.) AB határozatban meghatározottak szerint a jogorvoslathoz való jog sérelmét valósítja meg a téves jogorvoslati jog gyakorlására vonatkozó tájékoztatás alapján elkésztett benyújtott kereseti kérelmet elutasító bírói döntés. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét jelenti a 10/2017. (V. 5.) AB határozatban megállapítottak szerint a hirdetményi kézbesítés célszerűségi és gazdaságossági, az ügyfelek nagy száma miatti mellőzése. A hirdetményi kézbesítés mellőzésével a hatósági eljárásban az ügyfeleket a jogorvoslati jog gyakorlásától is megfosztották.

A 20/2018. (XI. 14.) AB határozatban és a 18/2018. (XI. 12.) AB határozatban a testület a bírói döntéseket megsemmisítve és alkotmányos követelményt is megfogalmazva megállapította, hogy a jogszabály hatálybalépésétől számítva 2014. május 1. napját követően kiszabott földvédelmi bírság kiszabása miatt kerülhet sor a mezőgazdasági hasznosítású ingatlanra vonatkozó ingatlan-adásvételi szerződés mezőgazdasági szerv általi jóváhagyásának megtagadására. A 2014. május 1. napja előtt kiszabott földvédelmi bírság miatti jogügylet jóváhagyásának megtagadása visszaható hatályú jogalkalmazást valósít meg.

A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban a testület a közjogi indítványozó Magyar Nemzeti Bank Zrt. alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultságát elismerve megállapította, hogy a felügyeleti bírság vonatkozásában a hatósági döntés kiadmányozási jogát átruházó szabályozás kizárása a tisztességes eljáráshoz való jogot sértő jogértelmezésnek minősítette, emiatt a bírói döntés megsemmisítésére került sor.

A 3311/2018. (X. 16.) AB határozat szerint a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmét valósítja meg az eljárás megindításáról való döntés, valamint a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének elmaradása.

A 22/2017. (IX. 11.) AB határozat szerint az adóigazgatási eljárásban a mögöttesen kötelezett személy alapeljárásban történő részvételének és eljárási jogosultságai gyakorlásának hiánya a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező jogorvoslathoz való jogot sérti, ezért a bírósági döntés megsemmisítésére került sor.

⁴⁶ A 24/2020. (X. 15.) AB határozatban meghatározott rendelkezés szerint ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmét megvalósító megsemmisítendő contra legem jogalkalmazást valósít meg a hatályos jogszabályi rendelkezéseket indokolás nélkül figyelmen kívül hagyó bírósági döntés.

A 3012/2017. (II. 8.) AB határozat megállapítása szerint a tulajdonosokat a közforgalom által el nem zárt magánút fenntartására kötelezése indokolatlan, szükségtelen és aránytalan korlátozása a tulajdonjognak.

A 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság a bírósági döntést megsemmisítő döntésében. Az indítványozó részére biztosítani kell a tengelyterhelés ellenőrzésének vitatását. E vonatkozásában a testület a jogalkotó mulasztással elkövetett alaptörvény-ellenesség fennállását is megállapította.

A 12/2015. (V. 14.) AB határozatban és a 3241/2017. (X. 10.) AB határozatban a testület a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező jogorvoslathoz való jog sérelme miatt semmisítette meg a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát ügyfélként mellőző bírósági döntést. A szomszédot a közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélnek kell tekinteni. A 3278/2019. (XI. 5.) AB határozat ugyancsak az ügyféli jogok biztosításának hiányát ítélte a tisztességes eljáráshoz való joggal ellentétesnek.

A 13/2015. (V. 14.) AB határozat hivatalból eljárva állapította meg, hogy a bírósági döntésben visszaható hatállyal került sor a végrehajtás felfüggesztése jogkövetkezményeinek megállapítása és a késedelmi pótlék felszámítása vonatkozásában. A 2012. február 1. napján módosult eljárási jogszabályi rendelkezés lehetővé tette a felfüggesztett közigazgatási hatósági eljárásokra is alkalmazni a késedelmi pótlék felszámítását. A módosító jogszabályi rendelkezést a jogszabály hatálybalépésekor még el nem indult bírósági végrehajtásokra is alkalmazni kell, aminek tilalmát az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg. A bírósági döntésben is visszaható hatályú jogalkalmazásra került sor, ezért a testület a bírósági döntést megsemmisítette. A 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat vonatkozásában az Alkotmánybíróság a késedelmi pótlék vonatkozásában ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező bírósághoz fordulás jogának sérelmét állapította meg.

A 3/2015. (II. 2.) AB határozatban a testület piacbefolyásolási bírság, piacbefolyásolás tárgyában meghozott bírósági döntést semmisített meg. Az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapjog korlátozásainak kivételeseknek és megszorító módon értelmezetteknek kell lenniük. A piacbefolyásolás tilalma a sajtószabadságot korlátozza. A megsemmisített döntésben a bíróság nem vizsgálta, hogy a médium szerkesztése körében előfordult-e megtévesztésre vonatkozó gyakorlat, amelyet szankcionálni szükséges. Az elvárható gondosság követelményét nem lehet olyan megszorítóan értelmezni, hogy a sajtót a valóság-hű közléstől elzárja. A 34/2017. (XII. 11.) AB határozat a valóságtartalom vizsgálatára alkotmányos követelményt is megállapított a bírósági döntés megsemmisítése mellett. A testület ezen megállapítását a 3111/2022. (III. 23.) AB határozatában és a 3112/2022. (III. 23.) AB határozatában választási kampányok esetére is fenntartotta. E körben megemlítendő a 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat is.

A 3087/2013. (III. 27.) AB határozatban és a 3086/2013. (III. 27.) AB határozatban a bírói döntést az indítványozó egyenlő méltóságú személyként való kezelésének hiánya miatt semmisítette meg. Indokolatlanul hátrányos a helyi építményadó alóli mentesség vonatkozásában a településen kizárólag állandó lakcímmel rendelkező adóalanyok közötti megkülönböztetés.⁴⁷

A 3/2013. (II. 14.) AB határozatban a bírósági döntést megsemmisítve megállapította a testület, hogy a Kúria hatáskörrel és illetékességgel rendelkező önkormányzat másik az alkotmánybírósági eljárással azonos időpontban megtartandó rendezvényről történő

⁴⁷ A 3233/2021. (VI. 4.) AB határozat a bírósági döntést megsemmisítette. A telekadó öt év alatt az ingatlan forgalmi értékének kétszeresét is meghaladja, ami az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ellentétes a tulajdonhoz való joggal. A 3031/2019. (II. 13.) AB határozat szerint indokolatlanul hátrányos megkülönböztetést valósít meg az egy hektár alatti mezőgazdasági hasznosítású ingatlanra kivett telekadó. Indokolatlan az egy hektár feletti mezőgazdasági ingatlanok adómentessége és az egy hektár alatti mezőgazdasági ingatlanokra vonatkozó adófizetési kötelezettség közötti megkülönböztetés.

lemondásra vonatkozó nyilatkozatára is kiterjedő érdemi felülvizsgálatának elvégzése esetén az alkotmánybírói eljárással érintett rendezvény megtartható lett volna. Az érdemi felülvizsgálat hiánya az Alkotmánybíróság szerint korlátozta a gyülekezéshez való alapjogot.⁴⁸

IV.2. Választási, népszavazási ügyek áttekintése

Választási ügyekből a tanulmány megírásakor jelenleg 18 darab alkotmánybírói döntés érhető el [a 3134/2018. (IV. 19.) AB végzés a bíróságot az alkotmánybírói eljárással érintett bírói döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívta fel]. Ezekből a döntésekből kiemelhető, hogy a testület elsődlegesen a contra legem jogértelmezés miatt semmisítette meg a bírói döntést. A bíróság jogszabályi rendelkezésben nem szereplő rendelkezésre alapította döntését, ezért a contra legem, jogszabályellenes jogértelmezési tevékenységgel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósította meg.⁴⁹ A bírói döntés megsemmisítésére került sor a jogszabályi rendelkezés bíróság által történő kiterjesztése miatt, illetőleg a véleménynyilvánítás szabadsága alapjognak törvényi rendelkezés hiányában kizárólag a bíróság által történő korlátozása miatt, amely a testület szerint az igazságszolgáltatási hatalmi ágba nem tartozó jogalkotási tevékenységnek minősül.⁵⁰

Bírói döntés megsemmisítésére került sor a jogbiztonsághoz való jog sérelme, a felkészülési idő hiánya miatt is. A kisebbségi önkormányzat által a választás napján megalkotott szervezeti és működési szabályzat rendelkezéseit már az aznapi választásra is alkalmazni kellett, ezáltal a jogalkalmazási tevékenység során nem nyílt lehetőség a jogszabályi rendelkezés megismerésére.⁵¹ A bíróság önkényes jogértelmezése és az Alkotmánybíróság adott ügyben korábban meghozott döntésében foglaltak mellőzése, felülbírálása miatt és a bírói döntésében kiterjedő személyek eljárásba bevonásának és e személyek részére indítvány, észrevétel-tételi jogosultságuk biztosításának hiánya miatt is sor került bírói döntés megsemmisítésére.⁵²

A testület az alapjogi érintettség (véleménynyilvánítás szabadsága) vizsgálatának hiánya okán is semmisített meg bírói döntést.⁵³ Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés épületében történő aláírásgyűjtést – a bírósággal ellentétben – nem értékelte a választási eljárásra vonatkozó törvényi rendelkezés alapján tiltott munkahelyen történő aláírásgyűjtésnek, ezért a népszavazás elrendelése érdekében szükséges aláírásgyűjtési jog korlátozása miatt a testület a bírói döntést megsemmisítette, illetőleg a testület az első e tárgykörbe tartozó

⁴⁸ A 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság nem rendőrség gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó határozatának jogszerűségét vizsgálta, ezért az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jog részét képező jogorvoslatához való joga sérelmet szenvedett. A 30/2015. (X. 15.) AB határozatban a testület a rendezvénnyel kapcsolatos egyeztetési eljárás lefolytatásának elmaradását alaptörvényesértőnek ítélte meg, ezért a bírói és a rendőrségi döntést megsemmisítette. A 14/2016. (VII. 18.) AB határozat megállapította, hogy a gyülekezési jogot nem lehet az emberi méltósághoz való jog hipotetikus sérelmére alapozva (a rendezvényen olyan kijelentések hangozhatnak el, amelyek mások emberi méltóságát sérthetik) korlátozni. E korlátozás szükségtelen és indokolatlan, ezért a testület a jogalkotó mulasztásának megállapítása mellett a bírói és a rendőrségi döntést megsemmisítette.

A 15/2014. (V. 13.) AB határozatban a bírói döntést megsemmisítve és alkotmányos követelményt kimondva megállapította, hogy a helyi építési szabályzat megváltozásából eredő kártalanítási igény a tulajdoni várományosként a pénzügyi lízingbe vevőt is megilleti a jogszabályi rendelkezés kontextuális, illetve teleologikus értelmezése alapján.

⁴⁹ A hivatkozott esetkörbe sorolható az Alkotmánybíróság 3151/2022. (IV. 12.) AB határozata; 3130/2022. (IV. 1.) AB határozata.

⁵⁰ Az Alkotmánybíróság 4/2022. (III. 23.) AB határozata; 3130/2022. (IV. 1.) AB határozata; 3279/2019. (XI. 5.) AB határozata; 3130/2018. (IV. 19.) AB határozata emelhető ki e körben.

⁵¹ 3002/2022. (I.13.) AB határozat.

⁵² Erre vonatkozóan a következő – 21/2019. (VI. 26.) AB határozat; 18/2019. (VI. 12.) AB határozat; 16/2019. (V. 14.) AB határozat – döntéseket érdemes kiemelni.

⁵³ Erre vonatkozóan a 3154/2018. (V. 11.) AB határozat; 9/2015. (IV. 23.) AB határozat; 5/2015. (II. 25.) AB határozat; 31/2014. (X. 9.) AB határozat említhető meg példaként.

döntésében megállapította, hogy a párt tagjai díjazás ellenében is gyűjthetnek aláírást [31/2013. (X. 28.) AB határozat].⁵⁴

A 33/2021. (XII. 22.) AB határozat és a 20/2016. (X. 28.) AB határozat megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdésből nem lehet megállapítani a jogalkotó által megalkotandó jogi norma tartalmát, amelynek hiányában a bíróság nem állapíthatja meg, hogy a jogalkotó a megalkotandó jogi normával nem tud eleget tenni az állam intézményvédelmi kötelezettségének, ezért a testület a bírósági döntést a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt megsemmisítette. A 19/2016. (X. 28.) AB határozatában az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a bíróság a véleménynyilvánításhoz való jogot korlátozta azáltal, hogy a műsorszolgáltató számára a társadalmi célú reklám közzétételekor a közérdekű cél vizsgálata mellett a politikai reklámnak minősülés vizsgálatát is előírta, ezért a testület a bírósági döntést megsemmisítette.

A 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban a testület a Kúria férfiak és nők közötti egyenlő nyugdíjkorhatárra vonatkozó népszavazási kezdeményezés hitelesítésének elrendelésére vonatkozó döntését semmisítette meg a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés a nők mint Alaptörvényben védett csoport helyzetére gyakorolt hatására vonatkozó vizsgálatok elmaradása miatt. A megismételt felülvizsgálati eljárásban a Kúria részére az Alkotmánybíróság előírta a vizsgálat elvégzését.

A 10/2022. (VI. 2.) AB határozat szerint a Kúria végzését megsemmisítette a törvény által tiltott tárgykörben megtartandó népszavazásra vonatkozó kérdés hitelesítése miatt. Az Alkotmánybíróság szerint contra legem, törvényellenes jogalkalmazást valósít meg a bírói döntés. Ugyanerre a megállapításra jutott a testület a 11/2022. (VI. 2.) AB határozatban is, amely során a központi költségvetést érintő tiltott népszavazási tárgykörbe tartozó kérdés hitelesítését elrendelő bírói döntés megsemmisítésére került sor.

IV.3. A büntetőügyekben hozott alkotmánybírósági döntésekről

Jelenleg 44 darab büntetőügyben meghozott bírói döntést megsemmisítő döntése van az Alkotmánybíróságnak.

Ebből 13 darabot a testület a fogvatartási körülmények miatti kártalanítási ügyekben hozott meg. Ezekben az ügyekben a bíróságok a 2017. január 1. napján hatályba lépett jogszabályi rendelkezéseket a jogszabály hatálybalépését megelőző időszakokra vonatkozóan visszaható hatállyal alkalmazva döntöttek a kérelmező számára hátrányosan a benyújtott kártérítési igényről, amivel a bíróságok a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát valósították meg.⁵⁵ A 3213/2021. (V. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt semmisítette meg a kártalanítási igényt elutasító bírói döntést. A bíróság nem indokolta meg, hogy a kérelmező 2017. január 1. napja (a módosító jogszabályi rendelkezés hatálybalépése) és a fogvatartott büntetés-végrehajtási intézetből történő szabadulása közötti időszakban benyújtott beadványai miért nem kerültek elbírálásra. A 3412/2020. (XI. 26.) AB határozatban a testület a bírósági döntés kézbesítésének elmaradása miatt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg, ezért a bírósági döntést megsemmisítette. A 3335/2019. (XII. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bírósági döntéseket a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt semmisítette meg figyelemmel arra, hogy a bíróságok a kártalanítási kérelmet hiánypótlás kiadása nélkül, érdemi vizsgálat nélkül

⁵⁴ 1/2014. (I. 21.) AB határozat.

⁵⁵ 3281/2022. (VI. 10.) AB határozat; 3113/2022. (III. 23.) AB határozat; 3321/2021. (VII. 23.) AB határozat; 3261/2021. (VI. 22.) AB határozat; 3260/2021. (VI. 22.) AB határozat; 3250/2021. (VI. 11.) AB határozat; 3249/2021. (VI. 11.) AB határozat; 3074/2021. (III. 4.) AB határozat; 3236/2020. (VII. 1.) AB határozat; 3375/2019. (XII. 19.) AB határozat; 3376/2019. (XII. 19.) AB határozat; 3377/2019. (XII. 19.) AB határozat; 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat.

utasították el annak ellenére, hogy a jogszabályi rendelkezések kizárólag az elkésett beadvány vonatkozásában rendelkeznek a kérelem érdemi vizsgálat nélkül történő elutasításáról.

További 9 darab alkotmánybírói döntés összبüntetésbe foglalás tárgyában meghozott bírói döntést, döntéseket semmisített meg. A döntésekben visszaható hatályú jogalkalmazásra került sor az összбüntetésbe foglalás során a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) és a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) rendelkezései vonatkozásában az elkövetőre kedvezőbb jogszabályi rendelkezések alkalmazására vonatkozó bírói mérlegelés elmulasztása miatt. Ezekben az ügyekben a két Btk. közötti jogalkalmazásra vonatkozó döntést meg kell hozni, amennyiben az összбüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a régi Btk. hatálya alá tartozik.⁵⁶ A 3251/2020. (VII. 1.) AB végzésben kizárólag a 3134/2020. (V. 15.) AB határozat kijavítására került sor.

További 6 darab döntés rágalmasz bűncselekmény törvényi tényállása vonatkozásában meghozott bírói döntést, döntéseket semmisített meg a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapjogra vonatkozó alkotmányos szempontok bírói által történő figyelembevételének elmulasztása vagy véleménynyilvánítás szabadságának megalapozatlan büntetőjogi korlátozása, kiterjesztése miatt.⁵⁷ A 1/2015. (I. 16.) AB határozatban a testület rámutatott arra, hogy véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos alapjog több jogágban is ágazati jogszabályi szintű védelemben részesül, ezért a büntetőügyben eljáró bírói szükségtelenül terjesztették ki az alapjog védelmét.

A 3048/2020. (III. 2.) AB határozatban és a 3236/2018. (VII. 9.) AB határozatban becsületsértés bűncselekmény törvényi tényállás vonatkozásában meghozott bírói döntés megsemmisítése során ítélte aránytalannak az Alkotmánybírói a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását.

Az előzőekben részletezettekben túlmenően 5 darab alkotmánybírói döntésben a pótmagánvádoló vonatkozásában rendelkeztek a bírói döntések megsemmisítéséről.

A 3127/2019. (VI. 5.) AB határozatban a tisztességes eljáráshoz való jog, az indokolt bírói döntéshez való jog sérelme miatt, a pótmagánvád-indítvány alapján lefolytatható eljárás elutasítására vonatkozó indoklás hiánya miatt döntöttek a bírói döntés megsemmisítéséről.

A 3384/2018. (XII. 14.) AB határozatban a bírói döntés megsemmisítésével az Alkotmánybírói rámutatott arra, hogy a büntetőeljárás megszüntetése esetén a pótmagánvádolónak nincs lehetősége az eljárás lefolytatását indítványozni, ezáltal a pótmagánvádoló tisztességes eljáráshoz való joga és a bírói fordulás joga sérelmet szenved. Mindezen indokok alapján a bírói a bírói döntést megsemmisítette. A 3285/2017. (XI. 14.) AB határozatban, a 11/2017. (V. 26.) AB határozatban és a 14/2015. (V. 26.) AB határozatában az Alkotmánybírói a jogorvoslathoz való jogot sértő korlátozásnak minősítette a pótmagánvádoló jogi képviselője által benyújtott fellebbezés elutasítását, ezért a bírói döntéseket megsemmisítette. A bírói döntésekben meghatározottak szerint a fellebbezés benyújtására kizárólag a pótmagánvádoló jogosult. A 3298/2021. (VII. 22.) AB határozatban a testület a jogorvoslathoz való jogot alaptörvény-ellenesen korlátozó bírói döntésnek minősítette a képviselő által benyújtott magánindítvány elutasítását, ezért a bírói döntéseket megsemmisítette.

Az Alkotmánybírói a 2/2020. (I. 2.) AB határozatában; a 3354/2017. (XII. 22.) AB határozatában és a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatában megállapította, hogy ellentétes a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező pártatlanság követelményével, amennyiben a

⁵⁶ 3257/2022. (VI. 3.) AB határozat; 3213/2022. (V. 11.) AB határozat; 3354/2021. (VII. 28.) AB határozat; 3135/2020. (V. 15.) AB határozat; 3136/2020. (V. 15.) AB határozat; 3137/2020. (V. 15.) AB határozat; 3134/2020. (V. 15.) AB határozat; 3242/2019. (X. 17.) AB határozat; 3168/2019. (VII. 10.) AB határozat.

⁵⁷ 3237/2022. (V. 18.) AB határozat; 3465/2020. (XII. 22.) AB határozat; 29/2019. (XI. 4.) AB határozat; 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

büntetőeljárásban a bírósági szakaszban olyan bíró jár el, aki a vádemelést megelőzően nyomozási bírói feladatokat látott el az ügyben, ezért a testület a bírósági döntést megsemmisítette.

IV.4. Szabálysértési ügyek vizsgálata

Mindezidáig a testület 3 darab szabálysértési eljárásban meghozott bírósági döntést semmisített meg. A 3001/2021. (I. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a bírósági döntést a gyülekezéshez való alapjogba ütközése miatt. A döntés indokolása szerint a bíróság nem vizsgálta meg, hogy a szabálysértési eljárással érintett rendezvény sürgős vagy spontán rendezvénynek minősült-e, ezáltal a bírósági döntés a gyülekezéshez való joggal ellentétesnek minősül.

A 14/2019. (IV. 17.) AB határozatban a testület berepedezett járdaszakasz baleset-megelőzési céllal történő festéssel megjelölése miatti szabálysértési felelősséget megállapító döntést semmisített meg a bírósági eljárásban a cselekmény véleménynyilvánítás szabadságához való alapjoggal összefüggő vizsgálatának elmulasztása miatt. A testület szerint a cselekmény nem veszélyes a társadalomra.

A 3305/2017. (XI. 24.) AB határozatban a szabálysértési felelősséggel nem érintett cselekményre vonatkozó szabálysértési költség viselésére vonatkozó bírói indokolás elmaradásával megvalósult tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelme miatt került sor a bírósági döntés megsemmisítésére. A 3087/2020. (IV. 23.) AB határozat a bírósági döntéseket a bírósághoz forduláshoz való jog sérelme miatt semmisítette meg figyelemmel arra, hogy a bíróságok az indítványozó beadványait érdemben nem vizsgálták.

IV.5. Polgári jogi ügyek vizsgálata

A polgári ügyekben jelenleg 49 darab alkotmánybírósági döntés érhető el. A 3319/2020. (VII. 24.) AB végzésben nem került sor bírósági döntés megsemmisítésére, ezért e döntést nem elemzem. A 3066/2018. (II. 20.) AB végzés pedig arra említhető példaként, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánybírósági eljárással érintett bírósági döntés felfüggesztésére is felhívhatja a bíróságot, amennyiben a bíróság a határozat végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásig nem szándékozik felfüggeszteni.

Legutóbb a 3351/2022. (VII. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a *ius strictum*⁵⁸ körébe tartozó családjogi tárgyú jogerős – felülvizsgálattal sem támadható – bírósági döntést

⁵⁸ „A forrásokban használt *ius strictum* (szigorú jog) a betű szerint alkalmazandó civiljog ideológiájának kifejezése, míg a *ius aequum* a civiljog mellett kialakuló új, rugalmas árucerejogé (Iustinianusnál »méltányos jog.«)”. Brósz Róbert – Pólay Elemér: Római jog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Szeged, 1974, 48. o. 62. margószám. Jelen tanulmány készítőjének kamarai jogtanácsosi tapasztalata szerint az e körbe tartozó, a magyar jogrendszerben viszonylag igen sűrűn előforduló szigorú bírói vagy hatósági döntések vonatkozásában óhatatlanul is az első év első szemeszterében a római jog előadáson hallott jogeset jut eszébe, amely szerint a *ius strictum* szerződészerű teljesítésnek ismerte el a teljesítés időpontjában elhunyt jégre elhelyezett tetem rabszolgaként történő átadását is figyelemmel arra, hogy a szerződés nem jelölte meg, hogy a rabszolgát élve kell átadni. Sajnálatos módon a szerző jelen jogeset forrását jelenleg nem tudja megjelölni. Szerencsére a magyar jogrendszerben rabszolgát már régóta nem adnak el, de az előadáson hallott jogesetben megnyilvánuló döntés szellemiségével, gondolkodásmódjával sajnálatos módon jelen sorok írója – a *ius strictum* időszakától eltelt sokéves jogfejlődés ellenére – igencsak elszomorítóan sűrűn találkozik a jogalkalmazás során, ezért is kíváncsított ki az említett jogesetre történő általános hivatkozás. Szemléltető példaként említhető, hogy a tulajdonjog fenntartásával részletvétel-szerződés a vevő halála okán az eladó elállással történő megszüntetése esetén rapidnak nem mondható gyámhatósági és ingatlan-nyilvántartási eljárást eredményez az elhunyt vevő javára az ingatlan-nyilvántartásba az ingatlan tényként feljegyzett tulajdonjog-fenntartással történt eladás tényének ingatlan-nyilvántartásból történő törlése. A magánjogban egyoldalú alakító jogként (hatalmasságként) jognyilatkozatként meghatározott elállás ellenére az ingatlan-nyilvántartási hatóságok előszeretettel írják elő az elhunyt, illetőleg az elhunyt jogutódjainak tulajdonjog-fenntartással történt eladás tényének törléséhez hozzájáruló feltétlen és visszavonhatatlan hozzájáruló nyilatkozatát, amelyet kiskorú örökösök esetében a gyámhatóságnak is jóvá kell hagynia. Az ilyen kellemetlenségek elkerülése érdekében a szerző kamarai jogtanácsosként kénytelen akként védekezni, hogy a szerződés bármely módon történő megszűnése

semmisített meg, amely alkotmánybíróági eljárás nélkül ítélt dologként végrehajtandónak minősült volna. A megsemmisített bírói döntés sommás lényege, hogy korlátlan kapcsolattartás esetén a gyermeket a szülőnek át lehet adni, de a gyermekre vonatkozóan kiállított hatósági igazolványok, okiratok nem adhatók át, amennyiben erre vonatkozóan a kapcsolattartás tárgyban létrejött egyezségben nincs kifejezett rendelkezés. Az Alkotmánybíróóság szerint a megsemmisített bírói döntés szükségtelenül és indokolatlanul akadályozza a kapcsolattartáshoz való jogot.⁵⁹ Megítélésem szerint a bírói döntés joggal való visszaélésszerűnek minősül.⁶⁰

A 3195/2022. (IV. 29.) AB határozat a tulajdonkorlátozás alapjoggal összhangban nem álló értelmezése miatt semmisítette meg az önkormányzati törzsvagyont képező közutat csereszerződéssel magántulajdonba adó, a magántulajdonba adással az indítványozó ingatlantulajdonost úthasználatától megfosztó bírósági döntéseket. A bíróságokkal ellentétben az Alkotmánybíróóság arra a megállapításra jutott, hogy az út tulajdonának önkormányzati tulajdonban maradása és az indítványozó úthasználati jogának biztosítása azonos közérdeknek minősül, amely meghaladja az út magántulajdonba adására vonatkozó magánérdeket.

A 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában az Alkotmánybíróóság arra a megállapításra jutott, hogy a közérdekű adatok kiadása arra hivatkozással nem tagadható meg, hogy az adatok kiadása során a közérdekű adatok tárgyát képező és a közérdekű adatok tárgyát nem képező adatok elválasztása érdekében többletmunkaként anonimizálást kell elvégezni. Ez a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapjogot szükségtelenül és indokolatlanul korlátozó intézkedés.⁶¹

A személyhez fűződő jogok vonatkozásában felmerült jogviták közül eddig az ügynevezett rendőrképmás nyilvánosságára vonatkozó 4 darab alkotmánybíróági ügyet is beleértve 15 darab alkotmánybíróági döntést sikerült áttekintennem.

A 3165/2021. (IV. 30.) AB határozat megállapította, hogy a bíróságoknak vizsgálniuk kell a jogi személyeket megillető személyiségi jogokat is. A jogi személy címere

ellenére a vevő esetleges jogutódjaira is kiterjedő a javára feljegyzett tulajdonjog-fenntartással történt eladás tényének törlésére irányuló feltétlen és visszavonhatatlan hozzájáruló nyilatkozatát is kénytelen a részletvétel-szerződésben rögzíteni. Ehhez Kepler Norbert: Hatalmasságok az ingatlan-nyilvántartási törvény börtönében. In *Jogászvilág*, 2017. október 23. <https://jogaszvilag.hu/szakma/hatalmassagok-az-ingatlan-nyilvانتartasi-torveny-bortoneben/> (2022. szeptember 16.) Az ilyen és ehhez hasonló jogesetek többségében a köztársaság korától alkalmazott *summum ius summa iniuria* jogelvre történő hivatkozással sem lehet a döntés megváltoztatását, hatályon kívül helyezését érvényre juttatni. Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Hatodik átdolgozott és bővített kiadás. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. 73-74. o. 242. margószám. „A mondás a jog abusus, rosszhiszemű, betű és nem értelem szerinti interpretációja ellen emel kifogást.” Nótári Tamás: *Summum ius summa iniuria* – megjegyzések egy jogértelmezési maxima történeti háttéréhez. *Jogelméleti Szemle*, 2004/3. szám. http://jesz.ajk.elte.hu/notari19.html#_ftnref45 (2022. szeptember 16.) „Mindenben törekedni kell ugyan a méltányosságra, de leginkább a jogban.” Paulus D. 50. 17. 90. (ford.: Zlinszky János) In Diósi György: *A római jog világa*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1973, 28. o.

⁵⁹ 3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [60]–[61].

⁶⁰ A 3068/2022. (II. 25.) AB határozatban; 3067/2022. (II. 25.) AB határozatában és 3066/2022. (II. 25.) AB határozatban a testület ugyancsak arra a megállapításra jutott, hogy az elmaradt szülői kapcsolattartás téli szünetet követő pótlásának lehetetlenségét ex katedra megállapító bírósági döntés a kapcsolattartáshoz való jog kiürítését hordozza magában. A testület megállapítása szerint a kizárólag az általános járványveszély okán fennálló egészségügyi kockázatra hivatkozással fennálló kapcsolattartás bíróság általi korlátozása is alaptörvénytől figyelemmel arra, hogy a kapcsolattartáshoz való jog kiüresedik. A 3068/2020. (III. 9.) AB határozatban a testület arra a megállapításra jutott, hogy a külföldön élő gyermek tartózkodási helyének megváltozása esetén a bíróságok eljárásaik során nem vizsgálták, hogy a gyermekre milyen pszichés vagy testi következményekkel jár a tartózkodási hely megváltozása. Az Alkotmánybíróóság szerint a szakértőhöz a feleknek jogosultságuk van kérdéseket intézni, ennek elmaradása a tisztességes eljáráshoz való alapjogot sérti, ezért a testület a bírósági döntéseket megsemmisítette. A 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat szerint az igazságügyi szakértő kirendelésének elmaradása, illetőleg az erre vonatkozó bírósági indokolás hiánya ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósítja meg.

⁶¹ A 25/2014. (VII. 22.) AB határozat szerint az egymással tulajdonosi kapcsolatban álló állami tulajdonú gazdasági társaságok vonatkozásában is fennáll a közérdekű adatok kiadásának kötelezettsége. E körbe sorolható a 6/2016. (III. 11.) AB határozat. A 3070/2019. (IV. 10.) AB határozatban és a 3069/2019. (IV. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróóság arra a megállapításra jutott, hogy a kiadni kérelmezett közérdekű adatok vonatkozásában meg kell vizsgálni, hogy mely adatokat lehet kiadni, és melyeket nem. A vizsgálat elvégzése nélkül szükségtelen és indokolatlan korlátozására kerül sor a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapjognak. E körben kiemelhető a testület 3177/2022. (IV. 22.) AB határozata is.

megváltozásának negatív hatásait is figyelembe kell venni a jogvita elbírálása során, ennek elmaradása miatt a bírósági döntés megsemmisítésére került sor.⁶²

A 23/2019. (VII. 18.) AB határozat arra a megállapításra jutott, hogy a bírósági tárgyalásra érkező vádlott arcának kitakarásával ellentétben a vádlottat kísérő büntetés-végrehajtásban foglalkoztatott személy képmásának televízióban történő nyilvánosságra hozatala nem minősül alaptörvény-ellenesnek.

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozatban; a 13/2017. (II. 21.) AB határozatban; a 16/2016. (X. 20.) AB határozatban; a 17/2016. (X. 20.) AB határozatban; a 3/2017. (II. 25.) AB határozatban megállapítottak szerint a rendezvényen vagy akár az önálló bírósági végrehajtó által foganatosított végrehajtási eljárási cselekményen jelen lévő rendőrökről készült felvétel felismerhető módon is nyilvánosságra hozható. A bíróság az Alkotmánybíróság döntését nem jogosult megkérdőjelezni, megszorítóan értelmezni.

A fentiekén túlmenően 2 darab, vadkárral kapcsolatos ügyben került sor a bírósági döntések contra legem jogalkalmazás miatti megsemmisítésére. Ezekben az ügyekben az eljáró bíróságok nem tartották célszerűnek a jogvita eldöntése során alkalmazni a törvényi rendelkezést. Az Alkotmánybírósággal egyetértve érdemes kiemelni, hogy az alkalmazandó jogszabály tartalmának célszerűtlenségét nem az eljáró bíróság feladata megítélni, illetve az ítélező bíró személyes meggyőződése soha nem lehet kizárólagos indoka a contra legem jogértelmezésnek.⁶³

Polgári ügyben 1 darab esetben fordult elő visszaható hatályú „pszeudo-” jogalkalmazás miatti megsemmisítés. Itt negatív példa fordult elő, a bíróság hivatkozott a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmára, ezért nem alkalmazta a megváltozott jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság szerint alkalmazni kell. A 3164/2021. (IV. 22.) AB végzés a 3043/2021. (II. 19.) AB határozat rendelkező részét egészítette ki. A 3043/2021. (II. 19.) AB határozat takarékszövetkezeti tagok felmondással megszűnt tagsági viszonyuk elszámolását követően az általuk jegyzett részjegyekre felüli a részjegyekre jutó saját tőke lekötött tartalékkal csökkentett összege személyenkénti igényét elutasító kereseti kérelmeket elutasító döntéseket semmisített meg. Ez esetben a testület megállapította, hogy a bíróságok alaptörvény-ellenesen különböztették meg egymástól a tagsági viszonyra vonatkozó felmondás időpontját és a tagsági viszony megszűnéséből eredő elszámolás időpontját, és a két időpontban történő jogszabályváltozást visszaható hatályra hivatkozással nem alkalmazták. Az Alkotmánybíróság szerint a tagsági viszony megszűnésének, azaz a felmondás hatálybalépésének időpontjában kell elszámolni, ezért az elszámolásra a felmondás időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni. Így hiába változott meg az elszámolás elkészítésének időpontjára a jogszabály, azt még az elszámolásra alkalmazni kell.

A 3064/2021. (III. 26.) AB határozat a bírósági döntést amiatt semmisítette meg, hogy az indítványozó eredeti szerződésmóddal, árveréssel tulajdonjogot megszerzőként perben állt a megelőző tulajdonos adós és az őt megelőző korábbi tulajdonos között létrejött adásvételi szerződés érvénytelensége iránti perben, ugyanakkor a másodfokú bíróság az árverési vevő fellebbezését – a felülvizsgálatot végző Kúria által hatályában fenntartottan – nem bírálta el, ezért a fellebbezést visszautasította, illetőleg érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az Alkotmánybíróság szerint a megsemmisített kúriai és másodfokú bírósági döntés a tisztességes

⁶² A 3211/2020. (VI. 19.) AB határozat, a 3212/2020. (VI. 19.) AB határozat, a 3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, a 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat; a 3210/2020. (VI. 19.) AB határozat; a 3215/2020. (VI. 19.) AB határozat szerint közszereplőnek nem minősülő személy nevét, korábbi beosztását, munkahelyét, élettársa nevét, az élettárs családi kapcsolatait e személy hozzájárulása nélkül közérdeklődésre számot tartó ügyben sem lehet nyilvánosságra hozni. Az 5/2014. (II. 14.) AB határozat szerint a döntés-előkészítő jellegű adatoknál is meg kell vizsgálniuk a bíróságoknak, hogy az adatok – közérdekű adatként – kiadhatók-e.

A 8/2018. (VII. 5.) AB határozatban megállapítottak szerint az újságcikk címében megtalálható tudósítás sem lehet valótlan tartalmú, ezért sérti a jó hírnévhez való jogot.

⁶³ A 29/2021. (XI. 10.) AB határozat indokolás [41]-ot és a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatot kell megemlíteni ebben a körben.

eljáráshoz való jog részét képező jogorvoslathoz való jogot sérti. A 18/2017. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a fellebbezés sem utasítható el az elsőfokú bírósági ítélet elsőfokú bíróságnak felróható hibás kézbesítése és az ügyek bíróság általi tértivevényeken történő téves feltüntetéséből eredő helyes kézbesítési időpont bíróság általi megállapíthatatlansága miatt.⁶⁴

A 3027/2018. (II. 6.) AB határozatban a testület a bírósági döntést megsemmisítve megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező pártatlanság látszatával ellentétes az eljáró bírói tanács pártatlanságának hiánya miatt formálisan megismételt újabb eljárásban lényegében a megelőző ítélet szövegezésén változtatás nélkül meghozott újabb ítélet. Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy kívülálló számára úgy tűnik, hogy a megismételt második eljárásban az újabb tanács csupán formálisan javította ki a kizárási szabály okán előálló eljárási jogi sérelmet, de lényegében ugyanazt az ítéletet hozta meg, mint a megelőző eljárásban kizárt bírói tanács.

A 3219/2018. (VII. 2.) AB határozatban a testület a felszámolási eljárásban eljáró bíró ítélezési késedelme miatti (ellenőrzésen túlzottan talált be nem fejezett ügyek) fegyelmi ügyben, szolgálati bírósági ügyekben meghozott bírósági döntéseket semmisített meg a szabályszerűen megalakított bíróság hiánya miatt. A fegyelmi előzetes vizsgálat elrendeléséről a fegyelmi tanács elnöke döntött a fegyelmi tanács helyett. Az Alkotmánybíróság indoklása [35] pontjában arra a megállapításra jutott, hogy: „A bíróságnak ezekben az esetekben tehát nincs mérlegelési lehetősége, azaz, ha olyan súlyos eljárási szabálysértést észlel, amely abszolút hatályon kívül helyezési oknak számít, akkor hatályon kívül kell helyeznie az alsóbb fokú bíróság határozatát. Amennyiben ez nem következik be, akkor az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy az eljáró bíróságok eljárása sértette-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.”

A 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban vallási szervezetek kényszer-végelszámolása tárgyában meghozott bírósági döntések megsemmisítéséről határozott a testület. A korábban egyházként minősülő jogi személy a törvényi határidőn belül nem tett egyesületi formában történő továbbműködésére vonatkozó nyilatkozatot, ezért a bíróság elrendelte az indítványozó jogi személy jogutód nélküli megszüntetésére irányuló kényszer-végelszámolását. A jogvitában alkalmazandó törvényi rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette, ezért az egyháznak egyesületként történő továbbműködéséről sem kell nyilatkozatot tennie. Mindezen indokok alapján a kényszer-végelszámolás is alaptörvényt sértő bírósági döntés.

A 6/2021. (II. 19.) AB határozatban a testület bírósági döntéseket megsemmisítve megállapította, hogy különbséget kell tenni egy adott vallás és egy vallási közösség szertartásának kritizálása között. Ez utóbbi esetben a véleménynyilvánítás szabadságához való jog korlátozható. Az alkotmánybírósági döntést követően megismételt eljárásban a bíróságnak az Alkotmánybíróság ezen distinkciója, iránymutatása alapján kellett, illetve kell eljárnia.

Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat a jogerős bírósági döntést a várományos örökös haszonélvezeti jogának halál esetére végrendelettel történő alapítása tilalmának kimondása miatt semmisítette meg. Az Alkotmánybíróság szerint a jogerős bírósági döntés rendelkezése korlátozza az örökagyót abban, hogy a tulajdonába tartozó dolog fölött a jogrendszer nyújtotta keretek között rendelkezzen.

⁶⁴ A magam részéről egyet tudok érteni a Király Lilla által Fekete Mária – Grád András: Pszichológia és pszichopatológia jogászoknak. HVG-ORAC, Budapest, 2002. című munkájuknak 71. lábjegyzetéből (414-416. o.) idézett megállapításával. „A közhatalmi funkció/hatalmi helyzet gyakorlása és a szolgáltatás nyújtása közötti egyensúly megvalósítása lenne a cél a peres és nemperes eljárásban is, azonban a felek/jogi képviselők kiszolgáltatott helyzete, a túlterhelt – a frusztrációját sokszor agresszivitással kompenzáló – igazágszolgáltatási apparátus, az eljárás rendkívül bonyolult és sokszor kiszámíthatatlan kimenetele is frusztráló tényező a felek és az egyéb közreműködők (tanú, szakértő, beavatkozó) számára.” Király Lilla: A tisztességes eljárás elvének érvényesülése a bíróság előtti polgári eljárásokban Magyarországon. In Tóth J. Zoltán (szerk.): A tisztességes eljáráshoz való jog. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2021, 66. o.

Az 5/2022. (IV. 14.) AB határozat a bírósági döntéseket megsemmisítve megállapította, hogy a Magyar Államot nem lehet kizárni a környezetszennyezés miatti kártérítési felelősségből. A Magyar Államnak környezetvédelmére vonatkozóan intézményvédelmi kötelezettsége fennáll, kárfelelősségét a bíróságnak erre figyelemmel sem lehet kizárni. A bírósági döntések a környezethez való jogot is kiüresítették.

A 3221/2019. (X. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bírósági döntést megsemmisítve megállapította, hogy a bíróság a jogvita elbírálása idején még nem hatályos jogszabályi rendelkezés alkalmazásával hozott az indítványozó számára hátrányos döntést, amellyel a jogállamiság részét képező jogbiztonsághoz való jog sérelmét valósította meg.

A 24/2018. (XII. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság orvosi műhibából eredő kártérítési perben meghozott a kereseti kérelmet teljes egészében elutasító kúriai döntést semmisített meg. A testület megállapította, hogy az első- és másodfokon eljáró bíróságok a felperes és egyben indítványozó elsődleges kereseti kérelmének helyt adó döntést hoztak, ezért a felperes további kereseti kérelmeit már nem vizsgálták. A Kúria viszont a felülvizsgálati eljárásban meghozott teljes kereseti kérelmet elutasító megváltoztató döntést hozott, így a felperes korábbi bírósági eljárásokban nem vizsgált kereseti kérelmeiről is rendelkezett, ami ellentétes a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező bírósághoz fordulás jogával.

A 3330/2020. (VIII. 5.) AB határozatban a testület megállapította, hogy devizahiteles ügyben a bíróságok nem vizsgálták, illetve nem indokolták meg, hogy az alperesnek és egyben indítványozónak a jogvitával érintett jogügylet felmondásakor állt-e fenn tartozása, illetve nem indokolták meg azt a tényt sem, hogy a bírósági döntésekben devizahiteles ügyben meghozott alkotmánybírósági határozatot miért mellőzték.

A 3007/2016. (I. 25.) AB határozatban a testület parkolási ügyben állapította meg, hogy a parkolójegy szélvédőre történő szabálytalanul, nem olvashatóan történő kihelyezése miatti pótdíjfizetésre kötelezésre vonatkozóan nincs alkalmazandó jogszabályi rendelkezés, ezért a bíróságok a tisztességes eljáráshoz való jogot sértő módon döntöttek az indítványozó pótdíjfizetésre kötelezéséről.

A 3081/2015. (V. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az indítványozó ellen meg sem indított szabálysértési eljárásban az indítványozó által igénybe venni elmulasztott jogorvoslat hiányából eredő kártérítési keresetet elutasító döntést semmisített meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt.

A polgári ügyekben meghozott bírósági döntéseket megsemmisítő alkotmánybírósági döntéseket követően részösszegzésként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a polgári anyagi jog területén a személyek jogától az öröklési jogra kiterjedő jogterületek vonatkozásában meghozott döntésekkel is szoros kapcsolatban áll, ezért e sorok írásakor megállapítható, hogy a polgári jog alkotmányjogiasítására a magyar jogrendszerben sor került. A következőkben a munkajogi, közszolgálati tárgyú döntések áttekintését végzem el.

IV.6. Munkajogi, közszolgálati tárgyú jogvitákban meghozott döntések

Ezen a jogterületen a tanulmányom befejezéséig 12 döntést hozott meg és tett közzé az Alkotmánybíróság.

A 17/2022. (VIII. 1.) AB határozat munkaügyi polgári peres eljárásban meghozott bírói döntést semmisített meg. Az Alkotmánybíróság szerint a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépése előtt megkötött kollektív szerződés hatályát a törvény nem érinti, ezért a testület a kollektív szerződés semmisségét megállapító bírósági döntést megsemmisítette.

A 3536/2021. (XII. 22.) AB határozat a bírói szolgálati viszony kezdő időpontjának az indítványozó teljes bírósági titkárként eltöltött időtartamának beszámításával történő meghatározására irányuló fennálló szolgálati idő beszámítására irányuló kereseti kérelmét

semmisítette meg az indokolatlan hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alapjog megsértése miatt. A testület szerint a bíróság az összehasonlítható csoportok vizsgálatát sem végezte el. Az ugyanebben a körben meghozott 3535/2021. (XII. 22.) AB határozat szerint a bíróságok a különböző időpontokban kinevezett bírók szolgálati viszonyai időtartamának eltérő számításában megvalósult különbségtételt nem indokolták meg, okszerű, objektív körülményekkel nem támasztották alá, amivel indokolatlan hátrányos megkülönböztetést valósítottak meg.

A 3035/2021. (II. 10.) AB határozat bírói szolgálati viszony jogellenes megszüntetésének megállapítására és jogkövetkezmények alkalmazására irányuló kereseti kérelmet elutasító bírósági döntést semmisített meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt. Az indítványozó részére a munkáltató nem biztosította a személyes meghallgatáshoz való jogot, az indítványozó nem ismerhette meg a felmentése alapját képező pályaalkalmassági szakvéleményt, valamint az indítványozónak nem volt lehetősége független szakértő kirendelésére.

A 3390/2020. (X. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a megsemmisített bírósági döntésben a bíróság az indítványozó közhivatal viselésére vonatkozó alkotmányos alapjogának sérelmét idézte elő az indítványozó bírósági döntés meghozatalának időpontjában megszűnt köztartozása figyelembevételének mellőzésével történő önkormányzati jogviszonya megszűnésének megállapításával.

A 12/2020. (VI. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egészségügyi jogviszonyból eredő ügyleti díjkülönbözet és késedelmi kamata megfizetésére irányuló keresetnek részben helyt adó kúriai döntést semmisített meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elmaradt napi pihenőidőt és a kiesett heti pihenőnapot egy időpontban nem lehet kiadni. A munkáltató ezen joggyakorlata a munkavállaló napi és heti pihenőidőhöz és az éves fizetett szabadsághoz való alapvető jogával ellentétes.

Az Alkotmánybíróság egészségi állapotára tekintett felmentéssel megszüntetett rendőrségi szolgálati viszonyban álló indítványozó elleni bűncselekménye elkövetése hiányában megszüntetett büntetőeljárás és megszüntetett fegyelmi eljárás miatt visszatartott távolléti díj 50%-ának megfizetésére irányuló kereseti kérelmet elutasító kúriai döntést semmisített meg a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező indokolt bírói döntéshez való jog sérelme miatt. A Kúria – az első- és másodfokú bíróság döntéseivel ellentétben álló, a döntéseket a felperes és egyben indítványozó kereseti kérelmét teljes egészében elutasításra megváltoztató döntéseiben – nem indokolta meg, hogy miként jutott arra az álláspontra, hogy az indítványozóval szemben megszüntetett fegyelmi eljárás miatt nem azonos a fegyelmi eljárás felmentéssel történő befejezésével és az indítványozótól visszatartott pénzüsszegeket az indítványozó részére miért nem szükséges visszaszámaztatni.

A 3024/2019. (II. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a rokkantsági nyugellátás során az állapotjavulás megállapításához és ennek alapján az ellátás csökkentéséhez orvosszakértői bizonyítás szükséges. Az orvosszakértői bizonyítás hiányában meghozott döntések ellentétesek a tisztességes eljáráshoz való joggal, ezért az Alkotmánybíróság a bírósági döntéseket megsemmisítette.

A 3179/2018. (VI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bírósági döntés megsemmisítése során a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg a korábbi munkáltatójával szemben a munkáltató által adott felmentés ellenére történő versenyfelügyeleti eljárásból történő kizárása vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a bíróság nem indokolta meg, hogy a felmentés miatt nem fogadható el a jogszabályban meghatározott összeférhetlenségre vonatkozó előírás alóli kivételként.

A 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a gyermekgondozási díj igényre irányuló kérelmet elutasító bírósági döntés megsemmisítése során megállapította, hogy a gyermekgondozási díj igénylésekor eltöltött 90 nap munkaviszonyt megelőzően a

munkaviszony létesítésekor bekövetkező egyéni vállalkozási jogviszony szüneteléséig az egyéni vállalkozóként eltöltött 975 nap munkaviszony idejének figyelmen kívül hagyása indokolatlanul hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

A 21/2014. (VII. 15.) AB határozat bírói jogviszonyt fegyelmi vétség miatt megszüntető szolgálati bíróságok által meghozott bírósági döntéseket semmisített meg a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező a szabályozási környezet hiányából eredő pártatlanság látszatának hiánya miatt. Az indítványozó kifogásolta, hogy a bírósági eljárásban korábban elfogultság kérdésében is döntő bírók is részt vettek, illetőleg az eljárásra vonatkozóan nem állt rendelkezésre automatizált ügykiosztási rendszer. Az alkotmánybíróság szerint a pártatlanság látszatának hiánya is sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

A 4/2014. (I. 30.) AB határozatban megállapítottak szerint az előzetes letartóztatásban, illetőleg házi őrizetben lévő járó illetményének megfizetésére irányuló igényét elutasító bírósági döntéseket semmisített meg. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint nincs jogszabályi alapja annak, hogy az előzetes letartóztatás miatt igazoltan távol lévő bíró részére nem kell illetményt számfejtteni. Az illetményfizetés elmaradása az Alkotmánybíróság szerint a bírói függetlenséget korlátozza.

A bírósági döntéseket megsemmisítő alkotmánybírósági döntések kivonatolt áttekintését követően nem kerülhet meg az összefoglaló gondolatok, konklúziók rögzítése, amely a tanulmány alábbi pontjában meghatározottak szerint történik meg.

V. Összegzés

A bírói döntéseket megsemmisítő alkotmánybírósági döntések absztrakt áttekintését követően megállapítható, hogy – a bírósági végrehajtási eljárás kivételével – a magyar jogrendszerben is kialakult az Alkotmánybíróság által értelmezett alaptörvényi rendelkezések és az adott jogi normákat értelmező és alkalmazó bírósági, hatósági döntések közötti kapcsolat, amely során az alkotmánybírósági döntéseket és adott esetben akár a tételes jogszabályi rendelkezéseket figyelmen kívül hagyó bírósági döntések alkotmánybírósági eljárásokban történő megsemmisítésére kerül, illetőleg kerülhet sor adott konkrét ügyekben, esetekben akár többszöri alkalommal is. Az informatikai, pénzügyi területen tevékenykedő munkatársaimtól sokszor hallott informatikai kifejezéssel élve nem zárható ki egy adott eljárás úgymond „végtelen ciklusba” kerülése sem. E körben a szerző arra gondol, hogy egy adott hatósági vagy bírósági eljárás időtartamban jelentősen elhúzódó lezárására kerülhet sor amiatt, hogy az alkotmánybírósági megsemmisítő döntést követően újra megindított bírósági eljárásban ismételt meghozott bírósági döntésben a bíróság nem veszi figyelembe az Alkotmánybíróság döntését, ezért az adott eljárásban újabb alkotmánybírósági eljárás lefolytatására kerül sor, amelynek kimenetelét a feleken kívül (adott esetben nem adnak már be újabb alkotmányjogi panasz indítványt) kizárólag az Alkotmánybíróság tudja meghatározni.

Ez esetben – elgondolásom szerint – az Alkotmánybíróság akárhogy is tartózkodik a jogviták eldöntésétől, a jogvitát vagy büntetőügyet mégis csak a testület dönti el azáltal, hogy meghatározza az általa alkotmányossági szempontból elfogadhatónak talált bírósági döntést. Erre oly módon kerülhet sor, hogy a testület az adott ügyben többszörösen utoljára beadott alkotmányjogi panaszt vagy nem fogadja be (de erre elgondolásom szerint nehezebb indokot találni figyelemmel arra, hogy az adott ügyben a korábbi alkotmányjogi panaszok már befogadásra kerültek), illetőleg azáltal, hogy az utolsó alkotmányjogi panasz visszautasítására kerülhet sor. E gondolatok körében már nem merem felvetni a Pokol Béla professzor úr által a korábbiakban felhozott gondolatkört, amely szerint az Alkotmánybíróság eljárási törvényben

meghatározott követelmények betartásának ellenőrzésére újabb testület szükséges létrehozni.⁶⁵

Jelen tanulmányban továbbra is azon álláspontot tudtam megfogalmazni, hogy a bírósági végrehajtási eljárás alkotmányiasítására a magyar jogrendszerben még nem került sor figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem semmisített meg bírósági végrehajtási eljárás körében meghozott bírósági döntést. A jogállamiság és a jogbiztonság szempontjából a magam részéről célszerűnek tartom a bírósági végrehajtási eljárás foganatosítása során meghozott és kézbesített döntések Kúria által történő felülvizsgálatát a magyar jogrendszerben újból engedélyezni vagy a másodfokú bírósági döntéseket anonimizált formában bárki számára elérhetővé tenni. Megítélésem szerint annál is inkább indokolt e jogterület számára nyilvánosságot biztosítani, hogy a Kúria részéről eddig az általam, illetőleg a foglalkoztatóm által is szorgalmazott 3/2020. polgári jogegységi határozat meghozatalára és közzétételre került sor. E körben elegendő visszaemlékezni, hogy az ország egy adott törvényszékén négy évig tartó jogviták lefolytatására került sor a közjegyzői okiratok végrehajtási záradékkal történő ellátásával elrendelendő bírósági végrehajtásokhoz szükséges a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 23/C. § (2) bekezdésében meghatározott közokirat, közjegyzői okirat mibenlétét illetően.

A közelmúltban Sonnevend Pál és Bodnár Eszter szerkesztésében *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja* címmel megjelent könyv 2022. szeptember 17. napján Könyvszalon Nagydíj elismerésben részesült, amelyhez ezúton magam is gratulációt továbbítom.⁶⁶ A könyv olvasása során az előzőekben írt gondolatok összegzéseként a jogduplázódás Pokol Béla által feltárt jelenségének magyar jogrendszerben történő vizsgálata kapcsán felvetődik a kérdés, hogy a jog „hagyományos” rétegei és az alkotmányi joganyag mint a jog új rétegének megjelenésére vonatkozó folyamat végbemehet-e az európai emberi jogi bíraskodás nemzetközi jogvédelmi rendszerében. Ennek kapcsán felmerülhet a nemzetközi egyezmény alapján ítélkező nemzetközi bíróság által létrehozott joganyag újabb jogréteggé történő megjelenése, illetőleg elgondolásként a nemzetközi jogrendszerben megfogalmazódik a szövegréteg, a jogdogmatika rétegének, a konkretizáló bírói rétegnek a nemzeti jogrendszerekhez hasonló módon történő megkülönböztethetősége. A kérdéskör további vizsgálata újabb tanulmány megírásának gondolatát veti fel.

⁶⁵ E gondolatokhoz röviden szeretnék hivatkozni az alábbi műre: Karácsony András: *Döntés és hagyomány*. Századvég Kiadó, Budapest, 2019, 9. o. Előszó, amely szerint: „A döntés elfogadása először is azt jelenti, hogy maga a döntéshozatal eredménye elfogadást nyer-e, majd pedig a döntés végrehajtását, megvalósítását ítélik meg.”

⁶⁶ Sonnevend Pál – Bodnár Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. HVG-ORAC, Budapest, 2021.

Gombos Jarmo, PhD-hallgató
Szegedi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola

XIII. évfolyam | Vol. XII,
2022/3-4. szám | No. 3-4./2022
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Az északi együttműködés alapjai

Bevezetés

Tanulmányom célja az ötvenes évektől létrejött északi együttműködés alapjainak rövid, hiánypótló jellegű bemutatása. Maga az együttműködés egy mind nemzetközileg, mind a magyar tudományos életben kevésbé ismert és kutatott terület, pedig az öt ország, nevezetesen Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország, illetve három autonóm terület, Grönland, Feröer és Åland együttműködése – megítélésem szerint – sikeres és példaértékű. Az együttműködésben részt vevő államok a 2022-es ENSZ boldogságlistájának első kettő, negyedik, hatodik és hetedik helyét foglalják el.¹ Hipotetikus egyesülésük esetén az új ország lakosságszáma alapján együtt a világ 49. legnépesebb állama lenne,² míg a GDP-je alapján a világ 10.³ legnagyobb gazdaságával rendelkezne, messze átlag feletti a nominális gazdaságuk egy főre vetítve és összeadott értékében is. Természetesen nem azt állítom, hogy kizárólag vagy akár elsősorban az észak-európai együttműködéstől boldogok és jómódúak az ott élő emberek, vagy attól működnek jól a társadalmaik, hanem inkább azt mutatom be, hogy öt jól működő állam milyen együttműködési rendszert tudott kidolgozni.

Talán a terület viszonylagos távolsága és a kevés kutatás miatt az elnevezésekkel is gondok vannak, nincs kialakult gyakorlat és ami van az részben hibás. Ezzel a témakörrel egy korábbi tanulmányomban foglalkoztam, amely először a *Jog és Állam* 24. részében jelent meg,⁴ ezért bővebben nem szeretnék kitérni a kérdésre, csak röviden ismertetem az egyes elnevezések használatát ebben a tanulmányban. *Északi együttműködés* vagy *észak-európai együttműködés* alatt az öt ország együttműködését értem, a három autonóm területtel vagy ezek nélkül. Ha releváns jelzem, hogy az autonóm területeket beleértettem-e. *Skandinávia, északi országok* és *Észak-Európa* alatt a Magyarországon elterjedt Skandináviát értem, az öt országgal, ha nem jelzem eltérést ettől. *Északi Tanács* alatt kizárólag az Északi Tanácsot értem, a *Miniszterek Északi Tanácsa* és egyéb közös intézmények nélkül.

I. Az együttműködés rövid története

Az északi országok akkor még a Dániához tartozó Izland és az Oroszországhoz tartozó Finnország nélkül már az 1800-as évek végén együttműködtek jogharmonizációban.⁵ A II. világháború után nem alakítottak védelmi szövetséget együttműködés nem jött létre, mert míg Dánia, Izland és Norvégia a NATO-hoz csatlakozott, addig Svédország egy hármás dán-

¹ WHP, 2022.

² Saját gyűjtés, CIA, 2022.

³ Saját gyűjtés, Világbank, 2021.

⁴ Gombos, 2019a.

⁵ Gombos, 2019b.

norvég-svéd védelmi szövetség felvetése után⁶ a semlegességet preferálta, Finnország pedig egy „szovjet-barát semlegességbe” volt belekényszerítve,⁷ bár e mellett folyamatos a nem intézményesített katonai együttműködés. Maga az Északi Tanács a II. világháború után, 1952. március 16-án alakult, Dánia, Izland, Norvégia és Svédország részvételével,⁸ Finnország 1955-ben, a Feröer és Åland 1970-ben, Grönland pedig 1984-ben csatlakozott.⁹ Az Északi Útlevelunió, mely keretében a részes államok állampolgárai szabadon mozoghatnak és telepedhetnek le az együttműködésben részt vevő országokban volt az egyik legelső és legfontosabb közös döntés, amiben a finnek még az Északi Tanácshoz való csatlakozásuk előtt, a szerződés megkötésekor 1952-ben részesek voltak,¹⁰ míg Izland csak 1955. decemberében csatlakozott.¹¹ 1954-ben szerződést kötöttek az állampolgárok szabad munkavállalásáról a részes államok területén.¹² A két szerződés nem vonatkozik Grönlandra és Svalbardra,¹³ utóbbira az 1920-ban kötött Svalbard Egyezmény vonatkozik, melynek 42 egyéb állammal együtt részese Magyarország is.¹⁴ Bár a források nem jelzik sehol, hogy Ålandra nem vonatkoznak a szerződések, ott ingatlant vásárolni és kereseti tevékenységet folytatni csak *kotiseutuoikeus* birtokában lehet, mely státusz megszerzésének feltétele a finn állampolgárság, de a finn állampolgároknak sem jár automatikusan. A helyi kormányzat adhat felmentést ez alól a követelmény alól, de ennek ellenére ez alapján nem vonatkoznak a státusszal nem rendelkező északi állampolgárokra a szerződésekben biztosított jogok.¹⁵

1955-ben a skandináv államok megkötötték az azóta többször módosított társadalombiztosítási egyezményt, mely alapján a szociális ellátásban egymás állampolgárainak azonos jogokat biztosítanak a saját állampolgáraikkal.¹⁶ 1962-ben kötötték meg az azóta már többször módosított Helsinki Egyezményt, amely rendezi a jogi, kulturális, gazdasági, szociális, közlekedési és környezetvédelmi együttműködés egyes kérdéseit, illetve az Északi Tanács és (később, módosítások után) a Miniszterek Északi Tanácsának működését.¹⁷ 1971-ben alapították a Miniszterek Északi Tanácsát.¹⁸ Az északi együttműködésben voltak kudarcok is. Bár voltak törekvések az Európai Közösségekhez hasonló szervezet létrehozására, és erről évekig tárgyaltak is, a Nordek megalapítása meghiúsult,¹⁹ részben mivel Finnországnak nagyon óvatosnak kellett lennie a Szovjetunió miatt, részben mert a dánok csatlakoztak az Európai Közösségekhez, mivel nagyon függtek az Egyesült Királyság felé irányuló exportjuktól. Az északi együttműködésben érintett mind az öt ország kérte felvételét az Európai Közösségekbe és/vagy az Európai Unióba, Dánia 1973-tól, Finnország és Svédország 1995-től tagok. Izland 2009-ben, Norvégia 1962-ben és 1992-ben kérte a felvételét, de e két ország nem csatlakozott.²⁰

II. Az együttműködés legfontosabb színterei

II.1. Alapok

⁶ Kozma, 1979., pp. 145-146.

⁷ Giertl, 2018., p. 8.

⁸ Horváth, 2006. p. 204.

⁹ Norden, n.d.a

¹⁰ Finlex, 1954.

¹¹ Finlex, 1955.

¹² Eduskunta, n.d.

¹³ Giertl, 2018., p. 8.

¹⁴ Oslo, n.d.

¹⁵ Ulkoministeriö, n.d.

¹⁶ Finlex, 1993.

¹⁷ Finlex, 1962.

¹⁸ Blahó, 2014., p. 445.

¹⁹ Kozma, 1979. p. 147.

²⁰ Cini, 2016., pp. 228-232.

Az északi együttműködés legfontosabb szervei a kormányközi Miniszterek Északi Tanácsa és az Északi Tanács, melynek törvényhozók a tagjai. Az észak-európai együttműködésben elsősorban a nemzetek közötti együttműködésen van a hangsúly, de jelentős a régiók közötti és a határmenti együttműködés is.²¹ A döntések nem kötelezőek a tagállamokban, azokat külön jogi aktussal be kell építeni a nemzeti jogba, illetve előfordul, hogy a közös döntéseket végrehajtják akár szóbeli egyezség alapján, amennyiben ez nem igényel jogszabálmódosítást. A Miniszterek Északi Tanácsa és az Északi Tanács közös székhellyel rendelkezik Koppenhágában, de jogilag különálló szervezetek. Az Északi Kulturális Alap szintén ebből az épületből működik, az alapot a Miniszterek Északi Tanácsa finanszírozza. Az Északi Tanácsnak és a Miniszterek Északi Tanácsának közös honlapja van (www.norden.org), a többi szervnek, alapnak, ügynökségnek általában van külön saját honlapja. Minden kormányban kijelölnek egy, az északi együttműködésért felelős minisztert.

II.2. Az Északi Tanács

Az Északi Tanács az együttműködés parlamenti színtere. A kormányok nem tagjai a tanácsnak, de részt vesznek a munkájában. A Dániának, Finnországnak, Norvégiának és Svédországnak 20-20, Izlandnak 7 képviselője van, akiket a nemzeti törvényhozások delegálnak saját képviselőik közül, az autonóm területeket képviselő delegáltak kivételével. A dán delegációból 2-2 képviselőt a grönlandi és a feröeri törvényhozás, a finn delegációból pedig két főt az álandi törvényhozás delegál. A 2007-es álandi deklaráció óta a három autonóm terület képviselői jogát megerősítették. A tanács évente kétszer tart közgyűlést, egy rendes és egy tematikus közgyűlésen.²² Bár 2012-ben határoztak a nyelvek egyenjogúságáról, ami óta minden indítványt lefordítanak mind az öt nyelvre, 2020-ig csak a dán, a norvég és a svéd voltak a hivatalos nyelvek. 2020-tól jogilag is egyenrangú mind az öt nyelv, és izlandi és finn nyelven is biztosítani kell a tolmácsolást.²³

Az Északi Tanács politikai irányítását az elnökség végzi, melynek van egy elnöke, egy alelnöke és 11 tagja. Az elnököt és az alelnököt mindig abból az államból választják, ahol a rendes közgyűlést tartják abban az évben. Minden frakciónak és az összes tagállamnak képviselve kell lennie az elnökségben. Az elnökségnek nagyon széles hatásköre van: dönt a költségvetésről, döntéseket hozhat a tanács nevében, koordinálja az együttműködést az intézmények között, illetve hozzá tartozik a kül- és biztonságpolitika. Az elnökség szorosan együttműködik a Balti Közgyűlés vezetésével.²⁴

Az Északi Tanács hivatalának vezetője a főtitkár. A főtitkár feladata az elnökség segítése, előkészítő munkálatok együttműködésben az elnökkel, a nemzeti delegációkkal és a frakciókkal. Az elnökség döntési hatáskört delegálhat a főtitkárnak.²⁵

Az Északi Tanácsba delegált képviselők politikai frakciókat és nemzeti delegációkat alkotnak. Jelenleg öt frakció van, a konzervatívoké, a szociáldemokratáké, a centrumé, a zöld baloldalé és a „szabad északiaké” (populisták), illetve vannak független képviselők is. Egy frakció alakításához legalább négy képviselő kell legalább két országból.²⁶ Nyolc nemzeti delegáció van, tehát a három autonóm törvényhozás képviselői mind külön delegációval rendelkeznek. A nemzeti delegációk elnököt és alelnököt választanak maguknak, és mindegyik munkáját egy titkárság segíti a nemzeti (vagy autonóm) törvényhozásban. A nemzeti delegációk

²¹ Fejes, 2013., p. 56.

²² Norden, n.d.a.

²³ Norden, 2018.

²⁴ Norden, n.d.b.

²⁵ Norden, n.d.a.

²⁶ Norden, n.d.c.

feladata annak ellenőrzése, hogy a tagállami és autonóm törvényhozások végrehajtják a közös döntéseket.²⁷

A javaslatokat a bizottságokban tárgyalják meg, kivéve a kül- és biztonságpolitikai kérdéseket. A bizottságok kikérhetik a nemzeti ügynökségek és szakértők véleményét, illetve meghallgatásokat tarthatnak. Egy bizottságnak legfeljebb 18 tagja lehet. A bizottságok albizottságokat alkothatnak, melyeket felhatalmazhatnak előterjesztés készítésére a bizottság nevében. A bizottságok a javaslataikat beterjeszthetik a közgyűlésnek vagy az elnökének, és kérhetik, hogy ezt a javaslatot továbbítsák a tagállamok kormányainak vagy a Miniszterek Északi Tanácsának. A bizottságok együttműködhetnek nemzeti parlamentek bizottságaival, más nemzetközi szervezetek hasonló szerveivel, külön kiemelve a Balti Közgyűlést. A bizottságok tagjait és vezetését egy évre választják. A bizottságok ülései zártak, de rendezhetnek nyilvános eseményeket.²⁸

Az Északi Tanács 2020-as költségvetése 33 millió dán korona²⁹ (1,83 milliárd forint MNB hivatalos devizaárfolyamon³⁰).

II.3. Miniszterek Északi Tanácsa

A Miniszterek Északi Tanácsa az északi együttműködés kormányközi szervezete. Bár a kooperáció a miniszterelnökök hatáskörébe tartozik, gyakorlatilag az együttműködésért felelős miniszterek viszik inkább az ügyeket. A miniszterelnökök évente általában egyszer találkoznak kifejezetten az együttműködés keretében, de ezen kívül össze szoktak ülni az Európai Tanács ülése előtt is.³¹ Ez a szervezet az északi együttműködés legfontosabb színtere.

A Miniszterek Északi Tanácsát évente rotáló elnökség vezeti, az elnökséget az öt szuverén állam adja mindig, az autonómiák soha. Az elnöklés sorrendjét indokolt esetben meg lehet változtatni, de az elnöklő állam soha nem esik egybe az Északi Tanács elnökségével. Az elnök feladata a program megtervezése, koordináció. Az elnökség a programját mindig az előző évben nyújtja be.³²

A Tanács jelenleg a következő felállásokban működik:

- együttműködési miniszterek,
- munkaügy,
- kereskedelem, energia és regionális ügyek,
- halászat, vízügy, mezőgazdaság, élelmiszer és erdészet,
- nemi egyenlőség,
- kultúra,
- törvényhozás,
- környezet,
- egészségügy és szociális kérdések,
- oktatás és kutatás,
- pénzügy.³³

A különböző felállásoknál jelen lehet egy vagy több szakminiszter, illetve az együttműködésért felelős miniszter. Minden országnak egy szavazata van, a döntéseket

²⁷ Norden, n.d.d.

²⁸ Norden, n.d.e.

²⁹ Norden, n.d.f.

³⁰ MNB, 2022.

³¹ Norden, n.d.g.

³² Norden, n.d.h.

³³ Giertl, 2018., p. 13.

egyhangúlag hozzák. A három autonóm terület képviselője „hozzájárulhat a munkához,” illetve ezek a területek végrehajthatják a döntéseket, ha az autonómiájuk engedi.³⁴

„A találkozót nem formalizálják,”³⁵ de a döntéseket ettől függetlenül végrehajtják. Jó példa erre a határon átnyúló jogi akadálymentesítés programja.³⁶ Az együttműködés nagy előnye, hogy nem a bürokrácián van a hangsúly, és rugalmas.³⁷

A Miniszterek Északi Tanácsának munkáját titkárság segíti, melyet a főtitkár vezet. A titkárság előkészíti az ügyrendet; döntéseket kezdeményez, végrehajtja és követi a döntések végrehajtását; tudásbázist fejleszt az északi megoldásokról; és hálózatot épít a tapasztalatcserére és ötletelésre.³⁸

Az Északi Tanács 2020. évi költségvetése 967,5 millió dán korona³⁹ (53,6 milliárd forint MNB hivatalos devizaárfolyamon⁴⁰).

II.4. Biztonságpolitika, katonai-védelmi dimenzió

A külügyminiszterek és a védelmi miniszterek is rendszeresen összeülnek, de ez a „hivatalos északi együttműködés keretén kívül esik” annak ellenére, hogy az elnöklő miniszter ebben az esetben is mindig a Miniszterek Északi Tanácsának elnökséget vivő ország minisztere.⁴¹ Míg korábban a szoros együttműködés mellett Finnország és Svédország semleges volt, a 2022-es orosz-ukrán háború ezt a két országot is arra készítette kövesse Dániát, Izlandot és Norvégiát a NATO-ba. A két ország egyszerre nyújtotta be tagfelvételi kérelmét 2022. május 18-án.⁴² Ez várhatólag növelni fogja az északi országok biztonságpolitikai és védelmi együttműködését.

II.5. Az együttműködés további színterei

Az északi együttműködésnek a két részletesebben ismertetett szervezeten kívül még több, különböző jogi státuszú szervezet (pl. önálló intézmény, alap, egyesület, alapítvány) és program is a része, melyek működésére ebben a tanulmányban nem térek ki részletesen. A teljesség igénye nélkül egy felsorolás a jelentősebbekről, amelyeknek még nincs meghonosodott magyar neve angolul: Nordic Cultural Commission, Nordic Institute of Theoretical Nuclear Physics: NORDITA; Nordic Research: NORDFORSK, Északi Távközlési Unió, Skandináv Technológiai és Ipari Fejlesztési Alap, Északi Fejlesztési Bank, Hello Norden, Öresund, határon átnyúló jogi akadálymentesítés, Nordic innovation, infonorden, Nordic Film & TV Fund, Északi Kulturális Alap, Nordic Associations.

III. Kihívások

Az Európai Unió Blahó szerint jelentősen lelassítja az együttműködést,⁴³ én részben osztozom a meglátásában, mivel az Uniós polgárokat és jogi személyeket néhány kivételtől eltekintve nem érheti hátrány más uniós állampolgárokkal és jogi személyekkel szemben, ami kihívásokat jelent az északi együttműködésnek. A gyakorlatban eddig sem gazdasági szereplők,

³⁴ Norden, n.d.g.

³⁵ Blahó, 2014., p. 445.

³⁶ Gombos, 2019b.

³⁷ Vö.: Fejes, 2010a. pp. 92-109.; Fejes, 2010b. pp. 103-118.

³⁸ Norden, n.d.i és Norden, n.d.j.

³⁹ MÉT, 2021., p. 13.

⁴⁰ MNB, 2022.

⁴¹ Norden, n.d.g és Norden, n.d.h.

⁴² NATO, 2022.

⁴³ Blahó, 2014., p. 445.

sem polgárok, sem uniós tagállamok nem vetették fel az aggályaikat az északi együttműködésen kívüli szereplők diszkriminációja miatt, és amíg így van nem is várható változás. A gyakorlatban sok kedvezmény nem jár nagy gyakorlati haszonnal. Például az, hogy Dániában az északi együttműködés államainak állampolgárainak szállodában nem szükséges igazolványt átadni bejelentkezéskor a gyakorlatban nem jelenti azt, hogy ténylegesen iratok nélkül tudnak megszállni, hiszen már a Dániába jutáshoz is általában szükséges valamilyen igazolvány, amit akár a reptéren, akár a nemzetközi vonatra felszálláskor ellenőriznek.

A COVID-19 soha nem látott kihívások elé állította a világ országait, és ahogy a schengeni övezetben fel lett függesztve a szabad mozgás úgy az ezen az övezeten belül található Északi Útlevelunióban is. Bár a részes államok között elméletileg szabadon járhatnak és tartózkodhatnak állampolgáraik iratok nélkül, Svédország kivételével mind lezárták a határaikat. 2020. július közepéig Dánia, Finnország, Izland és Norvégia feloldotta egymás között a korlátozásokat, de Svédországgal szemben ekkor még nem. Egyesek szerint ez örökre megváltoztathatja, és bizonyos mértékig megkérdőjelezi az együttműködést,⁴⁴ az együttműködés olyan mély és bejáratott, hogy az északi országok meg fogják oldani ezt a helyzetet is.

Az orosz-ukrán háború az északi együttműködést több szempontból érintette. Egyrészt hagyományosan a balti államok folytatott kiemelt együttműködés mellett Fehéroroszországgal és Oroszországgal volt jelentős nemzetközi, illetve határon átnyúló együttműködés. Gyakorlatilag a politikai rendszerek közötti nagy különbségek már korábban is okoztak gondot, de a háborúval a közös programok teljesen leálltak. A háború okozta energetikai válság jelentős hatással van főleg Finnországra az öt állam közül, de mivel Finnország és Svédország jelentősen visszafogta a gázfogyasztást már korábban, Norvégia pedig önellátó ez nem okoz leküzdhetetlen nehézségeket makroszinten. Szerintem a finn és svéd NATO-tagsággal a védelmi együttműködés tovább fog mélyülni, de ez nem feltétlenül jelent változást a Miniszterek Északi Tanácsának bevett gyakorlatától a már most is rendszeresített nem hivatalos találkozásokban és nem biztos, hogy hivatalos részévé válik a MÉT működésének a védelmi miniszterek találkozója.

IV. Konklúziók

Az északi együttműködésnek hosszú és sikeres története van, melynek természetesen megvannak a kihívásai és kudarcai. A kooperáció rendkívül széleskörű, rugalmas, követi a jogi és politikai környezetben történő változásokat és kihívásokat, a saját lehetőségén belül igyekszik ezekre a partnerek számára előnyös megoldást találni. Feltétlenül érdemes az általuk kialakított jó gyakorlatokat a helyi viszonyokra adaptálva megvalósítani, illetve az alapokon túl mélyebben is megismerni a részleteket.

⁴⁴ Duxbury, 2020.

Felhasznált irodalom

1. Blahó, 2014. = Blahó András és Prandler Árpád.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2014.
2. CIA, 2022. = Central Intelligence Agency: *The world fact book*. [online] Central Intelligence Agency, 2018. Elérhető: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/population/>> Hozzáférés ideje: 2022. október 19.
3. Cini, 2016. = Cini, Michelle és Pérez-Solórzano Borrigan, Nieves: *European Union Politics*. United Kingdom: Oxford University Press, 2016.
4. Duxbury 2020. = Duxbury, Charlie: *Coronavirus may change Nordic friendships forever*. Politico. Elérhető: <https://www.politico.eu/article/sweden-finland-norway-denmark-coronavirus-may-change-nordic-friendships-forever/?fbclid=IwAR2VQfCB1zTU8Id5K0nUnCxZpYQltdiCQkuqrNdUZWhGjkgnfdszrw_Fr10> Hozzáférés ideje: 2020. július 15.
5. Eduskunta, n.d. = Eduskunta [a finn törvényhozás]: *Pohjoismaiden neuvoston sopimukset* [online] Eduskunta, n.d. Elérhető: <<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kv-jarjestot/pohjoismaiden-neuvosto/Sivut/pohjoismaiden-neuvoston-sopimukset.aspx#>> Hozzáférés ideje: 2019. március 19.
6. Giertl, 2018. = Giertl, Adam, et.al.: *Analysis of the Northern Model*. Budapest: CESCI, 2018.
7. Gombos, 2019a. = Gombos Jarmo: *Északi Együttműködés, Északi Tanács, valami más? Jog és Állam 24*. Budapest: Károli Gáspár református Egyetem, 2019.
8. Gombos, 2019b. = Gombos Jarmo szakmai megbeszélése Petri Suopankival, a Miniszterek Északi Tanácsának főmunkatársával 2019. január 24-én a Miniszterek Északi Tanácsának irodájában, Koppenhágában.
9. Fejes 2010a. = Fejes Zsuzsanna: *A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei: Különös tekintettel a magyar határrégiókra*. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010.
10. Fejes 2010b. = Fejes Zsuzsanna: *Határtalan lehetőségek: az együttműködés jogi feltételei a magyar-román-szerb hármashatár mentén*. In: Soós Edit - Fejes, Zsuzsanna (szerk.): *Régió a hármashatár mentén*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 103-118. p.
11. Fejes, 2013. = Fejes, Zsuzsanna: *Határok nélkül?* Budapest: Akadémiai Kiadó, 2013.
12. Finlex, 1954. = Asetus Suomen, Tanskan, Norjan ja Ruotsin kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisesta. [17/1954. évi rendelet jegyzőkönyv hatályba léptetéséről a finn, dán, norvég és svéd állampolgárok felmentéséről az útlevel vagy tartózkodási engedély birtoklása alól más északi országban való tartózkodáskor, mint a hazája] [online] Elérhető: <<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1954/19540017>> Hozzáférés ideje: 2019. március 20.
13. Finlex, 1955. = Ulkoasiainministeriön ilmoitus Islannin liittymisestä Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken 14 päivänä heinäkuuta 1952 tehtyyn Sopimukseen ulkomaalaisten takaisinottamisesta sekä 22 päivänä toukokuuta 1954 tehtyyn Pöytäkirjaan passivapaudesta. [38/1955 számú külügyminisztériumi bejelentés Izland csatlakozásáról a Finnország, Norvégia, Svédország és Dánia által 1952. július 14-én megkötött szerződéshez a külföldiek visszafogadásáról, illetve az 1954. május 22-én kötött jegyzőkönyvhöz az útleveluniórol] [online] Elérhető: <<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1955/19550038>> Hozzáférés ideje: 2019. március 20.

14. Finlex, 1962. = Yhteistyösopimus Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä [28/1962. évi rendelet, együttműködési szerződés Izland, Norvégia, Svédország, Finnország és Dánia között] [online] Elérhető: <<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1962/19620028>> Hozzáférés ideje: 2019. március 20.
15. Finlex, 1993. = Pohjoismaiden Sosiaaliturvasopimus [106/1993 évi rendelet az északi országok szerződése a szociális biztonságról] Elérhető: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1993/19930106/19930106_2> Hozzáférés ideje: 2019. március 20.
16. Horváth, 2006. = Horváth Zoltán és Tar Gábor: *Nemzetközi szervezetek kislexikona*. Budapest: HVG-ORAC, 2006.
17. Kozma, 1979. = Kozma, László: ERIK SOLEM: Az Északi Tanács és a skandináv integráció. *Külügyi Szemle*, 1979.
18. MÉT, n.d = Miniszterek Északi Tanácsa: *Tervetuloa*. [electronic presentation] Koppenhága: Miniszterek Északi Tanácsa.
19. MÉT, 2021. = Miniszterek Északi Tanácsa: *Årsregnskab 2020*. Koppenhága: Miniszterek Északi Tanácsa, 2021.
20. MNB, 2022. = Magyar Nemzeti Bank: *Az MNB legfrissebb hivatalos devizaárfolyamai*. [online] Magyar Nemzeti bank, 2020. Elérhető: <<https://mnb.hu/arfolyamok>> Hozzáférés ideje: 2022. október 19.
21. NATO, 2022. = NATO: *Finland and Sweden submit applications to join NATO*. [online] NATO, 2022. Elérhető: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195468.htm> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
22. Norden, 2018. = Norden: *Suomen ja islannin kielen asema vahvistuu Pohjoismaiden neuvostossa*. [online] Norden, 2018. Elérhető: <<https://www.norden.org/fi/uutinen/suomen-ja-islannin-kielen-asema-vahvistuu-pohjoismaiden-neuvostossa>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
23. Norden, n.d.a = Norden: *The Nordic Council*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/nordic-council>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
24. Norden, n.d.b = Norden: *About the Nordic Council Presidium*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/about-nordic-council-presidium>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
25. Norden, n.d.c = Norden: *About the Party Groups*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/about-party-groups>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
26. Norden, n.d.d = Norden: *About the national delegations*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/about-national-delegations>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
27. Norden, n.d.e = Norden: *About the Nordic Council committees*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/about-nordic-council-committees>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
28. Norden, n.d.f = Norden: *Financing*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/financing>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
29. Norden, n.d.g = Norden: *About the Nordic Council of Ministers*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/about-nordic-council-ministers>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.
30. Norden, n.d.h = Norden: *About the Presidency in the Nordic Council of Ministers*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/about-presidency-nordic-council-ministers>> Hozzáférés ideje: 2022. október 16.

31. Norden, n.d.i = Norden: *About the Nordic Council of Ministers' Secretariat*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/about-nordic-council-ministers-secretariat>> Hozzáférés ideje: 2022. október 20.
32. Norden, n.d.j = Norden: *Paula Lehtomäki – CV*. [online] Norden, n.d. Elérhető: <<https://www.norden.org/en/information/paula-lehtomaki-cv>> Hozzáférés ideje: 2022. október 20.
33. Oslo, n.d. = Universitet i Oslo: *The Svalbard Treaty*. [online] Faculty of Law, University of Oslo, n.d. Elérhető: <<https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.xml>> Hozzáférés ideje: 2019. március 20.
34. Ulkoministeriö, n.d. = Ulkoministeriö: *Ahvenanmaan erityisasema*. [online]. Finnország külügyminisztériuma, n.d. Elérhető: <https://um.fi/ahvenanmaan-erityisasema#Ahvenanmaan_kotiseutuoikeus> Hozzáférés ideje: 2019. március 16.
35. Világbank, 2021 = World Bank. *GDP (current US\$)*. [online] Világbank, 2021. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true&view=chart> Hozzáférés ideje: 2022. október 19.
36. WHP, 2022 = World Population Review. *World Happiness Report*. World Population Review, 2022. Elérhető: < <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/happiest-countries-in-the-world>> Hozzáférés ideje: 2022. október 19.

Kalkamanova, Assem
University of Szeged
Faculty of Law and Political Sciences

XIII. évfolyam | Vol. XII,
2022/3-4. szám | No. 3-4./2022
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Legitimacy Claims and E-Governance in Authoritarian Regimes: a Content Analysis

Introduction

Rapid growth of e-government is a global trend.¹ At the very beginning of the 21st century the situation was different. The 2001 UN E-Governance Survey states that highest ranks of the E-Government Global Index of above the medium point were reached only by developed industrialized countries which already had the access to information and more participatory governance in general.² Since around 2010 leading positions in the development of E-Governance are no longer shared only by advanced democracies. Autocratic states started entering groups of countries with high EGDI in 2008 according to the UN E-Governance surveys of 2008 and 2010. Researchers started noticing the spread of e-participation in nondemocratic regimes.³ Linde and Karlsson (2013) highlight that between 2003-2008 e-participation improved most rapidly in strong autocratic regimes like Bahrain, Kazakhstan, China, and Belarus.⁴ As a natural consequence, researchers started to focus on the reasons behind this phenomenon.

The first United Nations E-government Survey was accomplished in 2003. Since 2018 Belarus, Kazakhstan, and Russia have been in the group of countries with very high E-Government Development Index. Moreover, Kazakhstan is in the 3rd quartile of the group with very high EGDI in 2020 (meaning higher index than half of its very high EGDI group). Russia, Belarus are in the 2nd quartile of the group with very high EGDI in 2020.⁵ In 2014 and 2016 Belarus, Kazakhstan, and Russia belonged to the group of high EGDI. So, we can observe a stable development of e-governance in these authoritarian nations since 2010.

Legitimation is considered to be major reason why autocracies start developing e-governance.⁶

¹ E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020, 4. p. <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>>.

² Benchmarking E-Government: A Global Perspective. United Nations Division for Public Economics and Public Administration, 2001, 3. p. <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/Benchmarking-E-Government-2011>>.

³ Åström, Joachim and others: Understanding the Rise of E-Participation in Non-Democracies: Domestic and International Factors. In *Government Information Quarterly*, Vol. 29, Issue 2. 2012, pp. 142–50. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.09.008>>; Karlsson Martin: Carrots and Sticks: Internet Governance in Non-Democratic Regimes. In *International Journal of Electronic Governance*, Vol. 6, Issue 3. 2013, pp. 179–86 <<https://doi.org/10.1504/IJEG.2013.058405>>.

⁴ Linde, Jonas - Karlsson, Martin The Dictator's New Clothes: The Relationship Between E-Participation and Quality of Government in Non-Democratic Regimes, *International Journal of Public Administration*, Vol. 36, Issue 4. 2013, pp. 269–81, 275. p. <<https://doi.org/10.1080/01900692.2012.757619>>.

⁵ E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, p. 5.

⁶ Maerz, Seraphine F.: The Electronic Face of Authoritarianism: E-Government as a Tool for Gaining Legitimacy in Competitive and Non-Competitive Regimes. In *Government Information Quarterly*, Vol.33, Issue 4. 2016, pp. 727–735. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.008>>.

So, the discussion of e-governance I start with the reference to the notion of legitimacy. Because the most popular explanation of the development of e-governance in authoritarian regimes is to acquire external legitimacy or in other words appraisal by the international community.

Legitimacy shapes power relations (“structures of domination”), a regime’s means of rule and stability.⁷ Dukalskis and Gerschewski (2017) note that autocratic legitimation affects “regime resilience, challenger-state interactions, the procedures and operations of elections, and the texture of everyday life in autocracies.”⁸

The erosion of legitimacy may lead to revolutionary mobilisation, riots, protests, coup d’etat. Technically, legitimacy implies obedience “legitimacy provides them (subordinates) with moral grounds for cooperation and obedience. Legitimate power or authority has the right to expect obedience from subordinates, even where they may disagree with the content of a particular law or instruction...”⁹

I investigate the legitimacy claims propounded by the authorities through e-government websites which are primary sources of data. It is possible to distinguish between legitimacy beliefs and legitimacy claims.

Research on legitimacy beliefs by citizens have more difficulties as these are more nebulous processes to measure. However, such studies exist. Researchers use number of protests, migration patterns, petitions to evaluate beliefs of citizens.¹⁰ Most direct assessment of legitimacy beliefs can be extracted through comprehensive surveys like in Mazepus (2017) *What makes political authorities legitimate? Students’ ideas about legitimacy in five European democracies and hybrid regimes*. However, in authoritarian regimes the problem of collecting true public opinions is huge, sometimes even insurmountable.¹¹ So, researchers devise other tools to collect public opinion. Dimitrov (2015) used petitions to estimate the quality of governance in China. In his viewpoint, they reveal information about problems of public policy, corruption and “monitor the level of trust in the regime”. One of the most outstanding studies was made by King, Pan, and Roberts (2013). Scholars assessed millions of social media posts before they were censored and compared to the censored posts using computer-assisted text analysis methods. They found out that the purpose of censorship is not to eliminate criticisms of governments but to forestall possible collective actions.

Governmental websites appear to be a platform for legitimation claims of the regime. Jaeger (2005) states that “An e-government Web site is neither neutral nor free of opinion. The way in which it is designed, the information presented and how that information is presented all affect the messages conveyed by the Web site and, as such, by the government.”¹² So, how the information is presented shapes the viewpoints of citizens about political and social issues. Moreover, e-government websites may become a novel way of propaganda.

In this sense the internet and governmental websites, social media represent a solid platform for communicating these autocratic legitimation claims and narratives. Modern autocracies have extended legitimation toolbox. To my knowledge, there is no academic paper that approach e-government as the carrier of legitimation claims in nondemocratic regimes.

⁷ Tannenber, Marcus and others: Claiming the Right to Rule: Regime Legitimation Strategies from 1900 to 2019. In *European Political Science Review*, Vol. 13, Issue 1. 2021, 80. p. <<https://doi.org/10.1017/S1755773920000363>>.

⁸ Dukalskis, Alexander - Gerschewski, Johannes: What Autocracies Say (and What Citizens Hear): Proposing Four Mechanisms of Autocratic Legitimation. In *Contemporary Politics*, Vol. 23, Issue 3. 2017, 252. p. <<https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1304320>>.

⁹ Beetham, David: *The Legitimation of Power, Issues in Political Theory*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave, 1991, 26. p.

¹⁰ Dukalskis - Gerschewski: i.m. (2017), 11. p.

¹¹ Dimitrov, Martin K.: Internal Government Assessments of the Quality of Governance in China. In *Studies in Comparative International Development*, Vol.50, Issue 1. 2015, pp. 50–72. <<https://doi.org/10.1007/s12116-014-9170-2>>.

¹² Jaeger, Paul T.: Deliberative Democracy and the Conceptual Foundations of Electronic Government. In *Government Information Quarterly*, Vol. 22, Issue 4. 2005, 703. p. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.01.012>>.

To estimate legitimacy claims in Russia and Kazakhstan I perform content analysis on the articles and main news part of the official pages of federal ministries of Russia and republican ministries of Kazakhstan.

First theoretical section is dedicated to the discussion of legitimacy notion. The second section covers research design and methodology. Most importantly, it includes research hypotheses and theories they are based upon. The third section is devoted results and findings of my research. Finally, I conclude and discuss current limitations and future research recommendations.

I. Legitimacy and E-Governance

Literature on authoritarianism even at the onset of the 21st century barely touched upon the issues of legitimacy. Research focused on the typologies of nondemocratic regimes in particular one-party regimes, military dictatorships, and hybrid regimes.¹³ Also, authoritarian persistence, democratization were the object of focus. Particularly, in terms of game theory approach co-optation and intra-elite cohesion were discussed. Dukalskis and Gerschewski (2017) notice about the earlier research (up to the second decade of the 21st century) that “The idea that autocratic regimes aim to create a following among the people or that they are able to legitimate their grip to power is rarely taken into account except with reference to co-optation or material interest.”¹⁴ Legitimation studies started to appear quite recently.¹⁵

Virtually all political scientists start the discussion of legitimacy of nondemocratic regimes with a general concept of legitimacy, namely, with Max Weber, Lipset (1959), Easton (1965), and Beetham. Weber’s approach that legitimacy is determined by people’s beliefs in legitimacy is criticized by Beetham (1991) for the absence of objectiveness and incomprehensiveness which makes it hard to measure and test. He asserts that actual characteristics of a political regime are not considered in this definition of legitimacy.

Martin Lipset elaborates in the same vein as Weber by defining: “Legitimacy involves the capacity of a political system to engender and maintain the belief that existing political institutions are the most appropriate or proper ones for the society.”¹⁶ According to Lipset, people consider the political system legitimate if its’ values fit with their own values.

¹³ Wahman, Michael - Teorell, Jan - Hadenius, Axel: Authoritarian Regime Types Revisited: Updated Data in Comparative Perspective. In *Contemporary Politics*, Vol. 19, Issue 1. 2013, pp. 19–34. <<https://doi.org/10.1080/13569775.2013.773200>>; Geddes, Barbara: What Do We Know About Democratization After Twenty Years? In *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, Issue 1. 1999, pp. 115–44. <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.115>>; Magaloni, Beatriz: Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule. In *Comparative Political Studies*, Vol.41, Issue 4–5. 2008, pp. 715–41. <<https://doi.org/10.1177/0010414007313124>>.

¹⁴ Dukalskis - Gerschewski: i.m. (2017), 6. p.

¹⁵ Gilley, Bruce, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. Columbia University Press, 2009, pp. 336; Maerz, Seraphine F.: The Electronic Face of Authoritarianism: E-Government as a Tool for Gaining Legitimacy in Competitive and Non-Competitive Regimes. In *Government Information Quarterly*, Vol. 33, Issue 4. 2016, pp. 727–35 <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.008>>; Kailitz, Steffen: Classifying Political Regimes Revisited: Legitimation and Durability. In *Democratization*, Vol. 20, Issue 1. 2013, pp. 39–60. <<https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738861>>; Tannenber, Marcus and others: Claiming the Right to Rule: Regime Legitimation Strategies from 1900 to 2019. In *European Political Science Review*, Vol. 13, Issue 1. 2021, pp. 77–94. <<https://doi.org/10.1017/S1755773920000363>>.

¹⁶ Lipset, Seymour Martin: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In *The American Political Science Review*, Vol.53, Issue 1. 1959, 86. p. <<https://doi.org/10.2307/1951731>>.

Tannenber et al. (2021) extended Weber's three ideal types of legitimacy and constructed four legitimacy claims:

- 1) rational-legal rule,
- 2) the qualities of the leader,
- 3) political ideology,
- 4) performance.

Empirical research of von Soest and Grauvogel is based on the component of legitimacy propounded by Easton (1965).¹⁷ Specifically, they develop six dimensions of legitimation in authoritarian regimes: ideology, foundational myth (like nationalism, specific societal order, and religion), personalism (a ruler is a charismatic leader), international engagement, procedural mechanisms, and performance.

So, literature review on the legitimacy of political systems show that researchers treat legitimacy as a multi-dimensional concept.

Many researchers differentiate between claims to legitimacy and legitimacy itself which is in my opinion warranted.¹⁸ It is no surprise that procedure-based and legal validity do not work in autocracies: as a rule, elections are fraudulent in authoritarian regimes.

In this research I use legitimacy and legitimacy claims interchangeably keeping in mind that for authoritarian regimes legitimacy claims are meant.

Legitimacy in democratic states is relatively clear and easy: we have "the centrality of the rational-legal type".¹⁹

Guriev and Treisman (2018) notice that legal procedures such as elections may render secondary to other legitimation strategies in modern "informational autocracies": "If information manipulation has successfully inflated the autocrat's reputation, elections can be used to distill popularity into legitimacy. The appearance of democracy can be added to the image of competence."²⁰ It is an overriding idea about autocratic legitimacy that the rulers are prone to make up narratives and legitimacy claims. Undoubtedly, legitimacy claims in authoritarian regimes are more diverse.

I suggest that e-governance and its elements affect legitimation in a double way. On the one hand, e-governance is a performance element of legitimation claims. The definition of e-governance stresses performance aspect: "The public sector's use of information and communication technologies with the aim of improving information and service delivery, encouraging citizen participation in the decision-making process and making government more accountable, transparent and effective."²¹

On the other hand, e-governance serves as an intermediary for another legitimation strategy. Many authors agree that international appraisal is the most important factor for developing e-governance in autocracies. Autocratic regimes realize that attracting foreign investments is easier if they demonstrate ICT development and modernization.²² Furthermore, Stier (2015) clearly states that "An autocratic regime like Kazakhstan legitimizes itself

¹⁷ von Soest, Christian and Grauvogel, Julia: Identity, Procedures and Performance: How Authoritarian Regimes Legitimize Their Rule. In *Contemporary Politics*, Vol. 23, Issue 3. 2017, pp. 287–305. <<https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1304319>>.

¹⁸ von Soest, Christian and Grauvogel, Julia: Comparing Legitimation Strategies in Post-Soviet Countries. In *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*, ed. by Martin Brusis, Joachim Ahrens, and Martin Schulze Wessel London, Palgrave Macmillan UK, 2016, pp. 18–46. <https://doi.org/10.1057/9781137489449_2>; Dukalskis, Alexander - Gerschewski, Johannes: What Autocracies Say (and What Citizens Hear): Proposing Four Mechanisms of Autocratic Legitimation. In *Contemporary Politics*, Vol. 23, Issue 3. 2017, 252. p. <<https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1304320>>.

¹⁹ Tannenber, Marcus and others: i.m. (2021), 80. p.

²⁰ Guriev, Sergei - Treisman, Daniel: *Informational Autocrats*. Rochester, NY, Social Science Research Network, 2018, 122. p. <<https://papers.ssrn.com/abstract=3208523>> [accessed 13 November 2019].

²¹ Electronic Governance, UNESCO Thesaurus, 2019 <<http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/en/page/?uri=http://vocabularies.unesco.org/thesaurus/concept17004>> [accessed 28 July 2021].

²² Åström and others: i.m. (2012), 148. p.

internationally and attracts foreign investment by advertising with its good ratings in the UN Index.”²³

Improved transparency and decision-making may be undesirable by the ruling elites. Logically, e-governance should result in better governance and public administration: improved decision-making system, more efficient bureaucracy, and improvement of overall political institutions. However, research results are controversial.

Researchers generally agree that e-government constitute a variety of services. Marche & McNiven define concisely that “E-government is the provision of routine government information and transactions using electronic means, most notably those using Internet technologies, whether delivered at home, at work, or through public kiosks.”²⁴

So, e-governance starts with the provision of information. The very basic function of e-government is online information-sharing whose importance increased many-fold during the pandemic times 2020-2021: “During a national crisis, reliable and transparent information enables Governments to act decisively, support people in making informed decisions about their daily routines, and give them a sense of support, which builds public trust.”²⁵

E-government encompass paying parking tickets, paying taxes online, registering complaints about local communal services, other online transactional services. The UN E-Government Survey states that nearly all of the countries have a national e-government portal automating administrative functions.²⁶

The majority of literature on e-government in authoritarian regimes constitute single case studies or multiple case studies. The article by Maerz (2016) investigates e-government in four Central Asian countries. O’Connor, Janenova, and Knox (2019) study the implementation of open government in Kazakhstan. Elements of e-governance are also examined on specific examples.

Paper by Naranjo-Zolotov et al. (2019) uses data from participatory budgeting project in Lisbon to evaluate the effect of the sense of community on long-term e-participation. So, often e-governance is measured at county levels.

The vivid advantages of Internet technologies for the production of services are cost-effectiveness in providing high-volume, standardized services.

II. Research Design, Conceptual Definitions and Operationalization

The assessment of technological infrastructure is provided by the UN E-Governance surveys. The methodology of the Index is such that it reveals supply side of e-governance not the demand side.

The EGDI does not measure the contents of e-government. The largest part of e-governance is providing information on public policies and what governments are doing. The global trend is sharing public information on governmental websites: “It is increasingly common to find sector-specific information, policies and programmes on dedicated government websites.”²⁷

²³ Stier, Sebastian: Political Determinants of E-Government Performance Revisited: Comparing Democracies and Autocracies. In *Government Information Quarterly*, Vol. 32, Issue 3. 2015, 272. p. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.004>>.

²⁴ Marche, Sunny - McNiven, James D.: E-Government and E-Governance: The Future Isn’t What It Used To Be. In *Canadian Journal of Administrative Sciences / Revue Canadienne Des Sciences de l’Administration*, Vol. 20, Issue 1. 2003, 76. p. <<https://doi.org/10.1111/j.1936-4490.2003.tb00306.x>>.

²⁵ E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, Addendum 8.

²⁶ UN E-Government Survey 2020, 33. p. <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>> [accessed 30 August 2021].

²⁷ UN E-Government Survey 2020: i.m. - 34. p.

Maerz research shows that governmental websites are used for both external legitimacy and performance legitimacy in competitive authoritarian regimes.²⁸ However, the assessment of e-governance from this standpoint already exists within the comprehensive E-Governance Development Index. According to Maerz (2016) competitive authoritarian regimes of Russia and Kazakhstan actually successfully provide public services through ICT. Unsurprisingly, these two states are in the group of very high EGDI.

Papers by Tannenberget al. (2021), von Soest and Grauvogel (2017) utilize country expert surveys, secondary sources, to measure legitimacy claims of contemporary autocracies and the extent to which governments promote these legitimation strategies.

However, content analysis is the most appropriate for studying legitimations claims present on dedicated government websites. While expert surveys may mix up legitimacy claims and the perception/acceptance of these claims, content analysis looks purely at what is stated by governments. Neuendorf (2001) insists that a content analysis can only describe substance characteristics of the content of the messages and relationships among these characteristics.²⁹ So, it is important to limit the conclusions only to the content being studied. Dukalskis and Gerschewski (2017) propose that discourse and text analysis allow to evaluate legitimacy claims in a systematic, valid and reliable way.³⁰

In my study I use primary sources of governmental websites including sector specific which produce objective and stable data.

No doubt, operationalizing the concept of legitimacy is a subjective and cumbersome process. For such concepts like legitimacy, case studies are useful: they help to reveal the mechanics of legitimation within a particular institutional context. Three countries have the majority of factors.

To analyze web content and context of the governments of the three post-Soviet countries, I apply qualitative content analysis and formulate six analytical categories which are based on the six dimensions of legitimacy claims propounded by (von Soest and Grauvogel 2016; 2017).

Von Soest and Grauvogel (2016; 2017) propose 6 dimensions of legitimation in authoritarian regimes:

- 1) Ideology,
- 2) Foundational myth means “general narratives regarding the righteousness of a given political order” (nationalism, societal order, and religion),
- 3) Personalism (a ruler is a charismatic leader),
- 4) International engagement,
- 5) Procedural mechanisms,
- 6) Performance.

Ideology, foundational myth, and personalism are identity based claims: these are concepts which develop sense of community and .

Foundational myth is also referred to by Levitsky and Way (2013), Clapham (2012), and Schedler (2013), Schatzberg (2001). Foundation myth may include narratives propagated by the ruling elites that the incumbents were essential in state-building. Della Sala (2010) emphasizes that “Every form of social organization requires narratives to give it meaning and to provide a reason for being. Political authority is no different and has a narrative that frames who can govern, why, how and over whom.”³¹

²⁸ Maerz: i.m. (2016), pp. 727-735.

²⁹ Neuendorf, Kimberly A.: *The Content Analysis Guidebook*, 1st edition. Thousand Oaks, Calif, SAGE Publications, Inc, 2001, 53. p.

³⁰ Dukalskis - Gerschewski: i.m. (2017), 11. p.

³¹ Della Sala, Vincent: *Political Myth, Mythology and the European Union*. In *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, Issue 1. 2010, 1. p. <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02039.x>>.

Ideology is defined as “narratives regarding the righteousness of a given political order... belief system intended to create a collective identity and, in some cases, a specific societal order”.³² Nowadays, ideology includes references to nationalism, religion. Nationalism is a wide concept. In its extreme level it implies ethnic exclusiveness. However, all examples of nationalism are mentioned in the codebook. Specific characteristic of ideology is that its ideas are used in concrete policies, measures even in such areas as art, music, science.³³

Personalism means reference to two factors. The ruler, ruler’s qualities, extraordinary personality, leadership qualities, charisma and other glorifying descriptive features are emphasized. In addition, references to the ruler’s centrality to achievements, .

Procedural legitimacy is the one inherent to democratic systems. In terms of Beetham (1991) it is legal validity which means that power acquisition takes place according to legal rules accepted by all citizens.

Performance legitimacy was developed from the notion of specific support of Easton³⁴ which implies satisfying the needs and requirements of citizens. This category emphasizes achievements in the analyzed sector, increase in corresponding indicators of performance, economic growth. It is important that the text should contain not just statement of the fact, particularly, in figures. The emotional stress or verbal expressions such *as* increased, improved, expanded, implemented more than before, plan to expand should be present. This indicator includes mentioning both current achievements and future successes and promises of the government.

International recognition and engagement: I consider that both the recognition from other states and the state’s international role, engagement in international and regional negotiations, humanitarian acts are important.

Important methodological step is developing a codebook. Each category includes several variables and, thus, a range of questions to code a corresponding category. As I mentioned earlier, the categories of the variables were constructed based on the studies of von Soest and Grauvogel (2017) and Tannenberget al. (2021). Specifically, the supplemental material of the Tannenberget al. (2021) was used to develop Ideology, Performance, Personalism, and Legal-Procedural Legitimation variables.

The first category of variables in my codebook is Ideology. It includes nationalism, religion, anti-western nationalism, and other nationalism variables. The category international recognition and engagement include two variables: international recognition and international engagement. The category Performance includes four variables: economic performance, social policy performance, ICT development, and public administration effectiveness (including e-governance). Other categories consist of a single variable.

Content analysis of governmental websites will allow me to find out the extent to which the government references its performance, foundational myth, ideology, the leader or the ruler, legal procedures, and international appraisal in order to justify the regime.

Data include a country’s national e-government portal, the president’s website, and websites of all federal ministries for the case of Russia, or all republican ministries for the case of Kazakhstan. So, it means that the entire population of governmental websites is studied which renders my method a census content analysis. The first page of these websites was analyzed. If necessary, next pages are opened to analyze a full article.

Each website has so called feature news stories which are located on the homepage. Feature stories and featured news term comes from newspapers and magazines.

The majority of official governmental webpages publish the latest news on the homepage like the Russian Ministry of Healthcare and Ministry of Emergency Affairs. Others

³² von Soest, Christian and Grauvogel, Julia: i.m. (2017), 4.p.

³³ Linz, Juan José: Totalitarian and Authoritarian Regimes. Lynne Rienner Publishers, 2000, 21. p.

³⁴ Easton, David: A Systems Analysis of Political Life, 1965.

like the Ministry of Internal Affairs and Ministry of Culture publish featured news stories. For example, the Ministry of Internal Affairs arranges their feature news stories under the headline “In the focus”. Ministry of Economic Development has the section Most important on the homepage. The ministry of the Far East and Arctic highlights featured stories on their homepage as Important. Also, some ministerial homepages constitute the speech of the corresponding Head of Ministry to a specific group of people.

The importance of the webpages of federal and republican ministries is that they represent one of the channels of communication with the media. Often, like the website of the Foreign Affairs Ministry of Russia has the disclaimer that this is the official information provided for mass media. So, journalists and news portals are the ones who retransmit the news stories from the webpages. News are reported by journalists with the reference to the source, for example, “with the reference to the official page of the President of the Republic of Kazakhstan”. As a consequence, how stories are formulated and conveyed depend directly on how they are provided on the official webpage.

What is so important about the content of feature news stories’ section of the national ministries and agencies’ homepage? I assume they constitute the content the corresponding ministry officials are willing to highlight and convey to the public.

As the analyzed countries have highly developed e-governance standardized features on their website are present.

The websites were analyzed in October 2021. All items in the legitimation battery were coded by two coders.

So, the units to which I wish to generalize is the homepage of the official governmental website. My unit of sampling is the first page of the official websites of governmental bodies at federal level for Russia and republican levels in Kazakhstan.

For Russia there are 21 federal ministries of Russian Federation, the website of the president of Russian Federation and the website of the Government of Russian Federation.

There are 18 ministries, one website of the president, one website of the first president, and one website of the prime-minister in Kazakhstan.

I stress that even one sentence may contain several variables or even several categories. The content analysis reveals the strength of six legitimation claims. Moreover, performance legitimation, ideology legitimation provide more detailes picture. Ideology distinguishes nationalism, religion, anti-western nationalism and other. Performance is subdivided into sectoral performance, social redistribution and state support, technological development, and governance quality.

My research hypotheses:

H1: I expect that performance-based legitimacy claims are most important in all regimes. All three states’ governmental websites possess approximately equal amounts of performance legitimation.

H2: Kazakhstan as a Central Asian country will show more personalistic claims of legitimacy.

H3: Russian governmental websites exhibit more international legitimacy emphasis than Kazakhstan.

To sum up, using content analysis I find if any legitimation strategies are realized in e-government of two nondemocratic post-Soviet states.

To assess intercoder reliability, Pearson correlation coefficient was calculated for each variable. Correlation coefficient for Russia ranged from 0.76 to 0.81 and for Kazakhstan it ranged from 0.78 to 0.83. Variables that were scores as 0 be both coders were dropped from my analysis. These are foundational myth and other ideologies variables.

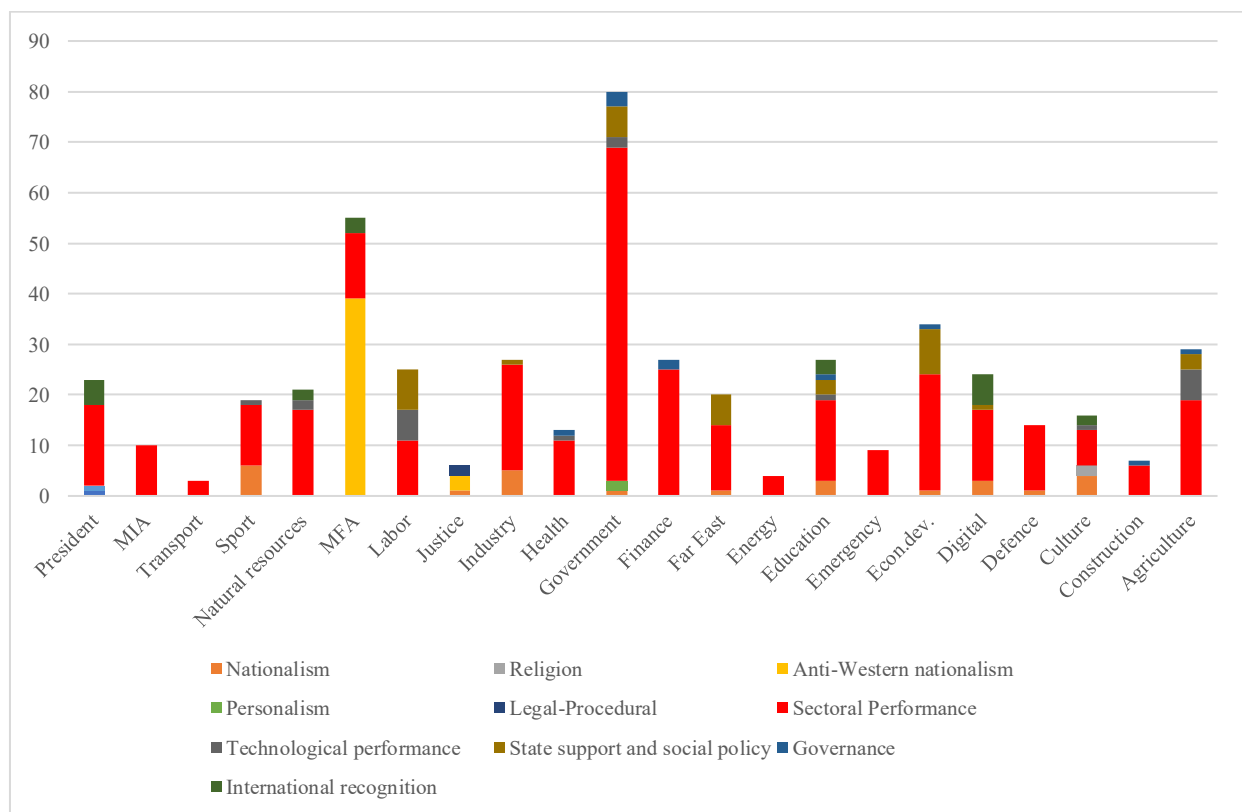
III. Results and Findings

It should be noted that the websites of Kazakhstani ministries have similar design while the Russian ministries are very diverse: each state organ has its own structure and design.

In their study von Soest and Grauvogel (2017) come to conclusion that performance-based legitimation is important for all kinds of authoritarian regimes. The examples of Russia and Kazakhstan confirm this assumption. Sectoral performance were emphasized stronger than all other claims by all ministries and government except for Ministry of Justice in Russia.

The second most frequent legitimacy claim in Russia is international engagement. International engagement refers to statements on the humanitarian aid to Siriya, talks with Turkey, several African countries. International recognition is much less mentioned by the Russian authorities. Often it is interconnected with informational and digital technologies development. One of the typical examples of the urge for international recognition is the program for development of technology on genetics.

Figure 1. Legitimation claims distribution by Sectoral Ministries in the Russian Federation, October 2021.



Source: Author

Legal procedures are mentioned rarely by the Russian government. In spite of the fact that data were collected in the aftermath of the elections into the Russian parliament, the news about legal procedures, elections were mentioned only twice at the Ministry of Justice of Russia.

Russian governmental websites provide information for journalists on a larger extent than Kazakhstani websites. So, they are more informative and contain more textual data.

Under anti-Western Ideology claims specifically mention Ukraine: threat from the Ukrainian authorities to the Russian minorities, noncompliance with the Minsk agreements.

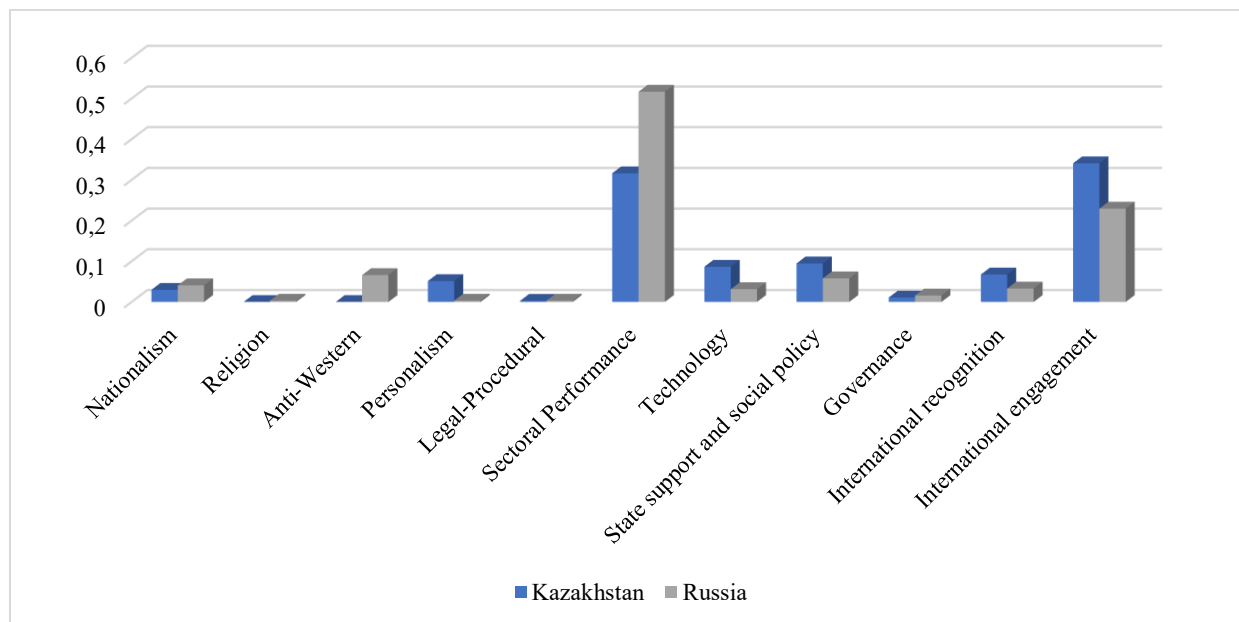
Comparison between Russian and Kazakh legitimacy claims reveals stark difference in personalism claims. Figure 2 shows that personalistic claims in Kazakhstan stand out

considerably which actually coincides with the general viewpoint of scholars on the regime in Kazakhstan. All nine mentions relate to the first president Nursultan Nazarbayev who holds the title of the Leader of the Nation (“Yelbasy”).

Today, there is a unique political institute in the country - the first President of the Republic of Kazakhstan, called Yelbasy which is translated as the leader of the nation. This was established by the Constitutional Law in 2000 which declared the current president, N.Nazarbayev, the first President of the Republic of Kazakhstan.

This law states political and legal conditions of Yelbasy, the rights and guarantees provided to him as the identity of exceptional importance. Basically, one person, N. Nazarbayev, represents a separate political institute which can be treated as political innovation. It is not just a title given to one person, it is political institution with all necessary provisions. Besides being an institute of its own, this person holds several important positions in the political system of the country.

Figure 2. Comparison of percentages of legitimacy claims in Kazakhstan and Russia.



Source: Author

However, personalistic regimes relying on neopatrimonial distribution of resources strive to justify that the ruler is just and generous by delivering goods to poor or key constituencies. Such claims exist in literature of African patrimonial regimes.³⁵ Kazakhstan turned out to be quite similar. Data confirm that the authorities stress their social policies and state support to the small and medium businesses. noticed that Kazakhstan’s president (first president nowadays) had more than his autocratic counterparts. It is revealed that my analysis confirms the statement on social redistribution accent of the Kazakhstani government.

³⁵ Tannenberg, Marcus and others: i.m. (2021), 84. p.

IV. Conclusion

The explorative analysis suggests that legitimacy claims in hegemonic authoritarian regimes have particular features. However, within hegemonic regimes I can clearly distinguish Kazakhstan as more personalistic and Russia as the one striving for more nationalistic government. The stated hypotheses are confirmed on the cases of Russia and Kazakhstan.

Both Kazakhstan and Russia use their economic and sectoral performances more than any other legitimization strategies.

Most importantly, regime's claim to legitimacy determines the durability and resilience of the regime.

Furthermore, recent trends on highly developed e-governance in stable authoritarian regimes gives scholars grounds to question the democratizing effect of e-governance and e-participation. Good e-government performance may display legitimization efforts and does not necessarily imply improved public service provision, in particular in autocratic contexts.

These empirical conclusions may in fact be the explanation why strong autocratic regimes do not shy away from developing e-governance.

Further research should continue by investigating the effect of various legitimization strategies on citizen-state relationship, civil society characteristics.

The uniqueness of this study is that distribution of legitimacy claims are analyzed deeper, across different sectors of state.

However, for a full picture this analysis should be accomplished not just for one time period, e.g. for October 2021, but monthly for at least a year. Since the publications on official websites will reveal how they build their communication with the public and, thus, how they legitimate their rule.

Results obtained are certainly limited to Russia and Kazakhstan. However, the approach will be of interest to comparative science. Revealing the crisis of legitimacy may predict disruptive collective actions. Most importantly, comparative analysis of regimes in various stages of its lifecycle may allow to find out the threshold when the gap between legitimacy claims and legitimacy beliefs becomes critical.

The future research should establish a quantitative measure of the gap between what autocrats say and what citizens perceive.

There are certain difficulties in coding scheme. Performance variable that contains sectoral indicators and achievements are often intertwined with the performance indicators that imply governance and government effectiveness. The reason is that often sectoral figures and plans are implemented within state programs. State programs or public policy programs imply the efficient financial resources allocation and organization of procedures. The texts often stress that for the fair implementation the ministry obliges to organize a competition with the committee members from different areas, for example. So, a coder has to be sensitive to such nuances. If the text has it.

Soós, Edit Associate professor
University of Szeged
Faculty of Law and Political Sciences

XIII. évfolyam | Vol. XII,
2022/3-4. szám | No. 3-4./2022
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

The Institutionalization of the Visegrad Group (V4)

Introduction

The Visegrad Cooperation was formed on 15th February 1991¹ officially in Visegrád, Hungary. Besides EU integration another important role of the Visegrad Four at those times was the NATO accession. Member states reached these aims by 2004 since they all became members of both EU and NATO.

In the 1990s, cooperation could be considered as a "top-down" political cooperation with pragmatic values and a goal-oriented approach, which leaves a wide margin of maneuver for participants through projects (energy policy, security, R&D, agriculture), which were fully aligned with the priority of the four states, namely the Euro-Atlantic integration. The Bratislava Summit (1999)² was a turning point in the development of cooperation and proved crucial for further collaboration through identifying the main areas for cooperation in the future (education, culture, youth, sport, science, environment, infrastructure, and cross-border cooperation).

The new Visegrad Declaration was accepted in 2004 in Kroměříž³, Czechia, and is another milestone in the history of the cooperation since it has extended the areas of cooperation and deepened the cooperation mechanism. Four areas of cooperation (cooperation within the V4 area; cooperation within the EU; cooperation with other partners; cooperation within NATO and other international organizations) were assigned and the mechanism of the cooperation was also recorded.

Based on the Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation in 2004 the Visegrad Four is expected to be developed particularly in the following areas: continuation of the strengthening of the civic dimension of the Visegrad cooperation within the International Visegrad Fund and its structures, fight against terrorism, organized crime, and illegal migration, Schengen cooperation, disaster management, exchange of views on possible cooperation in the field of labour and social policy, exchange of experiences on foreign development assistance policy, and defence and arms industries.⁴

¹ Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration. Visegrád, February 15th, 1991.

² Meeting of the V4 Coordinators in Bratislava on the Content of Visegrad Cooperation (preparation of the Summit) 13 May 1999.

Prime Ministers Summit in Bratislava (approval of the Contents of Visegrad Cooperation. 14 May 1999.

³ Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrad Group countries after their accession to the European Union. 12 May 2004 in Kroměříž.

⁴Szilágyi Ilona Mária: *Problems and Future Possibilities of Visegrad Cooperation*. AARMS – Academic and Applied Research in Military and Public Management Science. Budapest, 2014. No. 2. p. 298.

In 2011, the Bratislava Declaration⁵ has reinforced the intentions to foster cohesion and enhance the competitiveness of the V4. The objectives are set to promote swift development of the V4 countries' transport infrastructure and energy security, enhance the visibility of the Visegrad Group, to facilitate the process of enlarging the area of stability and democracy in the EU's neighbourhood.

Over the past decades, the number of common issues and policy areas affecting the Visegrad Group has gradually increased. By now the Visegrad Group offers the general benefits of multilateral coordination and cooperation to the participating states not only in the European Union's policy-making but also in most international and regional issues (cohesion policy and common agricultural policy, EU budget, migration, quota system, etc.) by seeking to establish a common V4 position.⁶ At the same time, the differences, sometimes conflicting approaches (e.g. in the field of security policy) and even rival interests (e.g. investment) that have prevented the establishment of a closer integration similar to that established by the Benelux countries or by the countries of the Nordic Council.

In recent years, the number of research programs and publications on the V4 has increased spectacularly. These research programs and publications have a predominantly geopolitical focus⁷ (Ladislav Cabada, Rich Fawn or Ilona Mária Szilágyi) or economic policy aspects⁸ (Anita Buzás-Németh and Szabolcs Tóth, Franjo Štiblar) but they also deal with cultural relations⁹ (Oga Gyárfášová). However, so far research has not paid much attention to the development of relations that go beyond intergovernmental, political, or policy frameworks, it has not analyzed the development of interinstitutional and social relations between the societies of the four countries, which are as important to the internal integration of the Visegrad Group as the results of high politics.

I. 'Visegradization' of important sector policies

The aims, as stated in the Visegrad Declaration in 1991, were to fully establish democracy and freedom, a market economy, and secure integration into Euro-Atlantic structures.¹⁰ Establishing an ever closer Visegrad group that wishes to demonstrate a higher cooperation profile is a strong starting point for further Visegradization of important sector policies. Depending on the policy area, every country in the region should be ready to make partnerships in the V4 format.

⁵ The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group. Bratislava, 15 February 2011.

⁶ Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei: Különös tekintettel a magyar határ régiókra. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. 45-56.; Fejes Zsuzsanna: Határok nélkül?: A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási környezete Európában és Magyarországon. Budapest, Akadémiai Kiadó. 2013, 42-45.

⁷ Cabada, Ladislav – Waisová, Šárka: *The Visegrad Group as an Ambitious Actor of (Central-)European Foreign and Security Policy*. Politics in Central Europe, 2018. Vol. 14. No. 2. pp. 9-20.

Fawn, Rick: *Visegrad's place in the EU since accession in 2004: "Western" perceptions*. International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, 2014. No. 1-2. pp. 3-24.

Szilágyi Ilona Mária: *Problems and Future Possibilities of Visegrad Cooperation*. AARMS – Academic and Applied Research in Military and Public Management Science. Budapest, 2014. No. 2. pp. 295-304.

⁸ Buzás-Németh Anita – Tóth Szabolcs: *A visegrádi országok gazdasági integrációja a válság óta*. Köz-gazdaság, 10 (4). pp. 109-130.

Franjo Štiblar: Economic Legitimacy of Visegrad Group. In: Juraj Marušiak: *Internal Cohesion of the Visegrad group*. Institute of Political Science, Slovak Academy of Sciences VEDA, Publishing House of the Slovak Academy of Sciences, Bratislava, 2013. pp. 48-86.

⁹ Gyárfášová, Olga – Mesežnikov, Grigorij: *Visegrad Four as Viewed by the Public. Past Experience and Future Challenges*. Inštitút pre verejnú otázký, Bratislava, 2021. Retrieved from: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=467>

¹⁰ Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration. Visegrád, February 15th, 1991.

The governments of the Visegrad Group countries, guided by the provisions of the Visegrad Joint Statement signed on 14 May 1999 in Bratislava, agreed to establish the International Visegrad Fund with its seat in Bratislava on 9 June 2000.¹¹

The International Visegrad Fund has provided funding to a diverse range of activities in all areas of life since 2000: culture and common identity; education and capacity building; regional development, tourism; environmental protection; democratic values; media; public policy cooperation; town twinning; innovation, research, and development, business sector; social development, equal opportunities. It is obvious that the projects have a broad reflection on the policy frameworks within which the cooperation process can be supported.

Table 1: Granted projects (2000-2010)

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Czech Republic	6	22	35	45	72	71	80	90	94	96	95
Hungary	6	14	28	47	52	70	86	91	94	86	94
Poland	5	16	27	40	63	61	70	80	87	82	85
Slovakia	10	33	47	61	71	77	89	117	102	113	101

source: compiled by the author, based on the data of the International Visegrad Fund (<https://www.visegradfund.org>)

The number of common policy areas in V4 cooperation has been gradually increasing in recent decades. The Visegrad regional profile is reinforced by “bottom-up” structures, “people-to-people actions” and cooperation among cities and communities, which help to expand the network of contacts between the V4 countries and their societies and thus realize the vision of the Visegrad Group which is more cooperative at all levels of government. In addition to closer coordination at transnational and national levels, the subnational dimension of V4 cooperation could be strengthened in the future.

Table 2: Granted projects (2011-2020)

Country	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Czech Republic	87	90	91	80	78	71	61	63	67	57
Hungary	88	97	90	85	79	60	46	54	59	48
Poland	82	90	94	91	81	57	47	52	61	41
Slovakia	88	96	90	88	82	61	45	57	54	49

source: compiled by the author, based on the data of the International Visegrad Fund (<https://www.visegradfund.org>)

¹¹ The IVF works as a donor organization with an annual budget of €8 million contributed by every four countries equally, but other donor countries (Canada, Germany, the Netherlands, South Korea, Sweden, Switzerland, the United States) have also contributed to the Fund, provided another €10 million through various grant schemes run by the Fund since 2012.

The analysis of the socio-economic impact of the projects supported by the Visegrad Fund highlights the extent to which these projects facilitate the process of establishing a “borderless” Visegrad Group and the internal cohesion of the V4 countries.

Table 3: Objectives of the Visegrad Grants

Theme	Objectives
Culture and Common Identity	Projects presenting common audiovisual, literary, and other contemporary art products. Projects reflecting on common historical and cultural heritage as well as cultural diversity through joint research and knowledge-sharing activities. Projects establishing and fostering cooperation among municipalities, and regions.
Education and Capacity Building	Projects strengthen professional networks of educational institutions and support the mobility of students, researchers, and educators to share best practices.
Innovation, R&D, Entrepreneurship	Projects aiming to build up a new business and cluster networks for SMEs, startups, and research institutions within and outside the V4.
Democratic Values and the Media	Projects promoting active participation of citizens in democratic decision-making processes and fostering democratic debate. Projects improving media and information literacy, and increasing resilience towards disinformation. Projects aiming for better media coverage of relevant topics in the V4 region and increased access to information.
Public Policy and Institutional Partnership	Projects connecting the expert communities to find joint solutions to common policy challenges. Projects promoting active lobbying for policy change and good governance and connecting relevant stakeholders with decision-makers.
Regional Development, Environment and Tourism	Projects offering new solutions and activities to the fight against climate change and raising awareness of environmental protection within and outside the V4 region. Projects aiming at sustainable tourism development on the local and regional levels, infrastructure development, urban planning, land revitalization, and agriculture.
Social Development	Projects promoting an inclusive mindset in society and addressing the protection of minorities. •Projects improving intergenerational dialogue and the social care infrastructure.

source: compiled by the author, based on the data of the International Visegrad Fund
(<https://www.visegradfund.org>)

Currently, much of the joint action is in the more technical policy areas. Concerning public policies, the top priority should be to continue business in transport and energy. Defense and security issues (e.g. the Visegrad Battlegroup) should certainly remain on the agenda, as

the enlargement and Eastern neighborhood policies.¹² However, V4 partners excluded nationally sensitive issues from their common agendas (e.g. economic and monetary affairs).

The International Visegrad Fund enhances the civil dimension of regional cooperation. The increase in the number of applicants shows a growing interest and need to continue the incoming, intra-Visegrad and outgoing scholarships. For youth exchange within V4 countries, the most important are intra-type scholarships which promote greater mobility and willingness to get to know each other within the group.¹³

In the field of cultural cooperation, the emphasis is put mainly on education. Educational policies, e.g. pupil and student exchanges, coordinated curricula, and joint history commissions are important and are slowly starting to operate.

In the area of the 'people to people actions', the city and community cooperation is another important field. The regions and municipalities should be actively involved in V4 cooperation. Initiatives for subnational, and regional cooperation were thus welcomed as complementary to the overall aim of broader regional integration of the Visegrad cooperation.

Local and regional cooperations on the ground based on contacts between local governments should coordinate common initiatives. Subnational dimension of the V4 cooperation, incorporation of bottom-up structures and project management into regional and local initiatives in different policy areas focused on environmental protection, public transportation (the harmonization of the timetables of international trains and buses), coordination of regional infrastructural development (e.g. the main transport lines traversing the Visegrad countries) need top-down policy support of the V4 governments.

Visegrad group is still very active across a range of policy areas outside the regional cooperation in the EU. Consultations of experts (on a bi-, tri-, or quadrilateral basis) promote the exchange of information on long-term strategies. Concepts of foreign, security, and defense policy, exchange of views on the stability and security of the Central European region, and the transfer of experience on the theme of the communication strategy and methods relating to EU and NATO foster the internal cohesion of the V4 countries and facilitate the integration of the region.

Even so, the cooperation of the Visegrad Group countries should continue to focus on regional activities and initiatives aimed at strengthening the identity of the Central European region. Towards maintaining the Visegrad regional profile and strengthening the regional identity the different types of consultations among politicians, civil servants, experts, local and regional representatives, V4 chambers of commerce, and NGOs should be organized on a regular basis.¹⁴

The sectoral dimension of Visegrad cooperation, local initiatives in different fields aimed at promoting modernization in Central Europe, and the development of regions can be the most essential part of the Visegrad regional cooperation. Nevertheless assessing future political, economic, and social impacts, it is expected that divergence between national and subnational levels in V4 countries may present some degree of an obstacle to the expansion and deepening of the "visegradization" of important sectoral policies and thus to the cohesion of the Visegrad Group.¹⁵

¹² Fawn, Rick: *Visegrad's place in the EU since accession in 2004: "Western" perceptions*. International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, 2014. No. 1-2. p. 18.

¹³ Czyż Anna: *What is the future of the Visegrad Group as an example of regional cooperation*. Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Studia Europaea, 2007. No. 2. p. 138.

¹⁴ Remek Éva: V4 kül- és biztonságpolitikája. In: Rajnai, Zoltán: *Tanulmánykötet a 6. Báthori-Brassai nemzetközi konferencia előadásai*. 1-2. kötet, Óbudai Egyetem, Budapest, 2015. p. 292.

¹⁵ Soós, Edit (2015): *New modes of governance*. In: Wiszniowski; Robert and Glinka, Kamil (szerk.): *New Public Governance in the Visegrad Group (V4)*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Torun, 2015. p. 41.

II. Visegrad Group's structure and format – V4 Governance

The Visegrad Fund supports innovative projects that address common challenges through regional cooperation and involve the citizens of the Visegrad region. In this way, the fund has a unique role to play in creating a common Visegrad polity, which is key importance to the internal cohesion of the Visegrad Group.

Despite the increased importance of regional formations within the EU, the Visegrad group was always the forum of consultations without any institutional form (the International Visegrad Fund is the only institution of Visegrad cooperation), because of the lack of political dedication to making V4 regional formation tighter, planned, having long-term agenda.

The cooperation of the Visegrad Group is shaped and designed at regular meetings of state representatives of the four Visegrad countries. The meetings of Prime Ministers and Ministers of Foreign Affairs with National Visegrad Coordinators and national government members taking the crucial role of initiators, and rotating one-year presidency with its own presidency program.

In the existing system, the Presidency of the Visegrad Cooperation Council rotates between the four countries and lasts for a period of one year. The Presidency is represented by the prime minister who has the formal responsibility for coordinating the intergovernmental Visegrad cooperation. The country holding the Presidency draws up an annual work program in which the political priorities for cooperation during the year to come are presented. The country which holds the Presidency also holds the chair for the V4 Prime ministers' meetings throughout the year.¹⁶

Table 4: The present structure of the Visegrad intergovernmental cooperation

Meetings	Main topics
Prime Ministers' meetings with a coordinating chairmanship on a rotating basis	state of cooperation, strategic questions of Central Europe, discussion of the EU agendas
Meetings of other Government members	particular questions in charge of corresponding ministries
Meetings of State Secretaries of Foreign Affairs	preparation of prime ministers' meetings, working out draft recommendations for the tactic and strategy to be pursued in the cooperation
Ambassadors' meetings	discussion on state of Visegrad cooperation
Meetings of Visegrad Coordinators	reviewing and coordinating the cooperation, preparation of the state secretaries' and prime ministers' meetings

source: compiled by the author

The outcome of the V4 summits is usually joint declarations (or other types of documents like communiqués, statements, etc.) adopted by all prime ministers. A joint declaration adopted at the summit is prepared by experts and relevant ministries long enough in advance.

The foreign ministries have a coordinating role. A rotating one-year presidency is in place. V4 presidency reports throughout the preceding years show that attention to common issues is gradually on the rise. Nevertheless to the different intensities of the cooperation, the different V4 country representative meetings have not reached yet the same level.

¹⁶ Central European Service for Cross-border Initiatives: Legal accessibility among the V4 countries. Information and cooperation. Budapest, 2018. p. 39.

It is foreseen that the Visegrad cooperation will not develop only between the governments, but also other forms of cooperation will be encouraged, such as the meetings of the heads of state, the regular communication between parliamentary and ministerial assemblies, interparliamentary meetings, and the contacts between civil society. The time is ripe to facilitate the internal regional cooperation, or create specific consultative bodies as forums of legislative or executive organs of individual states. The internal cooperation, the frequently organized meetings of V4 ambassadors, and bottom-up cooperation of local and regional governments can strengthen the common goals and objectives of the V4 countries.

On the professional level, the most effective and most common forms of cooperation take place through specific working groups. These groups focused on a specific area consisting of various experts. Such groups can be formed in an ad-hoc manner, depending on the negotiated issues, and they can be deliberately initiated and any time and on any level. The Working Group on Cultural Heritage was proposed in 2006, the Think Visegrad is a network of think-tanks from the V4 region was established in 2012 with the aim of initiating a structured dialogue on issues of strategic regional importance. The Carpathian Convention Working Group discusses tourism-related activities with the third, especially overseas countries (e.g. USA, South Korea).

The Visegrad's high-profile meetings – especially summits – could be counterproductive by generating interest without corresponding action. The decisions are not binding on the countries. Extending the Visegradization of important sector policies would certainly require some overhaul of the current V4 'institutional' set-up.

The implementation of institutionalized cooperation will require support from the governments of the V4 countries. A dialogue will be needed to ensure that the Visegrad Group commits itself to reforms aimed at achieving deeper cohesion. The development of the institutional framework may be the best basis for creating an integration of V4 regional cooperation that is stronger than the present one, and for the future development of the untapped potential of the region.

There are several options for deeper institutionalized cooperation of the V4 states. One method is the establishment of more informal regional cooperation through the creation of a regional forum of cooperation without the actual creation of an international organization with the formalized structure of organs and powers. (Visegrad group)

Another option includes the creation of an international regional organization – either supranational or intergovernmental. This option is associated with the creation of international organizations by international treaty with defined competencies and powers.¹⁷ Such international organization usually becomes the subject of international law with the capacity to enter into legal and diplomatic relations with other states. (Nordic Council)

Expanding the integration of important sectoral policies will require some reworking of the current institutional set-up of the V4. The administrative tasks should be performed by the Visegrad Secretariat (with about 4 employees per country). The Secretariat's responsibility is to support the work of the particular organs in administrative terms and provide the non-political representation: media, researchers, intergovernmental organizations, non-governmental organizations, and interested citizens. To this end, it is important to actively maintain a multilingual webpage in the official languages of the member countries and at least in English.

With regards to the institutions of the V4, despite the political order assigning significant powers to the national parliaments, the V4 offers much more room for the sovereignty of national states. The absence of the V4 Parliamentary Assembly is a huge weakness of the V4 cooperation. The Parliament reflects the will of the V4 citizens, and the absence of such in the Visegrad Group is also regarded as the reluctance of national governments to give away their

¹⁷ Nagy Dávid: *The Institutionalization of the V4*. Danube Institute, Budapest, 2021. p. 7.

sovereignty, which is a sign of the predominantly intergovernmental character of the cooperation.

III. Alternative V4 models

Intergovernmentalism is an efficient method to approach the nature and functioning of the Visegrad group. All the members' decision to join the V4 was a pragmatic, rational choice, it was determined by common history, and the predominantly political and economic benefits for V4 countries.

The intergovernmental nature of states' negotiation and institution setting implies that national governments are thus the primary decision-makers with politicians holding more responsibility for political outcomes. V4 national states established transnational bodies and grant some authority to them only so as to achieve their goals. Thus, the policy-making within the V4 is not carried out by the institutions themselves but rather coordinated by national states through negotiation by politicians, and National Visegrad Coordinators. More than that, governments can any time withdraw that authority from transnational bodies whose autonomy and self-determination are significantly constrained. This relates to the strong intergovernmental cooperation that prioritizes the sovereignty of the members, and also the small number of members. Such significant predominance of the intergovernmental component of the integration within the V4 is also beneficial from the point of view of its members because many issues concerning the common policies are agreed upon based on consensus. Therefore, it might be suggested that the V4 is advantageous for its members since it preserves their sovereignty by granting formal equality.

New perspective by pointing to the further development of the loose informal operating mechanism of the Visegrad Group within a multilevel institutional framework, which provides an opportunity to further strengthen economic, social, and political integration, and internal cohesion.

The theory of multilevel governance appears to be the most comprehensive approach to explain the future nature of the Visegrad Group in the 21 century. As opposed to intergovernmentalism, the theory denies the predominant role of a state in the integration; instead, it emphasizes the authority shift vertically and horizontally.¹⁸ The first one implies the transfer of policy-making to the transnational and subnational levels. Coming to the horizontal dimension, not only governments but also non-governmental actors participate in the decision-making process besides subnational authorities, chambers of commerce, experts, universities, research institutes, and NGOs.

Multilevel governance creates better opportunities for citizens in the decision-making process, and that is why mostly supported by people within states.¹⁹ More than that, the V4 offers broad-scale cooperation which means including cooperation with regions and localities. On the other hand, such a wide scope (economic, political, and humanitarian areas are covered) can be an advantage as well.

In sum, V4 governance is based on interconnection and interaction between different stakeholders: the creation of broad partnerships between the political, economic, cultural, and civil actors, with regional and local authorities and all public or private entities (universities, chambers of commerce, foundations, etc.). The closer cooperation with citizens must include all aspects of everyday life. All these interactions through the political, economic, cultural, and civil partnerships promote strengthening the institutional format, thereby they increase the added value of V4 governance.

¹⁸ Piattoni, Simona: *The Theory of Multi-level Governance Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. OUP, Oxford, 2010. p. 32.

¹⁹ European Committee of the Regions: White Paper on multilevel governance. Brussels: CdR 89/2009 fin, p. 16.

The two models (intergovernmentalism and multilevel governance) can also be considered as two stages of an evaluation starting with the loosest form and ending with the most advanced model.

IV. Conclusion

Visegrad cooperation is a 'very good vehicle' for considering different public policy possibilities, and for engaging some of them.²⁰ Although some notable achievements exist, further "visegradization" of sectoral policies is expected to accelerate the development of common policies.

Visegrad nevertheless needs to promote awareness further through decisive actors such as: Common meetings of the Speakers and the parliamentary committees on specific policies underline the necessity of the cooperation of national parliaments. The ongoing political work in the national parliaments is conducted through committees and party groups. Cooperation of parliamentary committees and ministries with the participation of experts from V4 is an existing practice which shows that necessary the stronger cooperation of the legislative and executive power. (e.g. V4 presidency can prepare seminars focusing on public policies and reforms in V4 countries.) Further strengthening the dialogue at the level of national parliaments should be the focus of interparliamentary cooperation and V4 parliamentary diplomacy.

Having considered the suitability of Visegrad's structure and format for its activities it might include permanent, ad hoc or standing working groups. Intensifying cooperation in other non-political areas (climate, environment, nuclear energy) and different innovation-related and investment programs are highly recommended.

Embassies in the Visegrad countries should maintain more public announcements and activities throughout the presidency year. V4 consular cooperation's importance is growing especially in cases of emergencies such as natural disasters, terrorist attacks, epidemics, or mass traffic accidents.

Towards maintaining the Visegrad regional profile and strengthening the regional identity the Visegrad cooperation should be developed on the lower level based on contacts between local and regional actors to coordinate common initiatives. Bottom-up 'people to people actions' the city and community cooperation are another way to establish an ever closer Visegrad group. The aim is to review new forms of cooperation, among local and regional governments, V4 chambers of commerce, NGOs, enterprises which promoting the network of connections among V4 countries and their societies.

The regions and municipalities should be actively involved in V4 cooperation. Initiatives for subnational, and regional cooperation were thus welcomed as complementary to the overall aim of broader regional integration of the V4 cooperation.

The formal development of the institutional framework is the best basis for achieving greater internal cohesion in the V4 regional cooperation. However, institutionalization and enlargement always concern researchers and diplomats, in higher political levels the leaders of the Visegrad countries always said "no" consensually to these questions. The further development of the operating mechanism of the Visegrad Group within a loose informal framework is the establishment of an institutional framework that can further strengthen the economic and political integration of cooperation over time. Best added value may be gained from mutual interests when V4 is prepared to find the best institutional format for long-term cooperation.

²⁰ Kápolnai Zoltán: Regionális Visegrád: a regionális együttműködés prioritása. In: Balaskó Angéla (szerk.): *Szakpolitikai együttműködés a V4-en belül. Visegrád magyar kormányzati szemmel*. Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest, 2018. pp. 25-45.