

JOGRENDSZEREK VERSENYE ÉS ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉD

DRINÓCZI Tímea
egyetemi docens (PTE ÁJK)

Bevezető

A jogrendszerek közti versengés bizonyos jogterületek között létező, más területeken nem feltétlenül azonosítható jelenség. Azt vizsgálom, hogy az alkotmányjogban hogyan alkalmazható egyáltalán a verseny paradigma, illetve az milyen összefüggésbe hozható az alkotmányos párbeszéd elméletével, módszerével és hatásmechanizmusaival. Arra a kérdésre keresem tehát a választ, hogy az alkotmányjogot érintő politikai döntéshozó a versenyt, versengést, vagy a párbeszédet alkalmazza-e a globális és többszintű alkotmányosságban.

1. Jogrendszerek versenye és/vagy alkotmányos párbeszéd?

1.1. A jogrendszerek versenyéről

1.1.1. *Anne Peters* a „The Competition between Legal Orders” című, 2014-ben megjelent összegző írásában¹ arra *keresi a választ*, hogy a jogalkotás és a jogi reformok „szuverén”² tevékenységének „versengő ajánlatként” való átértelmezése a jogi elemzés számára képes-e újat mondani.

Peters a választ két szempontból fogalmazza meg. Az egyik, amikor a jogrendszerek közötti versenyt a verseny általános és gazdasági elemzők által használt fogalmával definiálja. A másik pedig az, amikor meghatározza a verseny szereplőit (a terméket, azaz a jogrendszert, a termék szolgáltatóját, aki a jogalkotó, illetve a termék

¹ Anne PETERS: The Competition between Legal Orders. *International Law Research*, vol. 3, no. 1, November 2014.

² A „szuverén” idézőjelbe vételének okát ld. DRINÓCZI Tímea: A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. *MTA Law Working Papers*, 2014/27. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf; DRINÓCZI Tímea: Állami szuverenitás és párbeszéd. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság*. Budapest, Gondolat, 2015. 69–97.

fogyasztóját). A *verseny fogalmából* kiindulva Peters rögzíti, hogy az olyan tevékenység vagy folyamat, amelyben valaki valamit el akar érni, vagy meg akar nyerni, és erre mások is törekcszenek. A *gazdasági elemzők* szempontjából a verseny tripoláris, tehát három szereplője van, és az a lényege, hogy az egyes felek egymástól függetlenül úgy tevékenykednek, hogy üzletet tudjanak biztosítani maguknak a harmadik féllel azáltal, hogy a legkedvezőbb feltételeket ígérnek, illetve ajánlják. Ebből a szempontból a jogrendszerek versenye a következő kettős összefüggésben értelmezhető: i) maga a verseny az államokat új jog alkotására sarkallja, és így fejlesztik a terméket (tehát a jogot), és ii) a verseny az államokat arra is ösztönzi, hogy az egyének számára a jog választásának a lehetőségét megadják. Peters véleménye szerint maga a *jogrendszer a termék*, a *szolgáltatók* az államok, pontosabban a jogalkotó szervek, a politikai döntéshozó szervek és a bíróság. További szolgáltatókat azonosít a szövetségi államok tagállamaiban, a regionális és helyi önkormányzatokban, illetve a nemzetközi és szupranacionális szervezetekben. Véleménye szerint a nemzeti jogrendszerek nemcsak egymással vannak versengésben, hanem a nemzetek feletti és a nemzeten belüli rendszerekkel is. A vertikális és a többszintű versengés jellemzően az európai uniós jog és tagállami nemzeti jog között, a megosztott kompetenciákban tapasztalható. Korlátozottan a társadalmi szereplők is ilyen jogszolgáltatóknak minősülhetnek, figyelemmel a jogalkotásba való bevonásukra. A *jog fogyasztói* az egyének, a választópolgárok, az adófizetők, a pénzügyi vagy egyéb tőke tulajdonosai, illetve az egyéb termékek fogyasztói. Ők a jogra vonatkozó választásukat közvetetten és közvetlenül is ki tudják fejezni. Közvetlen jogválasztásra Peters négy példát hoz: i) a politikai választásban megnyilvánuló részvétel; ii) a nemzetközi magánjogban a *conflict of law* rendelkezések; iii) a forum shopping; illetve iv) az olyan termék megvásárlása, amely a külföldi jogrendszer által előírt standardokat elégíti ki. A közvetett jogválasztás vagy a távozási stratégia példajaként említi Peters az emigrációt, és véleménye szerint a politikai menekültek és a gazdasági okok miatt migránsok tevékenységét is jogválasztásnak lehet tekinteni, mivel azt választják, hogy a jobb feltételeket biztosító államban éljenek. Valójában azonban a természetes személyek mobilitása nem annyira jellemző az emberi, kulturális stb. okok, tehát a stabilitási költségek miatt. Teljes mobilitást a tőke élvez. Következő példaként hozza az exit – vagy a távozási – stratégiára valamely területnek adott államtól való elválását, amely azonban jogi szempontból – nemzetközi jogi akadályok miatt – mint jogválasztás nem elérhető. További eset az állampolgárság megválasztása, megváltoztatása, amely az egyén szempontjából értelmezhető. A társaságok szempontjából a székhelyválasztást hozza példaként az uniós jog alapján. További exit stratégia lehet véleménye szerint a tagállamnak a nemzetközi szervezetből való kiválása is.

1.1.2. Áttekintve a jogrendszerek versengésének a jellemzőit és alanyait, Peters arra a következtetésre jut, hogy a jogrendszerek versenyében a verseny néhány fogalmi eleme hiányzik, vagy nem úgy valósul meg, ahogyan az a gazdasági elemzők versenyfogalmában látható. Ezek a fent említett esetek, tehát a jog választásának közvetlen, illetve közvetett módja, csak *akkor* vezetnek *tényleges versenyhez*, ha ezek a *választások kifejezetten nyomást gyakorolnak a politikai döntéshozóra* annak érdekében, hogy a jog fogyasztói által kifejezett preferenciákat kielégítsék más jogszabályok elfogadásával. A

verseny paradigma csak akkor alkalmazható a jogrendszerek versengésére, ha igazolni lehet, hogy a jog fogyasztója egy meghatározott árat fizet azért, hogy olyan jogrendszert kapjon, amelyet szeretne, és hogy a jogalkotó profitot termel akkor, amikor a jog fogyasztójának erre az igényére megfelelő módon reagál. Csak ebben az esetben létezik ugyanis a *versenyciklus*. Azt lehet látni azonban, hogy a fent említett közvetett és közvetlen jogválasztási módszerek esetében a külföldi termékek vásárlása, az elszakadással vagy más állampolgárság megszerzésével való „fenyegetés” igazán kevés vagy gyenge preferencia annak érdekében, hogy a jogalkotót a fenti mértékben megmozgassa. Hasonlóképpen nem lehet versenyként értelmezni a jogi átvételeket, mert a verseny ebben az értelemben nem létezik. Ugyanis a jogalkotó nem azért veszi át megfelelően az idegen jogot vagy intézményeket, hogy valamiféle fogyasztói igényt elégítsen ki vele. Nagyon fontos megemlíteni, és Peters az írásában hangsúlyozza: alapvető problémát jelent az, hogy a jogrendszerek versengésében nincsen sem szerződés, sem fizetett ellenérték. Azt lehet tehát mondani, hogy végső soron *a jogrendszerek ún. versenye csak az államok között fennálló tiszta gazdasági versenynek az egyik eleme*. Ez azt is jelenti, hogy a politikai választások nem jelentenek nyomást a jogalkotóra annak érdekében, hogy módosítsa a termékét, vagyis a jogrendszert, azaz új jogszabályokat hozzon. Az említett exit vagy távozási stratégiák esetében sem tapasztalható ilyen nyomás. Peters véleménye szerint az egyetlen olyan konstelláció, *amelyben a versenyciklus létezik, az az adójogszabályok és a társasági jog területén meglevő verseny*.

Végkövetkeztetésként – egyetértve Petersszel, még ha az állításait bizonyos tekintetben árnyalni szükséges is (ld. alább) – meg lehet állapítani, hogy a jogi reformoknak az olyan versenyként való átértelmezése, ami a jog piacán van, új perspektívát nyithat, érdekes megközelítés, akár gyümölcsöző is lehet, de csak részlegesen alkalmazható.

1.2. Az alkotmányos párbeszédéről

1.2.1. Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalma segíthet megérteni az alkotmányos párbeszéd tényleges működési mechanizmusait, hatásait és problémáit az alkotmányos demokráciában, illetve rámutathat arra, hogy az alkotmányos párbeszéd mennyiben tud választ vagy megoldást adni a detektált problémákra. E megközelítés alapja, hogy meghatározzuk: ha az alkotmányos demokrácia döntéshozatalára párbeszédként tekintünk, ebben a – döntően jogállami és deliberatív, illetve bizonyos esetekben többszintű – döntéshozatali folyamatban *kit és milyen szerepben* szeretnénk látni. Az alkotmányos párbeszéd tényleges működési mechanizmusai akkor válnak láthatóvá, ha arra koncentrálnunk: amennyiben az alkotmányos demokrácia döntéshozatalára párbeszédként tekintünk, *mit tapasztalunk* az adott államban. Ez a leíró vagy *empirikus vizsgálat* azzal az eredménnyel is jár, hogy megmutatkozik az alkotmányos párbeszéd *hatása* (adott alkotmányi jelentés aktuális meghatározása). Ha tehát az alkotmányos párbeszéd hatásait vizsgáljuk, akkor az alkotmányos párbeszédet *módszerként* alkalmazzuk, és arra keressük a választ, hogy milyen párbeszédelemeknek milyen hatásuk lehet.³

³ Anne MEUWESE – Marnix SNEL: Constitutional dialogue: An overview. *Utrecht Law Review*, 2013 March, Vol., Issue 2.

1.2.2. Az alkotmányos párbeszéd fogalma alatt az alkotmányos demokráciában olyan rugalmas rendszer értendő, amelyben az *interakció* vagy az *egymásra hatás* egymással egyenrangú alkotmányi szervek és más alkotmányi és alkotmányban nem nevesített szereplők között – nem egyirányú folyamatként – zajlik a *lehető legpontosabb alkotmányi tartalom feltárása* érdekében az alábbi alkotmányi eljárásokban: az alkotmány-módosítási eljárásokban, a jogalkotásban, az alkotmánybíróság vagy a legfelső bíróság által végrehajtott alkotmányos felülvizsgálatban és más, ezekhez kapcsolódó eljárásokban. Az alkotmányos párbeszéd tehát szerteágazó, komplex elmélet, amely ugyanakkor – vagy éppen ezért – alkalmasnak tűnik arra, hogy leírja a globalizálódó világ alkotmányos demokráciái sokrétű és többszintű alkotmányosságát. Ha az alkotmányos párbeszédet az alkotmányos demokrácia többszereplős és flexibilis modelljeként fogjuk fel, akkor alapvetően két – egymástól azonban szigorúan el nem választható – terület határolható körül. Ezek pedig – talán kissé leegyszerűsítve – az alkotmányértelmezés és a minőségi jogalkotás egyes elemei rendszerszintű vizsgálata, amely során alkalmazható a jogelméleti módszer, az alkotmánytani, alkotmányjogi vagy éppen a jogalkotástani megközelítés, és amely több szinten is megjelenhet. A középpontban azonban az áll, hogy a *lehető legtöbb szereplő részvételével* meg lehessen határozni azt az alkotmányi tartalmat, amely a legjobban illeszkedik a demokratikus alkotmányfejlődés és társadalmi elvárások aktuális folyamába, és amelyben a lehető legtöbb résztvevő egyetért. Az *alkotmányos párbeszéd általános céljai közé tartozhat* i) a megfelelő alkotmányos jelentés megállapítása, beleértve az alkotmányos alapelvek, jogok és közpolitikák közti megfelelő egyensúly létrehozását, ii) a különböző állami szervek – törvényhozó (parlament), (kvázi) bírói (pl. ombudsman, alkotmánybíróság), vagy más független (pl. államfő) testület – működésének, feladatellátásának lehető leghatékonyabbá tétele, főként a döntéshozatal terén.⁴ A szabályozás és a bírászkodás szintjén a párbeszéd *célja* lehet továbbá például i) a „többség-ellenesség” dilemmájának feloldása nemcsak a common law államokban, hanem a kontinentális jogrendszerekben az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás között; ii) a minőségi nemzeti jogalkotás⁵ elősegítése főként az alapjogokkal kapcsolatban; iii) alkotmányos eszmék migrációja a(z alkotmány)bíróságok és az alkotmányozók/jogalkotók között;⁶

⁴ A pluralista demokráciákban, még akkor is, ha a konkrét alkotmányos berendezkedések eltérőek, az intézményi részvétel és párbeszéd lehetővé teszi az egyes szereplők kompetenciájának egybekapcsolását annak érdekében, hogy így jobb és legitimebb döntés születhessen. Jan KOMÁREK: Judicial Precedent and European Constitutional Pluralism: How the Two Relate? http://denning.law.ox.ac.uk/news/events_files/Komarek.pdf 10–11.

⁵ A minőségi jogalkotás formális minősége csak akkor jelenthet valódi értéket, ha abban visszatükröződnek a modern demokratikus jogállam materiális alapértékei is. Az alapelvek tekintetében ld. DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 18–19.

⁶ A(z alkotmány)bíróságok közötti migrációról ld. HALMAI Gábor: Összehasonlítás az alkotmányértelmezésben. *Fundamentum*, 2011/4. 37–57.; HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest, L'Harmattan, 2013.; André Ramos TAVARES: The case of the borderless use of constitutional courts decision in human rights. *JURA*, 2012/2. Ugyanerre és az USA Alkotmánynak hatására ld. Louis HENKIN – Albert J. ROSENTHAL (eds.): *The Influence of the United States Constitution Abroad*. New York, Columbia University Press, 1990.

iv) „közös” európai emberi jogi gyakorlat kialakítása (ld. pl. Strasbourg, Luxemburg és a nemzeti (alkotmány) bíróságok közötti interakciót);⁷ v) közös demokratikus értékek beépítésének elősegítése az új jogalkotási termékekbe (pl. Velencei Bizottság, EBESZ). Alkotmányos párbeszéd a szabályozás és az igazságszolgáltatás szintjén is *folymhat* az alábbi szereplők között. A *szabályozás szintjén* párbeszéd alakulhat ki:⁸ i) a nemzeti igazságszolgáltatás és a nemzeti törvényhozó hatalom között: a common law államhoz hasonlóan az alkotmánybíróság által folytatott felülvizsgálat is kiválthat párbeszédet; a rendes bíróságok is lehetnek hatással a törvényhozó hatalomra; ii) kvázi bírói (például ombudsman) és nemzetközi testületek, az NGO-k és a nemzeti törvényhozó között; iii) személyek, szakértők, érdekcsoportok stb. és a nemzeti törvényhozás között: ez a minőségi törvényhozás elemének tekintett konzultáció. A *bíraskodás szintjén* iv) a nemzetközi, nemzetek feletti és a nemzeti bíróságok között, v) az egyes nemzeti (alkotmány)bíróságok között, illetve vi) a precedensek alkalmazásában is megnyilvánulhat. Az alkotmányos párbeszéd elmélete *új szemléletmódot* is jelent: a létező folyamatok alkotmányossági szempontú és speciális összefüggésrendszerbe helyezett vizsgálatára ad lehetőséget azzal a lehetséges kimenettel, hogy a végén a vizsgált állam demokratikus elkötelezettségét igazoltan értékelni lehessen (jellemzően a szabályozási szinten), vagy a közös értékeket meg lehessen találni a bíraskodásban, vagy ennek elmaradását és az elmaradás okát ki lehessen mutatni (bíróságok szintje), illetve a párbeszédrel mindezekre megoldást lehessen nyújtani.⁹

1.3. Verseny és párbeszéd a globális és többszintű alkotmányosságban

1.3.1. Látható volt, hogy mind a jogrendszerek közötti versenyfogalomban, mind az alkotmányos párbeszédben *a politikai döntéshozó tevékenységéről van szó*. Az *alkotmányos párbeszéd lényege* az, hogy az adott alkotmányi tartalomnak az adott időpillanatban megfelelő értelmezését adják, és ebben az értelmezésbe a lehető legtöbb szereplőt bevonják. Az alkotmányos párbeszéd tehát azt szeretné elérni, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak, a demokratikus jogállam alkotmányi szabályainak megfelelő – és bizonyos szempontból konvergáló – alkotmányi jelentéstartalom alakuljon ki, és a további alacsonyabb szintű jogalkotás ennek a tartalomnak megfelelő legyen. A párbeszéd tehát együttműködést jelent, a többszintű és globális alkotmányosságban megjelenő „együttes” döntéshozatal jelenik meg benne. A *versenyszemléletnek a lényege az volt*, hogy a jogalkotóval, illetve a politikai döntéshozóval a fogyasztó, tehát a jog alanya az igényét szeretné kielégíttetni, és ennek érdekében a döntéshozó valamilyen korábban nem létező vagy a korábbihoz képest eltérő szabályt hoz. Az alkotmányos párbeszédhez hasonlóan a jogrendszerek közötti versenyt is az alkotmányos

⁷ Jasper KROMMENDIJK: The Use of ECtHR Case Law by the CJEU after Lisbon: The View of the Luxembourg Insiders. *Maastricht Faculty of Law Working Paper* No. 2015-06, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2663344##

⁸ Ezek az interakciók szabályozó kommunikációnak tekinthetők, azaz olyan kapcsolatnak, amely a szabályozás színterének valamennyi szereplője között zajlik. Julia BLACK: Regulatory Conversation. *Journal of Law and Society*, Vol. 29., 2002. március, 163–196.

⁹ DRINÓCZI Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *JURA*, 2012/2.

demokráciában értelmezzük. Amennyiben a versenyt az alkotmányjogban szeretnénk valamilyen értelemben azonosítani, akkor ott a szolgáltató a fentiekben meghatározott szolgáltató, vagyis a jogalkotó marad. A termék nyilvánvalóan az alkotmányjog, maga az alkotmány, mint legfőbb jogi norma, illetve az alkotmányjogi karakterű jogszabályok lesznek, vagyis a materiális értelemben vett alkotmányjog.¹⁰

1.3.2. Anne Peters alapján látható volt azonban az, hogy a jogrendszer versenye ténylegesen egyrészt gazdasági területen tűnik elsődlegesnek, és az egyes *jogágak versenyében* nyilvánulhat meg, másrészt ahol a verseny egyes elemei talán megmutatkoznak, ott sem feltétlenül tapasztalható a verseny több eleme, mint pl. az, hogy valamifajta árat kellene fizetni, vagy két jogrendszer közötti versenyről lenne szó. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az *alkotmányjog területén* a jogalkotó állam és az egyén között tágabb értelemben *nincsen kizárva a szerződés*, amennyiben az alkotmányt vagy akár az alkotmányi karakterű jogszabályokat, azok megalkotását, elfogadását és fenntartását, egyfajta (társadalmi) szerződésként fogjuk fel. Emiatt érdemes *nagyobb hangsúlyt fektetni* Peters versenyfogalmában arra, hogy a jogalkotó amiatt hoz létre új vagy más szabályokat, hogy azzal több, kvalifikáltabb stb., vagy éppen kevesebb egyént vonzon, vagyis az egyéni *preferencia kielégítése* nem a *szabályozás* következményeként, hanem annak *okaként* jelenik meg. Ez amiatt fontos, mert Peters versenyfogalmában a fogyasztó valamilyen személy. Ugyancsak fontos a jogrendszerek közötti vizsgálatban, hogy a más államokkal való versengés (a több vagy kvalifikáltabb stb. egyénekért) együtt jár azzal, hogy az állam a versengésből valamilyen, más állammal szemben megnyilvánuló *hasznot remél*. Az *alkotmányjogban* – még ha a „szerződést” meg is találunk – a *többi elemet* (a versengésben másik jogrendszer, vagyis állam is részt vesz; előre kifejezett, egyéni preferenciákat elégít ki a szabályozás, az államnak haszna van belőle más államokkal szemben) *nem feltétlenül* tudjuk felfedezni. A jogalanyoknak pedig, akik az alkotmányjogban bekövetkező reformokat vagy változásokat szeretnék elérni, a preferenciái – mint ahogy azt Peters is kimutatta – különösen az állampolgársági ügyekkel lehetnek kapcsolatban, vagy a választások során mutatkozhatnak meg. Az egyének vagy a választók ilyen *preferenciái gyengék*, érdemben nem feltétlenül befolyásolják a politikai döntéshozót, mert a politikai döntéshozónak akkor, amikor az alkotmányi karakterű jogszabályokat kell megalkotnia, mindezekkel – a preferenciákat *nem feltétlenül érintő*, bár azzal esetenként konvergáló – *politikai szándékai vannak*, illetve nem szükségszerűen tapintható ki az a másik jogrendszer, amivel az adott állam versengene.

E megállapítások az elvándorlás, a migráció, a menekültek kezelése,¹¹ illetve az állampolgársággal kapcsolatos két példával is magyarázhatók.

1.3.2.1. Az *elvándorlással, a migrációval, a menekültekkel kapcsolatban* – ha jogrendszerek versenyét szeretnénk kitapintani – az a kérdés vethető fel, hogy az európai államoknak az volt-e az elsődleges céljuk, hogy minél több természetes vagy jogi személyt

¹⁰ PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.

¹¹ Petersnél ez indirekt választásként jelenik meg. PETERS i. m. 49.

vonzanak magukhoz, amikor kialakították a demokratikus berendezkedésüket és olyan jogot alkottak és alkotnak, amelyek kielégítik a jogállami, nemzetközi és uniós követelményeket. Azt gondolom, hogy csak ebben az esetben, ilyen *elsődleges cél fennállásakor lehet igazoltan érvelni az jogrendszerek közötti verseny léte mellett az alkotmányjog területén*. Mégis,¹² bár nem alkotmányjog, de *megemlítendő a munkajog területén* alkalmazott, és pl. Ausztria és Németország által, a magasan képzett állás-keresők számára kialakított – uniós jogon alapuló tagállami – jogi rezsim (vízum), amely meghatározott időszakban (6 hónapig) könnyebbé teszi számukra az álláskezesést. Ebben az értelemben az államok valóban versenyben állnak egymással a jól képzett munkaerőért, és szándékosan, ennek a célnak az elérése érdekében alkotnak szabályokat.¹³ Hasonlóképpen értékelhető az, amikor az adott állam a saját elvándorolt állampolgárait szeretné visszacsalogatni (pl. Magyarország), mivel ekkor is versengés tapasztalható azzal az állammal, ahol az állampolgárok a megélhetésüket biztosítják. Az, hogy az érintett állam milyen jogterületére helyezi a hangsúlyt, vagyis hogy az oktatás, egészségügy, gazdasági szféra mellett abban az alkotmányjogi megfontolások (jogállamiság, kiszámíthatóság stb.) szerepet játszanak-e, nagymértékben függ a preferenciáktól, amelyeket az egyének kifejeznek.

Visszatérve azonban az eredeti témához: amit *Peters* jogok közötti választásként ír le, az nem más, mint amit e kifejezés jelez: személyek választási lehetősége eltérő jogi rezsimok között. Ebben azonban nem feltétlenül mutatkozik meg az, hogy az állam előre meghatározott preferenciákat elégítene ki, azaz versengene más állammal. Az *alapkérdés* tehát a jogválasztással kapcsolatban, hogy versenyként fogható-e fel az olyan jogalkotói tevékenység, amelyben nincsen jelen a verseny létének és szükségességének a tudata és az abban való részvétel szándéka. Jogi szempontból tehát nem biztos, hogy a jogrendszerek/szabályok versenyéről, sokkal inkább a gazdaságok versenyről, az államok egymás közötti versengéséről van szó, ahol a szabályalkotás az ilyen verseny egyik eszköze. A jog oldaláról közelítve tehát a logika más lehet: a szabályokat az állam alkotja, tehát azok olyan termékek, amelyeket a fogyasztó készen kap, és amelyek eszközök ahhoz, hogy az állam a szabályozandó viszonyokat – amelyek befolyásolhatják az egyének „választási kedvét” – saját politikai preferenciájának (is) megfelelően módosítsa.

¹² A migráció a verseny összefüggésében általában pénzügyi vonatkozásban, tehát nem az alkotmányjogi diskurzusban merül fel, és megállapításra kerül: az államok hajlanak arra, hogy az újraelosztási rendszerüket stratégiai szempontból úgy alakítsák, hogy az a migrációt kedvezően befolyásolja. Tanulmányában Marko Koethenbuenger úgy világít rá arra, hogy az államok hogyan versengenek a bevándorlókért, hogy bemutatja azokat a fiskális eszközöket, amelyekben a versengés megmutatkozik. Marko KOETHENBUERGER: Competition for Migrants in a Federation: Tax or Transfer Competition?, *Cesifo Working Paper*, No. 3709 category 1: public finance january 2012, available at www.cesifo.org/wp, 4–5., 19.

¹³ Alicia SORROZA BLANCO – Andreas ETTE – Carmen Gonzalez ENRIQUEZ – Roderick PARKES: The EU performance in the global competition for highly-skilled migrants. *Policy paper*, 26 February 2013., <http://www.institutdelors.eu/media/highlyskilledmigrants-gonzalezparkessorrozaette-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok> 6.

1.3.2.2. Másik példaként a *magyar állampolgárság* – magyar nemzetiségű nem magyar állampolgár általi – *megszerzésének egyre kedvezőbb feltételei* kialakítása, illetve annak szlovák és ukrán fogadtatása hozható.¹⁴ *Komanovics Adrienne* és *Nives Mazur-Kumrić* tanulmányukban kifejtik, hogy *Szlovákiában* az abból fakadó félelemtől vezérelten, hogy tömegével válnak szlovák állampolgárok magyar állampolgárrá is, Szlovákia eltávolodott a többes állampolgárság iránt tanúsított addigi toleráns magatartásától. A törvény úgy fogalmaz, hogy aki más állam állampolgárságát megszerzi (kivéve a házasság és a születés esetét), az automatikusan elveszti szlovák állampolgárságát.¹⁵ *Az ukrán válasz* megítélése vitatott.¹⁶ *Ganzer Mónika* véleménye az, hogy Ukrajna egyértelműen megtiltja a kettős állampolgárságot, vagyis ha a magyar nemzetiségű ukrán állampolgár magyar állampolgárságot is szerez, akkor elveszti az ukrán állampolgárságát.¹⁷ *Mások* azonban úgy vélik, hogy a kettős állampolgárság politikailag nem támogatott, de az jogilag nem vonja maga után az ukrán állampolgárság elvesztését, és hogy bár Ukrajna nem ismeri el a kettős állampolgárságot, a jog azt nem bünteti.¹⁸ Bármí is legyen az ukrán jogi helyzet, a példák mutatják, hogy *az alkotmányjogi karakterű szabályok elfogadásakor a jogalkotó állam szándéka nem a más állammal való versengés*. Nem valószínű ugyanis, hogy a jogalkotó azért hozott ilyen szabályokat, mert versenyezni akart a külföldi állammal, hanem azért, hogy a magyar nemzetiségű kisebbségnek megkönnyítse az anyanemzetével – és így a magyar állammal – való kapcsolattartást.¹⁹ Hasonlóképpen, nem biztos, hogy az volt az ily módon *honosítottak*

¹⁴ Az 1995. évi LV. törvény 2010-ben történt módosítása előtt is – az általános feltételekhez képest – kedvezményesen tudott állampolgárságot szerezni a magyar nemzetiségű nem magyar állampolgár, de igazolnia kellett a magyarországi lakóhelyét. Az ezt megelőző szabályozás is – az egy éves magyarországi tartózkodás megkövetelésével is – kedvezményes volt.

¹⁵ *Adrienne KOMANOVICS* – *Nives MAZUR-KUMRIĆ*: Dual nationality and ethnic minorities in Hungary and Croatia. In: Tímea DRINÓCZI – Tamara TAKÁCS (eds.): *Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia*. Pécs–Osijek, 2011. 335. A szlovák jogi helyzetet írja le *Ganzer Mónika* is. *Mónika GANZER*: Hungarians outside Hungary – the twisted story of dual citizenship in Central and Eastern Europe. 8 October 2014, available at http://www.verfassungsblog.de/hungarians-outside-hungary-twisted-story-dual-citizenship-central-eastern-europe/#VIQ_Zr8YGaw; *Vass Ágnes*: Szlovák-magyar kettős állampolgárok szlovák állampolgárság nélkül. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/48_003Vass%20Agnes.pdf; *Sáska Zoltán Attila*: A szomszédos országok a „kettős” állampolgárságról. http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2013/2013_1/2013_1_alt_saska_zoltan2_159_175.pdf. A környező államokról rövid áttekintést magyarul ld. <http://www.jogiforum.hu/hirek/33068>, további államokról ld. *Szalma József*: Európa és a kettős állampolgárság. http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan_15.html.

¹⁶ Az ukrán alkotmány (4. cikk) kimondja, hogy Ukrajnában egyetlen állampolgárság létezik, amit a 2005-ben módosított törvény (2.1. cikk) akként részletez, hogy az egyetlen állampolgárság kizárja annak lehetőségét, hogy Ukrajna területi egységei különálló állampolgárságot vezessenek be. Ha az ukrán állampolgár más állam állampolgárságát megszerezte, azt az állampolgárt az Ukrán állammal való viszonyában ukrán állampolgárként kell kezelni.

¹⁷ *GANZER* i. m.

¹⁸ BTI 2014. Ukraine Country Report, <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/ukr/index.nc>.

¹⁹ Természetesen valamely politikai döntés meghozatalának számos befolyásoló tényezője van, több érdek ütközik össze, amelyek közül valamilyen érdek és értékpreferencia alapján választ a jogalkotó, de ez nem változtat azon az alapkérdésen, hogy ha a jogrendszer versenyéről van szó, akkor a preferenciák

célja, hogy az új állampolgárságuk alapján a saját államuk az eredeti állampolgárságukat tőlük visszavonja, amivel a korábbihoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek a saját országukban. A több magyar honosítása vagy a más állampolgárságot szerzettek „büntetése” érdekében a szabályok megváltoztatása az állam érdekében állt, de nagymértékben vitatható, hogy e tevékenysége közben a jogalkotó állam más állammal állt volna versenyben. *Nem* áll fenn tehát az a helyzet, hogy az állam az állampolgársági szabályok változtatásával *más állammal szemben előnyre* tesz szert, hacsaknem nem az a célja, hogy az adott államot jogi értelemben „kiüresítse”, ami viszont ténylegesen és jogi értelemben is valószínűtlen. Az előny tehát nem a más állammal szembeni nyertes pozícióban keresendő, *hanem a belső politikai életben*, amit a 2014. évi országgyűlési választások eredményeiben is lehetett tapasztalni.²⁰ Az állam nyilvánvalóan valamilyen cél elérése vagy érdek megvalósítása érdekében alkot vagy módosít bizonyos alkotmányjogi szabályokat, de a verseny más elemei ebben a tekintetben nem valósulnak meg: a változtatást nem az egyének preferenciája alakította, az állam nem más állammal verseng, a változtatás eredményeként nem kerül az állam előnybe a másik állammal szemben.

1.3.3. Az *alkotmányos demokráciában* a politikai szándékoknak az alaptörvényi keret szab határt. Előfordulhat azonban, hogy a politikai döntéshozó nem érzi magát keretek közé szorítottnak, és így a kereteken túllépve olyan szabályt hoz, amely adott esetben az egyébként elfogadott demokratikus jogállami standardokkal nem egyeztethető össze. Ebben az esetben a jogalanyok, tehát a jogrendszerben a fogyasztónak tapasztalnia kellene, hogy számára a jogi változások előnytelenek, mert az alkotmányos demokrácia egyes elemei – pl. a jogállamiság, a hatalommegosztás, az önkorlátozás – nem valósulnak meg megfelelő mértékben. E szituációban tehát a fogyasztóknak az lenne az érdekük, hogy nyomást gyakoroljanak a politikai döntéshozóra annak érdekében, hogy számukra, illetve az alkotmányos demokrácia számára sokkal inkább megfelelő szabályokat alkossanak. Ezt úgy tudják elérni, hogy alkotmánybíróshoz, vagy bírósághoz fordulnak, valamilyen módon a jogaik kikényszerítésére törekcsenek, vagy politikai hangjukat hallatják, ha van, akkor a választáson, ha éppen nincsen választásra lehetőség, akkor népszavazás útján vagy a gyülekezési jog gyakorlásával. Ez a befolyásolási lehetőség azonban már nem a jogrendszerek versenykategóriájába tartozik, bár itt is azt tapasztaljuk, hogy a fogyasztónak van valamire igénye, és befolyásolni szeretné a jogalkotót. A jogalkotó azonban erre nem minden esetben fogékony, mert neki itt nem célja senkivel (pl. más állammal) a versengés, tehát nem célja az, hogy a fogyasztói, tehát a jog alanyai egy részét jobb – közjogi, alkotmányjogi – pozícióba hozza más állam állampolgárával vagy más állam őket is érintő szabályozásával szemben, mivel

kielégítése érdekében szükséges a jogot alkotni vagy megváltoztatni annak érdekében, hogy adott állam a másikkal szemben előnyre tegyen szert.

²⁰ A győztes kompenzálása és az országon kívüli szavazatok nélkül a FIDESZ–KDNP csak egyszerű többséggel rendelkezett volna. Hungarian Elections 2014: Turnout and the Impact of the Electoral System. <http://4liberty.eu/republikon-institute-election-2014-turnout-and-the-impact-of-the-electoral-system/>

a saját politikai érdeke adott esetben azzal nem esik egybe. A politikai döntéshozó – különösen, amikor alkotmányjogi vagy közjogi szabályokat alkot – nem feltétlenül áll versenyben más jogrendszereknek az azonos szabályaival. Ezeknek a szabályoknak bár az egyének életére jelentős hatásuk van, de az egyének, az állampolgárnak a demokratikus és jogállami tudatossága nem feltétlenül éri el azt a mértéket, hogy azzal foglalkozzon: egyes alkotmányi értékek mennyire valósulnak meg a hazájában vagy egy másik államban. Ilyen értelemben tehát nem feltétlenül szempont a politikai döntéshozó számára az, hogy az egyének milyen preferenciái vannak. Máshogyan megfogalmazva: a döntéshozónak nem feltétlenül érdeke az, hogy a jogállami, az alapjogi és a demokratikus értékeknek megfelelő szabályokat alkosson. Az egyének pedig nem feltétlenül tartják ezeket preferenciáknak. Ilyen esetben az államnak elegendő a jogállami demokratikus alapjogi minimumot biztosítania a nemzetközi kötelezettségek miatt. Akkor azonban, amikor az állam kilépni törekszik az alkotmányos demokrácia fogalomrendszeréből, akkor ez a minimum sem nyújt megfelelő „védelmet” az egyén számára. A kérdés a továbbiakban is az, hogy mi az állam célja, lehet-e a versenyt és a párbeszédet együtt alkalmazni az alkotmányjogban, az alkotmányos párbeszéd és a jogrendszerek versenye találkozik-e valahol, vagy a kettő teljes mértékben elkülönülten létezik és elkülönült vizsgálati módszert igényel. Az államnak alkotmányjogi értelemben az lehet a célja, tehát a demokrácia, a jogállam, az alapjogi standardok biztosítása tekintetében, hogy kivívja és megtartsa a nemzetközi szereplők általi politikai elismertséget és adott esetben védelmet. Az alkotmányjogban tehát ez azt jelenti, hogy a szabályozás a nemzetközi vagy szupranacionális standardoknak minimális szinten feleljen meg. A még nem alkotmányos demokrácia ezt el szeretné érni, a már alkotmányos demokrácia ez alá – normális esetben – nem akar menni. Ilyen esetekben inkább párbeszédéről lehet szó, amelynek olyan hatása is lehetséges, hogy a jogágak közötti fentebb említett versengés beindulhat. Amennyiben az állam elkötelezett a demokratikus jogállami értékek mellett, az alapjogok érvényesítését fontosnak tartja, akkor elképzelhető, hogy az alkotmányos párbeszéd eredményeként a standardoknak való megfelelést emelni kívánja vagy erre képes.

1.3.4. Felvethető az a kérdés is, hogy nem minősül-e a jogrendszerek versenyének az *államépítés* vagy az *átalakítási folyamat* (a német GIZ és a USAID versengése annak érdekében, hogy melyikük tud nagyobb hatást kifejteni, politikai és gazdasági befolyást gyakorolni), az egyre *nyitottabb társadalmak kialakítása* (az abban való versengés, hogy melyik állam gyorsabb az LMBT közösséghez tartozó egyének jogegyenlősítésében vagy a vallási közösségek jobb integrálásában), a hagyományosabb értékekre egyre inkább hangsúlyt fektető „*reakciós államok*” *akciói* (ld. az említett LMBT egyének jogi helyzetét pl. Magyarországon). Másfajta verseny figyelhető meg az államon belül: a *lobbisták* megpróbálják befolyásolni a jogalkotót, vagy a *jogalkotó* kedvezőbb szabályok elfogadásával törekszik megnyerni a választópolgárt magának. Mindegyik fentebb leírt tevékenységben kétség kívül *megjelenik egyfajta versengés*, ami azonban *nem illeszkedik* a jogrendszerek versenye fentebb kifejtett fogalmi körébe. Mégis, ehhez a legközelebb talán az elsőként említett példa van. A *GIZ és a USAID* nem minősül jogrendszernek vagy jogalkotó államnak, hacsaknem fogjuk fel őket az adott államuk jogalkotó hatalma képviselőjeként, mivel a jogi keretük, amelyben tevékenykednek az

állam által meghatározott. A verseny többi eleme az esetükben úgy alakul, hogy a jog fogyasztója az az állam lesz, amelyikért versengenek; a versengés tárgya pedig az, hogy melyik állam jogi megoldásait sikerül átültetni vagy közelebb hozni a segítséget kérő államban, amely így kedvezőbb politikai és gazdasági helyzetbe helyezheti a „donor(abb)” államot a másikhoz képest. A nyitottabb társadalom esetében nehéz a jogrendszerek versenyéről beszélni. Itt ugyanis a bevándorlásnál említett helyzettel állunk szembe, azzal a különbséggel, hogy ebben az esetben célként nehezen lehet a magasabban képzett munkaerő vonzását tételezni, ami miatt adott állam az LMBT egyének számára más államhoz képest több jogot biztosít. A „reakciós állam” sem más állammal versenyez, hanem az államot, a társadalmat valamilyen olyan más minőségűvé kívánja formálni, amely egyre távolodik az alkotmányos demokráciától. Az említett *államon belüli versengés* sem minősülhet a jogrendszerek/jogterületek közötti versenynek, mivel nincsen olyan érintett másik állam, amellyel a versengés megvalósulhatna. A *lobbisták* is nyilvánvalóan versenyeznek az állami szabályozás számukra kedvező alakításáért, de azt más lobbistákkal teszik, és emiatt nem férnek be a jogrendszerek versenye fogalomba. Ez annál is inkább nem minősülhet jogrendszerek versengésének, mivel a cél és az eszköz keveredik: itt politikai, nem pedig jogi verseny van, a jog a politikai versengés következménye, a fogyasztó pedig nem választhat, mint a piacon. Megengedőbb felfogásban elképzelhető, hogy a lobbistákon keresztül az államok is versenyeznek, de ez jellemzően a gazdaság- és adópolitika, nem pedig az alkotmányjog területe. Ezzel szemben a politikai döntéshozó vagy jogalkotó és a lobbista bizonyos (alkotmányos) párbeszédben lehet egymással.

2. Inkább alkotmányos párbeszéd mintsem verseny a jogrendszerek között

A fentiekben láthatóvá vált, hogy az alkotmányjogban a verseny mintha nem igazán volna tetten érhető. A továbbiakban az vizsgálándó, hogy az alkotmányos párbeszédnek milyen megnyilvánulásai lehetnek. Ezzel kapcsolatban a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR működésének sajátosságait mutatom be,²¹ és gyakorlati példákat hozok azt a fenti alcímben jelzett állítást igazolva, miszerint az alkotmányos demokráciában alkotmányjogi szempontból a párbeszédnek a versenynél nagyobb jelentősége van.

2.1. A Velencei Bizottság

2.1.1. A Velencei Bizottságnak²² jelentős szerepe van a demokrácia-építésben és a demokratikus alapelvek érvényre juttatásában, amely jellemzően az érintett állam alkotmányozása és jogalkotása értékeléséről adott véleményeiben nyilvánul meg.

²¹ Más szempontból és rövidebben ld. DRINÓCZI Tímea: Jurisztokrácia és alkotmányoligarchia vagy többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem? Reflexiók Pokol Béla írására. *Jogelméleti Szemle*, 2015/3. 32–45.

²² A Velencei Bizottságot az 1990. január 19–20. között megrendezésre kerülő nemzetközi konferencián hozták létre. Legfőbb célja az európai alkotmányos örökséghez való hozzájárulás, egy egységes értelmezés kialakítása, továbbá az Európa Tanács három fő pillérjének – emberi jogok, demokrácia és jogállamiság – együttes tiszteletben tartása és alkalmazása. A kialakulás összegzését és a fejlődést

A létrehozatal alapötlete 1980-ra vezethető vissza, és Antonio La Pergola-tól származik,²³ de hivatalosan csak a berlini fal leomlása után, 1990-ben intézményesült az Európa Tanács keretein belül,²⁴ elsődlegesen a közép- és kelet-európai országok alkotmányos alapjainak letételét segítő szervként. Mára szilárdan intézményesült és nemzetközi ranggal rendelkező szervként működik, létszáma kibővült, és tagjai között vannak afrikai,²⁵ észak- és dél-amerikai, illetve ázsiai államok is.²⁶ A Velencei Bizottság tevékenysége három pilléren alapszik: demokrácia, emberi jogok, jogállamiság. Ezek az elvek tükröződnek működésének három kulcsfontosságú területén is: i) alkotmányos segítség; ii) választások, politikai pártok népszavazás; iii) együttműködés az alkotmánybírókkal.²⁷ Kialakulása óta meghatározó szerepre tett szert az európai normáknak megfelelő alkotmányok és törvények elfogadásában.²⁸ A Bizottság által készített alkotmányjogi összehasonlítások („vélemények” és „tanulmányok”), mennyisége és minősége napjainkra olyan méretet öltött, amely páratlan a nemzetközi szervezetek rendszerében. A Velencei Bizottság mérföldkövé vált nemcsak az államok, hanem a nemzetközi szervezetek rendszerében is, köszönhetően az állandó jellegű együttműködéseinek, többek között az Európai Unióval, az EBESZ-szel, az OIF-fel,²⁹ az ázsiai alkotmánybírók szövetségével stb.³⁰

ld. Jean-Charles ENGEL: La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite „Commission de Venise” cadre et acteur privilégiés de coopération en matière de justice constitutionnelle. In: *Droite internationale é coopération internationale, Hommage en Jean-Andre Touscoz*. France Europe Editions, 2007. 867–868.; Gianni BUQUICCHIO – Simona GRANATA-MENGHINI: The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. In: Marjolein VAN ROOSMALEN – Ben VERMEULEN – Fried VAN HOOF – Merten OOSTLING (eds.): *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. Cambridge Antwerp–Portland, Intersentia, 2013. 241–242. A Velencei Bizottságra vonatkozó irodalmak elérhetőek innen: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Articles.

²³ Akkor: európai ügyekért felelős miniszter, előtte az olasz alkotmánybírók elnöke.

²⁴ 1990 májusában az ET 18 akkori tagállami hozta létre. Ld. Alessio PECORARIO: I vent’anni della Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa: storia di uno dei più formidabili successi della diplomazia italiana nelle relazioni giuridiche internazionali. *Rivista di Studi Politici – S. Pio V*, Anno XXII, Luglio-Settembre 2010. 50.

²⁵ Ld. pl. Gianni BUQUICCHIO – Schnutz Rudolf DÜRR: The Venice Commission’s Action in Africa. In: Serap YAZICI – Kemal GÖZLER – Ece GÖZTEPE (eds.): *Essays in Honour of Ergun Özbudun*. Ankara, Yetkin, 2008. vol. II. 165–174.

²⁶ Wolfgang HOFFMANN-RIEM: The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. *The European Journal of International Law* Vol. 25., (2014) no. 2. 580.; Rudolf ‘Snutz’ DÜRR: Chapter 2. The Venice Commission. In: Tanja E. J. KLEINSORGE (ed.): *Council of Europe*. Wolters Kluwer, 2010. 151–156.

²⁷ PECORARIO i. m. 51. Az alkotmányos segítségnyújtásról ld. bővebben Sergio BARTOLE: International Constitutionalism and Conditionality – the Experience of the Venice Commission. *Rivista AIC* (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), 2014/4. 5–8.

²⁸ PACZOLAY Péter: Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In: GÁRDOS-ÓROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. 81

²⁹ Organisation internationale de la Francophonie, Nemzetközi Frankofon Szervezet.

³⁰ PECORARIO i. m. 53.

A Velencei Bizottság *működésének jellemzői*, hogy független, pártatlan és semleges szerv, véleményei, állásfoglalásai egyrészt nem politikai, hanem jogi természetűek, tehát döntéseihez a legitimitását e jellemzőiből nyeri, másrészt azok a soft law körébe tartoznak, amely jellemző éppen az állami szuverenitásukat féltő államok esetében engedheti meg a párbeszédhez való csatlakozást.³¹ A Velencei Bizottság a politikai szervek (ET parlamenti közgyűlés, miniszterek tanácsa) ernyője alatt működő szakmai testületként tehát nem hozhat politikai döntést az európai közös alkotmányos örökség értelmezéséről, és az államokkal való kapcsolatában el kell kerülnie minden olyan megnyilvánulást, amelynek eredménye kizárja az állam döntési szabadságát. A Velencei Bizottság ajánlásai mindig konkrét esetre vonatkoznak, sohasem absztraktak, törekszenek a megvalósíthatóságra, de ennek nem fokmérője a megállapításaik politikai értelemben vett életképessége, vagyis a testület nem a többségi politikai döntéshozó tanácsadójaként működik, hanem tanácsaival az egész állam javát kívánja szolgálni.³²

2.1.2. Az alkotmányos párbeszédben a Velencei Bizottság *eddig szerepe* az EJEB-vel, az egyes államokkal összefüggésben figyelhető meg, illetve lehetséges szerepe újabban az Európai Unió új jogállami mechanizmusával³³ kapcsolatban is felmerült.³⁴ Az EU azonban a Velencei Bizottságot egyfajta segítőként is alkalmazza akár annak érdekében is, hogy a kötelezettségszegési eljárás megindítását elkerülje az EU Bírósága előtt,³⁵ vagy éppen annak érdekében, hogy adott állam jogrendszere a csatlakozáshoz szükséges állapotba kerüljön.³⁶ Az EJEB a döntéseiben többször is hivatkozik a Velencei Bizottság véleményére, jelentéseire, legtöbbször a releváns jogszabályok és gyakorlatok részben. Mivel a bizottsági döntések nem kötelezőek, az EJEB információforrásként, normatív vagy empirikus iránymutatásként utal rájuk, illetve arra használja őket, hogy a döntései elfogadottságát erősítse. A jogi érvelésre akkor van nagyobb hatással, ha a Velencei Bizottság az EJEB eljárásában *amicus curiae*-ként vesz részt. Arra jelenleg nincsen elegendő empirikus bizonyíték, hogy el lehessen dönteni: az EJEB a Velencei Bizottság munkája nélkül is ugyanarra az eredményre jutna-e. Hasonló okok miatt, és a Follow up jelentések ellenére sem lehet igazán még megbecsülni, hogy a Velencei Bizottságnak milyen hatása van az *állami jogalkotásra*, mivel ezt szisztematikusan ritkán vizsgálják. Ugyanakkor értelemszerűen feltételezhető, hogy adott állam miatt

³¹ HOFFMANN-RIEM i. m. 596.; BUQUICCHIO – GRANATA-MENGHINI i. m. 243.; DÜRR i. m. 158.

³² Sergio BARTOLE: Final Remarks: The Role of the Venice Commission. *Review of Central and East European Law* 2000/26. 353.; BUQUICCHIO – GRANATA-MENGHINI i. m. 246–248.

³³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. COM(2014) 158 final, Strasbourg, 11. 03. 2014.

³⁴ Erről ld. bővebben HOFFMANN-RIEM i. m. 585–591.

³⁵ Példa erre a magyar bírák nyugdíjazása ügye. A Velencei Bizottságban mint „közvetítőben” való bizodalom egyáltalán nem jelenti azt, hogy a két szerv – Velencei Bizottság és az EU Bírósága – ugyanolyan jogalapon találja sérelmesnek az adott jogszabályt, de rámutat arra, hogy a közös értékek (közös európai alkotmányos örökség) – jogállamiság (bírók függetlensége, Velencei Bizottság), alapjogok védelme (EU Bíróság) – mentén kell a problémákat elintézni. HOFFMANN-RIEM i. m. 595.

³⁶ Példaként hozható Szerbia jelölti státuszához vezető út. HOFFMANN-RIEM i. m. 595.

kéri a tanácsát, mert azt fel szeretné használni.³⁷ A Velencei Bizottság megállapításainak fogadtatását a következő faktorok befolyásolhatják: i) a véleményeket gyakran figyelmen kívül hagyják, ha az állam a totalitárius rendszerét még nem hagyta maga mögött, és emiatt nem érdekelt a jogállamról és a demokráciáról szóló párbeszédben (Fehéroroszország); ii) a pozitív fogadtatás valószínűbb, ha azt az érdekelt állam maga, és nem egy harmadik fél – pl. az ET – kérte; és akkor is, ha iii) az államnak nincsen tapasztalata a demokráciáról és a jogállamról, vagy nincsen ilyen irányú hagyománya; illetve akkor is, ha iv) a jogalkotás előkészítésébe vonják be a Velencei Bizottságot, mert így akarják elejét venni az új jogszabály kritikájának; vagy ha v) a jelentések, állásfoglalások betartásától nagyobb politikai elkötelezettséget és támogatást remélnék a politikai konfliktusaikban (pl. Grúzia Oroszországgal szemben); illetve vi) az *amicus curiae*-k esetében, amelyeket az alkotmánybírók kérnek.³⁸

2.1.3. Az alkotmányozó hatalmak és a Velencei Bizottság közötti párbeszédben (a „szuverén”³⁹ jogalkotási eljáráshoz hasonlóan) e hatalomnak két sajátossága érzékelhető. Az egyik, hogy az alkotmányozó hatalom olyan alkotmányt megelőző, vagyis originális hatalom, amely maga dönt az eljárási szabályairól (ld. pl. a Velencei Bizottsággal való együttműködés), amelyek viszont őt csak önkorlátozás formájában kötik, azaz az alkotmányozó hatalom e szabályoktól eltekinthet, de azt be is tarthatja.

Ez mutatkozott meg például akkor, amikor *Montenegró* által a Velencei Bizottságnak benyújtott⁴⁰ Alkotmánytervezettel kapcsolatban a Bizottság kijelentette, hogy az általában tartalmazza az ET által megkövetelt standardokat, de néhány területen (kisebbségek jogai, bírói függetlenség stb.) jelentős változtatásokra van szükség. A Velencei Bizottság előzetes véleményét⁴¹ a végleges szövegváltozat kidolgozásában jellemzően figyelembe vették.⁴² Ez azonban nem mondható el ilyen egyértelműen a 2010/2011-ben megvalósuló *magyar* alkotmányozásról. A Velencei Bizottság a 621/2011. sz. véleményében⁴³ megfogalmazott észrevételek egy részére a kormány⁴⁴ érdemben nem is

³⁷ BUQUICCHIO–GRANATA–MENGHINI i. m. 249.

³⁸ HOFFMANN-RIEM i. m. 585–591.

³⁹ Szuverén a jogalkotás abban az értelemben, hogy szabadon eldönti: a Velencei Bizottság véleményét figyelembe veszi-e, vagy sem, és ha igen, azt milyen mértékben teszi. A „szuverenitás” fogalmáról ld. DRINÓCZI Tímea: Állami szuverenitás és párbeszéd. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság*. Budapest, Gondolat, 2015. 69–97.

⁴⁰ Benyújtás: 2007. április 17. CDL(2007)053 Opinion No. 392/2006, CDL-AD(2007)017, Strasbourg, 5 June 2007, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, (Venice, 1–2 June 2007) [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)017-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)017-e.asp)

⁴¹ Opinion No. 392/2006

⁴² Részletesen ld. DRINÓCZI Tímea: A montenegrói alkotmányfejlődés. In: *Animus in consulendo liber. Sipos István emlékkötet*. Budapest–Pécs, ELTE ÁJK–PTE ÁJK, 2008.

⁴³ Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011). CDL-AD(2011)016 (a továbbiakban Opinion).

⁴⁴ Position of the Government of Hungary on the Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011). CDL(2011)058.

válaszolt, az alaptörvényi szövegen nem változtatott.⁴⁵ A törvényhozó hatalom pedig a sarkalatos törvényeket többnyire nem az ígért tartalommal alkotta meg.⁴⁶

2.1.4. A Velencei Bizottság szerepének kibővülését, és az uniós új jogállami mechanizmusban játszó szerepét sokan kritizálják. Mint ismert, a Bizottság 2014 tavaszán tette közzé az új uniós jogállamisági keretről szóló *Közleményét*.⁴⁷ A Közleményben a Bizottság kifejezésre jutatta, hogy összegyűjt és megvizsgál valamennyi vonatkozó információt, és a rendszerszintű fenyegetésre irányuló értékelését „a rendelkezésre álló forrásokból és az elismert intézményektől – ideértve különösen az Európa Tanács szerveit és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét – kapott” jelzésekre alapozhatja.⁴⁸ A keret fő célja a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések kezelése.⁴⁹ „Amennyiben egyértelmű jelei vannak annak, hogy rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot az egyik tagállamban, akkor a Bizottság strukturált információcserét kezd a tagállammal. Az eljárás alapelvei a következők: összpontosítás a megoldás megtalálására az érintett tagállammal folytatott párbeszéd révén; a szóban forgó helyzet objektív és alapos értékelésének biztosítása; a tagállamokkal való egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása; azoknak a gyors és konkrét intézkedéseknek a közlése, amelyek a rendszerszintű fenyegetés kezelése és a 7. cikk szerinti mechanizmusok alkalmazásának elkerülése érdekében hozhatók meg. Az eljárás főszabály szerint az alábbi három szakaszból áll: a Bizottság értékelése, a Bizottság ajánlása, valamint az ajánlás nyomom követése.”⁵⁰

⁴⁵ A Velencei Bizottság véleményét és az arra adott választ ld. DRINÓCZI Tímea: Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról. In: FÜLÖP Péter – BENCsik András (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*. Pécs, 2011. http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Hirek/20111017/tanulmánykötet.pdf, A Velencei Bizottság alkotmányozásban betöltött szerepe legújabbban – Magyarországgal kapcsolatban – a posztintegrációs szakaszban, nem oktrojált módon jelenik meg, ami miatt az ilyen eljárást új nemzetközi asszisztált alkotmányozásnak lehet tekinteni. Vö. HALÁSZ Iván: Asszisztált alkotmányozás Kelet-Közép-Európában. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. 106.

⁴⁶ Ld. pl. FAZEKAS Flóra: A Velencei Bizottság 2012. júniusi véleményei öt sarkalatos törvényről. *Fundamentum*, 2012/2.

⁴⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. COM(2014) 158 final, Strasbourg, 11. 03. 2014.; A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. COM(2014) 158 final, Strasbourg, 2014. 11. 03. [a továbbiakban: *Közlemény*]

⁴⁸ *Közlemény* i. m. 7.

⁴⁹ „Magának a tagállamnak a politikai, intézményes/vagy jogrendszerét, alkotmányos szerkezetét, a hatalmi ágak szétválasztását, a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát, illetve a bírósági felülvizsgálati rendszert – így, amennyiben létezik, az alkotmánybíráskodást – érő fenyegetésnek kell jelentkeznie, például új intézkedések elfogadásának vagy a hatóságok széles körű gyakorlatának és a belföldi jogorvoslati lehetőségek hiányának következtében. A keret akkor fogják aktiválni, ha a nemzeti „jogállami biztosítékok” nem látszanak alkalmasnak a szóban forgó fenyegetések hatékony” elhárítására. *Közlemény* i. m. 7.

⁵⁰ *Közlemény* i. m. 8. „A keret arra irányul, hogy még az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválására vonatkozó feltételek teljesülése előtt megoldja a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetéseket.” (Uo. 3.) A keret tehát joghézag megszüntetését jelenti, és nem alternatívája az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusoknak, hanem azokat inkább megelőző és kiegészítő, illetve nem érinti a

Tágabb európai szemszögből tekintve tehát a keret célja, hogy hozzájáruljon az Európa Tanács célkitűzéseinek eléréshez, többek között a *Velencei Bizottság szakismereteire alapozva*.⁵¹ Úgy tűnik, hogy ez a párbeszéd a folyamatosan zajló alkotmányos párbeszédeken alapszik majd. A keret tehát feltételezi az alkotmányos párbeszéd, a többszintű alkotmányosság iránti elköteleződést, így okkal azzal az előfeltevéssel él, hogy az érintett tagállam majd meghallgatja a párbeszédben résztvevő felek véleményét, és a kialakított helyzeten változtat. Az új jogállamisági keret azonban *inkább politikai, mintsem jogi eszköznek* tekinthető.⁵²

2.2. EBESZ/Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (OSCE/ODIHR)

2.2.1. 1975. július 31. és augusztus 1. között a helsinki csúcstalálkozón 35 európai és észak-amerikai ország állam- és kormányfői aláírták az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet* (EBEÉ) Záróokmányát. A Záróokmány jelentős mértékben támaszkodik az Egyesült Nemzetek Alapokmányára, illetve más ENSZ-dokumentumokban lefektetett nemzetközi normákra. A rendszerváltás több változást hozott, pl. a Szabad Választási Iroda feladatainak kiterjesztésével azt átnevezték, és ettől kezdve az Emberi Jogok és Demokratikus Intézmények Irodájának hívják, illetve az EBEÉ *szervezetté alakult* (1994. évi budapesti csúcstalálkozó). Az 1990-es években az EBESZ további intézményeket hozott létre annak érdekében, hogy megelőzze a térségében a konfliktusok kialakulását, valamint, hogy javítsa a konfliktuskezelési és a stabilizációs mechanizmusait, tekintettel az új típusú kihívásokra is.⁵³ Az EBEÉ és az EBESZ története során a *célok* végig egyértelműek voltak: a szervezet tagállamaiban elő kell segíteni a demokratikus berendezkedés kialakítását, a liberális piacgazdaság és a jólét feltételeinek megteremtését, az emberi és a szabadságjogok érvényesítését, és végül, de nem utolsósorban a konfliktusok békés rendezését, a béke stabilizálását.⁵⁴ AZ EBESZ *szerepvállalásában* bekövetkezett *hangsúlyeltolódás*⁵⁵ a következőképpen összegezhe-

Bizottságnak azt a jogkörét sem, hogy az uniós jog hatáskörébe tartozó konkrét jogsértéseket az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárások segítségével kezelje.

⁵¹ *Közlemény* i. m. 4.

⁵² Vö. <http://humanistfederation.eu/news-fhe.php?pages=european-commission-vows-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu-too-little-too-late>, <http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2014/05/new-european-commission-framework-rule-of-law>. A kritikákat ld. PACZOLAY i. m. 83., 87.; Varga Zs. András és Bertrand Mathieu előadásai, a „Párbeszéd és identitás. Nemzetközi konferencia az Alaptörvény elfogadásának negyedik évfordulóján” Budapest, 2015. április 23.

⁵³ A kialakulásról, fejlődésről és szerepéről, operatív szerveiről és intézményeiről magyarul ld. bővebben: http://biztpol.corvinueembassy.com/?module=corvinak&module_id=4&cid=131#A; MÉSZÁROS Margit: Az Európai Biztonsági Charta. *Hadtudomány*, 2000/3.; http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2000/3_13.html.

⁵⁴ A kialakulásról, fejlődésről és szerepéről, operatív szerveiről és intézményeiről magyarul ld. bővebben: http://biztpol.corvinueembassy.com/?module=corvinak&module_id=4&cid=131#A.

⁵⁵ Az eredeti három kosárba tartozó tevékenységekhez képest: i) az európai biztonság politikai-katonai aspektusaival összefüggő kérdések, az államok közti kapcsolatok alapelvei, valamint a katonai bízalomerősítő intézkedések; ii) gazdasági, tudományos és technológiai, valamint környezetvédelmi

tő:⁵⁶ i) nem kell európai biztonságpolitikai csúcyszervvé fejlődnie; ii) előtérbe kerül a válság utáni következmény-elhárító, rehabilitációs feladat; iii) katonai-biztonságpolitikai kötelezettségvállalás hangsúlyeltolódásai; iv) gazdasági gyökerű biztonsági kockázatok feltárása, rehabilitáció, figyelemfelhívás; v) emberi jogi dimenzió térnyerése.

2.2.2. Az *Emberi Jogok és Demokratikus Intézmények Irodája* a demokráciával, a jogállamisággal, az emberi jogokkal, a toleranciával és a diszkriminációval összefüggésben ad tanácsot, nyújt segítséget a részes államoknak és a civil társadalomnak. Választási megfigyeléseket végez, jogalkotási eljárásokat vagy termékeket vizsgál, és tanácsot ad a kormányoknak a demokratikus intézményrendszer fejlesztéséhez és fenntartásához. A kormányoknak, hatóságoknak és NGO-knak workshopokat szervez az emberi jogok fenntartása, biztosítása és monitoringja területén. Az Iroda különösen a következő területre koncentrált: a terrorizmus elleni harc, demokratizálás, oktatás, választás, gender egyenlőség, alapvető emberi és szabadságjogok, jogalkotási támogatás, roma és sinti ügyek, jogállamiság, tolerancia és antidiszkrimináció.⁵⁷ A jogalkotási támogatás⁵⁸ körében áttekinti a részes állam kérésére annak jogalkotási rendszerét, a releváns jogszabálytervezeteket és hatályos jogszabályokat,⁵⁹ majd az adott terület fejlesztésére javaslatot tesz.

2.3. Gyakorlati példák

2.3.1. Ez utóbbi történet például *Grúzia jogalkotási eljárásának felülvizsgálata* során is (2014), amelyet a grúz parlament elnöke kezdeményezett. A felülvizsgálati tevékenység és a jogalkotási eljárás fejlesztésére tett javaslatát magában foglalta a jogalkotási terület jogi szabályainak megismerését, értékelését, illetve a Kutaisiben és Tbilisziben tett látogatást, amely során az Iroda szakértői és független nemzetközi szakértők a jogalkotásban érintettekkel⁶⁰ megbeszéléseket folytattak, következtetéseket vontak le, amit később a jelentésben összegeztek. A jelentést a vizsgálatot kérőnek megküldték és nyilvánosságra hozták,⁶¹ majd azt követő megbeszéléseket folytathatnak vagy képzéseket, tréningeket szervezhetnek az állam politikai döntésétől függően.

együttműködés; iii) emberi jogi, humanitárius és egyéb kérdések. http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=corvinak&module_id=4&cid=131#A

⁵⁶ NYUSZTAI László: Nemzetközi szervezetek az új világrendben: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ). http://elib.kkf.hu/okt_publ/szf_07_02.pdf 23–25.

⁵⁷ <http://www.osce.org/odihr>

⁵⁸ <http://www.osce.org/odihr/108503>

⁵⁹ A támogatási tevékenység kiterjed meghatározott területekre – mint pl. választási, gyülekezési jogra és a politikai pártokra – vonatkozó jogalkotási guideline-ok elkészítésére. <http://www.osce.org/odihr/108503>

⁶⁰ A megbeszélések a következő személyi körben zajlott: kormánytagok, minisztériumi alkalmazottak, helyettes ombudsman és a hivatal munkatársai, nemzeti bank jogi osztályának munkatársai, parlamenti képviselők, frakciók és bizottságok vezetői, parlamenti hivatali alkalmazottak, NGO-k és nemzetközi szervezetek képviselői.

⁶¹ Chris MOLL – Tímea DRINÓCZI – OSCE OFFICE OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS: Assessment of the legislative process in Georgia. *Legis Paper*-Nr.: 256/2014 [YA] Warsaw, Warsaw, January 2015. <http://www.osce.org/odihr/138761?download=true>

A jelentésben többek között megállapításra került, hogy a megfelelő *policy-alkotást* a grúz jogalkotásban az akciótervek és a jogalkotási tervek helyettesítik. Bizonyos jogalkotáshoz szükséges *tervezési és koordinációs* mechanizmusok megjelennek, de azokat nem minden esetben valósítják meg megfelelően. A kormány az e-kormányzati rendszert használja a policy-alkotás és a koordináció támogatására, ennek ellenére a koordináció gyenge a kormányon belüli szervezeti egységek között, amely a rendszer hatékonyságát csökkenti. Úgy tűnik, hogy a minisztériumoknak nincs meg a szükséges policy-alkotásra vonatkozó módszertanuk, sőt az a gyakoriság, amelyekkel a jogszabályokat módosítják, azt az érzetet kelti, mintha a törvényjavaslatokat nem mindig gondolnák át megfelelően. A stakeholderekkel kapcsolatos *konzultációnak* a szükségessége és a főbb elemei a grúz szabályozásban megtalálhatóak, de annak gyakorlati megvalósulása általában ad hoc jellegű, és gyakran áldozatul esik a kormányon és a parlamenten belüli politikai döntéshozók diszkrecionális hatalmának. Mindezeket túl a közvéleménnyel és stakeholderekkel való konzultáció az előkészítő eljárásban egyáltalán nem, vagy nagyon kis számban jelenik meg, és hiányzik a részletes szabályozási keret. Az eljárást nehezkessé teszi a Kutaisi (parlament székhelye) és a főváros, Tbiliszi (ahol a kormány és legtöbb civil szervezet székhelye van) közötti távolság, amely megakadályozza a stakeholder szervezetek abban, hogy érdemi konzultációba bocsátkozzanak a parlamenttel. Mind a parlament, mind a kormány elismeri a szabályozási *hatásvizsgálat* fontosságát, de ezeket a vizsgálatokat nem ágyazzák be az intézményi mechanizmusokba, és nem alkalmazzák megfelelő mértékben. A kormánynak és a parlamentnek nincs emberi erőforrása a hatásvizsgálatok megfelelő módon és mértékben való lefolytatásához. Az is megállapításra került a jelentésben, hogy a *jogszabály-szerkesztésre* mint tevékenységre vonatkozó *útmutatások* és a speciálisan erre a feladatra kiképzett *jogszabály-szerkesztők* hiányoznak. A jogalkotási rendszer túlterhelt, és nagyon úgy tűnik, hogy a grúz jogalkotó minden felmerülő problémát a jogalkotás módszerével próbál meg megoldani. Érdemes még megemlíteni az *elektronikus jogi adatbázissal* kapcsolatos néhány megállapítást, amely a Matsne weboldalra – amelyet az igazságügyi minisztérium alkalmazmüködtet, és amelyen a grúz hivatalos lap megjelenik – vonatkozik. A jogszabályok ingyenesen hozzáférhetőek a felhasználók számára, azonban az internet nem elérhető Grúziában egyenlő mértékben mindenki számára, és a hivatalos jogszabályok rendszerből történő kinyomtatásáért fizetni kell (csak néhány kivétel található). A Matsne rendszernek nincs megfelelő back office szolgáltatása, amely kezelni tudná az állampolgároktól érkező észrevételeket. Végül megemlítendő az *implementáció* problémája, amelyet a jogszabályokban lévő hiányosságok és hibák okoznak. Ezek emiatt szükség lenne olyan rendszerre, amely a hatályos jogszabályok működését és hatékonyságát időről időre visszatérő jelleggel ellenőrzi (utólagos hatásvizsgálat).

A jelentésben tehát a feltárt problémák részletes leírása található, illetve ezeknek a problémáknak a javítására vagy megoldására vonatkozó ajánlások is megfogalmazásra kerültek. Megfelelő politikai döntést követően az így megszerzett ismereteket beépítve a jogalkotási eljárás minősége nőhet, ami következtében az alkotmányban szereplő alapjogok és elvek (jogállamiság) megvalósulása hatékonyabban biztosítható. Az Iroda a jogalkotás területén így, kissé közvetettebb módon vesz részt az alkotmányos párbe-

szédben, annak inkább politikai és technikai támogatását adja, impulzusként jelentkezik, illetve elősegíti a konzultáció erőteljesebb és érdemibb megvalósulását.

2.3.3. A másik példa a *Kirgiz Köztársaság alkotmányának* a 2015. évi tervezett módosítása. A tervezett alkotmánymódosítás érintette többek között a *képviselők mentelmi jogát*, az alkotmánybíráskodás intézményrendszerének a komplett átalakítását, ami lényegében annak megszüntetését tűzte ki célul, illetve néhány egyéb változást is tartalmazott. A képviselők mentelmi jogára vonatkozóan az alkotmánymódosítás tervezete a hatályos, egyébként az alkotmányos demokráciákban általánosan alkalmazott sérthetlenségi szabályt teljes mértékben megváltoztatta volna. A módosítás lehetővé tette volna parlamenti képviselő elleni büntető eljárást, amely alól csak akkor lett volna kivétel, ha a kirgiz parlament a képviselők 1/3-ának indítványára a büntető eljárást politikailag motiválnak tekintette volna. Ha a parlament nem dönt a meghatározott határidőn belül, vagy nincs ilyen irányú indítvány, az eljárás politikailag motiváltságát nem lehet megállapítani. A büntető eljárás politikai motiváltságáról az összes képviselő 2/3-ának döntése szükséges. Ebben az esetben az eljárást meg kell indítani, és a képviselőt megilleti a sérthetlenség a parlamenti mandátumának megszüntetéséig. A sérthetlenség még ebben az esetben sem illeti meg a képviselőt a legsúlyosabb bűncselekményekkel kapcsolatban.

Az alkotmánymódosító tervezet a legfelső bíróság *alkotmányjogi tanácsának* megszüntetését is tervezte. A hatályos alkotmányi szabályok tartalmazzák a tanács összetételét és kompetenciáit (normakontroll, alkotmánymódosítások vizsgálata; actio popularis és a bírói kezdeményezésre induló eljárás). Az alkotmány ugyancsak tartalmazza a döntések jogkövetkezményeit (a végső hatályon kívül helyezés, alkotmányellenes jogszabályon alapuló bírói döntés felülvizsgálata). A részletes szabályokat az alkotmány törvényi rendezésre bizza. A tervezet az előbb említett alkotmányi szabályokat (összetétel és hatáskör) törvényhozói hatáskörbe utalja. Alkotmányi szinten – szabályozás hiányában – nem lett volna garancia arra, hogy az új tanács érdemi és tényleges alkotmányos felülvizsgálat tud majd ellátni. Alkotmányi szinten csak egy hatáskör maradt volna meg, mégpedig a bíró által indítványozott normakontroll. Az actio popularis jellegű normakontrollt megszüntették volna. Teljesen a törvényhozó hatalom hatáskörébe került volna tehát a tanács kompetenciájának és eljárási rendjének meghatározása, vagyis az, hogy a tanács mikor, milyen esetekben és hogyan vizsgálja felül a parlament által megalkotott törvényeket.

Az egyéb változások közül megemlítendő az, amely szerint abban esetben, ha egy parlamenti képviselőt miniszterelnökké választanak, akkor nem tudja gyakorolni képviselői jogait: azok időlegesen fel vannak függesztve. Az alkotmány módosítása nem rendelkezett azonban arról, hogy mi történik az így felfüggesztett, vagyis *üresen hagyott parlamenti mandátummal*. A másik problémás módosítás az lett volna, hogy a politikai párt indítványozhatta volna a frakciónál a tagjának kizárását, amely az adott képviselő *parlamenti mandátumának megszűnését* eredményezte volna.

*A Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR közös véleményében*⁶² ezekkel a problémákkal kapcsolatban megállapította, hogy a parlamenti képviselő mentelmi jogának korábbi szabályozását kellene megtartani, az alkotmánybíráskodás jelenlegi szabályát kellene fenntartani, tehát egyáltalán nem értett egyet az alkotmánybíráskodás ilyen módon való szabályozásával, mivel az kiüresítette volna az intézményt, kifogásolta a miniszterelnök parlamenti képviselőként való mandátumának felfüggesztését a megüresedett mandátum betöltésére vonatkozó szabályozás nélkül, illetve javasolta, hogy a politikai pártoknak ne legyen lehetősége arra, hogy parlamenti képviselő mandátumát gyakorlatilag ő vonja vissza.⁶³

Az alkotmánymódosítás vizsgálatára felkérték az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodáját, illetve a Velencei Bizottságot is. Az EBESZ/ODIHR két nemzetközi szakértővel dolgozott. Mindegyik résztvevő összevetette az alkotmánymódosítást a módosítandó szöveggel, azt értékelte és kritikákat fogalmazott meg. A nemzetközi szakértők véleményét az EBESZ/ODIHR munkatársa összegezte, és továbbította Velencei Bizottság számára. A Velencei Bizottság a 2015. június 19-i ülésén tárgyalta az ügyet, és az EBESZ/ODIHR által megfogalmazottakat – a fentiekben meghatározottak szerint – lényegében befogadta. A vélemény következménye az volt, hogy a kirgiz elnök megkérte az előterjesztő képviselőket, hogy a módosított indítványt vonják vissza, amelyet ők meg is tettek. Az elnök tevékenységét befolyásolta az egyre növekvő ellenzéki és a civil szektor felől érkező ellenkezés is.

Az látható tehát, hogy belső politikai nyomásra, külső vélemények ismeretében a politikai döntéshozó megváltoztatta a szándékát, és nem fogadott el olyan módosítást, amely a formális alkotmányos demokráciát még inkább veszélybe sodorta volna, és fontos demokratikus kellékeket szüntetett volna meg. Ez is egy példa tehát arra, hogy az alkotmányos párbeszéd hogyan működik, abban hogyan tud részt venni a jogalkotó vagy az alkotmányozó hatalom, az EBESZ vagy a Velencei Bizottság. Példa továbbá arra is, hogy a minimum standardokat hogyan törekszenek fenntartani, valamint arra is, hogy ebben a tekintetben verseny nem feltétlenül tapasztalható.

3. Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy az alkotmányos demokráciában alkotmányi szinten inkább a párbeszédre, illetve az együttműködésre való törekvés a jellemző, ha az egyáltalán megnyilvánul, mintsem a Peters által alkalmazott módosított, vagyis jogiasított versenyfogalom, amely lényegében a jogot nem valamely politikai cél elérését szolgáló eszközként kezeli. A Peters-i logikában maradvá, a jogrendszerek versenyét az alkotmányjogban szemlélve megállapítható, hogy a foyasztónak lényegé-

⁶² Venice Commission Opinion no. 809 / 2015 ODIHR Opinion-Nr.: CONST-KYRG/269/2015, Joint Opinion on the Draft Law “On Introduction of Changes and Amendments to the Constitution” of the Kyrgyz Republic. Adopted by the Venice Commission At its 103rd Plenary Session (Venice, 19-20 June 2015), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)014-e) (a továbbiakban: *Vélemény*).

⁶³ A többi kifogásolt rendelkezésekről és az azokra vonatkozó EBESZ/ODIHR véleményről lásd a *Véleményt*.

ben nincs olyan preferenciája (vagy azt nem tudja megfelelő mértékben képviselni), amelyet érdemben a jogalkotó figyelembe venne. A jogalkotónak ugyanis a konkrét esetben (alkotmányjogban) nem feltétlenül az az érdeke, hogy az esetlegesen felmerülő jogállami, demokratikus, alapjogi preferenciákra tekintettel legyen. Ha az állam ezeket nem veszi figyelembe, akkor nem versenyez a többi alkotmányos demokráciával, hanem adott esetben kilép az alkotmányos demokrácia fogalomrendszeréből. Amikor viszont az állam nem akar kilépni e fogalomrendszerből, akkor sem feltétlenül versenyez más tagállammal az alkotmányjog, az alapjogok, a jogállamiság területén, mert a versengésnek nincs tétje az előbb említett egyéni preferenciák és azok „ereje” miatt. Inkább együttműködik annak érdekében, hogy az egyes szabályok (az alapjogi, a demokráciára vonatkozó vagy a jogállami szabályok) valóban standardokká váljanak, és „globálisan” alkalmazhatóak legyenek. Következésképpen alkotmányjogi szempontból, amely magába foglalja a demokratikus jogállami és alapjogi értékrendet, azt lehet mondani, hogy a 21. században inkább az alkotmányos demokráciák, nemzetközi szervezetek, szupranacionális szervezetek közötti együttműködés figyelhető meg, és nem a verseny. Kiváló példát nyújt erre a Velencei Bizottság és az EBESZ működése, amely a segítségnyújtásban mutatkozik meg. E szervek az összes államnak – ideértve a töredezett demokráciákat és az átmeneti rendszereket is – nyújtanak a párbeszédben megnyilvánuló lehetőséget a saját nemzeti szabályaik megfelelő standardot elérő szintre emelésére. Ezt követően pedig ennek megtartására soft law formájában, vagy politikai-diplomáciai úton nyújtanak segítséget. Felmerülhet, hogy van-e verseny az ilyen töredezett vagy átmeneti demokráciák között. Itt a verseny másképp mutatkozik meg: nem az egyének, tehát a fogyasztók érdekében tevékenykednek, hanem lehet, hogy inkább a nemzetközi elismertségért „versenyeznek” (helyesebben: tevékenykednek), ami persze képes visszahatni a fogyasztókra, de az is lehet, hogy nem a fogyasztók kielégítése az elsődleges cél.

Látható, hogy a jogrendszerek közötti verseny fogalmának alkotmányjogra való alkalmazása, illetve az alkotmányos párbeszéd elméletének, módszerének felhasználása további kutatást igényel. A hatásmechanizmusok megértése érdekében, és azt értékelendő, hogy a „nemzetközi elismertséget” vagy „védelmet” célzó „versenyben” adott állam éppen milyen pozíciót foglal el, a kutatás irányulhat a nemzetközi szervezetek, mint például a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája tevékenysége hatásának vizsgálatára is. Ezzel rá lehet mutatni az alkotmányos párbeszéd soft law-ban és politikai interakcióban megnyilvánuló vetületére, továbbá arra, hogy ebben a tekintetben a jogrendszerek közötti versengés egyáltalán megvalósul-e vagy sem.

A jogrendszerekkel kapcsolatos verseny és párbeszéd kutatásának kell majd a jövőben kiderítenie, hogy e két megközelítési mód „egymással összekapcsolható-e”, és az egyes egymásra hatások vagy az impulzusok értékelését ezek alkalmazása jobban elősegíti-e.

