

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**Közjogi megoldások szuverenitásvédelemre és illegális külső kormányzati befolyásolásokkal  
szembeni fellépésre - komparatív elemzés**

Szerző:

**Dr. Ifj. Lomnici Zoltán, PhD**

ügyvéd

2023. december 12.

## Bevezetés - állami és nemzeti szuverén

A szuverenitás fogalmi konstrukciója a harmincéves háborút lezáró 1648-as vesztfáliai békéig vezethető vissza, és tulajdonképpen a belső hierarchiát és a külső autonómiát foglalja magába. A 17. század óta a szuverenitás két kiemelkedő felfogása közül az egyik államközpontúként határozható meg, amely a szuverén, mint hatalom meghatározott szintjeit a törvényhozáson (azaz a parlamenten) és a végrehajtáson (a kormányzaton) magán értelmezi. Ezzel szemben a posztszuverenista felfogás többszintű megközelítést alkalmaz, és azzal érvel, hogy a fogalom használata már nem időszerű, a modern globalizáció és a nemzetközi, illetve szupranacionális integrációk korszakának kihívásaiban már nehezen alkalmazható.<sup>1</sup>

Az állami szuverenitást időnként a függetlenség szinonimájaként is szokták használni, azonban itt alapvető különbség, hogy a szuverenitás törvényes jogként átruházható, míg a függetlenség nem.<sup>2</sup>

Jean-Jacques Rousseau volt az, aki leginkább inspirálta a szuverenitás modern koncepcióját Franciaországban: A társadalmi szerződésről (1762) című művében „megváltoztathatatlanak” és „oszthatatlanak” nevezte azt, amely szerinte a nép által kifejezett általános akaratból származik.<sup>3</sup>Ezt alapul véve úgy is fogalmazhatunk: a szuverenitás az adott közösségen, az adott terület lakosságán - népen, nemzetén, társadalmon - belül létező legfőbb hatalom meglétét jelenti.

A szuverenitás alapvető fontossággal bír a nemzetközi rendszer hatalmi egyensúlyának, és ezáltal a stabilitásnak, valamint a rendnek a fenntartása érdekében. Nem létezik globális szuverén, az államok azok, amelyek versenyeznek egymással, hogy élvezhessék a biztonság, a szabadság és a jólét előnyeit.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Nathalie Brack – Ramona Coman – Amandine Crespy (2019): *Sovereignty conflicts in the European Union*. Les Cahiers du Cevipol, 2019/4, pp. 3–30.

<https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-cevipol-2019-4-page-3.htm>

<sup>2</sup> Stefan Talmon (1998): *Recognition of Governments in International Law*. Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 50.

<sup>3</sup> Fabrizio Frigerio (1994): *Souverain (chez Rousseau)*. In: Dictionnaire international du Fédéralisme, szerk. Denis de Rougemont és François Saint-Ouen, Brüsszel, Bruylant, 1994, pp. 272-274.

<sup>4</sup> Nadia Schadow (2022): *The Erosion of Border Control and Its Threat to National Sovereignty*. Hoover Institution, 2022. június 3.

<https://www.hoover.org/research/erosion-border-control-and-its-threat-national-sovereignty>

Az Európai Unióról szóló szerződés, közismert nevén a Maastrichti Szerződés (1992) hatályba lépése utáni időszakban az Európai Unió (EU) egyre inkább politikai jellegű szövetséggé is vált. Idővel viszont a tagállamok egyre kevésbé akartak további hatásköröket átruházni nemzetek feletti szintre, ennek hivatkozásként pedig legfőképpen a nemzeti szuverenitásuk védelme, illetve annak további megőrzésére irányuló szándékuk jelent meg. Az elmúlt egy-két évtizedfontos gazdasági-politikai történései - így például a migráció, a nemzeti határok védelme, a monetáris politika, a banki világ, kereskedelem stb.- kapcsán bekövetkezett krízisek mégis arra készítették a közösségi döntéshozókat, hogy korlátozott mértékben ugyan, de tovább bővítsék az uniós intézmények tevékenységi körét. Az euróövezet válságai vagy a migráció ügye is időről időre felélesztették a szuverenitásvitákat az EU-n belül.<sup>5</sup>

Az utóbbi évek így visszahozták az EU-s intézmények és hatáskör-átruházások jogi, gazdasági és politikai legitimitását övező vitákat, továbbá a jogállamiság-konfliktusok kapcsán megjelent az EU-n belüli lobbizás kérdése és az ún. nem kormányzati szervezetek (NGO-k) nemzetközileg szervezett, kiterjedt hálózatának befolyása az európai intézményekben, valamint a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek sarokelemeinek és részkérdéseinek kapcsolódása a nemzeti szuverenitáshoz. Mindez elengedhetetlenné teszi az Európai Unió keretei között - ahol egyes területek döntései nemzetek feletti intézmények felelősségi körébe tartoznak - a szuverenitás kérdésének újraértékelését, amely legfőképpen a nemzeti szuverenitás és a nemzetek feletti szintképviselőinek markáns szembenállása és ellentétes értelmezése kapcsán öltött testet.

Vannak jogi értelmezések arról, hogy az Európai Unión belüli együttműködéshez megosztott szuverenításra van szükség, így a lehetséges további integráció egy hatékonyabb funkcionális együttműködést jelent, nem pedig - és nem feltétlenül - az állami vagy nemzeti szuverenitás elvesztését. Ezen megközelítés szerint lehet vitatkozni arról, hogy az EU túllépte-e az eredeti célkitűzéseket, hogy esetleg megsértette-e a tagállamok autoritását, vagy hogy milyen költsége van az integrációs folyamatoknak. A közös célok érdekében azonban egyes fogalmakat, illetve megközelítéseket meg lehet reformálni, és a szuverenitás fogalma ma nem lehet ugyanaz, mint a

---

<sup>5</sup> Nathalie Brack – Ramona Coman – Amandine Crespy (2019): *Sovereignty conflicts in the European Union*. Les Cahiers du Cevipol, 2019/4, pp. 3–30.

<https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-cevipol-2019-4-page-3.htm>

17. században - ha elfogadjuk, hogy az államok előtt álló kihívások ma másabbak, és sokkal változatosabbak és összetettebbek.<sup>6</sup>

Ezzel szemben a szuverenista álláspontok középpontjában az a nézet áll, hogy az Európai Unió fokozatos központosítása, az EU vezető intézményeinek arra irányuló kísérletei, hogy még markánsabban szupranacionális - mégis részben állami - jelleget kölcsönözzenek az Uniónak, fenyegetést jelentenek a nemzeti szuverenítésra. A koncepciót Európai Egyesült Államoknak is nevezik; ebben nem lesznek szuverén, független, politikai önkormányzással bíró nemzetek, sőt a szuverenista nézőpontok között van, amely azt feltételezi, hogy kevesebb jogkörrel fognak rendelkezni, mint az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamai, hiszen az EU tagállamai már most is kevésbé képesek önállóan fellépni bizonyos ügyekben.<sup>7</sup>

A következőkben három európai állam - közöttük két uniós tagállam és egy EU-tagjelölt nyugat-balkáni ország - és az Egyesült Államok példája világítja meg, hogy a szuverenitást erősítő jogi és politikai törekvések miképpen juthatnak kifejezésre az egyes nemzeti, illetve állami szabályozásokban. Finnország esetében a határbiztonság, a migrációs szuverenitás jogi vetülete, az ugyancsak uniós tagállam Lengyelország kapcsán a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer belső rendje és védeni kívánt autoritása, míg az Európai Tanács 2012-es hozzájárulása nyomán már európai uniós tagjelölti státusszal bíró Szerbia esetében a közelmúltban született (és bevezetett) lobbi szabályozás kerül rövid bemutatásra.

Végül pedig - tekintettel a nemzeti szuverenitás elleni egyik legközvetlenebb támadási formára, az elmúlt években visszatérően jelentkező kémbotrányokra - a közelmúltban kirobbanó, az Egyesült Államok kormányába történő egyik legnagyobb horderejű és leghosszabb ideig tartó, külföldi ügynök általi beszivárgás esetén keresztül kerül áttekintésre az USA szuverenitást sértő, illegális külső kormányzati befolyásolásokkal (kémkedéssel) szembeni jogi védelme és fellépése.

---

<sup>6</sup> Mihály Borbála (2020): *What happened to the sovereignty of Member States?* International Focus, 2020. szeptember 15.

<https://www.lawyr.it/index.php/articles/international-focus/1403-what-happened-to-the-sovereignty-of-member-states>

<sup>7</sup> Zdzisław Krasnodębski (2023): *What threatens Poland's sovereignty? And how?* Deliberatio, 2023. szeptember 9.

<https://deliberatio.eu/en/analyses/what-threatens-polands-sovereignty-and-how>

## Finnország - idegenrendészet és határvédelem

Finnország Ausztriával és Svédországgal együtt 1995 elején csatlakozott az Európai Unióhoz. A finn tagság megvalósulása egy északi-nyugati bővítés keretében - már a hidegháború utáni időszakban -, az ország politikai irányultsága tekintetében gyors változásnak hatott, tekintettel a Finnország által egészen az 1990-es évekig képviselt merev semlegességi politikára.

A szuverenitás a mai nemzetközi migrációs rendszer alapja, és a szuverenitás a bevándorlás tekintetében is úgy értelmezhető, mint egy állam legfőbb hatalma önmaga folyamatainak irányítására. A nemzetközi jog elismeri minden állam autonómiáját és a más államok ügyeibe való be nem avatkozás elvét - az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 2. Cikk 7. pontja például *expressis verbis* rögzíti, hogy „az Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak”<sup>8</sup> - ebben az összefüggésben a nemzetbiztonság - függetlenül attól, hogy politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális szempontból definiálják - az egyes szuverén államok határellenőrzéssel kapcsolatos döntéseinek alapját képezi.<sup>9</sup>

A határok feletti ellenőrzés és a szuverenitás hatalma, amelyet ez az ellenőrzés képvisel, mindig is az államhatalom központi eleme volt - ez mindig is az állam azon képességéhez kötődött, hogy ellenőrizze és megvédje saját területi integritását.<sup>10</sup>

Finnországban az idegenrendészeti törvény (3001/2004.sz. törvény)<sup>11</sup> számos esetben inkább csak keretszabályozást ad, illetve más uniós és (finn)nemzeti normákra hivatkozik. A törvény alapvető rendelkezései többnyire megegyeznek az európai sztenderdekkel, és egyes pontokon megengedőbb szabályozást tartalmaznak.

---

<sup>8</sup>Net.jogtar: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=95600001.tv>

<sup>9</sup>Susan F. Martin (2017): *Border Security, Migration Governance & Sovereignty*. Perry World House, 2017. december 8.

<https://global.upenn.edu/perryworldhouse/blog/border-security-migration-governance-sovereignty>

<sup>10</sup>Nadia Schadow (2022): *The Erosion of Border Control and Its Threat to National Sovereignty*. Hoover Institution, 2022. június 3.

<https://www.hoover.org/research/erosion-border-control-and-its-threat-national-sovereignty>

<sup>11</sup> Finlex: a finn idegenrendészeti törvény (3001/2004. sz. törvény) teljes szövege (a törvényt PDF-dokumentumban tartalmazó weboldal tulajdonosa a finn Igazságügyi Minisztérium)

<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>

Az idegenrendészeti törvény és módosításai azonban azt mutatják, hogy a finn törvényalkotók időről időre szigorú törvényalkalmazást lehetővé tevő szabályozást találnak szükségesnek a migráció megfékezése érdekében. A finnek korrigálni is kényszerülhettek, miután az Európa Tanács 2013-ban tett éles megállapítása szerint (amint az a Finnországról szóló ECRI-jelentésben olvasható) a finn idegenrendészeti törvény jogi rendelkezései diszkriminatívak, és az etnikai kisebbségeket a rendőrség faji alapú kiválasztásának vetik alá.<sup>12</sup>Rögzíthető ugyanakkor az a tény, hogy a hatósági jogalkalmazásban a tényállás megállapításakor, a törvény értelmezésekor - az idegenrendészeti ügyekben a határozatok meghozatalakor - igyekeznek érvényesíteni Finnországban a szigorúbb törvényalkalmazást.

A törvény 36. §-aa tartózkodási engedély kiadásának általános feltételeit írja elő. Ennek (1) pontja szerint az engedély megtagadható, ha a külföldi személy veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a közegészségre vagy Finnország nemzetközi kapcsolataira. A közegészségügyi kockázat azonban nem zárja ki a további engedély megadását, amennyiben az engedély megadásának feltételei egyébként teljesülnek. Emellett a nemzetközi kapcsolatokat fenyegető veszély nem zárja ki, hogy családi kötelek alapján tartózkodási engedélyt adjanak ki, vagy ilyen engedélyt adjanak olyan külföldi számára, aki huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyként EU-s tartózkodási engedélyét valamely uniós tagállamban megkapta.<sup>13</sup>

A 36. § (2) pontja szerint a tartózkodási engedélyt megtagadhatják a finn hatóságok, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a külföldi meg akarja kerülni a beutazásra vagy tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseket. A (3) pont alapján a tartózkodási engedély családi kötelek alapján megtagadható, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a családdegysítő a beutazásra vagy tartózkodásra vonatkozórendelkezések megkerülésével szerezte meg tartózkodási engedélyét, személyazonosságára vagy családi kapcsolatára vonatkozó hamis információk megadásával. A (4) pont szerint az engedély abban az esetben is megtagadható, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a munkáltató vagy a családdegysítő a tartózkodási engedélykérelmezésekor megkerüli a beutazásra vagy tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseket.

---

<sup>12</sup>ECRI REPORT ON FINLAND (fourth monitoring cycle). Európai Tanács, 2013, p. 8.

<https://rm.coe.int/fourth-report-on-finland/16808b5714>

<sup>13</sup> Finlex: a finn idegenrendészeti törvény (3001/2004. sz. törvény) teljes szövege

<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>

A törvény 52a. §-a tartózkodási engedélyek kiadását szabályozza az emberkereskedelem áldozatai számára. Ennek (4) pontja értelmében: ha az emberkereskedelem áldozatává vált [harmadik országbeli állampolgár személy] számára ideiglenes tartózkodási engedélyt adnak ki, külföldön tartózkodó családtagjai számára családi kötelék alapján nem adnak ki tartózkodási engedélyt. Amennyiben az emberkereskedelem áldozata számára folyamatos tartózkodási engedélyt adnak ki, a családtagoknak a 47. § (3) bekezdése szerinti - folyamatos - tartózkodási engedélyt adnak ki Finnországban vagy külföldön benyújtott kérelem alapján.

Finnország ezen törvény keretei között igyekszik kihasználni a Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) nyújtotta viszonylagos mozgásteret, amely közösségi szabályozás előírásai alapján: „ideiglenes tartózkodási engedély adható azoknak a nem uniós állampolgároknak, akik emberkereskedelem áldozatai, illetve (adott esetben) akik illegális bevándorlás cselekményében érintettek”.<sup>14</sup> Ennek fényében sok múlik a finn hatóságok eljárásán a konkrét idegenrendészeti ügyekben.

A 53. § az első határozott időre szóló tartózkodási engedély lehetséges időtartamát állapítja meg. A (3) pont szerint határozott időre szóló tartózkodási engedély azonban legfeljebb két évre adható ki, a (4) pont pedig kimondja: annak a külföldinek, aki finn állampolgár, vagy akinek szülője belöldi származású finn állampolgár, négy évre szóló ideiglenes tartózkodási engedélyt kell kiállítani, kivéve, ha azt rövidebb időtartamra kérik.<sup>15</sup>

Ez világos pozitív diszkriminációt tükröz a törvényt megalkotó részéről a finn állampolgárokkal szemben, ami pedig megfordítva, negatív a nem finn állampolgárokkal szemben). Bár teljesen normálisnak értékelhető, hogy egy ország pozitívabb elbírálásban részesíti a saját állampolgárait,

---

<sup>14</sup> EUR-Lex (az Európai Unió jogi normáinak és egyéb közokiratainak hivatalos weboldala): *A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0081>

<sup>15</sup>Finlex: a finn idegenrendészeti törvény (3001/2004. sz. törvény) teljes szövege

<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>



ettől még tény, hogy „diszkriminatív” (különbséget tevő) a szabályozás, amely sérti az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében rögzített megkülönböztetés tilalmát.<sup>16</sup>

2022-ben a rendelkezésre álló adatok alapján több mint 3,6 millió első tartózkodási engedélyt adtak ki az EU-ban nem uniós állampolgároknak, ami 25,7%-os növekedést (+753 445 engedély) jelent 2021-hez képest. (Megjegyzendő, hogy ez a szám nem tartalmazza azokat a tartózkodási engedéllyel rendelkező és ideiglenes védelmi státuszban részesülőket, akikről külön adatgyűjtési keretben gyűjteneek statisztikákat.) Finnországban a tárgyévben 49.774 első tartózkodási engedély került kiadásra.<sup>17</sup>

A törvény további érdekessége, hogy annak 90-91. §-a foglalkozik a menekültkvótával. Itt az (1) pont szerint: a menekültkvótán belül az ENSZ által menekültnek tekintett személyek - hivatalos jogi megfogalmazás nincs, de az ENSZ felfogásában menekült az a személy, aki a származási országán kívül tartózkodik félelmetes üldöztetés, konfliktus, általános erőszak vagy más olyan körülmény miatt, amely súlyosan megzavarta a közrendet, és emiatt nemzetközi védelmet igényel - vagy más, nemzetközi védelemre szoruló külföldiek áttelepítés céljából bebocsáthatók Finnországba. A (2) pont szerinti „menekültek kvótája” a nemzetközi védelemre szoruló külföldi állampolgároknak - az egyes évekre vonatkozó állami költségvetésben meghatározott kritériumokkal összhangban - áttelepítéssel történő befogadását rögzíti.

A 92. § alapján a finn Belügyminisztérium a Külügyminisztériummal és a Foglalkoztatási és Gazdasági Minisztériummal együttműködve javaslatot készít a kormánynak a menekültkvóta szerinti regionáliselosztásról.

A finn idegenrendészeti törvény alapvető célja, hogy az ország határainak ellenőrzését és őrzését, a hatékony határvédelmet biztosítani lehessen a jogalkalmazás szintjén. A jogszabály emellett keretrendszert biztosít a külföldiek tartózkodási szabályainak, a finn vízumrendszer felügyeletéhez

---

<sup>16</sup>EUR-Lex (az Európai Unió jogi normáinak és egyéb közokiratainak hivatalos weboldala): Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016M/TXT-20200301>

<sup>17</sup>Eurostat: Tartózkodási engedélyek – statisztika az év során elsőként kiadott engedélyekről

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence\\_permits\\_-\\_statistics\\_on\\_first\\_permits\\_issued\\_during\\_the\\_year#First\\_residence\\_permits\\_.E2.80.94\\_an\\_overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year#First_residence_permits_.E2.80.94_an_overview)

és ellenőrzéséhez, valamint például az országhatár elleni bűncselekményekkel kapcsolatos ügyek kivizsgálását is lehetővé teszi a hatóságok számára.

## **Lengyelország - a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer reformja**

Lengyelország 2004. május 1-je óta az Európai Unió tagállama, a volt szocialista ország uniós csatlakozásának jogalapjaként pedig a 2003. április 16-án Athénban aláírt 2003. évi csatlakozási szerződés szolgál. Lengyelország uniós integrációjának tényleges folyamata az ország 1994. április 8-i athéni csatlakozási kérelmével kezdődött, majd 1994. december 9-10. között Essenben valamennyi akkori tagállam megerősítette a kérelmet. A lengyelek uniós integrációja - a nyugati szövetségi rendszerekhez való közeledés elemeként - egy dinamikus, folyamatosan zajló folyamatként írható le az ezredfordulón, hasonlóan Csehországhoz és Magyarországhoz.

II. János Pál szavaival: „Európának szüksége van Lengyelországra. Lengyelországnak szüksége van Európára!”<sup>18</sup> Az egykori keleti blokk országaként a minél gyorsabb nyugati, illetve európai integrációt a lengyel politikai elit mindig is kiemelt prioritásként kezelte.

A lengyel kormány részéről 2021-ben annak a határozott véleménynek adtak hangot, hogy az Európai Unió ragaszkodása az uniós jog elsőbbségéhez - a nemzeti jogszabályokkal szemben - aláássa Lengyelország szuverenitását. Az Európai Bíróság az 1964-es Costa kontra E.N.E.L. ügyben (ECLI:EU:C:1964:66)<sup>19</sup>rögzítette, hogy az európai közösségi jog elsőbbséget élvez a tagállami jogszabályokkal szemben, amely felfogást az 1970. december 17-i Internationale Handelsgesellschaft-ügyben (ECLI:EU:C:1970:114)<sup>20</sup>hozott ítéletével nemcsak megerősített, hanem egyenesen azt is kimondta, hogy az uniós jog primátusa a nemzeti alkotmányokkal szemben is érvényesül: „az uniós jogrend alapvető jellemzőjét, az uniós jog primátusának elvét tekintve az a

---

<sup>18</sup> "Address by President of the Republic of Poland on the occasion of the New Year's meeting with the Diplomatic Corps", a Lengyel Köztársaság elnökének hivatalos honlapján, 2019. szeptember 14.

<https://www.president.pl/news/address-by-president-of-the-republic-of-poland--mr-andrzej-duda-on-the-occasion-of-the-new-years-meeting-with-the-diplom,36901>

<sup>19</sup>EUR-Lex (az Európai Unió jogi normáinak és egyéb közokiratainak hivatalos weboldala): A Bíróság 1964. július 15-i ítélete a Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>

<sup>20</sup>EUR-Lex (az Európai Unió jogi normáinak és egyéb közokiratainak hivatalos weboldala): A Bíróság 1970. december 17-i ítélete a Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>

tény, hogy egy tagállam nemzeti jogának rendelkezéseire hivatkozik - még ha azok alkotmányos szintűek is -, nem befolyásolja az uniós joghatását ezen állam területén”.

Ennek kapcsán a brüsszeli Európai Bizottság, az uniós szerződések „őréként” arra kérte a varsói kormányzatot, hogy mielőbb vonja vissza a lengyel alkotmánybírósághoz benyújtott azon indítványát, amelyben annak eldöntését kérte, hogy az ország alkotmánya vagy az uniós szerződések valók-e előbbre.<sup>21</sup>Végül 2021. október 7-én meghozott határozatában a lengyel alkotmánybíróság világosan kimondta: az, hogy az Európai Unió intézményei a Lengyel Köztársaság által a Szerződésekben átruházott hatáskörök határain túl járnak el; az, hogy a lengyel alkotmány nem a Lengyel Köztársaság legfőbb törvénye, és hogy a kötelező erő és alkalmazása tekintetében nem élvez elsőbbséget; valamint az, hogy a Lengyel Köztársaság nem működhet demokratikus és szuverén államként - e mindhárom alkotmányos értelmezés összeegyeztethetetlen a Lengyel Köztársaság Alkotmányának 2. és 8. cikkével, valamint 90. cikkének (1) bekezdésével („A Lengyel Köztársaság nemzetközi megállapodás alapján nemzetközi szervezetre vagy nemzetközi testületre ruházhatja át az államhatalmi szervek hatáskörét bizonyos ügyekben.”).<sup>22</sup>

A lengyel társas testület határozata éles reakciókat váltott ki az Európai Unió intézményi vezetői részéről. Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke hivatalos nyilatkozatában „aggasztónak” nevezte a döntést, és úgy fogalmazott, hogy: „Az Európai Bíróság minden döntése kötelező érvényű minden tagállam hatóságára nézve, beleértve a nemzeti bíróságokat is. Az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, beleértve az alkotmányos rendelkezéseket is. Ezt minden EU-tagállam aláírta az Európai Unió tagjaként. Ennek biztosítására minden, a Szerződések által rendelkezésünkre álló jogkörünket felhasználjuk”.<sup>23</sup> Míg David Sassoli, az Európai Parlament akkori elnöke úgy fogalmazott, hogy „a lengyelországi ítélet nem maradhat következmények nélkül. Az uniós jog elsőbbsége vitathatatlan. Ha ezt megsértjük, azzal az Unió egyik alapelvét kérdőjelezzük meg.”

---

<sup>21</sup>"Poland's Kaczynski says primacy of EU law undermines sovereignty", Reuters, 2021. szeptember 18.  
<https://www.reuters.com/world/europe/polands-kaczynski-says-primacy-eu-law-undermines-sovereignty-2021-09-18/>

<sup>22</sup> "Polish Constitutional Court declares EU Treaties ultra vires in Poland", EU Law Live, 2021. október 7.

<https://eulawlive.com/polish-constitutional-court-declares-eu-treaties-ultra-vires-in-poland/>

<sup>23</sup>ec.europa.eu (az Európai Bizottság hivatalos honlapja): Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökének 2021. október 08-i nyilatkozata

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_5163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5163)

Az eset előzménye, hogy Lengyelországban 2019. december 20-án fogadta el a parlament (a Sejm) a rendes bíróságok szervezetéről szóló törvény, a Legfelsőbb bíróságról szóló törvény és más törvények módosításáról szóló reformtörvényt; a jogszabály 2020. február 14-én lépett hatályba.<sup>24</sup> A lengyel törvényhozási döntést voltak, akik vitatták, a törvényt egyes médiumok és politikusok például „szájkosárnak”<sup>25</sup> nevezték -és az EU intézményi oldalán is erős bírálatot váltott ki. Az Európai Bizottság ennek nyomán, 2020. április 29-én kötelezettségszegési eljárást indított Lengyelországgal szemben a jogszabályra adott válaszul.<sup>26</sup>

A Bizottság fő indokként azt hozta fel, hogy az EU-s tagállamok „ugyan megreformálhatják az igazságszolgáltatási rendszerüket, de ezt az uniós szerződések megsértése nélkül kell megtenniük”, és a lengyel törvényalkotási lépés már „összeegyeztethetetlen az uniós jog elsőbbségének elvével”. A brüsszeli irányító testület ezért két hónapot adott a lengyel kormány számára a válaszadásra - és a törvény bevezetése előtti jogállások visszaállítására -, azzal az eljárási megkötéssel, hogy a határidő lejárta után a Bizottság az Európai Unió Bírósága elé terjeszti az ügyet. Ez meg is történt, és három évvel később, 2023. június 5-én az Európai Unió Bírósága a C-204/21. sz. ügyben hozott határozatában a törvényt összeegyeztethetetlennek nyilvánította az uniós joggal.<sup>27</sup>

Az ellenzők szerint a törvény sérti a Lengyel Köztársaság alkotmányát, így például a Lengyel Ügyvédi Kamara által kiadott kritikus hangú véleményben az áll, hogy a törvény rendelkezései: „...nem reformálják meg az igazságszolgáltatást. A bíróságok működésének javítása, valamint az igazságszolgáltatásban tapasztalható káosz és anarchia állítólagos megelőzésének leple alatt megsértik a hatalmi ágak szétválasztásának és a hatalmi ágak egyensúlyának alkotmányos elvét.

---

<sup>24</sup> "Stanwyjątkowy w sądach". Sędziowie protestują przeciwko "ustawie represyjnej", Fakty, 2020. február 14.

<https://fakty.tvn24.pl/zobacz-fakty/ustawa-represyjna-weszla-w-zycie-sedziowie-glosno-protestuja-ra1004946-ls6309063>

<sup>25</sup> Ustawa "kagańcowa" PiS przyjęta przez Sejm. Okrzyki: Hańba, skandal, Konstytucja, tokfm.pl, 2019. december 20.

<https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,25531893,ustawa-kagancowa-pis-przyjeta-przez-sejm-okrzyki-hanba.html>

<sup>26</sup> Komisja Europejska ma "mocne podstawy prawne" – Uruchamia procedurę naruszeniową wobec Polski, TVN24, 2020. április 29.

<sup>27</sup> Uo.

Aláássák a jogállamiság által irányított demokratikus állam alapjait, és elmélyítik országunk rendszerszintű válságát.”<sup>28</sup>

Ugyanakkor a törvény megszövegezőnek véleménye szerint a jogi aktus célja különösképpen az, hogy „rendezze a Legfelsőbb Bíróság, a közügyi, katonai és közigazgatási bíróságok, valamint az igazságügyi önkormányzati szervek és bírósági szervek bírának jogállásával kapcsolatos rendszerszintű kérdéseket”. A törvényjavaslatot 2019. december 12-én nyújtotta be egy 32 képviselőből álló csoport, a Szejm 2019. december 20-án fogadta el, a Lengyel Köztársaság Szenátusa 2020. január 17-én határozatot fogadott el annak elutasításáról, amire válaszként 2020. január 23-án pedig a Szejm utasította el a Szenátus határozatát. Végül Andrzej Duda elnök 2020. február 4-én aláírta a törvényjavaslatot.<sup>29</sup>

Az akkori lengyel igazságügyi minisztérium álláspontja szerint a törvény válasz arra, hogy egyre több olyan helyzet áll elő, amelyekben megkérdőjelezzik a lengyel bírók apolitikusságát (azaz semleges voltukat). Utal azon bírók aggasztó magatartására, akik nyilvános nyilatkozataikkal és cselekedeteikkel megkérdőjelezzik más bírók jogállását.<sup>30</sup> A lengyel kormány indoklása szerint a reformot szükségessé tette, hogy a Legfelsőbb Bíróság munkaügyi kamarája megkérdőjelezte ugyanazon intézmény másik testületként - az új fegyelmi kamara létezési jogosultságát. A reform során bevezetett fegyelmi eljárás lehetővé teszi a fellépést azokkal a bírókkal szemben, akik politikai tevékenységet folytatnak, illetve nyilvános bírálatot fogalmaznak meg bírótársaik kinevezése kapcsán.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> "NRA apeluje o wycofanie się ze szkodliwych dla Polski rozwiązań legislacyjnych", Adwokatura Polska, 2020. február 7.

<http://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/nra-apeluje-o-wycofanie-sie-ze-szkodliwych-dla-polski-rozwiazan-legislacyjnych/>

<sup>29</sup>"Ustawa dyscyplinująca sędziów weszła w życie. Sprawdź, co się zmieni", Dziennik Gazeta Prawna, 2020. február 14.

<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1454011,ustawa-kagancowa-kiedy-wejdzie-w-zycie.html>

<sup>30</sup> "Statement on the act reforming courts", a Lengyel Köztársaság Igazságügyi Minisztériumának állásfoglalása, 2019. december 20.

<https://www.gov.pl/web/justice/statement-on-the-act-reforming-courts>

<sup>31</sup> Dr. Petri Bernadett: Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete az uniós alapszerződésről. NKE Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 12.

<https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/11/polexit-vagy-rutindontes-a-lengyel-alkotmanybirosag-itelete-az-unios-alapszerzodesrol>

A törvény - több jogszabály módosítása révén -bevezette a bírók fegyelmi felelősségét az igazságszolgáltatás működését akadályozó (akár jelentősen akadályozó) cselekményekért vagy mulasztásokért. Emellett felelősséget rögzít a bírók kinevezési folyamatának hatékonyságát megkérdőjelező intézkedésekért, illetve „a bírói függetlenség elvével összeegyeztethetetlen köztevékenységért”.<sup>32</sup>

A törvény kibővítette a bírók fegyelmi megbízottjainak hatáskörét; a bírók és ügyészek ezentúl kötelesek tájékoztatást nyújtani politikai pártokban és egyesületekben való tagságukról; a bírói kollégium, bírói önkormányzat nem vállalhat „politikai ügyeket”, és „különösen tilos a Lengyel Köztársaság hatóságainak és alkotmányos szerveinek működési elveit aláásó határozatokat elfogadni”.<sup>33</sup>

Megváltozott a Legfelsőbb Bíróság ún. első elnökének megválasztására vonatkozó eljárás - a lengyel Legfelsőbb Bíróság mindegyik bírójának joga van jelöltet javasolni erre a tisztségre; a törvény emellett csökkentette a Legfelsőbb Bíróság első elnökének megválasztásához szükséges határozatképességet; az első elnök távollétében az elnöki feladatait a Legfelsőbb Bíróság általa választott bírójára bízhatja.

A Legfelsőbb Bíróság Rendkívüli Ellenőrzési és Közügyek Kamarája a törvény révén jogot kapott arra, hogy megvizsgálja a Legfelsőbb Bíróság (és más bíróságok) jogerős határozatainak jogellenességének megállapítására irányuló panaszokat”, valamint az egyes bírók és ügyészek mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelmeket.<sup>34</sup>

### **Szerbia - a lobbitevékenységek szabályozása szuverén alapokon**

Szerbia európai uniós csatlakozási folyamatamár hosszú ideje tart. Amióta a balkáni ország tagjelölt státuszú országgá vált, ott szerepel az EU jövőbeli bővítésének aktuális napirendjén; Szerbia hivatalosan még 2009. december 22-én nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz, és a csatlakozási tárgyalások jelenleg is folyamatban vannak. A Szerbia csatlakozási tárgyalásainak

---

<sup>32</sup>"Statement on the act reforming courts", a Lengyel Köztársaság Igazságügyi Minisztériumának állásfoglalása, 2019. december 20.

<https://www.gov.pl/web/justice/statement-on-the-act-reforming-courts>

<sup>33</sup> Uo.

<sup>34</sup> Uo.

előrehaladásáról szóló 2022. októberi jelentés erősen bírálja az országot a reformok hiánya, a jogállamisággal és a sajtószabadsággal kapcsolatos problémák, valamint a geopolitikai kérdésekben való összehangolatlanság miatt, ugyanakkor az ország jó eséllyel 2030-ig csatlakozhat az uniós közösséghez.<sup>35</sup>

A lobbitevékenységről szóló törvény a „Szerb Köztársaság Hivatalos Lapja” 87/18. számában jelent meg, és 2019. augusztus 14-étől hatályos. Szabályozza a lobbitevékenység végzésének feltételeit, módját, a lobbitevékenységhez kapcsolódó nyilvántartásokat Szerbiában, valamint a lobbizással kapcsolatos egyéb fontos kérdéseket.

A törvény és annak amerikai mintája kapcsán érvek és ellenérvek is felhozhatók. Egy tanulmány problémaként említi a lobbistákról kialakult negatív képet Szerbiában, hozzátéve, hogy a tevékenység (és szabályozás) „származási” országában, az Egyesült Államokban is erős kritika éri a lobbitevékenységet amiatt, hogy sokak szerint a lobbicsoportok a törvényhozói hatalom és a polgárok közé helyezték magukat, akadályozva a demokratikus döntéshozatali folyamatot. Ugyanakkor a lobbisták bizonyos esetekben az egyetlen, utolsó csatornát jelentik a marginális és veszélyeztetett társadalmi csoportok láthatóvá válásához a döntéshozók számára.<sup>36</sup>

A törvény fő célja, hogy egyértelmű normatív keret létrehozásával a legnagyobb mértékben védje a szerb közérdeket olyan módon, hogy növelje az államigazgatási szervek munkájának nyilvánosságát, erősítse a közfeladatot ellátó lobbizott személyek integritását és felelősségét, valamint növelje a szerbiai állampolgárok döntéshozatalba vetett bizalmát a szigorú lobbizási szabályok megállapítása révén.

---

<sup>35</sup>"Full EU membership best for Serbia" – sajtóközlemény a Szerb Köztársaság kormányának hivatalos honlapján, 2023. augusztus 28.

<https://www.srbija.gov.rs/vest/en/211443/full-eu-membership-best-for-serbia.php>

<sup>36</sup>"Serbia Social briefing: Lobbying Act Entering the Parliamentary Procedure", China-CEE Institute, 2018. július

<https://china-cee.eu/wp-content/uploads/2018/07/2018s735%EF%BC%885%EF%BC%89Serbia.pdf>

A lobbizásról szóló törvény<sup>37</sup> előírja a lobbizás feltételeit, továbbá a Korrupcióellenes Ügynökség működésével kapcsolatban azt, hogy előírja a Képzési Programnak megfelelő képzést, valamint annak elvégzéséről szóló igazolás kiállítását a lobbisták számára.

A törvény előírja a lobbisták nyilvántartásának és a Szerbiában lobbitevékenységet folytató jogi személyek nyilvántartásának vezetését (a bejegyzés, a módosítás, törlés szabályait), valamint a lobbitevékenységet folytató külföldi természetes és jogi személyekről külön nyilvántartás vezetését, amely már nyilvános - és közzétételre kerül az Ügynökség honlapján.

A törvény szabályozza<sup>38</sup> a kormányzati szervek nyilvántartásánál a regiszterre vonatkozó tartalmi kritériumokat, és a nyilvántartás módját és ellenőrzését az egyes adott szervezetben megválasztott, kinevezett, kinevezett, ott alkalmazott vagy egyéb módon foglalkoztatott tisztviselők lobbikapcsolatairól.

A lobbizással érintett, adott kormányzati szervben felelős személy kötelezettségzegése esetén intézkedés elrendelését írja elő a korrupció megelőzését szabályozó törvény szerint, azaz ilyen esetben fegyelmi eljárás megindítását.

A jogszabály rögzíti továbbá a lobbisták, azaz a lobbitevékenységet végző jogi személyek munkájáról szóló jelentés ellenőrzését, valamint a szabálysértési eljárás megindítása iránti kérelem benyújtását az ugyanezen törvényben meghatározott vétségek miatt. (Egy foglalkozási példa: a Korrupcióellenes Ügynökség 014-011-00-0048/20. számú, 2020. február 21-én kiadott véleménye<sup>39</sup> hangsúlyozza, hogy a lobbizás tevékenység, nem foglalkozás vagy szakma. Az ügyvédek - más személyekhez hasonlóan - lobbizhatnak, de csak bizonyos feltételek mellett. Az Ügynökség véleménye hangsúlyozza továbbá, hogy az ügyvédeknek a lobbitevékenység során be kell tartaniuk a feddhetetlenség elveit, beleértve a jogszerűséget, az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és az etikus magatartást.)

---

<sup>37</sup> „Lobbizás és lobbisták” – a lobbitevékenységről szóló törvény tartalmának részletes ismertetése a szerbiai Korrupcióellenes Ügynökség honapján  
[https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/lobisti\\_lobiranje](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/lobisti_lobiranje)

<sup>38</sup> Uo.

<sup>39</sup> "Lobbying Activities in Serbia and the Role of Lawyers: Analysis of the Anti-Corruption Agency Opinion", Stojković Attorneys, 2023. augusztus 28.  
<https://statt.rs/lobbying-activities-in-serbia-and-the-role-of-lawyers-analysis-of-the-anti-corruption-agency-opinion/>



A törvény allobbízást olyan tevékenységként határozza meg, amely befolyást gyakorol a Szerb Köztársaság hatóságaira, az autonóm tartományokra és a helyi önkormányzatokra, a közhatalom birtokosainak mindazon hatóságaira, melynek eredményeként az adott szervek, hatóságok - a törvények, egyéb rendeletek és általános jogszabályok meghozatala során, illetve hatáskörükben való döntéshozatalakor - a lobbitevékenységet igénybe vevők érdekeinek érvényesítése érdekében, a jogszabályoknak megfelelően járnak el.<sup>40</sup>

A törvény nem tekinti lobbitevékenységnek a médiában megjelent információkat, nézeteket és véleményeket a törvényekről és egyéb szabályozásokról; azon személyek tevékenységét, akik nyilvánosan közlik véleményüket a törvények és egyéb szabályozások megoldási javaslatairól szóló javaslatok előkészítése, mérlegelése vagy szakértői véleményezése során; nem tekinti ilyen tevékenységnek a hatóságokhoz intézett polgári kezdeményezéseket a törvények és egyéb szabályozások megoldási javaslatairól; amiként a kormányzati szervek tisztségviselőinek és alkalmazottainak tevékenységét sem, ha ezt a tevékenységet hatáskörüknek megfelelően végzik.<sup>41</sup>

A törvény alapján lobbitevékenységet a lobbisták nyilvántartásába bejegyzett természetes személy és gazdasági társaság - azaz a jogi személyek nyilvántartásába bejegyzett egyesület - végezhet. Ilyen tevékenységet folytathat az a természetes személy is, aki ugyan nem szerepel a lobbisták nyilvántartásában, de jogi képviselője a lobbitevékenység igénybe vevőjének vagy azzal munkaviszonyban áll, vagy olyan egyesület vagy társaság érdekeit képviseli, amelynek a lobbitevékenység igénybe vevője (ezáltal nem bejegyzett lobbistának minősül).

Szerbiában lobbitevékenységet az a külföldi természetes vagy jogi személy végezhet, aki abban az országban lobbistaként van bejelentve, amelynek állampolgára, azaz székhelye van, és ha Szerbiában be van jegyezve a külföldi természetes személyek külön nyilvántartásába (vagy pedig szerepel a Szerb Köztársaság területén lobbitevékenységet folytató jogi személyek külön regiszterében).<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> „Lobbizás és lobbisták” – a lobbitevékenységről szóló törvény tartalmának részletes ismertetése a szerbiai Korrupcióellenes Ügynökség honapján

[https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/lobisti\\_lobiranje](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/lobisti_lobiranje)

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> Uo.

Nem végezhet lobbitevékenységet kormányzati szervbe megválasztott, kinevezett vagy azzal munkaviszonyban álló vagy más módon megbízott személy, valamint az a személy, akinek megválasztásához, kinevezéséhez vagy kinevezéséhez a kormány szerv hozzájárulását adja. Ez a tilalom a hivatali jogviszony megszűnésétől, azaz a munkaviszony (vagy más foglalkozási jogviszony) megszűnésétől számított két évig fennáll.

A lobbizást végző jogi személy kötelezettsége a törvény alapján, hogy a lobbitevékenységben résztvevők magatartási kódexének megfelelően kell eljárnia; írásban tájékoztatni köteles az Korrupcióellenes Ügynökséget az adatok változásáról; lobbiszerződés megkötése lehetséges egy lobbitevékenységet folytató felhasználóval, de a szerződés maga nem köthető a lobbizás meghatározott eredményéhez; az Ügynökség kérésére az érintett köteles benyújtani a kért adatokat stb.

A Korrupcióellenes Ügynökség a törvény hatályba lépésének napjától, 2019. augusztus 14-től kezdte meg a hatáskörébe tartozó tevékenységeket.<sup>43</sup>

Szerbia esete a jogosulatlan befolyások és lobbitevékenységek elleni törvényalkotói küzdelmet mutatja, illetve annak felismerését, hogy az akár nemzetközileg is instruált befolyási hatalom teremtette egyenlőtlenség negatívan is hathat egy állam működése és nemzeti érdekeinek képviselője szempontjából. A lobbizással és más befolyásolási gyakorlatokkal való visszaélés számos területen akadályozhatja a haladást, vagyis akár éppen Szerbia ütemes és hatékony, közpolitikai tekintetben egészséges európai integrációja ellen hathat. A törvény az átláthatóság és integritás nélkül folytatott befolyásolási gyakorlatok és az ellen küzd, hogy a döntéshozatali folyamatokban meggyengüljön a szuverén állami és nemzeti érdekképviselő, illetve ezen belső igények jogi, gyakorlati szintű implementálása.

---

<sup>43</sup> Uo.

## Egyesült Államok - illegális külső kormányzati befolyásolásokkal (kémkedéssel)szembeni jogi védelem és fellépés

A világhatalmi pozíció megszerzéséért folytatott kiélezett politikai / ideológiai / gazdasági küzdelmekben a döntések befolyásolására irányuló intenzív lobbitevékenységek mellett, továbbra is jelen vannak a szuverenitást alapjaiban támadó kémbostrányok is.

2023. december 1-jén Miami-ban letartóztatták Victor Manuel Rocha nyugalmazott amerikai diplomatát, mert a gyanú szerint a volt állami tisztviselő évtizedeken át dolgozott titkos ügynökként a kubai kormánynak. Rocha különböző szerepkörökben több mint 20 éven keresztül foglalkozott az Egyesült Államok Külügyminisztériumában Latin-Amerikával kapcsolatos ügyekkel - 2002-ig többek között Bolívia nagykövetekeként - és a gyanú szerint e pozícióit arra használta fel, hogy az amerikai érdekekkel ellentétesen befolyásolja a külpolitikát.

A benyújtott vádiratban egészen pontosan azt állítja a vádhatóság, hogy a volt diplomata (legkésőbb) 1981-től kezdődően segítette Kuba „titkos hírszerző misszióját az Egyesült Államok ellen”, amely tevékenységben a bizonyítékok alapján még 2017-ben is aktívan részt vett. Rocha az elmúlt évben egy beépített FBI-ügynökkel folytatott találkozási során - akiről azt feltételezte, hogy a kubai kémügynökség, a Hírszerzési Igazgatóság képviselője - „ellenségként” emlegette az Egyesült Államokat, és többször is arról beszélt, hogy az ügynökség érdekében dolgozik.

A volt bolíviai nagykövet ellen három bűncselekmény - konkrétan: „összeesküvés külföldi kormány megbízottjaként való fellépés és az Egyesült Államok megtévesztése céljából” (18 U.S.C. 371. §); „külföldi kormány illegális ügynökeként való fellépés” (18 U.S.C. 951. §); „hamis állítással szerzett útlevelel használata” (18 U.S.C. 1542. §, ez utóbbi Rocha-nak a vád tárgyát képező cselekményekkel összefüggő útlevelel kérelmeit és használatát érinti) - miatt emeltek vádat.<sup>44</sup>Merrick Garland, az Egyesült Államok legfőbb ügyésze szerint a Rocha-ügy „az Egyesült Államok kormányába történő egyik legnagyobb horderejű és leghosszabb ideig tartó, külföldi ügynök általi beszivárgása”.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>United States District Court Southern District Of Florida, Case No. 23-MJ-4368-TORRES, 2023. december 04.

<https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.flsd.658578/gov.uscourts.flsd.658578.1.0.pdf>

<sup>45</sup>Merrick B. Garland, az Egyesült Államok legfőbb ügyészeinek beszéde a reprodukció jogokkal foglalkozó munkacsoport ülésén, 2023. december 04.

A United States Code (Egyesült Államok Törvénykönyve - U.S.C.) 18. cím, 371. §-a („Conspiracy to commit offense or to defraud United States” - „Bűncselekmény elkövetésére vagy az Egyesült Államok megtévesztésére irányuló összeesküvés”) értelmében, ha két vagy több személy összeesküszik az Egyesült Államok elleni bűncselekmény elkövetésére, vagy az Egyesült Államok vagy annak bármely szervének bármilyen módon vagy célból történő megtévesztésére, és az ilyen személyek közül egy vagy több az összeesküvés céljának elérése érdekében cselekményt hajt végre, mindegyikük pénzbüntetéssel vagy öt évnél nem hosszabb szabadságvesztéssel, vagy mindkettővel büntetendő. (Ha azonban az a cselekmény, amelynek elkövetése az összeesküvés tárgyát képezi csak vétség, az ilyen összeesküvésért kiszabható büntetés nem haladhatja meg az ilyen vétségért kiszabható maximális büntetést).

Bár a törvényi rendelkezés megfogalmazása kétségtelenül nagyon tág, az alkalmazása során nagymértékben támaszkodnak a Legfelsőbb Bíróság két korai ügyben (Hass v. Henkel (1910) és Hammerschmidt v. Egyesült Államok (1924)) hozott megállapításaira.<sup>46</sup>

A Hass-ügyben a Bíróság kimondta, hogy a bűncselekmény megvalósulása tekintetében „nem lényeges, hogy az összeesküvés anyagi hátrány okozására irányuljon, vagy hogy ténylegesen anyagi hátrányt eredményezzen”, a tényállás „minden olyan összeesküvést magában foglal, amelynek célja, hogy akadályozza vagy rontsa az Egyesült Államok kormányának hatékonyságát, és megsemmisítse a működésének és jelentéseinek igazságos, pártatlan és ésszerűen pontos értékét...”<sup>47</sup>

Míg a Hammerschmidt ügyben a Legfelsőbb Bíróság a következőképpen értelmezte a tényállást: „Az Egyesült Államok megtévesztésére irányuló összeesküvés elsősorban azt jelenti, hogy a kormánytól vagyont vagy pénzt csalnak ki, de azt is jelenti, hogy csalással, ravaszsággal vagy trükkel, vagy legalábbis tisztességtelen eszközökkel akadályozzák valamely törvényes kormányzati funkcióját.

---

<https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-merrick-b-garland-delivers-remarks-convening-reproductive-rights-task>

<sup>46</sup>U.S. Code: az Egyesült Államok Törvénykönyve 18. cím, 371. § (Bűncselekmény elkövetésére vagy az Egyesült Államok megtévesztésére irányuló összeesküvés)

<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section371&num=0&edition=prelim>

<sup>47</sup>Hass v. Henkel, 216 U.S. 462 (1910)

<https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-923-18-usc-371-conspiracy-defraud-us>

Nem szükséges tehát, hogy a kormányt tényleges vagyoni veszteség érje a csalás által, hanem csak az, hogy hivatalos tevékenységét és célját [...] meghiúsítsák”.<sup>48</sup>

E két esetben hozott következtetések később számos további ügyben is megerősítésre kerültek: Egyesült Államok v. Del Toro (1975); Egyesült Államok v. Conover (1985); Tanner v. Egyesült Államok (1987).

A kormányzat megtévesztésére irányuló összeesküvés megállapításához szükséges az, hogy az adott személy rendelkezett azzal a szándékkal, hogy (a) megtéveszzen, (b) hamis nyilatkozatokat vagy kijelentéseket tegyen a kormányzat vagy annak szervei felé annak érdekében, hogy a kormányzat tulajdonát megszerezze; vagy hogy a vádlott olyan cselekményeket hajtott végre vagy olyan nyilatkozatokat tett egy kormányzati szerv felé, amelykről tudta, hogy hamisak, csalárdak vagy megtévesztőek, és amelyekkel ezáltal megzavarta a szerv vagy a kormányzat működését.

Fontos megjegyezni, hogy a kormány számára elegendő annak bizonyítása, hogy a vádlott ezek megtételének pillanatában tudta, hogy kijelentései hamisak, és nem szükséges bizonyítania, hogy a kijelentések végső soron a kormány számára tényleges vagyoni vagy pénzügyi veszteséget eredményeztek, csupán azt, hogy a vádlott tevékenysége akadályozta vagy zavarta a törvényes kormányzati funkciókat.

A 371. szakasz tehát az Egyesült Államok és ügynökségei, programjai és politikai integritásának védelmét hivatott megővni, éppen ezért a kormányzat törvényes funkciójának bármilyen szándékos károsítását kriminalizálja. Ezek a tevékenységek összefoglalva három csoportba sorolhatók: pénzt vagy tulajdont csálnak ki a kormánytól; zavarják vagy akadályozzák a kormány törvényes tevékenységét; vagy jogtalanul használnak fel kormányzati eszközt.<sup>49</sup>

Az U.S.C. 18. cím, 951. §-a értelmében, aki - a diplomáciai vagy konzuli tisztviselő vagy attasé kivételével - az Egyesült Államokban külföldi kormány ügynökéként jár el anélkül, hogy a törvényi

---

<sup>48</sup>Hammerschmidt v. Egyesült Államok, 265 U.S. 182 (1924)

<https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-923-18-usc-371-conspiracy-defraud-us>

<sup>49</sup>U.S. Department of Justice: Az Egyesült Államok megtévesztésére irányuló összeesküvésről

<https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-923-18-usc-371-conspiracy-defraud-us>

előírások szerint erről előzetesen értesítette volna a Legfőbb Ügyészt, pénzbírsággal vagy legfeljebb tíz évig terjedő szabadságvesztéssel vagy mindkettővel büntetendő. A legfőbb ügyész szabályokat és rendeleteket bocsát ki az értesítésre vonatkozó követelmények meghatározására, továbbá minden egyes bejelentési nyilatkozat egy példányát a kézhezvételt követően haladéktalanul továbbítja a külügyminiszternek az Egyesült Államok külkapcsolatai szempontjából megfelelőnek ítélt észrevételek megtétele érdekében.

A jogszabály meghatározza a „külföldi kormány ügynöke” kifejezés definícióját: „olyan személy, aki beleegyezik abba, hogy az Egyesült Államokban egy külföldi kormány vagy tisztviselő irányítása vagy ellenőrzése alatt tevékenykedjen”. A törvény e körben rögzíti a kivételeket is, így nem tartozik a fogalom körébe: a külföldi kormány által szabályszerűen akkreditált diplomáciai vagy konzuli tisztviselő, akit a Külügyminisztérium ily módon elismert; a külföldi kormány hivatalosan és nyilvánosan elismert tisztviselője vagy képviselője; az előbbieken leírt tisztviselők és képviselők személyzete vagy alkalmazottja; illetve azon személyek, akik legális kereskedelmi ügyletben vesznek részt.

A törvényi vélelem azonban megdől a legális kereskedelmi ügyletben részt vevő személyek vonatkozásában, ha az érintett vállalja, hogy az Egyesült Államokon belül egy külföldi kormány vagy tisztviselő irányítása vagy ellenőrzése alatt tevékenykedik, illetve az ilyen személy Kuba vagy bármely más olyan ország ügynöke, amelyről az elnök megállapítja (és erről jelentést tesz a Kongresszusnak), hogy - e szakasz alkalmazásában - veszélyt jelent az Egyesült Államok nemzetbiztonsági érdekeire.<sup>50</sup>

E tekintetben és a Rocha-ügy viszonylatában tehát érdemes megjegyezni, hogy *expressis verbis* törvényi szinten került deklarálásra, hogy Kuba nemzetbiztonsági szempontból veszélyt jelent az USA-ra nézve.

Az USC 951. §-a által megkövetelt értesítés a Foreign Agents Registration Act<sup>51</sup> (a külföldi megbízottak nyilvántartásáról szóló törvény - FARA) szerinti regisztráció, amely előírja, hogy a

---

<sup>50</sup>U.S. Code: az Egyesült Államok Törvénykönyve 18. cím, 951. § (Külföldi kormányok ügynökei)  
<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section951&num=0&edition=prelim>

<sup>51</sup>U.S. Code: az Egyesült Államok Törvénykönyve 22. cím, 611. § (Definíciók)

külföldi megbízók bizonyos ügynökei, akik politikai tevékenységet vagy a törvényben meghatározott egyéb tevékenységet folytatnak, rendszeresen hozzák nyilvánosságra a külföldi megbízóval való kapcsolatukat, valamint az e munkájukat támogató tevékenységeket, bevételeket és kifizetéseket. A FARA végrehajtásáért a Nemzetbiztonsági Osztály (NSD) kémelhárítási és exportellenőrzési osztályának (CES) FARA-csoportja felelős. A cél, hogy az előirt információk közzétételével megkönnyítsék a kormány számára az ilyen személyek tevékenységének értékelését.

Bár nem kapcsolódik direkt módon a Rocha-ügyhöz, de a nemzetbiztonság és a szuverenitás védelme tekintetében mégis érdemes megemlíteni néhány további rendelkezést is, amely az amerikai kormány illegális külső kormányzati befolyásolástól mentes működését hivatott garantálni.

Az U.S.C. 18. cím, 2386. §-a előírja azon szervezetek nyilvántartásba vételét, amelyek politikai tevékenységet vagy polgári katonai tevékenységet folytatnak, külföldi irányítás alatt működnek, vagy céljuk a kormány erőszakos megdöntése.<sup>52</sup>

Az U.S.C. 50. cím, 851. §-a megszabja, hogy nyilvántartásba kell venni azon személyeket, akik tudomással bírnak egy külföldi ország vagy külföldi politikai párt kémkedési, kémelhárítási vagy szabotázs szolgálatáról vagy taktikájáról, továbbá, akiket egy külföldi ország vagy külföldi politikai párt kémkedési, kémelhárítási vagy szabotázs szolgálatára, illetve taktikájára oktattak vagy bíztak meg.<sup>53</sup>

Végül az U.S.C. 2. cím, 1601. szakasza a hazai és külföldi érdekek nevében lobbitevékenységet folytatókra összpontosít, deklarálva azt, hogy a felelős képviseleti kormányzás megköveteli, hogy a nyilvánosság tisztában legyen a fizetett lobbisták azon törekvéseivel, hogy befolyásolják a nyilvános döntéshozatali folyamatot a szövetségi kormány törvényhozó és végrehajtó ágában egyaránt.<sup>54</sup>

---

<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title22-section611&num=0&edition=prelim>

<sup>52</sup>U.S. Code: az Egyesült Államok Törvénykönyve 18. cím, 2386. § (Egyes szervezetek nyilvántartása)  
<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section2386&num=0&edition=prelim>

<sup>53</sup>U.S. Code: az Egyesült Államok Törvénykönyve 50. cím, 851. § (Egyes személyek nyilvántartása; bejelentési nyilatkozat; előírások)

<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title50-section851&num=0&edition=prelim>

<sup>54</sup>U.S. Code: az Egyesült Államok Törvénykönyve 2. cím, 1601. § (Megállapítások)

<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section1601&num=0&edition=prelim>

## Záró összegzés

Finnország, Lengyelország, Szerbia és az Egyesült Államok szabályozási példái mind az állami, nemzeti szuverenitáslétén alapulnak, vagyis az említett államok azon képességén, hogy jogrendjüket maguk alkotják és alkalmazzák, valamint főhatalmat gyakorolnak a területén lévő személyek és dolgok felett. Ennek fontos elvi (és gyakorlati) feltétele, hogy az állam területi épsége, politikai függetlensége sérthetetlen; továbbá szabadon választhatja meg, alakíthatja politikai, társadalmi és kulturális rendszerét - legyen szó éppen igazságszolgáltatásról vagy idegenrendészetről.

Mind a négy ország esete azt mutatja, hogy a szuverenista jogi-politikai törekvések az adott állam, nemzetfizikai és alkotmányos keretei között kifejezést nyerve, ezen egyedi entitások, azaz adott térben, területen politikai élő közösségek szuverenitásvédelmét célozzák a konkrét szakpolitikai területen és annak jogi eszközeivel.

Talán a lengyel példa érzékelteti legsarkosabban, hogy egy állam szuverenitása - az ehhez való jog gyakorlása - lényegileg azt foglalja magában, hogy a nemzeti jogrendszer alkotmányosan nem lehet alárendelve más állam - vagy a konkrét konfliktusban egy részben szupranacionális, részben kormányközi jellegű közösségi együttműködés - jogrendszerének, ugyanis az ország ezáltal képes megőrizni a szuverén jogállást abban a nemzetközi jogrendszerben, amelynek *ius cogens* normáit egyébként elfogadja.

Finnország idegenrendészeti jogszabálya példa arra, hogy az állam - Max Weber értelmezése alapján az államiság alapvető jellemzőjeként birtokolt monopólium formájában - a legitim, vagyis a legitimnek tekintett erőszak eszközére<sup>55</sup> támaszkodik jogalkotásában. Az állam ebben a felfogásban az egyetlen szervezet, amely legitim hatalomgyakorlás és a törvényesítettség által minősített módon birtokolja azt a képességet, hogy a fizikai erőszakot engedélyezze, azt alkalmazza, illetve a legitimnek tekintett erőszakot alkalmazva fegyelmezze, fenyegetse a területén élő állampolgárokat.<sup>56</sup> Itt a jogalkalmazás, mint a jogérvényesülés kikényszerítése, vagyis végső soron

---

<sup>55</sup> Max Weber: *Tanulmányok*, Budapest, Osiris, 1998, p. 158.

<sup>56</sup> Farkas Ádám (2016): *A fegyveres erőszak az államról és a jogról alkotott fogalmaink körében* (eredeti megjelenés: NKE Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016. évi 3. szám), pp. 5-6.  
[https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016\\_evi-3\\_szam-antikorrupcio-es-integritas.original.pdf](https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016_evi-3_szam-antikorrupcio-es-integritas.original.pdf)



rászorítás a jogszerűcselekvésre - ha már egyéb eszköz nem mutatkozik elégségesnek - a legitim fizikai erőszak realizálásával valósul meg.<sup>57</sup>

Szerbia és az Egyesült Államok esetében jól érezhető egy szuverén állami törekvés, melynek alapja, legfőbb oka az lehet, hogy miként a hétköznapi életben, úgy a nemzetközi közjogi-politikai porondon is vannak olyan szereplők - nem feltétlenül csak a klasszikus állami formában -, amelyek élni kívánnak a külső nyomásgyakorlás eszközeivel, amennyiben az állam, mint szuverén nem ismeri fel az ebben rejlő esetleges kockázatokat.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás hosszú, összetett folyamat, és Szerbiának, mint tagjelölt országnak jelentős mennyiségű uniós szabályt és rendelkezést kell nemzeti jogként elfogadnia ahhoz, hogy közelebb kerüljön a csatlakozási tárgyalások lezárulásához - ez az út pedig számos szuverenitáskonfliktussal jár. A szerb szabályozás nem egyedülálló, miután több uniós tagállam (például Ausztria, Franciaország, Lengyelország) is rendelkezik a lobbitevékenységre vonatkozó részletes jogszabályokkal, valamint a lobbista személyek kötelező nyilvántartását is előírják a saját szabályozásukban.<sup>58</sup>

Az Európai Unió teljes jogú tagállamai, azaz egy egyszerre kormányközi és szupranacionális „klub” tagjai saját állami szuverenitásuk egy meghatározott részéről fokozatosan lemondanak, és a közösségi szuverenitás mind több elemét hozzák létre. Ugyanakkor az európai uniós integrációban részt vevő szuverén államok, nemzetállamok eredetinek tekinthető, természetes főhatalma, önállósága, függetlensége továbbra is megmarad saját - fizikai és alkotmányos értelemben vett - területükön.

---

<sup>57</sup> Uo. pp. 16-17.

<sup>58</sup> "Regulation of lobbying across the EU", Európai Parlament Kutatószolgálat (EPRS), 2016. december [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS\\_ATAG%282016%29595830\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATAG%282016%29595830_EN.pdf)