

# JOG TUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

## TARTALOM

### Tanulmány

- VÉKÁS LAJOS:  
A „külföldi elem” a nemzetközi magánjogi tényállásban 377
- KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY – BARABÁS GERGELY:  
Az előzetes döntéshozatali eljárások, mint a bírói  
függetlenség fokmérője a közigazgatási ítélezésben 387
- HÁGER TAMÁS:  
Dilemmák a bírói meggyőződésről, figyelemmel  
az új büntetőeljárás törvény koncepcionális  
változtatásaira 405

### Szemle

- HORVÁTH LÁSZLÓ:  
Parlamenti választási rendszerek a Nyugat-Balkánon 410

### Jogirodalom, jogélet

- FEKETE SÁRA:  
Beszámoló a „Magyar ügyek az EU Bírósága előtt”  
c. konferenciáról 419



## CONTENTS / INHALT

### Studies / Abhandlungen

- LAJOS VÉKÁS:**  
The Foreign Element in Conflict of Laws Cases /  
Der „Auslandsbezug“ im IPR-Sachverhalt 377
- ANDRÁS GYÖRGY KOVÁCS – GERGELY BARABÁS:**  
Preliminary Ruling Procedures as measure of Judicial  
Independence in the Administrative Jurisdiction /  
Die Vorabentscheidungsverfahren als Indikatoren für die  
Unabhängigkeit der Justiz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit 387
- TAMÁS HÁGER:**  
Dilemmas of the Judicial Persuasion With Respect to the  
Conceptual Amendments in the Criminal Procedure /  
Dilemmas der richterlichen Überzeugung unter  
Berücksichtigung der konzeptionellen Änderungen des  
neuen Strafprozessgesetzes 405

### Review / Rundschau

- LÁSZLÓ HORVÁTH:**  
Parliamentary Electoral Systems on the West-Balkan /  
Parlamentarische Wahlsysteme im Westbalkan 410

### Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur – Rechtsleben

- SÁRA FEKETE:**  
Review of the Conference on the “Hungarian Cases at the  
European Court” /  
Bericht über den Konferenzen „Ungarische Fälle am  
Europäischen Gerichtshof“ 419

*„Készséggel sorakozunk mindig azokhoz, kik a jogtudomány fejlődésében a közjólétet látják felhívni. Készséggel szentelünk e lapon minden sort, munkásságunkban minden erőt az új lángra szított oltárnak, mely fölött a jog istensége áll.”*

Ökröss Bálint: A szerkesztő előszava  
Jogtudományi Közlöny  
Pest, Januarius 2. 1866. évfolyam, 2. old.

A KIADVÁNY  
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

**JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY**  
Az MTA Állam- és Jogtudományi  
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:  
**Dr. Korinek László**

A Szerkesztőbizottság tagjai:  
**Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,  
Dr. Szalma József**

Főszerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

Szerkesztők: **Dr. Szalai Éva,  
Dr. Udvarny Sándor**

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,  
Montevideo u. 14.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk valamelyik egyetem állam- és jogtudományi karán tevékenykedik, a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége csak az egyetem megjelölésével közli a szerző beosztását. A kar, tanszék megjelölését csak abban az esetben közöljük, ha nem jogtudományi karon tevékenykedő szerzőről van szó. Igazgatási jellegű funkció (tanszékvezető, igazgató stb.) közlését a Szerkesztőbizottság ugyancsak mellőzi.

A publikálással kapcsolatos további kérdések a [voros44@gmail.com](mailto:voros44@gmail.com) címre küldhetők.

A Kiadó a lapban megjelenő tanulmányok szerzőinek azonos összegű honoráriumot fizet.

Kiadja a HVG-ORAC  
Lap- és Könyvkiadó Kft.

**hvgorac**

Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja a 2019. évre: 23 400 Ft.  
2019-ben az egyes lapszámok külön is megvásárolhatók 1950 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

A Jogtudományi Közlöny 2000 és 2018 közötti lapszámaiban megjelent írások teljes szöveggel, online kutathatók a Jogkódeken.  
[www.jogkodex.hu](http://www.jogkodex.hu)



**Jogkódeken**

Internetes jogi tudástár

Vékás Lajos a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja (Budapest)

# A „külföldi elem” a nemzetközi magánjogi tényállásban

## I. Bevezetés

1. A tankönyvek úgy írják le a nemzetközi magánjogi tényállást, hogy az túlmutat egyetlen jogrendszer határain, több állam jogszabályaihoz kapcsolódik. Ez pontosabban azt jelenti, hogy az illető tényállásnak legalább egy eleme nem a fórum jogrendszerével, hanem egy másik, egy külföldi jogrendszerrel érintkezik.<sup>1</sup> A tényállásnak egy külföldi jogrendszerhez kapcsolódó elemét szokás „külföldi elemnek” nevezni. A tankönyvek rendszerint még azt is hozzátézik, hogy a „külföldi elemnek” érdemi, releváns összefüggésben kell lennie az adott tényállással, mert csak ilyen kapcsolat esetén beszélhetünk valódi nemzetközi magánjogi tényállásról, olyanról, amelynél az alkalmazandó jog nem feltétlenül a fórum joga (*lex fori*), hanem adott esetben egy külföldi jogrendszer. Meglepő, hogy a nemzetközi magánjog vadonatúj, nagyszabású enciklopédiájában nincs címszó az itt tárgyalt fogalomra, sem „külföldi”, sem „nemzetközi”, sem „határokat átlépő”, sem egyéb megfogalmazásban.<sup>2</sup>

A tisztán belföldi tényállásokkal ellentétben, a nemzetközi tényállást az érdemi „külföldi elem” miatt (és nemzetközi egyezményen alkotott egységes jog hiányában) két rétegben elhelyezkedő szabályok segítségével lehet megoldani. A jogszabályok első szintjén az alkalmazandó jog-

rendszer kiválasztására kerül sor, annak eldöntésére, hogy a nemzetközi magánjogi tényállással érdemi kapcsolatot mutató jogrendszerek közül melyik állam jogát kell alkalmazni. A jogszabályok ezen első rétegének: a kollíziós normáknak tehát „csak” az a funkciója, hogy feloldja az egymással versengő jogrendszerek összeütközését, közvetítsen az alkalmazandó szabályokhoz, utaljon az érvényesülő normákra. A kollíziós szabályok tehát – természetüket, jellegüket tekintve – a nemzetközi tényállások érdemi megoldásának alapjául szolgáló tárgyi szabályok kiválasztására szolgáló utaló normák.

2. A nemzetközi magánjogi törvények rendszerint a tárgyi, illetve személyi hatályuk meghatározásánál említik – részben eltérő megfogalmazásban, de azonos tartalommal – a tényállásban lévő „külföldi elemet”. A magyar nemzetközi magánjogi törvényhez<sup>3</sup> (1. §) hasonlóan „külföldi elem” meglétét kívánja meg alkalmazásához például a kínai törvény (2010), „külfölddel érintkező tényálláselem” meglétét az osztrák (1978), a liechtensteini (1996) és a török (2007) törvény. „Nemzetközi elem” tényállásbeli jelenlétét teszi alkalmazása feltételül a bolgár (2008), és a Szlovákiában ma is hatályban lévő csehszlovák törvény (1963). „Nemzetközi viszonyokat” szabályoz a svájci törvény (1987), és „nemzetközi szituációban” kívánja meg alkalmazását a belga törvény (2004). Azonos tartalmú fogalmat alkalmaz a cseh törvény (2012) is, amikor hatályát „határt átlépő elem” meglétéhez köti. Pontosabb, szinte tankönyvszerű akar lenni az észti (2002) és a lengyel (2011) törvény, amikor alkalmazását olyan esetekre írja elő, „amikor a jogviszony egynél több állam jogrendszerével van kapcsolatban”. Ugyanezt kívánja kifejezni a német EGBGB, amely szerint akkor kell szabályait alkalmazni, ha az ügy tényei egy külföldi ország jogával vannak kapcsolatban.

Az eltérő szóhasználat mellett is egyértelmű a nemzetköz-

1 Lásd például DICEY, A. V./MORRIS, J. H. C./COLLINS, L.: *On the Conflict of Laws*<sup>15</sup>. Sweet & Maxwell: London, 2012., Vol. 1., 3. sk. o.; KEGEL, G./SCHURIG, K.: *Internationales Privatrecht*.<sup>9</sup> Beck: München, 2004., 6. sk. o.; BATIFFOL, H./LAGARDE, P.: *Traité de droit international privé I*.<sup>8</sup> Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence: Paris, 1993., 13. sk. o.; FURRER A./GIRSBERGER D./SIEHR, K.: *Internationales Privatrecht - Allgemeine Lehren*. Helbing Lichtenhahn: Basel 2008, 11–20.; MÁDL F./VÉKÁS L.: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*.<sup>9</sup> ELTE Eötvös: Budapest 2018., 32. sk.

2 BASEDOW, J./RÜHL, G./FERRARI, F./DE MIGUEL ASENSIO, P. (eds): *Encyclopedia of Private International Law*. Vol. I–IV. Edward Elgar: Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA 2017. A következőkben hivatkozott nemzetközi magánjogi törvényeket lásd ennek a munkának a IV. kötetében.

3 2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról (a továbbiakban: *Kódex*)

zi magánjogi törvényeknek alkalmazásukhoz megkívánt alapvető *feltétele*: az elbírálható ügyben szerepeljen legalább egy külföldi joggal (azaz nem a fórum jogrendszerével) érintkező tényálláselem. Egyik törvény sem határozza meg viszont a tényálláselem külföldi *jellegének fokát, erősségét vagy mértékét*. Ezt törvényi szinten, általános jelleggel nem is lehet definiálni, hanem csak esetről-esetre lehet megítélni. Vannak olyan törvények is, amelyek annyira magától értetődőnek tekintik a maguk alkalmazási feltételként a külföldi/nemzetközi elem létét, a tényállás több jogrendszerrel érintkező voltát, hogy nem is említik azt szövetszerűen. Hallgat e kérdésről például az olasz (1995), a japán (2006) vagy a holland (2011) törvény.

3. A „külföldi elem” mibenlétének vizsgálatakor feltétlenül ki kell térni az *Európai Unió rendeleteire* is. Mint közismert, a tagállamokban ma már a nemzetközi magánjog forrásai között túlnyomó helyet foglalnak el az uniós rendeletek: a nemzetközi tényállások több mint felére e rendeletek szabályai határozzák meg az alkalmazandó jogot, illetve a joghatósági, elismerési és végrehajtási szabályokat.<sup>4</sup> A rendeleti jogalkotást ezen a területen az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés<sup>5</sup> tette lehetővé, amely akként módosította az európai uniós alapokmányokat, hogy – az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 81. cikkében felsorolt területeken – rendeletekkel lehet egységesíteni a tagállamok nemzetközi magánjogát és nemzetközi eljárásjogát. A nemzetközi magánjogi uniós rendeletalkotás rövid idő alatt látványos eredményeket hozott. Ha csak a legfontosabb tíz rendeletet vesszük itt figyelembe, azok (valamint a Tartási rendelet által alkalmazásra felhívott Hágai Jegyzőkönyv) széles körben alkotnak uniós közös jogot a nemzetközi joghatósági, elismerési és végrehajtási kérdések megválaszolásához, és ugyancsak több területen egységesítik az alkalmazandó jogot meghatározó kollíziós szabályokat.

Az uniós rendeletek közül a két Brüsszel-rendelet és a Tartási rendelet csak a bírósági joghatóságot, továbbá a határozatok elismerését és végrehajtását rendező normákat tartalmazza.<sup>6</sup> A Tartási rendelet emellett sajátos technikával él: utaló normával (15. cikk) az irányadó jog meghatározásához alkalmazni rendeli a 2007. november 23-án alá-

írt Hágai Jegyzőkönyvet. Annak érdekében, hogy azok az uniós tagállamok is alkalmazzák a kollíziós szabályokat, amelyek közvetlenül nem részesei a Hágai Jegyzőkönyvnek, a Tanács határozatával maga az Európai Unió is csatlakozott a Hágai Jegyzőkönyvhöz, azt uniós szekunder joggá téve.<sup>7</sup> Négy rendelet: a házassági és a bejegyzett életvársági vagyonjogi rendelet, az Öröklési jogi rendelet, valamint a Fizetéseképtelenségi rendelet az adott területen mind a joghatósági, elismerési és végrehajtási, mind az alkalmazandó jogot meghatározó kollíziós szabályokat tartalmazza.<sup>8</sup> S végül a három Róma-rendelet csak kollíziós szabályokat tartalmaz.<sup>9</sup> A Róma I és a Róma II rendelethez kapcsolódó uniós rendeleti joghatósági, elismerési és végrehajtási szabályokat a Brüsszel Ia rendelet, míg a Róma III rendelethez kapcsolódó ugyanezeket a szabályokat a Brüsszel IIa rendelet adja meg.<sup>10</sup>

Témánk szempontjából már előjáróban megállapíthatjuk: valamennyi uniós rendelet kiemeli, hogy szabályait csak „határt átlépő ügyekben” kell alkalmazni, és többségük közelebbről is meghatározza alkalmazásának tárgyi, illetve személyi hatályát, méghozzá *alaposabban*, mint a nemzeti törvények. Ezért e rendeletek több támpontot adnak a „külföldi elem” tartalmi körülhatárolásához. A kiinduló pontot ehhez maga az EUMSZ 81. cikkének (1) bekezdésében adott definíció képezi, amely „a határokat átlépő elemet tartalmazó civiljogi ügyekre” teszi lehetővé az igazságügyi együttműködést, az ilyen ügyekre vonatkozóan alapítja meg az uniós szervek rendeleti jogalkotási hatáskörét.<sup>11</sup> Az ellenkező oldalról nézve: tisztán belföldi ügyekre az Európai Uniónak nincs rendeletalkotási hatásköre, és

4 Lásd VÉKÁS L.: *Európai uniós és tagállami nemzetközi magánjog*. Magyar Jog 10/2017, 589–601.

5 HL C 340, 1997.11.10. Az Amszterdami Szerződés alapján végbement jogegységesítési folyamat két évtizedes történetének értékeléséhez lásd WAGNER R.: *Zwanzig Jahre justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen*. IPRax 39 (2019) 185–200. o.

6 A Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; a Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; a Tanács 4/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a családjogi tartási kötelezettségekre vonatkozó joghatósági szabályokról, továbbá az ilyen ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (valamint a tagállamok megfelelő szerveinek e területeken történő együttműködéséről).

7 A Tanács 2009/941/EK határozata (2009. november 30.): HL 2009 L 331. A közvetlenül részes államok vonatkozásában a Hágai Jegyzőkönyv a tartási rendelettel együtt: 2011. június 18-án, a többi tagállam viszonylatában – így Magyarország vonatkozásában is – az EU ratifikációja után: 2013. augusztus 1-jén lépett hatályba. Dánia és az Egyesült Királyság nem részese az okmányoknak, így a Hágai Jegyzőkönyvnek sem.

8 A Tanács 2016/1103/EU rendelete (2016. június 24.) a házastársak és 2016/1104/EU rendelete (2016. június 24.) a bejegyzett élettársak vagyonjogi igényei tárgyában a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, továbbá a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; a Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési jogi igények tárgyában a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, továbbá a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az ilyen tárgyú közokiratok felvételéről és végrehajtásáról és egy Európai Öröklési Bizonyítvány bevezetéséről.

9 Róma I: a Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelmi jogviszonyokra alkalmazandó jogról, Róma II: a Parlament és a Tanács 804/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi jogviszonyokra alkalmazandó jogról, Róma III: a Tanács 1259/2010/EU) rendelete a házasság felbontására és a házasság felbontása nélküli különválásra alkalmazandó jogról.

10 Az itt említett rendeleteken kívül utalunk azokra az ugyancsak fontos európai uniós rendeletekre is, amelyek a tagállamok viszonylatában megkönnyítik a *nem vitatott követelések és a kis értékű követelések* végrehajtását, illetve bizonyos *polgári eljárásjogi* problémákat rendeznek. Lásd ezek felsorolását VÉKÁS L.: 4. lj.-ben i. m. 10. lj.

11 Az Európai Bíróság következetesen képviseli ezt az álláspontot például a Róma I rendelethez kapcsolódó állandó gyakorlatában. Lásd MARTINY, D.: *MüKoBGB*<sup>6</sup> 2015, Rom I-VO Art. 3 Rn. 88.

## Tanulmány

ezért az uniós rendeletek nem vonatkoznak tisztán belföldi tényállásra,<sup>12</sup> vagyis a rendeletek csak a megfelelő „külföldi elemet” tartalmazó tényállásokat szabályozzák.

### II. A „külföldi elem” kérdésének gyakorlati jelentősége

A „külföldi elem” vizsgálata és meglétének vagy hiányának megállapítása legalább két szempontból alapvető *gyakorlati következményekkel* jár.

1. A kérdés a jogalkalmazó (bíró, választottbíró, közjegyző stb.) számára először úgy merül fel, hogy az eldöntendő ügyben van-e olyan érdemi külföldi mozzanat, amely a kollíziós szabályok „előkapcsolását”, és az *alkalmazandó jog előzetes meghatározását* teszi szükségessé. E kérdés megválaszolása akkor jelent valódi problémát, amikor a jogalkalmazónak *határesetben* kell állást foglalnia, vagyis azt kell eldöntenie, hogy a tényállásban szereplő külföldi mozzanat érdemi-e, az ügy lényegét érinti-e.

a) Tankönyvbe való iskolapéldaként említhetjük a „külföldi elem” nyilvánvaló *hiányára* a következő fiktív eseteket. Az, hogy a szerződő félnek külföldi állampolgárságú házastársa van, nem jelent „külföldi elemet” a szerződés tekintetében. Minthogy az sem, hogy a szerződő fél szülőjének/gyermekének külföldi államban van a szokásos tartózkodási helye/lakóhelye stb. Már nem ilyen egyszerű a kérdés, véleményünk szerint mégis a „külföldi elem” hiányát lehet megállapítani egy minden szempontból belföldinek minősíthető olyan szerződés esetében, amelyet a felek *idegen nyelven* kötöttek, esetleg olyan szerződésnél is, amelyben *külföldi pénznemben* határozták meg az ellenszolgáltatást. Sőt a *szerződéskötés külföldi helye* is egyre kevésbé tekinthető releváns „külföldi elemnek”, már csak azért sem, mert elektronikus szerződéskötés esetén ez a hely nem határozható meg. Utalhatunk mégis arra, hogy a *favor negotii* elvét követve a Róma I rendelet [11. cikk (1) bek.] és a Kódex [54. § (1) bek.] az alaki követelmények szempontjából jelentőséget tulajdonít a szerződéskötés helyének.<sup>13</sup> Meglehetősen nyilvánvaló ugyanakkor külföldi tényállás-elem jelenléte egy olyan hagyatéki eljárásban, amelyben az örökgyónak *külföldi ingatlantulajdona* van, vagy törvényes *örökösének szokásos tartózkodási helye/lakóhelye* külföldön van. Ugyanígy releváns „külföldi elem” lehet a szerződés *külföldi teljesítési helye* is. Kifejezetten így rendelkezik a Brüsszel Ia rendelet a joghatóság szempontjából (7. cikk 1. pont) és a Róma I rendelet az alkalmazandó jog szempontjából [8. cikk (2) bek.]. Sajátos szerephez juthat

a teljesítés helye, mint „külföldi elem” a Róma I rendeletben [9. cikk (3) bek.].<sup>14</sup> A kár külföldön történt bekövetkezésének helye „külföldi elem” mind joghatósági szempontból a Brüsszel Ia rendelet szerint (7. cikk 2. pont), mind az alkalmazandó jog meghatározása szempontjából a Róma II rendelet szerint [4. cikk (1) bek.].

b) A kérdés részben másként merül fel akkor, ha az eljáró fórumnak *hivatalból* kell alkalmaznia a kollíziós szabályokat és azok alapján adott esetben külföldi jogot, vagy erre csak valamelyik perbeli fél *kérelmére* kerül sor.<sup>15</sup> Az első esetben a jogalkalmazó *ex officio* kötelessége a „külföldi elem” meglétének vizsgálata, az utóbbi esetben a fórumnak ezt a kérdést csak valamelyik fél kérelmére kell megválaszolnia, mivel a külföldi jog alkalmazása fakultatív. A magyar jog hagyományosan az officialitás álláspontját foglalja el. Ezt a hagyományt folytatja a Kódex is, amikor kimondja, hogy a bíróság a külföldi jogot hivatalból alkalmazza, és annak tartalmát hivatalból állapítja meg.<sup>16</sup> A „külföldi elem” meglétének *bizonyítása* tekintetében a kiindulópontot a bizonyítási teherre vonatkozóan a perbeli tényekkel kapcsolatban érvényesülő általános elv jelentheti. E szerint a „külföldi elem” meglétének bizonyítatlansága annak a félnek a terhére esik, aki arra építve kívánja elbíráltatni ügyét. Az Európai Bíróság két, analóg problémát felvető ügyben lazítani látszik ezt az elvet.<sup>17</sup>

2. Külön jelentőséget kap a „külföldi elem” meglétének vizsgálata *kétcsatornás szabályrendszer* esetén. Ilyen jogforrási rendben ugyanis a „külföldi elem” jellege alapján lehet kiválasztani az alkalmazandó európai uniós, vagy tagállami eljárási szabályokat.

a) Kétcsatornás normarendszer érvényesül az európai uniós tagállamokban joghatósági, továbbá – különösen élesen – *elismerési és végrehajtási* kérdésekben. Kiindulásképpen azt mondhatjuk, hogy az „Unión belüli” jogvitákra a Brüsszel-rendeletek, illetve más uniós rendeletek szabályait, az „Unión kívüli” jogvitákra pedig az autonóm nemzeti (tagállami) szabályokat (magyar fórum által tehát a Kódex rendelkezéseit) kell alkalmazni. Ezekben a kérdésekben ugyanis komoly súlya lehet annak, hogy uniós tagállam viszonylatában, vagy az Unió kívüli állam viszonylatában kell az alkalmazandó szabályokat megállapítani. Különösen áll ez a tétel a határozatok elismerésének és végrehajtásának feltételeire. Ennek az a kézenfekvő oka, hogy ezekben a kérdésekben eltérő követelményeket kell támasztani az uniós tagállamok viszonylatában felmerülő esetekben és a nem tagállamokhoz kapcsolódó ügyekben. A rendeletek szabályait ezért csak olyan esetben lehet és kell alkalmazni, amelyben „uniós külföldi elem” van.

14 Erről lásd alább a IV. 1. b) pontban.

15 E problémakör részletes, a főbb külföldi jogrendszerekre kitékintő bemutatását lásd MÁDL F./VÉKÁS L.: 1. lj.-ben i. m., 22. §.

16 Kódex 7. § (1) bek., 8. § (1) bek.

17 Lindner: C-327/10 (Rn. 28, Rn. 47.), de Visser: C-292/10 (Rn. 10. és Rn. 39.).

12 Lásd e kérdés részletes, az Európai Bíróság gyakorlatát bemutató elemzését MAGNUS R.: *Der grenzüberschreitende Bezug als Anwendungsvoraussetzung im europäischen Zuständigkeits- und Kollisionsrecht*. ZEuP 26 (2018) 507–540.

13 Vö. a 60. lj.-nél irtakkal.

A joghatóság megállapítása tekintetében az Európai Bíróság gyakorlata időközben feladta ezt a szigorú határvonalat. Kezdetben még vitatott volt, hogy a Brüsszel Ia rendelet elődei joghatósági szabályait csak akkor kell-e alkalmazni, ha a *felperes lakóhelye* (jogi személyeknél: alapszabály szerinti székhelye, fő igazgatási székhelye vagy fő telephelye) egy uniós külföldi államban van, vagy akkor is, ha egy nem uniós államban található. Az első álláspontot illusztráló, magyar bíróság előtt játszó példaival élve: egy Ausztriában lakóhellyel/székhellyel rendelkező felperes esetében uniós rendelet kerülne alkalmazásra, Svájcban lakóhellyel/székhellyel rendelkező felperes esetében viszont a Kódex és a Pp. Kezdetben, arra hivatkozva, hogy a belső piac védelme, mint az uniós szabályok alkalmazásának egyik fő indoka csak akkor jön számításba, ha a felperes lakóhelye/székhelye egy uniós külföldi államban van, a rendeleti szabályokat csak ilyen esetekre szűkítve kívánták alkalmazni (ún. *redukciós elmélet*). Ez más megfogalmazásban azt jelentette, hogy a joghatóság megállapítása szempontjából „külföldi elemnek” csak az számított, ha a felperes lakóhelye/székhelye egy az uniós külföldi államban volt.<sup>18</sup> Az Európai Bíróság azonban még a Brüsszel Egyezmény hatálya idején arra az álláspontra helyezkedett, hogy joghatósági szabályait alkalmazni kell olyan esetben is, amikor a felperes lakóhelye/székhelye egy nem uniós államban, hanem bármely kívülálló külföldi államban van.<sup>19</sup> Ma ezt az álláspontot uralkodónak lehet tekinteni.<sup>20</sup> Ez viszont azt jelenti, hogy az alapesetben *eltűnik a két jogforrás alkalmazása közötti választó vonal*: magyarországi lakóhellyel/székhellyel rendelkező alperessel szemben bármely országban lakóhellyel/székhellyel rendelkező felperes által indított perben a magyar bíróságok – mind a Brüsszel Ia rendelet, mind a Kódex alapján – joghatósággal rendelkeznek. Az Európai Bíróság uralkodóvá vált gyakorlatából pedig az következik, hogy a részleteket illetően nem a Kódex, hanem a Brüsszel Ia rendelet szabályait kell alkalmazni. A részletek pedig sokban különböznek egymástól. A Brüsszel Ia rendeletben és a Kódexben eltérőek például a joghatósági megállapodás szabályai;<sup>21</sup> hasonlóképpen: míg az előbbi különös joghatósági lehetőséget biztosít a fogyasztó számára a saját lakóhelyén,<sup>22</sup> az utóbbi ezt nem teszi lehetővé stb. Különösen a fogyasztó számára biztosított ez a kedvezményes joghatóság (és hatáskör) miatt merül fel a gyakorlatban a választás és a döntés szükségége.

18 Lásd – tagállami felsőbírósági ítéletekre és jogirodalmi véleményekre utalással – MAGNUS R.: 12. lj.-ben i. m., 517., a 49. lj.-tel.

19 Group Josi: C-142/98 (Rn. 58. skk.); Owusu: C-281/02 (Rn. 25. skk.). Ugyanígy egy évtizeddel később a Fizetési képtelenségi rendelettel kapcsolatban: Ralph Schmid: C-382/12 (Rn. 19. skk.).

20 Lásd MANKOWSKI, P.: *Entwicklungen im Internationalen Privat- und Prozessrecht 2004/2005, Teil 2*. RIW 2005, 564.; MAGNUS R.: 12. lj.-ben i. m., 518., az 53. lj.-tel.

21 Brüsszel Ia rendelet 25. cikk, illetve Kódex 99. §.

22 Brüsszel Ia rendelet 18. cikk, (1) bek.

b) Szemben az elismerési és végrehajtási szabályok itt említett kétcsatornás rendszerével, az uniós rendeletekben meghatározott *kollíziós* normákkal *nem* konkurálnak a nemzeti (tagállami) kollíziós szabályok, mivel az előbbieket döntő többségükben általános alkalmazási igénnyel alkotott, *loi uniforme*-ot képező szabályok. Ez azt jelenti, hogy a bíróság – azokon a területeken, ahol van uniós rendeleti szabályozás – a rendeletek által meghatározott kollíziós szabályt (és ennek folytán ugyanazt az anyagi jogszabályt) alkalmazza a konkrét nemzetközi jogszabály-összeütközés relációjára tekintet nélkül és függetlenül attól, hogy az alkalmazandó anyagi jog uniós tagállam joga vagy nem tagállamé. Szemben a joghatósági, elismerési és végrehajtási rendeletek által szabályozott kérdésekkel, az alkalmazandó jog tekintetében ugyanis az esetek többségében *nincs jogpolitikai súlya* annak, hogy uniós tagállam vagy az EU-n kívüli állam joga kerül alkalmazásra. Ellenkezőleg: a nemzetközi magánjog alapvető eszménye, vagyis az a követelmény, hogy a tényállásra alkalmazandó jog ne függjön az eljáró fórumtól, egyenesen megkívánja, hogy az uniós tagállamok fórumai a kollíziós normák által kijelölt jogot alkalmazzák akkor is, ha az egy nem uniós állam joga. Így lehet jórészt elkerülni egy „kétcsatornás”: európai uniós és autonóm: nemzeti (tagállami) kollíziós jog létrejöttét, ami adott esetben eltérő anyagi jog alkalmazásához és indokolatlan jogalkalmazási nehézségekhez vezetne. Érdemben, tartalmilag ugyanis általában nincsenek olyan szempontok, amelyek más kollíziós normát tennének szükségessé az Európai Unión belüli és az azon kívüli jogviszonyok esetében. Ennek a követelménynek elvben még a jogpolitikailag kényes házassági bontójogban, tehát a Róma III rendelet alkalmazásánál is érvényesülnie kell, noha az Európai Unión kívüli államok házassági bontójoga még számos különös, adott esetben az EU alapvető értékrendjébe ütköző megoldást tartalmazhat. Kirívó esetben a tagállami (így a magyar) bíróság a közrendi záradék segítségével háríthatja el az elfogadhatatlan eredményt. A kollíziós normavilág egysége miatt viszont a tagállami kollíziós jog csak az uniós rendeletek hézagaiban jut szerephez. Ezért a „külföldi elem” meglétének kérdésére adott válasz is „csak” az illető uniós rendelet alkalmazhatóságát dönti el (lásd az előző 1. pontban), és ebben a pontban tárgyalt problémát aligha vagy legalábbis nagyon ritkán vet fel.

3. A következőkben a „külföldi elem” mibenlétének kérdését járjuk körül, és megkíséreljük e kérdés megválaszolását. Ez a válasz különböző aszerint, hogy a probléma a joghatóság vizsgálatánál, az alkalmazandó jog meghatározásánál vagy külföldi határozat elismerésénél és végrehajtásánál merül fel. Célszerű ezért e kérdések külön vizsgálata. A III. pontban a joghatósági szabályoknál (1. pont), továbbá a határozatok elismerése és végrehajtása kapcsán (2. pont) vizsgáljuk a kérdést. A IV. pontban az alkalmazandó jogot meghatározó kollíziós normákkal kapcsolatban tesszük elemzés tárgyává a problémát. Végül az V. pontban összefoglaljuk következtetéseinket.

## Tanulmány

## III.

**„Külföldi elem” a joghatósági, elismerési és végrehajtási kérdéseknél**

I. A joghatósági szabályok vonatkozásában – érdekességük miatt – vagyoni ügyekben vizsgáljuk a „külföldi elem” mibenlétét. E tekintetben a két szóba jöhető jogforrás a Brüsszel Ia rendelet<sup>23</sup> és a Kódex. A magyar törvény lehetőség szerint követi az uniós rendelet szabályait. Az előzőekben írtakon kívül ezért sem kell a joghatóság szabályozásánál valódi kétcsatornás jogforrási renddel számolni.

A Brüsszel Ia rendelet (illetve elődei) szerint az általános joghatósági szabály az alperes lakóhelyén alapul. Az általános joghatóságot megállapító főszabály szerint a fórum csak akkor járhat el, per előtte csak abban az esetben indítható, ha az alperes lakóhelye (jogi személyeknél: alapszabály szerinti székhelye, fő igazgatási székhelye vagy fő telephelye) a fórum államában van. Röviden: az alperes a lakóhelyének (jogi személyeknél: az alapszabály szerinti székhelyének, fő igazgatási székhelyének vagy fő telephelyének) megfelelő európai uniós tagállam fóruma előtt perelhető. Ez a megoldás a tekintetben illeszkedik az uniós rendeletek szabályaihoz megállapítható trendhez, hogy a joghatóság megállapítása nem függ az alperes állampolgárságától. *Nincs* viszont összhangban ezekkel a rendeletekkel – így mindenekelőtt a Brüsszel IIa rendelettel – annyiban, hogy azok döntően a szokásos tartózkodási hely kapcsolólévére épülnek. A Brüsszel Ia rendelet vélhetően az 1968-as Brüsszeli Egyezmény<sup>24</sup> mintáját követve „ragaszkodott” a lakóhely tényálláseleméhez, és nem vette tekintetbe az uniós rendeletalkotásban időközben kialakult tendenciát. Ez óhatatlanul problémát jelent, különösen amiatt, hogy a Róma I rendelet<sup>25</sup> általános objektív kapcsolóléve (kapcsoló tényezője) a szokásos tartózkodási hely, és a Róma II rendelet<sup>26</sup> is, ahol csak lehet, ezt a kapcsolólévet részesíti előnyben. A Brüsszel Ia rendelet és a Róma rendeletek különböző alapállása miatt nem kerül összhangba a joghatósággal rendelkező fórum az alkalmazandó joggal olyan esetekben, amikor az elbírálandó ügyben a mérvadó lakóhely és szokásos tartózkodási hely eltérő állam területén található. Ez nem kívánatos módon nehezíti a nemzetközi ügyek elbírálását. Ebből okulva, az uniós jogalkotó tudatosan elkerülte ezt a diszrepanciát a Róma III rendelet<sup>27</sup> és a Brüsszel IIa rendelet összehangolt megalkotásával, csakúgy, mint a vagyoni

rendeletekben<sup>28</sup> és az Öröklési jogi rendeletben,<sup>29</sup> amelyek mindegyikében mind a joghatósági szabály tényálláseleme, mind az alkalmazandó jogot meghatározó objektív kapcsolóléve (kapcsoló tényező) az illető fél szokásos tartózkodási helye. Ugyanez megállapítható a tartási rendeletről<sup>30</sup> és az általa az alkalmazandó jog meghatározására felhívott Hágai Jegyzőkönyvről<sup>31</sup> is.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Brüsszel Ia rendelet alkalmazása körében – amint utaltunk rá – mindenképpen „külföldi elemnek” kell tekinteni a *felperes bármely külföldi államban lévő lakóhelyét* (jogi személyeknél: az alapszabály szerinti székhelyét, fő igazgatási székhelyét vagy fő telephelyét).

Ehhez az alapesethez járulhatnak a *speciális joghatósági szabályok* által kreált „külföldi elemek”. A Brüsszel Ia rendelet speciális rendelkezései közül csak néhányat emelünk itt ki. A fogyasztót, illetve a biztosítottat (kedvezményezett, károsult) védő alternatív, különös joghatóság: a *fogyasztó*, illetve a biztosított (kedvezményezett) lakóhelye szerinti joghatóság<sup>32</sup> igénybevétele esetében természetesen az *alperes vállalkozás*, illetve az *alperes biztosító* külföldi államban lévő alapszabály szerinti székhelye (fő igazgatási székhelye vagy fő telephelye), jelenti a „külföldi elemet”. Megjegyezzük: a fogyasztó javára megállapított különös joghatósági okok – a Brüsszel I rendelet 2012-es módosítása óta – akkor is érvényesülnek, ha az alperes vállalkozás nem valamely uniós tagállamban rendelkezik székhellyel/lakóhellyel.<sup>33</sup> Ezekben az esetekben az elv ugyanaz, mint az alapesetben: az egyik peres fél *nem a fórum államában* rendelkezik lakóhellyel, illetve székhellyel, de a *perbeli pozíció fordított*.

Hasonló fordított perbeli alapállású joghatósági szituációk találhatók a *Kódexben* is, amelyekben az *alperes személye a „külföldi elem”*. A törvény megállapítja például magyar fórum joghatóságát külföldi alperes esetében is, ha a per tárgya Magyarországon található ingó dolgon fennálló dologi jog (95. §), továbbá akkor is, ha külföldi székhelyű vállalkozás Magyarországon fiókteleppel vagy képvisellel ren-

felbontására és a házasságok felbontása nélküli különválására alkalmazandó jog meghatározásáról.

28 A Tanács 2016/1103/EU rendelete (2016. június 24.) a házastársak közötti vagyoni viszonyokra alkalmazandó jog meghatározásáról és a Tanács 2016/1104/EU rendelete (2016. június 24.) a bejegyzett élettársak közötti vagyoni viszonyokra alkalmazandó jog meghatározásáról.

29 A Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, továbbá Európai Öröklési Tanúsítvány bevezetéséről.

30 A Tanács 4/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a családjogi tartási kötelezettségekre vonatkozó joghatósági szabályokról, továbbá az ilyen ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (valamint a tagállamok megfelelő szerveinek e területeken történő együttműködéséről).

31 A családjogi tartási kötelezettségekre alkalmazandó jogról (2007. november 23.).

32 Brüsszel Ia rendelet 18. cikk (1) bek., illetve 11. cikk (1) bek. b) pont.

33 Brüsszel Ia rendelet 17. cikk (2) bek. E megoldás kritikáját lásd SCHACK, H.: *Internationales Zivilverfahrensrecht*. München 2017, 123. sk.

23 A Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.

24 Brüsszeli Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, amely a Brüsszel I rendelet elődje volt.

25 Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról.

26 Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról.

27 A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság

delkezik, és a jogvita ez utóbbi tevékenységével kapcsolatos (96. §).

2. A brüsszeli joghatósági rezsím egyes *részletproblémáit* először a *peres felek* alapján, majd a *per tárgya* alapján világitjuk meg.

a) A peres felek személyére alapított joghatósággal kapcsolatban részletprobléma származik abból, hogy alapesetben a perben egy felperes áll szemben egy alperessel, és az előbbi joghatósági kritériumokat, így a „külföldi elemet” is az ő vonatkozásukban kell vizsgálni. Bonyolódik a helyzet, ha *több szereplőre* kell figyelemmel lenni, és nem mindegyikük tekinthető az itt elmondottak szerint külföldinek. A Brüsszel Ia rendelet *felperesi pertársaságnál* külön állít fel joghatóságot olyan esetre, ha a kereseti kérelmek közötti szoros kapcsolat a közös tárgyalást és a közös döntést indokolja.<sup>34</sup> Ha ez a feltétel fennáll, a Brüsszel Ia rendelet alkalmazhatóságához elegendő, ha a felperesi pertársak közül *egynek* külföldön van a lakóhelye/székhelye.<sup>35</sup> Ez elegendő a „külföldi elem” meglétének megállapításához.

Itt említendő az az esetsorozat is, amikor a perbeli felek mindegyike belföldi, de a közöttük lévő – rendszerint: szerződéses – jogviszony teljesítése a legszorosabban összefügg egy olyan *harmadik személy* (gyártó, szállító) teljesítésével, akinek a székhelye/lakóhelye külföldön van. Kérdésként merült fel, hogy ez a peresített jogviszonyban nem álló külföldi személy megtettesíti-e a Brüsszel Ia rendelet alkalmazásához megkívánt „külföldi elemet”, vagy sem. A német jogirodalomban felvetett kérdésre a többségi vélemény nemleges választ adott: olyan „kapcsolódó személy”, aki az anyagi (szerződéses) jogviszonyban nem alany, és a perben sem fél, nem minősül „külföldi elemnek”, és nem elég kapocs a Brüsszel Ia rendelet alkalmazásához.<sup>36</sup>

b) A *per tárgya* alapján a joghatóság kérdésében egyértelműen lehet állást foglalni *külföldön fekvő ingatlanra*, vagy *külföldön lévő helyettesíthetetlen dologra* vonatkozó perben. Mindkét esetben kézenfekvő a „külföldi elem” megléte és ezért a Brüsszel Ia rendelet alkalmazása. Hasonló álláspontra kell jutni olyan esetben is, amikor egy házassági vagyonközösség megosztására irányuló-, hagyatéki- vagy felszámolási eljárásban szereplő *dologösszesség* egy része van külföldön.<sup>37</sup>

3. A *határozatok elismerése és végrehajtása* körében egyszerű a „külföldi elem” meghatározása, mivel az elismerési és végrehajtási szabályokat külföldi bíróság/választottbíróság (más hatóság) által hozott határozatok esetében kell alkalmazni. E tekintetben tehát a *határozatot hozó fórum külföldi volta* jelenti a „külföldi elemet”. Ez a megállapítás – ki-

induló pontként – vonatkozik mind a Kódex, mind a Brüsszel-rendeletek szabályainak alkalmazásánál. A következő gondolati lépésben azonban már választani kell a két szabályrendszer között. Az elismerési és végrehajtási kérdések rendezésénél ugyanis – mint már utaltunk rá – *kétcsatornás jogforrási rend* létezik. Ennek az a kézenfekvő oka, hogy ezekben az – adott esetben politikailag is terhelt – eljárési kérdésekben eltérő követelményeket kell támasztani az uniós tagállamok viszonylatában felmerülő esetekben és a nem tagállamokhoz kapcsolódó ügyekben. Ez közelebbről és pontosabban azt jelenti, hogy európai uniós tagállami bíróság/választottbíróság (más hatóság) által hozott határozat elismerése és végrehajtása esetében az uniós szabályokat, vagyis a Brüsszel-rendeleteket, illetve a további uniós rendeleteket kell alkalmazni, nem-uniós fórumok által hozott határozatok elismerése és végrehajtása esetében pedig a Kódex rendelkezéseit. Témánk szempontjából fogalmazva meg ugyanezt: a Brüsszel-rendeletek elismerési és végrehajtási szabályainak alkalmazásánál egy másik *tagállam fóruma* által hozott határozat a „külföldi elem”, a Kódex szabályainak alkalmazásánál pedig egy *nem-uniós állam* fóruma által hozott határozat számít annak.

#### IV.

#### „Külföldi elem” az alkalmazandó jog meghatározásánál

A „külföldi elem” mibenlétét a kollíziós szabályok vonatkozásában – a probléma eltérései miatt – külön-külön vesszük szemügyre az objektív kapcsolószabályok (1. pont) és a jogválasztás (2. pont) elemzésénél.

1. Az *objektív kapcsolószabályok* esetében a „külföldi elem” létére vonatkozó első és legfontosabb jelzést magának a kapcsolószabálynak, mint normának a rendelkezése (diszpozíciója) adja. Ha az elbírálandó ügyben a kapcsolószabály diszpozíciójában meghatározott *kapcsolóelv* (kapcsoló tényező) egy *külföldi jorghoz vezet*, egészen biztosan van „külföldi elem” az elbírálandó tényállásban.<sup>38</sup>

a) A Kódex 22. § (1) bekezdése például – a bejegyzési (inkorporációs) elvet követve – a jogi személy személyes jogaként annak az államnak a jogát határozza meg, amelynek területén a jogi személyt nyilvántartásba vették. Következésképpen, ha az eljáró magyar bíróság/választottbíróság azt állapítja meg, hogy az adott ügyben szereplő jogi személyt egy külföldi államban jegyezték be, a tényállásban olyan érdemi „külföldi elem” szerepel, amely miatt a kollíziós szabály közbeiktatása szükséges, és annak utaló parancsa szerinti külföldi anyagi jog alkalmazandó. Ezzel szemben, ha az állapítható meg, hogy az illető jogi személyt Magyarországon jegyezték be, első megközelítésben érdemi

34 Brüsszel Ia rendelet 8. cikk 1. pont. A Kódex – értelemszerűen fordított megfogalmazásban adott – szabályát ugyanerre a kérdésre lásd a 90. § (1) bek.-ben.

35 A többszereplős szituációk további részletproblémáit lásd MAGNUS R.: 12. lj.-ben i. m., 524. sk.

36 Lásd MAGNUS R.: 12. lj.-ben i. m., 526. sk.

37 Ugyanígy MAGNUS R.: 12. lj.-ben i. m., 528. skk.

38 A lényegét illetően ugyanígy FURRER, A./GIRSBERGER, D./SIEHR, K.: 1. lj.-ben i. m., 16. sk.



## Tanulmány

(releváns) „külföldi elem” nincs a tényállásban. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy egy olyan állam fóruma, amelynek nemzetközi magánjoga a székhely elvét (*siège social*) fogadta el, az előbbi gondolatmenetet az illető jogi személy székhelye tekintetében fogja levezetni.

b) Felmerül a kérdés, hogy érdemi „külföldi elemnek” minősül-e az iménti példa-esetben, ha egy Magyarországon bejegyzett jogi személynek külföldi államban van a székhelye. A válasz erre a kérdésre már bonyolultabb, és csak a Kódex más rendelkezéseinek figyelembevételével adható meg. Mindenekelőtt a Kódex általános rendelkezései között szereplő két *korrekciós szabályt* kell a válaszhoz – az adott tényállásra vetítve – értékelni: a *harmadik állam imperatív szabályának* figyelembevételére vonatkozó szabályt [13. § (2) bek.] és az *általános kitérítő klauzulát* [10. § (1) bek., első mondat]. A Kódex 13. § (2) bekezdése – meglehetősen vakmerő megoldással – általános jelleggel, tehát elvben egész szabályozási területén megnyitja *harmadik állam imperatív szabályai „figyelembevétele”* (tehát: nem alkalmazása!) előtt a lehetőséget, ha az illető normák „a tényállással szoros kapcsolatban vannak, és annak megítélése szempontjából meghatározó jelentőségűek”. E szabályra tekintettel a példabeli jogi személy külföldi székhelye adott esetben releváns „külföldi elemnek” minősülhet.

A Kódex 10. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános *kitérítő klauzula* szerint: „Ha az ügy körülményei alapján nyilvánvaló, hogy az ügy az e törvény szerint irányadó jognál lényegesen szorosabban kapcsolódik egy másik joghoz, kivételesen ezt a másik jogot lehet alkalmazni”. A példában felvetett esetben felmerülhet, hogy az összes körülményre tekintettel az eldöntendő tényállás szorosabban kapcsolódik a székhely szerinti állam jogához, mint a bejegyzés szerinti állam jogához. Ebbe az irányba mutathat például, hogy a kérdéses jogi személy tevékenységét is a székhelyén végzi. Ilyen esetben a jogi személy külföldi székhelye releváns „külföldi elemnek” minősülhet. Túl rugalmasnak tartjuk a Kódex kitérítő klauzuláját, mert általános jelleggel nagyon szélesre nyitja az alkalmazandó jogot meghatározó törvényi szabálytól való eltérés kapuját. A Kódex maga hangsúlyozza ugyanakkor a klauzula alkalmazásának kivételességét azzal, hogy *nyilvánvalóan szorosabb* kapcsolatot kíván meg a „kitérítés” folytán alkalmazásra kerülő joghoz, mint az eredetileg kijelölt joghoz.

Több *európai uniós rendelet* is él ezekkel a korrekciós eszközökkel, releváns „külföldi elem” megjelenésére adva lehetőséget. A Róma I és a Róma II rendelet, valamint az Öröklési jogi rendelet kitérítő klauzulái tartalmilag egyeznek a Kódex ilyen rendelkezésével.<sup>39</sup> Szigorúbb megszorító feltételekkel körülbástyázottan, kitérítő klauzulát tartalmaznak a vagyoni jogi rendeletek is, elsősorban a házastár-

sak/bejegyzett élettársak utolsó közös szokásos tartózkodási helye szerinti jog alkalmazására teremtve lehetőséget.<sup>40</sup> Ilyen esetben az utolsó közös szokásos tartózkodási hely tekintendő „külföldi elemnek”. A harmadik állam imperatív szabályai „figyelembevételének” lehetővé tétele egyenesen a Róma I rendelet elődjében, az 1980-as Római Egyezményben<sup>41</sup> jelent meg először tételes formában, és azt vette át a Rendelet.<sup>42</sup> E norma megfogalmazása lényegesen óvatosabb, mint a Kódexé, eleve csak a szerződés teljesítési helye szerinti jogrendszer imperatív normáit engedi figyelembe venni. Adott esetben tehát a *teljesítés helye* releváns, érdemi „külföldi elemnek” minősülhet.

c) Az előbbieken elemzett, a jogi személy személyes jogára vonatkozó példához hasonlóan lehet állást foglalni a többi tipikus külföldi tényálláselem vonatkozásában is. Például a Kódex főszabályként az állampolgárság (*lex patriae*) elvét fogadja el az ember személyes jogának meghatározásánál [15. § (2) bek.]. Következésképpen olyan ügyben, amelyben a személyes jog meghatározása szükséges, a *külföldi állampolgárság* tekinthető a legjellegzetesebb „külföldi elemnek”. Ezzel szemben a külföldi szokásos tartózkodási hely vagy a külföldi lakóhely csak kivételesen minősül ilyennek. Ellentétes következtetésre jut a személyes jog meghatározását kívánó ügyben olyan állam (például Svájc vagy Dánia) eljáró bírósága (más hatósága), amelynek kollíziós szabályaiban a kapcsolódó lakóhelyhez köti az alkalmazandó jogot. Ezekben a jogrendszerekben elsősorban a *külföldi lakóhely* számít „külföldi elemnek”.

Rá kell ugyanakkor mutatni arra, hogy az *európai uniós rendeletek* kollíziós szabályaiban az állampolgárság kapcsolódó erősen *visszaszorult*, és helyette a *szokásos tartózkodási hely* kapcsolódóként történő alkalmazása tekinthető általánosnak. Ezért magyar fórum előtt zajló kötelmi jogi, családjogi és öröklési jogi ügyekben a szokásos tartózkodási hely számít elsődlegesen „külföldi elemnek”, mivel az ilyen ügyekben az illető európai uniós rendelet a szokásos tartózkodási hely kapcsolódó alkalmazásával határozza meg az alkalmazandó jogot.<sup>43</sup> De azért az uniós rendeleti jogban is gyakran előfordul az állampolgárság kapcsolódóként vagy kiegészítő kapcsolódóként. Például: az Öröklési jogi rendelet az örökhagyó állampolgársága szerinti jog választását engedi meg; a Hágai Jegyzőkönyv, a Róma III rendelet és a vagyoni jogi rendeletek szintén a választható jogok között említik a valamelyik fél állampolgársága sze-

39 Róma I rendelet 4. cikk (3) bek., 5. cikk (3) bek., 7. cikk (2) bek., 8. cikk (3) bek.; Róma II rendelet 4. cikk (3) bek., 10. cikk (4) bek., 11. cikk (4) bek.; Öröklési jogi rendelet 21. cikk (2) bek.

40 Azonos tartalommal lásd Házassági vagyoni jogi rendelet 26. cikk (3) bek. és Bejegyzett élettársi vagyoni jogi rendelet 26. cikk (2) bek.

41 Az Európai Unió tagállamai által 1980. június 19-én Rómában megkötött Egyezmény a szerződéses kötelmi viszonyokra alkalmazandó jog meghatározásáról, amely 1991. április 1-jén lépett hatályba.

42 Róma I rendelet 9. cikk (3) bek.

43 Az örökhagyó szokásos tartózkodási helyének meghatározásánál adódó problémákhoz lásd OLG Hamm, 2. 1. 2018 és KURT, S. jogesetmegbeszélését: IPRax 39 (2019) 151 sk. o., és 123–127. o.

rinti jogot stb. Mindezekben az esetekben a külföldi állampolgárság is „külföldi elemnek” minősül.<sup>44</sup>

Az itt tárgyalt kapcsolóelvnek szempontjából igen érdekes a *kötelmi jogi Róma-rendeletek megoldása*. Ezek az uniós rendeletek természetes személyek esetében szintén a szokásos tartózkodási helyet határozzák meg objektív kapcsolóelvnek (kapcsoló tényezőnek) és ezzel elsődleges „külföldi elemnek”. Ezt a kategóriát viszont különleges jogalanyokra külön definiálják. Társaságok, egyesületek és más *jogi személyek esetében a fő ügyvezetés helye, vállalkozásnak minősülő természetes személyek esetében pedig a fő telephely számít szokásos tartózkodási helynek és ezért elsődleges „külföldi elemnek”*.<sup>45</sup>

d) A releváns „külföldi elem” újabb eseteinek megjelenésére adnak lehetőséget a *lépcsőzetesen* felépített kapcsolószabályok,<sup>46</sup> amelyekben több *szubszidiárius* („*tartalék*”-) *kapcsolóelv* (kapcsoló tényező) szerepel. A Kódexben több példa is van erre a megoldásra, és az európai uniós rendeletekben is találhatunk lépcsőzetesen megalkotott kapcsolószabályt.

A Kódex például lépcsőzetesen felépített kapcsolószabály-sorral határozza meg az ember személyes jogát arra az esetre, ha az illető személynek több állampolgársága van, ha állampolgársága nem állapítható meg, vagy ha hontalan (15. §). Az ebben a kapcsolószabály-sorban meghatározott szubszidiárius kapcsolóelv adott esetben több „külföldi elemet” tehetnek – egymást követően – relevánssá. Mutatis mutandis hasonló helyzet alakulhat ki a jogi személy személyes jogának meghatározásánál is (22. §). A házastársak személyi és vagyoni viszonyaira alkalmazandó jogot meghatározó lépcsőzetes kapcsolószabályok (27. §) – szintén egymást követően, azaz szubszidiáriusan – a házastársak közös állampolgársága után a házastársak közös szokásos tartózkodási helyének kapcsolóelvét tartalmazzák, és ezzel adott esetben megváltoztatják a releváns „külföldi elemet”. Hasonló az élettársi kapcsolat létrejöttére, joghatásaira és megszűnésére alkalmazandó jogot meghatározó kapcsolószabály (35. §) vagy a házastársak közös örökbe fogadására vonatkozó kapcsolószabály [33. § (3) bek.] felépítése is.

Az *európai uniós rendeletekben* található lépcsőzetesen felépített normák közül példaként hivatkozunk a Róma III rendelet objektív kapcsoló-szabályaira (8. cikk), amelyek közös szokásos tartózkodási hely hiányában a házastársak közös állampolgárságának jogát rendelik alkalmazni, szintén új releváns „külföldi elemet” kreálva. Egymást váltó lépcsőzetes objektív kapcsolószabályokat állít fel, és ezzel adott esetben egymást váltó „külföldi elemeket” minősít

relevánsnak a Róma II rendelet is (4. cikk): a kár bekövetkezésének helye szerinti jog (*lex loci damni*) alkalmazása helyett a közös szokásos tartózkodási hely államának jogát rendeli alkalmazni, ha a kárért felelős személy és a károsult szokásos tartózkodási helye a kár bekövetkezésének időpontjában ugyanabban az államban található.

e) *Alternatív kapcsolóelv*ek törvényi megállapítása esetén is több kapcsolóelv és ezáltal több „külföldi elem” jöhet szóba, amelyek közül végül is a bíróság (választottbíró, más jogalkalmazó hatóság) választása teszi valamelyiket relevánssá. Hagyományosan alternatív kapcsolást alkalmaznak a nemzetközi magánjogi szabályok az alaki követelmények megítélésénél. A választás rendszerint az adott igény érvényesülését vagy az adott jogviszony érvényességét hivatott segíteni. Példaként hivatkozhatunk a Kódex ilyen értelmű szabályára (54. §), a Róma I rendeletre (11. cikk) és az Öröklési jogi rendeletre (27. cikk) egyaránt.

Nem az alkalmazandó jog meghatározásánál ugyan, de alternatív lehetőséget biztosít két európai uniós rendelet tárgyi hatálya meghatározásánál. Mind a *fizetési meghagyásos eljárásról* szóló 1896/2006/EK rendelet, mind a *csékélyértékű követelésekre* vonatkozó 861/2007/EK rendelet az olyan tényállást tekinti „határt átlépő ügynek”, amelyben legalább az egyik félnek – a Brüsszel Ia rendeletben definiált – *lakóhelye* vagy a *szokásos tartózkodási helye* más tagállamban van, mint az eljáró fórum állama. E rendeletek fel fogásában tehát vagylagosan, egyenértékű alternatívaként: akár a külföldi lakóhely, akár a külföldi szokásos tartózkodási hely „külföldi elemnek” minősül. Ezzel kapcsolatban rá kell mutatni arra, hogy a lakóhely – a Brüsszel Ia rendeleten kívül<sup>47</sup> – csak ezekben az európai uniós rendeletekben számít „külföldi elemnek”, az összes többi nemzetközi magánjogi, illetve eljárásjogi rendeletben kizárólag a szokásos tartózkodási hely minősül ilyennek, és a lakóhelynek nincs sem joghatósági, elismerési és végrehajtási, sem kollíziós jogi jelentősége. Egyetértünk ugyanakkor *Magnus* véleményével, hogy a szokásos tartózkodási hely adott esetben a Brüsszel Ia rendelet alkalmazásánál is „külföldi elemnek” minősülhet, hiszen sokkal inkább érdemi tényállás-elemek kapcsolódnak hozzá, mint a gyakran pusztán regisztrációt jelentő lakóhelyhez.<sup>48</sup>

f) Több jogrendszer felé mutatnak és ezért több „külföldi elem” relevanciáját alapozhatják meg a *kumulatív* (*kombinált*) kapcsolóelv<sup>49</sup> is. Példa lehet erre a házasság anyagi érvényességének megítélésére alkalmazandó jogot meghatározó szabály a Kódexben [26. § (1) bek.]. E norma szerint „a házasság csak akkor érvényes, ha ennek anyagi jogi

44 Az Európai Bíróság ambivalens álláspontjához lásd a Lindner ügyet: C-327/10.

45 Róma I rendelet 19. cikk; Róma II rendelet 23. cikk.

46 Lásd KEGEL, G.: *Reform des deutschen Internationalen Eherechts. Die Vorschläge der 2. Abteilung des Deutschen Rates für Internationales Privatrecht*. RabelsZ 25 (1960) 201–221. o. (208. skk. o.).

47 Az Öröklési jogi rendeletben a végintézkedés alaki érvényességére vonatkozó, a *favor testamenti* elvét érvényesülni segítő szabályt [27. cikk (1) bek. c) pont] aligha tekinthetjük érdemi kivételnek.

48 MAGNUS R.: 12. lj.-ben i. m., 519.

49 A kapcsolóelv<sup>49</sup> kumulálásának kérdéseire lásd NEUHAUS, P. H.: *Die Grundbegriffe des internationalen Privatrechts*.<sup>2</sup> Mohr (Siebeck): Tübingen, 1976., 156. skk.

## Tanulmány

feltételei a házasságkötés időpontjában mindkét házasuló személy joga szerint fennállnak”. Ugyanilyen kumulatív kapcsolást ír elő a Kódex az örökbefogadás érvényességének megítélésére alkalmazandó jogot meghatározó szabályban is [33. § (1) bek.]. Mindkét esetben releváns „külföldi elem” szerepel a tényállásban, ha akár csak az egyik érintett fél (az egyik házastárs, illetve az örökbefogadó vagy az örökbe fogadni kívánt személy) személyes joga külföldi jog.

g) A *generálklauzulaként* megfogalmazott kapcsolószabályok – az alternatív kapcsolóelvekhez hasonlóan – a bíróság (választottbíróság, más jogalkalmazó hatóság) választása alapján konkretizálódnak, és tesznek adott esetben relevánssá valamely „külföldi elemet”. A leggyakrabban alkalmazott generálklauzula a „legsorosabb kapcsolat” elvére épülő kapcsolószabály. Ezt alkalmazza például a Kódex általános kiegészítő szabálya (11. §) vagy a Róma I rendelet kiegészítő szabálya [4. cikk (4) bek.].

h) Az alternatív kapcsolás sajátos esetét teremti meg a törvény akkor, ha az érintett felek számára enged választási lehetőséget meghatározott kapcsolóelvek között. Ilyenkor tulajdonképpen – meghatározott jogokra – *korlátozott jogválasztásról* beszélünk. A magyar jogban az 1979. évi nemzetközi magánjogi tvr.-be 2009-ben beiktatott 10. § (2) bekezdés<sup>50</sup> nyitott meg először ilyen lehetőséget, amikor – követve az Európai Bíróság *García Avello* ügyben kifejtett álláspontját<sup>51</sup> – többes állampolgár esetében lehetővé tette, hogy az érintett (kiskorú esetében: a törvényes képviselője) választhasson, hogy születési nevének viselésére melyik hazai jogát kívánja alkalmazni. A Kódex fenntartja ezt a lehetőséget [16. § (2) bek.], sőt még házassági vagyoni viszonyokra (28. §) és egyes dologi jogi viszonyok körében (45. §) is megengedi a meghatározott jogokra korlátozott jogválasztást.

A kollíziós jogi európai uniós rendeletekben pedig elterjedt a meghatározott *jogok választásának* megengedése és ezzel alternatív kapcsolóelvek útján új „külföldi elemek” megteremtésének lehetővé tétele az érintett felek számára.<sup>52</sup> Mind a Kódex, mind az uniós rendeletek viszont a választható jogok körét olyan jogrendszerekre korlátozzák, amelyek nem idegenek az adott tényállástól, ellenkezőleg: amelyeknek választása az adott tényállásban már eleve benne lévő, immanens külföldi mozzanatok (külföldi állampolgárság, külföldi szokásos tartózkodási hely, *lex fori*) „élesíti” releváns „külföldi elemmé”.<sup>53</sup>

2. *Jogválasztással* a felek maguk határozzák meg az alkalmazandó jogot, és ezzel az aktusukkal – külföldi jog válasz-

tása esetén – *további* külföldi mozzanatot visznek a tényállásba, *újabb releváns „külföldi elemet”* kreálnak.

A Kódex megnöveli azt a kört, amelyben a felek autonómiája érvényesül.<sup>54</sup> A jogválasztás klasszikus területe azért változatlanul a kötelmi jogviszonyok, különösen a szerződések világa, ahol a jogszabályok kiindulásképpen nem korlátozzák a választható jogok körét.<sup>55</sup> Ezért ebben a körben a „külföldi elem” sajátos problémaként jelentkezik, amint azt elsősorban a Róma I és Róma II rendelet példája mutatja. Sarkítva úgy kell feltenni a kérdést: joguk van-e feleknek ahhoz, hogy egy tisztán belföldi tényállásból külföldi jog választásával nemzetközi tényállást kreáljanak?

A korszerű és uralkodó tudományos felfogásnak megfelelően ezek az uniós rendeletek elvben nem korlátozzák a választható jogok körét. Szerződéseknél például a kikötött jognak kapcsolatban sem kell lennie az üggyel, választható tehát olyan „semleges” jog is, amely sem a felekhez, sem a szerződéshez nem mutat kapcsolatot. A választható jogok elvileg korlátlan lehetősége ebben a két rendeletben lényegileg tér el a többi kollíziós jogi uniós rendeletben biztosított korlátozott jogválasztási lehetőségtől, amelyet fentebb, az alternatív kapcsolóelvek sajátos eseteként tárgyaltunk.<sup>56</sup> A különbséget *minőséginek* is nevezhetjük.

A jogválasztás szabadsága elvben még azt is lehetővé teszi, hogy a felek „külföldi elem” nélkül, *tisztán belföldi jogviszonyukat* is külföldi jog uralma alá helyezték. A Róma I és a Róma II rendelet azonban nem engedi meg, hogy a felek ilyen esetben, tehát „külföldi elem” hiányában a jogválasztással kikerüljék a fórum jogának kógens szerződési szabályait, amelyhez a szerződés a jogválasztás időpontjában valamennyi lényeges objektív tényállási elemével kizárólag kapcsolódik.<sup>57</sup> Kissé ügyetlen megfogalmazásban a Kódex követi e rendeletek szabályát [50. § (4) bek.]. A jogválasztás ilyen esetben tehát *csak anyagi jogi jogválasztásként* érvényes, azaz a választott jog szabályai mellett alkalmazni kell a szerződéshez érdemben kapcsolódó jog kógens normáit.<sup>58</sup> Ez a magyar bírói gyakorlatban uralkodó álláspont is.<sup>59</sup>

Témánk szempontjából mindez úgy fogalmazható meg, hogy egy tisztán belföldi tényállás külföldi jog választása folytán *nem válik* nemzetközi magánjogi tényállássá; más szavakkal: külföldi jog választása nem minősül „külföldi elemnek”. Az Európai Bíróság és a tagállamok bírói gyakorlata egyébként eddig még nem alakított ki szilárd szempontokat abban a kérdésben, hogy milyen „külföldi elem” meg-

54 Lásd NAGY Cs. I.: *Jogválasztás az új nemzetközi magánjogi törvényben*. Jogtudományi Közöny LXXIV (2019) 189–196. o.

55 Kódex 50. §, Róma I rendelet 3. cikk, Róma II rendelet 14. cikk.

56 Lásd a IV. 1. h) pontban.

57 Róma I rendelet 3. cikk (3) bek.; Róma II rendelet 14. cikk (2) bek.

58 Lásd MÁDL F.–VÉKÁS L.: 1. lj.-ben i. m., 469. o.; ugyanígy MAGNUS, U.: *Rom I Verordnung, Art. 3*, Rn. 131, in: Staudinger Kommentar zum BGB. Sellier/de Gruyter: Berlin 2016. Lásd továbbá az Európai Bíróság döntését: *Vinyls kontra Mediterraena*: C-54/16.

59 EBH 1047, 2004.

50 2009. évi IX. törvény 1. §-a, hatályos 2009. április 4-től.

51 Carlos Garcia Avello kontra belga állam: C-148/02. Lásd MÁDL F./VÉKÁS L.: 1. lj.-ben i. m., 215. skk. o.

52 Róma III rendelet 5. cikk, Hágai Jegyzőkönyv 8. cikk, Házassági/begyezett élettársi vagyoni jogi rendelet 22. cikk, Öröklési jogi rendelet 22. cikk.

53 Ugyanígy MAGNUS R.: 12. lj.-ben i. m., 515. o., 533. o.

léte esetén lehet a felek jogválasztását kollíziós jogi hatásúnak elfogadni. Kérdés például, hogy külföldön történt szerződéskötés már elégséges „külföldi elemnek” minősül-e.<sup>60</sup> A szerződések világában, ahol az egyes tranzakciók gyakran egymásba kapcsolódó láncolatot alkotnak, és nemzetközi szerződési feltételek alkalmazása is mindennapos, amúgy is gyakran nehéz a határok megvonása. Ezek a sajátosságok inkább a „külföldi elem” meglétének tág értelmezését, és ezzel a kollíziós jogi értelemben vett jogválasztás tágabb körben történő elismerését indokolhatják.<sup>61</sup>

## V. Záró következtetések

Összefoglalásképpen az elmondottakból az a következtetés vonható le, hogy „külföldi elem” létének-nemlétének kérdése csak esetről esetre, mindig a konkrét tényállás alapján adható válasz. Elvontan, általános jelleggel nem beszélhetünk „külföldi elemről”, a tényállásban szereplő külföldi vonatkozású mozzanat csak a joghatósági, elismerési és végrehajtási szabályokban, illetve a kollíziós jogi normákban kifejeződő értékelés következtében válik releváns „külföldi elemmé”. Ehhez az értékeléshez az alkalmazásra kerülő joghatósági, elismerési és végrehajtási szabályok, illetve a fórum kapcsolószabályaiban meghatározott kapcsolóelvek (kapcsoló tényezők) adják a döntő eligazítást. Ezért, ha az elbírálható tényál-

lásban külföldi mozzanat szerepel, az irányadó joghatósági, elismerési és végrehajtási szabály értelmezésével, illetve a kollíziós kapcsoló szabály rendelkezésében lévő kapcsolóelv segítségével kell választ adni arra a kérdésre, hogy releváns „külföldi elemről” van-e szó, vagy sem.

Új „külföldi elem” relevanciáját teremthetik meg az ún. korrekciós szabályok: a harmadik állam imperatív szabályának figyelembevételére vonatkozó szabály és az általános kitérítő klauzula. Ugyanígy bővítik a releváns „külföldi elemek” lehetőségét a lépcsőzetesen felépített kapcsolószabályok,<sup>62</sup> amelyekben több *szubszidiárius* („tartalék”-) *kapcsolóelv* (kapcsoló tényező) szerepel, továbbá az *alternatív* és a *kumulatív* (kombinált) *kapcsolóelvek*,<sup>63</sup> a *generálklauzula* és a feleknek a törvényben meghatározott jogok választására biztosított lehetőségek is.

A felek jogválasztással felerősíthetnek egy külföldi mozzanatot a kötelmi jogi tényállásokban, releváns „külföldi elemmé” téve azt. Ha azonban a jogválasztás időpontjában a tényállás valamennyi eleme a fórum jogához kapcsolódik és nem a választott joghoz, vagyis ún. tisztán belföldi tényállásról van szó, a jogválasztás ellenére érvényesülnek a belföldi jogrendszer kógens szabályai. Ilyen esetben tehát a jogválasztás önmagában nem kreál „külföldi elemet”, és nem teszi nemzetközivé a tényállást, hanem csak a belföldi jog diszpozitív szabályainak félretételét eredményezi. A Róma I rendelet indokolása még azt is kiemeli, hogy a jogválasztásnak ugyanez a jogi megítélése akkor is, ha a jogválasztás joghatósági megállapodásban történt.<sup>64</sup>

60 Lásd MAGNUS, U.: 58. lj.-ben i. m., Rn. 139.

61 Lásd e kérdéshez az eltérő álláspontokat: OSTENDORF, P.: *Anforderungen an einen genuinen Auslandsbezug bei der Rechtswahl im Europäischen Kollisionsrecht*. IPRax 38 (2018) 630–633.; MARTINY, D.: *Europäisches Internationales Schuldrecht – Feinarbeit an Rom I- und Rom II-Verordnungen*. ZEuP 26 (2018) 218–249. (226.); BÖHLE, J.: *Die Abwahl zwingenden Rechts vor staatlichen Gerichten in Inlandsfällen*. ZEuP 27 (2019) 72–98.

62 Lásd KEGEL, G.: 46. lj.-ben i. m., 201–221. (208. skk.).

63 Lásd NEUHAUS, P. H.: 49. lj.-ben i. m., 156. skk.

64 Róma I rendelet, indokolás (15) pont.

## Tanulmány

**Kovács András György** Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának közigazgatási ügyszakos bírója, tanácselnök, habilitált egyetemi docens Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

**Barabás Gergely** volt közigazgatási bíró a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon és a Fővárosi Törvényszéken (Budapest)

# Az előzetes döntéshozatali eljárások, mint a bírói függetlenség fokmérője a közigazgatási ítélezésben

A közigazgatási ítélezés során – Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása óta – előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás iránt kérelmek kvalitatív és kvantitatív elemzése alapján a tanulmány megállapítja, hogy a magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások trendjeit a közigazgatási ítélezés határozza meg, amely a legfontosabb kapcsolódási és áttételi pont az uniós és a nemzeti jog között. A kiinduló tézisünk, hogy ha a közigazgatási bíráskodás nem független, ez az uniós és a nemzeti jog szétkapcsolódásához vezethet. Az uniós jog a független közigazgatási ítélezésen keresztül szűrődik be a magyar jogba, vagyis rajta keresztül válik „élő joggá”. Az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének száma a bírói függetlenség tényleges érvényesülésének egyik, de nem kizárólagos lakmuspapírja. A tanulmány kimutatja, hogy a közigazgatási ügyekhez kapcsolódó előzetes döntéshozatali eljárások trendjeiből hét éves ciklusokat elemezve vonható le érdemben következtetés a közigazgatási ítélezés függetlenségére és pártatlanságára. A kezdeményezések számának alakulása így fokmérője lehet a jövőben a (közigazgatási) bírói függetlenség érvényesülésének is.

## I. Bevezetés

Az alábbiakban Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása óta eltelt közel 15 év rendes bírósági szervezeten belül működő közigazgatási ítélezés során előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelmek vizsgálatából a magyar közigazgatás működésére, állapotára, az uniós jog integrációjának mélységére és főként a közigazgatási bíráskodás jelenlegi rendszerének uniós jog érvényesülésében betöltött szerepére kívánunk megállapításokat tenni egyfajta összefoglaló értékelés keretében<sup>1</sup>.

Ennek érdekében 159 sorból álló, 2018. január 1-jéig lezárt, 171 magyar előzetes döntéshozatali eljárás szempontjából a közigazgatási ügyszak értékelésére releváns adatokat tartalmazó, a jellemzőket 9 oszlopba csoportosító adatbázist készítettünk, valamint ezen adatbázisból kinyerhető adatok értékeléséhez szükséges további összehasonlító adatokat gyűjtöttünk ki. Az adatbázist és a további értékelő

adatokat az Eurlex keresőjének használatával (<https://eurlex.europa.eu>) segítségével készítettük. A tartalmi jellemzőket minden egyes találat egyedi értékelésével alakítottuk ki. Fontos a módszertan szempontjából megjegyezni, hogy bár az adatbázis az összes magyar megkeresést tartalmazza attól függetlenül, hogy azokban ítélet vagy végzés született, illetve folyamatban van-e az eljárás, az Európai Unió tagállamainak összesített adatai, vagy a régióbeli egyes országok adataival történő összehasonlítás során az adatok nem teljes egészében azonosak az Eurlex adatbázisába történő nem minden esetben következetes bevitel, esetleg beviteli hibák miatt.<sup>2</sup> Az Európai Unió egészére, illetve más országokra vonatkozó adatok esetében bizonyos mérvű pontatlanság figyelhető meg (noha többféle kontrolláló kereséssel igyekeztünk pontosítani az adatokat), így az összehasonlításához használt magyar adatok sem voltak teljesen azonosak az általunk részletes kigyűjtésben feltárt adatokkal. A teljesen ugyanazon paraméterű adatok közötti eltérések a valósághoz képest azonban 1-2 ítéletet, illetve végzést érintenek a feldolgozott 15 éves adatok összességére nézve egy-egy ország vonatkozásában. Ezért a tanulmányban nem a

<sup>1</sup> A kutatást záró tanulmány az ELTE Law Journal számára készült angol nyelvű eredeti tanulmány magyar nyelvű szerkesztett változata, mely eredetileg a European Law Institute Hungarian HUB és az ELTE ÁJK 2019. június 7-i konferenciáján hangzott el összefoglaló formában. A szemléltető ábrák az eredeti angol nyelvű tanulmányból kerültek át-emelésre, eredeti angol nyelvű formában, mely megítélésünk szerint nem okozhat nehézséget az olvasónak a magyar nyelvű magyarázatokra tekintettel.

<sup>2</sup> Például keresés a címben „Magyarország”, „(Magyarország)”, és „[Magyarország]”, és ezek esetleges hibás felvitele mind eltéréseket okozhat, arról nem is beszélve, hogy a vizsgált időszakban változott az ország neve Magyar Köztársaságról Magyarországra. Más országok esetében is az ország több elnevezésével szerepelhet (Pl. Csehország, Cseh Köztársaság).

konkrét darabszámokra és értékekre (melyek bizonyos nem túl nagy hibahatár mellett pontatlanok lehetnek), hanem a nagyságrendekre, arányokra és trendekre koncentráltunk a statisztikai adatok értékelésekor, ami az elemzés következtetései szempontjából pontos adatok mellett sem történt volna másként. Szövegszerűen pontos adatokat ezért csak ott tüntetünk fel, ahol az adat egzaktága, megbízhatósága – kontroll-lekérdezések alapján – teljesen egyértelmű volt.

Módszertani szempontból megjegyzést érdemel, hogy a jelen tanulmányt több, mint 20, illetve közel 10 éves igazságügyi tapasztalattal írtuk, az ítélkezés különböző szintjein szolgáló, az elmúlt 15 év közigazgatási ügyszakot érintő megkereséseinek (98 db) több mint 10%-ában (10 db) közvetlenül érintett közigazgatási bírónaként, a magyar bírósági szervezet úgynevezett európai jogi szaktanácsadó<sup>3</sup> bíráiként. Ezért a tanulmány számos olyan információt tartalmaz a különböző ügyek háttéréről, utóéletéről, bírói rendszerben kifejtett hatásairól – függetlenül attól, hogy azokban közvetlenül részt vettünk-e vagy nem –, melyek publikusan nem, vagy csak részben elérhetők. Számos adat megfelelő hazai adatbázis hiányában nem publikusan sem számszerűsíthető pontosan. Mindezt ezek az információk tudományos módszerekkel nem, vagy csak részben igazolhatók, de úgy véltük szakértői véleményként érdekes és hasznos kiegészítői, erősítői, vagy gyengítői lehetnek bármely előzetes döntéshozatali eljárásokat érintő tudományos diskurzusban megjelenő érvrendszernek. Mindezt nem tartózkodtunk ilyen tudományosan nem igazolható információk megosztásától és használatától, azzal, hogy azok valószínűségi jellegét igyekeztünk jelezni, és ezáltal ezen információk nem tudományos jellegét felismerhetővé tenni a tanulmányban.

Emellett bizonyos vonatkozásokban a hagyományos dogmatikai értelmezést kénytelenek voltunk háttérbe szorítani a narratív vizsgálat javára.<sup>4</sup>

## II.

### A közigazgatási ügyek helye az előzetes döntéshozatali ügyek között

#### 1. Az előzetes döntéshozatali eljárásokról általában

A magyar előzetes döntéshozatali eljárások eredményeként született európai bírósági (a továbbiakban: „EuB”) ítéletek száma alapján 2005–2011 (I. időszak) és 2012–2018 (II. időszak) közötti két 7 éves időszakra osztható a magyar

megkeresések története. Az I. időszakban évi átlagban kevesebb, mint 3 (20 db), a II. időszakban évente átlagosan több mint 10 (74 db) európai bírósági ítélet született magyar megkeresés alapján, ami azt jelenti, hogy a második időszakban több mint három és félszeresére (3,7) nőtt az ítéletek száma. A megkeresések 2010-től indultak (2012-es év legkorábbi megkeresései 2010. évi), de a megkeresések növekedése 2011-től érezhető egy trendszerűen magasabb szinten. A 2011–2018 közötti eredményes, illetve folyamatban lévő megkeresések száma – évek számából eredő eltérésekkel súlyozva – szintén közel három és félszerese (3,43) a 2004–2010 közötti eredményes megkereséseknek. A megkeresések száma trendszerűen és folyamatosan növekszik, különösen a folyamatban lévő és 2018-ban előterjesztett ügyek száma magas.<sup>5</sup>

Ugyanezen két időszakot összevetve az EuB összes ítéleteinek száma 1,5-szeresére nőtt. Ennek megfelelően a 2006. évi (2005-ben még nem született európai bírósági ítélet) fél százalékot alig meghaladó arányról közel 3,5%-ra nőtt a magyar megkeresések alapján született európai bírósági ítéletek száma. Ez az arány lényegesen nagyobb, mint számos releváns, a bírósági ügyek számával evidensen összefüggésbe hozható mutató (népesség: 1,9%, GDP: 0,8%<sup>6</sup>).

Könnyű – és leegyszerűsítő – lenne a 2010. évi politikai rendszerváltozással kialakult monolit, *de facto* egypárti szerkezetre épülő közjogi struktúrával<sup>7</sup> és az Európai Unió intézményeivel való szemben állásával<sup>8</sup> magyarázni ezt a folyamatot. Óvatosságra int azonban az a tény, hogy bár 2010-es megkeresések a legkorábbiak ezen időszak megkeresései között, azonban ezeknek az ügyeknek a tényállása részben 2010 előtti időszakra nyúlik vissza<sup>9</sup>, továbbá az eu-

5 171 megkeresésből 30 van folyamatban, melyből 22 2018. évi megkeresés. Itt figyelembe kell venni, hogy a folyamatban lévő ügyek esetében nem biztos, hogy mindegyik sikeres és eredményes megkeresés lesz.

6 Eurostat 2018. évi adatok

7 A szerzők versenyjogásként a magyar pártok versenyét a versenyzői szegéllyel rendelkező monopóliumok piacszerkezeti sajátosságaiból adódó versenykörülményeivel érzik analógnak, a pártok közötti verseny jellemzői, módja, és működése igen hasonló. Ezért véleményünk szerint Magyarországon 2010 óta három kétharmados, korlátok nélküli alkotmányozói hatalmat eredményező választásokon alapuló monopárt (FIDESZ–KDNP pártszövetség) rendszer alakult ki versenyzői szegéllyel, ebből következő autoriter rendszervonásokkal (más hasonló megközelítésekben ún. választási autokrácia) Lásd továbbá KORNAI JÁNOS: „Még egyszer a rendszerparadigmáról, Tisztázás és kiegészítések a posztoszocialista régió tapasztalatai fényében.” In Közgazdasági Szemle, 2016. október, 1074–1119. Lásd még a rendszer saját önmeghatározása szerinti illiberális állam rendszerleírását FAREED ZAKARIA: „The Rise of Illiberal Democracy” In Foreign Affairs Vol. 76, No. 6 (Nov. – Dec., 1997), pp. 22–43., 27.). Ennek alátámasztása és a különböző megközelítések összefoglalása megtalálható: UNGER ANNA: „A választás, mint rendszer karakterisztikus intézmény” In Fundamentum, 2018. 23. 5–16.

8 Lásd a 7. cikk szerinti eljárást Magyarországgal szemben.

9 Ugyanakkor, ha csak a 2013-tól induló megkereséseket nézzük, akkor majdnem négyszeres volt (3,81) – a számolt évekkal arányosan súlyozva – a megkeresések száma. Tehát minél biztosabban köthetők az új közjogi rendszerhez az adott időszak megkeresései, annál magasabb a megkeresési arány, ami egyben a megkeresések trendszerű és folyamatos növekedését mutatja.

3 Európai Jogi Szaktanácsadó bírák azok a bírák a magyar igazságszolgáltatásban, akikhez bíró kollégák tanácsért fordulhatnak uniós jogi kérdésekben.

4 KAZAI VIKTOR ZOLTÁN: „A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején – érvek a narratív módszer mellett.” In Fundamentum 2018. 2–3. 51–58.

## Tanulmány

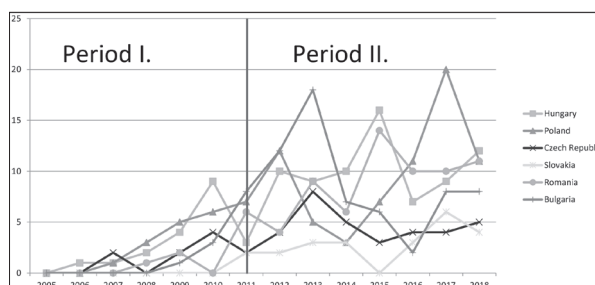
rópai bírósági ítéletek számában is eleve növekedés látható. Ennek a növekedésnek az okait jelen tanulmány nem vizsgálja, de belátható, hogy e növekedést magyarázhatja az alkalmazandó uniós jogi szabályok számának, hatókörének növekedése, az integráció mélyülése, az Unió intézményei és a tagállamok közti érdekek fokozódó egymásnak feszülése (nem csak Magyarország esetében), az uniós intézményrendszer belső feszültségei, de leginkább ezek valamilyen arányú eredője. Ezért megnéztük, hogy a Magyarországgal együtt csatlakozott és hasonló helyzetű V4 államok többi tagjában hogyan alakultak ezek a számok, majd az utóbb csatlakozott – és ezért csak korlátozottan értékelhető – de térségbeli román és bolgár adatokat is figyelembe vettük az értékeléshez.

Ugyanezen két időszakra osztva Lengyelország esetében az I. időszakban valamivel 3 feletti átlag, míg a II. időszakban valamivel kevesebb, mint 10 alatti éves átlagos ítélet született lengyel megkeresésre, ami valamivel több, mint háromszoros növekedését jelent (3,13). Csehország esetében ez az adat a magyar és lengyel adat között van (3,3), a román adat a magyarhoz közelinek tekinthető (4,06) ha figyelembe vesszük, hogy az I. időszak itt eleve rövidebb, legfeljebb 4 éves időszakként értékelhető (2008-ban jelenik meg az első EuB ítélet), a bolgár adatok pedig majdnem megháromszorozódtak (2,9). E tekintetben Szlovákia értéke igazán kiugró, mert az I. időszakban bár volt néhány sikertelen megkeresés (3 ügy fejeződött be végzéssel ebben az időszakban) de érdemben csak egyetlen ügyet bíralt el az EuB 2011-ben. Ilyen alacsony bázishoz képest a több mint tízszeres (10,5) érték nem meglepő, konkrétan még mindig évente átlagosan csak három ügyet jelentett a II. időszakban. Az I. időszak ítéletet eredményező megkereséseinek hiánya Szlovákia esetében – többek között – a csatlakozási felkészülési idő rövidegére és ebből eredően a bírósági rendszer később bekövetkező uniós joghoz való alkalmazkodására, annak időbeli elcsúszására utal, a többi kelet-európai országhoz képest.<sup>10</sup> Ezért ha a kiugró szlovák adattól eltekintünk, a II. időszak magyarországi adatai egyáltalán nem tekinthetők kirívóknak és azt mutatja, hogy az Európai Unió egészében bekövetkező általános növekedési okok mellett az egész kelet-európai régiót egy még nagyobb 3-4-szeres érték közötti növekedés jellemzi. Ez arra utal, hogy az I. időszakot tekinthetjük a tanulási időszaknak, míg a II. időszak kifejezetten a konszolidáció és a nemzeti bírósági rendszer uniós joghoz való alkalmazkodásának érett szakasza.

<sup>10</sup> Szlovákiában csak a Meciar-éra után, 1999-ben kezdődtek meg ténylegesen a csatlakozási tárgyalások, amely a felkészülésben 5-6 éves eltérést jelentett a többi kelet-európai országhoz képest. Érdekes azonban, hogy az egyetlen V4-es országról van szó, amely euró tag, mégpedig az eurótagság 2009. évi bevezetése táján került sor az első előzetes döntéshozatali megkeresésekre, tehát ezek a jelentősen eltérő számok mögött az Európai Unió melletti kirívóan eltérő és erősebb kormányzati elkötelezettség is lehet.

További mélyebb elemzés végezhető az adatok részletesebb vizsgálatával:

### Európai bírósági ítéletek száma a megkeresés országa szerint (2005–2018)



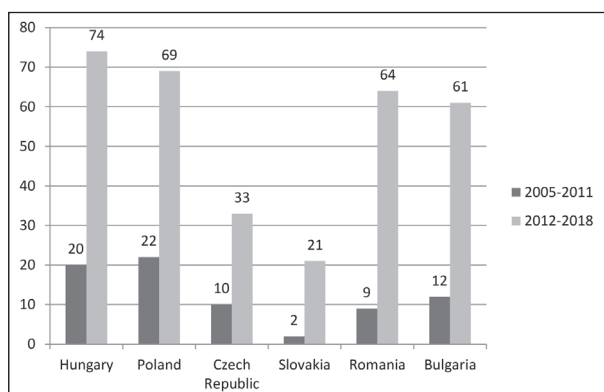
Jól látható, hogy az I. időszakban egy kiugró magyar érték van, a 2010. évi 9 db ítélet, amely a később bemutatandó magyarázat alapján az európai uniós rendeleteken közvetlenül alapuló mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos jogviták megjelenésével magyarázható (A 9-ből kettő ítélet tartozik ide). Bár egy-egy kisebb kiugrás más országoknál is megfigyelhető, nagyságrendileg és tartósan magasabb ítéleti számokat a II. időszakban, Lengyelországban az utolsó három évben (2016–2018), Romániában az utóbbi négy évben (2015–2018), Bulgáriában egy 2012–2013-as évben kicsúcsosodó négy éves időszakban (2011–2014) figyelhetünk meg. Ezután relatíve magasabb szinten marad a megkeresések száma, mint korábban. Csehország és Szlovákia esetében nincs időszaki törés, lényegében egy-egy nem trendszerű kiugró adat mellett lassú és folyamatos növekedés figyelhető meg azzal, hogy Szlovákiában az I. időszakban eleve nem voltak eredményes – érdemi elbírálást eredményező – megkeresések. Magyarországon a 2012–2018 közötti időszak – mivel eleve ez volt elhatárolásunk alapja – trendszerű megugrást mutat az egész időszakot érintően (2012–2018). A gyanakvás elsősorban a lengyel 2015. évi parlamenti választásokat követően épp az igazságszolgáltatásba történő beavatkozások magyar útját követő és kifejezetten ebből eredő 7. cikk szerinti eljárás megindításával járó feszültségek időszakát követően következik be. Ez Magyarországra is igaz, amennyiben 2011 áprilisától válik nyilvánvalóvá a magyar bírósági rendszerbe történő beavatkozás és átalakítás szándéka. Ugyanakkor mindez véletlen egybeesés is lehet, különösen e magyarázatot gyengítő román adatokat nézve, melyeket ilyen beavatkozások nem magyaráznak. Láthattuk azt is, hogy a cseh adatokban ugyan nincsen törés, de a II. időszakra hasonló ütemű növekedést mutat az ítéletek száma, mint a magyar és lengyel esetben.

Ha nem is olvasható ki a II. időszakra bekövetkezett trendváltás fenti adataiból egyértelmű következtetés, arra a korábbi magyar szakirodalom,<sup>11</sup> és a Kúria Joggyakor-

<sup>11</sup> SOMSSICH RÉKA: *Előzetes döntéshozatali eljárások – nemzetközi tekintés a 2004-ben csatlakozott országok vonatkozásában*. In: A ma-

lat-elemző Csoportja<sup>12</sup> is felfigyelt, hogy a magyar előzetes döntéshozatali kérelmek száma a 2004-ben csatlakozott országok között a legmagasabb. Ebben a tanulmányban az EuB által ítélettel elbírált előzetes döntéshozatali kérelmeket vizsgáljuk, de ennek összes ítélethez viszonyított 3,5%-os magyar adata lényegében azonos a lengyel adattal és több mint duplája a cseh adatnak, melytől lényegében országméret (népesség) arányosan marad el a szlovák adat. Ehhez képest a román és bolgár adatok a kettő között azonos értékkel (73 ítélet) szerepelnek. Ha csak a II. (konszolidációs) időszakot nézzük, ahol a román és bolgár adatok is jobban értékelhetők, ugyanilyen arányokat találunk (a szlovák érték valamivel közelebb kerül a cseh értékhez annak kb. 2/3-a, aminek az okairól már korábban szoltunk).

#### EUB ítéletek száma az adott ország bíróságának megkeresése alapján (2004–2018)



Ezen adatokat a szakirodalom strukturális (lakosság-szám, perlési gyakoriság, *level of compliance with EU law*) és nem strukturális ország specifikus tényezőkkel tartja magyarázhatónak.<sup>13</sup> A strukturális tényezők rendelkeznek ugyan bizonyos magyarázó erővel, de a trendektől való jelentős eltérések arra utalnak, hogy a nem strukturális, speciális tényezők szerepe igen jelentős.<sup>14</sup> A több lakosság-számhoz több előterjesztés tartozik, és Magyarország a trendvonalon helyezkedik el,<sup>15</sup> így a többi kelet-európai ország adata tűnik alacsonynak inkább. Viszont a magyar köz- és szakmai gondolkodás azon tévhitét érdemes eloszlatni, hogy a magas perlési hajlandóság miatt emelkedünk ki a térségből. A 2016-os 100 lakosra jutó megindult köz-

igazgatási ügyekkel számolt adat,<sup>16</sup> melynek irányadó voltát 2012. évi (Csehország esetében 2014-es) kontrolladatokkal ellenőriztük, azt mutatja, hogy Magyarországon ez az érték 0,2, ami épp a lengyel (0,2) azonos, és a szlovák is hasonló (0,16). Ellenben jelentősen alatta marad a román 0,6-os vagy a bolgár 0,35-os adatnak, miközben a csehek (0,11) perlési hajlandósága valóban lényegesen alacsonyabb. A II. időszak EuB ítéletei és 2016-os 100 lakosra jutó megindított közigazgatási ügyek száma között 0,441-es korellációs együtthatót számítottunk, ami éppen, hogy egy nagyon gyenge kapcsolatot mutat, és úgy véljük, hogy ebből érdemi ok-okozati kapcsolat nem állapítható meg.<sup>17</sup> *A level of compliance with EU law*, mint magyarázó tényezőhöz általában a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások számát szokták használni, ez azonban szintén nem mutat kiugró adatot Magyarországon esetében.<sup>18</sup>

Mindezért ezekből a statisztikai adatokból nem olvasható ki, hogy a 2010-es politikai rendszerváltás bármilyen jelentősebb hatást gyakorolt volna az előzetes döntéshozatali eljárásokra, az uniós és a nemzeti jog kapcsolatára. Mi ebben a tanulmányban mélyebbre ásunk és az előzetes döntéshozatali ügyek 2010 politikai rendszerváltásnak betudható eseteit megpróbáljuk konkrét kvalitatív vizsgálaton azonosítani, és a tanulmány összegzésében e strukturális hatást – amennyiben van egyáltalán – kimutatni.

A nem strukturális országspecifikus tényezők között a nyelvtudás és speciális képzés jelentőségét, az uniós jog befogadására való bírói felkészültséget, a bíró viszonyulását a felek akaratahoz, az előzetes döntéshozatali eljárás idő- és költségigényét szokták felsorolni.<sup>19</sup> Ezek közül az első három tényezővel a 3. fejezet valamint az előzetes döntéshozatali eljárások szakirodalmában ismert olyan kérdéseket, mint a bírósági szervezeten belüli pozíció harcok a 4. fejezet érinti.

#### 2. A közigazgatási ügyek súlya az előzetes döntéshozatali eljárásokban

A magyar bírósági szervezetben az előzetes döntéshozatali eljárások 2/3-a a közigazgatási ügyektől származik, akár a megkeresések (65,6%), akár a meghozott ítéletek (64,5%, illetve 66,3%<sup>20</sup>), akár a folyamatban lévő ügyek (63,3%) arányát nézzük.

gyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében 2004–2014. Szerk: Osztovits (A.), HVG-ORAC, Bp. 2014.) 32–33.

12 [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf)

13 MORTEN BROBERG – NIELS FENGER: „Variations in Member States Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanation?” *European Law Journal* 2013.

14 VÁRNAY ERNŐ: „Előzetes döntéshozatali eljárás – nemzetközi kitekin-tés” In: *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében 2004–2014.* (Szerk: Osztovits (A.), HVG-ORAC, Bp. 2014.) 51–67.

15 VÁRNAY (2014) 52.

16 Közigazgatási ügyekkel számoltunk, mert mint látni fogjuk az előzetes döntéshozatali eljárások több mint 2/3-ért a közigazgatási ügyek a „fel-lelősek”. Az Európa Tanács CEPEJ *Efficacy of judicial system* adatbázis adatai alapján számoltunk.

17 Nem ugyanazon időszak (2012–2018) perlési gyakoriságának átlagával számoltunk adat hiányában, hanem csak a 2016-os adattal, másrészt a közigazgatási ügyek száma és az előzetes döntéshozatali ügyekben született ítéletek száma között több nagyságrendi különbség van, ami az ok-okozatosági kapcsolat kimutathatóságát eleve megkérdőjelezi.

18 Report from the Commission SWD(2018)377.

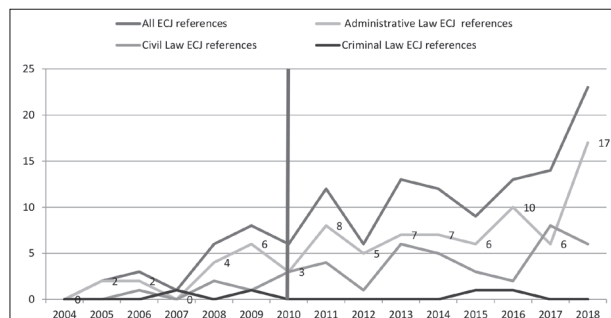
19 VÁRNAY (2014) 55–58.

20 Egyesített ügyeket külön számolva.

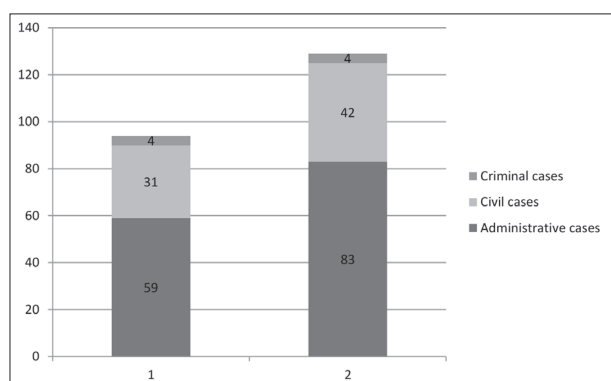


## Tanulmány

## Az EUB megkeresések száma ügyszakonként és összesen éves bontásban (2004–2018)



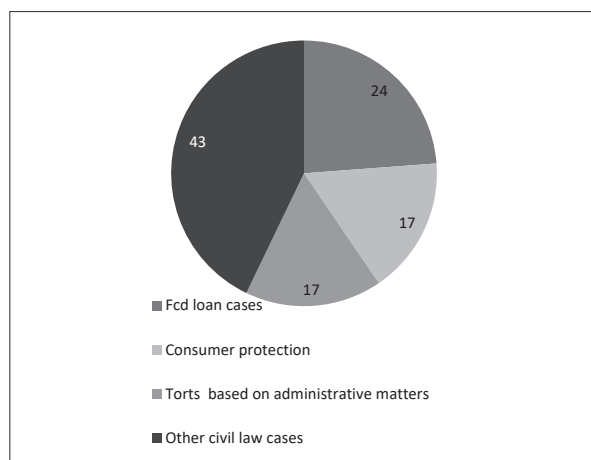
## A magyar megkeresésre született EUB ítéletek (1), és eredményes, illetve folyamatban lévő megkeresések (2) bontása ügyszakonként (2004–2018)



A fenti két ábra alapján jól látható, hogy munkaügyi ügyszakban egyetlen eredményes, ítélettel záruló megkeresés sem volt az elmúlt 15 évben, büntető ügyszakban négy eredményes megkeresés alapján négy ítélet született. Ehhez képest a polgári ügyszak és a közigazgatási ügyszak megkeresései mozgatják az előzetes döntéshozatali ügyeket kb. 1/3–2/3 arányban. A közigazgatási ügyszaknak nem csak első látásra is kétszeres a súlya az uniós jog bírói érvényesítésében, de a megkeresések számára vonatkozó trendeket a közigazgatási ügyszak határozza meg, a közigazgatási ügyszak trendváltozásait követi.

A 42 polgári megkeresés közül majdnem minden ötödik (16,6%) ügy közigazgatási ügyekhez kapcsolódott. Ezek közé soroltuk a madárinfluenza elleni védekezéssel összefüggő hatósági intézkedés miatti károk megtérítése iránt indult pert (C-56/13. – Érekszanádi ügy), a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala ellen indított oltalmi tanúsítványokkal kapcsolatos pert (C-492/16.), ami jogdogmatikai értelemben közigazgatási ügynek tekinthető. Továbbá azt a pert, amelyet a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ellen indítottak abban a kérdésben, hogy a szállítási vállalkozás vagy a gépjárművezető felelős-e valamely bírságot és lényegében közigazgatási ügyek tárgya szokott lenni (C-287/17. – Eurospeed-ügy), valamint három közbeszerzési (Magyarországon ezek közigazgatási ügyek) és egy szerencsejáték piactörvényével kapcsolatos kártérítési ügyet.

## Eredményes és folyamatban lévő polgári ügyszakos megkeresések típusai (2004–2018, százalékban)



Ha figyelembe vesszük, hogy további közel 25%-át a polgári ügyeknek az ún. devizahiteles perek megkeresései tették ki, amelyek a fogyasztóvédelmi ügyeknek várhatóan egy nem folyamatosan előforduló típusa, akkor nem járunk messze az igazságtól, ha kijelentjük, hogy az uniós jog bírói érvényesítése, a nemzeti és az uniós jog közötti kapcsolódási pontot a közigazgatási ügyek jelentik, legalábbis az előzetes döntéshozatali eljárásokból erre lehet következtetni.

Ezt megerősíti az a körülmény, hogy mind a büntetőügyek, mind a fenti ábrán egyébnek minősített polgári ügyek harmada (18-ból 6 ügy) olyan témával kapcsolatos, amely klasszikus nemzetközi jogi megállapodások tárgyai is lehetnének, és nem feltétlenül igénylik az integráció Európai Unióban elért szintjét, még ha az uniós jogként való érvényesítés hatékonyabb is. A polgári ügyek tekintetében ilyenek a joghatósági, ítéletek elismerésével és végrehajtásával kapcsolatos és igazságügyi együttműködéssel összefüggő ügyek. Ezek klasszikusan a nemzetközi magánjog területét jelentik. Ehhez képest a polgári ítélezés az uniós és nemzeti jog szerves egészé formálásában – a nemzetközi magánjogi kérdéseken túlmutató mélységben – az uniós jog megsértésével összefüggő kártérítési ügyek<sup>21</sup> négy alapszabadsággal összefüggő ügyek, és a polgári jogi jogviszonyokat egyre inkább befolyásoló fogyasztóvédelmi uniós szabályokon keresztül szolgálja az uniós integrációt. Feltörekvő új terület a versenyjogi magánjogi jogérvényesítés, beleértve a tiltott állami támogatások perlését, mellyel kapcsolatos első két megkeresés (noha az egyik még csak egy joghatósági kérdés) megtörtént (C-451/18. – Tibor Trans, C-672/13. OTP Bank). Hosszabb távon itt egy fontos uniós politika érvényesítése fog a polgári bíróságokra hárulni, ha a devizaügyeket kiváltó ügymennyiség nem is várható.

<sup>21</sup> Jelenleg ennek gyakorlata még nem alakult ki. Lásd VARGA ZSÓFIA: *Az EU jog alkalmazása, Kézikönyv gyakorló jogászoknak*. Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 173–176.

Ez a polgári megkereséseknek hosszútávon és *ceteris paribus*, cca. 60%-a (Ez 2004–2018 között 10+7+7=24 ügy).

Ezzel szemben a közigazgatási ítélezésben felmerülő és előzetes döntéshozatali eljárást igénylő ügyek az Unió valamely politikáját közvetlenül érvényesítik, ezért a nemzeti közigazgatási bírói ítékezés az az intézmény, ami az uniós integráció megvalósításának kritikus (*core*) sarokköve, mivel az uniós jog végrehajtásában a tagállami közigazgatást (lényegében magát a tagállamot) döntően a közigazgatási ítékezés orientálja.<sup>22</sup>

Ez abból is igen jól látszik, hogy míg a polgári bírók általában az általuk tárgyalt ügyek kis – bár az integráció mélyülésével egyre nagyobb – százalékában találkoznak az uniós joggal, addig a közigazgatási ítékezés területén az uniós politikákat érintő szakterületeken az uniós jog alkalmazása és kikényszerítése mindennaposá vált. Ráadásul az uniós szakpolitikákat érintő területek között találjuk a magyar közigazgatási elsőfokú ítékezés nagyobb súlyú, komplexebb ügyeit (közbeszerzés, versenyjog, környezetvédelem, adójog), de az uniós szakpolitikákat érintő területek darabszámra is lefedik a fővárosban az ügyek közel 70%-át.<sup>23</sup>

Bírói és jogalkalmazói, a jogállamiságot és az európai római jogi kultúra sarokköveit tiszteletben tartó jogász nézőpontból ezért is értelmezhetetlenek azok az elsősorban politikai-politológiai megközelítések, amelyek a magyar és az uniós jog kibékíthetetlen ellentétét vizionálják és – nem ismerve a jogalkalmazás gyakorlatát és törvényszerűségeit, vagy ezeket tudatosan negligálva – az uniós jog szelektív vagy homályos politikai fogalmak alapján történő félretételére, az uniós joggal szembeni „*harcra*” biztatnak. Amellett, hogy az uniós jog kikényszerítésének elmaradása komoly magánjogi-vagyoni következményekkel is járhat, az uniós jog ma már – mint az erek az emberi szöveteket – behálózta a belső jogot, attól elválaszthatatlanul működik és érvényesül. A nemzeti bírák számára, akik mindannyian európai bírák is, nem választási lehetőségként merül fel az uniós jog kikényszerítése, hanem kötelezettségként, amelynek a mellőzésére történő bárki részéről való felhívás jóhiszemű vélelmezésből kiindulva csak gondatlan nemtudásból, rosszhiszeműen tudatos félrevezetésből származhat.

Mindebből következik az is, hogy a bírák nemcsak napi rendszerességgel van, hogy az uniós jog fényében alkalmazzák a nemzeti jogot, vagy nem csak visszatérő rendszer-

ességgel előfordul, hogy az uniós jogot alkalmazzák a nemzeti jog félretétele mellett (külön előzetes döntéshozatali eljárás iránti megkeresés nélkül), de az előzetes döntéshozatali eljárással érintett ügyek is általában számos konkrét közigazgatási ügyre vannak hatással. Ez jól látható abból, hogy több bíróság előtt azonos típusú ügyek számos esetben egyszerre válnak bíróság előtti jogkérdéssé, melyet jól kifejez, hogy míg polgári ügyekben egyetlen egyszer nem került sor előzetes döntéshozatali ügyek egyesítésére az EuB előtt, addig a közigazgatási ügyekben 6 egyesített ügy is volt (beleértve visszavont ügyeket, mindegyik esetben két-két ügyet érintve). A visszavont ügyek száma is jelezheti részben azt, hogy azonos jogkérdések nagyszámban merültek fel a nemzeti bíróság előtt. A négy visszavont közigazgatási ügyből kettőtől biztosan mondhatjuk, hogy a hasonló tárgyú magyar helyi iparüzési adó forgalmi adó jellegével kapcsolatos ügy (C-283/06, C-312/06 egyesített ügyek) meghozatalával vált visszavonhatóvá.<sup>24</sup>

Mindezt megítélésünk szerint a közigazgatási ítékezés függetlensége kardinális stratégiai kérdés az Európai Unió és Magyarország szempontjából, ami az előzetes döntéshozatali eljárások elemzésével alátámasztható, legalábbis ebben a tanulmányban ezt kíséreljük meg bemutatni. A közigazgatási ítékezés függetlensége nélkül megszűnik az uniós és a nemzeti jog közötti egyik központi kapcsolódási-átvételi pont, ami párhuzamos, egymás mellett élő – gyarmati típusú – jogrendszer kialakulásához vezethet,<sup>25</sup> ami sem az Uniónak, sem az adott tagállamnak nem érdeke.

### 3. A közigazgatási ügyekben való megkeresések színvonala (2004–2018)

Röviden érdemes kitérni arra is, hogy mennyiben tekinthető jelenleg hatékonyak és szakszerűnek az uniós jog és a nemzeti jog kapcsolódása az előzetes döntéshozatali eljárásokon keresztül. Erre talán a legjobb mutató az eredményes ítélettel befejeződő és végzéssel befejeződő ügyek aránya. A közigazgatási ügyek esetében – a már befejeződött ügyek közül – majdnem minden ötödik (18,9%), a polgári ügyek esetében majdnem minden harmadik megkeresés (31,8%) végzéssel fejeződött be. A büntetőügyekben ugyan a 33%-a megkereséseknek végzéssel fejeződött be, de ez számszerűen azt jelenti, hogy 6 megkeresésből kettő sikertelen volt, míg munkaügyben mind a 12 megkeresés végzést eredményezett, tehát egyetlen sikeres megkeresés sem volt.

22 Érdemes megjegyezni, hogy számos stratégiai területre (például elektronikus hírközlés, vagy versenyjog) közvetlen bizottsági kontroll-mechanismusok kerültek beépítésre [A 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv) 7. cikk, 1/2003 EK rendelet 15. cikk stb.], mert a nemzeti közigazgatási ítékezés az integráció bizonyos mélysége mellett már nem eléggé hatékony.

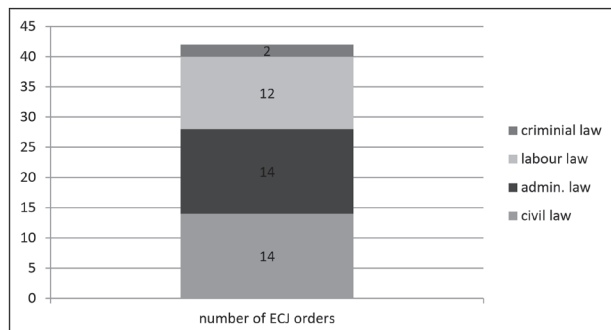
23 Fővárosi Törvényszék és KMB 2018. évi érkezői adatok. OBH statisztikai adatközlés, www.birosag.hu. A fővárosi adatokban valamivel nagyobb súlyt képviselnek az uniós politikákat érintő területek, mint az országosan. A nagy számú „egyéb ügyek” érkezésére a fővárosi adatokra tudunk csak szakértői becslést adni, mint volt fővárosi bírák, e tekintetben tehát az adat valószínűségi jellegű.

24 Ezek még a Legfelsőbb Bíróság 3/2005. (XI. 14.) PK–KK együttes véleménye előtti ügyek voltak, amikor még nem volt iránymutatás arra nézve, hogy felfüggeszthetők-e ügyek az EuB előtti eljárásra.

25 RANDERIA, SHALINI: „Példabeszéd a Neemfáról, a jog transznacionálisitása és a civil társadalmi szereplők szerepe” magyarul In Eszmélet 2003. évi 60. szám [http://www.eszmelet.hu/shalini\\_peldabeszed-a-neemfarol-a-jog-transznacio/](http://www.eszmelet.hu/shalini_peldabeszed-a-neemfarol-a-jog-transznacio/) letöltve 2019. 02. 15. Lásd ebben az indiai jogrendszerrel írott jellemzést, ahol a brit birodalmi és helyi jog egymás mellettiségét, szervesen kapcsolódását és annak hátterét mutatja be a tanulmány.

## Tanulmány

**Összes európai bírósági végzés megkeresések darabszáma szerinti megoszlása ügyszakonként (2004–2018, Magyarország)**

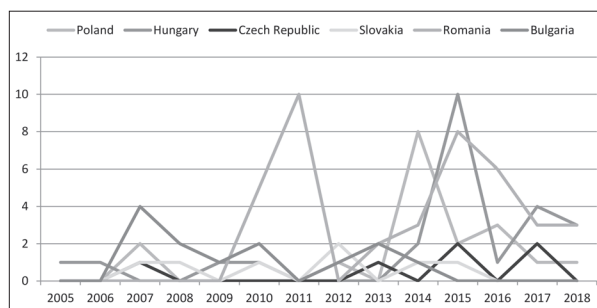


A végzések ugyanakkor sokfélék, ezért a fenti adatokból egyértelmű következtetést nehéz levonni. Vannak, amelyek érdemi választ tartalmaznak, csak a megkereső bíró nem ismerte fel, hogy a kérdésben van kialakult uniós joggyakorlat. Ezekben az esetekben ugyanúgy, mint az utólagos visszavonások esetében sokszor a megkeresést követően alakul ki az EuB gyakorlata, ezért ezekből az ítélkezés minőségi problémáira csak mérsékelten lehet következtetni. Pontosabb következtetésre ad lehetőséget a nyilvánvaló elfogadhatatlanság, vagy hatáskör hiányában el nem fogadott kérdések problémája.

A munkaügyi ügyszakos uniós végzések mindegyike 2012. évi és 2013. eleji megkeresések alapján született, és mindegyik a köztisztviselők indokolás nélküli elbocsátását érintette. A megkeresés „cunami” kifejezeten a 2010-es politikai rendszerváltozást jelző bírói reakció volt, mivel az Alkotmánybíróság *pro futuro* jellegű, a jogállamiság szempontjából minimum „kompromisszumosnak” nevezhető, szabályozást megsemmisítő döntése,<sup>26</sup> amely számos esetben kiüresítette a munkaügyi jogorvoslathoz való jogot, e problémát nem orvosolta. Az épp intézményi átalakítás alá került megkereső munkaügyi bírák, akik a munkaügyi ítélkezés szinte minden szintjéből, a fővárosban és vidéken egyaránt kikerültek (megkereső bíróságok: Kúria, Fővárosi és a Debreceni Munkaügyi Bíróság majd Fővárosi, illetve Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság), a jogállamiság helyre állítását az Európai Uniótól, konkrétan az Európai Unió Alapjogi Chartájától várták. Az EuB azonban a hatáskörének hiányát állapította meg, mivel az Alapjogi Charta nem volt alkalmazható ezekben az ügyekben, figyelemmel arra, hogy a köztisztviselők elbocsátása nem uniós jogi norma végrehajtásához kapcsolódott. Ebből lehetne arra következtetni, hogy a munkaügyi ítélkezés területén a bírói kar nem volt eléggé felkészítve, azonban az igazsághoz hozzátartozik, hogy az Európai Unió Chartájának alkalmazási köre ekkor még nem volt teljesen egyértelmű. Az EuB Akerberg Fransson ítéle-

te (C-617/10.) ugyanis csak 2013. február 26-án született meg, és addig bár valószínű, de nem eldöntött kérdés volt, hogy az alapvető jogállami garanciák az uniós jogon keresztül – a strasbourgi joggyakorlat ellenére – nem lesznek számonkérhetőek, az Európai Unió intézményeire e körben nem lehet számítani. Ezt látszik igazolni az a tény is, hogy a régiós tagállamok megkeresései alapján hozott végzések száma<sup>27</sup> több tagállamban ugyanekkor megugrott (lásd: a román és a lengyel adatot<sup>28</sup>).

**Az EuB által a KKE országokból érkező megkeresések alapján hozott végzések száma, a visszavont megkeresésekből eredő végzések nélkül (2004–2018 között évenként és országonként)**



Ezt az érvelést erősíti, hogy a büntető ügyszakban született két végzésből az utóbbi szintén az Európai Unió Alapjogi Chartája alkalmazhatósági körének hiányán bukott el (C-45/14 Balázs István, Papp Dániel ügy). Az is figyelemre méltó, hogy büntetőügyszakban és egyebekben első magyar megkeresés kapcsán született végzés tiltott önkényuralmi jelkép (ötágú vörös csillag) használatával volt kapcsolatban, melynek megítélése egyébként a jogállami szttenderdekben eltérő volt az európai és magyarországi gyakorlatban és szabályozásban. Megint csak nem az Unió, hanem a strasbourgi jog adta a megoldást. Megítélésünk szerint azonban ebből az egy-egy ügyből nem lehet általános következtetéseket levonni. A büntetőügyszakban született végzések magas aránya a kis elemszámról, és nem valamiféle általános felkészületlenségre vezethető vissza. Egy-egy téves előterjesztés előfordulása ugyanis az egészséges működés jele. A jogfejlődés szempontjából üdvösebb, ha vannak hibák, mintsem, hogy az érdemi előterjesztések is inkább elmaradnak.

<sup>27</sup> E számok az eurlex adatok gyűjtése alapján készültek, és nem tartalmazzák a visszavonás folytán megszűnt ügyeket, továbbá ezen túlmenően is néhány darabos eltérést mutatnak (magyar adatok esetében kevesebbet) a valós számoktól. E keresési adatok ellenőrzést követően megállapított szignifikáns pontatlanságára tekintettel tényleg csak a trendszerű összefüggések vehetők figyelembe.

<sup>28</sup> A Lisszaboni Szerződés 30. jegyzőkönyve Lengyelországnak ugyan állandó eltérést biztosít a Charta rendelkezéseitől, de a jegyzőkönyv szövege alapján érdemi szűkítésről – zavarba ejtő módon – nem beszélhetünk. BLUTMANN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Második átdolgozott kiadás, HVG-ORAC, 2013. 531.

Mindezért érdemben a közigazgatási ügyszakos 74 darab és polgári ügyszakban született 44 darab EuB döntés tekintetében megállapított cca 1:5, illetve 1:3-as arány utal arra, hogy polgári ügyszakban a bírák felkészültsége némileg alacsonyabb a közigazgatási ügyszakos bírakénál. Ezt alátámasztja az az adat, hogy a közigazgatási ügyszakos megkeresések 2,7%-a volt nyilvánvalóan elfogadhatatlan, vagy az EuB-nak nem volt rá hatásköre, míg a polgári ügyszakban az ügyek 11,3%-a került ebbe a kategóriába. Azon végzések tekintetében, melyek az EuB irányadó gyakorlatára utalva adtak válaszokat, tehát legalábbis felmerül, hogy észrevehető lett volna, hogy már van irányadó EuB gyakorlat mindkét ügyszak esetében hasonló (közigazgatási ügyszaknál 8%-os, a polgári ügyekben 9%-os) ez az érték. Ez utóbbi adat inkább arra utalhat, hogy minden kb. 10 érdemben vizsgálható ügyből egyben eltér a megkereső és az EuB álláspontja a tekintetben, hogy van-e irányadó gyakorlat. Ez az arányszám egészségesnek tűnik. A többi végzés vagy csatlakozás előtti tényállást érintett – melynek megítélése szintén nem mindig egyértelmű – vagy visszavont ügyet érintett, amelyekből egyértelmű következtetések szintén nem vonhatók le.

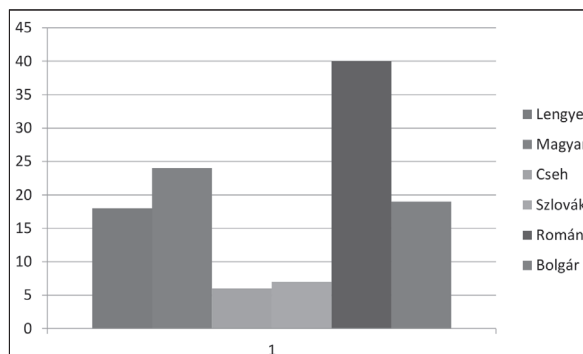
A csatlakozás előtti tényállásokra jó példa a közigazgatási ügyek közül a C-143/09. Pannon GSM ügy, amelyben a csatlakozást követő fél évig fennálló uniós derogációs szabályhoz igazította a törvény azon rendelkezését, hogy egy meghatározott napig kell bizonyos (forint milliárdos nagyságrendű) befizetést teljesítenie a felperesi mobilszolgáltatónak, mely az egyetemes szolgáltatások között lesz támogatásként szétosztva. Az uniós szabályok csak *cost oriented* (ún. nettó elkerülhető költség) támogatás adását és ennek forrását jelentő piaci szereplőket terhelő befizetések előírását engedték meg. Ezek a befizetések azonban, amelyek a 2003. évi csatlakozás előtt felmerült költségek megtérítését szolgálták, ám beszédésükre majd kifizetésükre a csatlakozást követően került volna sor, végül nem írták elő határozattal a derogációs szabályokhoz igazított törvényi határidőket, hanem később a derogációs határidő lejártát követően kerültek előírásra. Az elsőfokú bíróság elfogadta, hogy mivel a határozattal keletkezik a fizetési kötelezettség, ezért a derogációs szabályok határidejét követően került sor olyan kötelezettség előírására, amire ekkor az uniós szabályok alapján már nem lett volna lehetőség, mivel ez alapján támogatások kifizetésére nem volna mód (tiltott állami támogatás). Az elsőfokú bíróság elsődlegesen nem uniós jogra, hanem arra hivatkozott, hogy az ilyen törvényi határidőket, ha a hatóság átlépi, akkor utóbb nem hozhat kötelező határozatot, mely állásponttal az akkori Legfelsőbb Bíróság nem értett egyet és úgy foglalt állást, hogy ha a határozat keletkeztetné a kötelezettséget, igaz a volna a bíróságnak, de azt nem a határozat, hanem a törvény keletkeztette. Mindezért az elsőfokú bíróságnak visszaadta az ügyet, hogy a további, többek között uniós jogi hivatkozásokat is bírálja el. Ekkor a bíróság az Alkotmánybíróság-

hoz fordult, amely ugyanezt mondta ki<sup>29</sup>, és ezt követően került sor az EuB megkeresésére, mely megkereséssel az elsőfokú bíróság megpróbálta vitatni a Legfelsőbb Bíróság álláspontját továbbra is állítva, hogy a határozat keletkezteti a fizetési kötelezettséget, ezért e határozat meghozatalának az időpontja az irányadó és az akkori uniós jogot kell alkalmazni. Ez az ügy annak tanulsága, hogy az EuB – mivel az ügyben már volt nemzeti legfelsőbb bírósági döntés – nem ment szembe dogmatikai alapon a nemzeti legfelsőbb bírósággal, azt tiszteletben tartva hozta meg döntését, amikor a dogmatikai – egyébként ma is vitatható – álláspontját osztotta és azt kiindulópontként használva nem is juthatott más következtetésre, mint arra, hogy a tényállás csatlakozás előttinek minősül. Ez rámutat arra, hogy bár az elsőfokú bíróságok valóban igyekeznek az előzetes döntéshozatali eljárás lehetőségét a korábbi felsőbb bírósági gyakorlatok megkérdőjelezésére használni<sup>30</sup>, ennek azonban jelentős korlátja, hogy az EuB a nemzeti felsőbb bíróságok jogdogmatikai okfejtéseit tiszteletben tartja és nem kérdőjelezi meg akkor sem, ha ez az uniós jog alkalmazhatatlanságához vezet.

A minőségi értékelésnek a visszavont ügyek figyelmen kívül hagyása mellett jó érvekként szolgálnak az első között előterjesztett C-446/07 és a C-195/07 számú helyi iparüzési adóval összefüggő ügyek, amelyekre a választ a C-283/06 és C-312/06 Kőgáz, OTP Garancia egyesített ügyekben született ítélet adta meg. A visszavont ügyek ténye itt csak azt mutatja, hogy a hatóság országosan kifogásolt gyakorlatából eredő jogkérdés egyszerre számos ügyben merül fel a közigazgatási ügyekben, amelyek rendszerint több közel egyidejű megkeresést eredményezhetnek.

Ha az azonos keresési feltételekkel Eurlex adatbázisból feltárt végzések számát származási országok szerint megnézzük, akkor azt látjuk, hogy régiós viszonylatban a román igen magas kiugró szám mellett a magyarral hasonló darabszámú lengyel ügyben született döntések közül a végzések aránya valamivel alacsonyabb:

#### A végzések száma előterjesztő országok szerinti bontásban (db, 2004–2018)



29 A vita relevanciáját mutatja, hogy utóbb az Alkotmánybíróság törvényi határidők esetében már ezzel ellentétesen foglalt állást.

30 VÁRNAY 59.

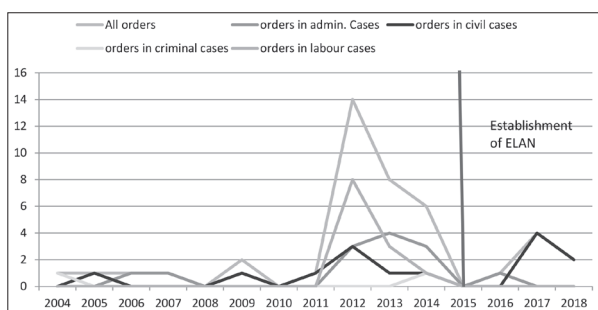
## Tanulmány

Összességében arra lehetne a fenti adatok alapján következtetni, hogy a valamivel gyengébb magyar teljesítmény a polgári ügyszak gyengébb teljesítményére vezethető vissza. Az igazi kérdés azonban az, hogy ez csak a kezdeti időszak gyengébb teljesítménye, és javuló a bíróságok felkészültsége, vagy a bíróságok felkészültsége konstansnak tekinthető.

Magyarországból a szempontból speciális helyzetben van, hogy bár az idegen nyelvtudás szintje a sajátos nyelvi adottságok miatt gyengébb a tagállamok átlagánál, de ezt a hátrányt az európai jogi szaktanácsadó bírák hálózatának működtetésével igyekezett kiegyensúlyozni a magyar bírósági rendszer.<sup>31</sup> 1999 őszén 46 bíró kapott úgynevezett nemzeti tréneri megbízást, majd a tréneri hálózat 2002 nyarán 58 bírót magába foglaló testületté bővült.<sup>32</sup> 2009 óta európai jogi szaktanácsadó bírói elnevezést kaptak e bírák, akiknek többletfeladata az uniós jogi kérdések felmerülése esetén a bíró kollégák szakmai segítése tanácsadás útján. E szaktanácsadói hálózat központosítására és hierarchiába szervezésére került sor 2013 végén a munkaügyi ügyszak által előterjesztett 12 hatáskör hiányát megállapító végzést követően az Országos Bírósági Hivatal elnöke, mint egyszemélyi igazgatási vezető által.

E hierarchikus szervezet 2014 év során állt fel és tényleges működése 2015-ös évtől értékelhető az alábbi ábra alapján:

### A végzést eredményező megkeresések száma ügyszakonként, éves bontásban (2004–2018)



Míg a megkeresések száma összességében nem csökken, a fenti ábrából kitűnően a végzéssel befejeződő megkeresések száma jelentősen csökkent. A büntető ügyszak megkereséseinek alacsony száma miatt igazán érdemi következtetés nem vonható le a büntetőügyszakra nézve, azonban munkaügyi ügyszak teljesen, a közigazgatási ügyszak végzéssel végződő megkereséseinek száma szinte teljesen visszaesett. Nem állapítható meg viszont ez a polgári ügyszak esetében.

Ha közelebbről megvizsgáljuk a közigazgatási ügyszak végzéseit, akkor azt látjuk, hogy 2014-ben két nyilvánvalóan elfogadhatatlan és kifejezetten rossz minőségű előterjesztés történt, míg 2015-től egyetlen a Kúria, mint legfelsőbb bíróság szaktanácsadóival működő egyik tanácsának előterjesztésére (C-28/16) az EuB korábbi joggyakorlatára hivatkozással adott választ, a kérdést *acte claire*-nek minősítve, tehát egyértelmű szakmai hibára ebből következtetni nem lehet. Ilyen esetek eseti és ritka előfordulása ugyanis nem hiba, hanem a normális működés és a bíróságok közti tényleges párbeszéd jele.

A nyilvánvaló elfogadhatatlanság vagy hatáskör hiánya miatt születő végzések a hálózat működési hibáját jelzik, mert csak két eset lehetséges. Ha eléri a hálózat a megkeresés mellett döntő bírót, de nem ad megfelelő tanácsot, vagy ha el se éri. Ezt támasztja alá, hogy a 2014-ben előfordult közigazgatási ügyszakot érintő nyilvánvaló elfogadhatatlanságot eredményező megkeresések esetében az egyik megkeresésről tudott a szaktanácsadói hálózat, csak az éppen felálló hálózat új szaktanácsadója nem volt eléggé felkészült és nem adott megfelelő tanácsot<sup>33</sup>, míg a másik esetben (ahol a nyilvánvaló alaptalanság egészen kirívó többes elfogadhatatlanságot eredményezett)<sup>34</sup> pedig egyáltalán nem került a szaktanácsadói hálózat látókörébe.

Az jól látható az előző ábrából, hogy a polgári ügyszakban 2017 és 2018-ban hat európai bírósági végzés született, melyből kettő a már kialakult európai bírósági gyakorlatra hivatkozással született, három viszont teljesen, egy pedig részben nyilvánvalóan elfogadhatatlan volt.

Megítélésünk szerint ez arra utal, hogy a hálózat működése ott volt hatékony, ahol mátrix rendszerben sikerült kiépíteni a hálózatot, tehát ahol minden bírósági szintet, és minden bírói szakmai közösséget legalább egy tanácsadón keresztül ért a hálózat. Ez a relatíve kis számú (100–120 fő körüli)<sup>35</sup> közigazgatási ügyszakban volt megvalósítható (és hasonló méretű munkaügyi ügyszakban is nagyobb részt), míg az ezres nagyságrendű polgári bírák elérhetősége (ahogy a büntetőbíróké sem) nem volt lehetséges. Nem véletlen, hogy a hálózat maga is a polgári és büntető ügyszaknak inkább megfelelő szaktanácsadók önképzési csoportjává vált, és nem a tanácsadást, hanem a szaktanácsadó bírák képzését helyezte a működés középpontjába a tanácsadók hierarchiába szervezése óta.<sup>36</sup>

33 C-356/17 Hunlans Trade Kft. ügy.

34 C-204/14 Szabó István Tivadar ügy.

35 A létszám a 2011-ban kezdődött és 2020-as évekre várhatóan befejeződő gyökeres átalakításoknak köszönhetően már 2017-től indulóan 2018 végére közel megduplázódott, és egyelőre csak az elsőfokú bíróságokon, de főként közigazgatásból érkezett új bírákkal bővült.

36 Ez a közigazgatási és munkaügyi ügyszak sajátosságainak nem felel meg, mert ott a mátrixrendszerű szisztéma lehetősége miatt a tapasztalatserén alapuló tanácsadás központú hálózat működtetése a hatékonyabb.

31 Lásd ALLAN F. TATHAM: „The Impact of Training and Language Competence in Judicial Application of EU in Hungary” In European Law Journal No 4. July 2012. 577–594. (VÁRNAY 55.)

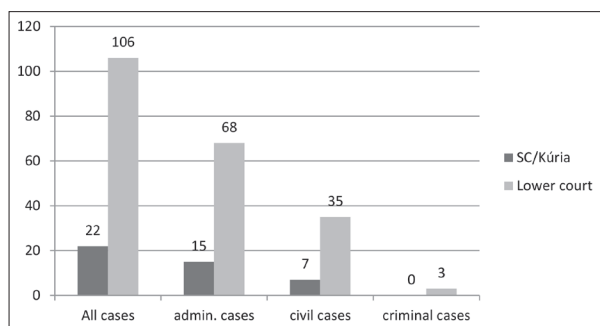
32 VÁRNAY 55.

#### 4. A bírói szintek és ügycsoportok megoszlása

A közigazgatási ügyszak 2004–2013 között háromszintű volt, a megyei szintű bíróságokon (jelenleg törvényszék) volt az elsőfokú bírászkodás, bizonyos fellebbezhető ügyekben a Fővárosi Ítéltábla volt a másodfok, és a Legfelsőbb Bíróság a jogegységesítésért felelős legfelső és végleges fórum. 2013-tól első fokon közigazgatási és munkaügyi külön-bíróságok működnek. 2017 végéig másodfokon a törvényszékek jártak el bizonyos – csekélyebb számú – ügyekben, és a legfőbb szerv a Kúria volt. 2018-tól a törvényszékek másodfokú hatáskörei megszűntek, és a Fővárosi Törvényszék vált másodfokú, illetve kiemelt ügyekben elsőfokú közigazgatási bírósággá, valamint a 20 közigazgatási és munkaügyi bíróság közül 8 vált kiemelt illetékességű bírósággá, ahová az elsőfokú közigazgatási ügyek meghatározó része tartozik.

Az elemzés és az EUMSZ 267. cikk szempontjából az ügyek nagyrésztében végleges (kivéve pl. menekültügyek, ahol a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) döntést hozó Kúriát, és a többi alsóbb fokú bíróságot szükséges egymástól elkülöníteni.

#### A Kúria által kezdeményezett előterjesztések ügyszak szerinti bontásban (2004–2018)



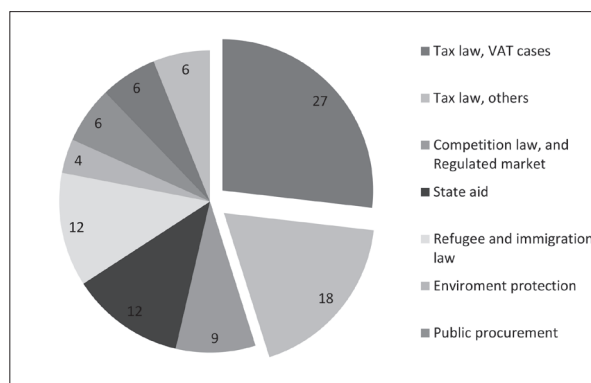
Ha így nézzük az adatokat, akkor az látszik, hogy a Kúria ítéletet eredményező 22 megkereséséből 15 volt közigazgatási (7 pedig polgári), és az alsóbb fokú bíróságok 107 megkereséséből 69 a közigazgatási ügyszakból, 41 a polgári ügyszakból, négy pedig a büntető ügyszakból indult. A közigazgatási és polgári ügyszakban a két szint egymáshoz való aránya közel azonos. A közigazgatási ügyszakban a megkeresések 18%-a tartozott a Kúriához, ez az arány polgári ügyszakban 16%. Ebből látható, hogy a megkeresések nagy száma az alsóbb fokú bíróságok aktivitásának köszönhető.

A részletes adatokban feltűnő, hogy míg az I. időszakban egyetlen legfelsőbb bírósági megkeresés volt 2006-ban és az is az alsóbb fokú bíróság helyi iparüzési adóval kapcsolatos megkereséseit követte (C-283/06 C-312/06 egyesített ügyek), és egy zalai alsóbb fokú bírósági megkereséshez lett hozzáegyesítve, addig a II. időszakra esett az összes többi megkeresés. A közigazgatási ügyszakos megkeresések a 2011-es évben indultak be és azóta lényegében folyamatosak. Ebből az látszik, hogy az alsóbb fokú bíróságok aktivi-

tása indította be a legfőbb bírói fórum uniós jogra való érzékenységét, noha az időbeli eltérésnek az is magyarázata lehet részben, hogy a legfőbb bírói fórumhoz jutnak el legkésőbb az első olyan ügyek, melyekben az európai jog alkalmazásával már komolyabban számolni kellett. A megkeresések fele adójogi vonatkozású, és az első helyi iparüzési adóval kapcsolatos ügyet kivéve<sup>37</sup> az áfa adónemet érintette. Két klasszikus és egy szabályozott piachoz kapcsolódó versenyjogi ügy, két állami támogatással, egy fogyasztóvédelmi, egy idegenrendészeti, és egy adatvédelemmel kapcsolatos ügy került előterjesztésre. Az adójogi előterjesztésekből 5 azon tanácshoz kapcsolódik, amelynek tagja a Kúria európai jogi szaktanácsadója, míg a klasszikus ügyekből 5 ügy azon tanács előterjesztése, melynek tagja a közigazgatási ügyszakos szaktanácsadókat koordináló, szaktanácsadói hálózatot irányító bíró. Ugyanakkor további néhány ügy erejéig egyre gyakrabban megjelentek más tanácsok előterjesztései is, ami mutatja az európai jog folyamatos szervesülését a legfelső bírói fórum gyakorlatában.

Az alsóbb fokú bíróságok gyakorlatát is figyelembe véve a különböző ügytípusok megoszlása a következő:

#### A közigazgatási előterjesztések százalékos aránya ügyfajta szerint (2004–2018)



Jól látszik, hogy több, mint minden negyedik megkeresés áfa adónemhez kapcsolódik (és minden ötödik EUB ítélet áfa tárgyú), de általában is a az adóügyek teszik ki a megkeresések közel felét (45% és az eddig megszületett EUB ítéletek több mint harmadát 37,5%). Ugyanezen időszakban az EuB ítéleteinek 18,02% volt adójogi tárgyú, ami azt mutatja, hogy az adójogi megkeresések a magyar gyakorlatban túlsúlyosak (vagy az egyéb ügyekben túl alacsonyok), mégpedig dupla akkora az arányuk, mint az EuB ítéletek átlaga. A második legtöbb megkeresés az állami – tipikusan mezőgazdasági – támogatásokhoz (10 ügy) kapcsolódik, mely egy teljes egészében közvetlenül alkalmazandó rendeletek által szabályozott terület, szinte minden kérdés és minden egyes ügy az európai jog értelmezését igényli.

<sup>37</sup> Bár itt is az volt a kérdés, hogy ez az adótípus az áfához hasonlóan hozzáadott érték típusú adó-e.

## Tanulmány

Ugyanekkor a menekült és idegenrendészeti ügyek megkereséseinek száma, és viszonylag nagyszámúak a széles értelemben vett versenyjogi ügyek.

### III. Jogterületek szerinti megkeresések értékelése

#### 1. Adójog, Vámügyek

Összesen 37 megkeresés alapján 26 ítélet született és 8 eljárás van még folyamatban adó- és vámügyekben.

A legnagyobb részt az áfaügyek képezik, melyekre 22 megkeresés érkezett, melyből 5 jelenleg is folyamatban van, a befejezett 17 ügyben pedig összesen 16 EuB ítélet született, amely az összes befejezett adó- és vám ügy 60%-a. Ezen ügyek többségében az adóhatóság az értékesítési lánc valamelyik pontján észlelt szabálytalanság miatt tagadta meg a számlabefogadótól az áfalevonás jogát. Az EuB megállapította, hogy a visszaélések elleni harc ugyan fontos, de általános vélelmek nem alkalmazhatók, a hatóságnak kell bizonyítania, hogy az adóalany tudta vagy tudnia kellett volna, hogy adócsalásban vesz részt.<sup>38</sup> Az adóhatóság joggyakorlatában ez már az uniós csatlakozás előtt a hazai szakirodalomban ismert problémát jelentett, a bíróságok az akkori Áfa. tv. 44. § (5) bekezdés azon szakaszát, hogy a „számla adattartalmáért a számlakibocsátó a felelős” polgári jogi felelősségként értelmezték, és a számlabefogadónak nem egy esetben már akkor is meg lehetett tagadni az adólevonási jogát, ha a számlakibocsátó nem fizette meg az áthárított áfát.<sup>39</sup> A jogalkotó is észlelte a problémát, ezért a fenti jogszabályhelyet kiegészítette azzal, hogy az adólevonási jog csak akkor tagadható meg, ha nem kellő körültekintéssel járt el a számlabefogadó. Ez a módosítás érdemi hatást nem gyakorolt a joggyakorlatra. A továbbiakban ugyan nem fordult elő olyan, hogy a számlakibocsátó áfa befizetésének elmaradása megalapozná a számlabefogadó levonási jogának megtagadását, de a láncolatosságot érvelések (ti.: a láncban későbbi alvállalkozó nem jogszerű eljárásai) továbbra is megalapozhatták az adólevonási jog megtagadását. A szakirodalmi-jogalkotói törekvések ellenére változatlan adóhatósági gyakorlatot csak az EuB ítéletei tudták megtörni.<sup>40</sup> Az ezzel kapcsolatos nagy számú megkeresés e „megtörési folyamatot” mutatja, és ez a körülmény megítélésünk szerint fon-

tos tényező volt abban, hogy mára az adóhatóság komolyan vette a probléma kezelését, és elindult az online pénztárgépek és más technikai módszerek bevezetésén keresztül az áfacsalások valóban hatékony felszámolásának irányába. Összefoglalva elmondható, hogy az adóügyek magyar megkeresésekben való túlsúlyát az európai joggyakorlathoz képest jelentős részben magyarázza a magyar adóhatóságok európai összehasonlításban nem kielégítő működése.<sup>41</sup> Ez a nem kielégítő működés az adózók megfelelő tájékoztatásának hiányából, ennek ellenére az adminisztratív hibák könnyörtelen megtorlására törekvésben is megmutatkozik, melynek szintén az európai jog vet lassanként gátat (Lásd: C-563/12, C-682/15, C-564/15, C-566/16) és jelentős szerepe van az adóhatóság működésének támogató hozzáállás irányába való elmozdulásának.

A másik kisebb csoport, amely az adóügyek túlsúlyát eredményezi, a 2010-es rendszerváltozásból eredő iparági alapú diszkriminatív adózási ügyek megjelenése. Ilyenek a bolti kiskereskedelem (Hervis-ügy, 2012), a reklámadó (Google, 2018), vagy tiltott állami támogatást eredményező diszkriminatív adózást érintő megkeresések (Tesco-ügy, 2018).

A pénzügyi kihatásaiban legnagyobb – ezer milliárdot forintot is elérő<sup>42</sup> – horderejű ítélet megállapította, hogy a helyi iparüzési adó hozzáadottérték-adónak nem minősül, ekként az nem ellentétes a közösségi joggal, amely tiltotta az ún. hatodik (áfa) irányelvben szabályozott adófajta (áfa) képest más hozzáadott-érték adó fenntartását (C-283/06 és C-312/06 ügyek). A másik, a fogyasztók széles körét érintő és jelentős pénzügyi kihatású ügyben a személygépkocsik regisztrációs adójáról mondta ki az EuB, hogy ellentétes az uniós joggal, mert hátrányosan megkülönböztette a más tagállamból behozott használt személygépkocsikat (290/05 Nádasdi, és 333/05 Német-ügy). Ezek még mind a 2012 előtti I. időszakhoz köthetők.

A valaha volt legnagyobb magyarországi egyedi adóügy viszont már 2014-es előterjesztés alapján született (Webmindlicenses-ügy, 2014, C-419/14), és az adózó javára szolgáló bírósági határozatot eredményezett, mivel a magyar adóhatóságnak ebben az ügyben is bizonyítási nehézségei voltak. Itt büntetőügyben titkos adatgyűjtéssel beszerzett adatokat használt fel jogellenesen. Érdekes, hogy

38 Alapügy a Mahagében, Tóth egyesített ügyek, C-80/2011 és C-142/11, és ez az európai joggyakorlat szempontjából is jelentős ügy volt. Lásd ÉLISE DANIEL: „Droit à la déduction de TVA.” In Europe 2017 décembre n° 12. 35; GYÉKICZKY TAMÁS: „Az Európai Bíróság ítélete magyar adóügyekben – A hozzáadottérték-adó levonásához való jog adóhatósági megtagadásáról.” In Jogesetek Magyarázata 2013. n° 2 42–54.

39 KOVÁCS ANDRÁS: „Közigazgatási jogi felelősség egyes kérdései az áfape-rek gyakorlatában.” Jogtudományi Közöny 2003. 58. 11. 471–481.

40 Lásd ugyanezt az álláspontot: JUHÁSZ ENDRE: „Magyarország és az Európai Unió Bírósága” In: Közgazdasági Szemle 2014. április 379.

41 Megjegyezhető, hogy az adóhatóság működési problémái többek között visszavezethetők az állandóan változó szabályok közti magas adóterhelésre, melyek maguk után vonták azt a tényhelyzetet, hogy az adózók felé az anyagi jogról való tájékoztatási kötelezettség nem működik, és ez az egyik – ha nem a legfontosabb – oka a magyar alacsony adózási jogtudatnak, ami aztán visszahat az adóhatóság elégtelen működésére. Mindezen az uniós jogi kényszerek hosszabb távon ugyan, de javítanak. Ugyanezt az álláspontot képviseli JUHÁSZ (2014) 383. Eszerint az EuB szemlélete az, hogy az áfa a végső fogyasztót terheli, a láncban résztvevő minden vállalkozó ingyenes szolgáltatás nyújt az adó beszedésével az államnak, ezért őket az adó nem terhelheti. Mindezt a vállalkozásokat nem lehet túlzott procedurális teherrel sújtani.

42 Több száz hasonló ügy volt felfüggesztve várva az EuB döntését, és a tét az volt, hogy vissza kell-e fizetni az elmúlt években befizetett helyi iparüzési adót a vállalkozásoknak. Az ítéletet döntő módon befolyásolta a 475/03 sz. Banca popolare di Cremona ítélet, Juhász (2014) 379.

magának az előterjesztésnek a léte is hosszú viták eredménye volt, mert kérdéses volt, hogy az EuB egyáltalán foglalkozni fog-e az ügy alapjogi érintettségével, különösen a magyar procedurális szabályozás akkori hiányosságai, és az ebből fakadó belső jogi bizonytalanságok miatt. Nem véletlen, hogy az előterjesztés azzal is kiemelten próbálta meggyőzni az EuB-ot – végülis sikerrel –, hogy az Alapjogi Charta elfogadása megerősítette az EuB „alkotmánybírósi”, jogvédő szerepét, s ha az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy uniós szinten chartába foglalja az alapvető jogok rendszerét, az EuB feladata a határok kidolgozása és megvonása. Az ügy egyben annak a folyamatnak is az első állomása volt, amely a magyar bírák szubjektív gondolkozását elkezdte meghatározni. Az EuB ilyen szerepének felvállalása azt eredményezte, hogy a magyar Alkotmánybíróság kompetitív „verseny- és vetélytársat” kapott az alapjogi bíráskodás rendszerében. Ezzel kinyílt a magyar bíróságok eszköztára, mert az Alkotmánybírósághoz intézett bírói normakontroll helyett választhatják azt is, hogy az EuB-ot keresik meg, különösen, ha a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelmű elutasításra számíthatnak egyes jog- és alkotmányossági kérdésekben, és különösen, ha az ügynek lehet észlelni bármiféle uniós jogi „lábát”. Mindehhez hozzájárul a magyar és az európai alkotmánybírósgoknál észlelhető nagyon erős visszafogottság az EuB-gal való párbeszédben, holott erre jogi lehetőségük volna. Emellett az EuB már csak a „távolabbi” helyzetéből következően is, más szempontokat is tud érvényesíteni, mint a tagállami alkotmánybíráskodás a belső jogalkotással szemben.

Ugyanakkor ez a bírói mentalitás nem alakulhatott volna ki a felek ilyen irányú megközelítése nélkül. Mert bár tény, hogy a bíró maga dönt (hivatalból) mind az EuB, mind az AB megkereséséről, de az sosem volt kérdés, hogy e döntés meghozatalában a felek indítványai, szándékai és akarata is meghatározó szerepet játszik, már csak a kétféle eljárás eltérő költség- és időigénye miatt is. Ennek ellenére is erősödik az a tendencia, hogy a felek az EuB állásfoglalását kérik ügyükben, alapjogi érintettség esetén is. Nyilvánvaló és el nem ítéhető az a bírói alapállás, hogy ahhoz a bírói fórumhoz fordul, amelynél nagyobb esélye van az eredményes megkeresésnek, és nyitottabb hozzáállást tapasztal a bíróságok közötti párbeszédre.

## 2. Bírság arányossággal összefüggő esetek

Ebbe a körbe az 5 szállítási-közlekedési tárgyú ügyből 4 tartozik, de átfedésben van az adóügyekkel is (C-225/14 R. M. Chmielewski ügy, Google. 2018), tehát ezek az ügyek többféle tárgykört lefedhetnek.

Az áfaügyekben tapasztalt adóhatósági működési elégtelenség, amely a bizonyítási nehézségekben érhető tetten, úgy tűnik a magyar közigazgatás egészében nehézségeket okoz, amit az objektív bírságolási szisztéma bevezetése mutat a közlekedési, fuvarozási (szállítási) ügyekben. Az EuB

az Urbán-ügyben (C-210/10) az objektív bírságolási rendszert elfogadta, érzékelve a magyar államszervezet tökéletlenségeit. A döntés következtetlenségét mutatja azonban, hogy a „kicsit bűnös” elvet alkalmazva, a büntetés (objektív) bírság arányosságát kérdőjelezte meg az ítélet. Arra már a szakirodalom<sup>43</sup> rámutatott, hogy a gépjárművezető vagy a magyar átlagos jövedelemszinttel való összevetés nehezen értelmezhető az uniós jog állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalmának általános elve tükrében, amennyiben egy dán kamionvezető és egy magyar között ezen ítélet alapján különböző összegű bírságokat tekinthetnének arányosnak. A magyar bíróság az Urbán-ügy ítélete alapján nem tudott következetes döntést hozni, végül e döntés hatására utóbb hatályba lépett már arányosnak tekinthető új bírságrendelet alkalmazását írta elő a hatóság számára a bíróság visszamenőlegesen, anélkül, hogy erre jogszabályi felhatalmazást kapott volna. Az ítélet következtetlensége itt is nyilvánvaló: ha az objektív – mérlegelés nélküli – bírságkiszabás elfogadható, akkor a bíró az arányosságot nem tudja mérlegelés alapján megállapítani. Ez kiválóan látszik a C-384/17-es számú szintén szállítási ügyben született döntés alapján hozott nemzeti bírósági ítéletben, amely az aránytalanság megállapítását követően, a bírságrendelet előírásait mellőzte, majd jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló közúti közlekedésről szóló törvény bizonyos – ezen ügyre – nem vonatkozó bírságrendelkezéseinek alkalmazásával járt el, ami némileg önkényesnek tűnik. Ugyanakkor érthető, hogy a bíróság valamilyen törvényi keretet megpróbált kreálni az „objektív és arányos” bírságoláshoz.<sup>44</sup>

A bírság arányosság kérdését vetette fel az Unió területére belépő és azt elhagyó készpénz ellenőrzésére szolgáló nyilatkozat tétel elmulasztása miatti bírság aránytalan, ha az érintett összeg 60%-át teszi ki a bírság.

Összességében meg kell ezen ügyek kapcsán jegyezni, hogy a magyar szakirodalomban már régóta kritika tárgya, hogy a bizonyítási, tényállás-tisztázási hatékonyság és a jogi felelősségi dogmatika hiányát a szankciók elvtelen növelésével próbálja a jogalkotó megoldani, holott a jogi felelősségi dogmatika kialakítása és alkalmazása nélkül ez a megoldás eleve nem lehet hatékony.<sup>45</sup> Ugyanakkor a magyar jogalkotói gyakorlat mégis ez. Az uniós jog azonban az előzetes döntéshozatali eljárásokon keresztül úgy tűnik, hogy szintén ki fogja kényszeríteni a hazai jogelméleti eredmények gyakorlati alkalmazását.

43 VARJU MÁRTON – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *Hungary: The Europeanisation of Judicial Review*, EUROPEAN PUBLIC LAW 20: pp. 195–226., 224.

44 C-225/14 R. M. Chmielewski-ügy.

45 NAGY MARIANNA: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Bp. Osiris 2000. 111–121.



## Tanulmány

### 3. Versenyjog, állami támogatások

A hét versenyjogi ügy közül csak kettő klasszikus versenykorlátozó megállapodással kapcsolatos ügy. Az Allianz-ügyben<sup>46</sup> hozott döntés ritka példája annak, amikor nem a magyar joggyakorlatot alakítja az uniós jog, hanem az uniós jogot a magyar joggyakorlat. Ezzel a döntéssel a cél szerinti versenykorlátozás fogalma cseppfolyóssá vált, amennyiben nem csak megállapodás írott szövegéből, hanem azok hátterét képező gazdasági és jogi környezetből kell a jogsértésre következtetést levonni. A másik ügy, az ún. MIF kartell jelenleg még folyamatban van. Annak ellenére csekély a klasszikus versenyügyek száma, hogy még a tisztán nemzeti jog alapján hozott versenyhivatali határozatok érvelése is bizottsági dokumentumokra, soft law-ra, illetve az EuB gyakorlatára épül. Ez is az Allianz ügy megállapításainak következménye, amely ügy szintén csak a nemzeti versenyjogon alapult.<sup>47</sup> A magyarázat erre a csekély számra az, hogy az EuB-nak kialakult és széles körű joggyakorlata van a versenyjog területén, ezért számos ügy megválaszolható külön megkeresés nélkül, a már létező joggyakorlat alapján. Jellemző továbbá az is, hogy a felek általában a bizonyítási kérdések (egy bizonyíték bizonyíték-e, csak közvetett bizonyítékokra lehet-e döntést alapítani stb.) tekintetében szeretnék előzetes döntéshozatali eljárást. Ehhez képest a bíróságok kizárólag jogkérdésekben kértek eddig döntést az EuB-tól, míg a GVH az a szervezet a magyar közigazgatásban, amelynek bizonyítási képességeit megfelelőnek találták eddig a magyar bíróságok, tehát az adóhatóságot és más hatóságokat fentebb érintő kritika nem terjeszthető ki.<sup>48</sup>

Annál több a versenyjogi vonatkozású, egyes szabályozott, vagy állam által befolyásolt piacokat érintő ügy. Az elektronikus hírközlés területén a szolgáltatás nyújtás szabadsága, áruk szabad áramlása alapelvekkel kapcsolatos ügyek, az energetika szektorban a versenytársak, vagy más piaci szereplők jogorvoslatához való joga, kereshetőségi jogának kérdése merült fel<sup>49</sup>, amely alapján a nemzeti jog azon elve, miszerint a versenytárs, piaci szereplő általában nem rendelkezik perindítási jogosultsággal, a versenyjogi vonatkozású ügyekben áttörésre került. Ez az ügy azt is mutatja, hogy a szektorspecifikus piacsabályozó NRA-k (*National Regulatory Authority*) tevékenységével kapcsolatos felülvizsgálati ügyek hatékonysága feltehetően a mai napig hagy kívánni valót maguk után. A szerencsejáték piacok piacsabályozási jellegű, piacra lépési korlátokkal kapcsolatos két ügye a versenybe való uniós joggal ellentétes állami beavatkozásokról szólt, és amelyek megítélésünk szerint kifejezetten köthetők a 2010-et követően bekövet-

kezett politikai rendszerváltozáshoz. A szerencsejátékpiacot átszabó magyar jogalkotás három hullámban is az EuB elé került, és az EuB konzekvensen az uniós joggal való ellentétet állapította meg.

A tíz uniós támogatási ügygel kapcsolatos előterjesztésből kilenc mezőgazdasági támogatásokhoz kapcsolódik, és a közvetlen uniós rendeleti szabályozás különböző értelmezési kérdéseit öleli fel. A viszonylag magas előzetes döntéshozatali szám teljesen természetes a terület közvetlen uniós jog által meghatározott anyagi jogi és részben eljárásjogi szabályozására, hiszen ezen a területen minden egyes ügyben minden esetben a magyar bíróságok uniós jogot alkalmaznak közvetlenül. 2009–2010-ben volt az eddig befejeződött ügyeknek több mint a fele (4 ügy), melyből látszik, hogy a jogterület újszerűsége nagyobb számú megkeresést eredményezett. Ezt követően a II. időszakban 2010–2017 között (csak 2013–2016-ban) mindössze három érdemben elbírált megkeresés történt (további egy 2014-es megkeresés nyilvánvalóan elfogadhatatlan volt). Ehhez képest meglepően sok a 2018. évi három megkeresés, mely ügyek jelenleg folyamatban vannak. Ezekben az ügyekben – a korábbiakkal szemben, ahol az uniós jog értelmezése volt a kérdés – már mindegyikben megjelenik a hazai jogi szabályozás és az uniós jog ellentéte. Így az SD ügyben (C-490/18) tagállami jogszabályokban rögzített de minimis szabályokra kérdez rá, noha itt a kérdések fő vonulata még mindig az uniós jog értelmezése. A Farmland (C-489/18) ügyben 2010 és 2011-es végrehajtási jellegű FVM rendeletek szabályainak uniós joggal való összhangjára kérdez rá, konkrétan arra, hogy a jogszerű földhasználó fogalma függhet-e nemzeti szabályozástól, és különösen attól, hogy egy adminisztratív előírás teljesül-e (földhasználati lap hiánya). Az UTEP 2006 SRL ügyben (C-600/18) pedig a kis- és középvállalkozásokról szóló törvény első jogsértés esetén bírságkiszabást elegendő, és helyette figyelmeztetést alkalmazó szabálya<sup>50</sup> nem diszkriminatív-e, ha az nem teszi lehetővé Magyarországon nem bejegyzett kis- és középvállalkozások esetén e kedvező szabályok alkalmazását. Itt tehát egy diszkriminatív támogatásról van szó, és ami külön érdekes, hogy ez az első ügy, amely nem uniós mezőgazdasági támogatásokról szól. A klasszikus versenyjogi vonatkozású tiltott állami támogatásokkal kapcsolatos ügyek, bár a joggyakorlatban megjelentek<sup>51</sup> egyelőre polgári megkeresésekben találkozhatunk velük (OTP Bank C-672/13). Nem szabad elfelejteni, hogy a tiltott állami támogatások és az adóügyek között is van átfedés, hiszen a diszkriminatív adózás (C-323/18, Tesco-ügy), tiltott állami támogatás nyújtása végett beszedett járulékok az uniós jog tiltott állami támogatási rezsimjébe ütközhetnek. Versenyjogi vonatkozása tehát adójogi ügyeknek is van.

46 ECLI:EU:C:2013:160

47 Lásd Társulási megállapodást, és 1/2003 EK rendelt 3. cikkét.

48 Autonóm jogállású, újonnan felállított és az általános közigazgatási szervezetrendszerrel eltérő kultúrájú szervezetnek tűnik egyelőre.

49 ECLI:EU:C:2015:189

50 A kis- és középvállalkozásokról és fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 2014. január 13-tól hatályos 12/A. §-a.

51 Kúria Kfv.III.37.201/2013/10. számú ítélet.

Tartalmi értékelés alapján megállapítható, hogy noha a 2018. évi és jelenleg folyamatban lévő ügyek jellege a korábbiaktól eltérő, ezek olyan típusú nemzeti jog és uniós jog közti konfliktusok, melyek kifejezetten és egyértelműen nem köthetők a 2010. évi politika rendszerváltozáshoz, még akkor sem, ha mindegyik 2010-es vagy azt követő jogi szabályozásból adódik. Ezeknek a jogi kollízióknak ugyanis nincs kifejezett alapjogi vetülete.<sup>52</sup>

#### 4. Menekültjog – idegenrendészet

Öt ítélet született menekültügyekben és jelenleg 3 folyamatban van, míg 1 idegenrendészeti ügyben született ítélet és egy további van folyamatban. Az a tény, hogy az ügyek 40%-a folyamatban van abból ered, hogy a 2009 és 2011 közötti mintegy három ügyet követően további hét ügy 2015 óta került előterjesztésre. Az utolsó két évre esik ebből 5 ügy, ami azt mutatja, hogy a Magyarország Kormánya által a 2015-ös menekültválsággal kezdődő és a 2018-as választásokig folytatott menekültválsággal kapcsolatos kampányból az uniós joggal nehezen összhangba hozható szigorító jogi szabályok következtek, melyek értelmezéséhez és az uniós joggal való összeegyeztethetőségüknek a megállapításához az EuB-ra volt szükség. Ez az utolsó két év jogi eljárásaiban egyre kevésbé körültekintő szabályozásra fokozottan érvényesnek tűnik a megkeresések növekvő számára figyelemmel. Ezen időszak első három ügyében született ítélet. A Mirza-ügyben (C-695/15) az EuB megerősítette a magyar hatóságok azon gyakorlatát, hogy valamely EU tagállamból dublini eljárás keretében Magyarországra visszaküldött személy ügye érdemi vizsgálat nélkül tovább küldhető a Magyarország által biztonságos harmadik országnak minősített Szerbiába. Ez azt jelenti, hogy az EuB elfogadta Magyarország alapvető törekvését a menedékkérők kezelése vonatkozásában.

Amit nem fogadott el viszont, az a bírói jogorvoslat kiüresítése. Az F (C-473/16) ügy elvi megállapítása az, hogy a szexuális irányultság szakértői vizsgálatára vonatkozó értékelés kapcsán a bíróságnak van lehetősége a hatósági szakértői bizonyítástól való eltérő megállapítást tenni, e szakértői vélemények nem kötik. Ez az ügy rámutat arra, hogy a magyar bíróságok előtt ezekben az ügyekben az olyan kérdésekben, ahol a bizonyítás nehézkes (szexuális irányultság, vagy kormeghatározás), mert nincsenek egyértelmű szakértői módszerek, elvárásként fogalmazódott meg a bíróságokkal szemben, hogy a hatósági szakértői megállapításokat tekintsék magukra nézve kötelezőnek. A C-369/17-es Shajin Ahmed ügyben szintén a jogi szabályozás a bíró mérlegelését próbálta elvonni akként, hogy objektivizálta a súlyos bűncselekmény fogalmát (hazai

52 1990–2010 közötti időszak második felében a gyülekezési joggal kapcsolatban jelentkeztek jelentős és rendszeres alapjogi anomáliák, más területen azonban ez nem volt rendszerszintű probléma. Lásd erről SCHIFFER ANDRÁS: *Zöld Jelzés*. Pesti Kalligram, 2018. 432.

büntető törvénykönyv meghatározott büntetési tételéhez kötve). Ez a szabályozás szintén az uniós joggal ellentétesnek minősült.<sup>53</sup>

Az eddigi gyakorlatból az tűnik ki, hogy az EuB a menedékkérők áradatának távolságtartására lényegileg alkalmas harmadik biztonságos országgal kapcsolatos koncepcióját akceptálva, a bíróság mérlegelési és döntési jogának megvonására irányuló szabályokat már nem tartotta elfogadhatónak. Érthető, hiszen az ilyen törekvések az érdemi és hatékony bírói jogorvoslatot teszik lehetetlenné.

Ehhez képest a folyamatban lévő ügyek további, a hatékony jogorvoslatot akadályozó egyre keményebb szabályokat és gyakorlatokat támadják. A strict eljárési véghatáridők előírását az ügy sajátosságaitól függetlenül, a bíróktól elvett megváltoztatási jogkör hiányát, melynek eredményeként a gyakorlatban többször hatályon kívül helyezett elutasító határozatra adott egyértelmű státuszt megadó utasításokat nem volt hajlandó a hatóság végrehajtani, a nyilvánvaló elfogadhatatlanság esetköreinek eljárési irányelvhez képesti nemzeti jog általi kibővítését.<sup>54</sup> Egy ügy van folyamatban a menekült csatlakozó bizonyos távolabbi családtagokra vonatkozó feltételek vonatkozásában, mely területen a magyar hatóságok a korábban szokásosnál szigorúbb értelmezést követnek (C-519/18), és amely tartalmilag közvetlenül nem kapcsolható e szigorodó szabályokhoz (legfeljebb a szigorodó jogalkalmazáshoz). Ezért megítélésünk szerint ezekből az ügyekből 4 tekinthető olyannak, amely kifejezetten a 2010-es rendszerváltozás következménye (a bírói mérlegelési lehetőséget és megváltoztatási jogkört megvonó ügyek), és nem következett szükségszerűen a megváltozott migrációs helyzetből.<sup>55</sup>

#### 5. Közbeszerzés

A közbeszerzési jogban megvalósított magyar bírósági hatásköri szabályozás eredményeképpen, mind a közigazgatási, mind a polgári bíróságok részéről számos előzetes döntéshozatali eljárás iránti kezdeményezés született. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény szerint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak van hatásköre a közbeszerzési szabályok megsértése miatt – első körben – eljárni, amely döntéssel szemben közigazgatási bírósági útnak van helye. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntése azonban számos esetben egyben a közbeszerzésekkel kapcsolatos polgári jogi, magánjogi jogérvényesítésnek is előfeltéte-

53 A tanulmány lezárását követően, de megjelenés előtt lezárt, C-556/17. sz. ügy (ECLI:EU:C:2019:626) következtetéseinket csak tovább erősíti.

54 Jelen tanulmány lezárását követően lezárt ügyben a megváltoztatási jogkör minden közigazgatási ügyre kiható lehetőségét kapták meg a közigazgatási bíróságok, Torubarov ügy, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626.

55 A véghatáridők véleményünk szerint kifogásolható előírása már a 2010 előtti szabályozásokban is egyre inkább megjelent, ami így nem a 2010-es rendszerváltozáshoz köthető negatív folyamat.

## Tanulmány

le. Ez a kettősség pedig gyakran vet fel tisztességes eljárási problematikát a gyakorlatban. Ennek következménye az is, hogy bár élesen elhatároltnak tűnnek a polgári és közigazgatási bírói hatáskörök, valójában szoros együttműködés közrehatás valósul meg az ítékezés különböző ágai között ezen a jogterületen.

A magyar bíróságok megkereséseiből az tűnik ki ráadásul, hogy nem csupán a másodlagos uniós jogi közbeszerzési szabályok kikényszerítését tartják feladatuknak, hanem megjelenik a közbeszerzési jog – a magyar alkotmánybíróság gyakorlatából szinte teljesen hiányzó és tévesen relativizált – alapjogi, tisztességes eljárásjogi elemzése is. A közbeszerzési jog alapvetően technikai jogágként való felfogása mellett azonban már régen eljárt az idő, még akkor is, ha különösen a magyar alkotmánybíróság jogfelfogása még mindig ezt tükrözi mind anyagi, mind eljárásjogi szempontból. Ezen a területen sem véletlen, hogy az alkotmánybírósági megkeresések mellett, jellemzővé vált az EuB állásfoglalásának kérése is. A magyar rendes és közigazgatási bíróságok helyes felfogására nyújtanak példát az ún. Hochtief-ügyek (C-300/17. sz.; C-620/17. sz.), illetve a BKV-ügyek (C-496/18. sz.). A közbeszerzési jogi területen előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelmek alapvetően jogi és szakmai természetűek voltak, kevésbé, illetve egyáltalán nem kötődtek a 2010. évi politikai változásokhoz. A gyakori kérdéseknek inkább a közbeszerzési jog állandó, és öngerjesztő módosítása az oka mind nemzeti, mind uniós jogi szinten.

### 6. Környezetvédelem

A környezetvédelmi jog területén a magyar bíróságok három kezdeményezést terjesztettek elő: egy egyedi eset a veszélyes állapotokat érintette, egy hulladékgyártási ügy, amely területen évtizedes gyakorlata van az uniós jog alkalmazásának a magyar bírói gyakorlatban elsősorban a hulladék fogalmával és a hulladék szállításával kapcsolatban. Az aránylag kevés kezdeményezés oka, hogy az EuB-nak bő ítélezési gyakorlata van ezen a területen. Meg kell említeni a Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16) ügyet, amely a magyar környezetvédelmi szabályozás egyik alapvető problémáját érintette a környezeti károkért való felelősség kapcsán. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 102. § (1) bekezdése szerint a környezetkárosodásért, illetve a környezetveszélyeztetésért való felelősség – az ellenkező bizonyításáig – annak az ingatlannak a környezetkárosodás, illetve környezetveszélyeztetés bekövetkezésének időpontját követő mindenkorai tulajdonosát és birtokosát (használóját) egyetemlegesen terheli, amelyen a környezetkárosítást, illetve környezetveszélyeztetőt magatartást folytatták. A Ktv. 102. § (2) bekezdése szerint a tulajdonos mentesül az egyetemleges felelősség alól, ha megnevezi az ingatlan tényleges használóját, és kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a felelősség nem őt terheli. A magyar környe-

zetvédelmi hatósági gyakorlatban gyakori probléma, hogy a környezetvédelmi hatóság nem tudja megállapítani, hogy ki felelős a környezeti károkért. A bíróság így elsősorban azt terheli, aki a leginkább fizetőképesnek tűnik. Ez pedig általában a mindenkorai tulajdonos és nem a tényleges szennyező. Egy másik probléma a gyakorlatban, hogy ha a végrehajtási eljárás eredménytelen, a hatóság újabb közigazgatási hatósági eljárást indít, például a korábbi tulajdonos(ok) ellen, újabb közigazgatási határozatokat hoz míg valakinek a felelősségét meg nem tudja állapítani. Rendkívül nehéz ilyen körülmények között sikeres keresetet indítani az új közigazgatási döntések ellen, ha ezek a tulajdonosok nem vettek részt a korábbi közigazgatási hatósági eljárásokban.

Az EuB döntése szerint a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseit az EUMSZ 191. és EUMSZ 193. cikkkel összhangban úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az alapügyben szereplő helyzet a 2004/35 irányelv hatálya alá tartozik, azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely a jogellenes környezetszennyezés helye szerinti telkeket használó gazdasági szereplőkkel együtt egy másik személyi körnek, azaz az említett telkek tulajdonosainak egyetemleges felelősségét is megállapítja az ilyen környezeti kár okozása miatt, anélkül hogy előírná a tulajdonosok magatartása és a megállapított kár között fennálló okozati összefüggés bizonyítását, feltéve hogy e szabályozás összeegyeztethető az uniós jog általános elveivel, valamint az EU- és EUM-Szerződés és a másodlagos uniós jogi aktusok összes releváns rendelkezésével. A 2004/35 irányelv 16. cikkét és az EUMSZ 193. cikket emellett úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az alapügyben szóban forgó helyzet a 2004/35 irányelv hatálya alá tartozik, azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen az alapügyben szerepel, amelynek értelmében a jogellenes környezetszennyezés helye szerinti telkek tulajdonosai az ilyen környezeti kárért nem csak egyetemlegesen felelősek az ezen telkeket használó gazdasági szereplőkkel, de az illetékes nemzeti hatóság bíróságot is kiszabhat rájuk, feltéve hogy az ilyen szabályozás alkalmas arra, hogy elősegítse a szigorúbb védelmi cél elérését, és a bíróság összegének meghatározására vonatkozó részletes szabályok nem haladják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket, amit a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia.<sup>56</sup>

Ezeket a megállapításokat figyelembe véve, úgy véljük, hogy ez az eset is jól illusztrálja, mint annyi más közigazgatási ágazatban, hogy az ilyen szabályozásnak az a célja, hogy a környezetvédelem területén is eltakarja a bizonyításfelvé-

<sup>56</sup> A témával kapcsolatban részletesen lásd BÖGÖS FRUZZINA: „A környezetvédelmi törvény 102. §-ának értelmezése a 2004/35/EK irányelv rendelkezései tükrében” In *Közjogi Szemle* 2018/4. 21–31. és SÜLYÖK KATALIN: „Az okozatiság követelményének fontossága a szennyező fizető elv érvényesítésében az uniós és a hazai joggyakorlat tükrében – válasz dr. Bögös Fruzzina tanulmányára” In *Közjogi Szemle* 2018/4. 31–39.

tel elégtelenségét. Arra is példa azonban, hogy Magyarországon még mindig hiányzik és gyerekcipőben jár egy átfogó közigazgatási felelősségi dogmatika.

### 7. Egyéb

A hat egyéb ügy között van áruk szabad áramlásával, forgalmazás közegészségügyi korlátaival kapcsolatos ügy (Ker-Optika ügy, kontaktlencse-forgalmazás), fogyasztóvédelmi ügy (UPC C-388/13 ügy, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat egyedi téves tájékoztatásokra is vonatkozik nem csak általános gyakorlatokra). A VIPA ügy gyógyszerészeti vényelőírásokkal szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos ügy volt, a Weltimmo-ügy<sup>57</sup> pedig a korábbi GDPR rendelet előtti irányelvi rendelkezés hatályával kapcsolatos adatvédelmi ügy, mely szerint a magyar tulajdonos által működtetett szlovák cég által magyar nyelven üzemeltetett ingatlanforgalmazó honlappal szemben a magyar adatvédelmi hatóság felléphet és bírságot is, ha legalább van magyarországi bankszámlája az érintett vállalkozásnak.

A magyar földforgalmi szabályozással kapcsolatos Segro és Günther Horváth egyesített ügyekben (C-52/16, C-113/16) az Európai Bíróság nagytanácsa kimondta, hogy az EUMSZ 63. cikkével ellentétes az a tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek, és azokat az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell. Az ügy előzménye a magyar jogalkotó a 2014. április 30-án fennálló nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti, illetve használati jogokat megszüntette. A jogalkotó célja a korábbi külföldi személyek, vagy jogi személyek földvásárlási tilalmát kijátszó ilyen jogok kártalanítás nélküli megszüntetése volt. A magyar Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban mulasztásos alkotmányértéssel állapított meg, mert a jogalkotó nem rendelkezett a kártalanításról és ennek pótlására határidőt szabott (2015. december 1.), melynek a jogalkotó a mai napig nem tett eleget. Ezt követően került sor a fenti európai bírósági ügyekre, melynek értelmében ez a helyzet egyben az uniós jogot sérti. A magyar bírói gyakorlatban ezen uniós döntés hatására nem csak az uniós jog hatálya alá egyértelműen besorolható valamely külföldi személy vagy társaságot érintő ügyekben, de a külföldi elem nélküli ügyekben is alkalmazásra került. Például abban az ügyben, ahol egy elmaradott keleti régióban tanyán élő magyar állampolgár személy, aki volt élettársától a korábbi hozzáépítéseire tekintettel haszonélvezeti jogot kapott, majd szintén törölték e jogát. Ha a Kúria nem így tett volna, akkor épp ellentétes hatást váltott volna ki a jogi szabályozás, mint amit a jogalkotó célként kitűzött, és súlyos negatív diszkrimináció érte

volna a magyar állampolgárokat. E 2018 novemberében született ítéletet szerencsére nem érinti az a 2019. elején hatályba lépett törvénymódosítás, amely szerint ha a bíróság döntése alapján megszűnt jog visszaállítása szükséges, de már eredetileg alaki és tartalmi hibás volt a bejegyzés értve ezalatt, ha jogi személy vagy nem magyar állampolgár javára szólt stb. akkor az ügyész hivatalból köteles eljárni az ügyben, és pert indítani.<sup>58</sup> Ez a jogszabálmódosítás nyílt beismerése az ügyészi szervezet elégtelen működésének, annak, hogy az ügyész által indítandó és bizonyítási eljárást igénylő pereket akarták elkerülni a szabályozással, amely szembeszegülés nem csak az Alkotmánybíróság, de most már az EuB határozatával is. Ez azonban nem meglepő, hiszen a 2018-as alaptörvény-módosítás óta erre az alkotmányos önazonosság alapján van lehetőség.

## IV. Következtetések

A tanulmány első statisztikai elemzést tartalmazó részének fő következtetéseit négy alapvető állításban lehet megfogalmazni.

Az első állítás, hogy a 2005–2018 közötti 14 év két nagy időszakra osztható. Az európai bírósági ítéletek számát tekintve 2005–2011 közötti *tanulási időszakra* (I. periódus) és a 2012–2018 közötti *konzolidált időszakra* (II. periódus), mely utóbbiban a sikeres előzetes döntéshozatali kérelmek száma több mint 3,5 félszerese volt az első periódusnak. Ez két hét éves periódus.<sup>59</sup>

Megvizsgáltuk a V4 államok és Románia, illetve Bulgária, mint térségbeli országok adatait és ezek alapján megállapítható volt, hogy a magyar adatok belesimulnak a kelet-európai trendbe, a 2010-es rendszerváltozás tartalmi elemzés alapján is csak a megkeresések 10%-át magyarázza, amely a térségi trendből nem eredményez kiugró adatot.

Ennek megfelelően a második alapállítás, hogy *a jogállami normák más országokhoz képesti jelentős átlépése nem mutatható ki az előzetes döntéshozatali eljárások számának trendszerű növekedésében*. Ugyanakkor a 2010-es rendszerváltozás szignifikáns (10%-körüli hatást) gyakorolt az előzetes döntéshozatali eljárások számára, ami a bíróságok függetlenségére utaló tendencia. Nem független bíróságok esetén egyáltalán nem lett volna érzékelhető politikailag érzékeny ügyekben aktivitás előzetes döntéshozatali eljárásokban. Megjegyezhető, hogy a függetlenség folyamatos gyengülésére, vagy a jogállami problémák erősödésére nem találtunk trendszerű folyamatokat, egy-egy jogterületet kivéve. Ilyen

58 2018. évi CXXXVI. törvény 33. § (4)–(5) bekezdés, hatályba lépett: 2019. január 16.

59 A 15 év első fél évében nem született EUB ítélet, míg a 2019 második fél éve nem képezte az elemzés tárgyát, tisztán tehát 14 év elemzésére került sor.

## Tanulmány

kivétel volt az idegenrendészeti- menekültügyi terület, ahol trendszerű növekedése tapasztalható 2015-től az előzetes döntéshozatali eljárásoknak, és ezen ügyek jelentős része hozzákapcsolható a hatékony jogorvoslathoz való jog és más tisztességes eljárásához kapcsolódó problémákhoz. Ez a tény is alátámasztja a harmadik alapállítást, miszerint *a közigazgatási ítélkezés függetlensége kimutatható az előzetes döntéshozatali eljárások száma és tartalma alapján.*

Statisztikai elemzés során megmértük a közigazgatási ítélkezés súlyát, és ez alapján megállapítható volt, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások trendjeit a közigazgatási ítélkezés határozza meg, az ügyek 2/3-át a közigazgatási ügyszak felel. A munkaügyi ügyszakból sikeres megkeresés egyáltalán nem érkezett a vizsgált időszakban, büntetőjogi területről három sikeres megkeresés volt, míg a többi a polgári jogi megkeresések tették ki. Mindezért harmadik alapállításként valóban megállapítható volt, hogy *az előzetes döntéshozatali eljárások adataiból a munkajogi<sup>60</sup>, vagy büntetőjogi ítélkezés függetlenségére egyáltalán nem, a polgári jogi ítélkezésére korlátozottan, míg a közigazgatási ítélkezésre nézve egyértelmű következtetések levonása lehetséges.*

Nem csak a közigazgatási ügyek teszik ki a megkeresések több mint 2/3-át, de a polgári ügyeknek egy jelentős része (több mint 20%-a) is másodlagosan valamilyen közigazgatási jogvitához kapcsolódó kártérítési ügy. Mindezért bár megállapítható, hogy a polgári ítélkezés fontos eleme az uniós jog érvényesülésének elsősorban fogyasztóvédelmi és jövőben a versenyjogi szakpolitikák terén, és különös fontos szerep hárul rá, mint végső eszközre, ha a közigazgatási ítélkezés nem megfelelően működik, azonban az uniós jog és a nemzeti jog közötti kapcsolatot biztosító intézmény a közigazgatási ítélkezés<sup>61</sup>. A magyar megkeresések száma továbbra is magasabb, mint a régiós átlag, melynek határozott magyarázata továbbra sincsen, hacsak nem az európai jogi szaktanácsadók hálózata (az ebben résztvevő bírák továbbra is a legaktívabbak), melynek centralizálása azonban további eredményeket nem mutat, hacsak nem épp a közigazgatási ügyszakban, ahol a hálózat a nagyságrendileg kisebb bírói létszám (100–200 bíró) miatt könnyebben eléri a teljes bírói kart. Az előbbi megállapítást mindenképp alátámasztja, hogy az alsóbb fokú bíróságok (ahol a szaktanácsadók döntően működnek) rendkívül aktívák, és a legfőbb bírói fórum (jelenleg Kúria) a vártnál komolyabb időbeli késedelemmel reagált a megkeresések

terén (a megkereséseknek pedig több mint 2/3-a szaktanácsadó bírókhoz köthető)<sup>62</sup>.

A tanulmány első részének negyedik és fő megállapítása a fenti alapállításokból levezethetően az, hogy a közigazgatási ügyszakban *a megkeresések növekvő trendjének akár csak stagnálása, de különösen csökkenése – és különösen a végső fórumot érintő csökkenése – a következő 7 éves periódusban (2019–2025) a közigazgatási ítélkezés függetlenségének sérülését, vagy akár megszűnését is képes jelezni.* A közigazgatási perrendtartás hatályba lépésével, az Alaptörvény 7. módosításával létrejött önálló közigazgatási bírósági rendszer kialakításának igénye, illetve annak lebegtetéséből eredő függetlenség gyengülését vagy épp ellenkezőleg, erősödését eredményező esetleges hatások mérhetők az előzetes döntéshozatali eljárások statisztikai és tartalmi elemzésével.

A tanulmány első részének volt egy további vizsgálati tárgya is. Milyen hatást gyakorolt az előzetes döntéshozatali eljárások minőségére az Európai Jogi Szaktanácsadó Hálózat (EJSZH) működése? A tanulmány adatai azt mutatják, hogy az EJSZH létrejöttét megelőző nemzeti tréneri, majd decentralizált működésű szaktanácsadói rendszer komoly stimuláló hatással volt a térségünkben is kiemelkedő számú elsőfokú bírói megkeresések magas számára, legalábbis más magyarázata a kiemelkedő adatoknak nem volt. Ehhez képest az EJSZH felállítása, mint e rendszer centralizálása, csak mátrix rendszerű felépítés megvalósítása esetében (minden szinthez, minden területi-szakmai egységhez rendelt egy szaktanácsadó rendszere) mutatott némi előnyt (ilyen volt tipikusan a közigazgatási ügyszak), míg ott, ahol a mátrix felépítés nem volt megvalósítható a bírák magas számánál fogva, mint a polgári ügyszak, ott a hibára utaló mintázatok nem mutatnak egyenlőre érdemi változást.<sup>63</sup>

A tanulmány az EJSZH ítélkezés minőségére gyakorolt hatását a sikertelen megkereséseket jelző végzésekkel<sup>64</sup> lezárult esetek elemzésével végezte. Ott, ahol mátrix rendszerű volt a felépítés (például közigazgatási ügyszak, mert viszonylag kevés bírót lehetett arányaiiban nagyobb számú és egyenletesen elosztott szaktanácsadóval elérni), úgy tűnik javultak az adatok, ott, ahol ezres nagyságrendű bírót kellett volna elérni, ott pedig a mintázatok nem változtak.

A kutatás nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az EJSZH szervezetének centralizált irányítása miként és hogyan alakult, az elmúlt 6 évben. Ugyanakkor azt ezen írás keretében szükségesnek érezzük megemlíteni, hogy az EJSZH egyre centralizáltabb, egyre „katonásabban” működő szervezetté vált, ahol a Kúria irányító szerepe – noha az

60 A munkajogi ítélkezés területén 2012–13-as évek vonatkozásában lehetett levonni következtetést az ítélkezés magas szintű függetlenségére, amikor a kormánytisztviselők indokolás nélküli elbocsátásával kapcsolatos jogállami stressznek voltak kitéve a bírók, de ezen az egyszeri hatáson kívül, trendszerűen értelmezhető statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre, mivel egyebekben nem voltak érdemi munkaügyi megkeresések.

61 A tagállami közigazgatás és Bizottság között is léteznek egyes ágazatokban fontos átviteli pontok, melyeket nem független közigazgatási ítélkezés szintén megszüntethet, ezért még jelentősebb a közigazgatási ítélkezés szerepe

62 Csehországban és Lengyelországban a felsőbb bíróságok voltak nyitottabbak és kezdeményezők, nálunk ez fordítva van. Lásd SOMSSICH R.ÉKA. 42.El

63 A munkaügyi ügyszak és büntetőügyszak alacsony elemszámaira figyelemmel trendszerű következtetések nem voltak levonhatók.

64 Nem minden végzés jelez sikertelenséget, vagy minőségi problémát. Például a sorozat ügyekben több megkeresést követő visszavonásoknak nincs köze az ítélkezés minőségéhez.

ítélkezés szakmai irányítása a Kúria feladata – egyáltalán nem jelenik meg, és a kúriai bírák vagy a kúriai ítélkezés befolyása a szakmai programok meghatározásában, a szakmai munkában egyre csökkent az idő előre haladtával.<sup>65</sup> Azért sem érdektelen ez a kérdés, mivel az EJSZH, mint centralizált tanácsadó szervezet egyedülállónak tekinthető az Európai Unióban, ezért különös figyelemmel kell lenni e szervezet megfelelő illeszkedésére, hiszen mindez az ítélkezés függetlenségét is érintheti. Úgy véljük, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások trendjére az EJSZH jelentős és egyre jelentősebb hatással lesz a jövőben a mátrix rendszer hatékonyan működtető közigazgatási ügyszakban – amennyiben ez a rendszer fennmarad –, mely mint azt kimutattuk, további hét éves ciklusban mérhető lesz. A hatás negatív vagy pozitív jellegére nézve érdemi következtetéseket majd 2025-ben lehet először levonni.

A tanulmány második részéből pedig azt is következtetésként lehet levonni, hogy a magyar állam közigazgatásának hatékonysága – különösen a bizonyítási képességek tekintetében – gyenge, legalábbis nyugat-európai összehasonlításban, valamint az alkotmánybírói szerepkör is a hazai alkotmánybíráskodás felől az Európai Bíróság irányába tolódik.

Abban, hogy a magyar közigazgatás működése az uniós átlaghoz képest nem kielégítő, különösen a közigazgatási jogi felelősségi szabályozás és dogmatikájának hiányosságai, következtetlenségei is szerepet játszanak, melyek szoros összefüggésben állnak a bizonyítási elégtelenségekkel, a hatósági működés szakszerűtlenségével. Mindezt az áfa ügyek túlsúlya, a bíróság arányossággal kapcsolatos ügyek, a szintén a bizonyítási nehézségeket „orvoslandó” bírói mérlegelést korlátozó szintén egyre túlsúlyosabb menekültügyek, egyes környezetvédelmi és fölforgalmi szabályozással kapcsolatos ügyek igazolják.

<sup>65</sup> Eredetileg két ügyszakot is kúriai bíró vezetett, jelenleg már egyet se. A hálózat egészét ugyan kúriai bíró vezeti, aki azonban jelenleg a MIA igazgatója, és már nem vesz részt a kúriai ítélkezésben. A kúriai szaktanácsadókat egyebekben semmilyen megkülönböztetett figyelem nem kíséri, a központi képzéseknek és feladatoknak végrehajtói és nem meghatározói, ahogy ez a többi szaktanácsadó esetében is megállapítható.

Összefoglalva megállapítható a tanulmány második részének figyelembevételével, hogy bírói függetlenség mérhető azon, hogy az európai jog áttételét biztosító intézmény üresjáratba kapcsol-e. A közigazgatási bíráskodást érintő reformok és változások egyik fokmérője az előzetes döntéshozatali eljárások iránti kezdeményezések számának és tendenciáinak alakulása, ahogyan az is, hogy ezeket milyen ügyekben terjesztik elő. A tanulmányból kitűnően mindez egy 7 éves távlatban biztosan mérhető. Úgy tűnik, hogy egy független közigazgatási ítélkezés esetén továbbra is növekedni fog a megkeresések száma. Nem csak azért, mert ezt látjuk az ismertetett statisztikákból, hanem több olyan folyamat zajlik az Európai Unióban, ami növelni fogja a következő években a megkeresések számát. Ezek közül kiemeljük a C-416/17-es ügyet, amelyben 2018. október 4-én először marasztalt el tagállamot kötelezettségszegési eljárásban az EuB amiatt, hogy annak legfelsőbb bírósága nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást egy olyan kérdésben, amelynek megítélése a luxembourgi bíróság szerint nem volt teljesen egyértelmű. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Somorjai kontra Magyarország 60934/13-as ügyben 2018. augusztus 28-án ugyanezt mondta ki egy a Kúria előzetes döntéshozatali eljárást elutasító végzése kapcsán, mikor annak indokolását elégtelennek találta, tekintettel arra, hogy végső fórumról van szó. Mindkét ügyben végső fórum (Francia Államtanács, Magyar Kúria) döntéséről volt szó, ezért az várható, hogy a fokozott szupranacionális és nemzetközi bírósági kontroll felelősségteljesebb eljárásra készíti a nemzeti (elsősorban legfelsőbb bíróságokat) az uniós jog alkalmazása tekintetében, és fokozottabb aktivitásra az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezése szempontjából.

Ebből pedig az következik, hogy ha a következő hét éves ciklusban nem növekedni fog a megkeresések száma, hanem stagnálni vagy csökkenni – különösen a legfelső közigazgatási ítélkezés tekintetében –, akkor az egyértelműen arra fog utalni, hogy az uniós jog és nemzeti jog közötti legfontosabb áttétel „sikeresen” kapcsolódott szét. Hogy így lesz-e? Az majd hét év múlva, leghamarabb 2026-ra kiderül.

## Tanulmány

Háger Tamás bíró, Debreceni Ítéltábla (Debrecen)

# Dilemmák a bírói meggyőződésről, figyelemmel az új büntetőeljárás törvény koncepcionális változtatásaira

A bírói tevékenység egyik kardinális része a bizonyítékok értékelését követően a tényállás megállapítása. E bonyolult gondolati folyamatban nagy jelentőségű a bírói meggyőződés, melyet jogelméleti, jogszociológiai szempontok mellett indokolt vizsgálni logikai és pszichológiai oldalról is. A bírói meggyőződés alapjai időtállóak a jogszabályok változásától függetlenül. A 2018. július 1-jétől hatályos büntetőeljárás törvény azonban olyan új – korábban a magyar perjogban nem élő és részben az angolszász jogi kultúrát jellemző jogintézményeket (a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadása, korlátozott fellebbezés és revízió büntetőjogi főkérdésekben) – vezetett be, melyek a bírói meggyőződést más megvilágításba helyezik.

## I. Alapvetések

A magyar büntetőjogban anyagi és eljárásjogi oldalon is jelentős változások történtek az utóbbi években. A magyar büntetőjog fejlődésében fontos mérföldkövet jelent a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Erdei Árpád nyomán IV. Be., továbbiakban: Be.) elfogadása.<sup>1</sup> A jogalkalmazásban ezáltal olyan speciális helyzet alakult ki, hogy egyes ügyekben a bíróságnak két anyagi és két eljárásjogi törvényt is vizsgálnia kell. Ez egyrészt a büntetőtörvény hatályával kapcsolatos anyagi jogi rendelkezésből<sup>2</sup>, másrészt pedig a Be. 867. § átmeneti rendelkezéseiből ered. A jogszabályváltozások ellenére időtálló és nagyon fontos az ítélezésben a bírói meggyőződés, a bíró „igazsághite”, a mérlegelési tevékenység törvényes keretek közötti szabadsága, mely a demokratikus jogállam fontos fokmérője. A bíraskodás a történelem hajnalától olyan fontos államhatalmi funkció, melyet koronként változó erősséggel, de tisztelet övez.<sup>3</sup> Az ítélezés kezdetben szakrális volta, a modern világban is jelenlévő külsőségei, a bírák részéről a talár, vagy egyes országokban a paróka viselése a jogász hivatás felsőrendűségére, társadalmi fontosságára utal. A kortárs magyar jogtudományban az utóbbi években egyrészt Elek Balázs foglalkozott behatóan a kér-

déskör vizsgálatával.<sup>4</sup> Elek mint gyakorló bíró és egyben a jogtudomány képviselője elsősorban a bírói ténymegállapítással és az ítélet megalapozottságával összefüggésben elemzi a bírói meggyőződés kérdéseit. A korábban szintén büntetőbíróként ítélező ismert jogbölcész, Bencze Mátyás a bizonyítékok bizonyító ereje és mérlegelése, az ártatlanság vélelmének érvényesülése oldaláról, elsősorban jogszociológiai megközelítésből vizsgálja a kérdéskört nagyszámú ügyre kiterjedő – ezért reprezentatív jellegű – empirikus kutatásában.<sup>5</sup> A gyakorlat és az elmélet szimbiózisa nagyon fontos, a jogtudomány és a bírói gyakorlat oldaláról is folyamatos vizsgálódást igényel a bírói meggyőződés és annak alakulása, különös tekintettel a 2018. július 1-jén hatályba lépett büntetőeljárás törvény koncepcionális változtatásaira. A bírói hatalom a törvényesség és az igazság érvényre jutásának egyik legfontosabb biztosítója és az ítéletalkotó folyamat meghatározó része a bírói meggyőződés, személyisége maga, miként a latin mondta: „*Iudex est lex loquens*, a bíró a törvény szava.”<sup>6</sup> Tanulmányomban a bizonyítékok értékelését és a tényállás megállapítását érdemben befolyásoló bírói meggyőződést szemlélem az e sorok írásakor még egy éve sem hatályos, tehát újnak nevezhető büntetőeljárás törvény alapvető változtatásait is figyelembe véve. A bírói meggyőződés alapjai természetesen függetlenek a törvények változásától, de úgy gondolom, hogy az új büntetőeljárás törvény megszületése részben új meg-

1 ERDEI ÁRPÁD: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 12.

2 Btk. 2. § (1), (2) bekezdés.

3 Ennek a tiszteletnek a megtétele is gyakran vitatott a tudományos irodalomban. Ld. erről: BÁRÁNDY GERGELY: *Centralizált Magyarország – Megtépázott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)*. Budapest, Scolar Kiadó, 2014. 219–324.

4 ELEK BALÁZS: *A bírói meggyőződés és a megalapozott tényállás összefüggései*. Jura, 2014.1. sz. 40–50.

5 BENCZE MÁTYÁS: *Nincs füst, ahol nincsen tűz. Az ártatlanság vélelmének érvényesülése a magyar büntetőbírók gyakorlatában*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

6 NÓTÁRI TAMÁS: *Jogi regulák és szentenciák latinul és magyarul*. Szeged, Lectum Kiadó, 2013. 73.

közelítést igényel, figyelemmel arra, hogy alapvető jogintézmények változtak érdemben, ami egyes korábbi tézisek átgondolását igényelheti.

## II. A bírói meggyőződés interdiszciplináris megközelítése

A bírói meggyőződés elsődlegesen a bizonyítékok értékelésében és ezen keresztül a bíróság ténymegállapítási tevékenységében nyilvánul meg. A bizonyítékok mérlegelésének és ennek tükrében magának a bírói meggyőződésnek a mélyreható vizsgálatához – amint erre még az 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: régi Be.) hatálya idején végzett kutatásom kapcsán utaltam – szükséges a jogelméleten, jogszociológián kívül a logika és a modern pszichológia kutatási eredményeinek legalább vázlatos bemutatása is.<sup>7</sup> A bírói meggyőződés, a „bírói lélek”, a bizonyítékok értékelése rendjének megismeréséhez ugyanis indokolt az emberi gondolkodást, a pszichét, a gondolkodó ember személyiségét tanulmányozó tudományok megállapításainak feltárása. Mindezen tudományok együttesen világíthatják meg jól a büntető perjogi témát. A tanulmány a bírói meggyőződés alakulásának lehetőségeit az új büntetőeljárás törvény változásaira fókuszálva vizsgálja, de indokolt röviden összefoglalni az interdiszciplináris alapokat is.

A jogi logika egyik nézete, a szillogizmus elmélet a bírói működésben kizárólag a logikai tevékenységet, a szubszumpciót, a szillogizmusalkotást látja. Ezzel szemben a szabadjogi mozgalom szerint a bíró nem csak logikai funkciót végez, hanem a feladata alapvetően az, hogy az elbírálandó ügy számára, annak összes körülményeit szem előtt tartva, a társadalmi érdekre, a célszerűsége és az erkölcsi szempontokra figyelemmel a helyes döntést elérje.<sup>8</sup> Wróblewski megállapítja Jerome Frank nyomán, hogy a bírói döntéshozatal folyamatait elsősorban a jogelmélet elemzi, holott azt pszichológiai alapú kutatások korszerű technikáival kellene vizsgálni. A bírói tevékenység pszichológiai alapú vizsgálatai azonban még csak születőben vannak, ezért nem zárható ki, hogy a bíró valóban szillogisztikus érvelést használ, de olyan pszichés folyamat is elképzelhető, amit valójában megérzések irányítanak.<sup>9</sup> E gondolatok már átvezetnek arra a síkra, ahol a bírói meggyőződést a modern pszichológián keresztül is nézik annak megjegyzésével, hogy a jogi (szillogisztikus) és a szociológiai-pszichológiai

modell egymással nem állnak szemben, csak a téma megközelítése más. A szillogisztikus modell az igazoláselméleti megközelítés része, a szociológiai-pszichológiai irányzat pedig a felfedezés-elméleti perspektívát jelenti, mely azt kívánja tisztázni, hogy a bírót milyen szociológiai, illetve pszichológiai hatások érik a döntéshozatal során.

E körben nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy mint minden emberi gondolati folyamatnak, így az ítélethezatalnak is meghatározó eleme a tudat, ami a lelki működés egyik szintje. Freud jéghegyhasznalatát idézve: a tudatos lelki működés csak a jéghegy víz feletti része, a jelentősebb nagyságú víz alatti területet a tudattalan tartomány alkotja. A gondolati folyamatokban meghatározó a gondolkodó személyiség szerkezete is, különösen az én (ego), mely a tudatos folyamatok színterét jelenti.<sup>10</sup> Abraham H. Maslow-nak, az amerikai humanisztikus pszichológia intézményesülése egyik megteremtőjének gondolatai nyomán megállapíthatjuk, hogy az embert általában olyan értékek mozgatják, amelyek meghaladják őt magát. Az, hogy sikerül-e valaki számára biztosítani az igazságot, nem csak ránk hat, hanem „ereink mentén ered tova,” külső hatást is kifejt, azaz transzcendentálja egyénünk határait.<sup>11</sup> E megállapítás különösen hangsúlyos a bírói döntésre, ahol a bírói meggyőződés által kialakított ítélet komoly hatással bír a külvilágra. Fontos kérdés, hogy konkrétan milyen emberi tudati struktúrákban jelenik meg az „ítéletalkotó” gondolati folyamat. A bíró elsősorban konkrét dolgokon (bizonyítékokon, tényeken) gondolkodik, de emellett nagy jelentőségű, különösen a bizonyításban az érzékelő elme, valamint a ténybeli következtetéseknél az intuitív elme.<sup>12</sup>

Az emberi viselkedésben – és ez irányadó a társas kapcsolatokra, a külvilággal való érintkezésre és annak részében a bírói magatartásra is – meghatározó jelentőségű az ember temperamentum típusa, mely lehet melankolikus: nagy erővel és érzékenységgel, korelikus: nagy erővel és nagy érzékenységgel, szangvinikus: kevés erővel és nagy érzékenységgel, valamint flegmatikus: kevés erővel és alacsony érzékenységgel.<sup>13</sup> A bíró is ember, meghatározott temperamen-

7 HÁGER TAMÁS: *A bírói meggyőződés, szubjektív elemek az ítélkezésben.* Jura 2014.2. sz. 72–79.

8 MOÓR GYULA: *A logikum a jogban.* In: Bódig Máttyás – Szabó Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára.* Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. 168–169.

9 WRÓBLEWSKY, JERZY: *A jogi szillogizmus és a bírói döntés racionalitása.* In: Bódig Máttyás – Szabó Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára,* Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. 191–205.

10 FEKETE MÁRIA – GRÁD ANDRÁS: *Pszichológia és pszichopatológia jogászoknak.* Budapest, HVG-ORAC, 2002. 394–401.

11 MASLOW H. AMBRAHAM: *Amit eddig nem tudtunk az ember természetéről.* In: Danka Miklós – Dávid Éva – Gánti Bence – Malik Tóth István – Nagy Katalin (szerk.): *Bevezetés a transzperszonális pszichológiába.* Válogatás Abraham H. Maslow, Roberto Assagioli, Ken Wilbert írásaiból. Budapest, Ursus Libris Kiadó, 2006. 9–13.

12 Wilber amerikai filozófus, pszichológus megkülönbözteti a fizikai tudatosság alatti szenzoros-fizikai, a fantazmikus-emocionális, az akarati, az érzékelő, a formális reflektív, a konkrétumokon gondolkodó, a viziológiai, az okkult, az intuitív, a kauzális és az elme feletti (overmind) tudati struktúrákat. Lásd: WILBER, KEN: *A növekedés spektruma.* In: Danka Miklós – Dávid Éva – Gánti Bence – Malik Tóth István – Nagy Katalin (szerk.): *Bevezetés a transzperszonális pszichológiába.* Válogatás Abraham H. Maslow, Roberto Assagioli, Ken Wilbert írásaiból. Budapest, Ursus Libris Kiadó, 2006. 171–224. A bíró meggyőződés pszichológiai szempontú megközelítéséről ld. még HÁGER: i. m. (6. jegyzet) 73–74.

13 KÖNIG, KARL: *Emberlélek.* Budapest, Casparus Könyvkiadó, 2011. 81–86.



## Tanulmány

tum típusal, ami meghatározza a viselkedést, ezáltal a személyiség e fontos része megjelenik a bírói meggyőződésben, a bírói külvilág felé tanúsított magatartásában.

A gondolati folyamatok, a szubjektum, a személyiség formái és megnyilvánulásai elsősorban logikai-pszichológiai és nem jogszociológiai kategóriák, ugyanakkor a bírói meggyőződés vizsgálatában a jogelmélet és a jogszociológia kutatási eredményei is nagyon fontosak, melyeket a téma központi részeinek tárgyalásakor idézek fel.

### III.

#### A bizonyítékok értékelése

Egyetértek Bencze megállapításával, miszerint a bizonyítékok értékelésével, a bírói attitűddel, a bírói meggyőződéssel kapcsolatos témát elsősorban a bizonyítási eljárások zömét lefolytató első fokon eljáró bíróságok döntéseinek keretében lehet elemezni.<sup>14</sup> Az első fokon eljáró bíróság minősül ugyanis a klasszikus értelemben vett ténybíróiságnak, mely bíróság rendszerint a bizonyítékok közvetlen megvizsgálása, valamint egyenként és együttesen történő értékelése után a tényállás megállapítására jogosult és egyben kötelezett. A bizonyítékok közvetlen vizsgálata értelemszerűen csak ott érvényesül, amikor a bíróság a tárgyaláson bizonyítást folytat le. Ha a bíróság a vádlott bűnösséget elismerő nyilatkozatát elfogadja, akkor ítéletét a vádbeli cselekményt érintő bizonyítás nélkül az előkészítő ülésen meghozhatja. A vádbeli tényállás ekkor rögzül, az ítélet alapját képezi, ebben az esetben a bizonyítékok valódi bírósági értékeléséről nem lehet szó, a tényállás megállapítása pedig formális, mert a védelmi oldal döntése folytán a vád tényei elfogadottá válnak és egyben támadhatatlanná.<sup>15</sup>

A Be. vázolt új jogintézménye által az elsőfokú bírói bizonyíték-értékelő tevékenysége átértékelődik, mint ahogy a felülbírálatot végző másodfokú bíróság is, mert e perjogi helyzetben lényegében nincs valódi bizonyíték-értékelés. A bíróság csak azt vizsgálja, hogy a vádlott a bűnösséget beismerő nyilatkozatának természetét és jóváhagyásának következményeit megértette, a beszámítási képessége és beismerésének önkéntessége iránt észszerű kétely nem mutatkozik, illetve a bűnösséget beismerő vádlotti nyilatkozat egyértelmű és azt az eljárás egyéb adatai alátámasztják.<sup>16</sup> A vádlotti nyilatkozat egyértelműsége rendszerint nem vethet fel problémákat, az viszont valamilyen fokú értékelő tevékenységet igényel, hogy az eljárás egyéb adatai azt alátámasztják-e. Ez a bizonyítás anyagának áttekintését jelenti, azaz a vádlotti nyilatkozatot össze kell vetni más szemé-

lyi és tárgyi jellegű bizonyítékokkal. Pusztán a vádlotti beismerés, főként más terhelő bizonyíték hiányában a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásának akadályát képezheti. Ez a bírói tevékenység azonban nem jelent egyenként és összességében történő bizonyíték mérlegelést. E bírói vizsgálat inkább a vádlott jogait, különösen az ártatlanság védelmének elvét óvó törvényi garancia, de úgy gondolom, hogyha észszerű kétely nem merül fel a nyilatkozat hitelt érdemlőségével szemben, akkor azt bíróság elfogadja, alapul feltételezhető ugyanis, hogy az a vádlott tesz ilyen jellegű nyilatkozatot, aki a vád szerint valóban elkövette a bűncselekményt.<sup>17</sup>

Az idézetek szerint a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadása esetén a tényállás, a bűnösség megállapítása és a minősítés fellebbezéssel nem sérelmezhető, a jogorvoslat a törvény értelmében korlátozott, ami a másodfokú eljárásban korlátozott revízióhoz vezet, azaz a fellebbezési bíróság sem a tényállás megalapozottságát, sem a bűnösség megállapítását nem bírálhatja felül. Ilyen esetben a szankciós perorvoslat folytán elsősorban a joghátrány felülbírálatára kerülhet sor.<sup>18</sup> Ténykérdések revíziója nélkül értelemszerűen a bírói meggyőződés szerepe is kevésbé jelenik meg a másodfokú döntésben, mert a bírói meggyőződése elsősorban a bizonyítékok értékelésében, ténykérdésekben és az erre vonatkozó indokolásban követhető nyomon.<sup>19</sup>

A bizonyítékok értékelésével kapcsolatban szükséges kitérni a közvetett bizonyítás, illetve a bizonyítékok mérlegelésének fő elméleteire. Tóth Mihály nyomán rögzíthetjük, hogy a közvetett bizonyításnak az idők folyamán három fő elmélete alakult ki: a „láncelmélet”, a „kötél-vagy sodronyelmélet” és a „háló-elmélet”. Tóth szerint mindhárom fő elméletnek vannak felhasználható elemei és a „láncolat elmélet” sem önmagában téves, hanem az elmélet egyes olyan következményei, melyek a bizonyító erő fokozódását eredményező összekapcsolódásból nem következnek, mégis annak folyamánként kezeltek.<sup>20</sup> Ebből következik, hogy a láncolat elmélet kizárólagos alkalmazása a jogalkalmazóval szemben teljesíthetetlen követelményeket támaszt.

14 BENCZE MÁTYÁS: *A bírói mérlegelésre vonatkozó szabályok értelmezésének sajátosságai*. JeMA Jogesetek Magyarázata. 2011. 2. sz. 82–83.

15 Ld. Be. 504. § rendelkezései, továbbá Be. 580. § (2) bekezdés a) és b) pont.

16 Be. 504. § (2) bekezdés a), b) és c) pont.

17 A Debreceni Ítéletábrla Bf.IV.822/2018. számú ügyében az aktív vesztegető az előkészítő ülésen bűnösséget beismerő nyilatkozatot tett. Nyilatkozatát a tanúvallomások és a tárgyi bizonyítékok (okiratok) is egyértelműen alátámasztották, ezért amint a másodfokú bíróság is megállapította, a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadására törvényesen került sor. Az adott bizonyítási anyag mellett bírósági bizonyítás nélkül is elérhető volt a jogerős határozat valóságossága, egyben tényigazsága.

18 Be. 580. § (2) bekezdés a), b) pont, 590. § (3) bekezdés, 591. § (2) bekezdés a) pont.

19 A jog-és ténykérdések az ítéletben elkülönülnek, osztoz azonban Bencze nézetét, miszerint a bizonyítékok értékelésének bemutatása a jogi érvelés része. Lásd Bencze: i. m. (13. jegyzet) 82.

20 TÓTH MIHÁLY: *Közvetett bizonyítás, preconcepciók és előítéletek*. In: Erdei Árpád (szerk.): *A büntetőítélet igazságtartalma*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010. 78–82.

Tremmel Flórián elveti a bírósági határozatokban gyakran hivatkozott, alapvetően Visinszkijtől származtatható „láncolat” metaforát<sup>21</sup> és helyette a közvetett bizonyítékok szinergiája<sup>22</sup> mellett foglal állást, rámutatva arra, hogy a közvetlen bizonyítékokat hordozó ügyekben is jelentőseggel bír a közvetett bizonyítás.<sup>23</sup> A „szinergia-elmélet” a bizonyítékok együtthatását, együttműködését, szoros kapcsolódását jelenti. A „láncolat elmélet” szerint a közvetett bizonyítékok egymás közötti összefüggésének olyan jellegűnek kell lenni, hogy ezek valamennyien egy láncolatot alkossanak, egyetlen láncszem elvesztése esetén széthullik az egész lánc. A láncolatszerű kapcsolódás alapvető logikai szabály, egyetértek azonban Tremmellel, hogy nem várható el minden ügyben a bizonyítékok szétszakíthatatlan láncolata. Erre egyébként Tóth Mihály is utal idézett művében.<sup>24</sup> Ítélező bíróként és jogtudományi szempontból is a bizonyítékok *szinergiáján* alapuló mérlegelést tartom leginkább elfogadhatónak azzal, hogy a „háló modell” is hangsúlyos lehet, melyben nem az egyes bizonyítékok egymáshoz való viszonyán, hanem a bizonyítandó tényekkel fennálló kapcsolatukon van a hangsúly.

A bizonyítékok értékelésével kapcsolatban szükséges utalni rá, hogy büntetőeljárás jogunk bizonyítási rendszerre a nem teljesen szabad bizonyítási rendszerbe tartozik. Ennek jellemzője, hogy a „benső meggyőződés” (conviction intime) helyett az indokokkal alátámasztott, így kellően megindokolt meggyőződést (conviction raisonnée) helyezi előtérbe.<sup>25</sup> A büntetőeljárásban szabadon felhasználható a törvényben meghatározott minden bizonyítási eszköz és szabadon alkalmazható minden bizonyítási cselekmény. A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg.<sup>26</sup> A szabad bizonyíték-értékelésnek azonban vannak korlátai: a bizonyítás törvényességére vonatkozó szabályok, a logika rendje és nem utolsósorban a bíróság indokolási kötelezettsége, melyből a felek, a felsőbb bíróságok és a közvélemény ellenőrizheti a döntés helyességét.<sup>27</sup>

A bizonyítás terjedelmével összefüggésben egyetértek

Bencze megállapításával, miszerint számos ügyben tapasztalható olyan személyi vagy akár szakértői bizonyítás, mely nem szükséges a valóban lényeges tények megállapításához.<sup>28</sup> Az ilyen jellegű „túlbizonyítást” a Be. már az I. Fejezetben, az Alapvető rendelkezéseiben – helyesen – vissza kívánja szorítani, mert a 4. § (2) bekezdése deklarálja, hogy a bíróság – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – indítványra jár el. Ezt erősítik meg a bizonyítás tárgyára vonatkozó szabályok is, miszerint a vád bizonyítása és az ahhoz szükséges bizonyítékok prezentálása a vádló feladata, a bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be. Indítvány hiányában a bíróság bizonyíték beszerzésére és megvizsgálására nem köteles.<sup>29</sup> Az új szabályozás feltétlen érinti a bírói meggyőződést. Az bizonyos, hogy ügyészi indítvány hiányában a bíróság a vádat megerősítő bizonyítékok beszerzésére nem köteles, nem veheti át ugyanis az eljárás feladatát megosztásának elvéből következően a vádlói szerepkört. Kérdés azonban, hogy a bíró meggyőződésénél fogva indítvány hiányában a vádlót mentő bizonyítást folytathat-e hivatalból. A törvény szigorú értelmezése szerint nem, a gyakorlat azonban úgy gondolom, hogy e szabályt nem értelmezi mereven és a bíróság az ártatlanság védelmének érvényesülése érdekében törvényesen, a tisztességes eljárásnak megfelelően bizonyíthat a vádlott javára akkor is, ha bármely oknál fogva „hallgat” a védelem. Fel kell tennünk azonban a kérdést: a bíró miként láthatja előre, hogy egy még nem vizsgált bizonyíték *mentő vagy terhelő*<sup>30</sup> jellegű. Ilyen bizonyítékok a magyar eljárási modellben elsősorban a nyomozás anyagában merülhetnek fel, azokra utalhatnak tárgyiasult jellegű bizonyítékok, mint okiratok, de akár a személyi bizonyítás anyaga, így már vizsgált tanúvallomások adatai vagy szakértői vélemények egyes megállapításai, melyek további, a vádlott javára szóló bizonyítást nyithatnak meg. Másik oldalról pedig a bíró meggyőződése, intuíciója lehet az, mely engedi felismerni, hogy mely bizonyíték tartalmazhat mentő adatokat.

A bírói meggyőződéssel és a bizonyítékok értékelésével függ össze a másodfokú eljárást érintően az ún. felülmérlegelés. Bencze a régi Be. hatálya idején készített tanulmányában utal arra, hogy a bizonyítékok értékelésével megállapított tényállást a fellebbezési bíróság nem bírálhatja felül.<sup>31</sup> A tényállás *megalapozottsága* esetén e megállapítással teljes mértékben egyetértek. A tényálláshoz kötöttség elve ugyanis megalapozott tényállásnál valóban kizárja másodfokon a bizonyítékok átmérlegelését, a felülmérlegelést, il-

21 Ld. VISINSZKIJ, JANUARJEVIC, ANDREJ: *A perbeli bizonyítás elmélete a szovjet jogban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1952. 328.

22 A szinergia görög eredetű szó. Jelentése: együttműködés. <http://idegen-szavak.hu/szinergia> (2019. 04. 15.).

23 TREMMEL FLÓRIÁN: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006. 103–127.

24 TÓTH M.: i. m. (20. jegyzet) 82.

25 TREMMEL FLÓRIÁN: *Magyar büntetőeljárás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001. 213–214.

26 Be. 167. § (1) bekezdés, (4) bekezdés. A régi Be. 78. § (3) bekezdésétől eltérően a hatályos törvény a bíróság és az ügyészség mellett a nyomozó hatóságot is feljogosítja a bizonyítékok értékelésére, mely elkerülhetetlen a helyes nyomozási taktika megválasztásához. A régi Be. hatálya idején is értékelte a nyomozó hatóság a bizonyítás anyagát, törvényi rendelkezés külön azonban erre nem jogosította fel. E felemás helyzetet rendezte megfelelően a Be. (a szerző).

27 ELEK: i. m. (3. jegyzet) 42.

28 BENCZE: i. m. (4. jegyzet) 102.

29 Be. 164. § (1), (2), (3) bekezdés.

30 Tremmel nyomán megkülönböztethetjük az eredeti és származékos, a személyi jellegű és a tárgyi, a *terhelő és mentő*, valamint a közvetlen és a közvetett bizonyítékokat. Ld. TREMMEL FLÓRIÁN: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006. 220–221.

31 BENCZE: i. m. (13. jegyzet) 82.

## Tanulmány

letve az eltérő tényállás megállapítását, sőt a tényállás helyesbítésére sincs törvényes lehetőség.<sup>32</sup> Megalapozott tényállásnál a másodfokú bíróság a döntését az elsőfokú bíróság által megállapított tényállásra alapítja. Nem érvényesül azonban a tényálláshoz kötöttség *megalapozatlanságnál*<sup>33</sup>, mely az egyik legfontosabb törvényi kivétel a tényálláshoz kötöttség alól.<sup>34</sup> Részbeni megalapozatlanság esetén a másodfokú bíróságnak kötelessége a tényhiba kijavítása, mely által lehetőség nyílik az elsőfokú bíróságtól eltérő módon a bizonyítékok értékelésére és ezáltal eltérő tényállás megállapítására. Ez nem tiltott felülmérlegelés, hanem a megalapozatlanság kiküszöböléséhez vezető perrendszerű folyamat szükséges része.

Erre gyakorlati példa, amikor az ítéletábla megalapozatlanságot észlelve részletes személyi bizonyítást követően a bizonyítékok eltérő értékelése után a vádlott javára eltérő tényállást állapított meg és az elsőfokú ítéletben kiemelt tárgyi súlyú bűncselekmény miatt marasztalt vádlottat a vád alól a bűncselekmény bizonyítottság hiánya miatt felmentette. Ilyen döntés – főként törvényszéki hatáskörbe tartozó, jelentős tárgyi súlyú ügyben – ritka. Perjogi érdekesség, hogy a vádlott terhére bejelentett, a bűnösség megállapítását célzó ügyészi másodfellebbezést a Legfőbb Ügyészség visszavonta, így a másodfokú bíróság felmentő ítélete harmadfokú eljárás nélkül jogerőre emelkedett.<sup>35</sup> Az idézett ügyben igen nagy szerepet kapott a bírói meggyőződés, melyet hűen tükröznek a másodfokú ítélet bizonyíték-értékelő részének záró sorai: »A másodfokú bíróság álláspontja szerint bár az anyagi igazság „vezéreszményét” már nem érvényesíti a törvény, azonban a perjogi (processzuális) igazság elérése jogos elvárás a bírói ítélettől, mint ahogy a tények igazsága is. A másodfokú bíróságban az a bírói meggyőződés alakult ki, hogy ugyan felmerültek valóban jelentős súlyú terhelő bizonyítékok, azonban kétséget kizáróan nem bizo-

nyíthatók a vádbeli tények, ezért vált szükségessé az eltérő tényállás megállapítása.«<sup>36</sup>

A bírói meggyőződés a ténybírói szerepből és a tényálláshoz kötöttség elvéből eredően elsődlegesen valóban a tényállást megállapító elsőfokú bíróság működésében követhető jól nyomon, de az idézett példa is tanúsítja, hogy milyen jelentős szerepet kaphat a másodfokú bíró meggyőződése is, mely jelen esetben egy nem jogerősen több év szabadságvesztésre ítélt terhelt jogerős felmentéséhez vezetett.

## IV. Zárszavak

Úgy gondolom, hogy a bírói meggyőződés a jogszabályok változásától függetlenül az ítélkezés egyik rendkívül fontos eleme, melyet meghatároznak büntető perjogi, logikai, pszichológiai és jogszociológiai tényezők is. A Be. preambulumban is megfogalmazott célok elérése érdekében létrehozott új jogintézmények, különösen a *bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadása* azonban új megvilágításba helyezik a bírói meggyőződést, mely véleményem szerint leginkább a bizonyítási eljáráshoz, a bizonyítékok értékeléséhez és a tényállás megállapításához köthető. Az új törvény ugyanis a vázoltak szerint bizonyos esetekben nem teszi lehetővé a bizonyítékok bíróság általi valódi értékelését és a tényállás megállapításának is korlátját képezi a vád védelem általi elfogadása, mely esetekben a tényállás és a bűnösség megállapításának támadására sincs perjogi lehetőség. Ennek következménye a *korlátozott felülbírálat*, ahol ténybeli revízióra a másodfokú bírósági eljárásban nem kerülhet sor.

Ténybeli felülbírálat hiányában még a felismerhető tényhiba sem küszöbölhető ki. Ilyen esetekben az elsőfokú és a másodfokú bíró meggyőződése is „csorbát szenvedhet”, mert elképzelhető olyan eljárásjogi helyzet, hogy meggyőződése *ellenére* kell döntenie. Ettől függetlenül üdvözlendő az eljárás hatékonyságát növelő új szabályok. A fegyverek egyenlősége sem sérül, mert a védelem saját akaratából – ismerve az eljárásjogi konzekvenciákat – dönt a bűnösség beismeréséről. A szankció ellen pedig a törvény biztosítja a fellebbezés jogát, zálogul szolgálva a törvénysértések korrekciójának.

32 Ld. régi Be. 351–352. §, Be. 591. § (1) bekezdés.

33 A Be. a régi Be.-vel egyezően megtartotta a megalapozatlanság négy fő esetkörét. Ld. HERKE CSONGOR – FENYVESI CSABA – TREMMEL FLÓRIÁN: *A büntető eljárásjog elmélete*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 333–335.

34 KIRÁLY TIBOR: *Büntetőeljárás Jog*, 3. átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 481.

35 Debreceni Ítéletábla Bf.II.307/2018/20.

36 Ld. 36. jegyzet.

Horváth László vezető kormányfőtanácsos, Külgazdasági és Külügyminisztérium (Budapest)

# Parlamenti választási rendszerek a Nyugat-Balkánon

## 1. Bevezetés

A nyolcvanas évek végén lezajlott politikai változások következtében újjáéledő és a kilencvenes évek elejére felerősödő etnikai ellentétek rövid időn belül elemi erővel törtek a felszínre és borították lángba a Balkán egy részét. A nacionalizmus mentén történő éles szembenállás a huszonegyedik század küszöbén nemzetállami reneszánszt eredményezett a térségben. Az újonnan függetlenné vált egykori Jugoszláv tagállamok *túlnyomó többségére az etnikai homogenitás* volt jellemző, vagy legalábbis homogénebbek voltak, mint *Bosznia-Hercegovina*, ahol a történelem *három nagyobb népcsoportot* zárt egy állam keretei közé. Amíg a hat függetlené vált tagállam közül öt esetben unitárius állammal találkozunk, ahol tisztán lehatárolható az egy államalkotó nemzet és a nemzeti közösségek viszonyrendszere, addig *Bosznia-Hercegovina* esetében egy *föderális* állammal találjuk magunkat szemben, amelyet a három államalkotó nemzet egymáshoz és az egyéb nemzeti közösségek való viszonyrendszere strukturál. A térség államainak vizsgálata során jól láthatóvá válik, hogy a népességszerkezet különbözősége *a pártpolitikát szervező elvet is erőteljesen befolyásolja*. Amíg a Nyugat-Balkán etnikailag homogénebb államaiban (Albánia, Koszovó, Észak-Macedónia, Montenegró, Szerbia) a legnagyobb pártok elsősorban jobb és baloldal dichotómia mentén szerveződnek, addig Boszniában, az ország domináns, vezető pártjait a három államalkotó nép etnikai alapon szerveződő pártjai képezik, annak a három államalkotó népnek a pártjai, amely népek a boszniai háború idején komoly, sok esetben máig fel nem dolgozott sérelmeket és traumákat okoztak egymásnak.

## 2. Szerbia választási rendszere

A szerbiai többpártrendszer 1990-es bevezetése óta 2019-ig tizenegy rendes és hét előrehozott<sup>1</sup> köztársasági parlamenti választást tartottak. Míg *1990 és 1992 között kétfordulós többségi* rendszerben történt a parlamenti képviselők megválasztása, addig *1992-től egészen napjainkig arányos* (listás, legnagyobb átlag módszere) választási rendszerben, *egy fordulóban* választják meg a népképviselőket úgy, hogy 2000 óta az egész ország területét egy választókerületnek tekintik.<sup>2</sup> Minden párt (szövetség) egyetlen zárt listát indíthat, amelyen sorrendben minden három jelölt közül (első három hely, második három hely és így a lista végéig) legalább egynek ahhoz a nemhez tartozónak kell lennie, amely kevésbé képviselt a listán.<sup>3</sup> A mandátumok elosztásánál a *D'Hondt-formulát* használják, a bejutáshoz pedig az *5%-os küszöb* elérése szükséges. A listaállításhoz tízezer érvényes aláírást kell összegyűjteni.

A régió egyes országainak politikai rendszereivel való összehasonlítás során azt látjuk, hogy a szlovén,<sup>4</sup> a horvát,

1 1992, 1993, 2000, 2003, 2008, 2014, 2016 (a szerző egyéni gyűjtése).

2 SZABÓ ZSOLT: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat 2016) 57.

3 A népképviselők megválasztásáról szóló törvény 40a. szakasz 1. bekezdés (18/2004).

4 GYÓRI SZABÓ RÓBERT: „A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiaja, politikai képviselete” in SZARKA LÁSZLÓ – KÁNTOR ZOLTÁN – MAJTÉNYI BALÁZS – VÍZI BALÁZS (szerk): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában* (Budapest: Gondolat 2007) 311.

## Szemle

a koszovói illetve a román<sup>5</sup> gyakorlattól eltérően a szerb választási rendszer nem ismeri a garantált kisebbségi parlamenti hely intézményét. Kedvezőbb azonban a szlovák, a cseh és az ukrán gyakorlatnál, ahol a kisebbségek kedvezményes bejutása a törvényhozásba semmilyen formában sem biztosított.<sup>6</sup> Szerbiában a *kisebbségek számára* a parlamentbe jutáshoz 2004 óta – részben hasonlóan a lengyel mintához – *nem szükséges az 5%-os küszöb* elérése.<sup>7</sup> Helyette úgynevezett természetes küszöb (ennek értelmében egy kisebbségi mandátumhoz szükséges szavazatszámot úgy kapjuk meg, hogy a mandátumot eredményező szavazatok összegét elosztjuk a kiosztható mandátumok számával) biztosítja a nemzeti kisebbségek parlamentbe jutását.

### 3. Montenegró választási rendszere

A montenegrói többpártrendszer 1990-es bevezetése óta 2019-ig tíz,<sup>8</sup> a függetlenség 2006. június 3-i deklarálása óta pedig négy köztársasági szintű választásra került sor. A montenegrói választási rendszer, a választások folyamata, a kiosztható mandátumok száma, a választási kerületek száma és a parlamentbe jutási küszöb *gyakran változott* az elmúlt két és fél évtizedben.<sup>9</sup> *Jelenleg* a parlamenti képviselők megválasztása *arányos választási rendszerben, egy fordulóban* történik, ahol *az egész ország területét egy választókerületnek tekintik*. Minden párt (szövetség) egyetlen zárt lista indítására jogosult, amelyen sorrendben minden negyedik jelölt közül (első négy hely, második négy hely és így a lista végéig) legalább egynek ahhoz a nemhez tartozónak kell lennie, amely kevésbé képviselt a listán.<sup>10</sup> A listaállításához a választásra jogosultak legalább 0,8%-os támogatását rögzíti a törvény. A mandátumok elosztásánál a *D'Hondt-formulát* használják, a parlamentbe való bejutáshoz a *3%-os küszöb* elérése szükséges.

Nemzeti kisebbségi párt, vagy egyesület által állított lista indulásához országos szinten ezer választópolgár támogató aláírása szükséges. Azon *nemzeti kisebbség*, mely a legutolsó népszámlálás szerint a lakosság legkevesebb 2%-át alkotta, háromszáz aláírással tud listát indítani. A nemzeti kisebbségek esetében, ha egyetlen lista sem éri el a 3%-ot, de egyenként mindannyian elérik a 0,7%-ot, akkor, mintegy

nagy közös lista vesznek rész a mandátumelosztásban és legtöbb három mandátumot kaphatnak, azzal a feltétellel, ha e kisebbségek nem haladják meg a választókerület lakosságának 15%-át. A horvát nemzeti közösség számára a választási törvény külön lehetőséget biztosít arra, hogy a szavazatok 0,35%-nak a megszerzése mellett is egy képviselőt küldjön a parlamentbe.<sup>11</sup>

### 4. Észak-Macedónia választási rendszere

A többpártrendszer 1990-es bevezetése óta 2019-ig az országban nyolc, a függetlenség deklarálása óta pedig hét köztársasági szintű választásra került sor.<sup>12</sup> Észak-Macedóniában a parlamenti képviselők megválasztása *arányos választási rendszerben*<sup>13</sup>, *egy fordulóban* történik. Minden párt (szövetség) egyetlen zárt lista indítására jogosult, amelyen – hasonlóan a szerb mintához – minden harmadik jelölt közül (első három hely, második három hely és így a lista végéig) legalább egynek ahhoz a nemhez tartozónak kell lennie, amely kevésbé képviselt a listán. A választásokon való induláshoz a pártok vonatkozásában nem rögzít feltételeket a választási törvény, polgárok csoportja esetében azonban ezer választásra jogosult támogatását írja elő választókerületenként.<sup>14</sup>

Az ország területét a 2002-es választásokat megelőzően *hat*, megközelítőleg azonos választásra jogosulttal rendelkező *választókerületre* osztották fel. Minden egyes választókerületben húsz a kiosztható mandátumok száma.<sup>15</sup> Az összesen 123 fős macedón parlament<sup>16</sup> további három tagját 2011 óta *külföldön/diaszpórában élő macedónok* választják az erre a célra kialakított – ekkor még három – választókerületben (Európa és Afrika; Észak és Dél Amerika; Ausztrália és Ázsia).<sup>17</sup> A 2015. június 2-án megkötött Przinói Megállapodásban előírt választási reformot követően egy „választókerületben” osztják ki a diaszpóra mandátumait. A mandátumok elosztásánál a *D'Hondt-formulát* használják, a parlamentbe való bejutáshoz pedig a 2002-es 5%-os küszöb eltörlését követően, természetes küszöböt alkalmaznak.<sup>18</sup> A választási eredményeket minden kerületben

5 CSAPÓ ZSUZSANNA: „A kisebbségek parlamenti képviseletének kérdése az „Új Alkotmány” küszöbén” *Kül-Világ* 2011/1–2. 88, 92.

6 Lásd uo. 95.

7 A népképviselők megválasztásáról szóló törvény 81. szakasz 2. bekezdés (18/2004).

8 1990, 1992, 1996, 1998, 2001, 2002, 2006, 2009, 2012, 2016 (a szerző egyéni gyűjtése).

9 VLADO DEDOVIĆ–ZLATKO VUJOVIĆ: „Izborni sistem u Crnoj Gori” in Vladimir Goati-Srdan Darmanović (szerk.): *Izborni i partijski sistem u Crnoj Gori – Perspektiva razvoja unutarpartijske demokratije* (Centar za monitoring i Istraživanje CeMI, Podgorica, 2015) 91.

10 Az önkormányzati és a népképviselők megválasztásáról szóló törvény 39a. szakasz 1. és 2. bekezdés (14/47).

11 Az önkormányzati és a népképviselők megválasztásáról szóló törvény 94. szakasz 1. és 2. bekezdés (14/47).

12 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2008, 2011, 2014, 2016 (a szerző egyéni gyűjtése).

13 Ld. SZABÓ (2. lj.) 64.

14 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság választási kódexe: 61. szakasz 1. bekezdés

15 DARDAN BERISHA: „The Politics of Electoral System in the Former Yugoslav Republic of Macedonia” *Indiana Journal of Constitutional Design* 2016/2. 1.

16 A macedón alkotmány 62. szakasza 120 és 140 közötti létszámban rögzíti a parlament képviselők lehetséges számát.

17 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság választási kódexe: 4. szakasz 2. bekezdés

18 Lásd BERISHA (15. lj.) 9.

külön-külön állapítják meg, a pártok a mandátumokat a listákra leadott szavazatok arányában nyerik el. A diaszpórában egy képviselői mandátum elnyerésének feltétele, hogy a lista elnyerje azt a legkisebb szavazatszámot, amely az előző választásokon a hat választókerület egyikében mandátumot eredményezett. A második és harmadik képviselői helyhez pedig arányaiban kétszer, illetve háromszor annyi szavazat szükséges.<sup>19</sup>

### 5. Koszovó választási rendszere

Koszovóban a tartomány 1999. június 10-i nemzetközi közigazgatás alá helyezését követően hét, a 2008. február 17-i függetlenség kikiáltása óta pedig négy (előrehozott) parlamenti választásra<sup>20</sup> került sor 2019-ig.<sup>21</sup> 2001–2007 között a koszovói parlament 120 mandátuma zárt, 2007–2019 között pedig nyílt listás<sup>22</sup> rendszerben, egy választókerületben került kiosztásra a Sainte-Laguë formula alapján. 2001–2007 között három évre választották,<sup>23</sup> 2010 óta pedig *négy évre választják* a képviselőket.<sup>24</sup> A koszovói alkotmány értelmében a parlament 120 mandátuma a leadott szavazatoknak megfelelően, *részarányosan kerül kiosztásra* minden párt, koalíció, polgári kezdeményezés és független jelölt között,<sup>25</sup> azzal, hogy a 120 helyből 20 *garantált hely jár a nemzeti kisebbségi közösségeknek*.<sup>26</sup> A koszovói alkotmány általános rendelkezését a választási törvény tovább pontosítva kiemeli, hogy 100 mandátum az albán többségi közösséget képviselő entitások, valamint a koszovói szerb és az egyéb nem többségi nemzeti közösségek között oszlik el<sup>27</sup>, 5%-os<sup>28</sup> bejutási küszöb mellett.

Az Alkotmány 64. szakasza 2. bekezdésének 1. pontja értelmében a Koszovói Szerb Közösséghez tartozó pártok,

koalíciók, polgári kezdeményezések, illetve független jelöltek számára minimum tíz hely biztosított a törvényhozásban, abban az esetben, ha az általuk elnyert mandátumok száma kevesebb, mint tíz. Ugyanezen szakasz 2. bekezdésének 2. pontja a fennmaradó garantált tíz hely vonatkozásában úgy rendelkezik, hogy azokat a más nemzeti vagy etnikai közösségekhez tartozó pártok, koalíciók, polgári kezdeményezések, illetve független jelöltek számára kell fenntartani. Az Alaptörvény értelmében a Roma, az Askáli és az Egyiptomi közösségeket egy-egy parlamenti hely illeti meg, valamint e három közösség közül a legtöbb szavazatot összegyűjtő, további egy mandátumra jogosult. A Bosnyák közösséget három, a Török közösséget kettő, míg a Gorani közösséget egy hely illeti meg, abban az esetben is, ha nem éri el az egy mandátumra feljogosító szükséges szavazatszámot.<sup>29</sup> A nemzeti közösségek részére garantált 20 (tíz-tíz) hely az összes politikai entitásra leadott érvényes szavazat figyelembevételével kerül kiosztásra a Sainte-Laguë formula alapján, függetlenül attól, hogy hogyan alakult a 100 „alap” mandátum eloszlása.<sup>30</sup>

A választási törvény a pártok regisztrációját 500, a koszovói választási névjegyzékben szereplő párttag támogató aláírásához köti,<sup>31</sup> a listaindítás vonatkozásában viszont nem rendelkezik kötelezően összegyűjtendő aláírásmennyiségről. Azon pártok esetében, amelyek a korábbi választások alkalmával, legalább egy parlamenti helyet szereztek, nem szükséges, hogy aláírásgyűjtést végezzenek a listaindítás érdekében. A korábban mandátummal nem rendelkező és indulni kívánó pártoknak a Központi Választási Bizottság által meghatározott számú aláírást kell összegyűjteniük.<sup>32</sup> A választási törvény 27. szakaszának 1. bekezdése minden politikai entitás által indított jelölt lista esetében legalább 30%-os részvételt ír elő a férfiak és nők esetében egyaránt.

### 6. Albánia választási rendszere

Albániában a többpártrendszer 1990-es bevezetését követően 2019-ig kilenc<sup>33</sup> alkalommal tartottak parlamenti választásokat, négy éves időtartamra. Az albán választási rendszer, a kiosztható mandátumok és a választási kerületek száma, valamint a parlamentbe jutási küszöb is *többször változott* az elmúlt két és fél évtized során. 1991-ig, az addig 250 fős parlament tagjait a képviselők számával megegyező egyéni választókerületben, kétfordulós többségi rendszerben választották. 1992-től kezdődően a parlamentben

19 The Republic of Macedonia's Parliamentary Elections Handbook. Konrad Adenauer Stiftung: Institute for Democracy. Office in Macedonia, 2016, Skopje.

20 2019. augusztus 22-én feloszlatta magát a koszovói parlament, melynek következtében, az alkotmányos előírásoknak megfelelően választásokat legfeljebb 45 napon belül meg kell tartani (október hatodikával bezárólag). A választások kiírását Ramush Haradinaj kormányfő július közepén történt lemondása indokolta, amelyre azt követően került sor, hogy koszovói háborús bűnöket vizsgáló bíróság gyanúsítottként meghallgatta. A parlament feloszlatásához a 120 tagú képviselőházban kétharmados többségre volt szükség (a minimális 80 szavazat helyett 89 szavazattal oszlatta fel magát a törvényhozás).

21 2001, 2004, 2007, 2010, 2014, 2017, 2019.

22 A pártpreferencia kifejezése mellett, a szavazólapon a választópolgárnak lehetősége van arra, hogy az általuk kiválasztott listán szereplő jelöltek között öt főben maximalizált preferencia sorrendet állítsanak fel.

23 Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo 9.1.4.

24 A Koszovói Köztársaság Alkotmánya 66. szakasz 1. bekezdés.

25 A Koszovói Köztársaság Alkotmánya 64. szakasz 1. bekezdés.

26 A Koszovói Köztársaság Alkotmánya 64. szakasz 2. bekezdés.

27 A Koszovói Köztársaság választási törvénye 111. 2. szakasz a. pont.

28 A 2001-es és 2004-es parlamenti választásokon még nem volt bejutási küszöb, 2007-től került bevezetésre az 5%. (Central Election Commission, Elections in Kosovo 2000–2014, Prishtina, 2017) 16. 17. 18.

29 A Koszovói Köztársaság Alkotmánya 64. szakasz 2. bekezdés 2. pont.

30 A Koszovói Köztársaság választási törvénye 111.3. szakasz.

31 A Koszovói Köztársaság választási törvénye 12. szakasz 12.3. bekezdés j. pont.

32 A Koszovói Köztársaság választási törvénye 15. szakasz 15.7. bekezdés.

33 1991, 1992, 1996, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017.

## Szemle

megszerezhető mandátumok száma 4%-os bejutási küszöb mellett 140-re csökkent, leszámítva az 1997-es júniusi választásokat, mivel ekkor 155 helyért küzdhettek az indulók. 1992-2005 közötti időszakban többségi-arányos választási rendszerben választották meg a képviselőket,<sup>34</sup> amely 2009-től zárt pártlistás arányos-regionális rendszerre módosult.

Az érvényben lévő szabályozás szerint a lakosság arányos mandátum-elosztású<sup>35</sup> és az ország közigazgatási körzeteivel megegyező, tizenkettő választókerületben kerül kiosztásra a 140 mandátum.<sup>36</sup> A parlamenti hellyel nem rendelkező és az egyéb pártok számára a listaállításához 5000, a választási koalícióban indulók számára pedig 7000 aláírás gyűjtése szükséges országos szinten.<sup>37</sup> E szabály alól kivételek azok a koalíciók, amelyekben a résztvevő pártok száma nem kevesebb, mint ahány hellyel rendelkeznek a törvényhozában.<sup>38</sup> A független jelöltek számára a választókerületükben 1%-os támogatottságot, de nem több mint 3000 regisztrált választói szavazattal történő támogatottságot határoz meg a törvény.<sup>39</sup> A pártok számára a bejutási küszöb 3%, míg a pártszövetségek számára 5%, amit az indulóknak minden egyes választókerületben, külön-külön kell elérniük. A mandátumok kiosztása a regionális választókerületben, önálló pártlisták esetén a D'Hondt, míg pártszövetségek esetében a Sainte-Laguë módszer előírásainak megfelelően történik.<sup>40</sup> A választási törvény értelmében a választókerületek mindegyikében legalább 1/3-os arányban kell, hogy képviselve legyen minden nem, azzal a kitételrel, hogy ez a lista első három helyére külön is vonatkozik.<sup>41</sup>

## 7. Bosznia-Hercegovina választási rendszere

Bosznia-Hercegovina etnikai összetettsége miatt a délszláv háború boszniai lezárását követően, az igazságosságra törekvés jegyében egy rendkívül komplex választási rendszert és közigazgatási struktúrát hoztak létre. Mindezt azért, hogy mindhárom, az állami szintű alkotmányban rögzített államalkotó nép egyenlő módon kivegye részét az állam irányításából, továbbá, hogy bizonyos mértékig az államot alkotó, az alkotmányban egyéb jelzővel aposztrofált nép-

csoportok is beleszólással bírjanak a politikai folyamatokba. Ezért került sor például számos szövetségi állam vagy heterogén társadalom mintájára a kétkamarás törvényhozás<sup>42</sup> felállítására, mely kiváló eszköze lehet a „létfontosságú nemzeti érdekek”<sup>43</sup> érvényesítésének, valamint a demokráciadeficit és a társadalmi feszültségek csökkentésének. Az etnikumok közötti egyensúlyozási, az etnikai mérnökösködési<sup>44</sup> kísérletek eredményeképpen azonban napjainkig nem módosult az a gyakorlat, hogy az emberi jogok alapvetően a három fő etnikum jogait jelentik,<sup>45</sup> amely következtében a képviseleti rendszer különböző szintjein a képviselők nem magát az állampolgárt, hanem egy-egy adott etnikumot képviselnek. E jelenség elsősorban annak tudható be, hogy a politikai értelemben vett állampolgárt az állami szintű alkotmány normatív része – a preambulum rendelkezésének ellentmondva – tulajdonképpen megemlíti az etnikai értelemben vett állampolgár javára.<sup>46</sup>

2018. október 7-én közel két és fél évtizeddel a daytoni békeszerződést követően, úgy került sor az általános választásokra, hogy számos, hosszú ideje húzódó választójogi és jogállamisági kérdés továbbra is megoldatlan maradt. Nem történt meg sem a Velencei Bizottság etnikumok közötti hatalommegosztásra vonatkozó korábbi ajánlásainak sem pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságnak (EJEB) a Sejdic-Finci ügyben<sup>47</sup> 2009-ben hozott döntésének<sup>48</sup> a végrehajtása. Emellett Bosznia-Hercegovina Alkotmánybírósága (AB) 2016. december 1-jén kelt a boszniai horvát politikus, Božo Ljubić beadványával kapcsolatos, az állami választási törvény és a Föderáció alkotmányának módosítását, az állami szintű alkotmány jogállamiságra és szabad és demokratikus választásokra<sup>49</sup> vonatkozó alapelvekkel (1. szakasz 2. bekezdés) történő összehangolását szorgalmazó

34 100, illetve 115 képviselőt többségi, 40, illetve 25 képviselőt arányos rendszerben választottak meg.

35 Berat 7; Diber 6; Durres 14; Elbasan 14; Fier 16; Gjirokaster 5; Korçe 11; Kukës 3; Lezhe 7; Shkoder 11; Tirana 34; Vlore 12;

36 Ld. [www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2013/04/bn1.pdf](http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2013/04/bn1.pdf)

37 A 2008-ban elfogadott választási törvény még 10 000 és 15 000 támogató aláírásról rendelkezett, melyet a Velencei Bizottság véleményével összhangban csökkentettek a jelenlegire.

38 Az Albán Köztársaság választási törvénye: 68. szakasz 1. bekezdés.

39 Az Albán Köztársaság választási törvénye: 69. szakasz 3. bekezdés.

40 Ld. SZABÓ (2. lj.) 62.

41 Az Albán Köztársaság választási törvénye: 67. szakasz 6. bekezdés.

42 A kezdetben csak állami szinten és a Föderációban, majd 2002-től a boszniai Szerb Köztársaságba is.

43 Elsősorban a három államalkotó népnek van arra lehetősége, hogy létfontosságú nemzeti érdekre való hivatkozással a felsőházban kifogást emeljen egy-egy törvénnyel kapcsolatban.

44 Ld. SZABÓ (2. lj.) 136.

45 ADIS ARAPOVIC-BEDRUDIN BRLJAVAC: „Election System of Bosnia and Herzegovina: Catalyst of Unsuccessful Democratization” *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences* 2013/1. 31.

46 ARAPOVIC-BRLJAVAC (44. lj.) 32.

47 A két politikus az EJEB-hez fordult, mivel etnikai hovatartozásuk miatt Bosznia alkotmánya nem biztosítja számukra, hogy kollektív államfővé vagy az állami parlament felsőházának tagjává válasszák őket. Ez csupán a három államalkotó nép (bosnyák, szerb, horvát) számára biztosított. Az alkotmányos rendelkezés egyébként sérti Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt, melynek rendelkezéseit Bosznia-Hercegovina magára nézve kötelezőnek ismerte el (Daytoni Megállapodás, 6-os függelék: Megállapodás az emberi jogokról).

48 POLGÁRI ESZTER: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi döntéseiből” *Fundamentum* 2010/1. 82, 83.

49 A jelenlegi boszniai választási rendszer egyébként nem felel meg az alapvető demokratikus választási alapelveknek, mivel nem biztosítja minden szinten az általános, egyelő, közvetlen és szabad választás jogát. Itt elsősorban a passzív választójog sérülésére gondolok az állami szintű felsőház és a kollektív államelnökség megválasztása tekintetében.

döntés végrehajtása is várta magára. Annak ellenére, hogy az AB döntése következtében a népszerűségi mandátumkiosztás érdekében törésre került az állami szintű választási törvényből<sup>50</sup> az a mondat, hogy minden kantonból mindhárom államalkotó nemzet egy-egy tagot delegál a Föderáció felsőházába, az továbbra is megmaradt a Föderáció alkotmányában,<sup>51</sup> holott, mivel az állami szintű választási törvény határozza meg a választási alapelveket, – amelyek vonatkoznak a hatalom minden szintjére –, azt a Föderáció alkotmányából is törölni kellett volna. A fennálló kollíziót végül a Központi Választási Bizottság (KVB)<sup>52</sup> 2018. december 18-i határozata oldotta fel, mely visszaállította a korábbi állapotot.<sup>53</sup> A mandátumkiosztás tekintetében a Föderációban további nézeteltéréshez vezetett az imént tárgyalt választási törvényi szakasz azon rendelkezése is, hogy a Föderáció felsőházának mandátumait a kantonok népességével arányosan kell kiosztani az utolsó népszámlálás adatainak megfelelően.<sup>54</sup> Amíg a KVB részéről a horvátok<sup>55</sup> elképzelésének kedvező döntés született 2018. december 18-án, azaz a 2013-as népszámlálási eredményeket vették alapul a mandátumok kiosztásánál, addig a bosnyákok elégedetlenek a döntéssel, mivel ők az 1991-es census alapján történő mandátumkiosztást tartanak elfogadhatónak.<sup>56</sup> A Ljubić-ügyben hozott AB döntés rámutatott arra az alapproblémára, hogy az állami választási törvény és a Föderáció Alkotmánya egyaránt diszkriminatív a három államalkotó néppel szemben, hiszen lehetővé teszi az állami szintű parlament és a Föderáció parlamentje felsőháza, továbbá az államelnökség tagjai esetében is, hogy egy államalkotó nép jelöltjének megválasztásába<sup>57</sup> egy másik államalkotó nép tagjai beavatkozzanak. Mivel mindhárom államalkotó nemzet egyenlő jogokkal bír, lélekszámra való tekintet nélkül, így az AB értelmezése szerint biztosítani kell számukra, hogy szabadon és függetlenül választhassák meg saját képviselőiket, mentesen más államalkotó népek

választási akaratától.<sup>58</sup> A diszkrimináció egy másik fontos aspektusa egyébként, hogy az államalkotó nemzetek választási akaratát az entitásokon keresztül kerül kifejezésre és így egyúttal jelentősen sérül is,<sup>59</sup> hiszen a választási eljárás értelmében a bosnyák–horvát Föderációban élő szerbek nem adhatják le szavazatukat a szerb elnökségi tagra, míg a boszniai Szerb Köztársaságban élő bosnyákok és horvátok nem szavazhatnak az elnökség bosnyák és horvát tagjára.<sup>60</sup> Fontos megjegyezni, hogy e témakörhöz hasonló ügygel már találkozhattunk 1998-ban. Ekkor Alija Izetbegović bosnyák államelnökségi tag fordult a boszniai AB-hoz annak érdekében, hogy a Föderáció és a boszniai Szerb Köztársaság alkotmányában egyaránt szűnjön meg az az állami szintű Alkotmánynak ellentmondó állapot, hogy a három államalkotó nép nem volt nevesítve az entitások Alkotmányában, melynek következtében aktív és passzív választójoggal sem rendelkezett. Habár az AB a két évvel később meghozott határozatában helyet adott a beadványnak, a döntés végrehajtását a viták elhúzódását követően csak a főmegbízott tudta kikényszeríteni 2002-ben.<sup>61</sup>

A feljebb vázolt problémák és feszültségek ellenére – amelyek egy része végig nyúlt már a választásokat megelőző több kormányzati cikluson – mind állami, mind pedig entitási szinten kitöltötték négyéves mandátumukat a gyakran a működésképtelenség határán lévő parlamentek.

Bosznia-Hercegovinában az általános választásokat a KVB írja ki 150 nappal a választások időpontja előtt.<sup>62</sup> Az általános választások alkalmával egy időben kerül megválasztásra az ország állami szintű kétkamarás parlamentje, az állam két entitásának – a bosnyák–horvát Föderációnak és a boszniai Szerb Köztársaságnak – a kétkamarás parlamentje, a bosnyák–horvát Föderációt alkotó tíz kantonnak a parlamentje, az állam kollektív elnökségének három tagja, a Föderáció elnöke és alelnöke, a boszniai Szerb Köztársaság elnöke és két alelnöke, továbbá Brčskó Körzet törvényhozása.<sup>63</sup> Mint ahogyan azt a későbbiekben, részletei-

50 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 10.12. szakasz 2. bekezdés

51 Bosznia-Hercegovina Föderációjának Alkotmánya IV. fejezet 8. szakasz 3. bekezdés

52 Bosznia-Hercegovina választási törvényének 2.5. szakasza 1. bekezdése értelmében a KVB-nek hét tagja van (2 horvát, 2 bosnyák, 2 szerb, 1 egyéb).

53 Ld. [www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/pocela-sjednica-cik-bih-danas-oraspodjeli-mandata-u-domu-naroda-parlamenta-fbih-418173](http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/pocela-sjednica-cik-bih-danas-oraspodjeli-mandata-u-domu-naroda-parlamenta-fbih-418173)

54 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 10.12. szakasz 1. bekezdés.

55 Horvátok alatt az elemzésben a boszniai horvátokat értem.

56 Ld. 53-as lábjegyzet.

57 Egyes boszniai horvát pártok álláspontja, hogy bizonyos kantonok közgyűlésében a horvát jelöltek bosnyák szavazatoknak köszönhetően nyernek el képviselői helyeket, továbbá, hogy a 2006-os és a 2010-es állami elnökválasztás mintájára 2018. október 7-ét követően harmadszor is bosnyák átszavazásnak köszönhetően lett Željko Komšić a boszniai horvátok elnökségi tagja. Az eredménnyel a boszniai horvát közösség egy része nem ért egyet, mivel azt az álláspontot képviseli, hogy aki nem horvát szavazatokkal lett megválasztva, az nem fog horvát érdekeket képviselni. A HDZ BiH és a HDZ 1990 boszniai horvát pártok szerint a kollektív államelnökség horvát tagját egy etnikailag homogén horvát közegekben kellene megválasztani.

58 BiH Election Reform and the Key Provisions of the Constitutional Court's Ljubić and Čolak Cases ([www.en.idpi.ba/wp-content/uploads/2018/04/IDPI-Merits-of-the-Court-Rulings.pdf](http://www.en.idpi.ba/wp-content/uploads/2018/04/IDPI-Merits-of-the-Court-Rulings.pdf)).

59 MAJA SAHADŽIĆ: „The Electoral System of Bosnia and Herzegovina: A Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion” *Contemporary Issues* 2009/2. 71.

60 Ez azt jelenti, hogy a bosnyák–horvát Föderációban élő mintegy 56 ezres szerb közösség és a boszniai Szerb Köztársaságban élő mintegy 170 ezres bosnyák és közel 30 ezres horvát közösség választásra jogosult tagjai nem vesznek részt a nemzetiségük szerinti államfő megválasztásában.

61 KEMENSZKY ÁGNES: „Bosznia-Hercegovina, a mozaikosa töredezett állam” *Mediterrán és Balkán Fórum* X. évfolyam 1–2. szám 52–53.

62 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 1.14. szakasz 2. bekezdés.

63 Jelen elemzésnek terjedelmi korlátok miatt nem áll módjában kitérni a bosnyák–horvát Föderáció elnökének és alelnökének, a boszniai Szerb Köztársaság elnökének és két alelnökének a megválasztási folyamatára, továbbá az induló jelöltek által elért eredményeket sem tárgyalja. A bosnyák–horvát Föderáció kantonjai parlamentjeinek megválasztási folyamatát, a kantonokban elért választási eredményeket, továbbá Brčskó Körzet parlamentje választási eredményeit sincs lehetősége ismertetni.



## Szemle

ben is látni fogjuk a vonatkozó választási törvények csak bizonyos mértékig vonják be a választópolgárokat a kormányzati rendszer létrehozási folyamatába – mivel a közvetlen választás nem terjed ki minden szerv megválasztására – ez által biztosítva az államalkotó három nemzet a bosnyák, a szerb és a horvát arányos parlamenti képviseletét. Mivel az ország Alkotmánya (a daytoni megállapodás negyedik melléklete) nem határozza meg a parlamenti képviselők megbízásának időtartamát, így 1996-ban, 1998-ban és 2000-ben is két évre választották az állami és az entitási parlamentek tagjait. Ezt a gyakorlatot a 2001 őszi megszületett állami választási törvény írta felül, melynek rendelkezése értelmében 2002-től már négy éves időtartamra kapnak megbízást a parlamentek képviselői.

A boszniai választási rendszerbe a 2000 novemberében megtartott parlamenti választások alkalmával vezették be a *többmandátumos választókerület* fogalmát, állami és entitási szinten egyaránt. A külön választási egységek célja, hogy a törvényhozó testületek földrajzilag egyaránt reprezentatív legyenek. A többmandátumos választókerületek sajátosságai miatt egyes pártok nem jutnak mandátumhoz ezekben a választókerületekben, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy lehet, hogy bizonyos pártok egy egész entitás, vagy akár az egész ország területén egységes támogatást élveznek, de nem akkorát, hogy az mandátumot eredményezze helyben, egy többmandátumos választókerületben, így ők ebben a rendszerben nem kapnak mandátumot. E hiányosság kiküszöbölésére a választási törvény bevezette a *kompensációs mandátumot* (entitási szintű mandátumkiosztás), amely azoknak a pártoknak kedvez, amelyek alulreprezentáltak a parlamentben. A kompensációs mandátumok elosztásában csak azok a pártok és koalíciók vehetnek részt, amelyek megszerezték az érvényes szavazatok 3%-át annak az entitásnak az egész területén, amelyre a *külön kompensációs lista* készült.<sup>64</sup> A pártoknak vagy koalícióknak a jelöltlistájuk hitelesítését követően öt napon belül le kell adniuk a kompensációs listát a KVB-nek. E listákon csak olyan jelöltek szerepelhetnek, akik neve szerepel a többmandátumos választókerületbe hitelesített párt vagy koalíciós listán.<sup>65</sup> A nemek vonatkozásában a választási törvény az egyelő képviselet elvét szorgalmazza, mely értelmezése szerint akkor valósul meg amennyiben az egyik nem minimum 40%-ban képviselve van egy induló listán. A kisebbségben lévő nem jelöltjeinek mandátumkiosztása a listáról az alábbiak szerint történik: az első kettőből legalább egy, az első ötből kettő, az első nyolcból három etc.<sup>66</sup>

64 OSCE/ODIHR Election Observation Mission International Observer Guide, Bosnia and Herzegovina, General Elections 3 October 2010.

65 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 4.24. szakasz 1–2. bekezdések.

66 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 4.19. szakasz 3. bekezdés.

### 7.1. Állami szintű parlamenti választások

2018. október 7-én nyolcadik alkalommal,<sup>67</sup> közvetlenül, négy éves időtartamra választották meg Bosznia-Hercegovina kétkamarás állami parlamentje Képviselők Házának (alsóház) 42 tagját, majd közvetett módon a Föderáció felsőháza és a boszniai Szerb Köztársaság alsóháza által került megválasztásra a Népek Házának (felsőház) 15 tagja. Bosznia-Hercegovina állami parlamentje Képviselők Házának 42 tagjából 28-at a bosnyák–horvát Föderációban, míg 14-et a boszniai Szerb Köztársaságban szavazati joggal rendelkezők, a Népek Házának 15 tagjából pedig tízet a Föderációban, ötöt pedig a szerb entitásban választanak meg az alább ismertetett módon.

#### 7.1.1. Bosznia-Hercegovina állami parlamentje Képviselők Háza tagjainak megválasztása a Föderációban

Bosznia-Hercegovina állami parlamentje, a Képviselők Házának a bosnyák–horvát Föderációban közvetlenül megszerezhető 28 mandátumából 21-et öt, részarányos nyílt listás többmandátumos (a kiosztható mandátumszám rendre 3, 3, 4, 5, 6) választókerületben osztanak ki, azzal, hogy azok a listán szereplő jelöltek részesülnek először mandátumban, amelyek megszerezték a preferenciális szavazatok legalább 20%-át.<sup>68</sup> A pártok és a független jelöltek számára a választásokon való induláshoz egyaránt legalább 5000 érvényes aláírást szükséges összegyűjteni.<sup>69</sup> A parlamentbe jutási küszöb 3%, amit az indulóknak választókerületenként kell elérniük. A mandátumok elosztása a Sainte-Laguë-formula alapján történik.<sup>70</sup> A 28 mandátumból fennmaradt hét kompensációs mandátum elosztásában azok a pártok és koalíciók vehetnek részt, amelyek az egész entitás, mint egy választókerület területén szerezték meg a leadott érvényes szavazatok 3%-át.<sup>71</sup> A kompensációs mandátumok elosztása zárt pártlistás rendszerben történik.

#### 7.1.2. Bosznia-Hercegovina állami parlamentje Képviselők Háza tagjainak megválasztása a boszniai Szerb Köztársaságban

Bosznia-Hercegovina parlamentje Képviselők Házának a boszniai Szerb Köztársaságban közvetlenül megszerezhető 14 mandátumából kilencet három, részarányos nyílt listás többmandátumos választókerületben osztanak ki<sup>72</sup>, azzal,

67 1996, 1998, 2000, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 (a szerző egyéni gyűjtése).

68 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 9.8. szakasz 2. bekezdés.

69 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 4.4. szakasz 5. bekezdés 2. pont.

70 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 9.5. szakasz 1. és 3. bekezdések.

71 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 9.6. szakasz a) bekezdés.

72 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 9.2a. szakasz a)–c) pontjai határozzák meg, hogy pontosan mely városok és községek alkotják az egyes választókerületeket.

hogyan azok a listán szereplő jelöltek részesülnek először mandátumban, amelyek megszerezték a preferenciális szavazatok legalább 20%-át. A pártok és a független jelöltek számára a választásokon való induláshoz egyaránt legalább 5000 érvényes aláírás összegyűjtése szükséges. A parlamentbe jutási küszöb 3%, amit az indulóknak választókerületenként kell elérniük. A mandátumok elosztása a Sainte-Laguë-formula alapján történik. A 14 mandátumból fennmaradt öt kompenzációs mandátum elosztásában azok a pártok és koalíciók vehetnek részt, amelyek az egész entitás mint egy választókerület területén megszerezték a leadott érvényes szavazatok 3%-át. A kompenzációs mandátumok elosztása zárt pártlistás rendszerben történik.

### 7.1.3. Bosznia-Hercegovina állami parlamentje felsőháza, a Népek Háza tagjainak a megválasztása

Bosznia-Hercegovina állami parlamentje felsőházának a Népek Házának 15 tagja közül tízet (öt bosnyák és öt horvát főt), a bosnyák–horvát Föderáció parlamentjének Népek Házába delegált bosnyák és horvát választmányok választanak, míg az öt szerb főt a boszniai Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése választja meg.<sup>73</sup> A horvát és bosnyák tagok megválasztásában nem vehet részt a Föderáció felsőházába delegált 17 szerb és hét egyéb nemzetiségű képviselő, míg az öt szerb felsőházi képviselő megválasztásában a boszniai Szerb Köztársaság Nemzetgyűlésébe delegált bosnyák és horvát, illetve egyéb nemzetiségi képviselők is részt vehetnek.<sup>74</sup> Bosznia-Hercegovina választási törvénye értelmében, a Föderációban minden olyan politikai entitás, amely részt vesz a felsőház bosnyák és horvát tagjainak a megválasztásában, vagy minden felsőházi bosnyák és horvát tagnak joga van arra, hogy egy vagy több jelöltet jelöljön az állami szintű felsőház nemzetiségi alapú választási listáira. A törvény rögzíti továbbá, hogy a listán több jelöltet indíthatnak annál, mint amennyi a kiosztható mandátumok száma, s, hogy a szavazás titkos, ahol minden választásra jogosult képviselő egy szavazatot adhat le. A boszniai Szerb Köztársaság esetében minden a Nemzetgyűlésben jelen lévő politikai párt vagy egyéni képviselő egy vagy több személyt jelölhet az induló listákra, amelyek több személyt is tartalmazhatnak a kiosztható mandátumok számánál. Minden képviselő egy szavazattal rendelkezik, a szavazás titkos. A mandátumokat az állami szintű parlament felsőházába mindkét entitás esetében a Sainte-Laguë-formula alapján osztják ki.<sup>75</sup>

73 Bosznia-Hercegovina Alkotmánya 4. szakasz 1. bekezdés.

74 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 9.12a. szakasz.

75 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 9.12d–g. szakaszok.

### 7.2. Parlamenti választások a bosnyák–horvát Föderációban

2018. október 7-én nyolcadik alkalommal,<sup>76</sup> közvetlenül, négy éves időtartamra választották meg Bosznia-Hercegovina Föderációjának kétkamarás parlamentje Képviselők Házának 98 tagját, majd közvetett módon a kantonok parlamentjei által került megválasztásra a Népek Házának 58 tagja (17 bosnyák, 17 horvát, 17 szerb, hét egyéb). Az 1996 és 2002 közötti időszakban a jelenlegitől eltérő módon a Föderáció 1994-es alkotmányának rendelkezése értelmében a parlament alsóházának 140, a felsőháznak pedig 30 bosnyák, 30 horvát tagja volt.<sup>77</sup> Az egyéb népek részére biztosított helyek száma – mely a 60 bosnyák–horvát helyhez viszonyítva arányosan lett meghatározva – 14 főt tett ki (összesen 74 főt számlált a felsőház).<sup>78</sup>

#### 7.2.1. A Föderáció parlamentje alsóháza, a Képviselők Háza tagjainak a megválasztása

Bosznia-Hercegovina bosnyák–horvát entitása, a Föderáció parlamentje Képviselők Házának (alsóház) a közvetlenül megszerezhető<sup>79</sup> 98 mandátumából 73-at tizenkettő, részarányos nyílt listás többmandátumos választókerületben (a mandátumszám 3 és 9 között mozog) osztanak ki négy évre, azzal, hogy azok a listán szereplő jelöltek részesülnek először mandátumban, amelyek megszerezték a preferenciális szavazatok legalább 20%-át.<sup>80</sup> A választási törvény 10.1. szakaszának harmadik bekezdése értelmében mindhárom államalkotó nemzet legkevesebb négy taggal kell, hogy rendelkezzen a Föderáció alsóházában. A pártok és a független jelöltek számára a bosnyák–horvát entitás parlamentjének Képviselők Háza megválasztásán való induláshoz egyaránt legalább 3000 érvényes aláírást szükséges összegyűjteni.<sup>81</sup> A parlamentbe jutási küszöb 3%, amit az indulóknak választókerületenként el kell érniük. A mandátumok elosztása a Sainte-Laguë-formula alapján történik. A 98 mandátumból fennmaradt 25 kompenzációs mandátum elosztásában azok a pártok és koalíciók vehetnek részt, amelyek az entitás egész területén megszerezték a leadott érvényes szavazatok 3%-át. A kompenzációs mandátumok elosztása zárt pártlistás rendszerben történik. Az egész entitás területe egy választókerületnek minősül a kompenzációs mandátumok kiosztásánál.

76 1996, 1998, 2000, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 (a szerző egyéni gyűjtése).

77 A Föderáció 1994. március 30-án törvényerőre emelkedett alkotmánya IV. fejezetének 2. szakasza 1. bekezdése.

78 ARTHUR S. BANKS – THOMAS C. MILLER: „Political Handbook of the World: 1998” in ARTHUR S. BANKS – THOMAS C. MILLER (szerk.): Political Handbook of the World: 1998 (New York: Binghamton University) 112.

79 Bosznia-Hercegovina választási törvényének 10.1. szakasza értelmében a választásra a Föderáció területén szavazati joggal rendelkezők jogosultak.

80 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 10.7. szakasz 2. bekezdés.

81 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 4.4. szakasz 3. bekezdés.

## Szemle

### 7.2.2. A Föderáció parlamentje felsőháza, a Népek Háza tagjainak a megválasztása

Bosznia-Hercegovina Föderáció entitása parlamentjének Népek Háza 58 taggal rendelkezik, akiket a tíz kanton közgyűlése választ meg négy évre. A bosnyák, a horvát és a szerb nemzeti közösség egyaránt 17 fő küldésére jogosult, továbbá hét főt delegálhatnak az egyéb nemzetiségek. A felsőházi tagok megválasztására a kantonok közgyűléseiben nemzetiségi alapon szerveződő választótestületek alakulnak és mind az egyes választótestületet alkotó pártoknak vagy pedig az egyes tagoknak lehetősége van arra, hogy egy vagy több jelöltet jelöljenek induló választási listákra. A nemzetiségi és az egyéb listák is több jelöltet tartalmazhatnak a kiosztható mandátumok számánál, feltéve, ha az adott kanton törvényhozó testületében nagyobb számú képviselővel rendelkeznek annál, mint ahány tagot kell delegálniuk.<sup>82</sup> A szavazás titkos, ahol minden képviselő egy szavazattal rendelkezik.<sup>83</sup> A bosnyák, a horvát és a szerb felsőházi nemzetiségi képviselőket minden egyes kanton közgyűlésében külön-külön az utolsó népszámlálás alapján, népességarányosan választják meg, azzal, hogy minden kantonban egy garantált hely jár a három államalkotó nemzetnek, míg az egyéb nemzetiségek csak bizonyos kantonokból küldhetnek képviselőket. Amennyiben a szükséges számú képviselőt egy kantonban nem tudják megválasztani, abban az esetben a fennmaradt helyek feltöltése egy másik kantonból történik. A betöltetlen helyek átcsoportosítása a KVB feladata.<sup>84</sup> A mandátumokat a Sainte-Laguë-formula alapján osztják ki.<sup>85</sup> A vonatkozó törvény értelmében – amint az már feljebb is részben kifejtésre került – egy-egy kantonban a KVB az utolsó népszámlálás alapján, népességarányosan határozza meg a nemzetiségek és az egyéb kategóriába tartozók részére a Népek Házába az adott kantonból kiosztható mandátumok számát. A KVB 2018. december 18-án kelt határozatában a testület szerb elnökének a kezdeményezését támogatta (5:2 arányban), amely a 2013-as népszámlálás alapján történő mandátumkiosztásra tett javaslatot. Az elbukott javaslatot, mely az 1991-es népszámlálási adatok alapján történő mandátumkiosztást szorgalmazta, a KVB bosnyák tagjai terjesztették fel.<sup>86</sup>

### 7.3. Parlamenti választások a boszniai Szerb Köztársaságban

2018. október 7-én kilencedik alkalommal,<sup>87</sup> közvetlenül, négy éves időtartamra választották meg Bosznia-Hercegovina Szerb Köztársasága kétkamarás parlamentje Nemzetgyűlésének (alsóház) 83 tagját, majd közvetett módon a Nemzetgyűlés által került megválasztásra szintén négy évre a Népek Tanácsának (felsőház) 28 tagja (nyolc bosnyák, nyolc horvát, nyolc szerb, négy egyéb). Az RS az 1996 és 2002 közötti időszakban egykamarás parlamenttel rendelkezett, a második kamara létrehozására 2002-ben a szerb entitás túlközpontosítottasága és az aránytalan képviselet miatt egy korábban már említett főképviselelői döntés következtében került sor, lehetőséget biztosítva általa az államalkotó és az egyéb nemzetek kiegyensúlyozottabb reprezentációjára a szerbek által dominált ország részben.<sup>88</sup>

#### 7.3.1. A boszniai Szerb Köztársaság parlamentje alsóháza, a Nemzetgyűlés tagjainak a megválasztása

A boszniai Szerb Köztársaság (RS) parlamentje alsóháza, a Nemzetgyűlés 83 kiosztható mandátummal rendelkezik, amelyből 23–27% kompenzációs mandátum formájában, a többi pedig a többmandátumos (a mandátumszám 4 és 12 között mozog) választókerületekben szerezhető meg.<sup>89</sup> E választási formulát az RS választási törvénye pontosítja, mellyel összhangban a 83 mandátumból 63, kilenc többmandátumos választókerületben, 20 pedig kompenzációs listáról kerül kiosztásra négy évre.<sup>90</sup>

A 63 mandátumból azok a listán szereplő jelöltek részesülnek először, amelyek megszerezték a preferenciális szavazatok legalább 20%-át. A választási törvény 11.1. szakaszának második bekezdése értelmében mindhárom államalkotó nemzet legkevesebb négy taggal kell, hogy rendelkezzen a boszniai Szerb Köztársaság parlamentje alsóházában. A pártok és a független jelöltek számára a választáson való induláshoz egyaránt legalább 3000 érvényes aláírást szükséges összegyűjteni.<sup>91</sup> A parlamentbe jutási küszöb 3%, amit az indulóknak választókerületenként kell elérniük. A mandátumok elosztása a Sainte-Laguë-formula alapján történik. A 83 mandátumból fennmaradt húsz kom-

82 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 10.11. szakasz 1–2. bekezdések.

83 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 10.14. szakasz 1–2. bekezdések.

84 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 10.16. szakasz 1–2. bekezdések.

85 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 10.12. szakasz 2. bekezdés.

86 Az elfogadott döntés értelmében az alábbiak szerint kerülnek kiosztásra a felsőházi mandátumok: 1. Una-Sana kanton: 2 bosnyák, 1 horvát, 2 szerb, 1 egyéb (1991-es javaslat: 2,1,2,0); 2. Posavinai (Szávamelléki) kanton: 1,1,1,0 (1,1,1,0); 3. Tuzlai kanton: 3,1,2,2 (4,1,2,2); 4. Zenica-doboji kanton: 3,1,1,1 (3,2,2,1); 5. Boszniai-Drina menti kanton: 1,1,1,0 (1,1,1,0); 6. Közép-boszniai kanton: 1,3,1,1 (1,3,1,1); 7. Hercegovinai-neretvai kanton: 1,3,2,0 (1,3,1,1); 8. Nyugat-hercegovinai kanton: 1,3,1,0 (1,2,1,0); 9. Sarajevó kanton: 3,1,3,2 (2,1,5,2); 10. Livnói kanton 1,2,3,0 (1,2,1,0) (Ld. 53-as lábjegyzet).

87 1996, 1997, 1998, 2000, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 (a szerző egyéni gyűjtése).

88 KEMENSZKY ÁGNES: *A nemzetközi területi adminisztráció balkáni modelljei: Bosznia-Hercegovina és Koszovó* (Ph.D. értekezés, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, 2012) 94.

89 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 11.2 szakasz 2. bekezdés.

90 A boszniai Szerb Köztársaság választási törvénye 39. szakasza. Bosznia-Hercegovina választási törvénye 20.13 szakaszának 2. bekezdése ettől eltérően rendelkezik. Annak értelmében 62 képviselői mandátum szerezhető meg hat többmandátumos egyéni választókerületben, 21 pedig kompenzációs listán. Az állami választási törvény ezúttal sem élvez elsőbbséget.

91 Bosznia-Hercegovina választási törvénye 4.4. szakasz 3. bekezdés.

penzációs mandátum elosztásában azok a pártok és koalíciók vehetnek részt, amelyek az egész entitás területén megszerezték a leadott érvényes szavazatok 3%-át. A kompenzációs mandátumok elosztása zárt pártlistás rendszerben történik. Az egész entitás területe egy választókerület alkot a kompenzációs mandátumok kiosztásánál.

### 7.3.2. A boszniai Szerb Köztársaság parlamentje felsőháza, a Népek Tanácsa tagjainak a megválasztása

A boszniai Szerb Köztársaság parlamentje felsőházának a Népek Tanácsának 28 tagja van (nyolc szerb, nyolc horvát, nyolc bosnyák, négy egyéb). A Népek Tanácsa megalakításának folyamata a Nemzetgyűlés megalakulása alkalmával kezdődik és legkésőbb a Központi Választási Bizottság hivatalos eredményhirdetését követően egy hónappal ér véget. A testület tagjainak a megválasztására a Nemzetgyűlésben külön erre a célra létrehozott az államalkotó és az egyéb kategóriába szerveződő választási testületek alakulnak. Amennyiben a megválasztandó tagok száma nagyobb, mint az adott választótestületé, abban az esetben a további képviselők megválasztását az összes város közgyűléseinek illetékes választótestületei végzik. Minden, az adott nemzetiségi választótestületben szereplő politikai pártnak vagy egyénnek lehetősége van egy vagy több tag jelölésére a választási listáján, mivel az választói csoporton belül indított listák több tagot tartalmazhatnak annál, mint ahány főt delegálhatnak, azzal a kikötéssel, hogy a jelöltek nem lehetnek tagjai sem Nemzetgyűlésnek, sem pedig egy város közgyűlésének. A szavazás titkos, ahol minden képviselő egy szavazattal rendelkezik. A mandátumok kiosztása a Sainte-Laguë-formula alapján történik.<sup>92</sup>

## 8. Összegzés

A hat ország választási rendszereinek áttekintése során egyértelműen megállapítható a pártok dominanciáját biztosító arányos (listás) választási rendszer, azon belül pedig a

<sup>92</sup> A boszniai Szerb Köztársaság választási törvénye 40. szakasz.

legnagyobb átlag módszereinek (D'Hondt és Sainte-Laguë formula) térnyerése a Nyugat-Balkán országaiban. A jelenség érthető, hiszen az etnikai konfliktusok által terhelt térségben az a törekvés, hogy a leadott szavazatok arányai (etnikai értelemben is) minél teljesebben jussanak érvényre a képviseletek összetételében, természetes. Ez ugyanakkor némileg a kormányozhatóság rovására megy: különösen érzékelhető Bosznia-Hercegovinában a parlamenti működés diszfunkcionális volta, az egyértelmű, kormányozhatóságot biztosító kormánytöbbség hiánya. A választóknak Koszovóban és Bosznia-Hercegovinában a nyílt listák következtében lehetőségük van preferenciaszavazatok leadására, míg a másik négy állam esetében csak zárt pártlistákra tudnak szavazni. Koszovóban, Szerbiában és Montenegróban az egész ország területet alkot egy választókerületet, míg a többi állam területe többmandátumos választókerületekre oszlik. A választás mindenhol egyfordulós, a parlamenteket négy évre választják. A bejutási küszöb Észak-Macedóniát leszámítva 3% (Montenegróban, Bosznia-Hercegovinában és Albániában a pártok részére) és 5% (Szerbiában, Koszovóban a pártok, Albániában pedig a pártszövetségek részére) között ingadozik, ami a kisebb pártokat együttműködésre ösztönzi, illetve a kisebb, együttműködésre képtelen pártok megszűnését eredményezi. Jelölést pártok (azaz nem egyéni indulók) gyűjtenek. Mind a hat államban a nemek arányát javítani célzó megoldást találunk a jelöltállításra vonatkozó szabályok között.

A *nemzeti közösségek parlamenti képviseletére* Albánia és Észak-Macedónia kivételével mindegyik választási szabályozás tartalmaz valamilyen rendszerszintű megoldást. Koszovóban a kisebbségek a parlamentben garantált helyekkel rendelkeznek, Szerbiában és Montenegróban pedig az általános szabálynál kedvezőbb bejutási küszöb és mandátumszerzési kvóta áll rendelkezésükre. Bosznia-Hercegovinában az etnikai elemek az egész választási rendszert átszövik, amely ezáltal – demokratikus vonásai mellett – etnokratikusnak is minősíthető.

Összességében leszögezhető, hogy a Nyugat-Balkán országaiban az elmúlt évtizedek során kialakult választási szabályozás megszilárdult, és világos gyakorlattal rendelkezik. Egyedül Bosznia-Hercegovinában találunk súlyos és lezáratlan vitákat, nyitott jogi kérdéseket a szabályok alkotmányossága – és demokratikussága – körül.

Fekete Sára PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

## Beszámoló a „Magyar ügyek az EU Bírósága előtt” c. konferenciáról

2019. június 9-én került megrendezésre az ELTE Jogi Karán a bécsi székhelyű Európai Jogi Intézet magyar csoportjának második konferenciája, „Magyar ügyek az EU Bírósága előtt” címmel. A konferencia az Igazságügyi Minisztérium támogatásával, Magyarország Európai Unió csatlakozásának 15. évfordulójának alkalmából került sor. A konferencián egyetemi oktatók, PhD hallgatók valamint gyakorlati szakemberek tekintették át az elmúlt tizenöt év Magyarország által felterjesztett, illetve magyar relevanciájú előzetes döntéshozatali ügyeket, elemezve az előzetes döntéshozatali eljárásokkal összefüggő trendeket, jogi megoldásokat.

A konferenciát Király Miklós (ELTE ÁJK) nyitotta meg, majd Bóka János államtitkár (IM) köszöntője következett, aki beszédében hangsúlyozta az európai elkötelezettség fontosságát. Az uniós csatlakozás óta a magyar nemzeti bíróságok aktív résztvevői az uniós jogalkotásnak, képviselve az európaiság főbb értékeit: a jóhiszemű együttműködést más tagállamokkal, uniós intézményekkel, valamint a párbeszéd fontosságát az uniós szintű jogviták elbírálásában.

1. Somssich Réka (ELTE ÁJK) és Fehér Miklós (IM) a nyitó előadásban tekintette át Magyarország 15 éves tagsága során született ügyeket, bemutatva a magyar nemzeti bíróságok által az Európai Unió Bíróságához (EUB) felterjesztett előzetes döntéshozatali ügyek főbb jellegzetességeit. Bár az elmúlt 15 évben általánosságban figyelhető meg egy lassú, de folyamatos növekedés az EUB-hoz felterjesztett előzetes döntéshozatali ügyek számában, Magyarország jelentős szerepet tölt be az új tagállamok uniós jogalkotói tevékenységében. Egyrészt 2004-ben Magyarország volt az első az új tagállamok közül, amely előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB előtt, másrészt, az ország lakosságának arányában Magyarország vezet ez előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésében. 2004. május 1-jétől a konferencia napjáig Magyarország 191 ügyet kezdeményezett (évente átlagosan 20 ügyet; 2018-ban ösz-

szesen 28 ügyet), meghaladva a lengyel, szlovák (4×), cseh (2×) nemzeti bíróságok aktivitását, de jobban teljesítve a 'régi' tagállamok közül az összehasonlítható lakosságszámú portugál, svéd (2×) és görög (3×) nemzeti bíróságoknál is. A Magyarország által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások többféleképpen tipizálhatók. Az alapügy témáját tekintve a magyar ügyek a legkülönbözőbb területeket érintik. Magyarország-specifikusnak tekinthetjük a hozzáadottérték-adó (Héa), az Alapjogi Charta, az állami támogatások, a 93/13/EGK irányelvet érintő devizahitelek, valamint a szerencsejáték és a menekültügy területén kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásokat. Jelleget tekintve a magyar nemzeti bíróságok által felterjesztett előzetes döntéshozatali kérdések körében találunk klasszikus értelmezési kérdéseket (mind a nemzeti jog, mind a hatósági gyakorlat uniós joggal való összeegyeztethetőségének megállapítására); az EUB joggyakorlatának, az uniós jogi elvek érvényesülésének vizsgálatára irányuló kérdéseket; reflektív utalásokat (azaz korábbi ítéletek pontjainak értelmezését); valamint elfogadhatatlan utalásokat (azaz az EUB által el nem fogadott kérdéseket, az alapügyet érintő tényállás vagy nemzeti jog feltáratlansága miatt). Az előzetes döntéshozatali kérdéseket előterjesztő bíróság szintjét tekintve magyar jellegzetesség, hogy a Kúria mellett az alacsonyabb szintű bíróságok – különösen a Fővárosi Törvényszék, valamint a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, de elszórtan helyi bíróságok is – rendszeresen kezdeményeznek az EUB előtt előzetes döntéshozatali eljárásokat. Megállapítható tehát, hogy a magyar nemzeti bíróságok aktív alakítói mind a nemzetközi jogalkalmazásnak, mind a magyar jognak az EUB ítéleteinek fényében.

2. Darák Péter (a Kúria elnöke) az EUB előtti magyar adóügyeket tekintette át, különös tekintettel azoknak a hozzáadottérték-adóval (Héa) kapcsolatos uniós joggyakorlatot érintő hatására. A Héa egy összetett, egymásra épülő, több szereplős rendszer: az EUB joggyakorlatának célja el-

sősorban a tagállamok joggyakorlatának összehangolása, valamint az adóalanyok jogainak és az adóhatóságok eljárása közötti egyensúlynak a biztosítása az adóhatóságok eljárása során. A magyar áfa-szabályozás jellegzetessége miatt az EUB több ízben vizsgálta a nemzeti jog és az uniós jog összhangját, különösen a levonható és a megfizetett Héa, valamint a fordított adózás tekintetében. Az előadás során vizsgált ügyek főleg a következő nyitott kérdésekre világítottak rá: összekapcsolódik-e a levonható és a megfizetett áfa (azaz mi a teendő, ha fordított adózás esetén a számlát a rendes adózás szabályai szerint állították ki, C-691/17. sz. ügy); az uniós, valamint a nemzeti hatáskör határának értelmezése a Héa rendszerben (C-434/17. sz. ügy); a gazdasági tevékenység és a közhatalmi tevékenység elhatárolása Héa fizetési kötelezettség megállapítása érdekében (C-182/17. sz. ügy); kiegészítő üzletszerű tevékenység értékelése Héa fizetési köteletség szempontjából – különös tekintettel az integrált mezőgazdasági ügyletek (kölcson, finanszírozás, beszerzési támogatás) minősítésére (C-208/15. sz. ügy). A felmerült kérdések megoldása részben a magyar, részben az uniós jogalkotótól várható, hiszen az új előzetes döntéshozatali eljárásokban felmerülő kérdések gyakran épülnek előző ügyekben adott jogértelmezésekre; e jogértelmezési munka következtében egy új, rugalmas Héa szabályozás kialakulása figyelhető meg.

3. *Gombos Katalin* (kúriai bíró) a tagállami eljárási autonómia egyes kérdéseit vizsgálta, különös tekintettel azon elvekre, amelyek gyakran előfordulnak az uniós/nemzeti igényérvényesítés során. Alapvető uniós szabály, hogy az uniós szinten nem szabályozott kérdésekben a tagállami rendelkezések irányadók, a nemzeti bíróságoknak azonban számos esetben figyelemmel kell lenniük a nemzeti eljárás alól kivételt képező elvekre. Az egyenértékűség elve például megkívánja, hogy a nemzeti bíróságok ne szabjanak más, nehezebb feltételeket az uniós/nemzetközi elemeket (is) tartalmazó ügyekre, míg eljárási szempontból a tényleges érvényesülés elve szintén megköveteli, hogy az uniós jogon alapuló kérelmeket nem lehet nemzeti eszközökkel ellehetetleníteni, illetve megnehezíteni azok érvényesítést. A *remedy* követelménye a „joghoz jutásnak” a minden jogvédelmi módszerrel történő biztosítását jelenti, azaz nem csak magyar polgári jogi vagy büntető jogi eszközöknek a biztosítását, az Európai Alapjogi Charta 47. cikke által biztosított hatékony bírói jogvédelem megvalósulásának érdekében. Az uniós jog szintén elvárja a nemzeti bíróságoktól a lojalitást, valamint officialitást (hivatalból eljárás) elvét: az első a jóhiszemű eljárás, a tagállamok valamint uniós intézmények közötti lojalis együttműködést jelzi, míg a második elv azt várja el a nemzeti bíróságoktól, hogy hivatalból észleljék az uniós jogi problémákat. Az előadás két konkrét ügyön keresztül mutatta be a fent hivatkozott elvek gyakorlati problematikáját: a C-300/17. sz. Hochtief-ügyben az EUB a közbeszerzési eljárások esetén a hatékony bírói jogvédelem, valamint a tagállami eljárási autonómia

összeegyeztethetőségét vizsgálta abban az esetben, ha a nemzeti jog alapján csupán közigazgatási (de nem polgári jogi) eszközök állnak rendelkezésre az igényérvényesítésre; a C-94/14. sz. Flight Refund ügyben az együttműködés, valamint az officialitás elve képezte a vizsgálat középpontját, azaz hogy megengedhető-e egy nemzeti fórumnak (az adott esetben egy magyar közjegyzőnek), hogy európai fizetési meghagyást bocsásson ki abban az esetben, ha egyetlen tényállási elem sem kapcsolódik az eljáró hatóság tagállamához, a jövőbeni *forum shopping* elkerülése végett.

4. *Várnay Ernő* (DE ÁJK) az EUB által a magyar nemzeti bírósághoz visszautalt kérdések irányvonalát vizsgálta. 2008–2018 között az EUB az elé terjesztett előzetes döntéshozatali ügyek 33–40%-át utalta vissza a magyar bíróságnak a tényállás, illetve a nemzeti jog további vizsgálata érdekében. Az előadó azt elemezte, hogy az általa vizsgált 39 visszautalt ügyben milyen típusú feladatot rótt az EUB a magyar bíróságokra. A példaként felhozott Hervis-ügyben (C-385/12. sz. ügy) – amely egy vállalatcsoport bevételeinek összeadását vizsgálta a Héa szabályozás szempontjából – a magyar szabályozás indirekt diszkriminatív jellegének megállapítása végett a magyar bíróságnak, a felperes által biztosított bizonyítékok alapján azt kellett megvizsgálnia, hogy a „a vállalatcsoportba tartozó és a különadó legfelső adósávjába eső adóalanyok többnyire más tagállamban székhellyel rendelkező társaságoknak kapcsolt vállalkozásairól” van-e szó. A Berlington-ügyben (C-98/14. sz. ügy) – szerencsejáték szabályozása területén – a magyar bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a játékadó hirtelen ötszörösére növekedése vajon akadályozza-e, zavarja-e, teszi-e kevésbé vonzóvá a pénznyerő automaták üzemeltetését? Az Almos Agrárkülkereskedelmi Kft. ügyében (C-337/13. sz. ügy) az ellátás folytán a lízingbe adó tulajdonában maradt termék adózásával kapcsolatban kellett a Kúriának határoznia, hogy az áfa csökkentést tartalmazó számla kibocsátása szabályos volt abban az esetben, ha a magyar áfa szabályozással ellentétben az uniós Héa irányelv lehetővé teszi ezt. A Kúria ítéletében a magyar jogszabálynak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét állapította meg.

5. *Kovács András György* (kúriai bíró) gyakorlati szempontból vizsgálta az előzetes döntéshozatali eljárások fejlődését a magyar közigazgatási bíraskodásban, a 2004–2019 közötti időszakban. Bár az előzetes döntéshozatali eljárások számának növekedése az egész régióra jellemző, Magyarország vonatkozásában éles különbség mutatkozik a csatlakozást követő években (2004–2011), illetve az ezt követő 7 éves periódus (2012–2019) között: míg a korai 'tanuló' években Magyarország kb. 20 előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, az ezt követő 'konszolidált' időszakban az ilyen ügyek száma több mint megháromszorozódott. Ez részben magyarázható az Európai Jogi Szaktanácsadó Hálózat létrehozásával, amely uniós jogi kérdésekben segíti a magyar bíróságok munkáját; másrészt megnö-

## Jogirodalom, jogélet

vekedett az uniós relevanciájú ügyeknek a száma, főleg a közigazgatási eljárás körében (az EUB elé utalt magyar ügyek 60%-a a közigazgatási ügyszakba tartozik; a fennmaradó ügyeket kitevő polgári, illetve munkajogi ügyek gyakran szintén közigazgatási relevanciájúak – pl. közigazgatási ügyeket követő polgári jogi ügyek, illetve a közelmúltban a közalkalmazottak nyugdíjazásával kapcsolatos perek).

6. *Gellérné Lukács Éva* (ELTE ÁJK), valamint *Kovács Réka* és *Fekete Sára* PhD hallgatók a szociális biztonság és munkaerőmozgás, különösen a kiküldetés adminisztratív követelményei érvényesülésének gyakorlati problematikáit mutatták be az Alpenrind (C-527/16), valamint a Čepelnik (C-33/17) ügyeken keresztül. Az Alpenrind ügyben az EUB a Magyarországon, magyar munkavállalók részére kiállított A1 igazolások másik tagállamban (Ausztriában) történő elfogadhatóságát vizsgálta. Felmerült az ügyben az A1 igazolások visszamenőleges hatállyal való kiállításának kérdése, illetve a felváltó kiküldetés tényállásának pontosítása (nevezetesen, hogy a kiküldött munkavállalót nem lehet egy másik munkavállaló leváltása céljából kiküldeni). Bár az EUB megállapította, hogy felváltó kiküldetés valósul meg, ha az érintett pozíciót akár azonos, akár eltérő tagállamban letelepedett munkáltató által kiküldött munkavállalókkal töltik be, az EUB azt is megerősítette, hogy a jóhiszemű együttműködés elvének megfelelően a kiállító tagállam hivatalos visszavonásáig kötelező érvényesként elfogadni az A1 társadalombiztosítási igazolásokat. Megerősítette a visszamenőleges kiállítás lehetőségét is. Az előadás a jogi kérdések bemutatása során kitért az Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság jogerős ítéletére is, amelyet az előzetes döntéshozatal fényében hozott meg, és ami megerősítette az A1 igazolások jogi kötőerejét. A Čepelnik ügy a kiküldetés munkaügyi, illetve adminisztratív követelményeit vizsgálta: az EUB megállapította, hogy sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságát az olyan tagállami rendelkezés, amely megköveteli a szolgáltatás megrendelőjétől a kifizetés felfüggesztését, valamint biztosíték adását a kiküldött munkavállalókat foglalkoztató külföldi vállalkozással szemben indított közigazgatási eljárás esetén. Az EUB határozata precedenst teremt a túlzott nemzeti adminisztratív követelmények és ellenőrző intézkedések felülvizsgálata terén, és irányt mutat a jelenleg folyamatban lévő több peres ügy uniós és nemzeti elbírálása részére.

7. *Ambrus István* (ELTE ÁJK) a *ne bis in idem* elvének értelmezését mutatta be az EUB joggyakorlatában, a Lada Dániel Bertold elleni büntetőeljárás (C-390/16. sz. ügy) prizmáján keresztül. A határokon átnyúló elemmel rendelkező büntetőügyek ugyanis kihívást jelentenek a nemzeti bíróságok számára, különös tekintettel a cselekmény büncselekménnyé minősítése terén: uniós szinten ugyanis a tagállamok között jelentős eltérések vannak a büntetőjogi szabályozásban, pl. hogy mely hatóságok döntését ruházzák fel *res iudicata* hatállyal, illetve közigazgatási jogi és

büntetőjogi szabálysértés esetén megengedett-e a kétszeres eljárás. Már a korábbi Balogh-ügyben (C-25/15. sz. ügy) is felmerült a kérdés, hogy hogyan hajtható végre az egyik tagállamban kiszabott büntetés, ha a végrehajtás helye szerinti tagállam büntetőjoga azt nem ismeri. A Lada Dániel Bertold ügyben az EUB kimondta, hogy az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről szóló, 2008. július 24-i 2008/675/IB tanácsi kerethatározatot – az EUMSZ 82. cikkel összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az, hogy a valamely tagállam bírósága által ugyanazon személy más cselekménye vonatkozásában korábban hozott, jogerős büntetőítélet valamely másik tagállamban való figyelembevételének az legyen a feltétele, hogy az utóbbi tagállam bíróságai olyan előzetes elismerésre irányuló különleges eljárást folytassanak le, mint amilyen az alapügy tárgyát képezi.

8. *Raffai Katalin* (PPKE JÁK) a káresemény bekövetkezésének a helye értelmezését mutatta be a kartell tevékenységből fakadó jogellenes károkozás esetén. Az előadás tárgyát képező – a konferencia idején még folyamatban lévő – C-451/18. sz. ügyben az EUB-nek többek között arról kell majd határoznia, hogy egy más tagállam teherautó-gyártói által elkövetett összehangolt áremelés folytán a Magyarországon székhellyel és tevékenységi központtal rendelkező felperes kárt szenvedett-e, és ez esetben mi tekinthető a károkozás helyének, amely megalapozhatja a jogerős határozatot hozó fórum joghatóságát. A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2012/EU (ún. Brüsszel Ia) rendelet 7(2) cikkében lefektetett különös joghatósági szabály értelmében a felperes a károkozás bekövetkezésének, vagy jövőbeli bekövetkezésének helye szerint illetékes bíróság előtt is indíthat eljárást; a jogellenes károkozás tág definíciója azonban nehezen teszi megállapíthatóvá a joghatósággal rendelkező fórumot, főleg a ’távolsági deliktumok’ esetén. Az EUB jelenlegi joggyakorlata az ún. „mozaik elvet” látszik követni, amely lehetővé teszi a több tagállam előtti keresetindítást, a felperes székhelye szerinti tagállamban azonban csak az elszenvedett kár mértékéig nyújtható be kártérítés iránti igény.

9. *Bacher Gusztáv* (ügyvéd) a szabadalombitorlás miatt elrendelt ideiglenes intézkedéssel okozott kárért való helytállási kötelezettségnek az uniós joggyakorlatban való értelmezését vizsgálta. A Bayer Pharma ügyben (C-688/17. sz. ügy) a Fővárosi Törvényszék által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdések a kártérítés/kártalanítás megfelelő szóhasználatának, valamint a „kockázatos” piaci lépéssel (*risk at launch*) az alperes közreható magatartásának értelmezésére irányultak. Az EUB-nek értelmeznie kellett a szellemi tulajdon jog érvényesítéséről szóló 2004/48/EK irányelv 9(7) cikkét annak megállapítása végett, hogy mely fél köteles viselni az ideiglenes intézkedéssel okozott kárt (bevételeki-

esést), ha az intézkedés által védett szabadalom visszamenőleges hatállyal megsemmisült, és a felperesek tudtak a szabadalom létezéséről, de annak megtámadását megelőzően hozták forgalomba a terméküket.

10. *Strihó Krisztina* (NKE), valamint *Radics György Viktor* (ügyvéd) a magyarországi online szerencsejáték pereinek háttérét, valamint gyakorlati kérdéseit tekintették át. A *Berlington Hungary* és társai (C-98/14), *Unibet International* (C-49/16), *Sporting Odds* (C-3/17) ügyekben előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdések négy csoportba sorolhatók: a távszerencsejátékok magyarországi szabályozása megvalósítja-e az alapvető szabadságok korlátozását (különösen az EUMSZ 56. cikke szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságát); e korlátozás igazolható-e az uniós jog kritériumai alapján; megvalósul-e a 98/34 irányelv sérelme; valamint fennáll-e az érintett tagállam kártérítési kötelezettsége. 2014-től kezdődően a magyar jogalkotó módosította a távszerencsejátéokra, illetve online sportfogadásokra vonatkozó szabályozást, előírva, hogy online kaszinó szervezésének joga kizárólag a Magyarországon létesített kaszinó engedélyesét illeti meg. Az uniós szolgáltatók sérelmezték a magyar jogszabályváltozást, hivatkozással a letelepedés, valamint szolgáltatásnyújtás szabadságára. Az EUB összehasonlította a 2014-et megelőző, valamint azt követő nemzeti szabályozást, iránymutatást adva a távszerencsejáték nemzeti és uniós szabályozásához. A magyar közigazgatási bíróságok egyenként és szervezetileg felkészülten jártak el e perekben a felmerülő uniós jogi kérdésekben.

11. *Simon Károly László* (bíró, NKE) az EUB által vizsgált magyar devizahiteles perek bemutatásával zárta a konferenciát. A 2008–2010-es években a gazdasági válságot

követően megindult csőd-, illetve felszámolási hullám a lakossági devizahitelekkel, illetve deviza alapon nyilvántartott hitelekkel szemben indított fogyasztói perek nagy számát indította el, alapvetően a tisztességtelen általános szerződési feltételek (különösen: az árfolyamrés, egyoldalú módosítás, árfolyamkockázat kikötésekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség) felülvizsgálata céljából. A kialakult helyzet következtében jelentős jogalkotási tevékenység indult meg a pénzügyi szolgáltatókat terhelő többlettájékoztatói kötelezettség összehangolására az uniós fogyasztóvédelmi követelményekkel [93/13 irányelv 4(2) cikke]. Másfelől, a tagállamok a nemzeti bíróságok joggyakorlata útján igyekeztek egységesen szabályozni a devizahitel árfolyamkockázatának adóssra felelősséget telepítő kikötéseit (lásd: Kúria 2/2012. sz. jogegységi határozata). Az *Andriuc-ügyben* (C-186/16. sz. ügy) az EUB úgy határozott, hogy nem lehet vizsgálni a szerződéses rendelkezés tisztességességét, kivéve, ha tájékoztatás nem volt, vagy az a fogyasztó számára nem volt világos és érthető. Az ügy kapcsán több magyar és más tagállami ügyben került felépítésre a bíróságok által érvényesített követelményrendszer (a kölcsön összegét devizában is átlátható módon kell meghatározni; az átszámítási mechanizmust világosan meg kell jelölni – árfolyam, futamidő feltüntetésével; tájékoztatás az árfolyamváltozás kockázatáról a törlesztőrészletre; a fogyasztót megfelelő időben kell tájékoztatni az árfolyamkockázattal járó felelősségről). A devizahitelekkel kapcsolatban előterjesztett első magyar ügy a *Kásler-ügy* volt (C-26/13), ezt követően számos ügy került az EUB elé utalásra: *Siberian-ügy* (C-483/16), *Czakó-ügy* (C-126/17), *Ilyés-ügy* (C-51/17; VE-C-227/18).

\* \* \*



# Parlamentari Szemle

2019-től a HVG-ORAC Kiadó folyóirataként

A Szerkesztőbizottság elnöke: **Kukorelli István**

Szerkesztőbizottság: **Bárány Tibor, Bihari Mihály, Ilonszki Gabriella, Petrétai József, Pokol Béla, Salamon László, Smuk Péter, Soltész István, Stumpf István, Szente Zoltán, Trócsányi László**

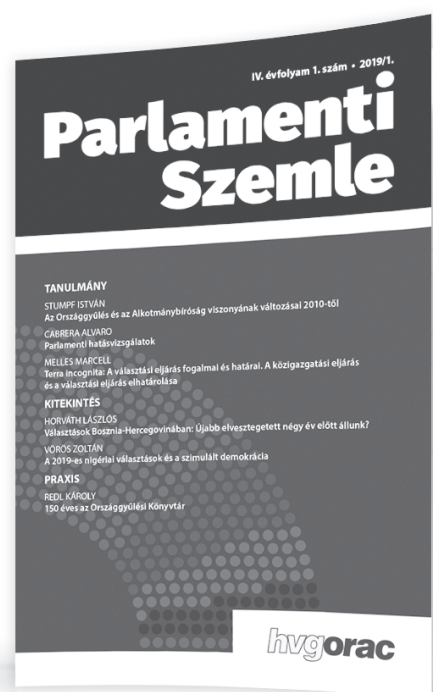
Szerkesztők: **Erdős Csaba, Szabó Zsolt**

A parlament a demokrácia egyik legizgalmasabb és legkomplexebb jelensége: jogi konstrukció, politikai intézmény, társadalmi jelenség, médiafelület egyszerre. A Parlamenti Szemle ennek megfelelően interdiszciplináris megközelítésű tudományos folyóirat, amely visszatekint a múltba, kitekint a világra és előre tekint a jövőbe, bemutatva a parlament-kutatások legfontosabb hazai és külföldi eredményeit a jog-, politika- és más társadalomtudományok területéről. Olvasóink elméleti tanulmányok mellett értesülhetnek a közelmúlt parlamenti választásairól, a parlamenteket érintő bírósági döntésekről, a parlamenti gyakorlatról egyaránt.

- ▶ Előfizetési díja: 9950 Ft (évi két nyomtatott lapszám)
- ▶ A Parlamenti Szemlét – valamint további 21 jogi szaklapot – olvashatja a számítógépén is! A Szakcikk Adatbázis Pluszban a HVG-ORAC Kiadó folyóiratait a nyomtatott lapszámok megjelenésével egyidejűleg éri el.

## A 2019/1. lapszámból

- Stumpf István:  
Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai 2010-től
- Cabrera Alvaro:  
Parlamenti hatásvizsgálatok
- Melles Marcell:  
Terra incognita: a választási eljárás fogalmi és határai
- Horváth László:  
Választások Bosznia-Hercegovinában: Újabb elvesztetett négy év előtt állunk?
- Vörös Zoltán:  
A 2019-es nigériai választások és a szimulált demokrácia
- Redl Károly:  
150 éves az Országgyűlési Könyvtár



**hvgorac**

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo utca 14.  
Telefon: (36-1) 340-2304 • [www.parlamentiszemle.hu](http://www.parlamentiszemle.hu) • [info@hvgorac.hu](mailto:info@hvgorac.hu)

# SZAKCIKK ADATBÁZIS PLUSZ



## Jogkódex



Gazdaság és Jog

Alkotmánybírósági Szemle

Jogtudományi Közöny



Infokommunikáció és Jog

Magyar Jog

Közjogi Szemle



Eljárásjogi Szemle

Családi Jog

Büntetőjogi Szemle



Európai Jog

Munkajog

Cég hírnök

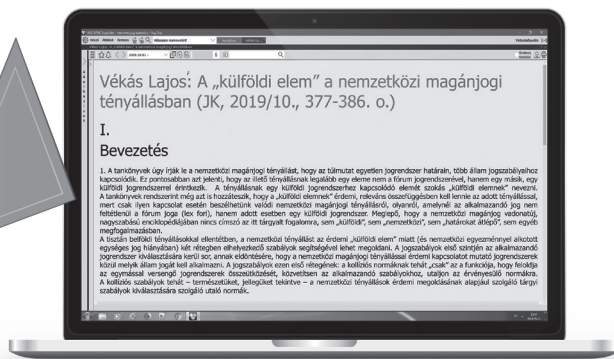


Parlamenti Szemle

Kúriai Döntések „Forum” rovat

Magyar Jogi Nyelv

# OLVASSON 22 JOGI FOLYÓIRATOT A SZÁMÍTÓGÉPÉN!



A HVG-ORAC Kiadó előfizetéses folyóiratait a nyomtatott lapszámok megjelenésével egyidejűleg éri el.

### Vendéglapokat is olvashat:

Állam- és Jogtudomány, Debreceni Jogi Műhely, ELTE Acta, Iustum Aequum Salutare, Közjegyzők Közönye, Kártérítési és Biztosítási Jog

### A HVG-ORAC Kiadó korábbi szaklapjait is eléri:

Büntetőjogi Kodifikáció, Polgári Jogi Kodifikáció.



Az ELTE ÁJK oktatói 2019. június 1-jétől a Jogkódex „Szakcikk Adatbázis Plusz” moduljában olvassák a jogi folyóiratokat!



Az MTA TK Jogi Intézet kutatói 2019. augusztus 1-jétől a Jogkódex „Szakcikk Adatbázis Plusz” moduljában olvassák a jogi folyóiratokat!

- ▶ A Szakcikk Adatbázis Pluszban már most a **jogi folyóiratok tizenkétezer szakcikke** olvasható, és ez a szám folyamatosan nő.
- ▶ A tanulmányok teljes szöveggel érhetőek el, másolhatóak és nyomtathatóak, bennük számos hasznos link található.
- ▶ A „Szakcikk Adatbázis Plusz” annyiban több a Jogkódex „Szakcikk Adatbázis” moduljánál, hogy ebben a folyóiratoknak nem csak az archívuma érhető el, hanem az aktuális lapszámai is.
- ▶ Amennyiben szolgáltatásunk felkeltette érdeklődését, úgy keresse Páli Benedek kollégánkat a [pali.benedek@hvgorac.hu](mailto:pali.benedek@hvgorac.hu) címen! A szolgáltatás igényelhető a Szakcikk Adatbázis kibővítéseként is.

**hvgorac**  
Lap- és Könyvkiadó Kft.





## SUMMARY

---

### **LAJOS VÉKÁS:**

The Foreign Element in Conflict of Laws Cases

Foreign element in international conflict of law cases is dealt with certain obscurity, generally and lack of certainty in the regulations and textbooks. EU's great body of international conflict of laws regulations operates with over-the-borders (grenzüberschreitend) quality; however, regulations phrase this criterion differently in their content. The issue of existence or non-existence of „foreign element“ might be answered on a case-by-case basis, based upon the concrete facts. We cannot speak about foreign element in general, theoretically; any foreign element in the facts of a case shall become relevant „foreign element“ only due to the appreciation, that is, appearing in a regulation of the jurisdiction, recognition and enforcement, in the conflict-of-law legal norm.

### **ANDRÁS GYÖRGY KOVÁCS – GERGELY BARABÁS:**

Preliminary Ruling Procedures as measure of Judicial Independence in the Administrative Jurisdiction

The author in their essay seek an answer to the issue, whether the analysis of the proposals for preliminary ruling – since our accession to the European Union – shall propose a method for deduction to the operation of the Hungarian administration, its condition, the depth of the integration of EU law, the application of EU law in the Hungarian administrative procedures. Considering the proposal practice of the V4 states they analyze the proportion and weight of the administrative cases in all proposals, evaluate the quality of the proposals and the distribution of the proposals in accordance with the level of courts and the subject of cases. The essay deals with the evaluation of the proposals in several areas like tax and tariff, competition and subsidy, penalty, migration and aliens authority, public procurement, environmental protection cases etc.

### **TAMÁS HÁGER:**

Dilemmas of the Judicial Persuasion With Respect to the Conceptual Amendments in the Criminal Procedure

In the process leading to the making of judicial decision, the conviction of the judge, their worldview and personality are high importance. The new Act of Criminal Procedure brought substantial changes in both the primary and secondary procedure. In certain cases, and especially when accepting the confession of being guilty, the court is bound by the facts of the case of the prosecution, and it is not possible to have factual revision during the secondary procedure initiated by an appeal against the punishment. All these conceptual changes put judicial conviction in new light in both the primary and secondary procedure. The study is primarily examining the effects of these changes on judicial conviction, emphasizing that one cannot ignore logical and psychological aspects during the analysis of judicial conviction.

## ZUSAMMENFASSUNG

---

### **LAJOS VÉKÁS:**

Der „Auslandsbezug“ im IPR-Sachverhalt

Der „Auslandsbezug“ im internationalen Privatrecht wird in den Lehrbüchern und in den Gesetzen nicht hinreichend klar und deutlich verwendet, sondern eher nur generell erwähnt. Zahlreiche Rechtstexte des Gemeinschaftsrechts haben einen grenzüberschreitenden Charakter, dieses Kriterium wird aber in den Verordnungen von Fall zu Fall unterschiedlich formuliert. Ob ein Auslandsbezug besteht/nicht besteht, kann nur von Fall zu Fall und nur unter Berücksichtigung des konkreten Sachverhaltes festgestellt werden. Generell und allgemein kann man nicht vom „Auslandsbezug“ reden. Ob eine Auslandsberührung zum relevanten Auslandsbezug wird, hängt davon ab, wie sie von den Zuständigkeitsregeln, von den Anerkennungsvorschriften, von den Durchführungsbestimmungen und von den kollisionsrechtlichen Normen bewertet wird.

### **ANDRÁS GYÖRGY KOVÁCS – GERGELY BARABÁS:**

Die Vorabentscheidungsverfahren als Indikatoren für die Unabhängigkeit der Justiz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Studie versucht die Frage zu beantworten, ob eine Analyse der Anträge auf ein Vorabentscheidungsverfahren – die seit dem Beitritt Ungarns in Verwaltungsverfahren gestellt wurden – hinsichtlich des Funktionierens und des Zustandes der ungarischen Verwaltung, der Tiefe der Integration des Unionsrechts und der Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit bezüglich der Wirksamkeit des Unionsrechts aufschlussreich wären. Unter Beachtung der Praxis der Visegrad-Staaten (kurz V4) wird zuerst der Anteil bzw. das Gewicht der Verwaltungssachen unter den Vorabentscheidungsverfahren, dann das Niveau der Vorlagefragen, schließlich die Verteilung nach Justizebenen und Fallgruppen untersucht und analysiert. Die Studie beinhaltet auch eine Bewertung der nach Rechtsgebieten verteilten Vorlagefragen (Steuerrecht, Zollrecht, Bebußung, Wettbewerbsrecht, staatliche Beihilfen, Flüchtlingsrecht – Ausländeramt, öffentliches Beschaffungswesen, Umweltschutz).

### **TAMÁS HÁGER:**

Dilemmas der richterlichen Überzeugung unter Berücksichtigung der konzeptionellen Änderungen des neuen Strafprozessgesetzes

Im Prozess des Ergehens eines Urteils sind richterliche Überzeugung, Weltbild und Persönlichkeit des Richters sehr wichtig. Das neue Strafprozessrecht änderte das erstinstanzliche Verfahren und das Rechtsmittelverfahren wesentlich. In bestimmten Fällen – besonders im Fall der Annahme des Schuldeingeständnisses – ist das Gericht an den Sachverhalt der Klage gebunden und darf ihn im Rechtsmittelverfahren nicht überprüfen. Die Studie untersucht vor allem den Einfluss dieser Veränderungen auf die richterliche Überzeugung, und hebt hervor, dass in der Analyse der richterlichen Überzeugung die logischen und die psychologischen Aspekte nicht außer Acht gelassen werden dürfen.



A **hvgorac** hamarosan megjelenő újdonságai

## POLGÁRI NEMPERES IRATMINTATÁR

**Beadványtervezetek a közjegyzői nemperes, a csőd- és a felszámolási, a bírósági nemperes és a bírósági végrehajtási eljárásokhoz, összesen 332 iratminta**

SZERKESZTŐK: **Gelencsér Dániel, Reviczky Renáta**

A HVG-ORAC Kiadó Az új Pp. iratmintatára kiadványának sikerén felbuzdulva vágott bele az ellenpárjának, a polgári nemperes iratmintatárnak az elkészítésébe.

A közjegyzői nemperes eljárások (különösen az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvényben szabályozott, a hagyatéki, az fmh, az európai fmh eljárások) mintáit élvonalbeli közjegyzők és közjegyzőhelyettesek készítették.

Kúriai és ítélőtáblai bírák, titkárok állították össze a csőd- és a felszámolási eljárással kapcsolatos mintákat.

Bírák, bírósági titkárok, ügyvédek és a szellemi alkotások jogában jártas gyakorlati szakemberek készítettek a bírósági nemperes eljárásokhoz (különösen a bírósági nemperes eljárásokról szóló törvény szerinti és egyéb személyállapotot érintő vagy azzal összefüggő, a zálogjoggal kapcsolatos, a munkaügyi, a szellemi alkotásokkal kapcsolatos, a szakértő kirendelése iránti nemperes eljárásokhoz) kapcsolódó mintákat.

A bírósági végrehajtásra szakosodott, tapasztalt ügyvéd készítette a mintákat a végrehajtási eljáráshoz.



Ára: 15 000 Ft

## A MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVÉNEK MAGYARÁZATA

**A CD-mellékleten 86 szerkeszthető munkajogi iratmintával**

SZERZŐK: **Kozma Anna, Lőrincz György, Pál Lajos**

A Munka Törvénykönyve hatálybalépésének hetedik évfordulóján neves munkajogász ügyvédek (akik közül ketten a kódexet előkészítő szakmai csapatnak is tagjai voltak) arra vállalkoztak, hogy az ezen idő alatt megszerzett jogalkalmazási tapasztalataikat kézikönyvben adják közzé. Azt az ambiciózus célt tűzték ki maguk elé, hogy a korábban megjelent magyarázatoknál gyakorlatorientáltabb kötet a munkajoggal foglalkozó szakemberek számára a lehető leghasznosabb legyen.

Az Mt. hatálybalépése óta széles körű bírói gyakorlat alakult ki, elsősorban az újonnan bevezetett jogintézményeket érintően, amelyet a könyv nagy gondossággal ismertet. Az új törvény munkaidő- és díjazási szabályainak eddigi legátfogóbb és legrészletesebb magyarázatát veheti kézbe az olvasó. E körben a kötet nem szorítkozik az Mt. rendelkezéseire, hanem minden releváns előírásra – például a munkavédelmi és az ágazati rendelkezésekre is – kitér. Fontos részek még a GDPR alkalmazását elősegítő NAIH-állásfoglalásokat bemutató, a munkaviszony megszűnésével és megszüntetésével, továbbá a munkáltató kártérítési felelősségével (kiváltképp az ellenőrzési kör fogalmával) kapcsolatban kialakult bírói gyakorlatot ismertető fejezetek.



Ára: 18 000 Ft