

POKOL BÉLA

A bírói hatalom átpolitizálódásának formái

Az amerikai politikatudományi irodalom egyik kiemelt témája a bírói hatalom elemzése. Ennek fontossága a nyilvánosság előtt is látványossá vált, amikor 2000-ben az amerikai elnökválasztás eredményét végül is a bíróságok döntötték el, és ők nyilvánították George W. Busht az Egyesült Államok elnökének. A bírói döntések jogon túli szerepe és politikai hatalmat jelentő szerveződése a magyar politológiai irodalomban csak kevéssé elemzett téma. Tanulmányunkban ezt a hiányt szeretnénk csökkenteni, bemutatva a bírói politikai hatalom két megjelenési formáját. Ezek alapvetően az Egyesült Államokban és a dél-európai országokban fejlődtek ki az elmúlt évtizedekben, de bizonyos jeleik már a hazai bírói hatalom esetében is kezdenek megmutatkozni.¹

A PERLÉSI POLITIZÁLÁS

Az európai jogrendszerekben a politikai demokratizálódást követően – a kontinens nyugatibb részein a XIX. század második felétől, a keletibb részeken az 1989-es politikai változások nyomán – kialakuló folyamatos politikai küzdelmek és a döntési alternatívák versengése a parlamentben és körülötte szerveződtek meg. A politikai törekvések állami döntéssé – így törvénné, kormányrendeletté stb. – válása jelenti a politikai küzdelmek kiharcolt eredményeinek, kompromisszumainak joggá válásának fő útvonalát. A jog és a politika különböző logikáját ekkor egy *köztes jogpolitikai szféra* transzformálja és többszörös transzformációval közelíti egymáshoz. Ezen az úton a két alrendszer eltérő logikája – a jogos/jogtalan szemléletmód a jog-

ban és a kormányra jutni/vagy ellenzékbe menni értékelési duál a politika logikájaként – többé-kevésbé épen marad, és a politika mégis át tudja vinni az empirikus népakarat többségi prioritásait a jogba, a törvények tartalmába.

A köztes jogpolitikai szféra a jog és a politika elkülönült alrendszerei között egyrészt a jogi alrendszer oldalára teleszlik – jogászegyesületek és más szakmai-politikai szerveződések formájában –, melyek már nem a jogdogmatikai modellek kidolgozásának, hanem az ezek közötti választásoknak a fórumai, az egyes de lege ferenda szabályozási modellek közötti választásnál döntően már a társadalmi következményekre és nem pusztán a jogdogmatikai ellentmondás-mentesség technikai szempontjaira figyelve. Másrészt a politikai rendszer oldalán is kiépülnek jogpolitikai intézmények, az egyes pártok jogpolitikussai (például a parlamenti pártfrakciók jogi munkacsoportjai, a pártfőiskolák jogi részlegei, rendezvényei sorolhatók ide). A jogpolitikának ez a kettős felépítése két lépcsőben transzformálja a jog belsejéből származó szabályozási modelleket és ezek közül a parlamenti többséget élvezőket törvényi rendelkezéssé változtatja. A jogpolitikának ez a szerveződése mindenhol kimutatható, ahol többpártrendszer és parlamenti törvényhozás áll a politikai rendszer, illetve a jogi rendszer középpontjában. A nyugat-európai országokban és az 1989-es politikai változások után a közép-kelet-európai országokban a jog és a politika kapcsolódása számára ez a jogpolitikai modell jelenti a fő útvoalat.

Emellett azonban a jog és a politika összekapcsolódásának egy másik modellje is megfigyelhető, amely a *bírósági pereken keresztül igyekszik átvinni a politikai célokat a jogba*. Ez az Egyesült Államokban kezdett kialakulni az 1960-as évek elejétől, ahol jó másfél évtizedig dominálóvá válni is látszott, de az 1970-es évektől sok szempontból visszaszorult. Az egyesült állambeli szellemi-politikai hatások révén azonban bizonyos fokig megjelent egyes nyugat-európai országokban is (az otthoni visszaszorulás ellenére), és különösen az új közép-európai demokráciákban fogékonyak erre egyes jogászok. Így épültek ki az Egyesült Államokban a *perlési politizálás intézményei*, és ahol ez az összekapcsolódás a jog és a politika között kiépül, ott megjelennek ezek az intézmények is.

A perlési politizálás kialakulása

Ahol politikai demokrácia létezik, amelyben alternatív politikai törekvések és érdekek nyíltan megjelenhetnek, ott a jog meghatározásának helyszínein nagy valószínűséggel megjelennek a szembenálló politikai erők is. Így ahol a jogrendszeren belül a felsőbbírósági precedenseknek nagy szerepük van a jog megha-

tározásában, ott érthető módon megindul az egyes politikai csoportok nyomulása ezek befolyásolása felé, hisz egy-egy ilyen precedens a későbbiekben sok ezer érintett számára jogként határozza majd meg a cselekvési lehetőségeket. Azt azonban, hogy ez a nyomulás a bírói döntés felé miként történik meg, egy sor strukturális körülmény határozza meg. Ezek megértésére érdemesnek tűnik két common law országot, Angliát és az Egyesült Államokat összehasonlítani, ahol a bírói precedensjog hagyományosan nagy szerepet tölt be, mivel e két országban a kiindulópont közössége ellenére a legeltérőbben alakult a bírói perlesen keresztüli politizálás helyzete.

Angliában a jogászság és főként a jog meghatározásában mérvadó barrister ügyvédi réteg és a belőlük kinövő bírói kar belsőleg mindvégig homogén maradt politikailag, lényegében a status quóban érdekelt felső társadalmi rétegek értékein alapulva. A fennálló intézmények és megoldások politikai reformjait csak a parlamenti pártok harcai árán tudták megvalósítani. Ehhez a helyzethez az is hozzájárult, hogy az egyetemi jogászképzés után a barristerbírói karrier mechanizmusai a fennálló intézményekkel való azonosulás alapján választják ki a karriervonalban feljebb lépőket. A barristerek bekerülése a „Queen’s counsellorok”, a királynői ügyvédi tanácsosok körébe a mindenkori lordkancellár javaslata alapján történik, és a kinevezettek innen kerülnek a felsőbíróságok tagjai közé, de ez mindig csak az eggyel alsóbb szintű bírák közül lehetséges, így többszörös szűrőn mennek át éveken keresztül azok a bírák, akik a Lordok Házának bírái közé bekerülnek. Ez a karriervonal kizárja, hogy aktivista „mozgalmárjogász” attitűdökkel rendelkező jogász egy kicsit is jelentős szerephez juthasson az angol jog meghatározásában.

Ezzel szemben az Egyesült Államokban a jogászképzés súlypontja az 1900-as évek elejétől egyre inkább az egyetemekre tevődött át, és az egyetemek kinyitása a legszélesebb rétegek számára az 1960–70-es évekre a jogászság utánpótlását a teljes társadalmi skálán szétterítette. Azóta az amerikai jogászság éppúgy áll marxizmuson és leninizmuson nevelődött fekete aktivistákból, mint harcos feministákból, homoszexuális-leszbikus csoportok jogászaktivistáiból stb. és az ezek ellenhatásaként szerveződött harcos konzervatív jogászaktivistákból. Ez a politikai megosztottság gyökeret vert az egyetemi karokon, eltérő jogkonceptiók mentén tevékenykedő tanszéki professzori stábokkal. Ugyanígy a bírói karba neves feminista aktivistákat, fekete polgárjogi aktivista jogászokat, illetve velük szembenálló harcos konzervatív bírákat neveznek ki – attól függően, hogy a konzervatívabb republikánusok vagy a liberális irányba húzó demokraták adják az Egyesült Államok elnökét és vele az igazságügyi adminisztrációt.

A jogászi professzió e két szembenálló szerveződése eltérő

esélyt adott a perlési politizálás kialakulásának, és míg Angliában ez elzárta a perlési politizálás elől az utat, és ehelyett a parlamenti törvényeken keresztül igyekeznek a politikai erők véghezvinni a számukra fontos változtatásokat, addig az Egyesült Államokban a politikailag heterogénné vált jogászság belső csoportjai és ezek szétterülése a jogászprofesszori és bírói posztok nagy részén jó előfeltételt jelentettek ehhez.

A politikailag megosztott jogászság önmagában azonban nem tudta volna létrehozni a perlési politizálást. Ehhez egy másik fejleményt az „alapjogi forradalom” adta, amely az Egyesült Államokban Earl Warrennek a szövetségi legfelsőbb bíróság főbírájává történt 1953-as kinevezése után indult meg. Korábban is voltak jelek arra, hogy a törvények rendelkezései helyett az alkotmányos alapjogok mentén döntsenek a legfőbb bírák, de Warren kinevezése után fokozatosan többségbe kerültek azok, akik a társadalmi változtatások alapjogokra épített perlése útján lehetők látták az Egyesült Államok társadalmának átalakítását. Egy sor politikai törekvés ugyanis nem tudott keresztülmenni a kongresszusi és a tagállami törvényhozásokon, mert csak kisebb társadalmi csoportok támogatták, és a társadalom nagy többsége szemben állt velük. Ebben a helyzetben választották Warren főbíróvá, és miután az aktivista bírászkodásnak ellenálló Felix Frankfurter 1962-ben kivált a legfőbb bírói főrubából, akadálytalanul fejlődhetett ki az „alapjogi forradalom”, az alkotmányos alapjogokra épített perléssel történő társadalmi változtatás irányzata.

Ehhez persze döntő fontosságú volt, hogy az 1960-as években a demokraták adták az Egyesült Államok elnökét – az első években a később meggyilkolt Kennedy elnököt, majd Lyndon B. Johnson –, akik a lelelkesebben támogatták szövetségi bírói kinevezéseikben az alapjogi forradalom híveinek számító jogászprofesszorokat, jogászaktivistákat. Az így kinevezett szövetségi bírák pedig – a legfelsőbb bíróság támogató precedens értékű döntései nyomán – egyre szélesebben fogadtak el perlést az alapjogokra alapozva, félreszorítva ezzel mind a kongresszusi, mind a tagállami törvényeket a tagállami bíróságokkal együtt. Az ügyvédek, a polgárok egyre inkább „alapjogtudatosá” váltak, és a támogató szövetségi bírói kar ösztönzéseit felvéve egyre nagyobb számban inkább alapjogokra építettek pereiket, kerülve az egyszerű törvényi rendelkezéseken alapuló keresetleveleket.

E fejleményt a média nagy része, a mérvadó napilapok is a lehető legnagyobb mértékben támogatták. Mindez fokozatosan az egyetemi, illetve a tágabb értelemben vett szellemi életben is egyre szélesebb körben teremtett kedvező légkört az alapjogi jogszolgáltatás számára. Az 1960-as és 1970-es években készült amerikai filmek visszatérő kedvenc jelenete volt a perben álló, egyszerű fekete munkásasszony (takarítónő, titkárnő stb.), aki

felnézve a bíróság épületének homlokzatára és elolvasva az odavésett alkotmányszöveget, egyszerre csak ráébred, hogy neki alapjogai vannak, és a tárgyalóteremben egyszerű szavakkal elmondva ezt, a szócsavaró jogászokat a szégyenbe kergeti... A kedvező szellemi légkörben, a média támogatásával először a fekete polgárjogi mozgalmak, majd az 1970-es években a feminiszták mozgalmai, végül az 1980-as években a homoszexuális-leszbikus mozgalmak építették ki intézményeiket. E három alapjogi mozgalom – az 1980-as évektől kezdve, a legtöbbször szövetségre lépve, tudta és képes ma is uralni egy sor amerikai egyetemet és kulturális intézményt –, mintát adva a legkülönbözőbb mozgalmak törekvéseinek a perlési politizáláshoz. Bevándorlók, környezetvédők, hajléktalanok, állatvédők stb. mozgalmi már mind az így kidolgozott perlési stratégiával igyekeztek elérni politikai céljaikat.

A törvényhozáson, a pártokon, a parlamenti lobbizáson alapuló politikai akaratképzés az alkotmányos alapjogokra épülve a bírói perlés útján keresztül az 1960-as évektől kezdve egy „második” politikai rendszert hozott létre az Egyesült Államokban. Ez a fejlődési tendencia ugyan az 1970-es évek közepétől egyre inkább megtört, és az 1980-as évek republikánus elnökei (Reagan, Bush) alatt alaposan visszaszorult, de a perlési politizálásnak még ma is jelentős hadállásai vannak.

A perlési politizálás jogi keretei

A politikailag belső táborokra bomlott jogászság csak akkor tudja a bírói pert felhasználni a politikai küzdelmek megvívására, ha néhány anyagi jogi és eljárásjogi szabályt úgy alakítanak – vagy értelmeznek – át, hogy az egyedi perlő felek helyett/mellett átfogó társadalmi csoportok is megjelenhetnek a perben, és ezek az egyszerű törvényi rendelkezések helyett az absztrakt, és így politikailag könnyen hajlítható alapjogok mentén is perelhetnek. Az alapjogi vetületről már volt szó, így nézzük most azokat az eljárásjogi szabályokat, melyek ezt a fordulatot segítik.

Az egyiket a „standing”, a perindítási, illetve perbe avatkozási jog tágítása jelenti, melynek révén nemcsak az ügyben konkrétan és személyesen érintett kap ilyen jogosítványokat, hanem a lazább érintettség is elég hozzá. Ez a tágítás az Egyesült Államokban az 1960-as évek elején ment végbe, és volt bíró, aki már arra hivatkozva is elfogadta a perlő fél érdekelttségét, hogy adófizető állampolgárként érintett lehet egy átfogóbb hatású ügyben. További eljárási engedmény volt a csoportos perlés a „class action”-ra való hivatkozás lehetőségének tágítása, amikor akár többesrésztvevői kör és ezek egyesületeinek jogszai is részt vehettek a perben, így például egy gyártócég ter-

mékének károsító hatása miatt indult kártérítési perben vagy egy hatóság rendelkezése ellen fellépő közös perlés esetén. Ennek egy másik formája a „közérdekű perlés”, vagy más néven „közjogi perlés”, mely szintén az 1960-as években alakult ki, és ennek lényege az, hogy ha átfogó jogkérdés vagy ténykérdés szerepel a perben, akkor mindazok beszállhatnak az ilyen perbe, akik valamiképpen érintettek a kérdésben. A perlési politizálásra szakosodott mozgalmi jogászok pedig gondoskodnak arról, hogy ne egyszerű törvényi rendelkezés és ennek szűk jogkérdése álljon a per középpontjában, hanem átfogó alapjogi kérdések.

Fontos jogi támogatást jelentett a perlési politizálás kialakulásához az is, hogy az 1960-as évektől az ezt támogató elnöki adminisztrációk nyomására olyan szövetségi törvényeket fogadtak el, melyek a perköltség állami átvállalását tették lehetővé, amennyiben az alapjogi perben a felperes pernyertes lett, és a per végéig engedélyezték a perköltség fizetésének elhalasztását.

Mindezek perjogi szinten is megalapozták a perlési politizálás akadálytalan kibontakozását az Egyesült Államokban.

A perlési politizálás szerveződése

A perlési politizálás szervezeti bázisát nonprofit (közérdekű) ügyvédi irodák, emberjogi intézmények, illetve különböző mozgalmak, egyesületek jogászai részlegei adják. Ezek tömeges léte előfeltétele annak, hogy egy országban a hagyományos perlés mellett komolyabb szintre fejlődhessen az új típusú perlési politizálás. Ezek hiányában hiába válik esetleg a felsőbbírói kar fogékonyra a perlési politizálásra, és döntéseivel hiába igyekszik ösztönözni markáns változtatásokra a társadalom egyes szektorait, a tömeges perlés elmarad, és tartós hatás nélkül hamar elakad az egész perlési politizálás. Pl. az indiai legfőbb bírói fórum az 1970-es évek végén amerikai mintára társadalomalakító aktivista ítélkezésbe kezdett, de a fent említett okok miatt ez a törekvés egy idő után elhalt (lásd Epp 1998:90–110).

Nem így az Egyesült Államokban! Itt már az 1900-as évek elején megindult az előbbieken említett szerveződések kialakulása, noha ekkor még a bírói kar a legkeményebben ellenállt az alapjogi csábításnak, és szilárd konzervatív szöveghűség jellemezte törvényhez ragaszkodásukat. Amikor nagy ritkán az alapjogokra hivatkozva felléptek egy-egy törvénnyel szemben, akkor is inkább a fennálló állapotokat, erőviszonyokat őrző politikai erők érdekében tették, például az 1905-ös Lochner-ügyben², amely ezután évtizedekre a konzervatív aktivizmus szimbólumává vált. Mindezek ellenére az Egyesült Államokban már az 1920-as évek elején megalakult az első nagy alapjogi

szervezet, az ACLU (American Civil Liberties Union), majd a feketék egyenjogúságáért harcoló NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) és ezt követően még egy sor további alapjogi szervezet lépett színre. Mind a mai napig a legfontosabb ezek közül az ACLU, melyet alapításától kezdve a változásokban érdekelt amerikai pénzügyi körök támogattak anyagilag. Ez a szervezet az újabbak létrehozásában és finanszírozásába is részt vállalva a többi hasonló szervezet létrehozásának kovásza lett (lásd Epp 1998:27–49).

E szervezetek nélkül elképzelhetetlen lett volna az alapjogi fordulat beindítása, hisz az egyéni perló fél anyagi eszközeit messze meghaladja az a perköltség, melyet a hosszú, több fokozatú perlés jelent. Így az ACLU, majd a segítségével életre hívott többi alapjogi szervezet pénzügyi támogatása tudta csak biztosítani, hogy az egyszerű perlést kiterjesszék alkotmányos alapjogokra hivatkozó perlésre. Nélkülözhetetlen volt az alapjogi szervezetek jelenléte a pernél azért is, mert a hagyományos ügyvédi tudás és módszerek mellett nem lett volna esély a morálfilozófiai, szociológiai és egyéb ismereteket felvonultató alapjogi érvelésre. Ezt csak az erre szakosodott szervezetek jogászai tudták kidolgozni.

E kezdetek után az 1930-as évek végére, amikor a New Deallel szembenálló konzervatív bírákat megtörve lassan átfordították a legfőbb bírói fórum többségét a „progresszív” fordulatot támogató irányba, lassanként terjedni kezdett a szövetségi bírói kar csúcsain az „alapjogokból progresszív irányba fordítani a társadalmat!”-hangulat a konzervatív törvényhozási többséggel szemben. Ez már szinte teljesen végbe is ment 1947-re, de végül csak Earl Warren 1953-as kinevezése fejezte be a fordulatot. A törvényhozással szembeforduló legfőbb bírói fórum többségének hajlandósága az alapjogok aktivista igénybevitelére további lökést adott a mozgalmi jogász szervezetődéseknek, és az 1980-as évekre ezek tömege jött létre (Menkel-Meadow 1998:31–68). A mozgalmakba betagozódott és ennek segédszervezeteként kiépült alapjogi jogsegély-egyesületek mellett ekkortól kezdett kialakulni a *nonprofit közérdekű ügyvédi irodák rendszere*. Ezek formailag ugyan független ügyvédi irodák voltak, olyanok, mint bármely más ügyvédi iroda, de munkatársaik egy-egy ügy elkötelezettjeiként ténylegesen inkább jogászaktivistáknak számítottak és annak számítanak máig, nem pedig neutrális, pusztán honoráriumért tevékenykedő jogászoknak. (Ez utóbbiakat a jogászaktivisták körében lekezelően sokszor „hired gun”-nak, „bérelt fegyvernek” nevezik.) Mivel azonban az 1960-as évektől hozott jogi rendelkezések alapján az alkotmányjogi perlést elkezdték államilag finanszírozni, és nagy tömegű ilyen per indult, a kezdeti „elkötelezett” jogászok mellé beléptek neutrálisabb, elsősorban pénzért dolgozó jogászok is, így az igazi jogászaktivisták mellett megkülönböztetik a „jo-

gásztechnikusokat”, akik döntően az ügyvédi díjazásért dolgoznak, de a peres ügygel és az ügyféllel semleges viszonyban maradnak (lásd MacCann/Silverstein 1998:261–292). A sok száz ilyen típusú ügyvédi irodában az 1970-es évektől öt-hatezer mozgalmi jogász dolgozott, beleszámítva a semlegesebb jogásztechnikusokat is. Számuk azóta sem csökkent, noha az 1980-as évektől az inkább az alapjogok szöveghű szemléletét valló szövetségi bírói kar miatt alaposan csökkentek e tevékenység pernyerési esélyei (Scheingold 1998:118–150).

A mozgalmi jogászok (vagy egyik saját maguk alkotta elnevezésben: a „cause lawyerek”, a „jó ügy jogásza”) perlési gyakorlata néhány alapvető eltérést mutat a hagyományos jogászi pervezetéshez képest, és ezek a jellemzők jól mutatják a hagyományos perben mindaddig megkülönböztetett jogi aspektusokban a politikai szempontok közvetlen bekapcsolódását.

Öt fontosabb eltérést lehet kimutatni a mozgalmi jogászok pe-reiben a hagyományoshoz képest (lásd ennek összegzését Trubek/Kransberger 1998:202–205).

1. *A per „humanizálása”*. Igyekeznek szembeszállni a hagyományos jogi szempontokra redukált érveléssel és az eset jogi kategóriákba öntésének kényszerével, és a lehető legteljesebb szociológiai ténybemutatással prezentálják az esetet. Ennek a pertechnikának nagy előnye van a laikus esküdtek széles körű bevonásán nyugvó amerikai eljárásban, ahol a büntetőügyek mellett a magánjogi és a többi jogágra tartozó pernél is jelen vannak az esküdtek. Az alapjogi aktivizmus híveinek nem véletlenül állandó követelése az esküdtek szerepének további növelése. A jogi szempontokra redukálás helyett a széles körű ténybemutató érzelmi, morális, politikai felhangokkal társítva legalább annyira az esküdtekhez fordul, mint a hivatásos bíróhoz.
2. *A per „politizálása”*. A hagyományos, politikailag semleges (vagy a mozgalmi jogászok megfogalmazásában: rejtettebb politikai szempontokat használó) jogi érvek és fogalmak helyett a nyíltan feminista, antirasszista mozgalmi stb. jogi érveket használnak, attól függően, hogy mely mozgalmi szektorba tartozó perlési politikáról van éppen szó. Itt kell jelezni, hogy az amerikai mozgalmi jogászság egyetemi részlegei az 1970-es és 1980-as évektől, miután az egyetemi jogi karokon meg tudták vetni lábukat, tudatosan olyan fogalmi módosításokat és ezekből olyan jogági fogalmi rendszereket igyekeznek kidolgozni, amelyek nyíltan feminista, faji szempontú (feketéket, színeseket védő) vagy homoszexuális-leszbikus szempontú jogi konstrukciókat jelentenek. Ezeket használják fel aztán a perben a mozgalmi jogászok, lehetőleg kerülve a hagyományos jogdogmatikai fogalmakat. Ugyanis azok – az ő

meglátásaik szerint – nőellenesek, rasszisták, heteroszexuális elfogultságúak.

3. *A per „kollektivizálása”*. Az egyéni peres fél mellett a hasonló helyzetűeket minél nagyobb számban be kell vonni. Mint jeleztük, az 1960-as évektől erre módot adott a közérdekű perbe szállás, a „class action” (csoportos perlés), és a szövetségi bírói karnak az ilyen irányban nyitott bírakkal való feltöltése ezekben az években.
4. *A per „mediatizálása”*. A per lefolyásában a per megnyerésének célja mellé belép a per (és a „mozgalmi ügy”) tömegmédiákban való megjelenítésének célja. Sőt a per megnyerésén túlmutató hatású a lehető legnagyobb médiajelenlét biztosítása, hiszen így a nyilvánosság előtt ismertté válik az „ügy”, esetleg a szimpatizánsok sokaságát lehet így megnyerni, vagy az ország más részein is ösztönözni lehet a hasonló perek megindítását. Ezért sokszor a biztos pervesztésbe is belemennek a mozgalmi jogászok, ha a per körülményei valószínűsítik a médiajelenlétet. Ez azonban megnehezítheti a fontos precedens kiharcolásának elérését, ami pedig a mozgalmi jogászok alapjogi pereinek az egyik legfontosabb célja (stratégiai perlés). Jelzik is a „cause lawyering”-gel foglalkozó írások, hogy sokszor nagy harc dűl a „laikus” mozgalmárok – akik a feltétlen médiajelenlétet preferálják – és a mozgalmak jogászaktivistái között, mely utóbbiak a stratégiai jogi célokat inkább szem előtt tartják (MacCann/Silverstein 1998:263–274).
5. *A per „emocionalizálása”*. A perbeli fél – vagy akár a felek sokasága – és az ügyvéd között érzelmi közösség áll fenn. A mozgalmi ügyvéd, az „ügyjogász” (cause lawyer) nem egyszerűen „bérelt fegyver” a fél kezében, aki briliáns jogi technikáját az ügyfél érdekében beveti a megfelelő honorárium ellenében, hanem „eszmetárs” és „elvtárs”, aki éppúgy az ügynek él, mint ügyfele. Ebből azonban sokszor az a konfliktus következik, hogy az ügyfél – saját érdekeit nézve – esetleg hajlana az egyezségekre és általában is ügyére igyekszik összpontosítani, míg az elkötelezett „ügyjogász” az *átfogó ügyért* száll síkra. Ezt a feszültséget tudja oldani, ha minél több ügyfelet sikerül bevonni a perbe, mivel így az átfogó jelleg jobban kidomborodik, és az átfogó ügyre összpontosító mozgalmi jogász szabadabb lehet az egyes ügyféltől.

Mindezek a jellemzők akkor tudnak erősebben kifejlődni, ha az alkotmányjogi per költségeit az állam átvállalja, és ekkor a mozgalmi jogász szinte csak alibiként kutatja fel a perhez nélkülözhetetlen ügyfelet, esetleg valamilyen címen még ő fizet a formálisan felperesként bevont személynek, hogy rá hivatkozva elindíthassa az eljárást. Ebben az esetben, mivel az ügyfélre anyagi teher egyáltalán nem hárul, a mozgalmi ügyvéd szaba-

don alakíthatja a pert a fenti jellemzők szerint. Ezért jelenti a legfőbb veszélyt a perlési politizálás számára, ha szövetségi szinten vagy a tagállami törvényhozás szintjén megkurtítják az alkotmányjogi perlés állami finanszírozását, és erre már több esetben volt példa az elmúlt évtizedekben az Egyesült Államokban. Nem is beszélve arról, hogy számtalan, ezt célzó törvényjavaslat fekszik a szövetségi és a tagállami törvényhozások asztalain.

A leíró bemutatás után nézzük most meg röviden a jog és politika összekapcsolódásának ezt az útját az értékelés szintjén.

Míg a parlament körül szerveződő jogpolitikai szféra a két alrendszer logikájának épségben tartásán alapul, és kétszeres transzformációval úgy hozza át a jogdogmatikai szférából a szabályozási javaslatokat, hogy a jog értelmi zártsága nem sérül, addig a perlési politizálás közvetlenül beviszi a politikai harcot és ennek szempontjait a tárgyalóterembe. Továbbá ennek előfeltételeként az egyetemi jogi tanszékeket is átpolitizálja, és itt nyíltan politikai jogelméleteket, a politikai szempontokat nyíltan vállaló jogi konstrukciókat hoznak létre. *A perlési politika tehát kihagyja a törvényhozást, és az absztrakt alkotmányos alapjogokat fegyverként használva egyből a tárgyalóterem felé fordul, és a mozgalmi jogászsággal – egyetemi jogászprofesszori aktivistákkal, illetve tárgyalótermi „ügyjogászokkal” – közvetlenül a jog belsejében valósítja meg célját, lehetőleg nagy médianyilvánossággal és a közvélemény előtti egyenes adásban.*

A PERLÉSI POLITIZÁLÁS KEZDETEINEK MEGJELENÉSE MAGYARORSZÁGON

Az európai jogi kultúra és a jogászság szerveződése nem kedvez a perlési politizálás kialakulásának. Itt a politika szerveződése szilárdabban a parlamenti erőtér körül történik meg, és az egyetemi jogi karok tanszékei is jobban kötődnek a hagyományos jogdogmatikai konstrukciók politikailag semleges készletéhez. A jogászai etika mélyen ülő attitűdjét jelenti a száraz-elegáns érveléshez kötöttség a tárgyalótermekben, és a közvetlen politikai felhangok kizárásának kötelezettsége. Ezért azokban az országokban sem tudott lábra kapni a perlési politizálás, ahol alkotmánybíraskodás kialakult. (Ez eleinte – az 1940-es évek végétől – Németországot, Olaszországot és Ausztriát jelentette, majd az 1970-es évek végétől Görögország, Portugália és Spanyolország lépett erre az útra, és az 1989-es politikai váltás után a legtöbb közép-kelet-európai ország is.) Még Németország ment el a leginkább ebbe az irányba azzal, hogy az alapjogok

közvetett hatását elismerte a törvények értelmezésében, de ez a jogi lehetőség nem fejlődött át perlési politizálássá, inkább fordított irányban, az alapjogok bevonása a törvényi rendelkezések értelmezésébe vezetett ezek „eljogiasításához”. Vagyis inkább az alapjogok dogmatikával való ellátása és így történő „megszelídítésük” vált jellemzővé, mintsem hogy az alapjogok politizálták volna át a tárgyalótermeket.

Ezen előzmények után meglepőnek tűnik, hogy még csak bő tíz évvel azután, hogy az alkotmányos alapjogok és az alkotmánybíráskodás megjelentek Magyarországon, már egyes kisebb jogász körök elindultak a perlési politizálás lehetőségeinek kiaknázása felé. A finanszírozási forrásokat és a szellemi ösztönzéseket tekintve ezek a fejlemények közvetlenül az egyesült államokbeli perlési politizálásban érdekelt társadalmi csoportoktól származnak, és lényegében az ott már évtizedek óta kipróbált intézmények és megoldások Magyarországra átplántálásáról van szó. Döntően az egyesült államokbeli Soros Alapítványok anyagi bázisán kiépülve a Közép-Európai Egyetem, a Fundamentum Emberjogi és Dokumentációs Központ és különböző etnikai jogsegélyszervezetek és mozgalmak néhány mozgalmi jogásza adja ennek a szemléletnek hazai bázisát. Nézzük meg, milyen esélyeik vannak arra, hogy jelentősebb mértékben meghonosítsák nálunk is az egyesült államokbeli perlési politizálás gyakorlatát.

Ami növeli esélyeiket, az elsősorban jogon kívüli jellegű. A nagyon erős médiaháttér és az országos közvéleményt formáló fővárosi média rendkívüli centralizáltsága biztosítja azt az előnyt, melyet ez a kis csoport élvez, amit csak tovább erősít a személyi összefonódás a sajtó, a rádiózás és a televíziózás vezető körei között. A perlési politizálás meghatározóan a médián nyugszik, mint az Egyesült Államokban is láthattuk, és ott is ezen keresztül tudta az 1920-as évektől kezdődően lassanként elérni az „alapjogi forradalmat”.

A jogon belüli tényezők azonban nem kedveznek ennek a jogpolitikai stratégiának. A bírói kar belső karriervonalai 1997-ben szakadtak el a politikától, és a bírói kinevezés, illetve az előrelépés a bírói hierarchiában azóta csak a bírói kar egésze által elfogadott minták alapján lehetséges. Ez a bírói karriervonal nem sok esélyt ad a sok évszázados európai jogi kultúrával szakító mozgalmi jogász számára.

További akadályt jelent a mozgalmi jogászság további terjedése előtt, hogy a jelenlegi hazai mozgalmi jogászok szinte kizárólag egyetemi jogászok vagy valamelyik szervezetnél jogi szakértők, de ügyvédként nem léphetnek fel. Az a néhány ügyvéd, aki érvei közé sűrűbben felveszi az emberjogi érvelést – vagy a rendőrségi szakban a nyomozás visszáságaival védekezve a büntetőperben, vagy az elvesztett itthoni per után strassbourgi emberi jogi bírósághoz fordulást kilátásba helyez-

ve –, inkább a hagyományos ügyvédi fogások tágítását végzi ezzel el, mintsem ténylegesen mozgalmi jogászként tevékenykedne.

Az egyetemi jogászok között azonban már inkább fellelhető a mozgalmi jogászattal szimpatizáló légkör, de ennek oka inkább az, hogy nemigen ismerik a mozgalmi jogászat és a perlési politizálás hatását az egyes jogágak – és az egyes tanszékek! – anyagára. A pozitív hozzáállás inkább azt jelenti, hogy „végül is az alkotmányos alapjogok nagyon nemes célt képviselnek”! Önmagában nézve ez igaz is.

Az első rész lezárásként annyit kell még megjegyezni, hogy az Egyesült Államokban az 1960-as és az 1970-es évek eufóriája után a perlési politizálás jogrendszert veszélyeztető hatását megtapasztalva erős visszafordulás következett be, és mára már csak halvány árnyéka régi önmagának. Ezen információ ismerete teljes mértékben hiányzott 1989 után Magyarországon, amikor is a diktatúra ellenpólusaként elkezdték bevezetni az alkotmánybíráskodást, és a közvélemény előtt sokszor úgy jelent meg az alkotmányos alapjogok továbbvitele a rendes bíróságok tárgyalótermei felé, mint a demokrácia fokozása.

A BÍRÓI HATALOM ÚJ ARCA: A POLITIKAI KÜZDELEM BÜNTETŐJOGIASÍTÁSA

Az egyedi viták eldöntése, amennyiben ez előre lefektetett normatív támpontokhoz kötötten történik, nem jelent bírói *politikai* hatalmat. Ekkor a normák kiválasztója – törvényhozó, rendeletalkotó stb. – „programozza” a bírót, és az csak konkretizálja az eset körülményei fényében a jogalkotó döntését. Ez a hatalom tartalmilag bírói *jogi* hatalmat jelent csak. A törvényalkotó által nyitva hagyott vagy ellentmondásosan szabályozott eseteket a jogászság egésze által elfogadott és szocializált jogdogmatikai értelmezési lépések és a legfőbb bírói fórumok konkretizáló precedensdöntései többé-kevésbé megadják az eseti döntéseket hozó bírák számára a kötelező irányokat. Bírói *politikai* hatalomról csak akkor beszélhetünk, ha az egyes bírói ítéletek az eseti hatásokon túl a társadalom nagyobb csoportjaira, akár az egész társadalomra hatást tudnak tenni. Az előzőekben jelzésszerűen már volt szó arról, hogy ez az össztársadalmi hatás két eltérő irányban fejlődött ki az egyes országokban. Az egyik irány ott alakult ki, ahol a bírákat kötő döntési támpontok jelentősebb módon fellazultak, illetve a két vagy néhány fél között folyó jogi vita általánosabb, nagyobb csoportok vitájává vált tágíthatóvá. Ekkor a törvényhozásban a társadalomvezérlésért folyó politikai harcok egy része elkerülhetetlenül áttevedik a bírói tárgyalótermekbe. Ez a „perlési politizálás” jelensége, amely a bírákat a társadalomvezérlő döntések egyik letéteményesévé te-

szi, és ennek tiszta formája az Egyesült Államokban alakult ki az 1950-es évek végétől. A bírói hatalomnak azonban egy másik fejlődési iránya is kibontakozott: ennek lényege, hogy ennek során nem a bírák maguk hozzák a társadalomvezérlő döntéseket, hanem csak közzévetten, az e döntéseket hozó politikusok és állami vezetők politikai célzatú döntéseinek megrostálását végzik el. Ezt a formát nevezzük a politikai felelősség „kriminalizálásának”, és a továbbiakban ezt vesszük közelebről szemügyre. Jelezni kell még, hogy az ezzel foglalkozó szakirodalomban több elnevezést használnak erre a jelenségre. Az amerikai Amitai Etzioni a „vádolás politikája” kifejezést használja (Etzioni 2001), ennél bevettebb a „politika kriminalizálása” kifejezés („criminalization of politics”), de tartalmilag a „politikai küzdelem kriminalizálása” („criminalization of political combat”) adja vissza a legjobban e jelenség lényegét.

Azokban az európai országokban, ahol már megindult az egyedi ítélkezésen túlmutató bírói hatalom létrejötte, a fő irányt a politikai küzdelem „büntetőjogiasítása” jelenti, míg a társadalomvezérlő döntések átvételét jelentő bírói hatalom legfeljebb csak kisebb mértékben tudott lábra kapni. A bírói hatalomnak ez a büntetőjogi változata is megjelent az Egyesült Államokban, mégpedig bizonyos fokig eltérő formában, mint az főként Olaszországban látható. De tendenciaszerűen megjelenik Spanyolországban, Portugáliában és újabban Franciaországban is. A következőkben ezért két részben tárgyaljuk ezt a kérdést. Először megvizsgáljuk az olasz körülmények között, majd az azt követő részben az Egyesült Államokban létrejött „büntetőjogiasításra” térünk ki.

A politikai küzdelem kriminalizálásának európai verziója

A politikai küzdelmek büntetőjogiasítása, mint a bírói hatalom egyik verziója a bírák és a bírói kar mellett az ügyészek és az ügyészi kar szerepét is a középpontba emeli, és igazán nagyra ez a hatalom akkor tud nőni, ha a bírói szerepjátszás együtt halad az ügyészi szerepvállalással e téren. Így helyesebb ezt a verziót inkább bírói-ügyészi hatalomnak nevezni, míg a társadalomvezérlési döntések átvételén alapuló bírói hatalomnál az ügyészek nem jutnak szerephez. A legteljesebb mértékben ezt az olasz modell valósítja meg, ahol az ügyészi jogállást fokozatosan úgy alakították az 1970-es évektől, hogy az elérte a bírói függetlenség szintjét, és mind a képzésében, mind a karriervonalalaiban a két csoport összefonódott (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001:34–36). Emellett a két csoport belső szerveződése is egyesült szervezetekben valósul meg, így a politikai célzatú vádemelések és nyomozások végigfuttatása a bírói tárgyalásokon – ha azonos politikai irányban elfogult bírói elé kerül az ügy – is biz-

tosított. Ezzel szemben csökkenti a politikai ellenfelekkel szembeni büntetőjogi fellépés hatékonyságát, ha az ügyészi kar szerveződése eltér a bírákétól. Ezt a helyzetet mutatja egyik oldalról a portugál helyzet, ahol – legalábbis az 1990-es évek második feléig – a politikailag agilis legfőbb ügyész, az államfő és a kormányfő politikai szembenállásának védernyője alatt, az ellenzék egyik fő eszközeként használta politikai célzatú vádemeléseit a kormánypárti oldallal szemben, ám a politikailag semleges bírói kar ellenállása miatt rendszerint ezeket nem tudta végigvinni. Másik oldalról mutatja ezt a helyzetet a spanyol példa, ahol pedig épp a bírói szférában mutatkozik hajlandóság a politikai küzdelem büntetőjogi síkra terelésére, de itt az ügyészség áll ellen.

Ez a szembenállás azonban csak csökkenti a bírói-ügyészi hatalom kifutási lehetőségeit, de így is alaposan befolyásolni tudja a politikai küzdelmek kimenetelét. Különösen az ügyészség önálló politikai aktivitása – bírói segédlet nélkül is – lehet itt fontos, hisz a politikai küzdelmekben a politikusok egyik fő erejét a választói tömegek bizalma jelenti, és egy nyomozás elindítása, majd esetleges vádemelés, különösen, ha azt az azonos irányba húzó tömegmédiумok nagy publicitással és pozitívan tálalják, hiteltelenné teheti az adott politikust és pártját akkor is, ha utána a bíróság felmentő ítéletet hoz.

A politikai küzdelem büntetőjogi síkra terelésénél látni kell, hogy egy sor olyan bűncselekmény, amely a politikusokkal és az állami vezetőkkel szemben megfogalmazható, csak képlékeny átmenetekkel határolható el ezek bevett tevékenységétől, és itt nem olyan élesek a határok, mint a hagyományos bűncselekményeknél. Például a „befolyással üzérkedés” csak nehezen határolható el attól a tevékenységtől, amit a parlamenti képviselő-politikus a választókerülete egyes községei, nagyvállalatai érdekében tesz lobbizás közben, vagy amit egy polgármester a városa érdekében is tesz, de egyben saját újraválasztása érdekében is. De ugyanígy egy sor gazdasági bűncselekmény is csak bizonytalanul különböztethető meg a nagyvállalatok belső ügyviteli tevékenységében vagy más tevékenységében állandóan gyakorolt megoldásoktól. A politikai versengés körülményei között – különösen a választások előtti időszakban – így spontán módon az egyik lehetőségként merül fel a politikai ellenfél pozíciójának csökkentésére a politikai vita büntetőjogi síkra terelése, hisz a politikusok zöme párhuzamosan más tevékenységet is űz, vagy megválasztása előtt végzett ilyet. Az érvek és a szavazói döntések helyett így lehetőség van a politikai vita ügyészi-rendőri és bírói döntések felé való eltolásának. Az olasz „tisztá kezek” mozgalmának nevezett fejlemény 1992-től jól mutatja az itt felmerülő összefüggéseket, és ha nem is ilyen tisztán de a politikai küzdelem büntetőjogiasításának minden felmerülésekor ezek az összefüggések válnak fontossá. Nézzük meg közelebbről ezeket!

Először is látni kell, hogy az a hagyományos védettség, ami korábban jellemző volt a vezető politikusok és állami főtisztviselők esetében, melynek lényege, hogy az e minőségben kifejtett tevékenységükre a legfőbb szankciót a hivatalból eltávolítás jelentette – választási vereség, parlamenti kormánybuktatás vagy felmentés formájában –, egy sor esetben valóban bűncselekmények határát súroló vagy azt meg is valósító tevékenységek bevetté válását tette lehetővé. A politikai küzdelem büntetőjogi síkra terelésének pozitív következménye, hogy az ilyen tevékenységek ma már reális veszélyeket jelentenek a politikusok és pártjuk számára. Valószínű, hogy ha minisztereket, államtitkárokat, pártvezéreket börtönbüntetésre ítélnék ilyen cselekményekért, annak visszatartó hatása van az egész politikai életben. Ennyiben ez a fejlemény nem egyszerűen csak a politikai demokrácia egyik torzulásaként fogható fel, hanem egy reális problémára adott válasznak is.

Egy másik összefüggést mutat a politikai küzdelmek „büntetőjogiasításában” a tömegműediumok szerepe. Már korábban láthattuk, hogy a tömegműediumok központi szerepet játszanak a bírói hatalom másik formájának a kifejlődésében is, és a nagy társadalomvezérlő kérdések bírói tárgyalótermekben való eldöntése csak a tömegműediumok támogató tevékenysége mellett vált lehetségessé. Ez a támogató szerep ennél a formánál is kiemelkedő fontosságú. Csak abban az esetben tud drámai hatást elérni egy miniszter, egy államtitkár, egy pártvezér, egy parlamenti képviselő vád alá helyezése vagy egy ellenük megindított ügyészi nyomozás, ha az országos tömegműediumok ezt támogatólag felerősítik. Ez történt az olasz „tisza kezű” ügyészek esetében is, és mint az „igazság és a kisemberek védői” a pénzben és hatalomban dúskáló állami vezetőkkel szemben” kaptak előnyös ábrázolást, és hosszú ideig a tömegműediumok ünnepelt sztárjaivá váltak ezek az ügyészek (lásd Ferrarese 2001). Mulatságos mellékkörülmény, de a tömegműediumok igyekvő támogatását jól mutatja, hogy mivel az olasz közvélemény előtt a bírácoknak hagyományosan nagyobb presztízse volt, mint az ügyészeknek, ezért az őket sztároló újságírók lassanként elkezdték a tiszta kezűeket „bírácoknak” nevezni, és ezután sokszor a nagy világlapok is így nevezték őket (lásd Painton 1994).

Ha ezzel szemben a mérvadó tömegműediumok mögött álló gazdasági-pénzügyi érdekkörökhöz tartozó pártvezért, vezető bankárt, állami vezetőt helyeznek vád alá, vagy kezdeményeznek ellene rendőri, ügyészi nyomozást, akkor a tömegműediumok „alantas politikai fondorlatként” tudják tálalni ezt, és ekkor ez nemhogy rontana a megtámadott pártvezér presztízsén, hanem az őt támogató tömegműediumok, mint „politikai mártírt” még szavazattöbblettel tudják kimenteni. Az egy irányba húzó tömegműediumok így tudták egyértelműen semleges és gáncsta-

lan ügyészekként (bíróként!) bemutatni az olasz politikai rendszer egészét megbuktató és átrendező ügyészi tevékenységet 1992 után, és az ügyészek ebben a légkörben bármit megtehettek. Összesen ötezer politikussal, parlamenti képviselővel, miniszterrel, állami tisztviselővel szemben indítottak el nyomozást – mindezt sokszor élő televíziós közvetítésekkel bemutatva –, de végül csak 1200 vádemelést tettek, és ebből 582 elmarasztaló ítélet született. Vagyis alig egytizede állta ki a bírói eljárások próbáját, de a tömegmédiумok támogatásának köszönhetően ez hosszú ideig nem jelentett gondot a tiszta kezűeknek (lásd Cullinan 2002). Ez a helyzet csak akkor kezdett megváltozni, amikor az olasz és a külföldi napilapok és televíziós csatornák is elkezdték árnyaltabban megvizsgálni tevékenységüket. (Lásd pl. a *The Times* 1994. december 19-ikei számát, a *The Economist* 2002. február 14-ikei elemzését.) De ugyanígy a többi ország példái is azt mutatják, hogy a tömegmédiумok szimpátiája vagy éppen ellenszenvé egy-egy pártvezér, állami vezető büntetőjogi „kikezdésekor” döntő fontosságú. Például a spanyol szocialista pártvezérek és állami vezetők elleni korrupciós és hatalmi túllépések miatti büntetőjogi nyomozásoknak a konzervatív *El Mundo* biztosított nagy nyilvánosságot az 1990-es években, míg ellenkező előjel esetén a másik oldal nagy tömegmédiумainak készsége növekedett meg (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001).

Lezárásként jelezni kell, hogy az 1990-es évek végétől már egy árnyaltabb felfogás váltotta fel a korábbi eufórikus hangulatot e téren.

A Robin Hood-típusú ügyészi beállítódás helyett a dél-európai országokban már a szélesebb közvélemény is pártos elfogultságot tételez fel egy-egy politikai színezetű büntetőjogi nyomozás esetén. Például a 2000. évi nyári olasz parlamenti választás előtt a biztos győztesnek tűnő Berlusconi ellen ismét tucatnyi büntetőeljárást igyekeztek kezdeményezni, és ennek óriási nyilvánosságot és pozitív tálatást biztosított a médiумok vele szemben álló része, de ennek már semmilyen hatása nem volt a politika „büntetőjogiasításába” már belefáradt olasz választótömegekre. Ennek kialakulásába belejátszott az is, hogy az olasz „tiszta kezek” ügyészei azóta nyíltan politikai szerepet is vállaltak, és az elfogulatlanabb elemzések feltárták azóta a korábbi tevékenységük politikai összefüggéseit is. Antonio Di Pietro, az olasz ügyészek egyik fő irányítója akkoriban, később baloldali politikusként miniszter lett, majd parlamenti politikus. Az eufória csökkenése persze nem jelenti e jelenség terjedésének leállítását, és ez azóta is folyik. Franciaországban az 1990-es évek végére ez már központi szerepet kezdett játszani a politikai harcokban, de nálunk Magyarországon is vannak erre utaló jelek. Például Medgyessy Péter miniszterelnök-jelöltsége után kirobbant Gresham-ügy mögött nyilvánvalóan ilyen megfontolások is

állhattak, de a Fidesz pártigazgatójának elítélése 2002 őszén olyan cselekményekért, amiért a hírek szerint az ügyész nem is emelt vádat, szintén a politikai küzdelem büntetőjogiasításaként és a bírói hatalom ebbe bevonásának fogható fel, és a példákat lehetne még tovább folytatni.

A büntetőjogiasítás helyzete az Egyesült Államokban

A társadalomvezérlési döntéseknek a törvényhozásból a bírói tárgyalótermekbe történő áttolása az Egyesült Államokban ment el legmesszebb, és itt ez adta az elmúlt évtizedekben a bírói hatalom fő kifejlődési formáját. A „perlési politizálás” jelenségével foglalkozó fejezetben ezt részletesen körbejártuk. Emellett azonban nagy szerepet kapott a politikai küzdelmekben a bírói hatalom másik formája is, amely e küzdelem „büntetőjogiasításaként” írható le. A politikának ez a kriminalizálása másként fejlődött ki, mint az európai országokban történt, és máshol is vannak ennek súlypontjai. Nézzük meg ezt most részletesen!

Az 1970-es évek elejéig csak szórványosan fordult elő fontos pozíciókat betöltő politikusok vagy állami főtisztviselők körében a politikai harc eszközeként a büntetőjogi síkra terelés. Az állami hivatalnokok vonatkozásában van egy statisztikánk, amely jól mutatja ezeket a változásokat. Eszerint az 1970-es évek elején évente alig ötven fő ellen emeltek vádat e körben, és még ennek is csak a felét ítélték el, addig folyamatos emelkedés után az 1980-as évek második felére már évi 1300 körül volt ez a szám, és ebből kb. ezer körüli volt az elítélések száma (lásd Lowi/Ginsberg 1994:582). A növekedés mértéke hasonló volt – legalábbis a nyomozások elkezdése tekintetében – a kongresszusi képviselők, szenátorok, miniszterek tekintetében is. Mindeközben általános a vélemény, hogy maga az állami korrupció egyáltalán nem emelkedett, hanem csak a bevett gyakorlatok követését kezdték erőteljesebben büntetőeljárás alá vonni. Mielőtt belemennénk részletesebben ennek elemzésébe, nézzük meg, hogy milyen események alakították a politika „büntetőjogiasítását”.

Az első látványos lépés e téren az 1972-es Watergate-botrány volt. A kiinduló szituáció itt az volt, hogy a főként az ipari-mezőgazdasági nagyvállalkozói csoportok embereként politizáló Richard Nixon elnök egyre elkeseredettebb harcba keveredett az országos szintű domináló tömegműzeumok csoportjával, melyek alapvetően a bankár-pénzügyi csoportok véleményeinek, érdekeinek és ideológiáinak megjelenítőiként működnek (lásd Halberstam 1988). E tömegműzeumok politikai véleménymonopóliumát megtörendő, Nixon kilátásba helyezte a jogi szabályozások olyan módosítását, amely kötelezte volna a nagy tévétár-

szakágakat helyi csatornahálózataik eladására, a kiegyensúlyozott és többszínű véleményformálás biztosítására (lásd Lowi/Ginsberg 1994:372–373). Ebben a hadiállapotszerű helyzetben történt meg Nixon újraválasztása 1972-ben. Rövid idő elteltével az egyik legelkeseredettebb ellenfelének számító napilap, a *The Washington Post* a választási csaták féllégális-illegális trükkjei közül kiemelte a Demokrata Párt kampányközpontjába történt titkos behatolás részleteit. Miután hamarosan Nixon közeli munkatársainak neve is felmerült a behatolás megszervezésében, az egész szembenálló médiaszféra központi témává emelte a Watergate-botrányt, és végül Nixon lemondását is ki tudták kényszeríteni.

Ez az esemény már maga is a politikai szembenállások büntetőjogi síkon történő megharcolását jelentette, de igazán csak az ezután létrejövő intézményi változások vezettek ebbe az irányba. A tömegmédiák ostromozó leleplezései és kommentárjai alapján a széles nyilvánosság számára a legfelső állami és politikai szint harcai mint „morális fertő” tárultak fel. Pedig az ehhez hasonló trükkök, illegális cselekedetek egyáltalán nem voltak ritkák a korábbi választási harcokban sem. A tényleges különbség csak annyi volt, hogy a tömegmédiák most óriási nyilvánosságot és felháborodott légkört teremtettek politikai ellenfelükkel szemben az ügy kapcsán. A morális felháborodás légkörében mindenesetre létrehoztak egy új intézményt, a „Kormányzati Etika Hivatalát” (Office of Ethics in Government) és egy új törvényt, amely a legszélesebb jogkört biztosítva tette lehetővé a nyomozás és a vizsgálatok beindítását a törvénytörés legcsekélyebb gyanúja esetén. Kezdve az Egyesült Államok elnökétől a képviselőkön és a szenátorokon egészen a felső tisztviselői körig bezárólag. A későbbi fejlemények megmutatták, hogy a szándék ugyan nemes volt, de a létrehozott intézmény hatásai összességükben hosszabb távon katasztrofálisnak bizonyultak.

A politikai versengés körülményei között ugyanis, ha a nyomozás bármilyen apró szabálysértés, illetve ennek gyanúja esetén is megindítható a politikai harcban állók bármelyikével szemben – és ezzel rontani lehet az ellenfél pozícióját –, akkor szükségszerűen eszkalálódni fog ennek igénybevétele. Példa lehet erre Michael Espy esete, aki Clinton városfejlesztési minisztere volt a '90-es évek első felében. Egy törvény megtiltja ajándékok elfogadását a felső szintű állami hivatalnokok számára, és Espy elfogadott egy nagy élelmiszercégtől két belépőjegyet (!) egy rögbimeccsre. Az éber politikai ellenfelek, a republikánus politikusok figyelmét nem kerülte el ez a kis szabálysértés, és rögtön követelték egy független ügyész kinevezését az ügyben, aki aztán több évig tevékenykedett egy sereg jogással, nyomozóval megerősítve, egyre inkább már Clinton elnököt magát és szűkebb környezetét is bevonva a vizsgálódásba (lásd

Etzioni 2001). Espy végül lemondott, igaz a kitartó nyomozás a két belépőjegynél később nagyobb korrupciós ügyeket tudott feltárni. Ennek kapcsán merült fel, hogy végiggondolatlan a szabályozás, amely minden súlyozás nélkül csak „jogszabálysértést” ír elő a vizsgálat megindításához. Egy politikus esetében, ha például közlekedési szabályok megsértésével vádolják (piros lámpánál ment át az úttesten), már ez is elindíthatja az adott esetben a nyomozást (lásd Yoder 1999).

Tehát a „kormányzati etika” védelmére kiépített intézményeknek lényege az, hogy a legkisebb szabálysértés esetén is beindulhat bármely csúcspolitikkussal szemben a nyomozás, és ezzel túlmege a hagyományos büntetőjogi síkon is. E kitágítás pedig korlátlan lehetőségeket ad a politikai ellenfél lejáratására, hisz a választók bizalmának megingatására már egy nyomozás megindítása is elég, nem kell eljutni az elítélésig. Ennek legújabb példája Toricelli szenátor esete, aki mint tagállama régi szenátora toronymagasan vezetett alig ismert republikánus kihívójával szemben, ám mikor megszellőztették politikai ellenfelei néhány korrupciógyanus dolgát, gyorsan zuhanni kezdett népszerűsége, és egy idő után az esélytelenséget érezve maga mondott le az újráválasztási harcról. (Lásd 2002. évi nyári amerikai napilapokat az esemény kommentálásáról.)

A kormányzati etikai vizsgálatok lefolytatásának mechanizmusát a következőképpen szabályozta egy 1978-as törvény. Ha bármilyen információt – lényegében feljelentést – kap az igazságügyi miniszter a törvényben felsorolt magas szintű politikusi kör tagjait illetően, amely valószínűsíti a szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetését, akkor köteles egy speciális bírói tanácstól kérni egy független ügyész kinevezését, és ha ezt nem teszi, akkor az informátor maga kérheti e tanácsot a kinevezésre. E speciális bírói tanács három szövetségi bíróból áll, akiket mindenkor kétévi ciklusra a szövetségi legfőbb bírói fórum elnöke nevez ki. (Az elmúlt 20 évben a konzervatív William Renquest főbíró volt ez a kinevező.) A bírói tanács a kérelem beérkezése után kinevezi a kormánytól független ügyvédek közül a független ügyészt, és meghatározza nyomozása terjedelmét. Ám mivel a törvény alapján az így meghatározott tevékenységi körrel összefüggő más cselekmények is a független ügyész nyomozási területére esnek, és összefüggés címén bevonhatja ezeket is a nyomozásba, lényegében korlátlan az ilyen ügyész nyomozási területe (lásd Maskell 1998:4–6). Az egyszer kinevezett ügyész teljes mértékben kikezdhethetetlen akár az USA elnöke részéről is, és hivatalának finanszírozására törvényileg garantált összeg áll rendelkezésre. Több ilyen független ügyész – pl. a Clinton elnök ellen nyomozó Kenneth Starr – öt-nyolc éven keresztül folytatta a nyomozását, és az egész elnöki adminisztráció munkáját le tudta bénítani (lásd Etzioni 2001b).

Az etikai-büntetőjogi vizsgálati gépezetet a konzervatív re-

publikánus erők ellenfelei, a liberális demokraták hozták létre a 1970-es évek végén, és az 1980-as években Ronald Reagan elnök politikája ellen is ők vetették be sikeresen. Például az „Irán-kontra ügy” kapcsán Reagan elnök munkatársainak, minisztereinek széles köre után nyomoztak, és ezzel Reagan politikai cselekvési szabadságát és politikai programjának megvalósítását nagymértékben korlátozni tudták (lásd Yoder 1999, Griesbach 1999). Az idősebb Bush elnöksége alatt az 1990-es évek fordulóján a republikánusokat ez ösztönözte arra, hogy a legszélesebben vessék be az etikai vizsgálódás fegyverét a demokrata politikusok ellen. A már jelzett súlyú szabálysértések vádját felhasználva először Jim Wrightot, a képviselőház demokrata párti elnökét kényszerítették lemondásra, míg a demokraták erre válaszként a Wright elleni nyomozási kampány fő szervezőjét, Newt Gringrichet „vadászták le”, és kényszerítették hasonló vizsgálódásokkal lemondásra. Az etikai vizsgálódások itt arra irányultak, hogy Gringrich egy könyve kiadásakor aránytalanul nagy könyvhonoráriummal kötötte a szerződését – e mögött rejtett kampányfinanszírozás lehetett –, és ez elég volt arra, hogy a felkorbácsolt közvélemény előtt lemondásra kényszerítsék. Amikor a demokraták az elnöki hatalmat is megszerezték Clintonnal 1992-ben, a republikánusok hasonlóképpen igyekeztek az etikai fegyvert éppúgy az ő elnöki gépezete megbénítására használni, ahogy azt az ellenfeleik tették Reagan elnök alatt. Erre jött kapóra először a már jelzett Espy-ügy, de az igazi sikert magának Clintonnak a „trófeája” jelentette a 1990-es évek második felére, az ismert Monica Lewinsky-ügy kapcsán, amely alaposan átrendezte a szavazati tömböket is a politikai erők között.

A 1970-es évek elejétől a demokraták által kicsiszolt etikai-büntetőjogi fegyver így az elmúlt években már mindkét tábor által bevetett eszközként működik, és az elemzők három fő negatív hatást mutatnak ki ennek esetében. A legfontosabb az a hatás, hogy a kölcsönös leleplezések, dramatizált „erkölcsi fertők” kimutatása az ellenfélnél nagymértékben elfordítja az embereket a politikai részvételtől. Míg korábban 60–80% volt a választásokon való részvétel aránya az Egyesült Államokban is – ahogy a nyugat-európai országokban látható ma is –, addig a 1990-es évek elejére ez a részvétel a képviselői választásoknál leesett 30–33%-ra, és az elnökválasztásoknál is már csak 50% körüli ez (lásd Lowi/Grinsberg 1994:583). Egy másik hatást jelent a mindenkori államvezetés cselekvési lehetőségeinek radikális beszűkülése, hisz lényegében minden felső vezető bármilyen apró szabálysértésnél támadhatóvá válik, és hogy mikor követett el tényleg szabálysértést, azt csak utólag, a vizsgálat lezajlása után lehet tudni. Végül egy harmadik hatást jelent a politikusi és állami tisztviselői pályára lépők kontraszelekcioja. Aki teheti, és van választási lehetősége, az inkább a magánszfé-

rában igyekeznek karriert befutni, és csak az itteni sikertelenek, a „mocskos trükkökre kaphatók” szállnak be az állami-politikai szférába. Mindez pedig az egész állammal szembeni bizalmat a minimumra csökkenti (lásd Etzioni 2001).

Összegezve tehát látható, hogy az Egyesült Államokban más-képpen valósult meg a politikai küzdelem „büntetőjogiasítása”, mint az európai országokban. Amerikában nem annyira a rendes bíróságok és az ügyészek révén zajlik ez le, hanem a politikai aréna résztvevői maguk vonnak be „független ügyészeket” a jogászok és az ügyvédek közül. Másrészt maguk a nyomozást kiváltó cselekedetek is csak kisebb részben jelentenek büncselekményt, inkább egyszerűbb szabálysértésekről van szó. Mindezek révén az Egyesült Államokban szélesebb körben használatos ez a fegyver. Míg 1972-ig elnöki lemondásra nem került sor, addig az elmúlt 30 évben – Nixon után – Clinton, másodikként, csak hajszal híján került el a vád alá helyezést és lemondást.

Ezek az események és az, hogy most már mindkét tábor megtapasztalhatta a politikai küzdelem „büntetőjogiasításának” hátulütőjét is, arra vezettek, hogy megállni látszik e módszerek továbbterjedése. Ennek jele például, hogy az említett független ügyészi intézményt létrehozó törvényt, melyet öt évenkénti megújítással adtak ki, a többszöri megújítás után 1999 nyarán már nem újították meg. Nem lehet azonban tudni, hogy a politikai versengés logikája miatt szükségszerűen rövid idődimenzióban gondolkodó politikai csoportok bölcsessége meddig marad meg, és kedvező konstelláció esetében – pl. a kongresszusi többség és az elnöki hatalom tartós szembenállásakor – nem térnek-e vissza erre az útra.

JEGYZETEK

- ¹ Tanulmányom a Bihari Mihály 60. születésnapjára kiadott kötetben szereplő írás folytatása. Lásd: Pokol Béla: *A bírói hatalom expanziója: okok és következmények.* 468–490. o.
- ² 1905-ben a konzervatív összetételű Legfelsőbb Bíróság hatályon kívül helyezte az a korábbi – progresszív – jogszabályt, amely a pékek érdekében szabályozta azok munkaidejét. A legfőbb jogi grémium azzal indokolta döntését, hogy az említett jogszabály sérti a szerződés szabadságát.

IRODALOM

- Chayes, Abraham(1982): Foreword: Public Law Litigation and The Burger Court. In: Harvard Law Review. 1982 (Vol. 96) 4–60.
- Cohen, George M. (1985): Posnerian Jurisprudence and Economic Analysis of Law: The View from the Bench. In: University of Pennsylvania Law Review. 1985 (Vol. 133.) No. 5. 1117–1166.
- Cullinan, Susan (2000): Time Trail: Italy. In: Time Europe Web Exclusive. Internet: <http://www.time.com/time/europe/timetrails/italy/>.
- Deák Dániel (2000): A helyes adótörvényhez való jog. In: Jogtudományi Közlemény 2000/5. 168–176.
- Elhauge, Einer (1991): Does Interest Group Theory Justify More Intrusive Judicial Review? In: The Yale Law Journal (Vol. 101.) No. 1. 31–110.
- Epp, Charles R. (1998): The Rights Revolution. Chicago and London. Chicago University Press.
- Etzioni, Amitai (2001): The Politics of Accusation. In: National Law Journal. 2001. March 5.
- Etzioni, Amitai (2001b): It's a Crime, the Way Politicians Go at it. In: Washington Post. 2001. August 5.
- Feinberg, Wilfred (1984): Constraining „The Least Dangerous Branch”: The Tradition of Attacks on Judicial Power. In: New York University of Law Review. (Vol. 59.) No. 2. 252–276.
- Feldman, David (1992): Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective. In: The Modern Law Review. 1992. No. jan.
- Ferrarese, Maria Rosaria (2001): Penal Judiciary and Politics in Italy. In: Global Jurist Topics. (Vol. 1.) No. 3.
- Gadó Gábor (2000): Eljárás igazságosság a polgári perben. In: Magyar Jog 2000/1. sz. 18–41.
- Grey, Thomas C. (1996): Modern American Legal Thought. In: Stanford Law Review. 1996.
- Ferrarese, Maria Rosaria (2001): Penal Judiciary and Politics in Italy. In: Global Jurist Topics. (Vol. 1.) No. 3.
- Griesbach, John M. (1999): Three Levels of Trouble: A Comment on Edwin Yoder's „The Presidency and the Criminalization of Politics”. In: Saint Louis University Law Journal. 1999. (Vol. 43.) No. 3. 761–769.
- Halberstam, David (1988): Mert övék a hatalom. Európa Kiadó. Budapest.
- Koch, Henning (1988): Constitutionalization of Legal Order. (Manuscript). Kopenhagen (Bristol '98: XVth World Congress of Comparative Law)
- Krislov, Samuel (1963): The Amicus Curiae Brief. In: The Yale Law Journal. 1963. No. 2.
- Lowi, Theodore J./B. Ginsberg (1994): American Government. W. W. Norton and Company. New York–London.
- Maskell, Jack (1998): Independent Counsel Provisions: An Overview of the Operation of the Law. Congressional Research Service, The Library of Congress. Washington.
- Menkel-Meadow, C. (1998): The Causes of Cause Lawyering: Toward an Understanding of the Motivation and Commitments of Social Justice Lawyers. In: Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities. New York. Oxford University Press. 1998. 31–68.
- Németh János szerk. (1999): A Polgári Perrendtartás magyarázata. KGJ. Budapest 1999.
- Painton, Frederick (1994): Don't Go, Tonino. In: Time Europe. 1994. dec. 19.
- Poplawska, Eva (1998): Constitutionalization of the Legal Order. In: Polish Contemporary Law. Quarterly Review. 1988. No. 1–4. 115–133.

- Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*. New York. Oxford University Press. 1998.
- Scheingold, Stuart (1998): *The Struggle to Politicize Legal Practice: A Case Study of Left Activist Lawyering in Seattle*. In: Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*. New York. Oxford University Press. 1998. 118–150.
- Schneider, Carl E. (1988): *State-Interest Analysis in Fourteenth Amendment „Privacy Law”: An Essay on the Constitutionalization of Social Issues*. In: *Law and Contemporary Problems*. 1988. No. 1. 79–121.
- Tushnet, Mark (1991): *Critical Legal Studies: a political history*. *The Yale Law Journal* 1991. 1515–1544.
- Tushnet, M./Schneider, N./Kovner, M. (1988): *Judicial Review and Congressional Tenure. An Observation*. In: *Texas Law Review*.
- Vreeland, Cindy (1990): *Public Interest Group, Public Law, and Federal Rule 24a*. In: *The Univ. of Chicago Law Review*. (Vol. 57.) Number 1. 279–310.
- Yoder, Edwin (1999): *The Presidency and the Criminalization of Politics*. In: *Saint Louis University Law Journal*. 1999. (Vol. 43.) No. 3. 749–760.

