

# JOG TUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

## TARTALOM

### Tanulmány

<b>HORVÁTH M. TAMÁS:</b> Farkas a csónakban. A vállalati tulajdonosként mutatkozó állam	349
<b>FORGÁCS IMRE:</b> Az eurókötvény kérdőjelei	359
<b>MOLNÁR TAMÁS:</b> Az Európai Unió Bírósága esetjogának és az Európai Unió szerződés-kötési gyakorlatának hozzájárulása a nemzetközi szerződések jogának fejlődéséhez	366
<b>AUER ÁDÁM – ORBÁN ENDRE:</b> Zárókő szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I–II.	385

### Szemle

<b>CHRONOWSKI NÓRA:</b> Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján	398
<b>HÁMORI ANTAL:</b> A babaváró támogatás és az első házások kedvezménye a Béktv. fogságában?	403

### Jogirodalom, jogélet

<b>HAMZA GÁBOR:</b> Emlékezés Kudret Ayiter (1919–1986) professzorra, a római jog nemzetközi hírű művelőjére	416
<b>OSZTOVITS ANDRÁS:</b> Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből Frank Ignáctól Vékás Lajosig – párhuzamos recenziók	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.

## JURISPRUDENTIAL BULLETIN / RECHTSWISSENSCHAFTLICHE MITTEILUNGEN

### CONTENTS / INHALT

#### Studies / Abhandlungen

M. TAMÁS HORVÁTH: Lupus in Fabula. The State in Enterprises / Lupus in fabula – Der Staat als Unternehmer	349
IMRE FORGÁCS: Question marks of the Eurobond / Fragezeichen des Eurobonds	359
TAMÁS MOLNÁR: The Contribution of the Case Law of the EU Court of Justice and the EU Treaty-making Practice to the Development of the International Law of Treaties / Beitrag der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Vertragspraxis der EU zur Entwicklung des Rechts der internationalen Verträge	366
ÁDÁM AUER – ENDRE OBÁN: Being the Keystone in the Protection of European Fundamental Rights? New Developments in the Relationship of the Federal Constitutional Court to EU Law (Right to Be Forgotten I–II) / Als Schlussstein beim Schutz der EU-Grundrechte? Neue Entwicklungen im Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum EU-Recht (Recht auf Vergessen I–II)	385

#### Review / Rundschau

NÓRA CHRONOWSKI: Rule of Law Compliance Under the EU Public Law: The Glass Bead Game? Interpretive Potentials After the European Council's Budgetary Conclusions / Rechtsstaatlichkeitskontrolle im öffentlichen Recht der EU: Ein Glasperlenspiel? Interpretationsmöglichkeiten anlässlich der Budget-Schlussfolgerungen des Europäischen Rates	398
ANTAL HÁMORI: Baby-anticipatory Subsidy and the Allowance of the First Married Couples in the Captivity of the Act on Registered Civil Partnership? / Die Babyprämie und die Unterstützung der ersten Eheschließung in der Gefangenschaft des Gesetzes über eingetragene Partnerschaft?	403

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

GÁBOR HAMZA: Remembering Professor Kudret Ayiter (1919–1986), the Highly Renowned Roman Law Specialist / Erinnerung an Professor Kudret Ayiter (1919–1986), den international renommierten Wissenschaftler des römischen Rechts	416
ANDRÁS OSZTOVITS: Chapters From the History of the Hungarian Civil Jurisprudence from Ignác Frank to Lajos Vékás – Parallel Reviews / Kapitel aus der Geschichte des ungarischen Privatrechts von Ignác Frank zu Lajos Vékás – parallele Rezensionen	419

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.

A kéziratokra vonatkozó formai  
követelményeket a  
[https://hvgorac.hu/Jogtudomanyi\\_Kozlony\\_oldal.html](https://hvgorac.hu/Jogtudomanyi_Kozlony_oldal.html), az „Impresszum”  
aloldalon elérhető „Szerkesztési  
útmutató” tartalmazza.

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 2020. évre: 24 000 Ft.  
Az egyes lapszámok külön is megvásárolhatók 2000 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021–7166

– A Jogtudományi Közlönyben 2000  
és 2019 között megjelent írások  
teljes szöveggel, online kutathatók  
a Jogkódexen. Részletek:  
[hvgorac.hu/jogkodex](http://hvgorac.hu/jogkodex)  
– Szeretné a Kiadó valamennyi  
jogi szaklapját a nyomtatott  
megjelenéssel egyidejűleg  
a számítógépén olvasni? Részletek:  
[hvgorac.hu/szakcikkek](http://hvgorac.hu/szakcikkek)



**Jogkódex**

Internetes jogi tudástár

Horváth M. Tamás egyetemi tanár, Debreceni Egyetem (Debrecen)

## Farkas a csónakban. A vállalati tulajdonosként mutatkozó állam\*

Az állam mint tulajdonos mindig is jelen volt a piacgazdaság különböző szegmenseiben. A liberalizáció korszakában ez a körülmény kevesebb figyelmet kapott, hiszen a cél inkább az állam leépítése volt. A korábbi pénzügyi válság idején viszont a beavatkozás tulajdonosi formája inkább szembeötlő lett, hiszen fontos volt az elszabadult kumulációs hatások megfékezése. A koronavírus következtében kialakuló újabb krízis vállalatgazdasági eszköztára e mindig is volt sajátosságra ráépülhet. A most szokatlanul feltűnő állapotnak az okszerűsége azonban annak árnyékát vetíti előre, hogy sok minden könnyen változatlanul marad a válság múltával is.

### I.

#### Állami vállalattulajdon piacgazdaságban

I. Az állami tulajdonú vállalat kérdéseit jelen tanulmány közjogi oldalról rendszerezi. Tárgyát a közfeladat-ellátás megoldási módjaként tekinti és a globális piacgazdaság korában a kormányzati szerepvállalás alakjaként vizsgálja. Állami vállalat alatt piacgazdaságban kormányzati tulajdonban lévő társaságot értünk akkor, ha a részesedés teljes (100%-os), többségi, illetve nem többségi arány mellett is befolyásoló erejű.

Országoként eltérő kiterjedése van a vállalati kormányzati tulajdonosi pozíció egészének, ami időben is változó. A bruttó hazai termék (GDP) arányában ez 1-2%-tól (Spanyolország) 40% fölötti arányig (Finnország) terjedhet.<sup>1</sup> Az érték 15% alatti Magyarországon. Ha pedig az összes foglalkoztatotthoz viszonyítva vesszük az állami vállalatoknál alkalmazottak arányát, akkor az a spanyol és holland 1% alatti értéktől a franciaországi

csaknem 10%-ig szóródik,<sup>2</sup> míg Magyarország esetében ez az arány kb. 4%-os.

Az Európai Unióban (EU) a régi és az „új” tagállamok között egyébként nincs szignifikáns különbség, az eltéréseknek nem ez a csoportképzési mód a meghatározó oka, illetve magyarázó változója. Az állami tulajdonosi szerep alakulását egyéb okok mellett a kormányzati politikák határozzák meg. Új jelenség, hogy a piacgazdaságban ennek eszköztárára a jóléti államok időszakához képest eltérő megjelenésű és hatásában más természetű is.

2. A tanulmány a kormányzati társasági tulajdonnal való rendelkezést a közfeladat-ellátás megoldási lehetőségeinek alakulása tükrében vizsgálja. Állami alatt a továbbiakban kormányzatot is értünk, ami magában foglalja a központi és a helyi-regionális szinteket. Az állam vállalati tulajdonosi rendelkezési szerepe eszerint három mozgásformán keresztül közelíthető meg a piacgazdaság viszonyai közepe. Egyrészt az uniós terminológia szerinti kizárólagos és különleges jogok mentén, nagyrészt a közszolgáltatások ellátásával összefüggésben. Másrészt a gazdaság széles körére kivetülően, az állam vállalati szerepe ekkor a társasági tulajdon körében kormányzati részesedések révén valósul meg. Harmadrészt, értelmezés szerint, a befolyás más további tulajdonosokon keresztül, portfólió és részesedés nélkül is, legalább hallgatólagos

\* A tanulmány a szerző által vezetett MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport kutatása keretében készült.

1 EURÓPAI BIZOTTSÁG: *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context Economic and Financial Affairs* (Institutional Paper 031), 2016: 8. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip031\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip031_en_2.pdf) (2020. 04. 12.)

2 Uo.

san, csak megegyezés útján jut kifejezésre. Kormányzatiak tételezünk olyan *szakágazati politikát alakító közvetlen rendelkezésű eszközöket*, amelyeknek jelen esetben vizsgált formája a tulajdonnal kapcsolatos stratégiai döntési jogok mértékadó része fölötti rendelkezés.

A kormányzati közvetlen rendelkezésű eszközök alkalmazását egyrésztől megalapozó *külön jogok* (az uniós jogi terminológia szerinti kizárólagos és különleges jogok – „*exclusive and special rights*” – alatt azt értjük, hogy a piacgazdaság működéséhez elengedhetetlen feltételek biztosítása érdekében a kormánynak az éppen elégséges mértékig be kell avatkoznia (pl. a hulladékelhelyezés biztosítása érdekében), ami bizonyos, a versenyszektorra egyébként nem jellemző eszközök alkalmazását jelenti, és ami ezért a tisztán piaci viszonyokhoz képest sajátos jogosítványok adásán alapul.

A kormányzati közvetlen rendelkezésű eszközök alkalmazása másrésztől a tisztán társasági tulajdon körében kormányzati *részeselek révén* érvényesül, ami alatt pedig azt értjük, hogy a kormányzat csakis tulajdoni hányada, esetleg ahhoz kapcsolódó többletjogai révén meghatározó, döntő vagy akár kizárólagos tulajdonosi jogkör gyakorlóként tud megjelenni. Lehetséges ebben a körben is külön feljogosítás a befolyás kiterjeszhetőségére, azonban ez (például az aranyrészvény) jellemzően nem piaci elégtelenségek ellensúlyaként funkcionál.

A hallgatólagos megegyezésen alapuló kormányzati befolyásszerzés mechanizmusáról keveset tudunk. Intézményes megoldások mindenesetre kibontakoznak. Következtetéseink megfogalmazásához mégis fontos ez a tulajdoni rendelkezési típus.

A tanulmány állítása az, hogy a kormányzati vállalati tulajdonosi rendelkezés formái *mindig is megvoltak a piacgazdaságban*, habár eltérő terjedelemben alkalmazva. E jelenség szerepének és perspektívájának megítélése ugyanakkor különböző korszakokban szélsőségesen eltérő volt. A jelenleg kialakult egészségügyi válság következtében például az egyéb beavatkozási formák mellett a kormányzati tulajdonosi intervenció döntései nyilvánvalóan kiterjedt szerepet kapnak. A jelenség krízistől független, elemzendő „alapjárata” azonban azt mutatja, hogy beavatkozási trenddel a már létező jelenségek ismerete nyomán eleve számolni lehetett, miből is a tartósság, azaz a beépülés iránti várakozás sok tekintetben megalapozottnak látszik, habár az országonként és gazdasági térségenként eltérő mélységű és intenzitású is lehet.

3. Az elemzés kvalitatív összehasonlító kutatás<sup>3</sup> alapján készült, mely a tárgyban született 19 tematikus országleírást tartalmaz az állam mint tulajdonos ilyen vagy olyan rendelkezése alatt álló vállalatok jogi környezetéről. Jelen tanulmány így elsősorban az *Európai Unió országainak*

*tapasztalataira* és azokból levonható általánosítható következtetésekre épít. A probléma analitikus hátterét a hasonló témát szűkebb körben tárgyaló, összehasonlító kötet<sup>4</sup> jelentette. A tanulmányban az állami tulajdonlás szinonimájaként használatos a *kormányzati jelző*, az utóbbit közjogilag pontosabbnak tételezve. Az OECD témába vágó ajánlásának<sup>5</sup> terminológiáját azonban nem követjük, mivel a cél inkább az ott vizsgált jelenségkör mélyebb értelmezése.

A jogi alakzatok a vállalat-szervezés *utóbbi négy évtizedben megfigyelhető fő változási* tendenciái tükrében kerülnek csoportosításra. Ilyen módon ugyanis jobban lehet összehasonlító megállapításokat tenni, mint egy formális tipizálás útján. A vállalatgazdálkodási menedzsment kategóriai alapján rendezett jogi rendszereket ehhez képest jelen tanulmány *elsősorban közjogi oldalról* vizsgálja. Figyellemmel van egyúttal az üzleti menedzsment és a közmenedzsment megközelítésben megnyilvánuló hasonlóságára, amit mint szemléletet jogértelmezésben, a kormányzati szerepek és eszközalkalmazások folyamatszerű változásának megértéséhez igen jól lehet hasznosítani.

## II.

### Állapotrajz: közfeladat-ellátási munkaszervezeti formák és vállalat

1. Az Európai Unióban a gazdálkodó szervezeteket különböző okokból megillető külön jogoknak a piacgazdasággal való összeegyeztetését *nagy szabályozási területek* igyekeznek biztosítani. Oly módon, hogy a vonatkozó normák és azok alkalmazási joggyakorlatának változása követi<sup>6</sup> a tagállami és közösségi gazdaságpolitikák alakulását.

*A külön jogok versenykorlátozó előnyök*, amelyeket egyes ágazatokban meghatározott piaci szereplők számára biztosítanak a gazdasági tevékenység zavartalan működése érdekében. Bizonyos elégtelenségek a termelés és a szolgáltatások ártermeléses rendszerben működése mellett mindig léteznek, azonban ezeket a kockázatokat megfelelő eljárások alkalmazása mellett csökkenteni lehet. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 106. cikke szerint a közzállalkozások és az olyan vállalko-

3 SZIKORA VERONIKA (szerk.): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2019.

4 HORVÁTH M. TAMÁS: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2015.

5 OECD: *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris, 2015.

6 BARTHA, ILDIKÓ – HORVÁTH, TAMÁS M.: *Does not it matter? Widening of the derogation for Services of General Interests*. Maastricht Journal of European Comparative Law, 2020, Vol. 27(1) 55–74. [BARTHA–HORVÁTH (2020a)]; BARTHA, ILDIKÓ–HORVÁTH, TAMÁS M.: *An extension of exemptions: Systemic shifts in European Union law and policies*. International Review of Administrative Sciences, 2022. Vol. 88(2) forthcoming (online first published March 8, 2020) DOI: 10.1177/1023263X19890211. [BARTHA–HORVÁTH (2020b)]

## Tanulmány

zások, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat<sup>7</sup> biztosítanak általánosságban nem mentesülnek az uniós versenyszabályok hatálya alól. Az általános érdekű szolgáltatások esetében azonban elsősorban a rájuk bízott közfeladatok ellátásáért felelnek, és csak ennek függvényében<sup>8</sup> vonatkoznak rájuk a versenyjog, illetve általában az alapító szerződések rendelkezései.

2. A nagyobb válságok elkerülése érdekében ezeken a területeken a szabályozó mechanizmus működése társadalmi érdek. Gazdasági szempontból az ehhez szükséges feladatok csoportjait nevezzük közfunkcióknak (közfeladat-ellátási funkciók). A közfunkciók teljesítése különböző keretek között történik, amit az irányítás és az igazgatás eltérő erősségű fokozatain túl a kormányzat vagyoni részesedésekkel, tulajdonosi eszközök érvényesítésével érhet el. Különböző formákban történhet ez. A vagyoni és azon belül vállalati megoldások nem szakíthatók ki a közfunkciók ellátásának feltételrendszeréből.

A modern világban a kormányzati közfunkciók gyakorlását jelentő feladatok jogi megoldási formái úgy rendezhetők célszerűen, ha a megszervezés módja szerint alakítjuk ki a fő csoportokat. A közfeladatok piacelvű szervezése (közmenedzsment) kategóriáit alkalmazzuk, melyekhez hozzárendelhetők a jogi megoldások fő alakzatai. A csoportosítás áttekinthetősége érdekében nem egyszerű összehasonlítást alkalmazunk, hanem analitikus absztrakciót.

A közfeladat-ellátás megoldásának két következetes és adott előfeltevései mellett konzekvens jogi rendszerét viszonyítási pontként kell figyelembe venni. Tekintettel ennek különösen a 2010-es évekbeli változása körében szereshető vállalatszervezési tapasztalatokra,<sup>9</sup> fölállítható a kontinentális Európára nézve a manapság jellemzően követett megoldások modellkörnyezete. A francia<sup>10</sup> és a német<sup>11</sup> vállalati jogi rendszerre tekintünk orientáló pontként. Mindegyik a szerves jogfejlődés példája a témában. A francia a közjog gazdasági rendszerrel együtt való fejlődése révén, a német pedig a dogmatikai kiépülés koherens volta okán. A sajátos típusok átvétele nélkül, a vállaltszervezés fő vonásai alapján körvonalazhatók azok a megoldási módok, amiket az országok különböző jogi re-

zsimjei az annak megfelelő jogi megoldások keretében alkalmazzanak.

Jellemzően az alapvető infrastrukturális környezet biztosítási módjairól, megszervezési formáiról van szó, amelyeket aztán késéssel a humán szolgáltatások biztosításának és megszervezésének jogi megoldásai reálsan követtek. A vállalati, közte a közvállalati alakzatok, ezek megoldási módjai körébe illeszkednek be. A változások folyamata időről időre relatívvá teszi az adott formák közötti határokat, teret engedve az átalakulásoknak és súlypont-áthelyeződéseknek.

A megvalósítás gyakorlata szempontjából tehát alapvetően közvetlen, illetve nem állami szervezeteknek átadott, ún. delegált feladatokat határozhatunk meg. Gazdálkodási értelemben eszerint különböztetünk meg költségvetési gazdálkodás körébe eső (a), illetve vagyongazdálkodáshoz (b) sorolható megoldásokat. Ez egybevág a jogi elhatárolással is, miszerint a közjogi és a (társasági) magánjogi alakzatokat választhatjuk el.

a) A költségvetési gazdálkodás körébe tartozik a közvetlen közfeladat-ellátás. A külön jogok jelentősége itt a monopóliumba adás. Szervezeti megoldását illetően történhet ez vállalati és nem vállalati formában.

A belső szervezési intézkedésen alapuló feladatellátás megvalósulhat a hivatal munkaszervezeti egysége, például a polgármesteri hivatal közterület-fenntartó csoportja által. A költségvetési irányítási jogon alapuló in-house, mikor a hivatal költségvetési intézménye végzi például a szabadidőközpont fenntartását (amit egyébként vállalkozás szerződéssel is végezhetne). A tulajdonon alapuló in-house, amikor a fenti tevékenységet százszázalékos kormányzati tulajdonú társaság végzi (tehát nem kormányzati tulajdonú költségvetési intézmény alapfeladatként), azonban az uniós szabályok 2000-es évek eleji változása óta ilyenkor mentesülni lehet a közbeszerzetési kötelezettség alól.

E vállalati típusú megoldások köre tág. A kormányzati hivatal belső szervezeti egysége által végzett szolgáltatási tevékenység ilyen, amikor a hivatali szervezeten belüli, ún. „házon belüli”, azaz in-house a megszervezési mód. Klasszikus jogi formája ennek a költségvetési üzem. Amelyik jogrendszerben ilyen nincs, mint jelenleg a magyarban sincs, más jogi formában oldják meg, amit azonban szervezési értelemben vállalati, tkp. „köz”-vállalati alakulatlak tekinthetünk. Közvetve vállalati szereplővel, azaz állami szolgáltatóval valósul meg a közszolgáltatási feladat ellátására szólóan finanszírozott szerződések kötése.

b) A vagyongazdálkodás útján megvalósított közfeladat-ellátás körébe tartozó megoldások világa gazdagabb. Ezek az ún. delegált közfeladat-ellátási formák jellemzően, de legalábbis érdemi részben, a társasági jog hatálya alá tartoznak.

Egyik csoportjuk a különböző szintű közfeladat-ellátások közösségi formák útján való működtetése, ami megvalósulhat egyfelől támogatásra nem szoruló költségvetési

7 BARTHA ILDIKÓ: Állami vállalatulajdonlás és más kormányzati közvetlen rendelkezésű eszközök az Európai Unió jogában. In: SZIKORA (szerk.): i. m. 487–517., 491–492.

8 BARTHA ILDIKÓ – HORVÁTH M. TAMÁS: Mindent vissza? Nem piacokonform uniós jog az általános érdek jegyében. Magyar Jog, 2019/12. sz. 699–707.

9 HORVÁTH M. TAMÁS: A Szépség és a Szörnyeteg: Közigazgatás és vállalat. Állam- és Jogtudomány, 2016/1. sz. 24–39. (L. a folyamat tartalma sokféleségének áttekintésére különösen a 28. és a 38–39. oldalakat!)

10 BALÁZS ISTVÁN: Állami vállalatok tulajdonosi irányítása Franciaországban. In: SZIKORA (szerk.): i. m. 61–80.

11 SZIKORA VERONIKA – HOFFMAN ISTVÁN: Állami tulajdonú vállalatok a német magánjogi és közjogi szabályozásban. In: SZIKORA (szerk.): i. m. 81–117.

intézménnyel, költségvetési üzemmel (költségvetési irányítási jogon alapuló in-house), másfelől közhasznú szervezetnek feladatátadással.

A másik csoport megállapodásaira jellemző, hogy kormányzati szerv és a privát szolgáltató között valósulnak meg, *közszolgáltatási szerződések* útján. A megállapodás a közjogi és magánjogi jogalany közötti mellérendeltségen alapuló szerződésfajták körét fogja át. Az 1980–90-es évek magánosítási hullámától eredeztethetően a kiszervezés fogalma körében ezek voltak az ún. *kontraktuális public–private partnership* (PPP<sup>12</sup>) alakzatai. Kötelmi jogi értelemben szerződési gyűjtőfogalomként használatos ez a szókapcsolat. Két évtized múltán jellemző azonban az ún. visszaszervezés formájaként mint *public–public „partnership”* (PuP). Példa erre a 2010-es évek kodifikált magyar joga, amelyek az állami vagyon hasznosításának jogi formájaként<sup>13</sup> a *vagyonkezelési szerződést*, a *hasznélvezeti jogot alapító szerződést*, a hasznosításra vonatkozó szerződést, a koncessziós körben a *koncessziós szerződést* különbözteti meg. A közfeladat-ellátás tárgyai tekintetében azonban jellemzően állami érdekeltségű féllel, illetve az állam által kontrollált módon kötött megállapodást engedve.

A harmadik csoportot az ún. *kiszervezés vagyoni jogi elemek nélküli formái* (funkcionális privatizáció) alkotják. Mindenekelőtt ilyen a kormányzati vagyონrészesedéssel való gazdálkodás közfeladat-ellátás érdekében, ami *vegyes tulajdonú gazdasági társaság* útján megvalósuló közszolgáltatás-nyújtás (vagyonkezelési szerződéssel, tényleges közszolgáltatási szerződéssel, gazdasági közszolgáltatási tevékenység átvételével és közvetlen folytatásával – ún. vagyoni PPP), végül a szolgáltatási vagyontárgyak teljes eladása és magánérdekeltégű működtetése közfeladat ellátása érdekében (*közvagyoni privatizáció a közfeladat fenntartása mellett*).

A delegálás negyedik konstrukciós típusa együttműködési formában valósul meg. A feladatellátás felelőse más kormányzati szervvel, önkormányzattal, gazdálkodó szervvel *közös működtetés keretében* oldja meg a szolgáltatás nyújtását.

A közvetlen, illetve delegált feladatellátási formák ezen előbbi csoportosításában a lényeg azonban nem annyira a teljességre törekvés, hanem inkább a különböző formák előtérbe kerülésének vagy viszonylagos visszaszorulásának időbeli hullámzása.

### III.

#### A probléma: az állami vállalatrészesedés megítélésének változása

1. A tradicionális *francia jogrendszer* mindig is a közjogi szerves fejlődésén alapult. Azt jelentette ez, hogy a közérdekűség kifejezésének rugalmas formái voltak, amelyek képesek voltak kifejezni a gazdasági-társadalmi szereplők érdekvényesítési igényeit. Közöttük is meghatározott helyet foglaltak el a *közvállalatok*. A magánjog hatálya alá tartozókat 1986-tól a privatizáció oly módon érintette,<sup>14</sup> hogy a *kereskedelmi kódex hatálya alatt működve is megmaradt a meghatározó állami befolyás* – ún. közjogi derogációkon keresztül. Ilyenek különösen a vezetőkénevezés joga, a vállalati működés egyes kérdései (pl. bértarifa) meghatározásának joga, egyes stratégiai döntések (pl. tőkeemelés) meghozatala, bizonyos kedvezményekben (pl. javára szóló kisajátítás) részesülés.

Másik viszonyítási alappontunk a közvállalati formákra a *német jogdogmatika* pontosan kialakított rendszere, amelyikben a közérdekűség kifejezésére hivatott jogintézmények tudatosan követték a gazdasági érdekek érvényesítésének követelményét. Változás itt is állt be, ami az ezredfordulótól a *közjogiasodás*<sup>15</sup> fogalmával írható le. Állandósultak ugyanis a magánjogi megoldások mellett a privatizációból, azaz kiszervezésből való ún. *„visszaszervezés” formái*. A liberalizációs korszak terjedő és töretlennek látszó privatizációs folyamatai mellett stabilizálódott a más irányú megoldások választásának elfogadottsága, amiknek a jogi kereteit, a közvállalatok alakzatait a rendszer töretlenül őrizte mind a közjogban,<sup>16</sup> mind a magánjogban.<sup>17</sup>

A két tradicionálisan következetes rendszer mutatja, hogy a *közvállalati érdekvényesítő intézmények mind a magánjog, mind a közjog rezsimje alatt érvényesülhetnek*. Más államok ugyanezt az utat járták be azzal, hogy jogrendszereik függvényében alakították ki a változtatási hullámoknak megfelelő megoldásokat a magánjog, a közjog, avagy mindkettő területén.

2. Hogyan is zajlott az átalakulásigények hullámzása a kontinentális európai térben? Az 1990-es évek közepére beérő, a közszolgáltatási szférát is érintő privatizáció különféle megoldásai előtérbe helyezték a vagyoni megoldásokat, azon belül is a *részesedésekkel való különböző fajta rendelkezési formákat*. Az ezredforduló időszakához képest már inkább a „lágyabb” megoldásokat tolta előtérbe. Ekkor a *szerződési formák* mind a privatizáció, mind a partnerség (PPP) körében részletesebb kialakítást és alkalmazást nyertek. 2010 után újabb drasztikus fordulat

12 VARGA JUDIT: „Minek nevezzetek?” – A PPP fogalma. In: HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ – VARGA JUDIT (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 179–194.

13 A nemzeti vagyónról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. §

14 BALÁZS: i. m. 68.

15 SZIKORA-HOFFMAN: i. m. 85.

16 SZIKORA-HOFFMAN: i. m. 87–88.

17 SZIKORA-HOFFMAN: i. m. 88–89.

## Tanulmány

következett, ami a kilencvenes évek erőteljes mozgásainak ellenreakciójaként is fölfogható. Ekkortól újra a vagyoni megoldások jöttek, csak éppen ellenkező előjellel, mint korábban, azaz a *kormányzati tulajdon köre növekedni kezdett*. Fontos azonban, hogy nem feltétlenül a régi értelemben vett államosítás volt ez. Valójában az állam „magánvagyoná” nőtt, ami ekként piacképes marad. Már csak onnan is tudható e sajátosság, hogy a szerződési forma is fordulatát élte, mikor a korábban kiterjedt kiszervezés mellett a *befelé való szerződések (contracting-in vagy in-sourcing)* formái virágoztak ki. Végül a közvetlen feladatellátás megoldásai is a korábbinál kiterjedtebbek lettek, és alkalmazásuk, úgy tűnik, egyre népszerűbb lesz.

A hangsúlyok tehát változtak, miközben a formák egymás mellett élése Európában stabil maradt. Érthető

ezért, hogy a folyamat a legkevésbé sem tekinthető lezártnak. A 2010-es években kétségkívül nagyobb figyelem irányult a saját kormányzati feladatmegoldásra, mint korábban. Így a százszázalékos köztulajdoni formák, a kormányzati körön belüli tulajdonosi szerződések gyakorlata hangsúlyosabb lett. Mindez a felismeréssel is társul, hogy a kormányzati megoldások valójában sohasem tűntek el, és a korábbi liberalizáció lázában talán túlságosan korán „írták le” ezeket. E jelenségnek nemzetközileg szélesebb körben való felismerése a 2007–2008. évi nemzetközi bank- és hitelpiaci válságból származik, majd erre épülnek rá a 2010-es évek gazdaságpolitikai fordulatai.

Az állami vállalatérdekeltség stabil jelenlétét mutatja az alábbi táblázat:

### Egyes legnagyobb európai állami vagy magántulajdonban lévő cégek különböző ágazatokban

Szektor		Ország	Állami tulajdon*
Energia	Enel	Olaszország	I
	E.On	Németország	N
	EdF	Franciaország	I
	Vattenfall	Svédország	I
	RWE	Németország	R
Kőolaj és földgáz	ENI	Olaszország	I
	Total	Franciaország	N
	GDF Suez	Franciaország	I
Vezetékes szállítás	Snam	Olaszország	I
	National Grid GAS	Nagy-Britannia	N
	Grtgaz	Franciaország	I
Villamosenergia-hálózatok	Terna	Olaszország	I
	Red Electrica De Espana	Spanyolország	N
	Alliander	Hollandia	I
Vasút	FS	Olaszország	I
	Network Rail	Nagy-Britannia	N
	Deutsche Bahn	Németország	I
	Soc. Nat. des Chemins De Fer	Franciaország	I
Repülőterek üzemeltetése	Flughafen Munchen	Németország	R
	Flughafen Köln/Bonn	Németország	R
Postai szolgáltatások	Poste Italiane	Olaszország	I
	Die Schweizerische Post	Svájc	I
	Deutsche Post	Németország	I
	LA Poste	Franciaország	I
Médiaszolgáltató	RAI	Olaszország	I
	Mediaset	Olaszország	N
	France Televisions	Franciaország	I
Légiipar	Finmeccanica (Leonardo)	Olaszország	I
	BAE Systems	Nagy-Britannia	N
	Thales	Franciaország	I
	Airbus	Franciaország	R
	DFS Deutsche Flugsicherung	Németország	R

Szektor		Ország	Állami tulajdon*
Hajóépítés	Fincantieri	Olaszország	I
	Azimut – Benetti.	Olaszország	N
	Navantia SA	Spanyolország	I
	D C N S	Franciaország	I
Technológia és innováció	Stmicroelectronics	Olaszország	I
	Infineon Technologies Bipolar	Németország	N
	NXP Semiconductors	Franciaország	N
Autógyártás	Renault	Franciaország	R
	Volkswagen AG	Németország	R

Forrás: saját szerkesztés<sup>18</sup>

\* **Magyarázat:** állami ellenőrző tulajdonosi pozíció van-e? Igen (I) = állami tulajdon; Részben (R) = állami rész tulajdon; Nem (N) = jellemzően magántulajdon

A táblázatból látható, hogy az állam tulajdonosként a közszolgáltatások mellett termelési, üzleti szolgáltatási szektorokban egyaránt jelen lehet. Nem szükségszerűen, azaz a piaci szereplők között, adott esetben azok egyikeként. Másfelől kifejezetten kormányzati feladatok (például a postai szolgáltatások közszolgáltatási jellegének biztosítása) csak kisebb részben vagy közvetetten vannak jelen a listában. A többi gazdasági termelő vagy szolgáltató ágazat – megszorítás nélkül.<sup>18</sup>

Figyelemre méltó még a közlekedési ágazat különböző területeinek súlya a fenti reprezentációban. A közlekedés vegyes szektorális értelemben annyiban is, hogy szolgáltatási és termelési területei egyaránt vannak. Az előbbire ugyanakkor az uniós jog értelmében alapesetben nem vonatkoztathatók sem a versenyszabályok, sem a közszolgáltatásokat érintő rendelkezések.<sup>19</sup>

3. Az állami szakmai részvénytulajdonosság gazdaságba belesimulásából mindazonáltal következik, hogy a kormányzati tulajdonosi portfólióval való gazdálkodás természete elszakad már a jellemzően közszolgáltatásokat érintő külön jogoktól, és lényegében univerzális üzleti lehetőségnek tekinthető a modern kor piacgazdaságában „békeidőben” is.

A tulajdonosi rendelkezési jogok útján gyakorolt közfeladat-megoldás és gazdálkodás jogi formái pedig régóta rendelkezésre álltak, mondhatni mindig is működtek,

mint fentebb említésre került, a polgári jogrendszerek különböző keretei között. Egy idő óta ennek a jelentősége megint nagyobb lett – a történelem ismétlése nélkül. A privatizáció és a liberalizáció után az *inga visszalendült*. Ha nem is annyira, mint a jóléti államok idején volt jellemző. A tartalom azonban így sem azonos azzal, ami volt akkoron.

A kormányzati tulajdonosi szerep korábban a szolgáltató vállalatot preferálta – míg manapság az állami részesezés manifeszt indoka inkább a (piac-)szabályozás, illetve a válságkezelés. Mi az, ami más az e téren alkalmazott eszközrendszerben a külön jogokhoz képest? Erre is igaz, hogy mindig is volt a polgári gazdaságban: az állami vagyონrészesedések fölötti olyan tulajdonosi rendelkezés gyakorlata, amelyik a kormányzati feladatellátás rendszerint hosszú távú céljait szolgálta. Az ilyen gyakorlat alkalmazásának intenzitása természetesen korszakonként változó, miként az eszközei is különbözőek az adott ország jogrendszerének függvényében.

Eredetileg ez a témakör az állami ún. *részesezés útján történő „igazgatás”*,<sup>20</sup> amit kétféleképpen kell értelmezni. (a) Egyrészt a kifejezetten felvállalt állami feladatokra, amelyeknek valamely elemét illetően közvetlenül gondoskodnak (pl. a közvilágításról legalábbis rá vonatkozó szerződéskötéssel). (b) Másrészt ágazati tartalmú kormányzati szakpolitikákra kell gondolni, amiket tulajdonosi jog gyakorlása útján oldanak meg (pl. a nemzeti márkát megtestesítő autógyártásban a tulajdonrész fölötti rendelkezési jogot gazdaságstratégiai szempont előtérbe állításával gyakorolják).

a) Az előbbi, a felvállalt feladatok ellátásához *jobban kötődnek a külön jogok*, közülük is azok, amelyek a gazdálkodási szervezeti formához kapcsolódnak, és nem, mondjuk, csak a szerződési típushoz. A külön jogokkal összefüggésben fölmerülő tulajdonosi viszonyok változásai, vagyis közöttük az állami részesezés megnyilvánulásai

18 A következők alapján: CLÒ, STEFANO – MARCO DI GIULIO – MARIA TULLIA GALANTI – MADDALENA SORRENTINO: *Italian state-owned enterprises after decades of reforms: Still public?* In: *Economia Pubblica*, 3/2016. 49.; SZUCHY RÓBERT: *Felelős vállalatirányítás és állami vállalatok Olaszországban*. In: SZIKORA (szerk.) i. m.: 247–248.; BALÁZS: i. m. 73.; BARZÓ TÍMEA: *Állami tulajdonban álló vállalatok működése és szabályozása Svédországban*. In: SZIKORA (szerk.): i. m. 208.; SZIKORA – HOFFMAN: i. m.: 110–111.

19 Mégpedig azért nem, mert a közlekedés kezdettől derogációt kapott a versenyszabályok alól. L. erről: BAUBY, PIERRE: *From Rome to Lisbon: SGIs in Primary Law*. In: SZYSZCZAK, ERIKA ET AL. (eds.) *Developments in Services of General Interest. Legal Issues of Services of General Interests*. Heidelberg, Springer, 2011. 19–36.; RUSCHE, TIM MAXIAN – SCHMIDT, SILVIA: *Transport*. In: SZYSZCZAK, ERIKA ET AL. (eds.), *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2013, 99–124.

20 HORVÁTH M. TAMÁS: *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2005. 57.



## Tanulmány

többfélék. Manapság a közvetlen, azaz saját költségvetési intézmény, illetve hivatal által közvetlenül történő feladatellátás alternatívájaként a társasági formában meghatározó rendelkezési jogot biztosító részesedésen nagyobb hangsúly van, mint korábban. Ha a befolyást a gazdálkodó szervezeti formáján keresztül ragadjuk meg, a kormányzati „részesedések” alakzataiként a következő főbb típusokat különíthetjük el:

aa) *Költségvetési üzem/intézmény alapítása.* Elsősorban, de nem kizárólag humán szolgáltatások működtetésére szolgálnak ezek a formák, és nem kizárt esetükben a vagyongazdálkodási feladatok ellátása sem. Ha a „költségvetési üzem” konstrukciója hiányzik a jogrendszerből (mint jelenleg Magyarországon), akkor a saját bevételeiből legalább részben önállóan gazdálkodó költségvetési intézmény képes pótolni azt.

ab) *Gazdasági társaság alapítása.* A kormányzati tulajdonosi befolyás alatt álló vállalatok működtetésére a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság forma különösen alkalmas, mivel a kormányzati vagy önkormányzati felelősség mértéke üzleti vállalkozásban általában nem lehet korlátlan. Csak a bevitt vagyon és hozzájárulás mértékéig terjedhet annak érdekében, hogy a gazdálkodási kockázat ne veszélyeztesse az alapvető közfeladatok ellátásának forrásait. Adott esetben a teljes körű kormányzati tulajdonú konstrukció is lényegesen különbözik az előbbi költségvetési formáktól. Rugalmasabban lehet gazdálkodni, a tevékenység ösztönzése jobban megoldható. A kormányzati szervet rész- vagy teljes tulajdoni hányad mellett sem feltétlenül és nem is elsősorban profitmaximalizációs motívum vezérli, hanem ágazat-, illetve településpolitikai célok.

ac) *Közhasznú szervezet létrehozása.* Korábban volt jelentősége Magyarországon is, de a további szabályozás ezeket a formákat átalakulásra ítélte, mert a közpénzek nehezen ellenőrizhető elszívargását rótták fel ezekkel kapcsolatban a kritikus elemzők.<sup>21</sup> Ha a kormányzati szervek és önkormányzatok ebben a körben is gazdasági társaságokat hoznak létre, a társaságokra vonatkozó szabályok szerint, akkor az a befolyás csökkenésével jár, még akkor is, ha százszázalékos tulajdoni hányadot tartanak meg maguknak.

ad) A többségi részesedéssel való „igazgatás” legjobb példája a *kormányzati tulajdonú holding* típusú szervezetek létrehozása az állami feladatellátás gazdálkodás keretében való megvalósítása körében.<sup>22</sup> Ekkor valóban az igazgatás transzformálásáról van szó a közszektorból a

magánszférába. A holding általában vállalatcsoporton belüli irányítást végez stratégiai, illetve pénzügyi eszközökkel. Az önkormányzati rendszer keretében ennek az a jelentősége, hogy az ágazat- vagy várospolitikai célokból befolyásolható a részes társaságokon keresztül folytatott közszolgáltatási és más feladatok ellátásának mikéntje.

A kormányzati feladatok ellátása viszonylag széles körben, és ami még fontosabb, jelentős kapacitással, a költségvetési szférán kívülre vihető. Különösen a magas, illetve kizárólagos központi vagy települési tulajdoni hányad mutatja ennek a jelenségnek a létét. Amely társaságok esetében ez kisebb, illetve részleges, ott már hozzáadott erőforrások nagyobb mértékű bevonásáról van szó, legalábbis a tulajdoni szerkezet szintjén.

b) A kormányzati *vállalati részesedések másik nagy csoportja* a fenti értelemben vett, azaz a piaci elégtelenségek kezeléséhez kötődő *különleges jogok nélkül* érvényesül. Közszolgáltatások például ebben a körben is felmerülnek, mert az adott szolgáltatásnak jellemzően van kifejezetten versenyszektorba tartozó alakzata is, bármely szolgáltatóhoz kötődően. Szemben a különleges jogokkal való rendelkezéssel azonban, ebben a vonatkozásban nem annyira a formagazdagság változatossága a lényeges fejlemény, mint inkább az utóbbi másfél évtizedben az irányultság változása.

Az 1990-es évek liberalizációjának fénykorában a piaci típusú reformok a versenyeztethető tevékenységek elhárítását, a privatizáció különböző formáit és a gazdasági regulációt állították előtérbe. Az ellátásszervezésért való kormányzati felelősséget ez nem feltétlenül érintette, de magának a szolgáltatásnak a nyújtását „delegálhatták” magángazdálkodóknak. Természetesen ez a változás hatással volt a díjmegállapítás és a díjfizetés rendszereire is.

A *kétezres évek első évtizedének derekától* azonban ezt a fajta ágazatpolitikát és gazdálkodási szemléletet *többféle kihívás és ennek nyomán kritika* illette. A privatizáció nehézségei és adott esetekben sikertelenségei képezték az egyik okot. Másfelől a reguláció, amelyik a természetes monopóliumok esetében a piaci működés korlátozásából származó hátrányokat a gazdaság egésze által képviselt közérdekre figyelemmel volt hivatott enyhíteni – nem volt mindig kellően eredményes. Végül kiéleződtek a globális feszültségek. A nagy monopóliumok a világpiac szereplői voltak. A fejlett gazdaságok közegében működő és ilyen tőketulajdonosi háttérrel rendelkező vállalatcsoportok meghódították a fejletlenebb országok piacait. Ott pedig, különösen a harmadik világban, a konfliktusok erőteljesebben jelentkeztek. Ugyanakkor a civilek közönségei oldaláról feszültségek mutatkoztak a fogyasztói társadalmak által uralt „anyaországokban” is.

A piacgazdaság kormányzati megoldásai többféleképpen kaptak hangsúlyt. Egyrészt a privatizáció ellenében. Másrészt úgy, hogy kezdtek nagyobb figyelemmel fordulni azokhoz az esetekhez, amikor végül is nem sikerült ki-szervezni vagy esetleg nem akarták átadni a közszolgálat

21 Lásd erre vonatkozóan különösen SÁRKÖZY TAMÁS: *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására.* Budapest, HVG-ORAC, 2006. 187. és 191–192.

22 Lásd erre HAJDU PÉTER: *Önkormányzat feladatok ellátása önkormányzati tulajdonú, holding struktúrájú gazdasági társaság létrehozásával.* Magyar Közigazgatás, 2006/11. sz. 666–680. elemzését!

tás nyújtásához kapcsolódó jogosítványokat. A német rendszerekben az utóbbira számos példa volt. Ezekre et-től az időtől kezdve többé nem csupán ideiglenes átmenetként tekintettek, hanem egyenrangú modellként. A *privatizációs formák tehát nem haltak ki* az évezred első évtizedeire sem, de mellettük állandósuló elemként stabilan *visszanyerték létjogosultságukat a kormányzati tulajdonosi befolyás alatt álló megoldások.*

4. Európában a korábban uralkodó kiszervezési (*outsourcing*) trenddel szembeni visszaszervezési<sup>23</sup> folyamat (*insourcing*) nem általános, ugyanakkor kisebb-nagyobb területeken, városokban, illetve egyes ágazatokban megjelenik – országoként eltérő módon és mértékben.

A nyugat-európai országokban ez a következőként feltűnő jelenségeket jelenti: a közzállalati korporatizációt, az ún. remunicipalizációt (újra önkormányzati ellátási körbe vonást) és egyes közszolgáltatási formák társadalmasítására törekvést.

a) A kormányzati tulajdonú *munkaszervezetek vállalati korporatizációja*<sup>24</sup> a kétezres évek első évtizedének közepére akként változott meg, hogy *a felelős társaságirányítás kormányzati változatai* kezdtek kialakulni, mikor is a közösségi tulajdon modernizált formában stabilizálódott ott, ahol ilyenként korábbról megmaradt. Tiszta formában Németországot és Olaszországot említhetjük modellértékűként. Kiegészítve azzal, hogy a francia modellben a köz-magán vegyes megoldások formái, mint láttuk, hagyományosan szerves fejlődés révén kialakultak voltak. A korporációs struktúra közzszektorra való alkalmazása a tulajdonosi felelősségnek másfajta, a tradicionális közjogitól eltérő formáját biztosítja. Eredetileg jellemzően erős gátat építettek be a közztulajdonként megjelenő saját érdek ellenében is, hogy az ne tudjon priváttá válni. A kelet-közép-európai tapasztalatok ehhez képest vegyesek.<sup>25</sup>

b) A *remunicipalizáció*,<sup>26</sup> azaz a *visszatérés a közvetlen hivatali befolyás alatt álló* megszervezési formához, az előbbinél radikálisabb változás. Akkor kerül előtérbe, ha a valamilyen oknál fogva a helyi közösség nem volt elégedett a kilencvenes évek privatizációjának hatásaival. Például azért, mert folyamatosan az inflációnál magasabb mértékben emelkedtek az árak, és a szolgáltatás színvonalának alakulása ezt egyáltalán nem támasztotta alá. A szerződések – jellemzően 15 éves vagy hosszabb – lejáratát után ezért közztulajdonú vállalati formában gondolkodtak in-

kább. Esetleg szerződésszegés címén teremtettek okot a felmondásra. Nem általános jelenségről van szó a nyugati országokban, de mindenesetre számos példa adódott, köztük nagyvárosoké és fővárosoké is. A remunicipalizáció gyűjtőfogalom, amelynek többféle tartalma alakult ki.<sup>27</sup> Így a lejáratkor új közszolgáltatási szerződés kötése önkormányzati tulajdonban álló féllel (*insourcing*), a „házon belüli” (*in-house*) megoldások választása, a befektetői profitérdekeltség korlátozása, továbbá szabályozási kényszerek alkalmazása a magánmonopóliumok ellenében.

c) A *társadalmasítás* törekvése *szektorspecifikusan* jelenik meg. A vízszolgáltatásra<sup>28</sup> vonatkozóan a civil mozgalmak legújabbban jelentős eredményekre jutottak. Elérték, hogy az EU koncessziós irányelvéből zárják ki a vizet, minősíték természeti kincsnek, és nyilvánítsák ki a hozzá való természetes jogot. Azaz, a jövőben ne lehessen a szolgáltatást privatizálni. Egyes regionális önkormányzatok olyan szabályozásokat hoznak, amelyek a szolgáltatást nonprofitá nyilvánítják, és civil kontroll alá helyezik. Általában az állampolgári közösségi kezdeményezések nagy eredményének tekintik a fejleményeket. Fontos tehát, hogy nem az állam mér csapást, hanem a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúnak nyilvánítása inkább társadalmasítást jelent. Hasonló tendencia mutatkozik az energiaellátó rendszerek viszonylatában, ahol környezeti okból a leszakadást (*grid-off*), valamint a különböző fogyasztói közösségi egyesülési formákat élesztgetik. Utóbbira közeli példa Németország,<sup>29</sup> ahol meglehetősen sokféle forma létezik és terjed a gyakorlatban.

A különböző közzállalati alakzatoknak tehát lett egy stabilizációja és bizonyos újjáéledési hulláma. Egyes tagállami kormányok érdeklődése pedig kifejezetten ezen intézmények gazdaságpolitikai szerepének kiaknázására irányult.<sup>30</sup> Miként az e tanulmány alapjául szolgáló összehasonlító országtanulmányok és ezek tényeit reprezentatív felvillantó fenti táblázat azonban mutatja, nemcsak a közzfeladat-ellátás a generátora ennek a folyamatnak. A kormányok megtalálták, illetve megőrizték a közzvállalatot ezen túlmenően is, mint a tágabb értelemben vett kormányzati politikájuk érvényesítésének egyik célirányosan alkalmazható, illetve bevethető eszközét.

23 WOLLMAN, HELLMUT – MARCOU, GÉRARD (eds.): *The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham, Edward Elgar, 2010.

24 OECD: *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris, OECD, 2015.

25 Vö. a következővel: PAPP TEKLA – AUER ÁDÁM (szerk.): *Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Central and Eastern Europe*. Pro Publico Bono, special edition 1, 2017.

26 HALL, DAVID: *Re-municipalising municipal services in Europe*. Greenwich, Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, 2012, 29, www.psiru.org (2020.05.04.)

27 A megállapításokat a következő források alapján történt összegzés alapozza meg: HALL, I. M.; PIGEON, M. – McDONALD, D. A. – HOEDEMAN, O. – KISHIMOTO, S. (eds.): *Re-municipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam, TNI (Transnational Institute), 2012.

28 *Water Remunicipalisation Tracker*, 2014. <http://www.remunicipalisation.org> (2020.05.04.)

29 BAUER, HARTMUT: *The City of Potsdam: Between Privatisation and Remunicipalisation. Local Experiences and General Aspects*. COST program, kézirat, 2014.; FODOR LÁSZLÓ: *Klímavédelem az energiaszektorban – szabályozási modellek Németországból*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

30 Miként látható ez Magyarországon különösen a 2010-es évektől már a jogalkotásból is. L. erre VARGA JUDIT: *Állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közpénzügyi szabályozás által kijelölt mozgásteret*. Közjogi Szemle, 2017/4. sz. 45–54.

## Tanulmány

## IV.

## Következtetések: esélyek és veszélyek

Az állami vállalatok helye tehát a mai piacgazdaságban stabil, ezt válságoktól függetlenül is megállapíthatjuk. Nem mondható ugyanakkor, hogy ez egyben egy meghatározó fejlődési trend lenne. A jelenség fontossága inkább az elfogadottságának stabilizációjában ragadható meg. A privatizáció és a liberalizáció korszakai után a nem kizárólag piacsabályozási eszközöket alkalmazó kormányzatok beilleszkednek a globális gazdaságba.

1. Az *Európai Unió* szabályozási és jogalkalmazási gyakorlatának alakulása jól mutatja ezt a hozzáállás terén történt fokozatos változást a vállalatokban az állami tulajdonlás megengedettségét illetően. Részben a kivételek szokásossá váló folyamata,<sup>31</sup> részben a jogi derogációk kiszélesítése<sup>32</sup> révén megvalósítva az elemzett scenáriót. A kivételek lehetnek céljuk szerint a versenyzás elégtelenségeit kiküszöbölőek, de nem szükségképpen azok. A tagállami gazdaságpolitikai centralizáció eszközeivé ugyanis szintúgy válhatnak az állami részvénytulajdon révén gyakorolt gazdasági rendelkezési jogok. A derogációk lehetnek időlegesek, például felzárkózás segítése érdekében. Nem szükségképpen ilyenek azonban, mert az állami részvénytulajdon révén a stratégiai jogok gyakorlása nagyvállalatokban éppúgy szolgálhatja erős gazdasági érdekek érvényesülését, éppenséggel a leszakadók rovására.

Nemcsak az EU politikái körében láthatók a befogadás és beillesztés cáfolhatatlan jelei. A *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) irányelvei*<sup>33</sup> az állami tulajdonú vállalatok létjogosultságát a működés szabályozásával ismerik el.

Az *Amerikai Egyesült Államok* mint egy világgazdasági pólus azonban inkább annak a példája, hogy az állami vállalatulajdonnak nincs sajátossága a magánrészvényes helyzettel összevetve.<sup>34</sup> Válságok idején történik ugyan beavatkozás, de az – Európával összevetve – inkább időleges.<sup>35</sup> A krízis elmúltával kisebb kockázata annak, hogy a beavatkozást kifejező intézmények által megteremtett új állapot ekként „úgy marad”.

2. A *piacgazdaságban és polgári demokráciákban* tehát állami tulajdonosi fordulatról nem lehet beszélni ugyan, de a kormányok a részvénytulajdonosi jogok gyakorlását illetően egy meghatározott viszonyrendszert tartósként

beillesztettek a gazdaságuk struktúrájába. Eltérés ez megközelítésében is a neoliberalizmus korához viszonyítva, mivel akkor a közzállalati alakzatokat jellemzően legfeljebb átmenetinek tartották.

Mindebből ugyanakkor egy mai világban is reális, kormányzatok által gyakorolt tulajdonosi struktúraforma levezethetősége és – többi másik között való – megengedetősége mutatkozik meg, gazdasági és jogi értelemben egyaránt. E hajlékonyság alapján vetődik föl a tulajdoni viszonyrendszer tartalmának feltöltésére vonatkozóan annak elterjedtsége,<sup>36</sup> tárgyi határai, illetve határolásának kérdése.

A külön jogok és a vállalati részesedésekkel való tisztán tulajdonosi rendelkezés mellett tehát okkal következtünk a vállalat fölötti *nem közhatalmi úton történő állami rendelkezésnek* egy harmadik lehetséges és reális mozgásformájára, ami útján a kormányzat adott feltételrendszer mellett, nem explicit módon közhatalmi eszközökkel érvényesítheti akarátát. Befolyását ilyenkor más tulajdonosokon keresztül, portfólió és részesedés nélkül is, hallgatólagos megegyezés útján juttatja kifejezésre.

Az ilyen megoldás eshetőségként benne van a fölvázolt folyamatban. Jelesül akkor, ha a külön jogoknak ezúttal nem a vállalati sajátosságot keletkeztető elnyerését, hanem ha azok odaítélését tekintjük a piacon realizálható kapacitásnak. A piacon ez a képesség végeredményben tulajdoni részesedés nélkül is beárazható. A kormányzati szereplő ebben az esetben külön jog rendelkezésre bocsátása ellenében magánvállalkozások stratégiai döntéshozatalát sikerrel befolyásolja. Ez a lehetőség a piacgazdaság nemzetközi és integrációs szabályozásai alapján nem minősíthető egyszerűen jogellenesnek, amit legális változatainak tényleges gyakorlata mutat. Néhány forma esetek útján azonosítható.

*Kormányközi érdekeltségek* tulajdoni hányad nélkül is közvetlen befolyás tárgyai.<sup>37</sup> Külön jogok kedvezményezettjei, mint amilyenek a közbeszerzési kivételek, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásnak minősítés, a piacszerkezet jogszabályokkal való átalakítása, a versenytársak ezeknek meg nem feleltetése és végső soron kiiktatása révén. Cserébe a kedvezményezett társaságok stratégiai tulajdonosi döntéseiket gazdaságon kívüli szempontokra is figyelemmel hozzák meg. Mindez nincs ellentétben a tőkepiaci jelenléttel, sőt a biztos háttér befektetői szempontból is növekedési várakozásokkal jár, amit a tőzsdéi eredmények valóban visszaigazolnak.

31 BARTHA–HORVÁTH (2020b): i. m. (6. jegyzet)

32 BARTHA–HORVÁTH (2020a): i. m. (6. jegyzet)

33 OECD: *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris, OECD, 2015.

34 FÉZER TAMÁS: *Állami vállalatok működése és jogi szabályozása az Amerikai Egyesült Államokban*. In: SZIKORA (szerk.) i. m. 119–144.

35 CSABA LÁSZLÓ: *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2019)*. Budapest, Éghajlat Könyvkiadó, 147., 180–181.

36 Gazdasági tartalmára I. a következőket: VOSZKA ÉVA: *Államosítás, privatizáció, államosítás*. Közgazdasági Szemle, 2013/12. sz. 1289–1317.; VOSZKA ÉVA: *Államosítások – magyar fordulat vagy európai irány?* Külgazdaság, 2015/11–12. 3–22.

37 L. erre esetként a következőket: LAKI MIHÁLY: *A Mészáros-vállalatcsoport. Adalékok a Fidesz-közi vállalkozások és vállalkozók működéséhez*. Külgazdaság, 2019/5. sz. 65–100.

3. Az új válság nyilvánvalóan újabb löketet ad ennek a tendenciának, amennyiben a stratégiai minősítés felhatalmazást ad érintett vállalatok direkt irányítására, végső soron akár a készletgazdálkodás katonai igazgatás<sup>38</sup> alá helyezésére is. Végül a különleges gazdasági övezetté nyilvánítással<sup>39</sup> pedig, a veszélyhelyzetre hivatkozás révén már nemcsak a vállalatok stratégiai viszonyaira van rányúlási lehetősége a kormányzatnak. A rendelkezés ráépül a még normál időszak különleges jogsza-

38 Magyarországon I. erre a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényt! A katonai igazgatás (I. az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladatellátásának szakmai támogatásáról szóló 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat) alá helyezett vállalatok köre az állami tulajdoni érdekesség fentebb alkalmazott csoportosítása szerint rendezhető. Megtehető ez annak ellenére is, hogy a különleges jogokkal rendelkező, illetve befolyásoló állami tulajdonhányadú vállalatok mellett további teljesen magántársaságok is vannak e körben. Mutatva ez utóbbi kiválasztásában a kormányzati érdekesség résztulajdon nélkül jelen lévő karaktervonalát.

39 L. erre példaként a magyar kormány 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletét a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről!

bályára,<sup>40</sup> amelyik a létrehozó beruházást nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítja. A meghatározatlan ideig tartó válsághelyzet örvén hozott jogszabályok tehát nem teljesen érintetlen vállalati jogviszonyokra rakódnak rá.

A válsághelyzet kormányzati vállalatstratégiái minden országban közhatalmi rendelkezésekre épülnek, nyilván eltérő erősségű jogkörök alkalmazásának bevetésével. Témánk szempontjából azonban az a körülmény kiemelendő, hogy az állam vállalati érdekeltségekkel rendelkezése békeidőbeli normálállapot, amire válság miatt vagy más okból, avagy bármelyik ürügyén, akár szélsőségesen beavatkozáspárti politikák épülhetnek rá. A rendkívüli ség mellett tehát az alaphelyzet rajzolatára legalább annyira figyelemmel kell lenni, tekintettel a már ott elötűnő kockázatok árnyaira.

40 Példa erre a Samsung SDI Magyarország Gyártó és Értékesítő Zártkörűen Működő Részvénytársaság Göd területén megvalósuló beruházásával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló 114/2016. (VI. 1.) Korm. rendelet.

# BEVEZETÉS A MAGYAR MAGÁNJOG ÁLTALÁNOS ELVEIBE

ÚJ MAGÁNJOG SOROZAT 17. KÖTETE

SZERZŐ: **Benke József**

ÁRA: **5000 Ft**



„Benke József remekbe szabott tanulmánya a magyar magánjog alapjaiba vezeti be az Olvasót; azokat a mélyen fekvő elvi megfontolásokat foglalja össze, amelyek a magánjogi törvényhozást és ítélkezést hagyományosan vezérik [...] A könyv kétharmadát a magánjog „alapvető elveinek” elemzése teszi ki, és e fejezetekben [...] a Ptk. bevezető rendelkezései között tételesen is meghatározott elvei szerepelnek. [...] Imponáló a felhasznált filozófiai, jogtörténeti és jogdogmatikai ismereti tárház, amelynek eredményeire támaszkodva, azokat újraértékelve és saját koncepciójának szolgálatába állítva megszületik az új mű. A Szerző [...] meggyőzi olvasóját arról, hogy a téma kifejtéséhez és megértéséhez szükség van a felfestett háttérablóra. Mindenkinek ajánlom Benke József könyvét, aki a mindennapok szürkesége mögé akar nézni, és gyönyörködni kíván a magánjog uralkodó eszméinek gazdag világában.”

Vékás Lajos: Ajánlás (részlet)

## Tanulmány

Forgács Imre oktató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola (Budapest)

# Az eurókötvény kérdőjelei

A koronavírus-válság idején az eurókötvény a pénzügyi unió leginkább megosztó problémájává vált. A 750 milliárd eurós újjáépítési alap az integráció pénzügytörténetének új jelensége. Az Európai Tanács által elfogadott javaslat szerint a pénzt a Bizottságnak kell a piacokról felvennie, majd azt olcsó hitelek vagy támogatások formájában a bajba jutott tagállamok között szétosztania. Az eddigi hivatalos kommentárok tagadják, hogy mindez az államadósság „közösségivé tétele” (*debt mutualization*) lenne. Azt állítják, hogy ideiglenes segítségnyújtásról van szó, s a pénzt az európai gazdaság és az egészségügy újjáépítésére kell fordítani. Mindazonáltal az ügy az Európai Unió működéséről szóló Szerződés kivásárlást tiltó formulája (*no bail out clause*, Art. 125.), valamint az állami támogatásokkal kapcsolatos előírások miatt (*state aid*, Art. 107.) számos jogi problémát is felvet.

## I.

## Dereguláció, kötvény, adósságválság

Az államok példátlan mértékű eladósodása ma már egyike a globális problémáknak, s a pénzügyi rendszer kiszáradása, vagy a krónikus likviditáshiány Európában a valutaövezet „déli” tagállamait is fenyegeti. 2020-ban ehhez járult a koronavírus-járvány, amely sokkolta a világ-gazdaságot. A leállások mindenütt jelentős mértékben növelik a munkanélküliséget és a válság dimenzióit, időtartamát egyelőre csak találgatni lehet. A helyzetet súlyosbítja, hogy a 2008-as pénzügyi összeomlás egyes országok (például Olaszország) eladósodottságát már-már fenntarthatatlanná tette. Emellett az is látható, hogy a pénzügypolitika rendelkezésére álló jogi eszközök már nem elegendők ahhoz, hogy mérsékeljék a ciklikus kilengéseket, és ezáltal azok társadalmi következményei kevésbé pusztítóak legyenek.

A kötvények hitelviszonyokat megtestesítő forgalomképes értékpapírok: a pénzügyi jogban a kibocsátó, a lejárat, a kamat és egyéb szempontok alapján sokféle változatuk ismert. A gazdaságtörténészek szerint az első államkötvényt a Bank of England bocsátotta ki 1693-ban annak érdekében, hogy az uralkodó a már évek óta tartó pfalzi örökösödési háborút tovább finanszírozhassa. Ismert, hogy a nagyhatalmak az első és a második világháborút követően is kötvényekkel, vagyis az államadósság drasztikus növelésével indították újra a gazdaságot. Az ily módon megszerzett többletforrások azonban jelentős mértékben hozzájárultak a hetvenes évekig tartó „nagy fellendüléshez”.

Az angolszász jog és az európai kontinentális jog közötti különbségek sokáig a vállalati szféra eltérő hitelezési gyakorlatában is megmutatkoztak. A gazdaság működéséhez nélkülözhetetlen likviditást az Egyesült Államokban hagyományosan kötvénykibocsátással biztosították, míg Európában inkább az volt a szokás, hogy a piaci szereplők

bankhitelt vettek fel. A hetvenes években kialakult globális adósságválság óta azonban világszerte az államkötvények váltak a gazdasági élet egyik legfontosabb szereplőjévé.

A kilencvenes évekig még úgy tűnt, hogy a – jogilag szabályozott – tőzsdék képesek megbízhatóan mérni a reál gazdasági teljesítményeket. A digitális forradalom vívmányai látszólag kellő alapot szolgáltatottak az IT-részvényárfolyamok szárnyalásához, aminek 2001-ben az ún. „dotcom” buborék kipukkadása és az informatikai vállalatok tömeges fizetéseképtelensége vetett véget. Ekkor még senki nem gyanakodott rendszerhibára. A Lehman Brothers 2008-as összeomlása és az azt követő banksődők azonban már hibás döntésekre, nevezetesen a pénzügyi jogszabályok korábbi deregulációjára vezethetők vissza. A válság közvetlen kiváltó oka az volt, hogy az addig példátlanul magas ingatlanárak zuhanni kezdtek, majd – miután a pénzügyi buborék kipukkadott – az ingatlanpiac összeomlott. Ezáltal viszont az előző években ezermilliárd dolláros nagyságrendben forgalmazott „ingatlanalapú származékos értékpapírok” tényleges fedezete is megszűnt.<sup>1</sup> A nagy hitelminősítő cégeket ekkortájt már semmilyen jogi korlát nem akadályozta abban, hogy a kockázatos „szintetikus” pénzügyi termékekre is megadják a legmagasabb megbízhatósági fokozatot jelentő AAA minősítést. Ennek következménye, hogy a pénzintézetek a

1 2008-ban a globális pénzügyi válság a másodrendű hitelképeségű (subprime) adósok túlzott mértékű hitelezésével kezdődött. A hitelképesség vizsgálatának mellőzését, a pénzügyi termékek hatósági ellenőrzésének megszüntetését a pénzügyi szektor szisztematikus deregulációja tette lehetővé. A folyamat már 1996-ban elkezdődött, amikor Glass-Steagall-törvényt hatályon kívül helyezték. Az 1929–33 után bevezetett korlátozó jogszabály garanciális okokból elkülönítette egymástól a kereskedelmi banki és a befektetési banki tevékenységet. A kereskedelmi bankok nem kockáztathatták a betéteseik pénzét, a befektetési bankok viszont nem gyűjthettek betéteket. Ld. részletesen FORGÁCS IMRE: *Az eltűnő munka nyomában – a big data és a pénztőke évszázada*. IV. fejezet: A pénzügyi piacok jogának kérdőjelei. Budapest, Gondolat Kiadó, 2015. 119–148.

később „toxikussá” váló származékos értékpapírokat bármilyen hitelművelet fedezeteként akár több százmillió dolláros értékben is elfogadták. Amikor az ingatlanok a piac bedőlése miatt eladhatatlanná váltak, a bankok a jelzáloggal biztosított követeléseik jelentős részét kénytelenek voltak veszteségként leírni. A bankcsődök sorozata a reálgazdaságra is áterjedt, s a gazdag országok az államadósság drasztikus növelésével igyekeztek az államcsődöt elkerülni. Az Európai Unió tehetős „északi” tagállamai például néhány év alatt az Unió éves költségvetésének mintegy harmincszorosát költötték bankmentésre.

A pénzügyi jogi szabályozás elégtelenségét jelzi, hogy a 2009-ben hivatalba lépő *Obama-kormányzat* – egy példátlan pénzügyi mentőcsomag mellett – *jelentős jogszabály-módosítást is elfogadtatott* a Kongresszussal.<sup>2</sup> A bajok okainak felismeréséről szól az is, hogy *Európában* viszonylag gyorsan *kiépült a kétszintű pénzügyi felügyeleti rendszer*,<sup>3</sup> s az Európai Központi Bank az elsők között követte az amerikai jegybank, a Fed példáját. Elsősorban abban, hogy a monetáris politika hagyományos eszköztárát – a likviditás növelése érdekében – az ún. mennyiségi könnyítés (*quantitative easing* – *QE*) módszerével is kibővítette.

A világ ilyen előzmények után érkezett el a 2020-as koronavírus-járványhoz, ami *előjátéka egy újabb globális gazdasági válságnak*: vállalatokat, bankokat és államokat egyaránt magával sodorhat. Különösen aggasztó, hogy a Föld összesített adósságállománya már a járvány előtt is mintegy 250 000 milliárd dollárra rúgott, ami a világ GDP-jének jó háromszorosát jelenti. Az Unió fejlett északi tagállamai és a régóta adóssággal küzdő „déliel” közötti szakadék tovább mélyült. A német és az olasz államkötvények közötti kamattávolság például – Berlin számára kedvezően – 2020. február óta, lényegében néhány hónap alatt megkétszereződött.

Furcsa ellentmondás, hogy 2020 májusában mégis a német alkotmánybírák hívták fel a figyelmet arra, hogy *az uniós jog alapkérdéseiben sincs egyetértés*. A testület szerint az Európai Központi Bank (EKB) a közszektor vásárlási program (PSPP) keretében túllépte a hatáskörét azáltal, hogy államkötvényeket vásárolt és évek óta ezzel a módszerrel próbálja a gyengélkedő európai gazdaságot a felszínen tartani. A döntés következményeként az Unió és a tagállamok közötti régi hatásköri vita is újraéledt. A bírák szerint a kötvényvásárlás a német parlamenti szuverenitást és egyéb alkotmányos jogokat (például a Bun-

destag appropriációs jogát, valamint a parlamenti választójogot) is sérti, ezért indokolt, hogy az EKB hatáskörtúllépő (*ultra vires*) gyakorlatát egy tagállami alkotmánybíróság felülvizsgálja.<sup>4</sup>

Az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programja azonban jogi szempontból is csak akkor ítéltető meg helyesen, ha a *jegybankok* működését szélesebb történeti perspektívában helyezzük el. Azok a jegybankok ugyanis, amelyek *a világ kulcsvalutáinak* (dollár, euró, font, jen, svájci frank) *kibocsátási jogával rendelkeznek*, elvileg korlátlanul képesek a „pénzteremtésre”. Az Európai Unió jövője, a régóta vitatott „föderális Európa” szempontjából igazi sorskérdés, hogy a koronavírus-járvány vajon meghozza-e a „hamiltoni”<sup>5</sup> pillanatot? Az Európai Bizottság 2020. május 27-én közzétett hétéves költségvetési tervezete lényegében egy közös eurókötvény-program indítását javasolta. *Történelmi jelentőségű változásra utal*, hogy – az Európai Tanács által is jóváhagyott elképzelés szerint – a 750 milliárd eurós helyreállítási alaphoz szükséges hiteleket a pénzügyi piacról a tagállamok helyett az Európai Bizottságnak kell felvennie. A javaslatban az is szerepel, hogy a felvett hiteleket új, saját költségvetési forrásokból kell majd törleszteni, ami *a költségvetési unió irányába megtett komoly lépést jelent*. Az igazi kérdés azonban az, hogy a Maastrichti Szerződés óta uralkodó ortodox neoliberális elvek (például a monetáris finanszírozás tilalma) fenntarthatók-e egy – ma még ismeretlen méretű – világgazdasági válság körülményei között?

## II.

### Az EKB válságkezelése

Az Európai Központi Bank – hasonlóan a világ többi jegybankjához – az árstabilitás biztosítását tekinti elsődleges feladatának, s ebben 2008 óta eredményesnek is mondható.<sup>6</sup> Az infláció az elmúlt évtizedben a valutaövezetben az ideálisnak tekintett 2 százalékos szint körül ingadozott. Annak ellenére, hogy az EKB mozgásteret viszonylag korlátozott, s nem hasonlítható az amerikai jegybank szerepét betöltő Fed lehetőségeihez. Nincs felhatalmazása például arra, hogy a monetáris politika eszköztárát foglalkoztatáspolitikai célokra is használja. A Központi Bankok

2 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010. július 21.

3 A kétszintű Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszerben (European System of Financial Supervision) a makroprudenciális ellenőrzés feladatait az Európai Rendszerkockázati Testület (European Systemic Risk Board) látja el. A mikroprudenciális felügyelet az Európai Bankhatóság (European Banking Authority – EBA), az Európai Biztosítási és Foglalkoztatási-nyugdíj Hatóság (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA), valamint az Értékpapír-piacfelügyeleti Hatóság (European Securities and Markets Authority – ESM) feladata.

4 VINCZE ATTILA: *A német szövetségi Alkotmánybíróóság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése*. Jogtudományi Közlemény. 2020. július–augusztus.

5 Számos elemző Alexander Hamilton egykori pénzügyminiszter azon pénzügyi jogi javaslatához köti az amerikai föderális állam létrejöttét, amellyel 1790-ben legalizálták a „bail out”-ot. A szövetségi kormány ugyanis ekkor vállalta át a 13 tagállam tetemes adósságát, amelyet a britek elleni függetlenségi háború éve alatt halmoztak fel. Ld. például ALAN WHEATLEY: *Analysis: What can Europe learn from Alexander Hamilton?* Reuters, January 17 2020.

6 Az EKB több mint tízéves válságkezelő tevékenységének részletes elemzése olvasható, a Council on Foreign Relations tanulmányában: *The Role of the European Central Bank*. October 3 2019.

## Tanulmány

Európai Rendszere arra ugyan jogosult, hogy – az inflációs célok veszélyeztetése nélkül – támogassa az Unión belüli általános gazdaságpolitikát, de ez nem azonos a jegybankok hagyományos „végső hitelezői” pozíciójával (*lender of last resort*). Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) kifejezetten *megtiltja a monetáris finanszírozást*, ami a 2020. május 5-i német alkotmánybíró-sági döntés miatt ismét napirendre került.<sup>7</sup> Az Európai Unióban a gazdaságpolitika lényegében a tagállamok belügye.<sup>8</sup> Egyelőre *csak viták folynak a költségvetési unióról*, nincs „szövetségi” pénzügyminisztérium és a közös világkezeléshez nemcsak a politikai akarat, hanem a közös pénz is hiányzik. Az Egyesült Államok központi költségvetése például a 24-szerese az uniós büdzsének, s az Európai Központi Banknak a Fednél sokkal óvatosabban kell a tagállami érdekek között lavíroznia.<sup>9</sup>

### 1. A német kérdés

Az elmúlt évtized jegybanki válságkezelése – némi leegyszerűsítéssel – arról szól, hogy az EKB különböző programjait a német gazdaságpolitikai elvárásokkal kellett folyamatosan ütköztetni. Ennek elsősorban történeti és gazdaságfilozófiai okai vannak. Ismert, hogy a közös valuta François Mitterrand és Helmut Kohl történelmi kompromisszumának eredménye. A franciák támogatták Németország újraegyesítését, de csak a valutaunióért cserébe. A német kormány viszont ragaszkodott ahhoz, hogy az 1992-es Maastrichti Szerződés a szigorú német költségvetési és monetáris elveket tükrözze. Wolfgang Schäuble, a Bundestag elnöke, korábbi pénzügyminiszter egyike a német „ordoliberalizmus” meggyőződéses híveinek.<sup>10</sup> Szerinte a jegybanki kötvényvásárlások csak a – történelemből túl jól

ismert – bankóprés (pénznyomtatás) modern kori változatai, amelyek megakadályozzák, hogy az eurózóna-országok végrehajtsák a szükséges szerkezeti reformokat.

A német gazdasági tradíciók sajátos átmenetet képeznek az angolszász neoliberais szélsőségek és a francia államcentrikus modell között. A szociális piacgazdaság (*Soziale Marktwirtschaft*) német filozófiája szerint az állam gazdasági szerepvállalása nem nélkülözhető, ám annak főleg a jogszabályok precíz kimunkálásában és azok érvényesítésében kell kifejeződni. Az állami szervek azonban a gazdasági tevékenység kockázatát soha nem vehetik át a piaci szereplőktől. A rossz üzleti döntésekért mindenkinek magának kell vállalnia a felelősséget. Az átmeneti pénzügyi segítség (például a kedvezményes hitelek) nem jelent jó megoldást, miután senkit nem kényszerítenek a felelős gazdálkodásra: ehelyett az erkölcsileg kockázatos (*moral hazard*) gazdasági tevékenységet ösztönzik.

A német álláspont szerint ez a jelenség Görögország esetében régóta megfigyelhető volt. Ráadásul az eredetileg görög államkötvények vásárlására tervezett értékpapírpiacon programot (*Securities Markets Programme*) Írországra, Olaszországra, Portugáliára és Spanyolországra is kiterjesztették annak érdekében, hogy a 2008-as pénzügyi válság miatt súlyos helyzetbe került kormányok a piaci feltételeknél kedvezőbb kamatozású hitelekkel oldhassák meg a likviditási gondjaikat. Pénzügyi körökben ma már szállóigének számít Mario Draghi, korábbi EKB-elnök, elhíresült mondása, aki szerint az eurót „bármilyen áron” meg kell menteni.<sup>11</sup> A sorozatos kamatcsökkentésekkel és kötvényvásárlási programokkal Draghinak kétségtelenül sikerült a valutaövezetet stabilizálnia, de látható, hogy a koronavírus-járvány kezelésének óriási költségei a német költségvetési és monetáris ortodoxia számára minden eddiginél nagyobb kihívást jelentenek.

A kötvényprogramokkal kapcsolatos viták egyébként már jóval korábban, 2012-ben elkezdődtek. Az EKB Kormányzótanácsa ekkor jelentette be, hogy a másodlagos piacokon hajlandó közvetlenül, ráadásul korlátlan mennyiségben euróövezeti államkötvényeket vásárolni (*Outright Monetary Transactions*), ezek azonban csak szigorú feltételek esetén igényelhetők.<sup>12</sup> A feltételek azonosak voltak azokkal a makrogazdasági kiigazítási programokkal, amelyeket az európai stabilizációs mechanizmus keretében írtak elő.<sup>13</sup> A programban a tervek között az IMF bevonása is

7 Az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése szerint „Az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai (a továbbiakban: nemzeti központi bankok) nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat.”

8 Az EUMSZ 5. cikk (1) bekezdése szerint: „A tagállamok az Unión belül összehangolják gazdaságpolitikájukat. Ennek érdekében a Tanács intézkedéseket, különösen az e politikára vonatkozó átfogó iránymutatásokat fogad el.”

9 Lásd részletesen: BALOG DÁNIEL: *Fiskális unió: Mit tanulhat az EU az USA-tól?* Pénzügyi Szemle online. 2012. július 12. <https://www.penzugyszemle.hu/vitaforum/fiskalis-unio-mit-tanulhat-az-eu-az-usa-tol> (2020.06.10.)

10 A freiburgi iskolának is nevezett gazdaságfilozófia nevét a die Ordnung (a rend) és a liberalizmus ötvözeteként kapta. Az egyik alapító Walter Eucken, valamint az első sikeres kivitelező, Ludwig Erhard gazdasági miniszter, majd kancellár szerint a konjunktúraélenkítő gazdaságpolitika veszélyezteteti a monetáris stabilitást és csak az egyéni felelősségvállalás rovására valósulhat meg. Ld. részletesen FRANÇOIS DENORD – RACHEL KNAEBEL – PIERRE RIMBERT: *Ordo-liberalizmus, a német Európa-ideológia alapjai*. Le Monde diplomatique (magyar kiadás) 2015. augusztus <http://www.magyardiplo.hu/index.php/2001e-monde-diplomatique/2015/2015-augusztus/1935-or-do-liberalizmus-a-nemet-europa-ideologia-alapjai> (2020.06.10.)

11 A sokat idézett „whatever it takes” formula („Az Európai Központi Bank készen áll arra, hogy – felhatalmazása keretei között – bármilyen áron megmentsse az eurót.”) egy londoni befektetői konferencián hangzott el 2012. július 26-án.

12 *Technical features of Outright Monetary Transactions*. European Central Bank Press Release, 6 September 2012. [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html) (2020.06.10.)

13 Az Európai Pénzügyi Stabilizációs Eszköz (The European Financial Stability Facility – EFSF) az euróövezeti tagállamok „ideiglenes válságkezelés” céljából hozták létre 2010 májusában. A finanszírozási hátteret a tőkepiacokról ún. EFSF-kötvények kibocsátásával biztosították. Az ide-

szerepelt, amitől kifejezetten azt várták, hogy országspecifikus feltételeket is meghatározzanak, és azokat rendszeresen ellenőrzik. A kiigazítási programok célja az volt, hogy a részt vevő tagállamok hitelfelvévőként, külső segítség nélkül is visszatérhessenek a kötvénypiacokra.

A német aggodalmak enyhítése céljából viszont előírták, hogy a közvetlen vásárlásokkal létrehozott likviditást sterilizálni kell.<sup>14</sup> A mai vitákról is sokat elárul, hogy a német Bundesbank elnökét ezek a gesztusok sem elégtették ki, és a – Szerződésre hivatkozva – egyedül szavazott az OMT ellen. A program azonban mégis elérte célját, miután a pénzügyi befektetők aggodalmait már a bejelentéssel is sikerült jelentős mértékben enyhíteni. Ráadásul 2015 júniusában az Európai Unió Bírósága az OMT-programot jogszerűnek minősítette.

A német Alkotmánybíróság által kifogásolt mennyiségi könnyítés (QE) közvetlen előzménye az volt, hogy 2014-ben több euróövezeti tagállam küzdött növekedési zavarokkal, nem volt ritka a két számjegyű munkanélküliség sem és az infláció helyett már a deflációtól kellett tartani. Ez utóbbi – többek között – azzal a veszéllyel jár, hogy a „déli” országok adósságszolgálati terhei tovább nőnek, ezért az EKB bejelentette, hogy követi az amerikai példát: egy ma már mintegy 3000 milliárd euró nagyságrendű kötvényvásárlási programmal igyekszik a pénzpiaci feszültségeket enyhíteni. Mindez azzal párosult, hogy az EKB az irányadó jegybanki kamatot – egyes vélemények szerint túl későn – a negatív tartományba vitte.

## 2. A nemkonvencionális jegybanki eszközök

Köztudott, hogy az aranydeviza-rendszer 1971-es megszűnése után a pénzügyek világa gyökeresen átalakult. Az aranyra átváltható dollárt az önálló értékkel nem bíró számlapénz váltotta fel, ami – a jelek szerint – a kormányokat és a pénzügyi jog művelőit egyelőre megoldhatatlan feladatok elé állította. A Bretton Woods-i rendszer idején is voltak monetáris kilengések, de az aranydeviza-rendszer mégis segített például a II. világháború utáni pénzügyi stabilizációban. A kétpólusú világrend megszűnése, lényegében a kilencvenes évek óta azonban a pénzpiaci folyamatokról elsősorban a legnagyobb jövedelemtulajdonosok döntenek. A világ pénzügyi eszközeinek közel 60 százaléka a közjogi felelősséggel egyáltalán nem rendel-

kező magántulajdonos befektetők (vállalatok, befektetési és nyugdíjalapok, háztartások, magánszemélyek) kezében van. A gazdasági jogszabályok megalkotásáért felelős kormányok és parlamentek tényleges befolyása elsősorban az államháztartások közvetítésével érvényesülhet. Márpedig az általuk újraosztott globális jövedelem a 40 százalékot sem éri el, emellett a nemzetközi szervezetek (lásd Európai Unió) lényegében elhanyagolható, mindössze 1 százalékos redistributív hatalommal rendelkeznek. A tőke mozgások nemzetállami eszközökkel való befolyásolását a pénzügyi rendszer komputerizációja tovább szűkítette. A pénzügyi folyamatok ugyanis nagyságrendekkel gyorsabbá, de egyúttal kevésbé transzparenssé váltak. A teljes mértékben digitalizált „pénzügyi világháló”<sup>15</sup> az eltérő időzónák miatt a nap 24 órájában, folyamatosan működik. A 2008-as válság egyik tanulsága éppen az, hogy a – változatlanul nemzeti alapokra épülő – jogi szabályozás és hatósági ellenőrzés a „deregulált” piaci folyamatokhoz képest jelentős lépéshátrányba került. A befektetési és kereskedelmi bankok, valamint egyéb pénzintézetek sok tízezer intézményből álló globális hálózatot működtetnek. Ilyen volumenű felügyeleti feladat ellátásához a jelenlegi kapacitások biztosan nem elegendőek. A jövő szabályozóinak tehát – realitásként – abból a válságtapasztalatból kell kiindulniuk, hogy a „háló” folyamatos online tevékenységét a nemzetállami pénzügyi felügyeltek nem tudják követni.

Az a tény, hogy a nemzetközi pénzügyi rendszer „csak” ciklikusan – mondjuk egy-két évtizedenként – omlik össze, alapvetően a jegybankoknak köszönhető, amelyek hagyományos eszközeikkel (elsősorban pénzkibocsátással és kamatpolitikával) több száz éve próbálnak valamiféle egyensúlyt biztosítani a szükségképpen hektikus pénzügyi rendszerben. Ismert, hogy a jegybankok vezetik a bankok folyószámláit, így valahányszor jóváírnak egy meghatározott összeget, azzal pénzt teremtenek. A jóváírás maga egyszerű számítógépes művelet (jel) és a rendszer – már amikor működik – mindig is a bizalomra épült.<sup>16</sup> A polgárok és a gazdasági szereplők viselkedését alapvetően az befolyásolja, hogy „hisznek-e” a pénzintézeteknek. A befektetőknek tudniuk kell, hogy a beruházásaikhoz nélkülözhetetlen hitel, vagyis a banki likviditás rendelkezésre fog állni. A lakosság számára alapkérdés, hogy biztonságban tudhatja-e megtakarításait és az is, hogy a

iglenes eszköz szerepét két évvel később az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) vette át. Az ESM nemzetközi szerződéssel (Treaty Establishing the European Stability Mechanism) létrehozott kormányközi intézmény, amelynek részvényesei az euróövezeti tagállamok. Jogosult: a) makrogazdasági kiigazítás keretében végzett hitelezésre; b) adósságvásárlásra az elsődleges és a másodlagos piacokon; c) elővigyázatossági pénzügyi támogatás nyújtására hitelkeret formájában; d) a tagállamok pénzügyi intézményeinek kormányhitelekkel való feltőkésítésére.

14 A pénzpiaci intervenció hatásainak kiküszöbölését nevezik sterilizációnak. Ez az OMT esetében azt jelentette, hogy az ily módon létrehozott többletlikviditást az EKB-nak máshonnan kellett elvonnia annak érdekében, hogy a globális pénzkínálat ne növekedjen.

15 A szemléletes fogalmat (Global Money Grid) az amerikai szakirodalomból sokan vették át. A matematikai modellekre épülő, szinte ellenőrizhetetlen tőzsdei folyamatok pusztító hatásairól, lásd például Scott Pattersonnak a pénzügyi válsággal csaknem egy időben megjelent könyvét: SCOTT PATTERSON: *The Quants – How a new Breed of Math Whizzes Conquered Wall Street and Nearly Destroyed It*. New York, Crown Publishing Group, 2010.

16 A jegybanki válságkezelő tevékenység jogilag is releváns részleteinek összefoglalásában elsősorban Király Júlia, korábbi MNB-alelnök monográfiájára támaszkodtunk. KIRÁLY JÚLIA: *A tornádó oldalszele – Szubjektív válságtörténet 2007–2013*. Budapest, Park Kiadó, 2019.



## Tanulmány

pénzintézetek a meghirdetett hozamokkal arányos kockázatokkal kínálják-e a különböző befektetési lehetőségeket? Ezért a 2008-as válság kevés pozitív következményeinek egyike, hogy – az inflációs célkövetés mellett – a makroprudenciális szabályozás és felügyelet is felkerült a jegybanki feladatok listájára. Mindez annak érdekében történt, hogy a jövőben a hitelbuborékok által okozott súlyos veszteségek valamelyest mérsékelhetőek legyenek.

A kétely azonban számos területen fennmaradt: ezek egyike az ún. nemkonvencionális jegybanki eszközök megítélése, amelyek értelmét, hatékonyságát a közgazdászok és a jogászok egyaránt vitatják. A szakértők abban még egyetértenek, hogy az amerikai pénzpiacok összeomlása következtében az európai bankrendszerben a korábbiakhoz nem mérhető likviditási válság keletkezett. Egy kereskedelmi bank akkor tekinthető likvidnek, ha van pénze a jegybanki számláján, egy másik banknál maga is megfelelő hitelkerettel rendelkezik, vagy vannak könnyen értékesíthető „likvid” eszközei. Tudjuk, hogy a bank maga is pénzt teremt, amikor számlát nyit egy cégnek, vagy magánszemélynek, így a nehéz időkben is csak akkor szokott a jegybankhoz fordulni, ha már nem képes kielégíteni az ügyfelei jogos követeléseit: innen ered a végső hitelezői (*lender of last resort*) elnevezés. A válság méreteire jellemző, hogy a 2008 előtti „békeidőkben” az Európai Központi Bank által a tagbankoknak nyújtott hitelállomány nagyjából 200-300 milliárd euró körül mozgott. Eközben az eurózóna teljes bankhitelállománya a több tízezer milliárd eurós szintet is elérte. A Lehman-csőd után éppen azért vált szükségessé Európában is a nagy volumenű jegybankpénzteremtés, mert a hitelezési pánik miatt egymásban sem bízó bankok a pénzügyi rendszer egészét összeomlással fenyegették. Az eurózóna bankjai fix áron, korlátlan hozzáféréssel juthattak 3 hónapos, 6 hónapos, egyéves likviditásbővítő hitelekhez. Emellett az EKB abban is követte a Fed példáját, hogy a növekvő devizahiány mérséklése érdekében különböző jegybankokkal (például a svájccal, a svédrel, a dánnal) is kötött devizacsere-megállapodásokat.<sup>17</sup> Ez utóbbi műveletek egyben arra is utalnak, hogy a „világháló” feszültségei csak nemzetközi összefogással enyhíthetők.

A válságot követően az irányadó jegybanki kamatok tartósan nullára csökkentek, vagy a zéró közelébe kerültek, sőt a piac végül a negatív kamatokot is elfogadta (*negative interest rate policy*). Ez a jelenség lényegében ellentmond minden hagyományos közgazdasági és pénzügyi jogi „bölcességnek”: ezt követően ugyanis kamatsökkentéssel a gazdaságot élénkíteni már nyilvánvalóan nem lehet. Ezért a jegybankok a kommunikációval próbálkoztak/próbálkoznak. Miután elsősorban alacsony kamatozású, hosszú távú forrásokra lenne szükség, azzal próbálják „bátorítani” a tőketulajdonosokat, hogy előre jelzik: a

gazdaság milyen állapotában fogják majd az irányadó kamatokot emelni.

A nemkonvencionális eszközök leginkább vitatott eleme paradox módon mégis a mennyiségi könnyítés (QE) maradt, amit először a Fed alkalmazott. Mint utaltunk rá, az eszköz célja, hogy az értékpapírok keresletének növelésével leszorítsa a hozamokat és ezáltal hosszú távú, olcsó forrásokat teremtsen a hitelezés újraindítása érdekében. Az Európai Központi Bank csak az euróválság idején (2012-ben) szánta el magát e kockázatos, perspektivikusan inflációnövelő lépésre. Feltételezhető, hogy Mario Draghi is tisztában volt a monetáris finanszírozás jogi tilalmával, de a stratégiai döntés mérlegelésekor a gazdasági kényszerek erősebbnek bizonyultak. Úgy tűnik, hogy az – elvben független – közérdeket képviselő szabályalkotó (*policy maker*) intézményeknek is elsősorban a pénzügyi szereplők diktálnak. Ezekben a hónapokban a görög, a portugál, az ír, a spanyol és az olasz államkötvények kamata a hasonló német értékpapírok kamatszintjét 4-6 százalékkal is meghaladta.<sup>18</sup>

### III. Eurókötvény és államkötvény- konstrukciók

Mint utaltunk rá, a 20. századi nagy gazdasági válságok mindig megnövelték az államok eladósodottságát. Ez a tendencia Európában is érvényesült, különösen 2008 után. Az Európai Központi Bank által kibocsátott eurókötvény gondolata már a válságkezelés első éveiben felmerült, de az ötlet az „északiak” ellenállásába ütközött. A koronavírus-járvány láthatóan súlyos gazdasági következményei azonban ismét napirendre tűzték a kérdést, jóllehet az állapontok továbbra is igen eltérőek: kilencen régóta támogatják a közös adósságvállalás valamilyen formáját, de a „fukar” négyek ezt sokáig kategorikusan elleneztek.<sup>19</sup>

A probléma jogi megítélése viszonylag egyszerű: az EUMSZ 125. cikke, a nevezetes *no bail out formula* kifejezetten tiltja, hogy az Unió, illetve egyes tagállamok átvállalják más uniós kormányok, regionális vagy helyi közigazgatási szervek, illetve közvállalkozások kötelezettségeit.<sup>20</sup> Azonban, ha az EU el akarja kerülni a valutaövezet

18 KIRÁLY: i. m. 331., 335.

19 Belgium, Franciaország, Görögország, Írország, Luxemburg, Olaszország, Portugália, Spanyolország, és Szlovénia, illetve a „fukarok”: Ausztria, Dánia, Hollandia és Svédország. A német kormány korábbi elutasító álláspontja láthatóan megváltozott, miután Emmanuel Macron és Angela Merkel 2020 májusában lényegében egy eurókötvény-program elindítását javasolta. Ezt követte az Európai Bizottság – már idézett – május 27-én közzétett új hétéves költségvetési javaslata a 750 milliárd eurós helyreállítási alapról, amiről az Európai Tanács (EiT) első olvasatban videokonferencia keretében tárgyalt 2020. június 19-én. Az állam- és kormányfők a július 17–20-ai ülésen ismét tárgyaltak a tervezetről és végül döntést is hoztak.

20 Az Unió (a tagállam) nem felel a tagállamok központi kormányzatá-

17 KIRÁLY: i. m. 281. és 304.

és az egységes piac szétesését, akkor példátlan méretű, akár több ezer milliárd eurónyi pénzügyi forrás megszerzésére van szükség. A vállalatoknak és a lakosságnak nyújtott közvetlen költségvetési transzferek célja ugyanis – a járvány megszűnéséig – az időnyerés lenne. Ehhez viszont – hasonlóan a monetáris finanszírozás tilalmához – ismét „kiterjesztő” jogértelmezésre van szükség, miután az egyhangúságot igénylő szerződésmódosítás a jelenlegi helyzetben nehezen elképzelhető. A hivatalos közlemények vélhetően ezért is hangsúlyozták, hogy a járvány miatti rendkívüli intézkedésekről van szó, s egyúttal cáfolták, hogy a helyreállítási alpnak bármilyen köze lenne az államadósságok „közösségivé tételéhez” (*mutualization*), vagyis az eurókötvényhez.

A nem-jogász elemzők a mostani válsághelyzetben egyéb, még radikálisabb javaslatokkal is előálltak: ezek gazdasági célszerűsége nehezen vitatható, más kérdés, hogy például a *Financial Times* által megsejlesztett egyik megoldás könnyen az integráció széteséséhez is vezethet.<sup>21</sup> A javaslat szerint a „kilencek” a megerősített együttműködés keretében vállaljanak közösen felelősséget államadósságuk törlesztéséért. Miután a támogatók körében az Unió három gazdasági „nagyhatalma” (Franciaország, Spanyolország, Olaszország) is szerepelne, ez a közös kötvény vélhetően könnyebben eladható lenne a pénzügyi piacon, mintha ezzel az olaszoknak egyedül kellene próbálkozniuk.

Ha a gazdasági racionalitás mellett a javaslat jogi megvalósíthatóságát is megnézzük, mindenekelőtt azt kellene megvizsgálni, hogy a megerősített együttműködéssel „felülírható-e” a no bail out formula? Az EUMSZ 326. cikke szerint ugyanis „a megerősített együttműködéseknek összegyeztethetőeknek kell lenniük a Szerződésekkel és az Unió jogával”. Ugyanez a cikk azt is részletezi, hogy az adott jogintézmény mire nem irányulhat: ez pedig a közös adósságkezelés céljaival nem látszik ellentétesnek: „Az ilyen együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot, valamint a gazdasági, társadalmi, területi kohéziót. Nem jelenthet megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelem, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt.”

Egy harmadik javaslat a jelenlegi súlyos válsághelyzeten egy csaknem elfeledett kötvényformával látta volna kezelhetőnek.<sup>22</sup> Az örökjáradék-kötvény lényege, hogy a kibocsátó nem ígéri a tőke visszafizetését a kötvényt megvásárló hitelezőknek, cserébe viszont vállalja egy meghatározott összegű kamat megfizetését az „idők vé-

gezetéig”.<sup>23</sup> Az ötlet minden látszólagos abszurditása ellenére kivitelezhetőnek látszik. Soros György példája szerint egy 1000 milliárdos kötvénykibocsátás ebben a konstrukcióban – 0,5 százalékos éves kamat mellett – „mindössze” évi 5 milliárd euróba kerülne a kibocsátónak, ami a jelenlegi zéró százalékos kamatkörnyezetben kifejezetten vonzó befektetésnek tűnhet. Ráadásul a kamatteher még a jelenlegi 2 százalékos szint hosszú távú fennmaradása mellett is viszonylag hamar „elinflálódna”.

Az Európai Tanács 2020. július 17–20-i maratoni ülésén végül elfogadott „helyreállítási alap” jogi részleteinek kidolgozatlansága miatt egyelőre nem világos mit jelent, hogy a rendkívüli „koronakötvény” a Bizottság bocsátja ki, és az sem, hogy az egyes tagállamok államadóssága milyen mértékben növekszik? Lényegében ezzel összefüggő kérdés az is, hogy a kamatokat népesség- vagy GDP-arányosan osztják-e el a tagállamok között? A javaslat elfogadásának legnagyobb előnye mégis az, hogy ez a megoldás kevésbé megosztó az északiak és a déliek között, miután a felvett rendkívüli hitel, illetve vissza nem térítendő támogatás előnyeiből valamennyi tagállam rászorultsági alapon részesedhet.

#### IV.

### Állami támogatás és/vagy költségvetési unió?

A koronavírus-járvány elleni védekezéshez szükséges támogatási összegek további jogi problémákat is felvetnek. Az Európai Unió tehető tagállamai például 2020-ban a vírus okozta gazdasági válság kezelésére néhány hónap alatt mintegy 2000 milliárd eurót költöttek, amelyből a németek több mint 900 milliárd euróval részesedtek. Ez a program jogi formáját tekintve nagyjából 200 állami támogatási kérelem benyújtását jelentette az Európai Bizottsághoz, amelyeket az – a megszokott féléves ügyintézési határidő helyett – többnyire 24 órán belül engedélyezett.<sup>24</sup> Ez a jogalkalmazási gyakorlat lényegében a szabályok felfüggesztésére utal, miután a Szerződés a versenyjogban és az adóztatásban egyaránt az egységes piac védelmét tekinti elsődlegesnek, ezért főszabályként megtilt mindenfajta állami támogatási tevékenységet.<sup>25</sup> Igaz, a kivételek sorában maga az EUMSZ emeli ki a „tagállam gazdaságában bekövetke-

23 A Soros-javaslatról szóló sajtóközlemények arról is tudósítottak, hogy a Christie's árverési ritkaságai között a közelmúltban egy holland csatornaépítő vállalkozó 1634-ben kibocsátott örökjáradék-kötvénye is szerepelt, ami után a jogutód vállalat a kötvény tulajdonosának ma is fizeti a kamatot.

24 *State aid. The visible hand.* The Economist, May 30th 2020.

25 Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összegeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzízza a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdés.

nak, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat: ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat. EUMSZ 135. cikk.

21 WOLFGANG MÜNCHAU: Go-it alone eurozone 'coronabonds' are worth the risk. *Financial Times* 29. March 2020.

22 *Spain is Leading the Way on Perpetual Bonds by George Soros.* Project Syndicate, April 22. 2020.

## Tanulmány

zett komoly zavart”, amikor a támogatás összegegyeztethető a belső piaccal.<sup>26</sup> A jogi felhatalmazásból azonban még nem következik, hogy bármely kérelem megalapozottsága megállapítható lenne néhány óra alatt.

Már a 2008-as pénzügyi válság idején is felmerült, hogy a bankmentésre fordított több ezer milliárdnyi euró sem volt összegegyeztethető az uniós joggal. A korábbi versenyjogi biztos, Margrethe Vestager a szabályok fellažitását a pénzügyi összeomlás méreteivel magyarázta és azzal érvelt, hogy a kedvezményes kamatok mellett felvett hiteleket idővel vissza kellett fizetni. A jelenlegi helyzet azonban minden tekintetben eltér a korábbiaktól. A bajba került bankok – mint utaltunk rá – a pénzügyi válságot felelőtlen hitelezési gyakorlatukkal jórészt maguk idézték elő. 2020-ban viszont a likviditási válságba került cégek a kialakult rendkívüli helyzetért nyilvánvalóan nem felelősek. Az idő azonban sürget. Az *Európai Tanács júliusi ülésén a tagállamok csak a rendkívüli helyreállítási alap (recovery fund) összegéről tudtak megegyezni, és a folyósítás jogi részletei még nem ismertek.*

Feltételezhető, hogy a rendkívüli helyzetben a részlet-szabályok is különlegesebbé lesznek. A csúcstalálkozón a legnagyobb vitát éppen az váltotta ki, hogy a nettó befizető tagállamok a többletforrások felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatban milyen jogosítványokkal rendelkezzenek. Miután a 750 milliárd eurós új alap teljes egészében az állampolgárok által visszafizetendő hitel, amelynek jelentős része vissza nem térítendő támogatás, a szigor mindenképpen indokolt. A *jog lehetőségei elvileg korlátlanok*: az új szabályozás az Európai Ügyészséghez való kötelező csatlakozás előírásától a vállalati osztalék-és bónuszfizetés átmeneti tiltásáig terjedhet.

Nyilvánvaló, hogy a támogatási összegek nagyságrendjéről és az „igazságos” elosztás elveiről a vita az Európai Tanács döntése után is folytatódni fog. Már csak azért is, mert a viszonylag szigorú európai versenyjogi szabályozás egyre inkább gazdasági hátrányok forrásává válhat a jóval liberálisabb globális partnerekkel (USA, Kína) szemben. Az EUMSZ szabályozási filozófiája még arra a felfogásra épült, hogy az egységes piacot elsősorban az uniós tagállamok versenytörzítő beavatkozásaival szemben kell megvédeni. A digitális gazdaság korában azonban ezek az elvek egyre kevésbé használhatóak. A technológiai csúcágazatokban megváltoztak a dimenziók: *az európai piac szigorú szabályai az amerikaiakat vagy kínaiakat juttatják versenyelőnyhöz.* Mindez már látható olyan termékeknél, ahol a verseny nem egy – akár több száz milliós – regionális piacon, hanem kifejezetten globális méretekben zajlik. A sokadik generációs mobilkészülékek gyártása, az elektromos autót meghajtó „high

tech” akkumulátorok vagy a koronavírus-vakcina fejlesztése egyelőre csak hatalmas összegű állami támogatások igénybevétele mellett látszik lehetségesnek.

*A globális világcégek egyre kevésbé szoríthatók be egy olyan egységes piac szabályrendszerébe, ahol még mindig a „nemzetállamok” a legfontosabb aktorok.* Mindezt jól példázza az Európai Unió Bíróságának egyik legutóbbi ítélete is, amelyben megsemmisítette az Európai Bizottság 13 milliárd eurós bírságot kiszabó döntését Írországgal és az Apple céggel szemben.<sup>27</sup> A Törvényszék álláspontja szerint a Bizottság nem tudta kellő jogi érvekkel alátámasztani, hogy az Írország által 2016-ban, az Apple európai vállalatainak (*Apple Sales International, Apple Operations Europe*) engedélyezett adókedvezmények olyan gazdasági előnyt biztosítottak a világcég számára, amellyel megsértette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglaltakat.

2020-ban még csak remélhető, hogy az állami támogatások újraszabályozása egy átfogó pénzügyi reform része lesz, amelynek keretében az Európai Monetáris Unió (EMU) mellett a költségvetési unió is tovább épül. Az euró- vagy koronakötvénnyel kapcsolatos jelenlegi viták újra rávilágítottak arra a nem új felismerésre,<sup>28</sup> hogy az európai monetáris politika a tagállamok „szuverén” költségvetési politikájával párosulva egyszerűen nem működőképes. A közös kötvénykibocsátás támogatói – például Peter Bofinger<sup>29</sup> német professzor – szerint a vírussal összefüggő gazdasági válságot, a tömeges elbocsátásokat a vállalatok kényszerű leállása okozza. Márpedig ezen csupán monetáris eszközök (például a mégoly kedvező kamatozású hitelkonstrukciók) biztosan nem segítenek. Az a vállalat, amelynek tevékenysége a megrendelések hiánya miatt szünetel, csak közvetlen állami transzferekkel tartható életben, ezért van szükség a kötvényre. Az adóbefizetések halasztása, az állami bérkiegészítés (például a német *Kurzarbeitergeld*), a cégek bevételekiesésének költségvetési eszközökből való pótlása vagy a feltétel nélküli alapjövedelem – a vakcina elkészültéig – az időnyerést szolgálja. Miután a kötvény vásárlói számára az EU27 együttes gazdasági ereje jelenti a garanciát a visszafizetésre, e rendkívüli forrásból átmenetileg a vállalatok és a lakosság közvetlen finanszírozása megoldható lenne.

26 A belső piaccal összegegyeztethetőnek tekinthető: valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás. EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pont.

27 The General Court of the European Union annuls the decision taken by the Commission regarding the Irish tax rulings in favour of Apple. Press Release No 90/20 Luxembourg, 15 July 2020. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200090en.pdf> (2020.07.20.)

28 A tárgyban lásd például az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalását az euróövezet költségvetési kapacitásáról [2015/2344(INI9)].

29 Ld. például PETER BOFINGER: *The 'frugal four' should save the European Project.* International Politics and Society 11.05.2020.

Molnár Tamás PhD, jogi kutató, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (Bécs); vendégoktató, Budapesti Corvinus Egyetem (Budapest)

# Az Európai Unió Bírósága esetjogának és az Európai Unió szerződéskötési gyakorlatának hozzájárulása a nemzetközi szerződések jogának fejlődéséhez\*

Az Európai Unió – korunk különösen aktív nemzetközi szereplőjeként – egyre növekvő számban köt nemzetközi szerződéseket. E szerződések az EU jogrendjének szerves részét képezik, az Európai Unió Bírósága joghatósága kiterjed ezekre, ez utóbbi pedig figyelemre méltó joggyakorlatot alakított ki a szerződések jogát illetően. Kérdésként vetődik fel, hogy a vonatkozó európai bírósági esetjog mennyiben tekinthető újítónak, kreatívna vagy éppen konzervatívna, ezáltal mennyiben járult hozzá az 1969. évi bécsi egyezményben kodifikált nemzetközi szokásjogi normák megerősítéséhez, illetve azok továbbfejlesztéséhez, vagy esetleg a nemzetközi jog fragmentációjához. Emellett az EU tényleges szerződéskötési praxisa is figyelmet érdemel, amely az európai integrációs szervezet sajátosságai miatt több újszerű, addig ismeretlen megoldással gazdagította a szerződések jogát.

## I.

### Az Európai Unió és a nemzetközi szerződések joga: alapvetés

Közismert tény, hogy az Európai Unió (EU) megalapítása óta nemzetközi szerződésekre épül. Jelenlegi – nemzetközi jogi – tartópilléreit az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ), az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ),<sup>1</sup> valamint az Európai Atomenergia Közösségről szóló szerződés (Euratom)<sup>2</sup> alkotják. Az integrációs szervezet az elmúlt évtizedekben igen nagyszámú nemzetközi szerződést is kötött: aktív nemzetközi szerepvállalása abban is megmutatkozik, hogy mintegy 1300 két- és többoldalú nemzetközi szerződésben részes fél.<sup>3</sup> Immár klaszrikus jogtétel, hogy az Uniót kötelező nemzetközi szerző-

dések az EU-jog szerves részét alkotják,<sup>4</sup> s azok az uniós jogforrási hierarchiában a másodlagos (az intézmények alkototta) jog felett helyezkednek el.<sup>5</sup> E joghatások részletkérdéseit a tanulmány nem boncolgatja,<sup>6</sup> mivel fókuszra nemzetközi jogi. A nemzetközi jog látószögéből az EU igencsak kiterjedt szerződéskötési praxisa – és a kapcsolódó luxembourgi esetjog – nem csupán a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény<sup>7</sup> (a továbbiakban: 1969. évi bécsi egyezmény) szokásjogi erejű előírásainak megerősítéséhez és helyenként fejlesztéséhez járult hozzá. Tényként leszö-

\* A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem egyezik szükségszerűen az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének álláspontjával.

1 Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326, 2012.10.26., 1–390.

2 Az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 203, 2016.6.7., 1–112.

3 Lásd az EU szerződéstárát (EU Treaties Office): <http://ec.europa.eu/world/agreements/> (2020.03.15.). Ezzel a bőséges gyakorlattal a nemzetközi szakirodalomban is mind többen példálózna, a közelmúltból pl. PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *The European Union and the Law of Treaties: A Fruitful Relationship*. European Journal of International Law 30 (2019), 721.

4 Elsőként: 181-73. számú ügy (R. & V. Haegeman kontra belga állam) [1974] EBHT 449., 5. bekezdés; majd a későbbiekben megismételte pl. C-344/04. számú ügy (The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association kontra Department for Transport) [2006] EBHT I-403., 36. bekezdés; illetve C-410/11. számú ügy (Pedro Espada Sánchez és társai kontra Iberia Líneas Aéreas de España SA) [2013] ECLI:EU:C:2013:106, 20. bekezdés.

5 Elsőként: C-61/94. számú ügy (Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság) [1996] EBHT I-3989., 52. bekezdés; majd a későbbiekben megismételte pl. C-286/02. számú ügy (Bellio F.lli Srl kontra Prefettura di Treviso) [2004] EBHT I-3465., 33. bekezdés; illetve C-308/06. számú ügy [The Queen, kérelme alapján International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) és társai kontra Secretary of State for Transport] [2008] EBHT I-4057., 42. bekezdés.

6 Erről bővebben lásd a téma mértékadó monográfiáját: MARIO MENDEZ: *The Legal Effects of EU Agreements*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

7 A szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (a magyar jogban kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet).

## Tanulmány

gezhető az is, hogy az államok és nemzetközi szervezetek, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseire vonatkozó – a hatálybalépésére még mindig váró – 1986. évi bécsi egyezmény<sup>8</sup> tekintetében a nemzetközi szervezetek közül az EU rendelkezik a legkiterjedtebb nemzetközi szerződéskötési gyakorlattal,<sup>9</sup> megtámogatva némi esetjogi hivatkozással.<sup>10</sup>

A „nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez” való hozzájárulás az Unió egyik explicit külkapcsolati célkitűzése a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése óta [EUSZ 3. cikk (5) bekezdés]. Kérdésként fogalmazódik meg, hogy hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) mennyiben veszi ezt az alapvető célkitűzést figyelembe az ítélkezési gyakorlatában, amikor a nemzetközi szerződések jogát érintő kérdésekkel szembesül? Előre kell bocsátani, hogy a cikk nem törekszik arra, hogy kimutassa: mely esetben és hogyan „sértette” meg az EUB a nemzetközi szerződések jogát azzal, hogy egy bizonyos értelmezést tulajdonított egyes szerződésjogi szabályoknak. Már csak azért sem, mert a szerződések jogának legtöbb rendelkezését diszpozitív mivoltuk okán nem is lehet „megsérteni”. Sokkal inkább arra kíván rámutatni, hogy milyen alkalomból nyúlt a bécsi egyezmények eszköztárához és azt milyen érvek mentén tette a Bíróság. Ezáltal láthatóvá válik, hogy milyen kiigazítások vagy kisebb újítások, esetleg kreatív jogértelmezés volt szükséges ahhoz, hogy a szerződések jogát a legújabb, megváltozott kihívásokhoz igazítsa az EUB. Mindez persze lehetőséget ad arra is, hogy bizonyos következtetéseket levonhassunk a jogfejlesztés lehetséges irányaira nézve.

Jelen tanulmány elsőként az EUB-nak a szerződések jogához való hozzájárulását kívánja feltárni és alaposan megvizsgálni az esetjogon keresztül, arra is keresve a vá-

laszt, hogy az EUB vonatkozó joggyakorlata mennyiben tekinthető újítónak, kreatívnak vagy éppen konzervatívnak<sup>11</sup> (II. fejezet). Ezt követően az írás tágítja a vizsgálódás körét, és az európai bírósági esetjogon túl az Unió intézményeinek tényleges szerződéskötési gyakorlatát is görcső alá veszi, amennyiben az újat hozott e téren, vagy továbbfejlesztett létező jogintézményeket (III. fejezet). A tanulmányt az elemzésből levont következtetések és értékelés zárják (IV. fejezet).

## II.

### Az Európai Unió Bíróságának esetjoga és a szerződések joga

Az Európai Unió Bírósága kijelentette, majd rendre megerősítette, hogy az 1969. évi bécsi egyezmény – amelynek az EU nem részese, s nem is lehet részese, hiszen nem állam<sup>12</sup> – javarészt létező nemzetközi szokásjogi normákat tükröz.<sup>13</sup> A nemzetközi jog szemszögéből ezek az európai bírósági megállapítások és hivatkozások – az ENSZ Nemzetközi Bíróságának és más hasonló nemzetközi bírói fórumok esetjogához hasonlóan – mint „bírói döntések” a „[nemzetközi] jogszabályok megállapításának segédeszközei.”<sup>14</sup> Ily módon az EUB vonatkozó joggyakorlata „kívülről”, a nemzetközi jogforrástan erejénél fogva is hozzájárulhat e szerződésjogi normák szokásjogi karakterének még szélesebb, általános elismeréséhez.<sup>15</sup>

Amennyiben az 1969. évi bécsi egyezményben foglaltak nemzetközi szokásjogot tükröznek, ezek a szokásjogi erejű normák az EU jogrendjének is részét képezik,<sup>16</sup> s így mint olyanok, jogilag kötelezik az uniós intézményeket, ideértve az EUB-ot. Egyes szerzők rámutatnak arra, hogy

8 Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 21 March 1986 (Doc. A/CONF.129/15) – a kézirat lezárásának időpontjában még nem lépett hatályba. E tanulmányban csak az esetben hivatkozom külön az 1986. évi bécsi egyezmény valamely rendelkezésére, amikor az adott előírásnak nincs megfelelő párja az 1969. évi bécsi egyezményben, vagy az csupán részben egyezik.

9 Hozzá kell tenni, hogy az akkori Európai Közösség (EK) az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának tárgyi belső kodifikációs munkájához is hozzájárult az 1980-as évek elején (lásd [https://legal.un.org/ilc/guide/1\\_2.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/1_2.shtml) – 2020. 03.15.), majd az egyezményt véglegesen és elfogadó 1986. évi bécsi diplomáciai konferencia munkájában is részt vett (lásd [https://legal.un.org/diplomaticconferences/1986\\_lot/](https://legal.un.org/diplomaticconferences/1986_lot/) – 2020.03.15.).

10 Ezek száma elhanyagolható az 1969. évi bécsi egyezményt felhívó EUB-ítéletekhez képest, de álljon itt néhány példa: C-344/04. számú ügy (*The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association kontra Department for Transport*) [2006] EBHT, I-403, 40. bekezdés; T-396/09. számú ügy (*Vereniging Milieudéfensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v. Európai Bizottság*) [2012] EU:T:2012:301, 61. bekezdés; T-338/08. számú ügy (*Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe v. Európai Bizottság*) [2012] EU:T:2012:300, 72. bekezdés; valamint C-224/16. számú ügy [*Asotsiatsia na balgarskite predpriyatia za mezhdunarodni prevozi i patishtata (AEBTRI) kontra Nachalnik na Mititsa Burgas*] [2017] EU:C:2017:880, 62. bekezdés.

11 JED ODERMATT: *The European Union as a Global Actor and its Impact on the International Legal Order*. PhD dissertation, University of Leuven, Department of Law, 2016, 128.

12 EUB, 2/13. számú vélemény (*az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásáról szóló megállapodástervezete*) [2014] ECLI:EU:C:2014:2454, 156. bekezdés.

13 Lásd pl. újabbban: C-386/08. számú ügy (*Firma Brita GmbH kontra Hauptzollamt Hamburg-Hafen*) [2010] EBHT I-1289, 44–45. bekezdés; C-613/12. számú ügy (*Helm Dünemittel GmbH kontra Hauptzollamt Krefeld*) [2014] ECLI:EU:C:2014:52, 37. bekezdés.

14 A Nemzetközi Bíróság Alapszabályai, 38. cikk (1) bekezdés d) pont (a magyar jogban kihirdette: 1956. évi I. törvény).

15 Ennek elvi lehetőségéről lásd még pl.: PENELOPE NEVILL: *The European Union as a Source of Public International Law*. In: Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013 (eds. Marcel Szabó – Petra Lea Lános – Réka Varga). The Hague, Eleven International, 2014, 281–295.; RAMSES A. WESSEL: *Flipping the Question: The Reception of EU Law in the International Legal Order*. Yearbook of European Law 35 (2016), 533–561.

16 C-162/96. számú ügy (*A. Racke GmbH & Co. kontra Hauptzollamt Mainz*) [1998] EBHT I-3688, 45. bekezdés, amit a későbbiekben többször is megerősített a Bíróság (lásd pl. a C-364/10. számú ügyet (*Magyar Köztársaság kontra Szlovák Köztársaság*) [2012] ECLI:EU:C:2012:630, 44. bekezdés). A szakirodalomban szintén megjegyzi pl. JAMES CRAWFORD: *Brownlie's Principles of Public International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012 (8th edition), 368.

az EUB-nak az 1969. évi bécsi egyezményhez való hozzáállása inkább a *belső bíróságokéra* jellemző, mintsem a nemzetközi bíróságokéra.<sup>17</sup> Ez megnyilvánult többek között a szerződésértelmezési módszerek szelektív alkalmazásában, illetve abban, hogy az EUB általi szerződésértelmezéskor az EU-jog értelmezéséhez használt módszerek előnyt élveznek, továbbá előfordult, amikor a Bíróság eltért a bevett kánontól, illetve szerződésértelmezési módszerektől.<sup>18</sup> Sőt az is megesett, hogy az EUB egyáltalán nem hivatkozott az 1969. évi bécsi egyezményre egy nemzetközi megállapodás interpretációjakor, ahogy tette példának okáért egyes ügyekben a *pacta sunt servanda* és a jóhiszeműség alapelveinek felhívásakor.<sup>19</sup>

Az alábbiakban egyes *válogatott szerződésjogi kérdések* kerülnek terítékre, ahol jól megragadható az EUB joggyakorlatának hatása a szerződések jogának egyes jogintézményeire nézve.

### 1. A szerződés tárgyának és céljának a hatálybalépés előtti megghiúsításától való tartózkodás kötelezettsége

Az 1969. évi bécsi egyezmény 18. cikke rögzíti azt – a nemzetközi bírósági gyakorlatból kikristályosodott<sup>20</sup> – kötelezettséget, hogy az aláírás és a kötelező hatály elismerése közötti, valamint a kötelező hatály elismerése és a szerződés hatálybalépése közötti időintervallumban a szerződő feleknek *tartózkodniuk kell* minden olyan cselekménytől, amely a szerződés tárgyát és célját megghiúsítaná.

Az Elsőfokú Törvényszék az *Opel Austria*<sup>21</sup>-ítéletben alkalmazta ezt az alapelvet, de végül nem erre alapította az érvelését, illetve a végső döntését. Az *Opel Austria-ügyben* az érintett autógyártó azzal érvelt, hogy az EU Tanácsa a jóhiszeműség nemzetközi jogi alapelvét megsértve fogadott el egy rendeletet, amely többeltvámot vetett ki az általa gyártott bizonyos autóalkatrészekre. A támadott uniós rendeletet 1993 decemberében fogadták el, ami az Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló megállapodás ratifikációs okmányainak letétbe helyezése utáni, de még

az EGT-Megállapodás hatálybalépése (1994. január 1.) előtti időpontra esett. Az EGT-Megállapodás pedig megtiltotta minden további vámtéher kivetését a felek között. Az EUB elfogadta a felperes érvelését, miszerint az akkori Európai Közösséget (EK) jogilag kötötte az 1969. évi bécsi egyezmény 18. cikkében foglalt alapelv. Ugyanakkor mivel nem volt meggyőződve arról, hogy erre a nemzetközi jogi alapelvre magánfelek is közvetlenül alapíthatnak-e igényt, így végül a jóhiszeműség és a bizalomvédelem elveire mint *általános uniós jogelvekre* hivatkozással semmisítette meg a támadott rendeletet, hangsúlyozva, hogy ezeket az általános uniós jogelveket *privát felek* is felhívhatják. Az EUB tehát ebben a jogvitában nem vállalta a kihajózást az EU-jog biztonságos kikötőjéből a nemzetközi jog vizeire, hanem lényegében úgy foglalt állást, hogy az 1969. évi bécsi egyezmény 18. cikkében kodifikált nemzetközi jogi alapelv egyenértékű az uniós jogrendszerben elismert bizalomvédelem elvével.<sup>22</sup>

Későbbi ügyek is azt mutatják, hogy az EUB ragaszkodott a bizalomvédelem és jóhiszeműség uniós jogelveinek alkalmazásához a bécsi egyezmény 18. cikke helyett, még ha a felek az utóbbira is alapozták érvelésüket.<sup>23</sup> Mindez arra a nehézségre is rávilágít, amit a 18. cikkben foglalt kötelezettség *nem valamely szerződő fél*, hanem egy *magánszereplő* általi közvetlen felhívhatósága jelent peres eljárásokban.<sup>24</sup>

Az elsődleges uniós jogban találunk azonban olyan előírást, amely a bécsi egyezmény 18. cikkében kifejezésre jutó „átmeneti kötelezettséggel” (*interim obligation*) rokonítható. Ez nem más, mint az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésébe foglalt ún. hűségklauzula. Ennek az alkotmányos erejű alapító szerződési rendelkezésnek az értelmében

„[a]z Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. [...]

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

17 Vö. pl. RICHARD GARDINER: *Treaty Interpretation*. Oxford, Oxford University Press, 2017 (2nd edition), 141.; HELMUT PHILIPP AUST – ALEJANDRO RODILES – PETER STAUBACH: *Unity of Uniformity? Domestic Courts and Treaty Interpretation*. Leiden Journal of International Law 27 (2014), 100.

18 Bővebben lásd: ODERMATT (2016): i. m. 126–145.

19 C-142/88. számú ügy (*Hoesch AG és Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Bergrohr GmbH*) [1989] EBHT 3413, 30. bekezdés; illetve 104/81. számú ügy (*Hauptzollamt Mainz kontra C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*) [1982] EBHT 3641, 18. bekezdés.

20 International Court of Justice, *Ambatielos Case (Greece v. United Kingdom)*, *Preliminary Objections*, Judgment of 1 July 1952, I.C.J. Reports (1952), 43. Az ENSZ Nemzetközi Bírósága ebben az ítéletében leszögezte: az aláírás nem csupán egyszerű formalitás, hanem egy lényegesen fontos aktus, amely az aláírók számára ideiglenes státust létesít. Ez azt jelenti, hogy a feleknek az aláírás után tartózkodniuk kell minden olyan cselekménytől, amely a szerződés tárgyát és célját megghiúsítaná.

21 T-115/94. számú ügy (*Opel Austria GmbH kontra az Európai Unió Tanácsa*) [1997] EBHT II-39, 94–95. bekezdés.

22 További szakirodalmi kommentárért lásd pl. FRANK HOFFMEISTER: *The Contribution of EU Practice to International Law*. In: *Developments in EU External Relations Law* (ed. Marise Cremona). Oxford, Oxford University Press, 2008, 58–59.; PIETER JAN KUIJPER: *The European Courts and the Law of Treaties: The Continuing Story*. In: *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention* (ed. Enzo Cannizzaro). Oxford, Oxford University Press, 2011, 171–172.; PAOLO PALCHETTI: *Article 18 of the 1969 Vienna Convention: A Vague and Ineffective Obligation or a Useful Means for Strengthening Legal Cooperation*, In: *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention* (ed. Enzo Cannizzaro). Oxford, Oxford University Press, 2011, 34–35.; ODERMATT (2016): i. m. 128–130.

23 C-27/96. számú ügy (*Danisco Sugar AB kontra Allmänna ombudet*) [1997] EBHT I-6653.; C-203/07 P. számú ügy (*Görög Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága*) [2008] EBHT I-8161.

24 JAN KLABBERS: *How to Defeat a Treaty's Object and Purpose Pending Entry into Force: Toward Manifest Intent*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 34 (2001), 283., 318.

## Tanulmány

VERWEY rámutat, hogy a *hűségklauzula* hatóköre bizonyos szempontból még *tágabb* is, mint a bécsi egyezmény 18. cikke.<sup>25</sup> A lojális együttműködés parancsa ugyanis annak is gátat szab, hogy egy kizárólag az EU által saját hatáskörben letárgyalt és aláírt megállapodás tárgyát és célját – az adott szerződéses instrumentumban félként nem is szereplő – *tagállamok* meghiúsítsák, pl. azzal, hogy nem szavazzák meg a megállapodás megkötéséről szóló, az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése által megkövetelt határozatot. Ez a fajta kötelezettség a szerződésben félként nem szereplő, de jogos érdekekkel bíró harmadik felek (pl. egy nemzetközi kormányközi szervezet tagállamai) vonatkozásában úgy az 1969. évi, mint az 1986. évi bécsi egyezményből egyaránt hiányzik.

### 2. A nemzetközi szerződések területi hatálya

Az 1969. évi bécsi egyezmény 29. cikke tartalmazza a nemzetközi szerződések *területi hatályára* irányadó – meglehetősen lakonikus – alapvető rendelkezéseket. Eszerint „[a]mennyiben a szerződésből eltérő szándék nem tűnik ki és ilyen szándék más módon sem állapítható meg, a szerződés mindegyik részes felet teljes területére nézve kötelezi”.

Az EUB a közelmúltban értelmezte ezt az első látásra egyértelműnek, így további tisztázást nem igénylőnek tűnő rendelkezést. A *Front Polisario*-ügyben<sup>26</sup> – ahol az EU és Marokkó között kötött kétoldalú halászati tárgyú megállapodásnak Nyugat-Szaharára történő alkalmazhatósága volt a jogvita fő tárgya – a Bíróság maga is előállt egy saját, a fentieket cizelláló definícióval. Ez a következő: „egy szerződés főszabály szerint egy államot a »terület« kifejezésnek tulajdonítandó általános jelentés, valamint az ahhoz kapcsolódó »e« birtokos személyjel kombinációja alapján azon földrajzi terület tekintetében kötelez, amelyen ezen állam a nemzetközi jog által a szuverén jogalanyok számára elismert jogkörök teljességét gyakorolja, kizárva minden más területet, ideértve az olyan területeket, amelyek esetlegesen az említett állam kizárólagos joghatóságába tartoznak, vagy amelyeken az kizárólagos nemzetközi felelősséggel rendelkezik.”<sup>27</sup>

Ennek alapján azt a következtetést vonta le az EUB, megtámogatva a szerződések jóhiszemű értelmezésének alapkövetelményével, hogy Nyugat-Szahara semmiképpen nem tartozhat az EU–marokkói bilaterális megállapo-

dás területi hatálya alá. Normatani szempontból pedig a területi hatálynak a bécsi egyezmény 29. cikkében kodifikált megfogalmazását *szokásjogi eredetűnek* minősítette,<sup>28</sup> amely egy figyelemreméltó megállapítás és adalék a bécsi egyezmény univerzális érvényének elfogadtatása felé.

### 3. A szerződésértelmezés szabályai

A nemzetközi szerződések értelmezésének a bécsi egyezmény 31. cikkébe rendezett általános szabályaihoz nyúlt a legtöbbször az EUB az elé került, szerződésjogi vonatkozású kázusokban. Ez egyáltalán nem meglepő, hiszen egy (nemzetközi) bírói fórum számára elengedhetetlen, hogy az elé utalt ügyek eldöntéséhez használt joganyagokat interpretálja, az azokban foglalt normák tartalmát kibontsa vagy jobban megvilágítsa. Amennyiben pedig egy nemzetközi megállapodás kerül terítékre, akkor a szerződésértelmezés szokásjogi természetű előírásai és módszerei szinte megkerülhetetlenek.

Ezzel kapcsolatban az egyik előkérdés, hogy *mely 'nemzetközi szerződések' értelmének feltárásához* ítélte meg az EUB alkalmazhatónak a szerződésértelmezés szokásjogi premisszáit. Az alapvető distinkciót az *EU alapító szerződései*, valamint az Unió mint önálló nemzetközi jogalany által tisztán saját hatáskörben vagy a tagállamokkal együtt kötött (ún. vegyes) *uniós megállapodások* alkotják. Az EUB az előbbiekről már az integráció hajnalán megállapította, hogy az EU alapját képező nemzetközi szerződések egy különálló, autonóm jogrendet hoztak létre, amely független a nemzetközi jogtól.<sup>29</sup> Következésképpen az európai uniós bírósági esetjog alapján számos nemzetközi jog alapelv nem alkalmazható a tagállamok egymás közötti viszonyaiban. Idetartozik pl. az *exceptio non adimpleti contractus*, vagyis az 1969. évi bécsi egyezmény 60. cikkébe foglalt azon előírás, miszerint lényeges szerződésszegés esetén a sérelmet szenvedett fél jogosult azt nem teljesíteni (pl. a szerződés alkalmazását felfüggeszteni vagy azt megszüntetni).<sup>30</sup> Hasonlóképpen az

28 C-104/16. P. számú ügy (*Front Polisario*), 97–98. bekezdés.

29 26-62. számú ügy (*NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Netherlands Inland Revenue Administration*) [1963] EBHT 1.; 6-64. számú ügy (*Flaminio Costa kontra E.N.E.L.*) [1964] EBHT 1141.; 90/63. és 91/63. számú egyesített ügyek (*Az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség és Belga Királyság*) [1964] EBHT 1217. Az EU-jog autonómiájáról bővebben lásd pl. TAMÁS MOLNÁR: *The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Legal Systems of Member States*. In: Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015 (eds. MARCEL SZABÓ – RÉKA VARGA – PETRA LEA LÁNCOS). The Hague, Eleven International Publishing, 2016, 433–459.

30 90/63. és 91/63. számú egyesített ügyek (*Az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség és Belga Királyság*) [1964] EBHT 1217, 9. bekezdés; C-5/94. számú ügy (*The Queen kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*) [1996] EBHT I-2553., 20. bekezdés. Ez utóbbi ügyhöz készített indítványában LÉGER főtanácsnok így fogalmazott: „semmi sem lenne idegenebb a közösségi jogtól, mint a klasszikus nemzetközi

25 DELANO VERWEY: *The European Community, the European Union and the Law of Treaties*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2004, 49., 194–196.

26 C-104/16. P. számú ügy [*Az Európai Unió Tanácsa kontra Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*] [2016] ECLI:EU:C:2016:973. Részletes elemzését magyarul lásd: MOHAY ÁGOSTON: *A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban*. Pécs, PTE ÁJK Európa Központ, 2019, 89–95.

27 C-104/16. P. számú ügy (*Front Polisario*), 95. bekezdés. Ugyanezt visszahangozta később az EUB a Nyugat-Szahara ügyben is {C-266/16. számú ügy (*Western Sahara Campaign UK kontra Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs és Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*) [2018] ECLI:EU:C:2018:118, 62. bekezdés}.

EUB nem fogadta el, hogy az utólag kialakult olyan gyakorlat, „amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti” [bécsi egyezmény 31. cikk (3) bekezdés b) pont] befolyásolhatja az EUMSZ (és elődei) értelmezését, illetve hogy ezt az utólagos gyakorlatot ahhoz figyelembe kelljen venni.<sup>31</sup> Az uniós alapítószerződések értelmezésekor az EUB azok előkészítő anyagaira, a *travaux préparatoires*-ra szintén nem igazán hivatkozott eddig.<sup>32</sup> Mindez tehát azt mutatja, hogy az alapítószerződések az EU Bíróság kivonta a szerződésértelmezés általános szabályainak hatálya alól,<sup>33</sup> és az EU jogrend autonómiájára tekintettel – annak körbezártása céljából – inkább alkotmányos szemszögből interpretálja.<sup>34</sup>

Ami az EUMSZ 218. cikke (és a Lisszaboni Szerződés reformja előtti megfelelő elsődleges közösségi jogalap) alkalmazásával az Unió által megkötött nagyszámú két- és többoldalú nemzetközi szerződést illeti, ezeknek az értelmezése során az EUB rendszeresen hivatkozott az 1969. évi bécsi egyezményre és támaszkodott a benne foglalt szokásjogi szabályokra. Az alábbiakban a bécsi egyezmény 3. címében kodifikált szerződésértelmezési szabályok sorrendjét, logikáját követve foglalom össze az EUB tárgybéli gyakorlatát, felvillantva a jogfejlesztés irányába mutató megállapításokat.

### 3.1. Általános szabályok

A bécsi egyezmény 31. cikk (1) bekezdésében kifejezésre juttatott általános és elsődleges szerződésértelmezési tételhez – a „szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelmé szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni” – gyakorlat nyúlt az EU Bíróság, főként az egyes szerződéses fogalmak általános jelentésének feltárásához, illetve a szerződés tárgyának és céljának meghatározásához. Erre taláunk példát – többek között – az IATA és ELFAA ügyben,<sup>35</sup> valamint a Walz-ügyben<sup>36</sup> hozott ítéletekben. Az előbbiben az uniós jog és az 1999. évi Montreali Egyez-

mény<sup>37</sup> közötti összhang vizsgálata kapcsán az EUB döntő hangsúlyt fektetett az egyezmény tárgyára és céljára; olyannyira, hogy az ezt kifejező juttató preambulumbekendést az érdemi rendelkezésekkel egyenesen ellentétesen értelmezte.<sup>38</sup> Az utóbbiban pedig szintén az 1999. évi Montreali Egyezmény egyik rendelkezése, mégpedig a „kár” fogalmát definiáló 22. cikk (2) bekezdése volt a kulcskérdés, amelynek pontos jelentését a bécsi egyezmény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltakat követve konstruálta meg az EUB. Ennek során azt kellett lényegében eldöntenie, hogy a kár egyezményes fogalma pusztán az anyagi kárt fedi le, vagy a nem vagyoni kárt is magában foglalja, esetleg ennél többre is kiterjed. Az EU Bíróság hangsúlyozta annak szükségességét, hogy e jogfogalmat „egységesen és autonóm módon” kell értelmezni – mindezt az EU-t „kötelező általános nemzetközi jog értelmezési szabályai szerint”.<sup>39</sup> A kifejezés „szokásos értelmének” feltárása érdekében pedig az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság (ILC) államfelelősségi tervezetének<sup>40</sup> a jóvátétel körében a megtérítendő kárt specifikáló 31. cikk (2) bekezdését is felhívta a kérdéses rendelkezés tárgyát és célját figyelembe véve.

Hasonlóan fontos szerepet játszott a bécsi egyezmény 31. cikk (1) bekezdése szerinti szerződésértelmezési alaptétel egy sor ún. társulási egyezmény értelmezésekor is, kiváltképpen azok tárgyának és céljának vizsgálatokor. Így tett az EUB példásul az *anno* még EU-n kívüli Görögországgal kötött társulási egyezményt értelmező *Pabst & Richarz* ügyben,<sup>41</sup> az uniós tagság előtt Ausztriával kötött szabadkereskedelmi megállapodást érintő *Metalsa*-ügyben,<sup>42</sup> az egykori Európai Közösségek és Csehország, illetve Lengyelország között létrejött társulási megállapodásokkal kapcsolatos *Jany*-ügyben,<sup>43</sup> vagy éppen a Marokkóval kötött 1976. évi együttműködési megállapodást vizsgáló *Eddline El-Yassani* ügyben.<sup>44</sup>

Egyes szerzők kritikusan rámutatnak arra, hogy jóllehet az EUB rendre azt hangsúlyozza, hogy a bécsi egyezmény 31. cikk (1) bekezdésében foglalt alapelveket követi, valójában ellép azok szellemétől, s nagyon markánsan

közjogot jellemző megtorlás vagy viszonyosság intézkedése ([1996] EBHT I-2561., 27. bekezdés).

31 C-327/91. számú ügy (*Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága*) [1994] EBHT I-3641., 36. bekezdés.

32 HOFFMEISTER: i. m. 56; ODERMATT (2016): i. m. 137.

33 *First report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*, by Mr. Georg Nolte, Special Rapporteur, International Law Commission, A/CN.4/660, 19 March 2013, 26. bekezdés; PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: i. m. 724.

34 PIETER JAN KUIJPER: *The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of the Treaties*. Legal Issues of Economic Integration 25 (1998), 10.; HOFFMEISTER: i. m. 56.

35 C-344/04. számú ügy (*The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association kontra Department for Transport*) [2006] EBHT I-403.

36 C-63/09. számú ügy (*Axel Walz kontra Clickair SA*) [2010] EBHT I-4239.

37 A nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítéséről szóló, 1999. május 28-án Montrealban kötött egyezmény (a magyar jogban kihirdette: 2005. évi VII. törvény).

38 JOHN BALFOUR: *Correspondence*. Common Market Law Review 44 (2007), 558.

39 C-63/09. számú ügy (*Axel Walz kontra Clickair SA*) [2010] EBHT I-4239., 21–22. bekezdés.

40 *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Annex to UN General Assembly Resolution 56/83 of 12 December 2001, A/56/49(Vol. I)/Corr.4.

41 C-17/81. számú ügy (*Pabst & Richarz KG kontra Hauptzollamt Oldenburg*) [1982] EBHT I-1331., 27. bekezdés.

42 C-312/91. számú ügy (*Metalsa Srl.*) [1993] EBHT I-3751., 12. bekezdés.

43 C-268/99. számú ügy (*Aldona Malgorzata Jany és társai kontra Staatssecretaris van Justitie*) [2001] EBHT I-8615., 35. bekezdés.

44 C-416/96. számú ügy (*Nour Eddline El-Yassini kontra Secretary of State for Home Department*) [1999] EBHT I-1209., 47. bekezdés.



## Tanulmány

a szerződés tárgyára és céljára támaszkodik a szerződésszöveg tényleges jelentésének feltárásakor.<sup>45</sup> Mások a *célkutató értelmezés* merőben eltérő szerepét állítják szembe az általános nemzetközi jogban és az EU-jogban. Míg az előbbinél a szerződés tárgyának és céljának figyelembevételére összpontosító értelmezés többnyire a progresszív, jogfejlesztő jogértelmezést szolgálja, addig az EU-jogi keretek között ez a módszer az egyes nemzetközi szerződések korlátainak és az uniós joghoz képest fennálló különbségek hangsúlyozását segíti.<sup>46</sup> Hasonlóképpen vélekedik KUIJPER: az 1969. évi bécsi egyezmény szerinti általános szerződésértelmezési elvek az EUB joggyakorlatában az uniós jogrendszer különleges sajátosságait, illetve – az általános nemzetközi joghoz képest – kivételes, *sui generis* jellegét hivatottak megerősíteni.<sup>47</sup> Ez ahhoz is vezet, hogy noha valamely EU alapító szerződésbeli rendelkezés és az Unió által kötött nemzetközi szerződés fordulata között nagyfokú hasonlóság (vagy éppen azonosság) áll fenn, az EU Bíróság megítélése szerint a két szerződés tárgya és célja olyannyira különböző, hogy eltérő értelmet kell azoknak tulajdonítani. KUIJPER ezt egyenesen a bécsi egyezmény 31. cikkének visszaélészerű használataként aposztrofálja, amely praxis „bukásra van ítélve”.<sup>48</sup> Ezzel összefügg, hogy a szóban forgó egyezmények *kontextusát* is meglehetősen *tágan értelmezte* az EUB, idesorolva pl. az EU jogrend autonómiáját, illetve a saját maga által kimunkált bírósági esetjogot egyaránt, amelyeket bevont az értelmezési műveletbe.

### 3.2. Az utólagos gyakorlat szerepe

A bécsi egyezmény 31. cikkének alappremisszái közül az EUB joggyakorlatában játszott szerepe okán kiemelendő a (3) bekezdés b) pontja, miszerint az értelmezés során figyelembe kell venni a „*szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti.*”<sup>49</sup> Ahogy fent már volt róla szó, az EU-jog autonómiája felett örködve az EUB az *Uniót alapító szerződések* interpretációjakor *nem veszi figyelembe* a tagállamok későbbi gyakorlatát<sup>50</sup> –

amelyre az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság témával foglalkozó különleges jelentésteveje is rámutatott<sup>51</sup> –, s ugyanez igaz az EU-intézmények gyakorlatára is az elsődleges jogot illetően.<sup>52</sup> Ez leginkább azzal magyarázható, hogy az EUB számára az alapító szerződésekben foglalt célkitűzések teljesítése kiemelt jelentőséggel bír, következőképpen minden olyan gyakorlatot, amely azokat potenciálisan veszélyeztetheti, csak fokozott körültekintés mellett és vonakodva hajlandó figyelembe venni.<sup>53</sup>

Az *Unió által kötött nemzetközi szerződések* tekintetében már más helyzet rajzolódik ki. Az EUB *ítélkezési* gyakorlata figyelembe veszi a felek utólagos gyakorlatát e nemzetközi szerződések értelmezésekor, bár ezt „*módjával*” és bizonyos korlátok között *teszi*. A *Cayrol kontra Rivoira*<sup>54</sup> jogvitában az EUB felhasználta a szerződésben részes felek bevett gyakorlatát az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és Spanyolország közötti 1970. évi kereskedelmi megállapodást illetően, hogy alátámassza az általa egyébként megállapított értelmezést. Az *Anastasiou*-ügyben<sup>55</sup> az EGK-Ciprus társulási megállapodást, illetve annak 1977. évi Kiegészítő Jegyzőkönyvét értelmezve az EUB újfent hangsúlyozta, hogy az 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikkével összhangban lényegi jelentőséget tulajdonít a szerződés alkalmazása során utólag kialakult gyakorlatnak. Ugyanakkor mégis arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a részes felek utólagos gyakorlata, nevezetesen az Észak-Ciprusi Török Köztársaságból származó tanúsítványok *de facto* elfogadása nem hatalmaz fel az alapul fekvő nemzetközi szerződés (a Kiegészítő Jegyzőkönyv) világos, egyértelmű és feltétel nélküli rendelkezéseinek félretételére. Itt is előjött, ami ebben a kontextusban gyakran nehézséget okoz: pontosan melyik gyakorlat tekinthető relevánsnak valamely szerződés értelmezésekor? Jelen ügyben a kérdéses területről származó tanúsítványokat az Európai Bizottság, valamint a tagállamok közül az Egyesült Királyság fogadta el a gyakorlatban, míg mások, különösen Görögország, nem.

45 GARDINER (2017): i. m. 123.

46 AUST–RODILES–STAUBACH: i. m. 102.

47 KUIJPER (1998): i. m. 3–4.

48 *Ibid.*, 4.

49 Bővebben lásd pl. OLIVER DÖRR – KIRSTEN SCHMALENBACH (eds.): *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Berlin, Springer, 2018 (2nd edition), 592–603.

50 C-327/91. számú ügy (*Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága*) [1994] EBHT I-3641., 36. bekezdés. A jogirodalomban hangsúlyozza pl. GORDON SLYNN: *The Use of Subsequent Practice as an Aid to Interpretation by the Court of Justice of the European Communities*. In: *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Lichte nachfolgender Praxis der Mitgliedstaaten und der EG-Organen* (Hrsg. ROLAND BIEBER – GEORG RESS). Baden-Baden, Nomos, 1987, 137–145.

51 *First report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*, by Mr. Georg Nolte, Special Rapporteur, International Law Commission, A/CN.4/660, 19 March 2013, 26. és 41. bekezdés.

52 C-68/86. számú ügy (*Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Közösségek Tanácsa*) [1988] EBHT 855., 24. bekezdés.

53 GEORG NOLTE: *Report 2 – Jurisprudence Under Special Regimes Relating to Subsequent Agreements and Subsequent Practice*. In: *Treaties and Subsequent Practice* (ed. GEORG NOLTE). Oxford, Oxford University Press, 2013, 302.

54 C-52/77. számú ügy (*Leonce Cayrol kontra Giovanni Rivoira & Figli*) [1977] EBHT 2261.

55 C-432/92. számú ügy [*The Queen kontra Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd. és társai*] [1994] EBHT I-3087.

### 3.3. A szerződésértelmezés egyik kiegészítő eszköze: a travaux préparatoires

Az 1969. évi bécsi egyezmény 32. cikke több kiegészítő szerződésértelmezési módszert is előírnyoz annak érdekében, hogy az általános szabályok folytán kapott értelem megerősítést nyerjen, vagy hogy az értelem megállapítható legyen abban az esetben, ha „a 31. cikk szerinti értelmezés [...] félreérthető vagy homályos értelemhez, vagy [...] olyan eredményre vezetett, amely nyilvánvalóan képtelen vagy ésszerűtlen”. Ezek egyikét alkotják – a 32. cikk által külön nevesítetten is – a szerződést előkészítő munkálatok, az ún. *travaux préparatoires*.<sup>56</sup> Az EUB általánosságban elutasítóan viszonyult ezekhez az előkészítő anyagokhoz, amikor az EU alapító szerződéseit értelmezte, amit egyesek egyenesen a „történeti értelmezés iránti ellenséges hozzáállásnak” minősítettek.<sup>57</sup> Ez megint csak visszavezethető az EU-jog autonómiaigényére, valamint az EUB-nak a szerződés tárgyát és célját előtérbe helyező értelmezési doktrínájára. Ez utóbbi az alapító szerződések „élő”, mindenkor tartalmát kívánja feltárni, amelybe nehezen illeszthető a szerződést előkészítő dokumentumok, így a felek múltban fennálló szándékainak bevonása az értelmezési műveletbe. Ez az elutasító magatartás mindazonáltal az utóbbi időben lassan változni látszik. A *Pringle*-ügyben<sup>58</sup> ugyanis az EU Bíróság az EUMSZ 125. cikkének<sup>59</sup> értelmezéséhez hívta fel a Maastrichti Szerződés *travaux préparatoires*-ját az idézett EUMSZ-rendelet céljának meghatározásához. A *Pringle*-ügyben mutatott nyitottságot az EUB később tovább vitte, s az *Inuit Tapiriit Kanatami* ügyben kijelentette, hogy „vala-

mely uniós jogi rendelkezés értelmezése szempontjából annak keletkezése is relevánsnak bizonyulhat”.<sup>60</sup> Ebben az ítéletben az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló (hatályba sosem lépett) szerződés előkészítő anyagait vette górcső alá a luxemburgi testület, hogy megvilágítsa az EUMSZ bizonyos azonos tartalmú rendelkezéseinek lényegét és célját. Ráadásul tette mindezt úgy, hogy a *travaux*-t elsődleges, s nem kiegészítő szerződésértelmezési módszerként alkalmazta. A még mindig gyér tárgybeli európai bírósági esetjog fényében nem lehet egyelőre kijelenteni, hogy ez a két döntés egyfajta „anomáliának” tekinthető, vagy egy tudatos jogértelmezési lépés eredménye, meghaladva a korábbi vonakodó hozzáállást a történeti értelmezéshez, illetve a felek szerződéskötéskor fennálló szándékának beemeléséhez egyes alapító szerződéses előírások jelentésének feltárásához és pontosabb megvilágításához.<sup>61</sup>

Az EU által kötött nemzetközi szerződések vizsgálatakor és az azokban foglaltak pontos jelentésének feltárásakor szinten elutasító hozzáállás rajzolódik ki az EUB részéről. Jóformán nem találni olyan ügyet, amelyben az EU Bíróság a bécsi egyezmény 32. cikkébe foglalt értelmezési eszközökhöz nyúlt volna ezeknél a szerződésekénél. Az olyan palesztin menedékkérők ügyében, akik ténylegesen nem állnak az ENSZ Közel-keleti Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala (UNRWA) védelme alatt, az EU Bíróság hozzáállása elég egyértelmű volt. A *Bolbol*-ügyben a főtanácsnok ugyan részletesen taglalta a menekültek jogairól szóló 1951. évi genfi egyezmény relevanciáját, s ennek alátámasztására a *travaux préparatoires*-hoz is visszanyúlt,<sup>62</sup> az EUB egyáltalán nem látta szükségét az 1951. évi genfi egyezmény előkészítő anyagaira hivatkozni. A luxemburgi bíróság megítélése szerint a genfi egyezménynek a palesztin menekültek speciális helyzetére vonatkozó 1D. cikke kellően világos, következőképpen nem tartotta indokoltnak az egyezményt előkészítő anyagokra való hivatkozást.<sup>63</sup>

### 3.4. A több nyelven hitelesített szerződések

A bécsi egyezmény 33. cikk (4) bekezdése értelmében ha „a hiteles szöveg összehasonlítása során olyan értelemkülönbségek derülnek ki, amelyek [az általános és kiegészítő szerződésértelmezési szabályok] alkalmazásával nem küszöbölhető ki, akkor azt az értelmet kell – a szerződés tárgyát és célját figyelembe véve – elfogadni, amely a szövegek közti ellentéteket

56 Erről bővebben lásd pl. ULF LINDERFALK: *On The Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law*. Dordrecht, Springer, 2007, 238–246.; RICHARD GARDINER: *The Vienna Convention Rules on Treaty Interpretation*. In: *The Oxford Guide to Treaties* (ed. DUNCAN B. HOLLIS). Oxford, Oxford University Press, 2012, 487–490.; OLIVIER DÖRR: *Article 32 – Supplementary means of interpretation*. In: *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (eds. OLIVER DÖRR – KIRSTEN SCHMALENBACH). Berlin, Springer, 2018 (2nd edition), 617–634. A magyar szakirodalomban: HARASZTI GYÖRGY: *A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965, 162–184.; SZALAI ANIKÓ: *Nemzetközi szerződések*. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk. JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS) (Nemzetközi jog rovat, rovat szerkesztő: SÜLYÖK GÁBOR), <http://jijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szerzodesek> (2018), [47]–[57] bekezdés.

57 NORBERT REICH – CHRISTOPHER GODDARD – KSENIJA VASILJEVA: *Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law*. Antwerp, Intersentia, 2003, 26.

58 C-370/12. számú ügy (*Thomas Pringle kontra Government of Ireland és társai*) [2012] ECLI:EU:C:2012:756.

59 „(1) Az Unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat. A tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat.”

60 C-583/11 P. számú ügy (*Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*) [2013] ECLI:EU:C:2013:625, 50. bekezdés.

61 Hasonlóan lásd: *From the Board: International Law in the Case Law of the Court of Justice: Recent Trends*. Legal Issues of Economic Integration 41 (2014), 4.

62 Eleanor Sharpston főtanácsnoknak a C-31/09. számú ügyben (*Nawras Bolbol kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*) előterjesztett indítványa, ECLI:EU:C:2010:119, 41–47. bekezdés.

63 C-31/09. számú ügy (*Nawras Bolbol kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*) [2010] ECLI:EU:C:2010:351.

## Tanulmány

a *legjobban összeegyezteti*”. Az EUB ítélkezési gyakorlatában rendszeresen a bécsi egyezmény 33. cikkében foglaltaknak megfelelően jár el az Unió (mindenkori) hivatalos nyelvein hiteles nemzetközi szerződések egymásnak elmentmondó nyelvi változatainak értelmezése során. Amennyiben azok között lényegi eltérések mutatkoznak, akkor a szerződés tárgyára és céljára támaszkodik az elmentmondás feloldására, követve a bécsi egyezmény 33. cikk (4) bekezdésének iránymutatását. A *Simutenkov* ügyben<sup>64</sup> a jogvita tárgyát képező 1994. évi EK–Oroszország Partnerségi és Együttműködési Megállapodás tíz hiteles nyelvi verziója – az EK akkori hivatalos nyelvein, valamint az oroszul egyaránt hiteles szövegek – közötti jelentésbeli ellentmondás feloldásához az EUB a fenti, a szerződés tárgyát és célját szem előtt tartó megoldást alkalmazta.

### 3.5. Egyéb szerződésértelmezési eszközök

A bécsi egyezmény 31–33. cikkeibe rendezett *egyéb szerződésértelmezési alapelvek*, illetve *módszerek* alig jelennek meg az EUB vonatkozó esetjogában, azokra jószerint nem támaszkodott a luxemburgi testület. Amikor még hivatkozott a 31. cikkre, az arra szolgált, hogy az EU Bíróság becsatornázzon más nemzetközi jogi alapelveket a jogvita eldöntéséhez, a kérdéses szerződéses normák „tágabb kontextusának” részeként – akár a *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* alapelv (többek szerint téves) alkalmazásakor a *Brita*-ügyben,<sup>65</sup> vagy a „kár” nemzetközi szokásjogi eredetű jelentésének meghatározásakor – az ILC államfelelősségi tervezetét felhíva – a fent említett *Walz*-ügyben. Megállapítható az is, hogy az EUB túlnyomórészt az uniós jog értelmezéséhez kimunkált és előnyben részesített módszereket alkalmazta az elé került nemzetközi szerződések értelmezéséhez is. Minden nemzetközi és regionális bíróság kialakította ugyanis azt a jogi hermeneutikai közeget, amelyben a nemzetközi jogot interpretálja. Ahogy *Kingsbury* hangsúlyozta, ez pl. a *Kereskedelmi Világszervezet* (WTO) kvázi-bírósági *vitarendező testületei* esetében a WTO-szerződésrendszer alkotó instrumentumok dominánsan szövegek központú, textuális értelmezését jelenti, míg az EUB a teleológiai, célkutató módszert preferálja, az uniós alapító szerződésekben foglalt célok mind teljesebb elérése és megvalósítása érdekében.<sup>66</sup> Ebből a szempontból, az EU Bíróság gyújtópontjából és logikájából szemlélve tehát akár természetesnek is mondható, hogy az EUB-nak a nemzetközi szerződésekhez való hoz-

záállása jelentős mértékben követi azt a megközelítést, ahogy az EU elsődleges és másodlagos jogát értelmezi.

Összefoglalva megállapítható: a nemzetközi szerződések jogának – szokásjogi erejének tekinthető – részét képező szerződésértelmezési szabályokra való ritka utalásból kiviláglik, hogy az EUB a célkutató (teleológiai) értelmezést részesíti előnyben, s ezzel együtt vonakodik a szerződés-előkészítő anyagok (*travaux préparatoires*) kiegészítő értelmezési eszközként történő felhasználásától. Bár az EUB nem utasítja el a bécsi egyezmény szerződésértelmezési keretrendszerének alkalmazását, leginkább a 31. cikk (1) bekezdésében foglalt (általános) tételek alkalmazására mutatott eddig hajlandóságát.<sup>67</sup>

### 4. A nemzetközi szerződések relatív hatálya (a *pacta tertiis elve*)

Az 1969. évi bécsi egyezmény 34. cikke fogalmazza meg azt a szerződésjogi maximát, miszerint a „*szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre*”. A röviden a szerződések relatív hatályának (*pacta tertiis nec nocent, nec prosunt*) hívott alapelv évtizedek óta jelen van az EUB joggyakorlatában. Így volt ez már a 1990-es években is a *Poulsen*-ügyben,<sup>68</sup> amelyben az EK akkori alapító szerződéseinek panamai lobogó alatt hajózó és ott bejegyzett kereskedelemi hajókra való alkalmazhatóságát zárta ki az EU Bíróság, mivel Panama nem részese az EK-szerződéseknek, így a közösségi jog sem alkalmazható rá – mutatott rá a luxemburgi testület.

A *pacta tertiis* alapelv működése volt az egyik kulcskérdés a fentebb már idézett *Brita*-ügyben<sup>69</sup> is, amelyben a jogvitának nevet adó német cég izraeli partnerétől italkészítményeket importált; azt állítva, hogy azok származási országa Izrael, noha azok ténylegesen Ciszjordániában készültek. A jogkérdés akörül forgott, hogy ezeknek a termékeknek kedvezőbb bánásmódot kellett-e volna élvezniük, akár az EK–izraeli társulási megállapodás, akár az EK–palesztin társulási megállapodás – és az azokat kiegészítő jegyzőkönyvek – alapján. Mivel az EUB-ot egy nemzetközi szerződés értelmezésére hívták fel az ügyben, a testület az 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikkéből indult ki azzal, hogy a „*nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályát*”<sup>70</sup> is bevonja ebbe a műveletbe. Így jutott el a szerződések relatív hatályának elvéhez, ahogy azt a bécsi egyezmény 34. cikke kodifikálja.

64 C-265/03. számú ügy (*Igor Simutenkov kontra Ministerio de Educación y Cultura és Real Federación Española de Fútbol*) [2005] ECR I-2579., 22. bekezdés.

65 C-386/08. számú ügy (*Firma Brita GmbH kontra Hauptzollamt Hamburg-Hafen*) [2010] EBHT I-1289., 44. bekezdés.

66 BENEDICT KINGSBURY: *International Courts: Uneven Judicialisation in Global Order*. In: *The Cambridge Companion to International Law* (eds. JAMES CRAWFORD – MARTTI KOSKENNIEMI). Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 203–204.

67 CATHERINE M. BRÖLMANN: *Specialized Rules of Treaty Interpretation: International Organizations*. In: *The Oxford Guide to Treaties* (ed. DUNCAN B. HOLLIS). Oxford, Oxford University Press, 2012, 517.

68 C-286/90. számú ügy (*Anklagemyndigheden kontra Peter Michael Poulsen és Diva Navigation Corp.*) [1992] EBHT, I-6019.

69 C-386/08. számú ügy (*Firma Brita GmbH kontra Hauptzollamt Hamburg-Hafen*) [2010] EBHT I-1289.

70 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikk (3) bekezdés c) pont.

Az EU Bíróság jogi levezetésében arra jutott, hogy az EK–izraeli társulási megállapodás egyik rendelkezésének (83. cikk – területi hatály) egy bizonyos értelmezése a palesztin vámhatóságok számára olyan kötelezettséget írna elő, amelynek értelmében azoknak tartózkodniuk kellene az EK–palesztin megállapodáshoz fűzött jegyzőkönyvben rájuk ruházott hatáskör gyakorlásától. Ez az interpretáció tehát egy „harmadik félre” (a Palesztin Hatóságra) telepítene új kötelezettséget, annak beleegyezése nélkül, amely viszont ellentétes lenne a bécsi egyezmény 34. cikkében kifejezésre jutó *pacta tertiis* alappremisszájával.

Több kommentátor kritikával illette az EUB azon technikáját, hogy a bécsi egyezmény 31. cikk (3) bekezdés c) pontját használta fel arra, hogy a jogvita érdemének eldöntéséhez szükséges nemzetközi szerződésjogi normát bevonja az alkalmazandó jog körébe, ahelyett, hogy közvetlenül az érintett szabályt alkalmazta volna, az értelmezési kánonok közbeiktatása nélkül. Álláspontjuk szerint a *pacta tertiis* nemzetközi jogtól idegen alkalmazása inkább zavart szül, mintsem megerősíti a normát és működését a nemzetközi jog rendszerében. ODERMATT megfogalmazásában az EUB úgy alkalmazta a szerződések relatív hatályának elvét, amely egy „nemzetközi jogász számára felismerhetetlen”,<sup>71</sup> s amely gyakorlat *Aust*, *Rodiles* és *Staubach* szerint meglehetősen kiterjesztette a *pacta tertiis* elv alkalmazási körét.<sup>72</sup> *Canizzaro* éles kritikái éllel így értékelt:

„meggyőző ereje ellenére ennek a megközelítésnek aligha lehet jogalapja a szerződések értelmezésére vonatkozó nemzetközi alapelvekben. [...] Nem világos, hogyan lehet az EK és a Palesztin Hatóság közötti megállapodást figyelembe venni egy másik, az EK és Izrael közötti, egymással nem összefüggő megállapodás értelmezésekor.”<sup>73</sup>

E kissé zavaros és a nemzetközi jog bevett irányvonalát nem követő hozzáállás egyik lehetséges indoka az ügy – az izraeli–palesztin konfliktus – nagyfokú politikai érzékenysége és annak komplexitása, amely arra késztethette az EUB-ot, hogy a *pacta tertiis* szabályra épített érveléssel elkerülje a delikát és szenzitív kérdéseket,<sup>74</sup> a releváns nemzetközi jogi szabályok kívánatos alkalmazásának kárára.

Újabb ügyekben sem oldotta el az EUB a szerződések relatív hatálya elvének alkalmazását a 31. cikk (3) bekezdés c) pontjától és továbbra is a szerződésértelmezés kontextusán keresztül érvényesítette azt. A *Front Polisario*, majd az annak folytatásaként felfogható *Nyugat-Szahara* ügyekben szintén az ekként beazonosított *pacta tertiis* alapelveire hivatkozással vonta le a Bíróság azt a következtetést, hogy Nyugat-Szaharára mint „önkormányzattal nem rendelkező területre”<sup>75</sup> *nem terjedhet ki* az EK és Marokkó közötti 2000. évi társulási megállapodás, valamint az annak részét képező halászati partnerségi megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvnek hatálya, mivel e szerződéses viszony szempontjából – a szerződések relatív hatályából kifolyólag – Nyugat-Szahara népe „harmadik félnek” minősül.<sup>76</sup> Az EUB hozzátette: ezzel ellentétes különleges jelentéssel a felek nem ruházhatták fel a szerződéseikben használt fogalmakat, azok bevezetésére a bécsi egyezmény 31. cikk (4) bekezdése<sup>77</sup> sem ad felhatalmazást, mivel a felek szándéka szerinti különleges értelem nem lehet a nemzetközi joggal ellentétes.<sup>78</sup> Ezt a két ítéletet is hasonló kritikák kísérték, mint a korábbi esetjogot.<sup>79</sup> Egyfelől a szerződések értelmezésének és anyagi jogi szabályok alkalmazásának összemosása miatt,<sup>80</sup> azzal, hogy a *pacta tertiis* elvét nem közvetlenül, saját jogon alkalmazta az EUB. Másfelől pedig azért, mert a Bíróság tovább tágította e princípium hatókörét azáltal, hogy államnak, így szuverenitással bíró entitásnak nem nevezhető területre is alkalmazta azt, holott az 1969. évi bécsi egyezmény 34. cikkében kifejezésre jutó szokásjogi szabály egyértelműen „harmadik államokra”, nem pedig általánosságban „harmadik felekre” vonatkozik.<sup>81</sup>

##### 5. A körülmények alapvető megváltozása (*clausula rebus sic stantibus*) mint szerződésmegszüntető ok

Az 1969. évi bécsi egyezmény a nemzetközi szerződések megszűnésének egyik okaként, szűk keretek között elismeri a körülmények alapvető megváltozására való hivat-

75 ENSZ Alapokmány, 73. cikk.

76 C-104/16. P. számú ügy (*Front Polisario*), 100–107., 123. bekezdés; C-266/16. számú ügy (*Western Sahara Campaign UK*), 63. bekezdés.

77 „Valamely kifejezésnek különleges értelmet kell adni, ha megállapítható, hogy a részes feleknek ez volt a szándékuk.”

78 C-266/16. számú ügy (*Western Sahara Campaign UK*), 70. bekezdés. Ez a követelmény az EUSZ 3. cikk (5) bekezdéséből is következik.

79 Pl. EVA KASSOTI: *The Council v. Front Polisario Case: The Court of Justice's Selective Reliance on Treaty Interpretation*. *European Papers* 2 (2017), 23–42.; JED ODERMATT: *Council of the European Union v Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) – Case C-104/16 P*. *American Journal of International Law* 111 (2017), 731–738.; EVA KASSOTI: *Between Sollen and Sein: The CJEU's reliance on international law in the interpretation of economic agreements covering occupied territories*. *Leiden Journal of International Law* (2020) [First view], 1–19., doi:10.1017/S0922156520000059.

80 Vö.: KASSOTI (2020): i. m. 15–16.; GARDINER (2017): i. m. 320–322.

81 Vö.: ODERMATT (2017a): i. m. 736.; KASSOTI (2020): i. m. 11.

71 ODERMATT (2016): i. m. 141. – KLABBERS kifejezését kölcsönvéve (JAN KLABBERS: *The European Union in International Law*. Paris, Pédone, 2012, 72., 87.).

72 AUST–RODILES–STAUBACH: i. m. 103. A bécsi egyezmények 34. cikke kizárólag „harmadik államokról”, illetve „harmadik nemzetközi szervezetekről” rendelkezik, amely elvileg nem zárja ki, hogy egy szerződés egyéb harmadik felekre (felkelőmozgalmak, NGO-k, magánszemélyek stb.) telepítsen jogokat vagy kötelezettségeket. Tény ugyanakkor, hogy az EU a külkapcsolatokban tkp. államként kezeli Palesztinát.

73 ENRICO CANNIZZARO: *A Higher Law for Treaties?* In: *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention* (ed. ENRICO CANNIZZARO). Oxford, Oxford University Press, 2011, 432.

74 Vö. pl. RASS HOLDGAARD – OLE SPIERMANN: *Case C-386/08, Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 25 February 2010*. *Common Market Law Review* 48 (2011), 1667–1685.

## Tanulmány

kozást. A 62. cikk (1) bekezdésének negatív szövegezési technikája az alábbiakat rögzíti:

„A szerződés megkötésének idejében fennállott körülményeknek a részes felek által előre nem látott alapvető megváltozására, mint a szerződés megszűnésének vagy az abból való kilépésnek az okára nem lehet hivatkozni, kivéve, ha:

a) ezeknek a körülményeknek a fennállása lényeges alapul szolgált ahhoz, hogy a részes felek a szerződést magukra nézve kötelező hatályúnak ismerjék el;

b) a változás hatására gyökeresen átalakul a szerződés alapján még teljesítendő kötelezettségek mértéke.”

Ennek a klauzulának a nemzetközi bírósági gyakorlatban történő alkalmazására – néhány ritka kivételtől eltekintve, mint pl. az *Izlandi halászati övezet ügyeiben*<sup>82</sup> vagy a *Bős–Nagymaros vízlépcső ügyben (Magyarország/Szlovákia)*<sup>83</sup> – jóformán nincs példa. Ez a szerződésmegszüntetési ok élő joggá nem igazán vált, jobbra elvi nemzetközi jogi tétel maradt, s a nemzetközi joggyakorlatban nemigen fogadták el, hogy egy állam erre hivatkozással szabaduljon szerződéses kötelezettségei alól.<sup>84</sup> Ezt fémjelzi az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt zajlott *Szerb kölcsönök ügye*<sup>85</sup> is, ahol a bíróság az I. világháborút nem ismerte el olyan előre nem látható eseménynek, amely gyökeresen megváltoztatta volna a körülményeket Szerbia fizetőképességét illetően. A fentiekre tekintettel az EUB vonatkozó esetjoga különösen figyelemreméltó és hozzájárulhat a szerződések jogának fejlesztéséhez – kérdés persze, hogy jó irányban tette-e.

A már említett *Racke-ügyben*<sup>86</sup> két fő jogkérdés megválaszolására kérték fel az EUB-t, mégpedig hogy fennálltak-e a *clausula rebus sic stantibus* alkalmazhatóságához megkívánt feltételek, valamint hogy magánfelek felhívhatják-e ezt a szerződésmegszüntetési okot. Az EU Bíróság előjáróban elismerte és megerősítette a *clausula rebus sic stantibus* szabály szokásjogi erejét.<sup>87</sup> Ezt követően megállapította – támaszkodva az ENSZ Nemzetközi Bíróság fentebb hivatkozott ítéleteire<sup>88</sup> –, hogy a nemzetközi fegyveres konfliktussá szélesedő jugoszláv polgárháború kitörése a körülmények alapvető megváltozásának minősül a bécsi egyezmény 62. cikke értelmében, amely

egyben utat nyitott a szóban forgó nemzetközi szerződés felmondásához. Következésképpen az EK jogszerűen függesztette fel, majd mondta fel az EGK és Jugoszlávia közötti 1980. évi együttműködési megállapodást. Ezt az EUB két tényezővel támasztotta alá: egyrészt a békés helyzet fenntartása Jugoszláviában – a megállapodás nagyszabású céljaira tekintettel – lényegi feltétel volt a megállapodásban előírányzott együttműködés létrehozásához és továbbviteléhez, másrészt a megszüntetést deklaráló EU Tanács nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát azzal, hogy Jugoszláviában kialakult helyzetet a körülmények alapvető és gyökeres megváltozásának értékelte. Szembetűnő, hogy az EU Bíróság elemzésében arra szorítkozott csupán, hogy a Tanács a bécsi egyezmény 62. cikkében kodifikált szerződésmegszüntetési okot annak lényegét, koncepcióját tekintve helytállóan alkalmazta, de ezen alapelv konkrét alkalmazhatóságának mikéntjéről nem adott további iránymutatást. Így nem világította meg, hogy mi minősül „nyilvánvaló mérlegelési hibának” egy ilyen helyzetben, s az alapelv működésének részleteit is homályban hagyta.<sup>89</sup>

Bár első látásra kézenfekvőnek mutatkozik a *háború kitörését* a körülmények alapvető, előre nem látható megváltozásaként értékelni, ez a jogi minősítés nagyon messzire vezethet. Kissé lesarkítva, az EUB állásfoglalása akként is értékelhető, hogy egy nemzetközi fegyveres konfliktus kirobbanása önmagában hatálytalanítja a szerződéseket, amely *Klabbers* értékelése szerint nehezen lenne összebékíthető a háború nemzetközi szerződésekre gyakorolt hatásának szokásjogi erejű normáival.<sup>90</sup> Ugyanebbe az irányba mutat az ILC által kidolgozott 2011-es tárgyi kódifikációs tervezet, miszerint a fegyveres összeütközések *eo ipso* nem szüntetnek meg a szembenálló felek egymás közötti vagy harmadik államokkal fennálló szerződéseit.<sup>91</sup> Más szempontból sem aratott osztatlan sikert a *Racke*-ítélet a nemzetközi jogászok körében. *Higgins* amiatt bírálta az EUB-ot, mert a tényállás alapján az sokkal inkább az *ellenintézkedések* joganyagát – vagyis az államfelelősség szabályait – kellett volna alkalmazni, nem pedig a körülmények alapvető megváltozását felhívni mint szerződésjogi jogintézményt; figyelemmel arra, hogy az egyik szerződő fél (Jugoszlávia) általi nemteljesítés állt a háttérben.<sup>92</sup> Akárhogyan is értékeljük, annyi bizonyos, hogy a *Racke-ügyben* hozott ítélet egy üdvös kivétel a nemzetközi bíróságok azon bevett gyakorlata alól, amely elutasító a *clausula rebus*

82 *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, Jurisdiction of the Court, Judgment of 3 February 1973, I.C.J. Reports (1973), 3.; *Fisheries Jurisdiction Case (Federal Republic of Germany v. Iceland)*, Jurisdiction of the Court, Judgment of 3 February 1973, I.C.J. Reports (1973), 49.

83 *Gabcikovo–Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment of 25 September 1997, I.C.J. Reports (1997), 7.

84 Vö. pl. THOMAS GIEGERICH: *Article 62 – Fundamental change of circumstances*. In: Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary (eds. OLIVER DÖRR – KIRSTEN SCHMALENBACH). Berlin, Springer, 2018 (2nd edition), 1143–1181.; GYÖRGY HARASZTI: *Treaties and the Fundamental Change of Circumstances*. RCADI, 1975-III, vol. 146, 1–93.

85 *Case concerning the payment of various Serbian loans issued in France*, Judgment No. 14, 12 July 1929, P.C.I.J. Series A, No. 20/21, 5., 41.

86 C-162/96. számú ügy (*A. Racke GmbH & Co. kontra Hauptzollamt Mainz*) [1998] EBHT I-3688.

87 *Ibid.*, 46. bekezdés.

88 *Ibid.*, 24. és 50. bekezdés.

89 Vö.: VERWEY: i. m. 149.

90 JAN KLABBERS: *Case C-162/96, A. Racke GmbH & Co. kontra Hauptzollamt Mainz, judgment of 16 June 1998*, nyr. Common Market Law Review 36 (1999), 186. A témáról bővebben, monografikus jelleggel a hazai jogirodalomban lásd SZALAI ANIKÓ: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013.

91 *Articles on the effects of armed conflicts on treaties*, Annex to UN General Assembly Resolution 66/99 of 27 February 2012, A/RES/66/99, 3. cikk.

92 ROSALYN HIGGINS: *The ICJ, the ECJ, and the Integrity of International Law*. International and Comparative Law Quarterly 52 (2003), 9.

*sic stantibus* mint szerződés megszüntetési ok konkrét esetben való alkalmazhatóságával szemben.<sup>93</sup>

#### 6. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásrend egyes kérdései

Az 1969. évi bécsi egyezmény 65–68. cikkei rögzítik a szerződésekkel kapcsolatos nyilatkozatok és értesítések megtételére irányadó *eljárásrendet*, valamint a *vitarendezési módokat*. Az EUB ebben a kérdésben is több ízben megnyilatkozott már.

A többször idézett *Racke*-ügyben az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel ezek az eljárásjogi rendelkezések *nem képezik az általános nemzetközi szokásjog részét*, így az Unió intézményei *nem kötelesek* az abban foglaltak szerint megtenni a szerződésekkel kapcsolatos jognyilatkozataikat, így pl. azok felmondása esetén jogszerűen térhetnek el a 65. cikkben felállított alaki követelményektől.<sup>94</sup> Ezt a kijelentést – mármint a szokásjogi karakter hiányát – ugyanakkor nem támasztotta alá érvekkel a luxemburgi testület, ezzel részben ellentmondva az ENSZ Nemzetközi Bírósága által a *Bós–Nagymaros* ügyben adott értelmezésnek. Utóbbi döntésben ugyanis a világbíróság kifejtette, hogy a bécsi egyezmény 65–67. cikkeibe rendezett eljárásjogi rendelkezések „*legalábbis általánosságban nemzetközi szokásjogot tükröznek, és tartalmazznak néhány eljárás alapelvet, amelyek a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésére épülnek.*”<sup>95</sup> A későbbiekben az EU Elsőfokú Törvényszéke hivatkozott a bécsi egyezmény 65–67. cikkeiben foglalt alaki követelményekre egy olyan ügyben, amelyben Görögország más tagállamokkal és az akkori EK-val kötött, a nigériai diplomáciai képviselők helységének közös felépítéséről szóló megállapodásból kívánt külön értesítés nélkül „kifarolni”.<sup>96</sup> Az Elsőfokú Törvényszék *proprio motu* hívta fel a hivatkozott rendelkezések alkalmazandóságát ekképpen: a „*nemzetközi szerződésből kilépni szándékozó részes fél köteles erről a többi részes felet értesíteni (65. és 67. cikk)*” – jóllehet azok szokásjogi erejéről vagy annak hiányáról nem ejtett szót.

Legújabbban pedig a *Brexit-nyilatkozat* visszavonhatósága tárgyában értelmezte az EUB az 1969. évi bécsi egyezmény 68. cikkét, amely így szól: „[a] 65., illetőleg a 67. cikk szerinti értesítést vagy okmányt – mielőtt hatályossá válik –

bármikor vissza lehet vonni.” A *Wightman és társai ügyben*<sup>97</sup> a luxemburgi bíróságnak feltett kérdés a maga egyszerűségében abban állt, hogy az Egyesült Királyság visszavonhatja-e az EU-ból való kilépését előirányozó, az EUSZ 50. cikke alapján 2017. március 29-én megtett nyilatkozatát, mielőtt az hatályossá válna. Az EUSZ 50. cikke ugyanis explicit nem rendelkezik a kilépési szándék visszavonásáról. Ítéletében az EUB megvizsgálta a bécsi egyezmény 68. cikkét, és az abban foglalt világos és feltétel nélküli szabállyal összhangban levő következtetésre jutott a Brexit kilépési nyilatkozattal kapcsolatban – vagyis az annak hatályossá válása előtt egyoldalúan bármikor visszavonható.<sup>98</sup> Hozzá kell tenni, hogy a bécsi egyezmény 68. cikkének felhívása csupán *másodlagos érvként* jelent meg az ügy eldöntésének érveketében, mégpedig az EU-jogi érvanyag – különösen az EUSZ 50. cikkéből levezetett szuverén jog (egy tagállam sem kényszeríthető arra, hogy akarta ellenére lépjen ki az Unióból) – alátámasztására. Ezt több kommentátor az EU-jog autonómiájának védelmével – amire az EUB vissza is utal<sup>99</sup> –, illetve a határozottan „uniós alkotmányjogi” megközelítés szándékával magyarázza,<sup>100</sup> amivel e sorok írója is egyetért. Ezzel az EUB eltért a főtanácsnok érvelési struktúrájától és jogi levezetésének logikájától, aki ugyanis a bécsi egyezményben lefektetett szabályokból indult ki, azokat tekintette elsődlegesnek.<sup>101</sup>

### III.

#### Az EU szerződéskötési praxisának hatása a nemzetközi szerződések jogára

Az EUB joggyakorlatának tüzetes átfésülése mellett az Unió, pontosabban az uniós intézmények nemzetközi

97 C-621/18. számú ügy (*Andy Wightman és társai kontra Secretary of State for Exiting the European Union*) [2018] ECLI:EU:C:2018:999. Áttekintő értékelését a magyar jogi szakirodalomban lásd: FERENCZ BARNABÁS: *Egyoldalúan visszavonható-e az Európai Unióból való kilépésre vonatkozó szándéknyilatkozat? A C-621/18 Wightman és társai ügy ítélete.* Európai Jog XIX (2019), 38–40.

98 C-621/18. számú ügy (*Andy Wightman és társai kontra Secretary of State for Exiting the European Union*) [2018] ECLI:EU:C:2018:999, 70–71. bekezdés.

99 *Ibid.*, 45. bekezdés.

100 OLIVIER GARNER: *Case C-621/18, Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union: The European Court of Justice confirms that Article 50 notification can be unilaterally revoked.* European Law Blog (europeanlawblog.eu), 11 December 2018, <https://europeanlawblog.eu/2018/12/11/case-c-621-18-wightman-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union-the-european-court-of-justice-confirms-that-article-50-notification-can-be-unilaterally-revoked/> (2020.03.15.); DAGMAR SCHIEK: *The ECJ's Wightman ruling, the „Brexit” process and the EU as a constitutional entity.* 34. Frankfurt Newsletter zum Recht der Europäischen Union, 7 January 2019, [https://www.europa-uni.de/de/forschung/institut/institut\\_fireu/newsletter/fireu-Newsletter-34.pdf](https://www.europa-uni.de/de/forschung/institut/institut_fireu/newsletter/fireu-Newsletter-34.pdf) (2020.03.15.).

101 Manuel Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványa, 2018. december 4., ECLI:EU:C:2018:978 (lásd különösen a 76. bekezdést: „a Bécsi Egyezmény 68. cikke nem lebecsülendő inspirációs forrást nyújt az értelmező számára”).

93 Vö.: OLUFEMI ELIAS: *General international law in the European Court of Justice: from hypothesis to reality?* Netherlands Yearbook of International Law 31 (2000), 21.; JAN KLABBERS: *Re-Inventing the Law of Treaties: The Contribution of the EC Courts.* Netherlands Yearbook of International Law 30 (1999), 58.

94 C-162/96. számú ügy (*A. Racke GmbH & Co. kontra Hauptzollamt Mainz*) [1998] EBHT I-3688., 59. bekezdés.

95 *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment of 25 September 1997, I.C.J. Reports (1997), 109. bekezdés.

96 T-231/04. számú ügy (*Görög Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága*) [2007] EBHT 2007 II-63. A Görögország által előterjesztett fellebbezést az EUB elutasította (lásd a C-203/07 P. számú ügyben 2008. november 6-án hozott ítéletet, [2008] EBHT I-8161.).

## Tanulmány

szerződésekkel kapcsolatos *gyakorlata*, illetve ennek keretében kialakított jogtechnikák vagy a praxis megkívánta jogi lelemények vizsgálata is célravezető e cikk fókuszszempontjából.<sup>102</sup> A nemzetközi szerződések jogának fejlesztéséhez a nemzetközi szervezetek gyakorlata is hozzájárulhat, hasonlóan a klasszikus *állami* gyakorlathoz, amely kulcsfontossággal bír a *nemzetközi szokásjogi normák* kialakításában és megszilárdításában. A nemzetközi kormányközi szervezetek bizonyos nemzetközi jogi kérdésekkel kapcsolatos praxisa is hatással lehet nemzetközi szokásjogi normák kialakulására, illetve alátámaszthatja más szokásjogi normák létezését. Ezt az ILC is elismerte a nemzetközi szokásjogi szabályok beazonosításának fő kérdéseiben iránymutatást nyújtani hivatott következtéseiben.<sup>103</sup> Az alábbiakban néhány *válogatott gyakorlati újítást*, a praktikum által vezérelt *jogi megoldást*, valamint szélesebb körben is érdeklődésre számot tartó *konkrét példát* (Brexit) gyűjtök csokorba.

### 1. Az ún. vegyes megállapodások (*mixed agreements*)

Az európai uniós szerződéskötési zsargonban az ún. megosztott hatáskörbe tartozó integrációs tárgykörökben<sup>104</sup> az Európai Unió [korábban az Európai Közösség(ek)] és a tagállamok által harmadik felekkel együttesen kötött nemzetközi szerződéseit nevezik ún. *vegyes megállapodásoknak* (*mixed agreements*).<sup>105</sup> E vegyes megállapodások száma az 1990-es évek óta, az Unió külkapcsolati tevékenységének rohamos bővülésével párhuzamosan egyre növekszik, s ma már egy jelentős szeletét alkotják az EU által kötött szerződések volumenének.

A vegyes megállapodásokról az EUSZ/EUMSZ kimondottan nem ejt szót,<sup>106</sup> ugyanakkor e szerződésjogi

megoldás tételes jogi kifejeződését találhatjuk meg az Euratom-szerződés 102. cikkében.<sup>107</sup> Létezésük nagyban köszönhető az EUB jogfejlesztő esetjogának is: az 1/78. számú *vélemény*<sup>108</sup> szögezte le első ízben az egykori EK és a tagállamok közös részvételének szükségességét a szóban forgó nemzetközi szerződés (a természetes gumiról szóló nemzetközi megállapodás) megosztott hatáskörbe tartozó szabályozási tárgya okán. Ezt a technikát egyaránt alkalmazzák *két- vagy többoldalú* partikuláris szerződések létrehozásakor,<sup>109</sup> valamint olyan *regionális vagy univerzális*, többnyire kodifikációs egyezmények esetében, amelyekhez a tagállamok mellett az Unió is csatlakoz(hat)ott mint szerződő fél az egyezményekbe illesztett, a „regionális integrációs szervezeteknek” utat nyitó klauzulának köszönhetően [ilyenek pl. az Európa Tanács, az ENSZ vagy a WTO égisze alatt kidolgozott bizonyos egyezmények].<sup>110</sup> Az EU Tanácsa a bevett gyakorlat szerint csak azt követően köti meg az ún. vegyes megállapodásokat az EU nevében, miután minden tagállam ratifikált már. Néhány multilaterális vegyes megállapodást *hatásköri nyilatkozatok* kísérnek,<sup>111</sup> amelyek célja az Unió

az EUMSZ 181. cikk (4) bekezdését, valamint a fejlesztési együttműködés kapcsán az EUMSZ 211. cikkét].

107 „Ha egy harmadik állammal, nemzetközi szervezettel [...] kötött megállapodásnak [...] a Közösség mellett egy vagy több tagállam is részese, a megállapodás [...] csak azután léphet hatályba, hogy az érintett tagállamok mindegyike értesítette a Bizottságot arról, hogy ezek a megállapodások vagy szerződések nemzeti jogszabályaival összhangban alkalmazhatóvá váltak.”

108 1/78. számú vélemény (A természetes gumiról szóló nemzetközi megállapodás) [1979] EBHT 2871.

109 Lásd pl. az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség Gazdasági Partnerségi Megállapodásában részt vevő államok közötti gazdasági partnerségi megállapodásra irányuló átmeneti megállapodást (a magyar jogban kihirdette: 2010. évi XLI. törvény); vagy már a Lisszaboni Szerződés égisze alatt az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légitörvénykezési megállapodás (a magyar jogban kihirdette: 2011. évi CXX. törvény); továbbá a az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai között az Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodást (CETA).

110 Lásd pl. az Európa Tanács Terrorizmus Megelőzéséről szóló 2005. évi Egyezményét [az EU 2018-ban csatlakozott, lásd a Tanács (EU) 2018/889 határozatát (2018. június 4.)]; az 1982. évi ENSZ Tengerjogi Egyezményt [az akkori EK 1998-ban csatlakozott, lásd a Tanács 98/392/EK határozatát (1998. március 23.)]; a nemzetközi szervezett bűnözés elleni 2000. évi ENSZ Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyvét [az akkori EK 2006-ban csatlakozott, lásd a Tanács 2006/617/EK határozatát (2006. július 24.)]; vagy a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) létrehozó 1994. évi Marrakeshi Egyezményt [az akkori EK alapító tag volt, lásd a Tanács 94/800/EK határozatát (1994. december 22.) a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről]. További példákért lásd az EU szerződéstárát (*EU Treaties Office*): <http://ec.europa.eu/world/agreements/> (2020.03.15.).

111 Lásd pl. a WTO-megállapodást, vagy a migránsok csempészete elleni fellépésről szóló 2000. évi Palermo-i Jegyzőkönyvet. Teljes katalógusukat az Európai Külügyi Szolgálat vezeti és frissíti, amely online feltehető: <http://ec.europa.eu/world/agreements/EUCompetenceTreatiesPDFGeneratorAction.do?ID=444> (2020.03.15.).

102 Az EU szerződés-kötési gyakorlatának részletes, legújabb áttekintését lásd pl. PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: i. m.

103 *Conclusions on the identification of customary international law*, Annex to UN General Assembly Resolution 73/203 of 20 December 2018, A/RES/73/203, 4. számú következtetés (2) bekezdés.

104 Lásd az EUMSZ 4. cikkében felsorolt tárgyköröket.

105 Bővebben lásd pl. DAVID O'KEEFE – HENRY G. SCHERMERS (eds.): *Mixed Agreements*. Deventer, Kluwer Law & Taxation Publishers, 1983; NANETTE A. NEUWAHL: *Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and Its Member States: Mixed Agreements*. Common Market Law Review 28 (1991), 717–740.; JONI HELISKOSKI: *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*. The Hague, Kluwer Law International, 2001; PIET EECKHOUT: *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*. Oxford, Oxford University Press, 2004, 190–225.; VERWEY: i. m. Chapter 4 (155–207.); CHRISTOPHE HILLION – PANOS KOUTRAKOS: *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*. Oxford, Hart Publishing, 2010; PANOS KOUTRAKOS: *EU International Relations Law*. Oxford/Portland, Oregon, 2015 (2nd edition), 161–206.

106 Azon EUMSZ-rendelkezések állnak ehhez a legközelebb, amelyek értelmében az „Unió és a tagállamok hatáskörük keretén belül együttműködnek harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel”, nemzetközi szerződések együttes megkötéséről ugyanakkor ez a fordulat hallgat [lásd a környezetpolitika területén

(vagy az Euratom) és a tagállamok hatásköreinek elhatárolása a szerződés által lefedett tárgykörökben,<sup>112</sup> ám ezek a nyilatkozatok gyakran sok kérdést megválaszolatlanul hagynak, és nemegyszer idővel meghaladottá válnak, tekintettel az uniós *acquis*-nak a nyilatkozat megfogalmazását követő további fejlődésére.<sup>113</sup>

A bécsi egyezmények *nem ismerik a „vegyes megállapodások”* kategóriáját, ugyanakkor nem is zárják ki, hogy az államok vagy nemzetközi szervezetek ilyen megoldáshoz folyamodjanak hatásköri korlátozásaik áthidalására, amikor valamely nemzetközi szervezet, illetve annak tagállamainak részvétele a szerződéses reláció egyik oldalán egyaránt szükséges a szervezet belső szabályai – és a jogi-hatásköri szürke zónák kiküszöbölése – szempontjából. Mindenesetre egyelőre nem ismert más olyan nemzetközi kormányközi szervezet az EU-n kívül, amely ehhez a módszerhez folyamodott volna harmadik felekkel kötött nemzetközi megállapodások kapcsán. Következésképpen nagy valószínűséggel állítható, hogy e „vegyes megállapodások” a nemzetközi gyakorlatban *egyedülálló instrumentumot* testesítenek meg,<sup>114</sup> s előremutató példaként szolgálhatnak a szerződések jogának kreatív és rugalmas alkalmazására. Hasonlóképpen, a *hatáskör-elhatároló nyilatkozatok*, mint a szerződésekhez fűzött egyoldalú uniós jognyilatkozatok – amelyekkel a többoldalú „vegyes” nemzetközi egyezményeknél él az Unió – szintén újszerű jelenségnek tekinthetők a szerződések jogának egén.<sup>115</sup>

## 2. Az ún. leválasztó záradékok (*disconnection clauses*)

Az 1980-as években az akkori EK és tagállamai az Európa Tanács (ET) keretében kidolgozás alatt álló nemzetközi egyezmények kapcsán ún. leválasztó záradékok (*disconnection clauses*) bevezetését szorgalmazták annak érdekében, hogy az egyre sokasodó ET-egyezményekben (ma már 220 fölött jár a számuk<sup>116</sup>) való tagállami részvétel ne akadályozhassa az európai integrációs közösség jogalko-

tási autonómiáját és mozgásterét.<sup>117</sup> A tárgykörökben az uniós joggal átfedést mutató, tagállamok által vállalt nemzetközi kötelezettségek ugyanis veszélyeztetik az EU-jogrend integritását és egységes fejlődését ezeken a területeken, amelyre az EUB is felhívta a figyelmet.<sup>118</sup>

E záradékok szerint – amelyek száma már 30 felett jár<sup>119</sup> – azok a tagállamok (és az EU), amelyek az ET többoldalú egyezményeinek részesévé váltak, nem az adott egyezmény szabályait alkalmazzák egymás közötti kapcsolataikban (*inter se*), hanem a szupranacionális integráció különös szabályait, azaz a *lex specialis*ként felfogható uniós jogot. E jogtechnikai megoldás nélkül ugyanis az EU-tagállamokat a bécsi egyezmények 26. cikkében kodifikált szabály (*pacta sunt servanda*) kötelezné az adott szerződés jóhiszemű végrehajtására az uniós jog helyett. Alkalmazásuk ugyanakkor nincs kihatással az EU-tagállamok és a többi részes fél közötti szerződéses kötelezettségekre, azok érintetlenül maradnak. A leválasztó záradék általánosabban „kollíziós normaként” is leírható, mivel jelzi a többi szerződő félnek, hogy párhuzamos és potenciálisan ellentmondásos jogi kötelezettségek érvényesülnek bizonyos számú szerződő partner között.<sup>120</sup> Az EU-jog alkalmazásának utat nyitó szerződéses záradékok abban különböznek a nemzetközi jogban jól ismert „*without prejudice*” vagy „*non-affectation*” jellegű, a normakonfliktusokat kiküszöbölni igyekvő technikáktól, hogy előbbieket automatikus és feltétlen alkalmazást írnak élő. Más szóval

112 Ilyet tett közzé az EU – a többi között – az 1982. évi ENSZ Tengerjogi Egyezmény vagy a migránsok csempészete elleni fellépésről szóló 2000. évi Palermói Jegyzőkönyv esetében. E hatáskör-elhatároló nyilatkozatokat rendszerint a megállapodás EU nevében való megkötéséről szóló tanácsi határozat melléklete is tartalmazza. Az Euratomot részes felei között számláló vegyes megállapodások (pl. a nukleáris biztonságról a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség keretében létrejött 1994. évi Egyezmény) is tartalmaznak ilyen hatásköri nyilatkozatokat, amelyek kötelező tartalmi elemeiről az EUB is megnyilvánult a C-29/99. számú ügyben (*Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa*) [2002] EBHT I-11221.

113 Vö.: ALAN ROSAS: *The European Court of Justice and Public International Law*. Meeting of the Council of Europe Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Strasbourg, 23 March 2018, <https://rm.coe.int/statement-delivered-by-judge-allan-rosas-at-the-55th-cahdi-meeting-55t/16807b3b04> (2020.03.15.), 11. lábjegyzet, illetve az ott hivatkozott EUB- esetjog.

114 VERWEY: i. m. 35., 156.; ODERMATT (2016): i. m. 76.

115 HOFFMEISTER: i. m. 65.

116 Naprakész listájuk fellelhető: <https://www.coe.int/en/web/conventions/> (2020.03.15.).

117 E leválasztó záradékokról átfogóan és részletesen, bőséges számú példával illusztrálva lásd: Council of Europe, Committee of Ministers, Doc. CM(2008)164, 1044 Meeting, 10 December 2008, point 10 – Legal Questions, 10.6 Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI) c. *Report on the consequences of the so-called „disconnection clause” in international law in general and for the Council of Europe Conventions, containing such a clause in particular*. További jogtudományi elemzésükért lásd pl. ALEXANDROS G. KOLLIPOULOS – CONSTANTIN P. ECONOMIDES: *La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire: une pratique critiquable*. *Revue Générale de Droit International Public* CX (2006), 273–302.; MAGDALENA LIČKOVÁ: *European Exceptionalism in International Law*. *European Journal of International Law* 19 (2008), 463–490.; MAJA SMRKOJ: *The use of the ‘disconnection clause’ in international treaties: What does it tell us about the EC/EU as an actor in the sphere of public international law?* 14 May 2008, <https://ssrn.com/abstract=1133002> (2020.03.15.); MARISE CREMONA: *Disconnection Clauses in EC Law and Practice*. In: *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World* (eds. CHRISTOPHE HILLION – PANOS KOUTRAKOS). Oxford, Hart Publishing, 2010, 160–186.; JUDICIAËL ETIENNE: *La coexistence de normes multilatérales et européennes: une étude de la déconnexion et de la substitution*. Thèse de doctorat en sciences juridiques – Université Catholique de Louvain, 2010; ODERMATT (2016): i. m. 172–177. A magyar szakirodalomban említi: BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog I*. Pécs, Dialóg Campus/Nordex, 2014, 36.; MOHAY: i. m. 37–38.

118 C-222/94. számú ügy (*Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága*) [1996] EBHT I-4025.

119 PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: i. m. 743.

120 KAMALA DAWAR: *Disconnection Clauses: An Inevitable Symptom of Regionalism?* *Society of International Economic Law (SIEL) Working Paper No. 2010/11, 1.*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1632433](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1632433) (2020.03.15.).



## Tanulmány

az uniós jog alkalmazása az egyben EU-tag részes felek között nem csupán lehetőség, hanem kötelező.<sup>121</sup>

Az eddigi praxis azt mutatja, hogy a nem uniós ET-tagállamok, illetve az Európa Tanács maga is elfogadták az uniós tagállamoknak nyújtott kedvezményes elbánást, így ezeknek a klauzuláknak a beillesztését a 47 európai állam együttműködési fórumának keretében kidolgozott egyezményekben. Az ET tagsága tehát ezáltal hallgatólagosan elismerte az EU jogrendjének sajátos természetét (autonómiáját) a saját normaalkotó tevékenységével összefüggésében.

Az első olyan egyezmény, amely egy EU-specifikus leválasztó záradékot tartalmazott, az Európa Tanács és az OECD adóügyekben a kölcsönös adminisztratív segítségnyújtásról szóló 1988. évi egyezménye volt.<sup>122</sup> Azóta mintegy 20 további ET-egyezménybe illesztettek ilyen záradékokat az EU és tagállamai javára. A korai leválasztó záradékok negatív megfogalmazással kizárták egy adott egyezmény alkalmazását a tagállamok egymás közötti (*inter se*) kapcsolataiban. Az utóbbi időben e záradékok más megközelítést tükrözve – a speciális szabályok érvényesülésének elismerése mellett – annak szükségességét hangsúlyozzák, hogy biztosítsák az adott egyezmény mind teljesebb körű végrehajtását. Az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló 2005. évi egyezménye pl. ekképpen fogalmaz: „[a]zon Szerződő Felek, amelyek az Európai Unió tagjai, kölcsönös kapcsolataikban oly módon alkalmazzák a Közösség és az Európai Unió rendelkezéseit – feltéve, hogy vannak erről a speciális tárgyról rendelkező és az egyedi esetre alkalmazható közösségi vagy európai uniós rendelkezések –, hogy azok nem sértik a jelen Egyezmény tárgyát és célját, valamint nem sértik annak más Szerződő Felekkel történő teljes körű alkalmazását.”<sup>123</sup> Ezt a megfogalmazásbeli szemléletváltást Oroszország határozott ellenállása váltotta ki három olyan európai tanácsi egyezmény tárgyalása során, amelyek ilyen klauzulával operáltak.<sup>124</sup> Az EUB az 1/03. számú véleményében hangsúlyozta, hogy ezek a záradékok nem pusztán az EU-jog és valamely nemzetközi egyezmény közötti ellentmondások és konfliktusok elkerülését célozzák, hanem azt is, hogy jelezzék: az EU és tagállamainak közös részvétele egy nemzetközi szerződésben nem változtatja meg az uniós jog

érvényesülését – és, teszem hozzá, az uniós jog autonómiáját – a tagállamok egymás közötti relációjában.<sup>125</sup>

Más nemzetközi kormányközi szervezetek, mint pl. az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ-EGB) és a Nemzetközi Vasúti Szállítási Nemzetközi Szervezete (COTIF) szintén éltek ilyen leválasztó záradékokkal az EU javára az égiszük alatt kidolgozott megállapodások szövegezők.<sup>126</sup>

A leválasztó záradékoknak a nemzetközi jog nem kívánatos *fragmentációját* erősítő veszélyére hívta fel a figyelmet az ILC a témában készített 2006-os vaskos elemzésében.<sup>127</sup> Az ILC kiemelte, hogy ezeket a klauzulákat nehezen lehet csak elhelyezni a bécsi egyezmények koordináta-rendszerében, s egyre elterjedtebb alkalmazásuk kikezdi, illetve megbontja az eredeti megállapodások koherenciáját. A bécsi egyezmények 30. cikk (2) bekezdésében foglalt szabály<sup>128</sup> tulajdonképpen lefed(het)i ezt a jogtechnikai megoldást, s ez a besorolás is „kollíziós norma” jellegűket erősíti. Nemzetközi jogi problémákat az vet fel inkább, hogy csak bizonyos szerződő felek (vagyis az EU-tagállamok) számára nyitott, továbbá a *lex specialis*ként felhívott és alkalmazandó normaanyag a gyakran változó, így előre még nem ismert, jövőbeli – módfelett komplex – EU *acquis*. Másik oldalról ugyanakkor e leválasztó klauzulák nagyfokú hasonlóságot mutatnak az egyes felek közötti *inter se* módosításokkal (bécsi egyezmények 41. cikk), amennyiben persze a kieső szerződéses rendelkezések helyét kitöltő EU-jog az alapul fekvő megállapodás tárgyával és céljával összeegyeztethető, továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek elmélyítését vagy hatékonyabb végrehajtását szolgálja. Az ILC egy másik munkája, a szerződésekhez fűzött fenntartásokról szóló iránymutatásainak kidolgozása során pedig a *fenntartások* egyik lehetséges *alternatívájaként* jellemezte e klauzulákat.<sup>129</sup>

Mivel létezésük előfeltétele, hogy minden részes fél elfogadta azt, így a klauzula érvényességéhez nem férhet

121 MARISE CREMONA: *Who Can Make Treaties? The European Union*. In: *The Oxford Guide to Treaties* (ed. DUNCAN B. HOLLIS). Oxford, Oxford University Press, 2012, 109.

122 Az adóügyekben történő kölcsönös adminisztratív segítségnyújtásról szóló Egyezmény (ETS No. 127 – a magyar jogban kihirdette: 2014. évi XLII. törvény). Az egyezmény 27. cikk (2) bekezdése így rendelkezik: „Az Egyezmény rendelkezéseitől függetlenül azoknak a Feleknek, amelyek az Európai Gazdasági Közösség tagállamai, egymás közötti kapcsolataikban azokat a közös szabályokat kell alkalmazniuk, amelyek abban a Közösségben hatályban vannak.”

123 Az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye (CETS No. 196 – a magyar jogban kihirdette: 2011. évi III. törvény), 26. cikk (3) bekezdés.

124 MARTEN BREUER: *Establishing Common Standards and Securing the Rule of Law*. In: *The Council of Europe: Its Law and Policies* (eds. STEFANIE SCHMAHL – MARTEN BREUER). Oxford, Oxford University Press, 2017, 654. (113. lábjegyzet).

125 1/03. számú vélemény (A Közösség hatásköre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötésére) [2006] ECLI: EU:C:2006:81, 129–130. bekezdés.

126 Ilyen pl. az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága által kidolgozott, a háttér átlépő vízfolyásokon ipari balesetek országhatáron túli hatásaival okozott károk miatti polgári jogi felelősségről és kártérítésről szóló 2003. évi kijeji jegyzőkönyv; vagy az Európai Unió és a Nemzetközi Vasúti Fuvarozásügyi Államközi Szervezet között az Európai Uniónak az 1999. június 3-i vilnusi jegyzőkönyvvel módosított, 1980. május 9-i nemzetközi vasúti fuvarozási egyezményhez (COTIF) való csatlakozásáról szóló megállapodás (HL L 51, 2013.2.13., 8–10.).

127 International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, Finalized by Marti Koskeniemi, UN Document A/CN.4/L.682, 13 April 2006, 289–294. bekezdés.

128 „Ha egy szerződés előírja, hogy alá van rendelve egy korábbi vagy egy későbbi szerződésnek, vagy nem tekinthető azzal összeegyeztethetetlennek, a másik szerződés rendelkezései lesznek irányadók.”

129 Report of the International Law Commission on the Work of Its 63rd Session (2011), UN Doc. A/66/L/Add. 1, 125.

kétség, hiszen mögötte van az összes szerződő fél egyetértése. A leválasztó záradékok lényegét tehát nem is azok felszínén kell keresni, hanem abban a *jogi rezsimben* (itt: a vonatkozó uniós joganyag), amit alkalmazni rendel. A jogalkotó típusú, így egységesítésre törekvő multilaterális egyezményeknél használatuk a szerződés tárgyának és céljának erőzítőjéhez vezethet<sup>130</sup> (pl. ha az abban foglaltaknál alacsonyabb jogvédelmi sztenderdet ír elő az alkalmazandó EU-jog); sőt *emberi jogi tárgyú szerződések*nél aligha fogadhatók el.<sup>131</sup> Más szerződő felek szempontjából pedig ez a megoldás kettős mércének minősülhet, politikailag inkorrekt helyzetet eredményezhet, vagy „csupán” zavaros jogi helyzetet idéz elő, a jogbiztonság ellen hatva.<sup>132</sup> Az EU-t érintő nemzetközi szerződéskötési gyakorlat mindazonáltal olybá tűnik, hogy elfogadta ehhez a „kivételező praktikához” való folyamodást. Ebben az összefüggésben felmerül a kérdés, hogy az EU mint nemzetközi jogalany kivételességét elismeri-e a szerződések joga?<sup>133</sup> Erre nézve a jogtudományi vita nem jutott még nyugvópontra, az mindenesetre biztos állítható, hogy az Unió egy újabb – nem kodifikált, de jogértelmezési segédlettel a bécsi egyezmények eszköztárában elhelyeztető (egyenes szerint túl „radikális”<sup>134</sup>) – jogintézménnyel gyarapította a nemzetközi szerződések jogát.

### 3. Az EU által kötött nemzetközi szerződések személyi hatálya és a *pacta tertiis* elve

Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében „[a]z Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira”. Ezt a voltaképpen háromoldalú jogi konstrukciót az EUB is megerősítette a *Kupferberg*-ügyben 1982-ben hozott ítéletében; hangsúlyozva, hogy az (akkori) EK által megkötött megállapodások betartásával a tagállamok nem csupán az érintett harmadik ország felé, hanem a Közösség irányába is teljesítik kötelezettségeiket, hiszen ez utóbbi vállalta a megállapodás maradéktalan végrehajtását.<sup>135</sup> A tagállamok nemteljesítése esetén pedig az uniós jog kikényszerítésének teljes eszköztára rendelkezésre áll – a kötelezettségzegési eljárás EUMSZ 258. cikke szerinti megindításának lehetőségével együtt.

Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján tehát ha az EU saját külső hatásköreiben kétoldalú szerződést köt valamely harmadik állammal vagy nemzetközi szervezettel – amelyek mára százas nagyságrendben léteznek, többek között olyan területeken, mint a vízumügyek, az irreguláris migránsok visszafogadása, vagy a vámügyi együttműködés –,<sup>136</sup> akkor azok nem csupán az Európai Uniót (annak intézményeit) és a másik szerződő partnert kötelezik jogilag, hanem magukat az *EU-tagállamokat is*, amelyek nem részes felei ezeknek a megállapodásoknak. E nemzetközi megállapodások tehát formailag áttörnek a *pacta tertiis*, illetve a *res inter alios acta* szerződésjogi alapelveket.<sup>137</sup>

A nemzetközi szervezetek által harmadik felekkel kötött nemzetközi szerződéseknek a tagállamok felé kifejtett joghatásai képezték az 1986. évi bécsi egyezmény megszületéséhez vezető kodifikációs folyamat legtöbbet vitatott és talán legkomplexebb kérdéskörét.<sup>138</sup> Az ILC berkeiben zajló szövegező előkészítő munkához az akkori EK több körben is küldött észrevételeket.<sup>139</sup> A tervezett 36bis. cikk kívánta szabályozni ezt a kérdéskört, az adott nemzetközi szervezet belső transzparenciájának biztosítása érdekében azzal együtt, hogy megőrizze a szerződések jogának „egalitárius rendszerét”.<sup>140</sup> A tervezett 36bis. cikknek a bécsi diplomáciai konferenciára beterjesztett szövege szerint egy nemzetközi szervezet által megkötött szerződés közvetlenül jogokat és kötelezettségeket létesít a tagállamok relációjában is, feltéve hogy az adott szervezet létesítő instrumentum ilyen joghatásokról kifejezetten rendelkezik.<sup>141</sup> Az EUMSZ 216. cikkével mutatott hasonlóság tehát egyértelmű, s a *travaux préparatoires*<sup>142</sup>

136 További példákért lásd az EU szerződéstárát (*EU Treaties Office*) a bilaterális uniós megállapodásokra szűrve: <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByType.do?id=1> (2020.03.15.).

137 A nemzetközi szerződések és harmadik államok kontextusában felmerülő jogi kérdések kavalkádját átfogóan és részletekbe menően, számos példával megvilágítja MALGOSIA FITZMAURICE: *Third Parties and the Law of the Treaties*. Max Planck Yearbook of United Nations Law 6 (2002), 37–137.

138 PHILIPPE MANIN: *The European Communities and the Vienna Convention on the Law of the Treaties between States and International Organisations or between International Organisations*. Common Market Law Review 24 (1987), 457–481.; CATHERINE BRÖLMANN: *The Institutional Veil in Public International Law: International Organisations and the Law of Treaties*. Oxford, Hart Publishing, 2007, 213–225.

139 Report of the International Law Commission on the Work of Its Thirty-Third Session, *Yearbook of the International Law Commission* (1981), vol. II, Part Two, 201–203; Report of the International Law Commission on the Work of Its Thirty-Fourth Session, *Yearbook of the International Law Commission* (1982), vol. II, Part Two, 145–146.

140 CATHERINE BRÖLMANN: *The 1986 Vienna Convention on the Law of the Treaties: The History of Draft Article 36bis*. In: *Essays on the Law of Treaties*. Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag (eds. JAN KLABBERS – RENÉ LEFEBER). Boston/New York/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 121–140.

141 A tervezett 36bis. cikknek az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság által kidolgozott, majd a bécsi diplomáciai konferenciára bocsátott szövegét – kommentárral együtt – lásd: *Yearbook of the International Law Commission* (1982), vol. II, Part Two, 43.

142 *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between Internatio-*

130 Council of Europe, Committee of Ministers, Doc. CM(2008)164, 1044 Meeting, 10 December 2008, point 10 – Legal Questions, 10.6 Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI) c. *Report on the consequences of the so-called „disconnection clause” in international law in general and for the Council of Europe Conventions, containing such a clause in particular*, 9. bekezdés.

131 MOHAY: i. m. 37.

132 International Law Commission, *Fragmentation of International Law...* (i. m.), 294. bekezdés.

133 Tágabb nemzetközi jogi kontextusban szintén felveti és vizsgálja: LIČKOVÁ: i. m. 489–490.

134 ODERMATT (2016): i. m. 177.

135 104/81. számú ügy (*Hauptzollamt Mainz kontra C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*) [1982] EBHT 3641, 13. bekezdés.

## Tanulmány

tanúsága szerint az akkori EK is támogatta egy ilyen előírás szerepeltetését az egyezmény szövegében. A bécsi diplomáciai konferencián az egyébként is ellentmondásos megítélésű 36bis. cikk heves polémiák tárgya volt, s nem csupán az összesereglett államok részéről, hanem egyes nemzetközi szervezetek sem álltak ki mellette.

Végül az tervezett 36bis. cikk elvázelt a viták kereszt-tüzében, és csupán egy felvizezett „érintetlenségi záradék” (*questions not prejudged by the present Convention*) került az 1986. évi bécsi egyezmény szövegébe a 74. cikk (3) bekezdése formájában.<sup>143</sup> Ez utóbbi így fogalmaz: „[a] jelen egyezmény rendelkezései nem érintik azokat a kérdéseket, amelyek egy nemzetközi szervezet tagállamai számára egy olyan szerződés alapján megállapított kötelezettségek és jogok kapcsán merülhetnek fel, amelyben az adott szervezet a részes fél.” Ez ugyan valóban jóval kevesebb az eredeti tervezetnél – ráadásul nem érdemi (anyagi jogi), hanem konfliktusfeloldó norma –, az európai integrációs szervezet által kötött szerződések joghatásainak konstrukciója szemmel láthatóan nagy hatást gyakorolt a tárgybeli általános nemzetközi jogi szabályok formálására (az ILC-ben zajló kodifikációs-előkészítő munkára mindenképpen). Azzal, hogy az eredetileg tervezett 36bis. cikk halvány árnyékaként, egyfajta *minimumkompromisszumként* elfogadták a 74. cikk (3) bekezdését, a nemzetközi jogközösség kifejezetten utalt a szervezet tagállamait is kötelező szerződések típusára, elismerve azok létezését. Hozzá kell tenni, hogy a szerződéskötési gyakorlatban továbbra is az EU a legtisztább példája a *pacta tertiis* elvét áttörő, a tagállamokra azok részvétele nélkül is jogokat és kötelezettségeket telepítő szerződéseknek, amely sajátosság a szerződő partnerek hallgatólagos beleegyezését is bírja.

#### 4. A nemzetközi szerződések ideiglenes alkalmazása

A bécsi egyezmények 25. cikkébe rendezett – részben szokásjogi erejű<sup>144</sup> – normák szabályozzák a nemzetközi

szerződések *ideiglenes alkalmazásának* rendjét.<sup>145</sup> Az EU egyre kiterjedtebb nemzetközi szerződéses kapcsolatrendszerében előszeretettel alkalmazza az ideiglenes alkalmazás jogintézményét – amelyet az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése is kifejezetten előírányoz<sup>146</sup> –, így aktívan hozzájárul e szerződésjogi áthidaló megoldás gyakorlatának alakításához.<sup>147</sup> A 25. cikkből fakadó több nyitott kérdésre is választ találhatunk az EU szerződéskötési gyakorlatában. A fentieket a témát 2012 óta kodifikáló (iránymutatásokat, illetve modell-klausulákat kidolgozó) ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság,<sup>148</sup> illetve annak témafelelős különleges jelentéstevője<sup>149</sup> is elismerte. Utóbbi olyannyira hasznosnak találta az EU e tárgyú praxisát, hogy külön mellékletet is szentelt az EU által kötött és ideiglenesen alkalmazott nemzetközi szerződések áttekintésének.<sup>150</sup> Mindez jól illusztrálja e jogintézmény jelentőségét és relevanciáját, illetve hasznosságát a regionális nemzetközi (integrációs) szervezetek számára is.

Az ILC jelenleg is zajló, a bécsi egyezmények 25. cikkében foglalt általános szabályokat kiegészíteni hivatott kodifikációs munkájához<sup>151</sup> az *EU is aktívan hozzájárult* 2013-tól kezdődően.<sup>152</sup> ahhoz számos általános és részle-

145 A 25. cikk kommentár alapossgú elemzését adja VILLIGER: i. m. 349–358.; DENISE MATHY: 1969 *Vienna Convention Article 25 – Provisional Application*; 1986 *Vienna Convention Article 25 – Provisional Application*. In: *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary* (eds. OLIVIER CORTEN – PIERRE KLEIN). Oxford, Oxford University Press, 2011, 639–654., 655–656.; HEIKE KRIEGER: *Article 25 – Provisional application*. In: *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (eds. OLIVER DÖRR – KIRSTEN SCHMALENBACH). Berlin, Springer, 2018 (2nd edition), 441–462.

146 Ezt a lehetőséget az uniós alapító szerződések módosító 1997. évi Amszterdami Szerződés illesztette be a vonatkozó cikk szövegébe. Szintén rámutat: HOFFMEISTER: i. m. 58.

147 Konkrét példákért lásd: VERWEY: i. m. 126–128.; LORAND BARTELS: *Withdrawing Provisional Application of Treaties: Has the EU Made a Mistake?* Cambridge Journal of International and Comparative Law 1 (2012), 112–118.; ANDREI SUSE – JAN WOUTERS: *Exploring the Boundaries of Provisional Application: The EU's Mixed Trade and Investment Agreements*. Journal of World Trade 53 (2019), 395–416.; PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: i. m. 726–737.; valamint International Law Commission, *Fourth report of the Special Rapporteur, Mr. Juan Manuel Gómez-Robledo, Addendum – Examples of recent European Union practice on provisional application of agreements with third States*, A/CN.4/699/Add.1, 23 June 2016.

148 *Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-eighth Session* (2016), UN Doc. A/71/10, 8., 365.

149 International Law Commission, *Fourth report of the Special Rapporteur, Mr. Juan Manuel Gómez-Robledo*, A/CN.4/699, 23 June 2016, 156–161. bekezdés.

150 *Ibid.* Add.1, Addendum – Examples of recent European Union practice on provisional application of agreements with third States.

151 Az 2018-ban első olvasatban elfogadott iránymutatásokat és az azok mellékletét képező modellklausulákat az ENSZ tagállamok és megfigyelők 2020-ig véleményezhették. Az ILC tervezett napirendje a szöveg második olvasatban történő elfogadását a 2020 nyarán esedékes 72. ülészakra ütemezte (<https://legal.un.org/ilc/sessions/72/> – 2020.03.15.).

152 *Statement on behalf of the European Union by Eglantine Cujo, Legal Adviser, Delegation of the European Union to the United Nations, at the 68th United Nations General Assembly Sixth Committee on agenda item 81 on Provisional application of treaties*, New York, 4 November 2013.

*nal Organizations, held in Vienna, from 18 February to 21 March 1986*, A/CONF.129/16, Documents of the Conference vol. II, United Nations publication, Sales No. 94.V.5. A külföldi szakirodalomban a bécsi diplomáciai tanácskozás munkáját összefoglalja pl. HUBER ISAK – GERHARD LOIBL: *United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations*. Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 38 (1987), 49–78., magyar nyelven: NAGY BOLDIZSÁR – SZÉNÁSI GYÖRGY: *A nemzetközi szerződések jogának újabb kodifikációja. Bécs, 1986*. Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae XXX (1990), 77–90.

143 Vö.: OLUFEMI ELIAS: *Who Can Make Treaties? International Organizations*. In: *The Oxford Guide to Treaties* (ed. DUNCAN B. HOLLIS). Oxford, Oxford University Press, 2012; BRÖLMANN (2007): i. m. 219., 229.

144 MARK E. VILLIGER: *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 357.; ROBERT E. DALTON: *Provisional Application of Treaties*. In: *The Oxford Guide to Treaties* (ed. DUNCAN B. HOLLIS). Oxford, Oxford University Press, 2012, 232.

tes megjegyzést tett, saját gyakorlatából kiindulva, illetve onnan példákat hozva. Az ENSZ Közgyűlés 6. (Jogi) Bizottságában az első olvasatban elfogadott szöveghez tett észrevételeiben az Unió üdvözölte, hogy az ILC elismerte: a 25. cikk (2) bekezdése<sup>153</sup> által le nem fedett további forgatókönyvek is létezhetnek, amelyet az Unió is többször hangsúlyozott; különösen, hogy a szerződések megszüntetésének és felfüggesztésének szabályait *mutatis mutandis* alkalmazni lehet az ideiglenesen alkalmazott szerződésekre is<sup>154</sup> (ezt később az ILC is magává tette az iránymutatások tervezetében<sup>155</sup>). Az Unió azt is javasolta, hogy az ILC fejtsse ki bővebben, hogy az államok *egyoldalú jognyilatkozataira* irányadó jogi rezsim miért is nem követhető az ideiglenesen alkalmazott szerződéseknel, vagyis hogy minden esetben meg kell lennie a másik fél kifejezett egyetértésének. Az ideiglenesen alkalmazott szerződésekhez tett *fenntartások* – meglehetősen kiforratlan, így az ILC további munkáját igénylő – kérdéskör vonatkozásában pedig arra az álláspontra helyezkedett, hogy azoknak osztaniuk kell az előbbieket sorsát, tehát ha az ideiglenes alkalmazás véget ér, akkor az abban a kontextusban tett fenntartás is hatályát veszti.<sup>156</sup>

A kodifikációs munka javasolt *végeredményét*, azaz jogilag nem kötelező érvényű iránymutatások, valamint modellklauzulák elfogadását az EU támogatta, mivel álláspontja szerint a tárgykör inherens sajátosságai megkövetelnek egy bizonyos fokú rugalmasságot. Hozzátette ugyanakkor, hogy a jelenlegi öt modellklauzula nem fedi le a teljesség igényével a gyakorlatban felmerülő szituációkat, így azok bővítését és további cizellálását tartja szükségesnek; új tematikus strukturálás mellett.<sup>157</sup> Ezen a

fronton tehát a nemzetközi jog szabályainak tisztázása, pontosítása, illetve továbbfejlesztése még *nem fejeződött be*, így az EU arra gyakorolt tényleges hatásáról is csak később adható alapos számvetés, illetve értékelés.

### 5. A Brexit szerződés-komplexum

Nem újdonság, hogy az Egyesült Királyság EU-ból – és Euratómból – való kilépése (*Brexit*) jogi kereteinek hátterét a szerződések jogában kell keresnünk – mégis, ezen aspektus kevésbé került a szakmai figyelem homlokterébe. Azon túl, hogy a 2020. február 1-jén hatályba lépett<sup>158</sup> ún. *Kilépési Megállapodás*<sup>159</sup> maga is egy, a bécsi egyezmények hatálya alá sorolható nemzetközi szerződés, még (nemzetközi) jogászai berkekben is mérsékelt figyelmet szenteltek a *nemzetközi szerződések jogából* fakadó következményeknek, illetve az egész Brexit szerződés-komplexum ilyen szemszögű elemzésének, valamint értelmezésének.<sup>160</sup> A 2019 októberében véglegezett, majd 2020. január 24-én aláírt terjedelmes megállapodás 185 cikkből áll, amelyet az Észak-Írország, Ciprus és Gibraltár helyzetét külön is szabályozó Jegyzőkönyvek, valamint egy sor Melléklet egészít ki. E roppant komplex instrumentum bemutatásától, illetve EU-jogi elemzésétől e helyütt eltekintek, mivel nem kötődik szorosan a tárgyhoz, s csupán néhány *válogatott*, a nemzetközi szerződések jogának további fejlődése szempontjából releváns *összefüggésre* hívom fel a figyelmet.

Maga a Kilépési Megállapodás és az EU mint nemzetközi szervezet példája – utóbbi előrehaladott és egyedülállóan magas integrációs fokának következtében<sup>161</sup> – rá-

153 Az 1969. évi bécsi egyezmény 25. cikk (2) bekezdése – amellyel tartalmilag megegyezik az 1986. évi bécsi egyezmény azonos számozású cikkkel – ekképpen szól: „Amennyiben a szerződés másképpen nem rendelkezik vagy a tárgyaló államok másképpen nem állapodtak meg, valamely állam vonatkozásában a szerződés vagy a szerződés egy részének ideiglenes alkalmazása megszűnik, ha ez az állam a többi államot, amelyek között a szerződést ideiglenesen alkalmazzák, értesíti arról a szándékáról, hogy nem kíván a szerződésben részes félle válni.”

154 *Statement on behalf of the European Union by Lucio Gussetti, Director, European Commission, Legal Service, at the 73rd Session of the United Nations General Assembly Sixth Committee on Item 82: Report of the International Law Commission on the work of its seventieth session: Provisional application of treaties*, New York, 25 October 2018, <https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-kenya-2017/54130/eu-statement-%E2%80%93-united-nations-%E2%80%98m> (2020.03.15.).

155 International Law Commission, *Texts and titles of the draft guidelines adopted by the Drafting Committee on first reading. Guide to Provisional Application of Treaties*, A/CN.4/L.910, 25 May 2018, Draft guideline 9 (3).

156 *Statement on behalf of the European Union by Lucio Gussetti...* (2018), 15. bekezdés.

157 *Written contribution of the European Union on the draft guidelines on provisional application of treaties, as adopted on first reading by the International Law Commission at its 70th session, as well as on the draft model clauses on provisional application of treaties, contained in annex A to the ILC Report on the work of its seventy-first session (A/74/10)*, [https://legal.un.org/docs/?path=..//ilc/sessions/72/pdfs/english/pat\\_eu.pdf&lang=E](https://legal.un.org/docs/?path=..//ilc/sessions/72/pdfs/english/pat_eu.pdf&lang=E) (2020.03.15.).

158 Az Európai Tanácsnak az Egyesült Királysággal egyetértésben hozott (EU) 2019/1810 határozata (2019. október 29.) az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdése szerinti határidő meghosszabbításáról (EU/CO XT 20024/2/19 REV 2, HL L 278 I, 2019.10.30., 1–3.), 1. cikk (2) bekezdés. A 2020. február 1-jei hatálybalépést közzétette: HL L 29., 2020.1.31., 189.

159 Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia Közösségből történő kilépéséről (HL L 2., 2020.1.31., 7–187.). A EU, illetve az Euratom részéről a Brexit-megállapodás megkötésére a Tanács (EU) 2020/135 határozata (2020. január 30.) adott felhatalmazást (XT/21105/2018/REV/3, HL L 29., 2020.1.31., 1–6.).

160 MARKO MILANOVIC: *Negotiating Brexit in the Shadow of the Law of Treaties*. EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 12 March 2019, <https://www.ejiltalk.org/negotiating-brexit-in-the-shadow-of-the-law-of-treaties/> (2020.03.15.); CARMEN MOLODVAN: *Brexit and The International Law on Treaty Withdrawal*. EURINT, Centre for European Studies, Alexandru Ioan Cuza University, vol. 5, 2018, <https://ideas.repec.org/a/jes/eurint/y2018v5p257-271.html> (2020.03.15.), 257–271.; JED ODERMAT: *Brexit and International Law: Disentangling Legal Orders*. Emory International Law Review 31 (2017), 1051–1075. A magyar jogirodalomban üdítő kivételtként lásd: BLUTMAN László: *Brexit a nemzetközi jog látószögéből*. Közjogi Szemle 2016/3, 18–25. A Brexittel kapcsolatos jogtudományi diskurzus idehaza is alapvetően EU-jogi fókuszú maradt [pl. HORVÁTHY BALÁZS: *Az Európai Unió és az Egyesült Királyság kereskedelmi jogi kapcsolatrendszere a Brexit után*. Külgazdaság 63 (2019), 111–127.].

161 BLUTMAN László megfogalmazásában „nincs nemzetközi szerződés a ma hatályos nemzetközi jogban, amely szuverén államok között a kötele-

## Tanulmány

mutatnak arra a *különös, kettős nemzetközi jogi helyzetre*, amely egy tagállam valamely nemzetközi szervezetből való távozásakor jelentkezik: a szerződések joga, valamint a nemzetközi szervezetek joga (itt: az EU saját belső szabályai) egyszerre és sajátos interakcióban érvényesülnek. A tagság komplex jogi kapcsolatrendszerének felbontása egyszerre eredményez *szerződésjogi*, valamint az elhagyni kívánt *nemzetközi szervezet jogából* (itt: az Unió saját jogrendjéből) fakadó jogi következményeket, s a kilépés a kettő *közös metszetében játszódik le*<sup>162</sup> – anélkül, hogy az általános nemzetközi jog szabályai erről a sajátos „együttalkalmazásról” iránymutatást adnának.

A Brexit – sok más (nemzetközi) jogi csemegével együtt – azt is megvilágította, hogy az EU mint önálló nemzetközi jogalany *harmadik felekkel kötött nemzetközi szerződéseit* a kilépő tagállam jogilag nem tudja csak úgy egyszerűen „átvenni”: azokban az Egyesült Királyságnak külön aktussal részes féllé kell válnia. Elméletileg felvethető persze, hogy az Egyesült Királyság a szerződésekben való államutódlás szabályaihoz hasonlóan „megörököli” az EU által kötött szerződéseket, s azokban a kilépéssel *ipso facto* részes féllé válik, de e teória elfogadottságáról mesze nem beszélhetünk.<sup>163</sup> Az 1969-es és 1986-os bécsi egyezményekben erről semmit sem találunk: egyértelművé is teszik, hogy nem érintik az államok utódlásával kapcsolatban a szerződések tekintetében felmerülő kérdéseket.<sup>164</sup> A kifejezetten a nemzetközi szerződésekben való államutódlásról szóló – nagyon csekély számú állam által ratifikált – 1978. évi bécsi egyezmény<sup>165</sup> rendelkezései pedig tárgyi hatályuknál fogva szintén nem alkalmazhatóak arra az esetkörüre, amikor egy állam az általa elhagyott *nemzetközi szervezet által kötött nemzetközi szerződésekbe* automatikusan „belép” az előbbi mellé, s azokban szerződő félként folytatja. Összefoglalva: a nemzetközi szervezetek által kötött szerződésekben való utódlásra jelenleg nincsenek általános, szerződéses vagy szokásjogi nemzetközi jogi normák.<sup>166</sup>

A Brexit szerződésjogi architektúrájának egyik további sajátossága, hogy a Kilépési Megállapodásban az *Egyesült Királyság és az EU a szerződő felek*, továbbá a szerződést olyan eljárásrendben kötötték meg (az *EUMSZ 218. cikke* alapján), mintha Unión kívüli, harmadik állam lett volna a másik fél. Ugyanakkor olyan nemzetközi szerződések

ből (az uniós alapító szerződésekből) lépett ki az Egyesült Királyság, amelyet a *tagállamok egymás között kötöttek*, és maga az európai integrációs szervezet ezekben félként nem szerepelt.<sup>167</sup> Ez a távozás nézőpontjából aszimmetrikus konstrukció mindenképpen figyelemre méltó szerződésjogi megoldás – amelynek alapját az EUSZ 50. cikke fekteti le.

A Kilépési Megállapodást – annak 184. cikke által külön is nevesítetten – kíséri egy *Politikai Nyilatkozat* „az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretének meghatározásáról”.<sup>168</sup> Kérdésként merül fel, hogy a Politikai Nyilatkozat tekinthető-e a tágabb szerződéses kontextus részének a bécsi egyezmény 31. cikk (2) bekezdése értelmében? Vagy annál is „erősebb” dokumentummal van dolgunk, és az egy önálló szerződésként fogható fel, vagyis egy nemzetközi szervezet mint nemzetközi jogalany (EU) és egy állam között született, a nemzetközi jog uralma alá tartozó írásbeli megállapodást testesít meg, amely a Kilépési Megállapodásban nem szereplő további kötelezettségeket fektet le? Erre egyértelmű válaszok egyelőre nincsenek.

Korai lenne még megítélni a Brexit szerződéskomplexum *hatását a nemzetközi jog fejlesztésére*, de kimagasló horderejére, illetve a nemzetközi közösség élénk és kiemelt érdeklődésére figyelemmel egyes elemei, illetve megoldásai jó eséllyel árnyalhatják a szerződések jogát, majd visszaköszönhetnek a jövőben születendő, hasonló tárgyú „távozási” szerződésekben. Ez ugyan még a jövő zenéje, de lehetséges, hogy új modellként szolgál majd a nemzetközi szervezetekből való kilépést rendező szerződéskötési gyakorlatban – hasonlóan pl. az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság között létrejött Bermuda I–II. megállapodásokhoz (1946, 1978), amelyek több ezer további bilaterális megállapodás etalonjává váltak a légi közlekedési jog területén.<sup>169</sup>

## IV. Értékelés

A fenti tabló szerű áttekintésből vitán felül megállapítható, hogy az EUB *kiterjedt, évtizedek óta gyarapodó, illetve szertéágazó joggyakorlattal* bír a nemzetközi szerződések jogát illetően. Jól kivehető, hogy az 1969. évi bécsi egyezmény, pontosabban az abban tükröződő szokásjogi nor-

zetségeknél és jogoknak olyan sokrétű, átfogó és komplex rendszerét alaposná meg, mint az uniós alapító szerződések” (BLUTMAN: i. m. 18).

162 CATHERINE M. BRÖLMANN – RICHARD COLLINS – SUFYAN EL DROUBI – RAMSES A. WESSEL: *Exiting International Organizations: A brief introduction*. International Organizations Law Review 15 (2018), 244., 247–248.

163 BRÖLMANN–COLLINS–EL DROUBI–WESSEL: i. m. 245–246.

164 1969. évi bécsi egyezmény, 73. cikk; 1986. évi bécsi egyezmény, 74. cikk (1) bekezdés.

165 *Vienna Convention on succession of States in respect of treaties*, 23 August 1978 (U.N.T.S. No. 33356, vol. 1946, 3.).

166 BLUTMAN: i. m. 23.

167 Vö.: BLUTMAN: i. m. 18.

168 Politikai nyilatkozat az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretének meghatározásáról (HL C 34., 2020.1.31., 1–16.).

169 PETER P. C. HAANAPPEL: *Bilateral Air Transport Agreements – 1913–1980*. Maryland Journal of International Law 5 (1980), 241–267; SIPOS ATTILA: *Nemzetközi légi jog: Szabályok három dimenzióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015, 103–104.; KENDE TAMÁS – NAGY BOLDIZSÁR – SONNEVEND PÁL – VALKI LÁSZLÓ (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018 (2. átdolgozott kiadás), 879. margószám.

mák a Bíróság jogforrási kellékárának integráns részét alkotják. Leggyakrabban a bécsi egyezmények szerinti *szereződésértelmezési* technikákhoz folyamodott az EU Bíróság – ez alól kivonva az *Unió alapító szerződéseit* –, jellemzően azért, hogy igazolja a textuális értelmezésen túlmutató (rendszerint, teleologikus stb.) módszerek előnyben részesítését. A *jóhiszeműség szerződésjogi* alapelve is kulcsszerepet kapott az európai bírósági esetjogban, több összefüggésben is, valamint egy sor egyéb, a *szereződések működésével* kapcsolatos kérdésben is megnyilvánult a luxemburgi testület. Idesorolható a szerződések területi hatálya, a *pacta tertiis* elve, bizonyos szerződésmegszűnési okok, vagy a szerződésekkel kapcsolatos értesítések és nyilatkozatok megtételének eljárásrendje – hogy más, jelen tanulmányban nem érintett témákat ne is említsek (a 'szerződés' fogalma, tévedés a szerződéskötés során, a szerződések érvénytelensége, fenntartások, a szerződések közötti utódlás stb.).<sup>170</sup> Sajátos jelenség, hogy a bécsi egyezményben kodifikált szokásjogi erejű szerződésjogi szabályokat a mind részletesebb és cizelláltabb, így komplexebb uniós joganyag értelmezéséhez hívta segítségül az EUB, amely tendencia a szerződések jogához való viszonyulását is egyre árnyaltabbá és szofisztikáltabbá tette.<sup>171</sup> Ráadásul az EU külkapcsolati joga dinamikus fejlődésének köszönhetően a Bíróság is sokkal inkább „ki van téve” szerződésjogi kérdéseknek, mint elődei valaha.<sup>172</sup>

Az EUB az 1969. évi bécsi egyezmény rendszeres értelmezésével és alkalmazásával hozzájárult a „szerződések szerződésében” foglalt számos szabály *szokásjogi erejének* megszilárdításához, illetve még szélesebb körű elismeréséhez. Mindazonáltal többször nem úgy nyúlt a bécsi egyezmény szokásjogot kifejező szabályaihoz, illetve nem úgy alkalmazta azokat, ahogy azt a nemzetközi jogban bevett és elfogadott megközelítésnek tekintik. Jól ábrázolja ezt a hozzáállást, ahogy az EUB a bécsi egyezmények 31. cikkének eszköztárát kissé egyoldalúan, jellemzően a szerződés tárgyára és céljára fókuszáló *teleologikus értelmezés* alátámasztására, ezáltal az integrációs célok elősegítésére hívta fel. Ebben a körben tehát az EU-jog értelmezéséhez kimunkált jogértelmezési kánonokat követi a Bíróság. A fentiekben ismertetett ítélkezési gyakorlatból az is leszűrhető, hogy az EUB gyakran „mazsoláztott” a bécsi egyezmény szabályai közül, ami a nemzetközi jog további fragmentálódásának irányába hathat. A *pacta tertiis*, vagy a *clausula rebus sic stantibus* alapelvei-

nek félrealkalmazása pedig még problémásabb képet mutat. Tekintettel arra, hogy az EU a nemzetközi kapcsolatok meghatározó globális szereplője, az EUB joggyakorlatát más nemzetközi bíróságok is szorosán figyelemmel kísérik, így a rossz példák messzebbre is eljuthatnak, s a nemkívánatos jogalkalmazási irányok másutt is felbukkanhatnak. Jóllehet az EUB szerepfelfogásában közel áll egy szövetségi állam legfelső bírói fórumához, így bizonyos mértékű „önzése” és a saját jogrendszere érdekeinek előtérbe helyezése érthető, ezzel együtt egy fajsúlyos regionális integrációs szervezet bíróságaként – melynek döntései a nemzetközi jog megállapításának segédeszközei – működésének *tágabb kontextusát* és a *nemzetközi jog alakítására* gyakorolt hatását is szem előtt kellene tartania.<sup>173</sup> Adódik a kérdés: mennyiben áll ez *összhangban* az *EUSZ. 3. cikk (5) bekezdésében* deklarált azon általános célkitűzéssel és alkotmányos alapértékkel, miszerint az Unió hozzájárul a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez?<sup>174</sup>

Az *Unió szerződéskötési praxisa* az európai integrációs szervezet sajátossági miatt *több újító*, addig ismeretlen megoldással gazdagította a szerződések jogát, amit a egyes megállapodások (*mixed agreements*), a leválasztó záradékok (*disconnection clauses*), vagy az Unió „saját” nemzetközi szerződéseinek a *pacta tertiis* elvét áttörő személyi hatálya fémjeleznék; nem beszélve a Brexit szerződéskomplexum potenciális jövőbeli hatásairól. Ezenfelül az EU a bécsi egyezmények *kevésbé kikristályosodott* vagy *homályosabb jogintézményei* kapcsán is figyelemre méltó gyakorlattal bír, mint pl. a szerződések ideiglenes alkalmazása. Bár ezen újszerű és kreatív szerződésjogi konstrukciók némelyikét szakmai kritikával is illették, megelölegezhető, hogy azok más nemzetközi szervezetek számára is hasznosnak lehetnek, akár tanulmányozásra, akár inspirációs forrásként saját igényeiknek megfelelően.

E tanulmány küldetése abban is áll, hogy a szerződések jogával foglalkozó elméleti és gyakorlati nemzetközi jogászok *figyelmét ráirányítsa*: „vigyázó szemüket” Luxembourgra és Brüsszelre is vessék, amennyiben ezen ősidőkre visszanyúló, a nemzetközi jog egyik fő támpillérét adó szabályrendszer jelenkori kihívásait, új tendenciáit és lehetőséges fejlődési irányait tanulmányozzák, illetve azokat mélyebben és teljeskörűen kívánják átlátni.<sup>175</sup> Az idő megérett rá.

170 Ezekről lásd pl. HOFFMEISTER: i. m. 57–58., 62–64., 69–71.; KUIJPER (2011): i. m. 257–258., 274–275.; PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: i. m. 725–726.

171 KUIJPER (2011): i. m. 277.

172 *Ibid.*, 278.

173 ODERMATT (2016): i. m. 145.

174 Hasonlóan lásd: KOSSETI (2020): i. m. 19.

175 Hasonlóan lásd: PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: i. m. 722., 751.

## Tanulmány

Auer Ádám egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerzői Egyetem (Budapest)  
Orbán Endre egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem (Budapest)

# Zárókő szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I–II.\*

A német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 2019 novemberében két olyan döntést hozott, amelyek a következő években az Európai Unió tagállamaiban működő alkotmánybíróságok gyakorlatát nagymértékben befolyásolhatják. A német testület egy konkrét ügy eldöntése során az Európai Unió Alapjogi Chartáját alkalmazta. A döntésekben kialakított választóvonal egyértelműnek tűnik: ha az ügyben teljesen harmonizált uniós jogot kell alkalmazni, akkor a Chartában foglalt alapjogokat tekinti mércének; azonban, ha – akár csak részben is – a tagállami jog irányadó, akkor a tagállami alkotmányban foglaltakat. Mindkét esetben a tagállami alkotmánybíróság jár el, és egyben értelmezi az Alapjogi Chartát és a tagállami alkotmányt is. Mint mindig, e döntés jelentőségét is a jövőbeni gyakorlat alakítja majd ki: vagy követendő példaként szolgál, vagy egy tényleges hatás nélküli álláspont marad. Egy dolog viszont mindenképpen figyelemre méltó: az egyik legtekintélyesebb alkotmányvédő testület, amelynek a gyakorlata mindig is mintaértékű volt és hatást gyakorolt más alkotmánybíróságok működésére, elkötelezni látszik magát az uniós alapjogok saját hatáskörben történő érvényre juttatása mellett.

## I. Bevezetés

2019. november 27-én a német Szövetségi Alkotmánybíróság két döntést tett közzé, amely határozatok új mérőkövet jelentenek a karlsruhei testület és az uniós jog alapjogi vonatkozásai, normatív oldalról a Grundgesetz és az Alapjogi Charta viszonylatában.<sup>1</sup> A döntések részben beilleszthetők a német Szövetségi Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság közötti viszonyrendszer fejlődésébe,<sup>2</sup> ugyanakkor az uniós jog – és mindenekelőtt az Alap-

jogi Charta – (tagállami) alkotmánybíróság általi alkalmazásában mindenképpen új megoldást jelentenek.

A tanulmány elsősorban a két döntés uniós jogi kontextusát vizsgálja; az ügyek szakjogi és alapjogi minősítésének ismertetésétől és elemzésétől eltekint, mivel azok megoldásai az uniós jogi aspektushoz képest kevésbé mutatnak újszerűséget. Három témát kiemelve elemezzük a döntéseket: elsőként a tényállásokat mutatjuk be, másodikként az uniós alapjogvédelem kiemelt kérdésköreit, ezt követően a német Szövetségi Alkotmánybíróság és az uniós jog eddigi fejlődését tekintjük át, végül pedig a Spiegel- és a Panorama-ügyek uniós jogi megoldásait vizsgáljuk. Mindezeket követően számba vesszük azokat a fontosabb kérdéseket, amelyeket a két ügy a jövőbeni jogalkalmazás számára felvet.

\* A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

1 A döntések: BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 – 1 BvR 16/13 –, Rn. (1–157), BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 – 1 BvR 276/17 –, Rn. (1–142). A döntések *Felejtéshez való jog I–II. alcímmel* jelentek meg, a továbbiakban a tanulmány a Felejtéshez való jog I. esetében a *Spiegel-ügy*, a Felejtéshez való jog II. esetében a *Panorama-ügy* megjelölést használja.

2 Van olyan szerző, aki a két döntés kapcsán felveti a Solange III és IV címkéket is. MATHIAS HONER: *BVerfG zu Recht auf Vergessen I und II*

*Teil 2: Was bedeuten die Entscheidungen für Bürger, Gerichte und den EuGH?*. [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/39109/](https://www.lto.de/persistent/a_id/39109/) (2020. 03. 31.).

## II.

## A Spiegel-ügy és a Panorama-ügy tényállása

1. A *Spiegel-ügy* alapja egy polgári per, amelyben a panaszos arra kérte kötelezni az egyik sajtóorgánumot (a „Spiegel” című német hetilapot), hogy az online archívumában ne szerepeljen teljes nevén. A panaszost 1982-ben elkövetett többrendbeli emberölés kapcsán ítélték el, 2002-ben szabadult. 1982-ben az eset több hírforrásban megjelent, a Spiegel archívumában az elkövető név szerint szerepel, az adatbázis korlátlanul és ingyenesen hozzáférhető, és ha az ő nevére rákeresnek, a keresőmotorok az első helyeken találják meg a kapcsolódó hírt. A keresetet a rendes bírósági eljárásban elutasították. A panaszos ezért alkotmányjogi panaszában egyrészt azt sérelmezte: a bíróság nem vizsgálta meg, hogy az archívumból való névtörlés mellett milyen további lehetősége lenne az internetes cégeknek arra, hogy az ő neve ne kerüljön rögtön nyilvánosságra; másrészt: stigmatizálónak tartotta a jelenlegi helyzetet, mert a nevével azonnal összefüggésbe hozható a bűncselekmény, ami sérti az általános személyiségi jogait, márpedig véleménye szerint a bűncselekmény óta eltelt idő alapján nem áll fenn közérdek a név szerinti elérés mögött.<sup>3</sup>

2. A második, *Panorama-ügy* tényállása szerint 2010 januárjában a Norddeutscher Rundfunk Panorama című televíziós magazinja „Felmondás: a munkáltatók csúnya trükkjei” címmel készített műsort, amelynek szöveges változata korlátlanul elérhető a műsorszolgáltató honlapján. Ebben az adásban (és cikkben) a panaszos interjút adott: bemutatták az általa vezetett cég gyakorlatát, és őt név szerint is említették. A panaszos nevére rákeresve a Google keresőmotorja az elsők között adja ki ezt a hírt. A panaszos kérte, hogy az általános személyiségi jogait sértő közlemény és a neve közötti kapcsolat kerüljön eltüntetésre, mert ez jelentősen negatívan befolyásolja személyének megítélését, és időben olyan régen történt a cikk közzététele, hogy nem áll fenn közérdek a további megjelenés mellett. A bíróságok azonban az ő keresetét is elutasították.<sup>4</sup>

## III.

## Az Alapjogi Charta és a tagállami mércék viszonyrendszere

A két ügy alapjogi szempontból metszéspontban helyezhető el: *egyrészt* a tagállami alapjogvédelem hatálya alatt állnak, *másrészt* uniós jogszabályok irányadóak ezekre az esetekre, így mindenekelőtt érdemes röviden áttekinteni ennek a viszonyrendszernek a fejlődési csomópontjait.

## 1. Az Alapjogi Charta jelentősége

Az Európai Unió alapvetően gazdasági együttműködésre, és ezáltal a második világháború utáni béke tartós biztosítására jött létre.<sup>5</sup> Az uniós joganyag ennek megfelelően elsősorban a négy piaci szabadságra koncentrált, és hiányzott belőle az emberi jogi rezsim. E hiányt két alapító tagállam alkotmánybírósága is alkotmányossági problémaként értékelte, mégpedig oly módon, hogy a másodlagos uniós jog alkalmazásához ún. alapjogi fenntartást fogalmazott meg.<sup>6</sup> E kihívásra válaszként az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) kifejlesztette az ún. közös európai alkotmányos hagyomány elvét, s ennek részeként elismerte az emberi jogokat, mint a közösség általános jogelvét.<sup>7</sup> A Stauder-ügyben<sup>8</sup> 1969-ben megállapította, hogy az alapjogok az (akkori) Európai Közösségekben az általános jogelvek részét képezik, amelyeket az EUB védelemben részesít. A Nold-ügyben<sup>9</sup> 1974-ben megtörtént az első, általános utalás a nemzetközi emberi jogi egyezményekre, amelyeknek a tagállamok az aláírói. Ezt követően 1975-ben a Rutili-ügyben<sup>10</sup> az EUB már konkrétan hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére, és 1979-ben a Hauer-ügyben<sup>11</sup> pedig először fordult elő az, hogy az EUB elemezte az Emberi Jogok Európai Egyezményének egy cikkét, a tulajdonhoz való jogot.

Az alapító szerződések szintjén az emberi jogi szabályozással kapcsolatos hiányosság feloldására *két főbb javaslat* merült fel. Az *első* elképzelés szerint az Európai Unió (korábban: Európai Közösség) csatlakozhatna az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (továbbiakban: EJEE), amelynek alkalmazását az Emberi Jogok Európai Bírósága felügyeli. Ez az opció ugyanakkor lekerült a napirendről miután az EUB véleménye<sup>12</sup> értelmében a Közösség nem rendelkezett az EJEE-hez való csatlakozáshoz szükséges hatáskörrel. Az 1996-ban elfogadott EUB-velemény szerint először szerződésmódosításra van szükség a csatlakozás lehetőségéhez. Ezeket a szükséges módosításokat a tagállamok végül a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor fogadták el, és ma az EUSZ 6. cikke előírja, hogy az Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Az EUB azonban másodszor is az EJEE-től elzárkózó véleményt fogadott el, és arra jutott,

5 BALÁZS PÉTER: *Hogyan tovább, Európa?* Budapest, Noran Libro, 2017. 42.

6 Lásd a német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange I., valamint az olasz Alkotmánybíróság Frontini döntését.

7 Az alapjogi jogvédelem kialakulásához ld. BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 476–498.

8 C-29/69. Erich Stauder v Ulm – Sozialamt ECLI:EU:C:1969:57.

9 C-4/73. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v Bizottság ECLI:EU:C:1974:51.

10 C-36/75. Roland Rutili v Ministre de l'intérieur ECLI:EU:C:1975:137.

11 C-44/79. Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz ECLI:EU:C:1979:290.

12 Európai Bíróság 2/94. sz. vélemény ECLI:EU:C:1996:140.

3 Spiegel-ügy Rn. 2–12.

4 Panorama-ügy Rn. 3–18.



## Tanulmány

hogyan az EU és az Európa Tanács által megtárgyalt csatlakozási megállapodás tervezete nem egyeztethető össze az uniós joggal.<sup>13</sup>

A másik elképzelés a saját alapjogi charta elfogadása volt, amely az Európai Bíróságra bízta az alapjogi standardok fölötti őrökést. Ez a lehetőség többször felmerült, köztük 1999-ben is az Európai Tanács kölni ülésén, amelynek eredményeként 2000-ben, Nizzában a Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen kihirdette – ekkor még jogilag nem kötelező jellegű nyilatkozatként – az *Alapjogi Chartát*. A kötelező erőt a 2004-ben aláírt európai alkotmánytervezet biztosította volna, ám annak ratifikációs eljárása elbukott. Végül a Charta 2009. december 1-je óta vált jogilag kötelező erejűvé, amikor a Lisszaboni Szerződéssel végrehajtott reform eredményeként az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének (1) bekezdésébe bekerült, hogy „az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának [...] szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötéssel bír, mint a Szerződések”. Ettől az időponttól kezdődően a Charta az elsődleges uniós joganyag részét képezi, és mint ilyen, az EUB vizsgálatának egyik szempontjává vált.

### 2. Az Alapjogi Charta hatálya: „az uniós jog végrehajtása”

Az Alapjogi Charta hét fejezetre oszlik: hat fejezet a jogok különböző fajtáival foglalkozik, az utolsó pedig meghatározza a Charta hatályát, illetve az értelmezését irányító alapelveket. A Charta *tárgyi hatályát* az 51. cikk határozza meg, amely kimondja, hogy a benne foglalt rendelkezések csak az uniós intézményekre és szervekre terjednek ki, illetve a tagállamokra abban az esetben, amikor az európai uniós jogot végrehajtják. E rendelkezés célja tehát az, hogy meghúzza a határt a Charta és a nemzeti alkotmányok hatálya között: a Charta nem kötelező erejű a tagállamokra nézve, kivéve akkor, amikor az európai uniós jogszabályokat hajtják végre.

Az EUB ehhez kapcsolódó értelmezését a híres *Åkerberg Fransson-ügyben* adta meg.<sup>14</sup> Eszerint uniós jog végrehajtása esetén „ha valamely tagállami bíróságnak olyan nemzeti rendelkezés vagy intézkedés alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnia, amely olyan helyzetben, amelyben a tagállamok eljárását nem teljes egészében az uniós jog határozza meg, a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot hajtja végre, a nemzeti hatóságok és bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem

szintjét, ahogyan azt a Bíróság értelmezte, valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését.”<sup>15</sup> Mindez tehát azt jelentette, hogy az EUB olvasatában továbbra is alkalmazhatók a *nemzeti alapjogi mércék*, de csak abban az esetben, ha azok nem rontják le az uniós jog primátusát.

Ez az álláspont ugyanakkor láthatólag nagy vihart kavart a *német Szövetségi Alkotmánybíróságnál*, amely 2013. április 24-én válaszolt az EUB-nak a Terrorizmusellenes központi nyilvántartásról szóló törvényről meghozott ítéletében.<sup>16</sup> Az alkotmánybíróság első szenátusa ebben a döntésben – az adatvédelmi irányelv érintettsége és az egyéb terrorizmusellenes uniós együttműködés ellenére – úgy ítélte meg, hogy az uniós jogi kapcsolat csupán *marginális* jellegű, ezért a német jogszabály nem tekinthető „az uniós jog végrehajtásának”. Hogy még élesebb legyen a helyzet, a német testület arra is utalt a döntésében, hogy a Fransson-ítélet csak az általa eldöntött egyedi ügyben releváns, és nem általános elvi jelleggel fogalmazta meg az Alapjogi Charta hatályát, minthogy az adott esetben *ultra vires* jellegű döntésnek lenne minősíthető.<sup>17</sup> E határozott 2013. évi válasz, amelyet az első szenátus a kommentátorok szerint alapvetően a Solange I. döntés hangnemében fogalmazott meg,<sup>18</sup> kiemelt referenciapontnak tekinthető a jelen tanulmány keretében vizsgált két újabb ügy tekintetében, amelyek inkább a Solange II. döntés tónusában szólalnak meg.

### 3. Az Alapjogi Charta és a tagállami mércék viszonya: Melloni versus Taricco

3.1. Az Alapjogi Charta 52. és 53. cikke a nemzeti jog jelentőségét megerősítő szabályokat tartalmaz. Egyrészt ez alapján az Alapjogi Charta elméletileg megalapozhatja az alacsonyabb tagállami védelmi szintet, vagyis egy derogációt az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett, összhangban az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdésével.<sup>19</sup> Ennek megállapítására a bírói szubszidiaritás elvének megfelelően a nemzeti bíró jogosult, hiszen az az

<sup>13</sup> Európai Bíróság 2/13. sz. vélemény ECLI:EU:C:2014:2454.

<sup>14</sup> VARGA ZSÓFIA: *Az Európai Bíróság ítélete az Åkerberg Fransson-ügyben*. Jogesetek Magyarázata 2013. 4. sz. 68–79.

<sup>15</sup> C-617/10. *Åkerberg Fransson* ECLI:EU:C:2013:105. 29. pont. Az Alapjogi Charta hatályához lásd részletesen: VARGA ZSÓFIA: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I.* Európai Jog 2013. 5. sz. 17–29. Uő: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre II.* Európai Jog 2013. 6. sz. 12–22.

<sup>16</sup> 1 BvR 1215/07.

<sup>17</sup> DANIEL THYM: *Separation versus Fusion – or: How to Accommodate National Autonomy and the Charter? Diverging Visions of the German Constitutional Court and the European Court of Justice*. European Constitutional Law Review 2013. 9. sz. 391.

<sup>18</sup> LÁRIS LILLÁNA: *Az alapvető jogok érvényesülésének problémái az Európai Unióban*. Eljárásjogi Szemle 2017. 3. sz. 5–6.

<sup>19</sup> „(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

*Omega*-ügyben<sup>20</sup> már eldőlt, hogy a tagállami bíró van abban a helyzetben, hogy a legjobban meg tudja ítélni a tagállami környezetet, illetve ő jogosult a nemzeti jog, így az alkotmányos szabályok értelmezésére.<sup>21</sup> Másrészt, az előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként megalapozható egy magasabb védelmi szint is a tagállami mozgásteretében a Charta 53. cikkével összhangban. Az 53. cikk ugyanis egyértelműen kimondja, hogy a Charta nem korlátozhatja vagy érintheti hátrányosan az alapvető jogok uniós jogban, a nemzetközi jogban (többek között az EJEE-ben), és a tagállamok alkotmányaiában már biztosított védelmének mértékét.

3.2. Témánk szempontjából egy ehhez kapcsolódóan kiemelt jelentőségű előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a *spanyol* Alkotmánybíróság terjesztette elő.<sup>22</sup> A testület arra kérte az EUB-ot, hogy értelmezze az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 4a. cikkének (1) bekezdését, és – adott esetben – vizsgálja meg annak érvényességét, valamint állapítsa meg az Európai Unió Alapjogi Charta 53. cikkének<sup>23</sup> pontos hatályát.

Az ügyben felmerülő jogi probléma az volt, hogy a spanyol Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a terhelt távollétében hozott ítélet végrehajtása céljából kiadott európai elfogatóparancs teljesítését minden esetben ahhoz a feltételhez kell kötni, hogy a terhelt a kibocsátó tagállamban perújítást kezdeményezhet.<sup>24</sup> Márpedig a kerethatározat 4a. cikkének (1) bekezdése többek között úgy rendelkezik, hogy amennyiben e személynek tudomása volt a kitűzött tárgyalásról, és védőt hatalmazott meg arra, hogy a tárgyalás során a védelmét ellássa, az átadás nem köthető ilyen jellegű feltételhez.

*Yves Bot* főtanácsnok álláspontja szerint „a 4a. cikk (1) bekezdése a valamennyi tagállam közötti arra vonatkozó megállapodás kifejezése, hogy meghatározzák azt, hogy a távollétében elítélt személyt mikor kell átadni, anélkül hogy az sértené a tisztességes eljárásból való jogát és a védelemhez való jogait. A tagállamok közötti ezen konszenzus nem hagy helyet az eltérő nemzeti védelmi szintek alkalmazásának.”<sup>25</sup> A főtanácsnok arra is utalt,

hogy álláspontja megfogalmazása körében figyelembe vette az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését és a Charta preambulumát is, amely szerint az Unió fellépésének tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását. Úgy látja ugyanakkor, hogy a tisztességes eljárásból való jog és a védelemhez való jog terjedelmének meghatározása a terhelt távollétében meghozott ítéletek terén nem olyan jellegű, ami sérthetné a Spanyol Királyság nemzeti identitását.<sup>26</sup> Az EUB ítéletében végül az uniós jog elsőbbsége, a hatékony érvényesülés és a kölcsönös elismerés elvére hivatkozással<sup>27</sup> a főtanácsnoki indítványban javasoltaknak megfelelő döntést hozott.

A *Melloni*-ügy tehát, amelynek középpontjában a tagállamok által biztosítható magasabb alapjogi védelmi szint lehetősége állt, *korlátozta* az Alapjogi Charta mércéitől való horizontális tagállami eltávolodás lehetőségét. Az EUB gyakorlata szerint ugyanis az elsőbbség, az egységesség és a hatékony érvényesülés hármasa előrébbvaló arra tekintettel, hogy a tagállamok egy bizonyos területen harmonizációs lépéseket tettek, világos és pontos szabályokat fogadtak el, ami – mint megtudhattuk – kizárja a Charta 53. cikkében foglalt megközelítést a konkrét területen.

3.3. Az EUB gyakorlatának megértéséhez egy másik Alkotmánybíróság, az olasz *Corte Costituzionale* által kezdeményezett ügy áttekintése is szükséges (M.A.S ügy).<sup>28</sup> Az olasz alkotmánybíróság indítványában nem kevesebbet állított, mint, hogy egy korábbi uniós bírósági döntésben előírt, az olasz büntető törvénykönyvnek az elévülési időről szóló szabálya mellőzésére vonatkozó kötelezettség<sup>29</sup> sértheti az olasz alkotmány 25. cikkének (2) bekezdésében rögzített, a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), és így érintheti az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását. Az olasz alkotmánybíróság felterjesztő végzésében kiemelte, hogy a bűncselekmények és büntetések törvényességének elve az olasz jogrendszer értelmezésében magasabb szintű védelmet biztosít annál, mint ami az Európai Unió Alapjogi Charta 49. cikkének értelmezéséből következik, mivel kiterjed a bűncselekmények esetén alkalmazandó elévülési időkre is. Az olasz jog ennek következtében megtiltja, hogy a nemzeti bíróság valamely folyamatban lévő ügyben a bűncselekmény elkövetésekor előírt elévülési időnél hosszabb elévülési időt alkalmazzon (a szigorúbb büntetőtörvény visszaható hatályának tilalma). Arra való tekintettel, hogy az olasz alkotmány az uniós

20 C-36/02. *Omega* ECLI:EU:C:2004:614.

21 Mégis, akad olyan ügy, amelyben maga az EUB döntötte el azt, hogy az identitás mekkora súllyal esik latba, vagyis, hogy arányos volt-e az adott korlátozás (pl. *Sayn-Wittgenstein*-ügy).

22 C-399/11. *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal* ECLI:EU:C:2013:107.

23 „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

24 Főtanácsnoki indítvány 2. pont.

25 Uo. 126. pont.

26 Uo. 140. pont. Továbbá: „a Spanyol Királyság maga is kifejtette a tárgyaláson, többek között a spanyol jogban a terhelt távollétében meghozott ítéleteket követő új tárgyalás megtartására vonatkozó kivételekre támaszkodva, hogy a vádlott részvétele a saját tárgyalásán nem tartozik a Spanyol Királyság alkotmányos berendezkedésének körébe.” Uo. 141. pont.

27 AIDA TORRES PEREZ: *Melloni in three acts: from dialogue to monologue*. European Constitutional Law Review 2014. 2. sz. 311–315.

28 C-42/17 M.A.S. és M.B. elleni büntetőeljárás ECLI:EU:C:2017:936.

29 C-105/14. *Taricco és társai* ítélet EU:C:2015:555.

## Tanulmány

joghoz képest magasabb szinten biztosítja az alapjogok védelmét, a *Corte Costituzionale* arra a következtetésre jutott, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése és a Charta 53. cikke alapján a nemzeti bíróságok megtagadhatják az EUB által a C-105/14. Taricco és társai ítéletben megállapított kötelezettség teljesítését, mivel az érintheti az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását.

*Yves Bot főtanácsnok* indítványában amellet érvelt, hogy a jelen ügy nem veti fel az alkotmányos identitás sérelmét, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése pedig nem teszi lehetővé valamely tagállam igazságügyi hatósága számára, hogy megtagadja a Taricco és társai ítéletben megállapított kötelezettség teljesítését. Utalt egyrészt arra, hogy az EUB mindig úgy tekintette, hogy az uniós jog egységének és hatékonyságának megőrzése érdekében a tagállamok alkotmányában megfogalmazott alapjogok vagy a nemzeti alkotmányos struktúra alapelveinek sérelmére történő hivatkozás nem érintheti az Unió intézményei által elfogadott intézkedés érvényességét, vagy az ezen állam területén kifejtett hatását. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ezen intézkedések érvényességét kizárólag az uniós jog alapján lehet megítélni.<sup>30</sup> Az ügyben az EUB végül bár megkerülte az alkotmányjogi érvelést igénylő harmadikként előterjesztett kérdést, de látens módon mégis recipiálta az alkotmányossági kifogásokat. Arra jutott ugyanis, hogy az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az előírja a nemzeti elvülési szabály mellőzését, kivéve, ha e mellőzés sértené a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét.<sup>31</sup>

3.4. Vagyis a M.A.S.-ügy végeredményben a tagállami alkotmányban megfogalmazott magasabb mércék érvényesülési lehetőségével zárult, amelyet volt, aki a kommentárirodalomban az abszolút elsőbbség elvétől való *búcsúzásként* értékelt.<sup>32</sup> Hogyan lehet ugyanis összebékíteni a Melloni-doktrínát és a M.A.S.-ügyet? Mindkét ügy tétje a magasabb tagállami jogvédelem lehetősége volt, ám az elsőben az EUB nem fogadta el ennek lehetőségét, míg a másodikban igen. E tekintetben az egyetlen magyarázat az lehet, hogy a M.A.S.-döntés meghozatalakor még nem járt le az uniós pénzügyi érdekeit védő irányelv átültetési határideje, így megfelelő harmonizációs szabályok hiányában az EUB visszaléphetett a korábbi döntésében foglaltaktól, és egyben sikeresen kerülhette el a frontális ütközést az olasz alkotmánybírósággal. A Melloni-doktrína ugyanakkor a már harmonizált európai elfogatóparancs területére vonatkozik, így ott a Charta védelmi szintjénél magasabb tagállami mércéket kizárta az

EUB. Részben ez a dogmatikai megalapozás vezethette a német Alkotmánybíróságot arra, hogy a jelen tanulmány kiindulópontját képező ügyekre a saját dogmatikai válszait kialakítsa. Mindazonáltal arra is utalni szükséges, hogy ez a dogmatikailag tisztának látszó képlet korántsem volt egyértelmű adottság, és amint az a következő fejezetből is látható lesz, a 2013. áprilisi Melloni-ítéletre a német Szövetségi Alkotmánybíróság is „válaszolt” egy 2015. decemberi döntésével.

## IV.

### A német Szövetségi Alkotmánybíróság viszonya az uniós joghoz

1. A német Alkotmánybíróság uniós joghoz történő viszonyának megértéséhez látni kell azt a tágabb kontextust, amely szerint az elsőbbség elve EUB általi abszolút felfogásának megfogalmazására<sup>33</sup> éppen *német* vonatkozásban került sor. Ennek értelmében az *alapjogok nem képezhetik gátját az uniós jog érvényesülésének*. Az ezt megfogalmazó *Internationale Handelsgesellschaft-ügyben*<sup>34</sup> született ítélet folyamánként a frankfurti Közigazgatási Bíróság a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordult a közösségi rendeletek normakontrollja végett. Az ennek eredményeként 1974-ben elfogadott *Solange I. döntés*<sup>35</sup> úgy összegezhető, hogy „addig, amíg” az európai integráció nem rendelkezik az alapvető jogok megfelelően kodifikált katalógusával, addig a két jogrendszer között átmenetileg ellentét állhat fenn, és ezért az Alkotmánybíróság fenntartotta magának a jogot arra, hogy felülvizsgálja az Alaptörvényben biztosított alapjogokat sértő közösségi (uniós) jogot.<sup>36</sup> A közjogi kihívásra született német alkotmánybírósági válasz tehát az ún. *alapjogi fenntartás* volt, amelynek célja a német alkotmányosság védelme volt. Ennek keretében uniós kontextusban először hangsúlyozta a karlsruhei testület az identitás védelmét (*die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht*).<sup>37</sup> Minthogy ugyanis az Alaptörvény 24. cikke alapján nem ratifikálható olyan nemzetközi szerződés, ami az alkotmányos alapstruktúra megváltoztatását eredményezi, abból az következik, hogy a már ratifikált nemzetközi szerződés keretében sem válhat lehetővé az, hogy

30 Főtanácsnoki indítvány 177. pont.

31 CLARA RAUCHEGGER: *National Constitutional Rights and the Primacy of EU Law*. M.A.S. Common Market Law Review 2018. 5. sz. 1542–1543.

32 DANA BURCHARDT: *Belittling the Primacy of EU Law in Taricco II*. <https://verfassungsblog.de/belittling-the-primacy-of-eu-law-in-taricco-ii/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20171207-180534>. (2020.03.31.).

33 Az elsőbbség elvét a törvényekkel szemben már 1971-ben elismerte a Lüticke-ítélet. BVerfGE 31, 145.

34 C-11/70. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ECLI:EU:C:1970:114.

35 BVerfGE 37, 271.

36 Az eljárás lefolytatását az tette lehetővé, hogy a közösségi rendeleteket, és általában a közösségi jogi aktusokat a saját eljárása szempontjából törvénynek, illetve törvényi szintű aktusnak minősítette. FAZEKAS FLÓRA: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*. PhD-értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2009. 68.

37 Ld. 38. lj.

olyan másodlagos jog jöjjön létre, ami ellentétes az alapstruktúrára nyugvó identitással.

Az emberi jogi rezsim hiányának feloldásaként<sup>38</sup> végbemenő későbbi uniós jogfejlődés eredményeként, 1986-ban megszületett a *Solange II. döntés*,<sup>39</sup> amely az integráció mélyülésére tekintettel visszavonulót fűjt, és elismeri az uniós alapjogvédelmi hiányosságok időközbeni kiküszöbölését. Ennek értelmében a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy „addig, amíg” a közösségi (uniós) jog és az EUB jogalkalmazása általánosan szavatolja az alapjogok hatékony védelmét oly módon, hogy ez a védelem a német alkotmány által előírt jogvédelemmel lényegében azonos szintűnek tekintendő, addig a Szövetségi Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül a közösségi (uniós) aktusokat.

Az alapjogi fenntartás *kifulladását* jól jelzi az ún. bánánci rendtartás ügyében hozott alkotmánybíróági döntés,<sup>40</sup> amelyben a testület azt a követelményt szabta az alkotmányjogi panaszt benyújtóknak, valamint a normakontrollt kérő bíróságoknak, hogy a másodlagos joggal kapcsolatos alapjogsérelem alátámasztására azt kell bizonyítaniuk, hogy az uniós jogban érvényesülő jogvédelem általánosan a *Solange II.* döntésben meghatározott szint alá süllyedt.<sup>41</sup> Mindez ugyanakkor teljesíthetetlen feladatnak tűnik,<sup>42</sup> különösen, ha arra gondolunk, hogy az alapjogok védelme csak tovább erősödött az EUB gyakorlatában az Alapjogi Charta elfogadását követően.<sup>43</sup>

2. Ezt követően a német Szövetségi Alkotmánybíróság az ún. *ultra vires* tesztet fejlesztette ki a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatakor.<sup>44</sup> Ennek értelmében az Alkotmánybíróság fenntartotta magának annak vizsgálatát, hogy az Európai Unió intézményei túlerjeszkednek-e az alapító szerződésben rájuk ruházott hatáskörökön, mint-hogy a *nemo plus iuris elvnek* megfelelően csak azon belül, *intra vires* járnak el kötelező jelleggel, azon túlmenően azonban az Alkotmánybíróság megállapíthatja az

uniós jog németországi alkalmazásának tilalmát.<sup>45</sup> Azt már a Maastricht-döntésben jelezte a testület, hogy a másodlagos jog alkalmazhatóságának megállapítása során a hatáskörét az EUB-bal együttműködési viszonyban (*Kooperationsverhältnis*)<sup>46</sup> gyakorolja. A teszt ugyanakkor a későbbiekben tovább finomodott a Honeywell-ügyben, amelyben a Szövetségi Alkotmánybíróság az *ultra vires* megállapíthatóságához a „nyilvánvaló hatáskörtúllépés” (*offensichtliche Kompetenzüberschreitung*) követelményét fűzte, valamint azt, hogy a hatáskör túllépésének a tagállamok hátrányára történő strukturális eltolódást kell jelentenie (*der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt*).<sup>47</sup> A rendelkező rész 1. pont b) alpontja szerint mindezt meg kell előznie az Európai Unió Bíróságához felterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek is, amit ez ideig kétszer meg is tett az Európai Központi Bank két kötvényvásárlási programja, az OMT<sup>48</sup> és a PSPP<sup>49</sup> vizsgálata keretében. Az EUB mindkét esetben elutasította az uniós jog sérelmét,<sup>50</sup> ezt követően pedig az OMT-ügyben a Szövetségi Alkotmánybíróság az *ultra vires* kontroll fenntartása mellett ugyan, de megállapította,<sup>51</sup> hogy a német központi banknak részt kell vennie az EKB-programok végrehajtásában, amíg azok az EUB által megszabott értelmezési kereten belül maradnak.<sup>52</sup>

3. Végül a harmadik teszt, amit a Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszabon-határozatban kidolgozott, az ún. *alkotmányos identitás tesztje*. Amíg az integráció korai fázisában az identitás esetleges sérelme az integráció mélyülésének kedvezett, addig az identitás fogalma fenntartás formájában történő újjáéledésének már integrációt korlátozó jellege van: a tagállami alkotmányos autonó-

38 A szakirodalmi konszenzussal szemben Giacomo DelleDonne és Federico Fabbrini úgy vélik, hogy az EUB jogfejlesztése nem a német és olasz alkotmánybíróági döntésekre válaszként született, hanem az emberi jogok iránt fogékonyabb transznacionális légkör eredménye volt. GIACOMO DELLEDONNE – FEDERICO FABBRINI: *The Founding Myth of European Human Rights Law: Revisiting the Role of National Courts in the Rise of EU Human Rights Jurisprudence*. European Law Review 2019. 2. sz. 178.

39 BVerfGE 73, 339.

40 BVerfGE 102, 147.

41 MATTHIAS CORNILS: BVerfGE 37, 271 – *Solange I. Von den Grenzen des Anwendungsvorranges des Europarechts: Der unabdingbare Grundrechtsstandard des Grundgesetzes*. In: Verfassungsrechtsprechung. (Hrsg. JÖRG MENZEL – RALF MÜLLER-TERPITZ) Tübingen, Mohr Siebeck, 2017. 259–260.

42 FAZEKAS: i. m. 79.

43 VARJU MÁRTON: *Jogértelmezés és kontextus: Az Európai Bíróság újabb alapjogi ítélkezési gyakorlata*. Fundamentum 2016. 1. sz. 5–21. Ld. például az adatvédelem témakörét: C-293/12. Digital Rights Ireland ECLI:EU:C:2014:238.

44 BVerfGE 89, 155.

45 Ezt az elméleti lehetőséget alkalmazta a cseh Alkotmánybíróság a Landtova ügyben (Pl. ÚS 5/12 szlovák nyugdíjak XVII, 2012. január 31.), és a dán Legfelső Bíróság az Ajos-ügyben (15/2014. Ajos 2016. december 6.). JAN KOMÁREK: *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*. <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>. (2020. 03. 31.) OLE TERKELSEN: *The Ajos Case and the Danish Approach to International Law*. European Public Law 2018. 2. sz. 183–194.

46 BVerfGE 89, 155. 80.

47 BVerfGE 126, 286. MATTHIAS CORNILS: BVerfGE 89, 155 – *Maastricht. Gerichtskooperation im Staatenverbund: Das wächteramt des BVerfG über die Kompetenzen der Europäischen Union*. In: Verfassungsrechtsprechung. (szerk. JÖRG MENZEL – RALF MÜLLER-TERPITZ) Tübingen, Mohr Siebeck, 2017. 542.

48 BVerfGE 134, 366.

49 BVerfGE 146, 216.

50 C-62/14. Gauweiler és társai ECLI:EU:C:2015:400, illetve C-493/17. Weiss és társai ECLI:EU:C:2018:1000.

51 BVerfGE 142, 123. A tanulmány lezárásáig a PSPP-ügyben hozott német ítélet még nem került kihirdetésre.

52 Az OMT program vizsgálata érdekében a felterjesztő végzés nyílt fenyegetésként volt olvasható az EUB irányában. Lásd: VINCZE ATILA – CHRONOWSKI NÓRA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 205.

## Tanulmány

miát védi az európai integrációval szemben.<sup>53</sup> Az identitáskontroll azt teszi lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy az alkotmány érinthetetlen rendelkezései sérülnek-e.<sup>54</sup> Az identitás megváltoztatása ugyanis az alkotmányozó hatalom átvételét jelentené, amely azzal jár, hogy kiürül a demokrácia elve és az emberi méltóságban gyökerező egyenlő választójog.<sup>55</sup> Ez az az alapjogi referencia, az Alaptörvény 38. cikkében biztosított választójog, amely megalapozza az uniós közhatalmi aktusok ellen előterjeszhető alkotmányjogi panaszokat, hiszen az egyes felségjogok átruházása azzal a veszéllyel járhat, hogy kiürül az egyes állampolgárok részvételi joga a demokratikus politikai folyamatok alakításában.<sup>56</sup> E levezés annyiban nem meglepő, hogy már az *ultra vires* tesztet megfogalmazó Maastricht-döntésben is megjelent abban az összefüggésben, hogy az Európai Unió általános hatásköri felhatalmazásával (*Generalermächtigung*)<sup>57</sup> szemben a demokratikus legitimitációt biztosító választójog biztosítja az alkotmányos védelmet. A Lisszabon-döntésben ehhez a Szövetségi Alkotmánybíróság *expressis verbis* hozzátette, hogy a német Alaptörvény nem ad lehetőséget a *Kompetenz-Kompetenz* átruházására, és az EUMSZ 352. cikkében szereplő rugalmassági klauzulát sem lehet így értelmezni.<sup>58</sup>

A Lisszabon-döntés a demokratikus államiság kereteinek biztosításaként a *Grundgesetz* 79. cikk (3) bekezdése alapján érinthetetlen rendelkezéseinek (örökkévalósági klauzula) felül öt további területet nevesített az alkotmányos identitáshoz kapcsolódóan: a büntetőjogot, a katonai és polgári erők alkalmazásának monopóliumát, az államélet alapvető pénzügyi döntéseit, a szociális állam keretében biztosítható életkörülményekről szóló döntéseket, valamint a különös kulturális fontossággal bíró területeket alakítását, mint a családjogot, a vallási közösségeket, az iskolai és képzési rendszert.<sup>59</sup> A szuverén államok által megvalósított hatáskör-átruházás ugyanis nem jöhet létre oly módon, hogy a tagállamok számára nem marad megfelelő mozgástér (*ausreichender Raum*)<sup>60</sup> a gazdasági,

kulturális és szociális élet politikai meghatározásához. Az átruházott hatáskörökkel – különösen a szabadság, biztonság és jog térségére irányadóakkal – az uniós intézményeknek úgy kell élniük, hogy tagállami szinten fennmaradjanak az élő demokrácia (*lebendige Demokratie*)<sup>61</sup> keretfeltételei.

A határozat visszatérő eleme tehát a tagállami demokrácia megőrzése iránti igény, amelyet a demokratikus legitimitáció, illetőleg a választójog tényleges érvényesülése biztosít. Ennek kárára nem növelhető tovább az Európai Unió hatékonysága sem, ezért a Lisszaboni szerződésbe beiktatott áthidaló klauzulák, mint az EUMSZ 48. cikk (7) bekezdésében megjelenő áttérési lehetőség a minősített többségű döntéshozatalra olyan szerződésmódosításnak minősül, amelyhez nem elégséges a német törvényhozás tájékoztatása, hanem annak megerősítő törvényt kell elfogadnia az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdésének megfelelően.<sup>62</sup> A demokratikus legitimitáció védelmét az Alkotmánybíróság *ultra vires* és alkotmányos identitással kapcsolatos fenntartásai biztosítják, amelyek nélkül az európai jog iránti nyitottság és a lojalitási klauzula mellett a szuverén tagállami lét alapjai nem biztosíthatók a mélyülő integráció ellenében. Ennek körében pedig az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy az alkotmányos identitás védelmét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése is biztosítja, és ebből adódóan a nemzeti alkotmányos identitásvédelem és az uniós jogban biztosított alkotmányos identitásvédelem „kéz a kézben” járnak.<sup>63</sup>

Az identitás sérelmének kérdése felmerült az *OMT-határozatban* is elsősorban a költségvetési joggal összefüggésben. E döntés kulcsfontosságúnak tekinthető abban az értelemben, hogy az alkotmányossági vizsgálatot megelőzően a Szövetségi Alkotmánybíróság felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatalt kezdeményezett az EUB állásfoglalásának megismerése végett.<sup>64</sup> A felterjesztő döntés érdekessége,<sup>65</sup> hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság szakítani látszott az imént felvázolt „kéz a kézben” történő identitásvédelemmel. Kifejtette, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő nemzeti identitás nem egyezik meg az alkotmányos identitás koncepcióval, mivel előbbi mérlegelhető, míg utóbbi nem, annak védelme pedig csupán az Alkotmánybíróság feladata.<sup>66</sup> Ezen integrációkritikus szembenállásnak megfelelően a végső határozatban a testület megállapította, hogy minden alkotmányos szerv köteles az uniós szervek minden olyan intézke-

53 KÖHALMI BARBARA – NAGY-NÁDASDI ANITA ROZÁLIA: *Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokációs határozat tükrében*. *Fundamentum* 2017. 1–2. sz. 48–49.

54 ANDREAS VOSSKUHLE: *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*. *European Constitutional Law Review* 2010. 6. sz. 196–198.

55 DIETER GRIMM: *Defending sovereign statehood against transforming the European Union into a state*. *European Constitutional Law Review* 2009. 3. sz. 360–362.

56 VINCZE-CHRONOWSKI: i. m. 217.

57 BVerfGE 89, 155. 105.

58 BVerfGE 123, 267. 142.

59 Uo. 252. E területeket Matthias Cornils az integráció tartalmi korlátainak tekinti. MATTHIAS CORNILS: *BVerfGE 123, 267 – Lissabon. Mitgliedstaatlichkeit vorbehalten: Europa am Endpunkt der Integration?* In: *Verfassungsrechtsprechung*. (Hrsg. JÖRG MENZEL – RALF MÜLLER-TERPITZ) Tübingen, Mohr Siebeck, 2017. 856.

60 Uo. 249.

61 Uo. 351.

62 BÁRD PETRA: *A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni szerződésről*. *Fundamentum* 2009. 4. sz. 151.

63 BVerfGE 123, 267. 240.

64 BVerfGE 134, 366.

65 MONICA CLAES – JAN-HERMAN REESTMAN: *The protection of national constitutional identity and the limits of European integration at the occasion of Gauweiler case*. *German Law Journal* 2015. 4. sz. 931.

66 BVerfGE 134, 366. 29.

désével szembehelyezkedni, amely az alkotmányos önzonosság sérelmével járhat. Ehhez kapcsolódóan a testület megismételte, hogy mind az *ultra vires* kontroll, mind pedig az identitáskontroll oda vezethet, hogy a másodlagos uniós aktust alkalmazhatatlanná nyilváníthatja (*für unanwendbar erklärt werden*).<sup>67</sup> A határozat ugyanakkor foglalkozott a két mechanizmus egymáshoz fűződő viszonyával is, és bár két független vizsgálatként tartotta fenn ezeket, az *ultra vires* kontrollt egyúttal az identitáskontroll speciális eseteként nevesítette. Ennek értelmében a kellően súlyos hatáskörtúllépés (*hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen*)<sup>68</sup> az identitás sérelmét is jelenti. Ezzel együtt más a vizsgálati spektrum, mivel az identitáskontroll elvégzése az uniós jog szubsztantív vizsgálatát jelenti, aminek keretében az alkotmányos identitás elemei az uniós jog abszolút korlátját jelentik („*absoluten Grenze der Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG*”).<sup>69</sup> Mindazonáltal az OMT-határozat alapján mindkét kontrollmechanizmust az integrációra nyitottan és önmérsékletet tanúsítva kell alkalmazni,<sup>70</sup> amely adott esetben előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését igényelheti az identitáskontroll esetében is.<sup>71</sup> Az EUB által adott értelmezést pedig az Alkotmánybíróságnak egészen addig tiszteletben kell tartania, amíg az nem tűnik az alkalmazott módszertan alapján objektíve önkényesnek (*objektiv willkürlich*).<sup>72</sup> Ez irányadó az EUB jogfejlesztésére is, még akkor is, ha azt egyébként súlyos érvekkel lehet megtámadni. Ennek megfelelően a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a költségvetésért viselt felelősség az alkotmányos identitás része,<sup>73</sup> azonban az EUB által adott értelmezés keretein belül Németország részt vehet az OMT-program végrehajtásában azzal, hogy a német alkotmányos szervek, így elsősorban a kormány és a *Bundestag* felelőssége a program végrehajtásának nyomon követése, illetve ellenőrzése.<sup>74</sup>

4. A német jogrendszer és uniós jog viszonya tekintetében további kitüntetett jelentősége van egy 2015. decemberi határozatnak,<sup>75</sup> amelyben a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította a Grundgesetz 79. cikk (3) bekezdése által módosíthatatlan rendelkezésként azonosított 1. cikkben nevesített az emberi méltósághoz való jognak,

és így az alkotmányos identitásnak a sérelmét, megakadályozva egy európai elfogatóparancs végrehajtását. Az alapügy szerint egy amerikai állampolgárt távollétében<sup>76</sup> Olaszországban harminc év szabadságvesztésre ítélték bünszervezetben elkövetett kábítószerrel összefüggő bűncselekmények miatt. Mivel a férfit Németországban fogták el, az olasz hatóságok európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, aki az átadás megengedhetősége tárgyában döntő düsseldorfi bíróság döntése ellen alkotmányjogi panasszal élt. Az ügyben felmerülő horizontális alapjogvédelmi kérdésekkel összefüggésben a Szövetségi Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Európai Unió tagállamainak egymás jogrendszere iránt kölcsönös bizalommal kell lenniük, illetve maga az európai elfogatóparancs szabályozása is megfelel az emberi méltóságból fakadó követelményeknek.<sup>77</sup> Ezzel együtt azonban az egyes konkrét európai elfogatóparancsok végrehajtása során is tiszteletben kell tartani az emberi méltóságból eredő követelményeket (*Schuldprinzip*),<sup>78</sup> az eljáró bíróságnak pedig vizsgálnia kell az alkotmányossági standardok teljesülését, különösen akkor, ha az átadandó személy bizonyítékokat szolgáltat arra vonatkozólag, hogy az átadást követően nem lesz eljárásjogi lehetősége arra, hogy az elfogatóparancsot kibocsátó tagállam bírósága előtt újabb bizonyítékok mérlegelését kérje.

E döntés példátlanul tekinthető az Európai Unió történetében, hiszen az EUB gyakorlata korábban az ún. Melloni-doktrína alapján bekorlátozta a tagállami magasabb védelmi szint lehetőségét.<sup>79</sup> Miközben tehát az EUB esetjoga szerint a tagállami alkotmányok nem ronthatják le az uniós jog érvényesülését,<sup>80</sup> ezzel szemben a 2015. decemberi döntés megakadályozta egy európai elfogatóparancs alkalmazását az Alkotmány 1. cikkének sérelmére, illetve egyben a német alkotmányos identitás sérelmére hivatkozással. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy az EUB receptív volt a német Alkotmánybíróság döntésére,<sup>81</sup> és

67 BVerfGE 142, 123. 155.

68 Uo. 153.

69 Uo.

70 A döntés egyik kommentátora szerint az OMT-határozat az integrációra sokkal nyitottabb megközelítést tartalmaz, mint ami a korábbi Lisszabon határozat alapján következett volna. WALTER FRENZ: *No judicial Brexit of the German Federal Constitutional Court*. European Law Review 2017. 4. sz. 580–581.

71 BVerfGE 142, 123. 156.

72 Uo. 161.

73 Uo. 210.

74 Uo. 220.

75 2 BvR 2735/14.

76 Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 5. cikk. 1. pontja szerint „ha az európai elfogatóparancsot az érintett személy távollétében hozott határozatban kiszabott büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották ki, és ha az érintett személyt személyesen nem idézték vagy más módon nem értesítették annak a tárgyalásnak az időpontjáról és helyéről, amely a távollétében hozott határozathoz vezetett, az átadás ahhoz a feltételhez köthető, hogy a kibocsátó igazságügyi hatóság megfelelően ítélte garanciát nyújt arra, hogy annak a személynek, aki ellen az európai elfogatóparancsot kibocsátották, lehetősége lesz a kibocsátó tagállamban az ügy újratárgyalását kérni és a bírósági tárgyaláson jelen lenni”.

77 2 BvR 2735/14. 84. pont.

78 ZAKARIÁS KINGA: *Az emberi méltósághoz való jog. Összehasonlító jogi elemzés a német és a magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 65–67, 141.

79 C-399/11. Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal ECLI:EU:C:2013:107.

80 C409/06. Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim ECLI:EU:C:2010:503. 61. pont.

81 MATHIAS HONG: *Human dignity, identity review of the European arrest warrant and the Court of Justice as a listener in the dialogue of courts:*

## Tanulmány

2016. áprilisi ítéletében – igaz, az alkotmányos identitás kérdéskörének említése nélkül – az Aranyosi és Căldăraru ügyekben<sup>82</sup> eseti mérlegelés mellett már elfogadta a horizontálisan magasabb alapjogi mérce alkalmazhatóságát.<sup>83</sup>

A 2015. decemberihez hasonló helyzeteket ugyanakkor az együttműködő alkotmányosság érvényesülése érdekében célszerű *elkerülni*. Talán ennek is köszönhető, hogy egy későbbi, 2017. évi európai elfogatóparancs vonatkozásában<sup>84</sup> a német Szövetségi Alkotmánybíróság – igaz ugyan, hogy az emberi méltósághoz való jog feltehető sérelme miatt ideiglenes intézkedésként – a végrehajtást felfüggesztette, a végső határozat ugyanakkor visszautalta az ügyet a hamburgi bíróság elé annak érdekében, hogy a bíróság előzetes döntéshozatali kérelem keretében tisztázza az átadás körülményeit.<sup>85</sup> A 2015. évi döntéshez képest tehát nem alkotmányos identitási kérdésként oldotta meg a felmerült problémát, hanem azt az európai nyitottság szellemében az előzetes döntéshozatali eljárásba terelte.

### V.

## Fordulópont? A Panorama- és a Spiegel-ügy megoldása

1. A fenti esetjog újabb állomásaként értelmezhető az egy napon közzétett, a felejtéshez való jog körében megszületett két német szövetségi alkotmánybíróági döntés, amelyek jelen tanulmány kiindulópontját képezik. A két ügyet elválasztó szempont, hogy a német testület története során először az egyikben az Alapjogi Chartát alkalmazta mérceként.

A konkrét elemzés előtt utalni szükséges arra, hogy a német Alkotmánybíróság nem az első alkotmányvédő testület, amely foglalkozik az Alapjogi Chartával és mérceként használja azt konkrét ügyek eldöntésénél. A nemzeti jog és a Charta viszonyáról nagy jelentőségű határozatot hozott az *osztrák* alkotmánybíróság is,<sup>86</sup> amikor

*Solange-III and Aranyosi*. European Constitutional Law Review 2016. 3. sz. 560–563.

82 C-404/15 Aranyosi és C-659/15 Căldăraru egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:198. Lásd még: UITZ RENÁTA: *The European Arrest Warrant as a Constitutional Instrument*. [http://www.icconnectblog.com/2018/04/the-european-arrest-warrant-as-a-constitutional-instrument-i-connectcolumn/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+I-CONNECT+%28IConnect+Blog%29](http://www.icconnectblog.com/2018/04/the-european-arrest-warrant-as-a-constitutional-instrument-i-connectcolumn/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONNECT+%28IConnect+Blog%29). (2020. 03. 31.). SONNEVEND PÁL: *A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Judgment of the CJEU*. <https://verfassungsblog.de/a-clever-compromise-or-a-tectonic-shift-the-lm-judgment-of-the-cjeu/> (2020. 03. 31.).

83 KOEN LENAERTS: *La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet not Blind) Trust*. Common Market Law Review 2017. 3. sz. 805.

84 2 BvR 424/17. 490.

85 SIMON RÖSS: *The Conflict Between European Law and National Constitutional Law Using the Example of the European Arrest Warrant*. European Public Law 2019. 1. sz. 39.

86 Verfassungsgerichtshof Österreich U 466/11-18, U 1836/11-13, 14. 03. 2012.

2012-ben megállapította, hogy az EU Alapjogi Chartájának az osztrák alkotmánnyal megegyező rangja van, így – a Charta 51. cikkében foglalt tárgyi hatályon túlmenően – minden osztrák jogszabálynak és közigazgatási aktusnak meg kell felelnie annak.

Ami a két német ügyet illeti, nyilvánvalóan nem véletlen a kereszthivatkozás a két döntés között, és nem véletlen az sem, hogy egy napon kerültek közzétételre. Ugyanis az Alapjogi Charta hivatkozhatósága tekintetében a német Szövetségi Alkotmánybíróság a tagállami szabályozási mozgástér létét, vagy hiányát vizsgálta; mindezek alapján *előbbi* esetben a *tagállami* alkotmányt, *utóbbiban* az *Alapjogi Chartát* alkalmazta a testület.

Az ügyekre alkalmazandó jog kapcsán észlelhető különbséget elsősorban az uniós jogi rendelkezések jelentik. Ezzel összefüggésben a német Szövetségi Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az alkalmazandó jog szempontjából jelentős *változások* történtek a cselekmények elkövetése, és a jogvita elbírálása között. Az adatvédelmi szabályozás korábbi irányelvi szabályozását ugyanis felváltotta a 2016/679/EU rendelet (a továbbiakban: *GDPR*).<sup>87</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a lényeges *különbséget* az az előkérdés jelenti a két ügy vonatkozásában, hogy a rendelet teljesen harmonizált szabályokat ír elő, vagy az abban foglalt szabályok a tagállami jogalkotó számára szabályozási autonómiát hagynak.

A testület a *Spiegel-ügy* kapcsán elsődlegesen a GDPR 85. cikkéből indult ki, amely a személyes adatok kezelése és a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog összeegyeztetéséről szól. Ez a norma a GDPR (153) preambulumbekzdéséből kiindulva egyes speciális adatkezelési esetben jogalkotási lehetőséget állapít meg a tagállamok számára. A tagállamok a személyes adatok újságírási célból, illetve tudományos, művészi vagy irodalmi kifejezés céljából végzett kezelésére vonatkozóan a tagállamok kivételeket vagy eltéréseket határozhatnak meg a GDPR taxatív meg határozott részei alól, ha e kivételek vagy eltérések szükségesek ahhoz, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot össze lehessen egyeztetni a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való joggal. Különösen ilyen a személyes adatok hírchívekben, sajtókönyvtárakban való kezelése.<sup>88</sup> Mindez a jogalkotó számára mozgásteret hagy a jogalkotás terén, így *nem érvényesül teljes mértékben az uniós szabályozás*. Fentiekre hivatkozva a német

87 A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) OJ L 119, 4.5.2016, 1–88.

88 GDPR 85. cikk (1)–(2) bek. PÉTERFALVI ATTILA – RÉVÉSZ BALÁZS – BUZÁS PÉTER (szerk.): *Magyarítás a GDPR-ról*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2018. 367–368. A Spiegel-ügyben ez a szabályozási mozgástér összefoglalóan Medienprivileg cím alatt jelenik meg (a GDPR előtt a korábbi 95/46/EK irányelv 9. cikkében is hasonló módon szabályozott terület).

Szövetségi Alkotmánybíróság a Spiegel-ügyben azt állapította meg, hogy ebben az ügyben nem csupán az uniós jog érvényesül, hanem a szabályozási autonómia keretein belül a német tagállami jogszabályok is. Ezzel szemben a *Panorama-ügyben* az alkalmazandó GDPR-jogszabályhely nem tartalmaz ilyen speciális rendelkezést, hanem az ügyre *teljesen harmonizált* uniós jogi rendelkezések irányadók.<sup>89</sup>

A német Szövetségi Alkotmánybíróság mindebből arra a következtetésre jutott, hogy ahol a tagállami jog – habár kétségtelenül uniós jogot hajt végre – *szabályozási autonómiával bír* (*Gestaltungsspielraum*), alapjogsérelem esetén a *Grundgesetz* alapján hoz döntést. Amennyiben pedig olyan ügy kerül a testület elé, amelyben az alapügyben teljesen harmonizált, és így a tagállami szabályozási mozgásteret *nélkülözi* az alkalmazandó jog, a német Szövetségi Alkotmánybíróság az *Alapjogi Chartát* alkalmazza; így az alkotmányossági vizsgálatot a Spiegel-ügyben a *Grundgesetz*, míg a Panorama-ügyben az *Alapjogi Charta* alapján végezte el a testület.

## 2. A Spiegel-ügy (uniós cél + tagállami végrehajtás = Grundgesetz)

Az ügyek szempontjából érdemes áttekinteni, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság milyen megállapításokat tett a tagállami német alkotmányjog és az uniós jog viszonyára.<sup>90</sup> A döntésben foglalt dogmatikai megállapítások ugyanis a konkrét ügytől elválasztva jelennek meg, ugyanakkor szisztematikus, de nem automatikus választ adnak az alapjogvédelmi forrás alkalmazhatóságára. A Spiegel-határozat kiindulópontja, hogy a *Grundgesetz*-ben foglalt feladatainak teljesítése során a tagállami közjogi aktusokat a testület elsősorban a *Grundgesetz* szerint bírálja el;<sup>91</sup> mindeközben az Európai Unióban a tagállami jogi megoldások sokszínűségét mind az EUSZ, mind az *Alapjogi Charta* garantálja.<sup>92</sup> Az uniós jog *végrehajtásában* azonban figyelembe kell venni azt, hogy az uniós jog milyen mértékben harmonizálja az uniós szabályozás körébe vont területet. A szubszidiaritás, a tagállami jogi kultúra és tradíció sokszínűségéből fakadóan több szabályozási területen csak a szabályozás céljai (másodlagos jogforrásként jellemzően az irányelvekben) kerülnek meghatározásra. Az átültetés kapcsán a tagállam jogalkotói szabadsággal bír, így a végrehajtás során jellemzően a tagállami jog dominál.<sup>93</sup> A BVerfG hangsúlyozza, hogy ez azt jelenti, hogy az adott területen a tagál-

lami végrehajtási szabályok figyelembe veszik a tagállami sajátosságokat, így ebből a nemzeti jogalkotó által megalkotott normákból következően az alapjogok védelmét a tagállami alkotmány biztosítja. A végrehajtás kapcsán a tagállamoknak biztosított cselekvési, szabályozási szabadság szükségképpen az alapjogokra is kiterjed, így az eltérő tagállami szakjogi megoldások alapjogi vonatkozásai sokszínűséget (*Grundrechtvielfält*) mutatnak.<sup>94</sup>

A BVerfG szerint feltételezhető, hogy a tagállami alapjogi védelmi szint eléri az *Alapjogi Charta* védelmi szintjét.<sup>95</sup> A tagállami alapjogvédelem megfelelő szintjénél figyelembe kell venni azt, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján az alapvető jogok garanciáinak lényeges sérelme nélkül a tagállamokban eltérhetnek az egyes alapjogi konfliktusok rendezésének metodikái. Az alapjogi konfliktusok és eltérő megoldások kapcsán a *Charta egyensúlyt teremthet, de nem egységesít*. Véleményünk szerint ez egy fontos kitétel, ugyanis vélhetően nem abban található eltérés a tagállami alkotmánybírósági gyakorlatban, hogy mely alapjogokat biztosítja az alkotmány, hanem sokkal inkább az *egyedi* alapjogi konfliktusokban, és még inkább azok feloldásában rejlenek az eltérések. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez a dogmatikai megoldás sem hagyja figyelmen kívül az *Alapjogi Charta* alkalmazását.

Az *Alapjogi Charta* alkalmazásának vizsgálatánál figyelembe kell venni azt is, hogy az uniós jogi célt tartalmazó dokumentum előír-e *speciális* alapjogvédelmi igényt. Amennyiben igen – és itt nem elegendő általában utalni az *Alapjogi Charta* alkalmazására –, akkor ezt is be kell vonni a vizsgálatba, és ez a helyzet fennáll akkor is, ha a *Charta* olyan alapjogra vonatkozik, amelyet például a *Grundgesetz* nem tartalmaz vagy eltérő a védelmi köre. A *Charta* értelmezési kérdéseinél pedig az eljáró bíróságot (itt: a *Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettsége terheli.

Mindezeket figyelembe véve a Spiegel-ügyben arra a *következtetésre* jutott a BVerfG, hogy *nem* merül fel a *Charta* alkalmazása. Az ügyben alkalmazandó alapjogi kérdés a panaszos általános személyiségvédelmi joga (és nem az információs önrendelkezés joga): ennek és a sajtószabadság, véleménynyilvánítás szabadsága alapjogának összeütközését kellett mérlegelni. A BVerfG megállapította, hogy jelen tényállásra kétségtelenül uniós jogi szabályok irányadók,<sup>96</sup> de az a tagállamok számára ún. médiaprivilégiumokat biztosít, azaz a szabályozás tekintetében a *tagállamnak volt mozgáster*e, így az alkalmazandó jog a német *Grundgesetz* maradt.<sup>97</sup>

89 GDPR 2., 4., 6., 7., 12. és 14. cikk. Vö. 1 BvR 276/14 Rn. 33–40

90 A döntés egyébként átlánosságban és több helyen utal az Emberi Jogok Európai Egyezményére is, mint a közös európai alapjogi tér, alapjogi védelem forrására, ezt a továbbiakban nem emeljük ki.

91 Spiegel-ügy Rn. 41–42.

92 EUSZ 5. cikk (3), ACh 51. cikk (1) 1. Spiegel-ügy Rn 47–48.

93 Spiegel-ügy Rn 52–54.

94 Spiegel-ügy Rn. 53.

95 Spiegel-ügy Rn. 67, 70.

96 A korábban 95/46/EK rendeletet felváltó GDPR 85. cikke, lásd fentebb.

97 Spiegel-ügy Rn. 39., 42.



## Tanulmány

A Spiegel-ügyben a BVerfG megsemmisítette az eljáró bíróság ítéletét. Az ügyben két magánfél közötti alapjogi kérdés áll fenn (*mittelbare Drittwirkung*): a panaszos általános személyiségi joga, és a közérdeklődésre számot tartó eseményekhez való hozzáférés biztosítása (sajtószabadság) áll szemben egymással.<sup>98</sup> A BVerfG szerint jelen esetben azt kellett volna mérlegelni, hogy lehet-e észszerű intézkedéseket hozni annak érdekében, hogy a névhez kapcsolódó keresés esetén bizonyos védelmet nyújtanak a keresőmotorokkal való kereshetőséggel szemben.<sup>99</sup> A BVerfG arra jutott: arra nincs joga a panaszosnak, hogy a bűncselekménnyel kapcsolatos információk teljes mértékben törlésre kerüljenek, különösen nincs joga arra senkinek, hogy saját belátásuk szerint szűrhetőek legyenek az érintettekről elérhető nyilvános információk. Ugyanakkor a védelmi igény eldöntésekor az időnek különleges súlya van.<sup>100</sup> A jogrendszernek meg kell védenie az egyéneket azon igényét, hogy korábbi álláspontjuk, nyilatkozatuk és intézkedéseik határozatlan időre nyilvánosan elérhetőek legyenek. A két alapjog ütközésénél az *idő múlása* jelentős változást gyakorol a panaszos alapvető jogaira, amelynek a megváltozott technikai környezetben jogi konzekvenciái is tetten érhetők.<sup>101</sup> A bíróságnak meg kell vizsgálnia ennek mértékét és azt is, hogy milyen intézkedést lehet hozni, hogyan lehet a két szempontot figyelembe venni. Mérlegelni kell, hogy a sajtóorgánum, vagy a keresőmotorok hogyan biztosítják az információk elérését; valamint, hogy konkrétan milyen hátrányos hatásai vannak a panaszos számára az információk gyors elérhetőségének.

### 3. A Panorama-ügy (uniós jogi cél + teljes harmonizáció = Alapjogi Charta)

A Panorama-ügyben a BVerfG megállapította, hogy az alkalmazandó jog *teljesen harmonizált uniós jog*, és ebből története során első ízben arra következtetett, hogy nem a Grundgesetz az alkalmazandó norma. Ebben az esetben ugyanis a Grundgesetz alapvető jogait felváltja az uniós jog (Alapjogi Charta) elsődleges alkalmazása,<sup>102</sup> az alapvető jogok figyelembevételét pedig a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak kell ellenőriznie annak érdekében, hogy a védelemben ne merüljenek fel hiányosságok. Ez a BVerfG értelmezése szerint a Grundgesetz 23. cikkéből fakadó, az európai integráció fejlesztéséhez kapcsolódó *intézményi felelőssége*.<sup>103</sup>

Az ügy dogmatikai újdonsága tehát az, hogy abban az esetben, amikor a szabályozandó jogviszonyok harmonizált uniós jogi rendelkezéseken nyugszanak, akkor az uniós jog alkalmazandó. A német Szövetségi Alkotmánybíróság így az uniós jog elsőbbségének elvéből fakadóan<sup>104</sup> elismerte az Alapjogi Charta elsőbbségét a Grundgesetzel szemben. Itt azonban fontos utalás történt arra, hogy ez az elismerés nem automatikus, hanem a tagállami és az uniós alapjogi önálló státusz alapján a korábbi gyakorlata (kifejezetten a Solange II. ítélet) szerinti feltételekkel, azaz az uniós jogi alapjogvédelemnek kellően *hatékony* kell lennie. Ezt a Panorama-ügyben vizsgálta is a testület, megállapítva, hogy nem merül fel kétely a védelemmel kapcsolatban.

Ez a döntés új megközelítést kínál a korábbi gyakorlathoz képest, de adódik a kérdés, hogy a megoldás újdonsága egyben *eltérést is jelent-e* a korábbi gyakorlattól. Maga a Szövetségi Alkotmánybíróság is felveti ezt a kérdést, és e tekintetben a határozat elemezi a második szenátus uniós jogi döntéseit, és arra a megállapításra jut, hogy a Panorama-ügy nem tér el a korábbi gyakorlattól. Ha ugyanis így lett volna, akkor az eljárásjogi szabályok alapján köteles lett volna az első szenátus a plénum döntését kezdeményezni.<sup>105</sup> Az első szenátus álláspontja szerint erre azért nem volt szükség, mert nem az uniós jog érvényessége a kérdés. A döntő kérdés az ügyben az, hogy a teljesen harmonizált nemzeti jogot a Grundgesetz, vagy az Alapjogi Charta alapján kell elbírálni, és erről a második szenátus korábbi döntései (itt kiemelten a Solange II. ügyet citálja a döntés) nem foglaltak állást, így nem is lehetett eltérni ettől.<sup>106</sup>

Mindazonáltal az új megközelítésnek jelentős következménye van a *bíróságok intézményi összefüggéseire* is. E tekintetben a döntés újdonsága a német Szövetségi Alkotmánybíróság uniós alapjogvédelemben betöltött szerepére vonatkozik. A BVerfG kimondta, hogy a Grundgesetz 23. cikkéből fakadó intézményi felelőssége, hogy az európai integrációban *közreműködjön*. E szerepfelfogásból fakad, hogy nem lehet közömbös az olyan ügyekkel kapcsolatos eljárásokban a testület, amelyben valamely ügyben alapjogi konfliktus merül fel. A testületnek kötelessége ezekben az esetekben eljárni. Hangsúlyozta az alkotmánybíróság azt is, hogy ez nem jelenti azt, hogy az alapjogvédelem területén az EU részére átadna bármilyen feladatot, hanem éppen ellenkezőleg: *az uniós jog érvényesülését segíti elő* az alapjogvédelem terén. Ez a szerepfelfogás kétségtelenül új a korábbi ügyekben megfogalmazott pozícióhoz képest.

A BVerfG ezen új szerepvállalása abból is fakad, hogy az Alapjogi Charta érvényesítése a tagállami bíróságok feladata. A német Szövetségi Alkotmánybíróság meglátá-

98 Spiegel-ügy Rn. 75

99 Spiegel-ügy Rn. 144–145.

100 Spiegel-ügy Rn. 107.

101 Spiegel-ügy Rn. 98–99.

102 Panorama-ügy Rn. 42–44., 47. Amelynek a német jogi jogalapja a Grundgesetz (továbbiakban: GG) 23. cikkének 1. bekezdése. Uo.

103 Panorama-ügy Rn. 53–55.

104 Itt a GG 23. cikkéből fakadó szuverén jogok átruházásából levezetve.

105 BVerfGG 16. §.

106 Panorama-ügy Rn. 90–92.

sa szerint, ha az uniós jog egységét biztosító EUB-bal kiegészült jogvédelmi rendszert az alkotmánybíróság nélkül tételezzük, akkor szabályozási hiány keletkezik az alapjogi védelem terén, hiszen az Európai Bíróság *egyéni* alapjogvédelmi rendszerrel *nem* rendelkezik (nincs európai alkotmányjogi panasz). Ezt a szabályozási hiányt a BVerfG tölti be.<sup>107</sup>

Mindez azt is jelenti, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság megerősítette az európai alkotmányos térben elfoglalt helyét az EUB-hoz fűződő viszonyrendszerben. E tekintetben kimondta, hogy amennyiben az uniós alapvető jogok értelmezése terén kérdés merül fel, ennek megoldása az EUB-bal együtt lehetséges, amely az EUSZ szerint az uniós jog végső kötelező értelmezéséért, és ezáltal a Chartában foglalt alapvető jogokért is felelősséggel tartozik. Amennyiben ilyen értelmezési kérdés merül fel, a német Szövetségi Alkotmánybíróság az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdésének megfelelően előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez. Egyértelművé teszi a döntés azt is, hogy ez nem jelenti azt, hogy a rendes bíróságoknak ne lenne ilyen kötelezettségük, azaz a BVerfG előzetes döntéshozatali joga nem jelenti a rendes bíróság ilyen irányú kötelezettségének lerontását, helyettesítését. A testület megállapította ugyanakkor, hogy a vizsgált ügyek egyikében sem merül fel az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségessége.<sup>108</sup>

Végül, a Panorama-ügy az Alapjogi Chartával kapcsolatban is tartalmaz általános megállapításokat. A BVerfG álláspontja szerint a Grundgesetz alapvető jogaihoz hasonlóan a Charta alapvető jogai nemcsak az állam-polgár kapcsolatokban, hanem a *magánjogi* vitákban is biztosítják a védelmet.<sup>109</sup> A vonatkozó szakjog alapján tehát össze kell egyeztetni az érintettek alapvető jogait. E tekintetben a Szövetségi Alkotmánybíróság – akárcsak az alap törvény alapvető jogai esetében – nem vizsgálja a speciális törvényt, hanem csak azt, hogy a szakbíróságok kellően figyelembe vették-e a Charta alapvető jogait, és igazolható egyensúlyt találtak-e. E tekintetben pedig az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Panorama-ügyben az eljáró bíróság helyesen mérlegelte a különböző alapjogi szempontokat, valamint azt is, amit a Spiegel-ügyben az időtényezővel kapcsolatban felmerült, így a BVerfG álláspontja szerint az ügyben nem kell „feljtésre” kötelezni a keresőmotor-szolgáltatót.

## VI. Záró megjegyzések

1. A két bemutatott német alkotmánybírósági ügyben az uniós joggal kapcsolatos megállapítások perdöntő eleme *az alkalmazandó jog uniós jogi természeté*. Amennyiben az uniós jog kétségtől jellen van, de a tagállami jogalkotással kiegészülve szabályozza az adott területet, akkor az ügyben alkalmazandó mérce továbbra is a Grundgesetz. Ez minden esetben az ügy jogi környezetének gondos elemzését feltételezi annak érdekében, hogy megállapítható legyen az uniós jogi vonatkozás.

A döntések újdonságát, és egyben a német alkotmánybíráskodási dogmatika továbbépítését a Panorama-ügyben foglalt megközelítés jelenti. Ennek értelmében a teljesen harmonizált területeken a Szövetségi Alkotmánybíróság az uniós alapjogok kikényszerítő szerepébe lépett. Talán nem túlzás arról gondolkozni, hogy e megközelítés reflektál az EUB Melloni- és M.A.S.-ügyekben alkalmazott stratégiájára is, amelynek végeredménye szintén az, hogy a harmonizált területen a Charta által lefektetett standardokat kell alkalmazni az esetlegesen szigorúbb nemzeti mércék helyett is. A német megközelítés nyitottsága ugyanakkor nem fedi le teljesen az EUB megközelítését, hiszen az Alkotmánybíróság csak azokon a területeken juttatja érvényre az Alapjogi Chartát, ahol nincs tere nemzeti végrehajtási jogalkotásnak, vagyis amelyek teljesen harmonizált területnek számítanak.

2. Ezzel együtt egyöntetűnek tűnik az a szakirodalmi megállapítás, hogy a BVerfG újra, előremutató módon lép fel az európai alapjogvédelemben, és nem konfrontatív, hanem kompromisszumkész álláspontot foglal el.<sup>110</sup> Ugyanakkor ez a szerep óvatos, és amennyi kérdést eldönt, legalább ugyanannyit nyitva is hagy. Fontos az a megközelítés, hogy ez a szerep alapjogvédő, és másodlagosan foglalkozik azzal, hogy mely bíróság mely jogi dokumentum alapján hoz döntést.<sup>111</sup> A mérleg nyelve azonban még nem dőlt el semelyik irányba. Mayer szerint: ez út lehet a német alapjogvédelem európaizálásához, és az uniós alapjogok germanizálásához is.<sup>112</sup> A BVerfG óvatos, mert kijelöli a határokat is az uniós alapjog-értelmezésében, szemben a korábbi más alkotmánybíróságok

107 Panorama-ügy Rn. 60–63

108 Panorama-ügy Rn. 68.

109 Lásd ehhez kapcsolódóan VARJU MÁRTON: Új fejlemények az EU Alapjogi Charta nemzeti bíróságok előtt történő érvényesíthetősége kapcsán. <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/02/az-eu-alapjogi-charta>. (2020. 03. 31.)

110 WALTHER MICHL: *In Vielfalt geeinte Grundrechte*. <https://verfassungsblog.de/in-vielfalt-geeinte-grundrechte/>, DOI: <https://doi.org/10.17176/20191128-180857-0>. (2020. 03. 31.); THOMAS KLEINLEIN: *Neue starke Stimme in der europäischen Grundrechts-Polyphonie*. <https://verfassungsblog.de/neue-starke-stimme-in-der-europaischen-grundrechts-polyphonie/>, DOI: <https://doi.org/10.17176/20191201-180539-0> (2020. 03. 31.)

111 JUD MATHEWS: *Some Kind of Right*. German Law Journal 2020. S1. sz. 40–44.

112 FRANZ C. MAYER: *The EU in 2030: An Anticipated Look Back at the 2020s*. German Law Journal 2020. 1. sz. 63–68., 68.

## Tanulmány

(osztrák, olasz) által alkalmazott megoldással.<sup>113</sup> A döntések jelentősek, ugyanakkor nem determinálják a jövőt. Gärditz szerint ez egy *bottom up* alkotmányos modell, ahol a tagállami alkotmánybíróság építheti a közös uniós alapjogvédelmi rendszert, és amelyben kiemelten fontos kulcsfogalom az alapjogi sokszínűség (*Grundrechtsvielfalt*).<sup>114</sup>

A döntések első kommentárjai közül érdemes idézni azt a szellemes megállapítást, hogy a két döntés lényegében a Solange III. és IV. határozatok. A Solange III (Spiegel-ügy) szerint mindaddig, amíg az Alapjogi Charta védelmi szintje nem haladja meg a Grundgesetz alapvető jogainak védelmi szintjét, az Alaptörvény alapvető jogai a tagállamok hatáskörébe tartoznak a Charta alapvető jogai előtti vizsgálat elsődleges kritériumaként – kivéve, ha konkrét és eleendő utalás van a Charta kivételesen magasabb szintű védelmére. A Solange IV. (Panorama-ügy) szerint: mindaddig, amíg az EU polgárai számára nem létezik hatékony uniós jogorvoslati lehetőség (alkotmányjogi panasz), a BVerfG megvizsgálja ezeket az indítványokat.<sup>115</sup>

3. A német Alkotmánybíróság új megközelítésének tehát több olvasata lehetséges. *Egyrészt* jelenti azt, hogy a német testület továbbra is elkötelezett az integráció irányába és az uniós jog kikényszerítése iránt, e tevékenységét pedig az EUB-bal folytatott aktív dialógusban kívánja

folytatni a jövőben is. Így amennyiben nem világos számára az uniós jog értelmezése, az új szerepében is vállalja az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, amint azt a precedensügyekben is a vizsgálat tárgyává tette. *Másrészt* viszont az új szerep annak megerősítését is jelenti, hogy a testület továbbra is az európai jogi térség fontos szereplőjeként tekint önmagára. Bár az alkotmánybíróságok marginalizált helyzetben érezhetik magukat az európai integrációban<sup>116</sup> – minthogy az elsősorban a rendes bíróságok és az EUB dialógusára épül – a német Szövetségi Alkotmánybíróság bejelentkezett egyes jogkérdések *saját* hatáskörében történő megoldására.

Az út egyértelműnek tűnik: a döntések fő tételei (alapjogi sokszínűség, tagállami alkotmányossági vizsgálat az Alapjogi Charta alapján etc.) előtérbe helyezik a *másodlagos uniós jog alapjogi vonatkozásait*, és a fórumrendszer tekintetében az intézményi versengést felváltja a koordináció. Ha nem is látszik a döntések közvetlen hatása, annyi mindenképpen megállapítható, hogy az alapjogvédelem forrásait további tartalommal töltik ki a tagállami alkotmánybíróságok, és ez az egyéni alapjogvédelem előnyére válik. A német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata mindig is mintaértékű volt: most újabb példa áll a többi alkotmányvédő testület előtt.

113 THOMAS KLEINLEIN: *Neue starke Stimme in der europäischen Grundrechts-Polyphonie*. <https://verfassungsblog.de/neue-starke-stimme-in-der-europaeischen-grundrechts-polyphonie/> (2020. 03. 31.)

114 KLAUS FERDINAND GÄRDITZ: *Grundrechts-Mobile statt starrer Kompetenzschichten: Die Beschlüsse des BVerfG in „Recht auf Vergessenwerden I & II“* <https://verfassungsblog.de/grundrechts-mobile-statt-starrer-kompetenzschichten/> (2020. 03. 31.)

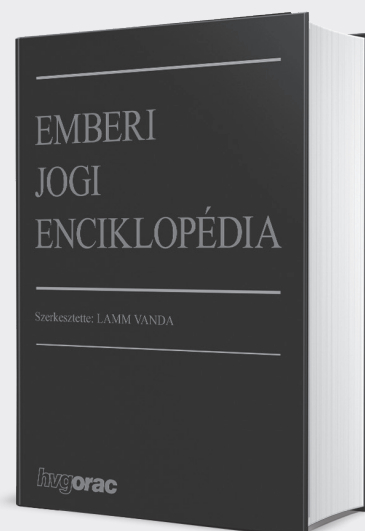
115 MATHIAS HONER: *BVerfG zu Recht auf Vergessen I und II Teil 2: Was bedeuten die Entscheidungen für Bürger, Gerichte und den EuGH?* [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/39109/](https://www.lto.de/persistent/a_id/39109/) (2020. 03. 31.)

116 JAN KOMÁREK: *National constitutional courts in the European constitutional democracy*. I-CON 2014. 3. sz. 538.

# EMBERI JOGI ENCIKLOPÉDIA

**SZERKESZTŐ:** Lamm Vanda

**ÁRA:** 10 000 Ft



[hvgorac.hu/Emberi\\_jogi\\_enciklopedia](https://hvgorac.hu/Emberi_jogi_enciklopedia)

Chronowski Nóra egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet (Budapest)

# Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján

## I. Bevezetés

1. Az Európai Tanács (a továbbiakban EiT) 2020. július 17–21. között megtartott rendkívüli ülésének következtetéseit<sup>1</sup> nagy érdeklődéssel várta az európai közvélemény a Covid-19 világjárvány okozta válság közepette. A tét nagysága nem volt kérdéses: a recesszióba tartó európai gazdaság elemi érdeke a következő uniós költségvetés és járványügyi mentőcsomag elfogadása, az ehhez szükséges tagállami konszenzus elérése. A számokon és az arányokon túl a legfontosabb vitapont az volt, hogy az állam- és kormányfők tanácskozásán összekapcsolják-e a költségvetés és a jogállamiság kérdését, azaz az uniós pénzek tagállami lehívásának feltétele lesz-e a jogállami követelmények tagállami tiszteletben tartása.

Az alábbiakban azt tekintjük át, miként jelent meg a jogállamiság követelménye az EiT következtetéseiben, és ez milyen értelmezési lehetőségeket vet fel, figyelemmel a jogállami kondicionalitás vizsgálata érdekében eddig megtett uniós lépésekre. Az elemzés az uniós alkotmányjog keretei között marad, nem vállalkozik a tagállami kormányok politikai pozícióinak értékelésére.

2. Az EiT következtetéseiről készült feljegyzésben a jogállamiság követelménye implicit és explicit formában is megjelenik: „Az Unió pénzügyi érdekeit az uniós szerződésekben foglalt általános elvekkel, különösen az EUSZ 2. cikké-

ben foglalt értékekkel összhangban kell védeni. Az Európai Tanács hangsúlyozza az Unió pénzügyi érdekei védelmének fontosságát. Az Európai Tanács hangsúlyozza a jogállamiság tiszteletben tartásának fontosságát.”<sup>2</sup>

Az uniós pénzügyi érdekek védelmének mércéi tehát az alapértékek, amelyek között szerepel a jogállamiság az EUSZ 2. cikkében (implicit forma): „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Az uniós értékrendben – mivel az Unió jogközösség – a joguralom olyan kiemelkedő érték, hogy a következtetések külön is kiemelik tiszteletben tartásának fontosságát (explicit forma). Az állam- és kormányfők által elfogadott szöveg a következőképpen folytatódik: „Mindezek fényében a költségvetés és a Next Generation EU<sup>3</sup> védelmét szolgáló feltételrendszer kerül majd bevezetésre. Ezzel összefüggésben a Bizottság a jogsértések esetére intézkedéseket fog javasolni, amelyeket a Tanács

<sup>1</sup> EUCO 10/20, Brüsszel, 2020. július 21., <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

<sup>2</sup> EUCO 10/20, II. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, A24. pont, Melléklet: Horizontális kérdések 22. pont.

<sup>3</sup> Az NGEU időben korlátozott hitelfelvételi keret, amelyből az Unió részben támogatást, részben hiteleket nyújt a Covid-19 válság következményeinek kezelésére.

## Szemle

minősített többséggel fogad el. Az Európai Tanács rövidebben vissza fog térni a kérdésre.<sup>4</sup>

Az *EiT nem részletezi azt a feltételrendszert*, amely a pénzügyi érdekek – konkrétan a következő többéves költségvetés és a járványügyi mentőcsomag – védelmét szolgálja, ami érthető, mivel az EiT nem jogalkotó szerv, hanem politikai döntéshozó, amely impulzusokat ad az uniós jogalkotásnak és meghatározza a kereteket. Ezek között jelen esetben az uniós alapértékek és külön nevesítetten a jogállamiság is szerepel. A *konkrét feltételrendszert* – miként a többéves pénzügyi keret részleteit is – nemzetek feletti jogalkotási mechanizmusban kell kidolgozni, a *Bizottság javaslatai alapján, az e félévben német elnökséggel eljáró Tanács minősített többségű döntésével*. Az EU miniszteri szintű Tanácsában a bizottsági javaslat elfogadásához tehát 15 szavazat szükséges az EU lakosságának 65%-át képviselő tagállamokból, a minősített többség blokkolásához pedig 13 állam szavazata kellene vagy az EU népességének 36%-a (ez kb. 160 millió lakost jelent). Az EUMSZ 312. cikke értelmében az *Európai Parlament egyetértése* szükséges a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletre vonatkozó megállapodáshoz.

3. Ez utóbbi azért lényeges, mert az *Európai Parlament 2020. július 23-án állásfoglalást fogadott el* (465 igen, 150 nem és 67 tartózkodás mellett), amelyben az EiT politikai megállapodását elutasította, a jogállamisággal kapcsolatban pedig a következőket emelte ki: [az Európai Parlament] „határozott sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy az Európai Tanács jelentősen gyengítette a Bizottság és a Parlament arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a többéves pénzügyi keret és az Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében fenntartsák a jogállamiságot, az alapvető jogokat és a demokráciát; ismételten kéri a társjogalkotói munka teljesítését a Bizottság által javasolt mechanizmussal kapcsolatban, amelynek célja az uniós költségvetés védelme abban az esetben, ha az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket rendszerszintű veszély fenyegeti, és ha az Unió pénzügyi érdekei forognak kockán; hangsúlyozza, hogy az eredményesség biztosítása érdekében ezt a mechanizmust fordított minősített többséggel kell aktíválni; hangsúlyozza, hogy e mechanizmusnak nem szabad érintenie kormányzati szervek vagy tagállamok azon kötelezettségét, hogy a végső kedvezményezettek részére kifizetéseket teljesítsenek; hangsúlyozza, hogy a jogállamiságról szóló [XXX/XXX] rendelet elfogadása együttdöntési eljárás keretében történik majd.”

Az Európai Parlament állásfoglalása szemlélteti, hogy a nemzetek feletti jogalkotási mechanizmusban van mozgástér, és amikor a *Bizottság* megteszi a javaslatait, *támaszkodhat az eddigi tapasztalatokra*. Az előzmények közül a jogállamiság keretét, valamint „a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén

az Unió költségvetésének védelméről szóló” renelettervezetet emeljük ki, de érdemes megemlíteni, hogy a jogállamiság-kontroll eszköztárába sorolható megoldások és javaslatok továbbá az éves jogállamiság-dialógus (*Annual Dialogues on the Rule of Law, 2014 óta*), amely a tagállami kormányok számára teszi lehetővé, hogy megvitassák a Tanácsban a jogállamisággal kapcsolatos ügyeket; az Európai Parlamentnek a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló átfogó uniós mechanizmusról szóló állásfoglalásai;<sup>5</sup> vagy a Bizottság által javasolt jogállamiság-felülvizsgáló ciklus.<sup>6</sup> Ezen túlmenően a hagyományos kötelezettségzegési eljárások is alkalmazhatók a joguralom elvének érvényesítésére.<sup>7</sup>

## II. Előzmények

A jogállami standardok tagállami betartásának uniós szintű ellenőrzésére irányuló igény nem új. A joguralom – avagy jogállamiság – az uniós és a tagállami jogrendszerek olyan közös alapelve, amely a hatalomgyakorlást hivatott szabályozni, és azt biztosítja, hogy a közhatalom gyakorlása a jogi keretek között maradjon, a demokrácia és az alapvető jogok értékeivel összhangban, független és pártatlan bíróságok kontrollja alatt. Nemcsak a csatlakozásnak, hanem a tagságnak is feltétele. A 2010-es évek elején azonban kiderült, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSZ 7. cikk *praktikusan alkalmazhatatlan bizonyos politikai szituációban*.<sup>8</sup>

1. Az Európai Unió *első közelítésben alapvetően politikai mechanizmust* alakított ki, puha eszközt talált a tagállami jogállamiság konszolidálására: az ún. jogállamiság-keret (*rule of law framework*),<sup>9</sup> amelyet óvatosan alkalmazott.<sup>10</sup> Az utóbbi években a leggyakrabban Magyarországgal és Lengyelországgal összefüggésben merült fel az uniós intervenció eshetőleges lehetősége az uniós alapértékek veszélyeztetése miatt. *Lengyelországgal szemben* indult is mo-

5 DRF-mechanizmus, 2016. és 2018., ld. pl. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0456\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0456_HU.html).

6 Rule of Law Review Cycle, COM(2019) 343 final, 2019., [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/7\\_en\\_act\\_part1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/7_en_act_part1.pdf).

7 Összefoglalóan ld. COM/2019/163 final, A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK ÉS A TANÁCSNAK Az Unió belüli jogállamiság további erősítése Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>.

8 FEKETE BALÁZS: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*. Közjogi Szemle. 2016/2., 7–9.

9 A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158final/2, [ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf).

10 KOCHENOV, DIMITRY – PECH, LAURENT: *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*. European Constitutional Law Review. (11) 2015/3., 512–540.

4 EUCO 10/20, Melléklet: Horizontális kérdések 23. pont.

nitoringeljárás, mert ott a formális jogállamiságot sem tartják tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes döntések születnek.<sup>11</sup> Magyarország a *rule of law framework* alkalmazását azért kerülhette el,<sup>12</sup> mert a formális kritériumokat nem sértette abban az értelemben, hogy a tagállami alkotmánnyal többnyire összhangban állt a belső jogalkotás, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmánybírói döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén gyengíti.<sup>13</sup>

A *rule of law framework* eredője az EUSZ 7. cikke szerinti eljárások feltételeivel kapcsolatos nagyfokú bizonytalanság.<sup>14</sup> Félretéve most az eljárások politikai kitettségét, az uniós alapértékek „sérelmének veszélye” vagy „súlyos és tartós sérelme” jogilag igazolandó, és a szerződésekből jelenleg hiányzik az eljárás megindításához szükséges tárgyi alap. Voltaképpen ilyen bizonyítékok gyűjtése érdekében, de elsősorban preventív céllal és szubszidiárius igénnyel<sup>15</sup> dolgozta ki az Európai Bizottság a mechanizmust, hogy a renitens tagállamok *lehetőleg formális eljárás nélkül térjenek vissza a jogállamiság útjára*.<sup>16</sup> A háromszakaszos eljárás<sup>17</sup> első fázisában a Bizottság informálódik, vagyis adatokat gyűjt a jogállamelv sérelmével kapcsolatban változatos forrásokból (tagállami hatóságoktól, bírósági döntésekből, a Velencei Bizottság állásfoglalásaiból, az Unió Alapjogi Ügynökségétől stb.). Ezt követően nem nyilvános jogállamiság-velemény megküldésével *párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal*. A tagállam reagálhat – ez pusztán lehetőségnél annyiiban több (vagyis inkább a kötelezettség irányába mutat), hogy ha a tagállam nem vá-

laszol, nem kooperál, akkor az a lojális együttműködés [EUSZ 4. cikk (1) bekezdés] sérelmeként értékelhető, és a további eljárásban a Bizottság ezt is a tagállam terhére rója. Ha a tagállam a vélemény alapján nem végzi el a szükséges korrekciókat, akkor a második szakasz folytatásaként a Bizottság *jogállamiság-ajánlást küld*, amelyben megoldási tervet javasol a tagállamnak. Végül a harmadik fázisban a Bizottság *nyomon követi, hogy a tagállam az ajánlásban foglaltakat követi-e*. Amennyiben nem, akkor a Bizottság megvizsgálhatja a 7. cikk szerinti eljárások megindításának szükségességét.

Kétségtelen érdeme a nemzetek feletti *rule of law* procedúrának, hogy bevezetése nyilvános és a tagállamok szempontjából kiszámítható eljárási keretet teremtett a Bizottság 7. cikkben alapuló indítványozási jogának gyakorlásához.

A mechanizmus azonban összességében *nem hatékony* a 7. cikk szerinti eljárások indításához szükséges előkészítő lépések jogiasításaként, mert *nem a szerződésen alapul*, csupán a 7. cikk értelmezésén, és a Bizottság a tagállamot jogilag kötelező döntést nem hoz.

A lengyelországi alkalmazási tapasztalat azt mutatja, hogy a tagállam hosszú időn át különösebb következmények nélkül ellenállhat a puha bizottsági intervenciónak, és – bár az Európai Bizottság a *rule of law framework* keretében folytatott konzultációk sikertelensége esetén megalapozott módon fordulhat indokolt javaslattal a Tanácshoz – a 7. cikk szerinti szankciós eljárás indítása továbbra is politikai szintéren dől el.

2. A jó szándék ellenére is hatástalannak bizonyult jogállamiság-keret mellett *2018-ban a Bizottság egy rendelettervezetet<sup>18</sup> is kidolgozott* annak érdekében, hogy a jogállami követelmények tagállami megsértése esetén az Unió pénzügyi szankciókkal nyomatékosíthassa a közös elvárásokat.<sup>19</sup> A tervezet szerint amennyiben valamelyik tagállamban általános hiányosságok mutatkoznak a jogállamiság terén, akkor az uniós költségvetés védelme érdekében intézkedések tehetők a tagállammal szemben. Politikai erőterben ilyenkor természetesen *felmerülnek a definíciós viták*, ezért a tervezet rögzíti, hogy a *jogállamiság* „az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt uniós érték, amely a következő elveket foglalja magába: a törvényesség, ami az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában; a jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem, ideértve az alapvető jogok védelmét is; a hatalmi ágak szétválasztása és a törvény előtti

11 A 2014-ben bevezetett jogállamiság-mechanizmust első alkalommal Lengyelországgal szemben alkalmazta a Bizottság, mégpedig az Alkotmánybírói bíróság tagjainak jelölése és kinevezése, az alkotmánybírói eljárás szabályainak módosítása és határozatának negligálása, illetve a közmédia szabályozásának megváltoztatása következtében kialakult alkotmányossági válságtünetek kezelésére. A 2016-ban indított eljárás már az igazságszolgáltatás függetlenségét veszélyeztető törvénymódosításokra is kiterjedt.

12 Magyarország esetében is indított azonban az Európai Bizottság szerződésszegési eljárást alkotmányos jelentőségű esetekben, valamint kifejezésre juttatta aggályait a negyedik alaptörvény-módosítás egyes rendelkezései miatt.

13 Erre maga az Alkotmánybírói bíróság is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76–78].

14 FEKETE: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*. 8–9.

15 Vagyis elsődlegesen a tagállami intézményektől várja el a problémák kezelését, és csak a nemzeti konfliktusmegoldó mechanizmusok működéséptelensége esetén lép fel. FEKETE BALÁZS: *Új bizottsági eszközrendszer a jogállamiság tagállami megerősítésére és védelmére*. Lendület-HPOPs Blog. [hops.tk.mta.hu/blog/2014/04/uj-bizottsagi-eszkozrendszer-a-jogallamisag-vedelmere](https://hops.tk.mta.hu/blog/2014/04/uj-bizottsagi-eszkozrendszer-a-jogallamisag-vedelmere).

16 VÁRNAY ERNŐ: *Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban – a Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról*. Lendület-HPOPs Blog. [hops.tk.mta.hu/blog/2014/05/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere](https://hops.tk.mta.hu/blog/2014/05/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere).

17 Részletesen ld. BOKROS ATILA: *A jogállamiság értékének védelme az Európai Unióban – korszakváltás az uniós jogállamiság-védelemben*. Jogi Tanulmányok – az ELTE ÁJDI folyóirata. 2016. 457–466.

18 COM/2018/324 final – 2018/0136 (COD), Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről.

19 Ld. BAKÓ BEA: *Kiharcoltuk... A mit is?* Azonnali. 2020.07.22. [https://azonnali.hu/cikk/20200722\\_kiharcoltuk-a-mit-is](https://azonnali.hu/cikk/20200722_kiharcoltuk-a-mit-is).

## Szemle

egyenlőség.” „A jogállamiság tekintetében fennálló, *általánossá vált hiányosság*” alatt pedig a közigazgatási szervek olyan általánossá vált vagy ismétlődő gyakorlata, mulasztása vagy intézkedése értendő, amely kihat a jogállamiságra, és egyben érinti az Unió pénzügyi érdekeit, hatékony és eredményes pénzgazdálkodását (idetartoznak például a közbeszerzési vagy támogatási eljárásokban elkövetett szabálytalanságok, az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos csalás, korrupció, a jogosulatlanul kifizetett támogatás stb.). *Jogállamiság-deficitet okoz* különösen (de nem kizárólagosan) a bíróságok függetlenségének veszélyeztetése; a közigazgatási szervek – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogszerűtlen határozatok megelőzésének, kijavításának és szankcionálásának elmulasztása, a megfelelő működésüket befolyásoló pénzügyi és emberi erőforrások visszatartása, vagy az összeférhetetlenség elkerülésének elmulasztása; a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén, az ítéletek végrehajtásának hiánya, illetve a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása [Tervezet 2. cikk (a)–(b) pont, 3. cikk 2. (a)–(c) pont]. Az *előírányozott intézkedések* (szankciók) – az arányosság elvének szem előtt tartásával – magukban foglalhatják a kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztését, a meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozás csökkentését, valamint a kedvezményezettekkel való új kötelezettségvállalások megkötésének tilalmát.

Mivel az ilyen uniós intézkedések jelentős pénzügyi hatással járnak, a rendelettervezet *részletes eljárási garanciákat határoz meg*. Egyrészt az intézkedésekről szóló *végző döntést* a Bizottság javaslata alapján eljáró *Tanács* hozná meg, *fordított minősített többség* alkalmazásával. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a Bizottság javaslatot nyújt be a Tanácsnak a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási aktusra, amelyet a Tanács által elfogadottnak kell tekinteni, kivéve, ha a Tanács minősített többséggel úgy határoz, hogy a Bizottság általi elfogadását követő egy hónapon belül elutasítja a bizottsági javaslatot – vagyis a javaslat blokkolásához kell a minősített többség [Tervezet 5. cikk 6–7. bek.]. Másrészt a Bizottság a javaslattétel előtt részletesen tájékozik, és írásban indokolt értesítést küld az érintett tagállamnak, amely arra 1–3 hónapos határidővel észrevételeket tehet.

Az *Európai Parlament 2019 áprilisában fogadott el jogalkotási állásfoglalást* a Bizottság bemutatott rendelettervezetéről,<sup>20</sup> pontosította a fogalmakat és az intézkedések

célját, feltételeit, visszavonásának szabályait, de módosításokkal összességében támogatta azt. Az EP javaslatára létrejönne és az eljárásban szerepet kapna egy *független alkotmányjogi és pénzügyi szakértőkből álló tanácsadó testület*, amely minden tagállam esetében rendszeresen vizsgálná a kondicionalitást, hogy ne merüljön fel eltérő mércék alkalmazása. A rendelettervezet 2020-ban *arra vár, hogy az Európai Unió Tanácsa végre napirendre tűzze*.

## III. Lehetőségek

Visszatérve az EiT EUCO 10/20 következtetéseire, *többféle értelmezési lehetőség* adódik a költségvetés és a jogállami kondicionalitás összefüggéseire. Az egyik megközelítés szerint a szöveg olyannyira érintőlegesen és konkrétumok nélkül említi a jogállamiság tiszteletben tartásának fontosságát, hogy voltaképpen lemond annak érvényesítéséről.<sup>21</sup> A negatív olvasathoz képest a Bizottság fent bemutatott rendelettervezetere figyelemmel viszont árnyaltabb képet kaphatunk.<sup>22</sup> Bár a következtetéseket szerepel, hogy az EiT is visszatér még a kérdésre, valószínűtlen, hogy ez a jogállamisági kritériumok esetleges megsértéséről szóló döntést az állam- és kormányfőkhöz rendelné és egyhangúsághoz kötné. A jogállamiság és az EUSZ 2. cikk alapértelmei ugyanis az elfogadott szöveg szerint *az uniós pénzügyi érdekek védelmének mércéi*, így a kondicionalitásban mint a feltételrendszer részében egyetértettek az állam- és kormányfők, ahogy abban is, hogy *a részleteket a Bizottság és a Tanács dolgozza ki*.

Innentől az egyik lehetőség, hogy a következtetések instrukcióit úgy kell érteni, mint a Bizottság által javasolt fordított *minősített többség újragondolását*, azaz a Bizottság által az uniós pénzügyi érdekek védelmét szolgáló intézkedések elfogadásához kellene a minősített többség, nem pedig a blokkoláshoz. Ez az értelmezés a jogállamiság és a költségvetés összekapcsolását elutasító tagállami kormányok (Lengyelország, Magyarország) számára kedvezőbb lehet, azonban az EiT nem jogalkotó szerv és nem módosíthatja közvetlenül a Bizottság rendelettervezetét. A másik lehetőség, hogy az EiT arra hatalmazta fel a Bizottságot, hogy terjessze a Tanács elé a rendelettervezete EP által támogatott változatát, amelyről a Tanácsban minősített többségi szavazást tartanak, a konkrét szankciók esetében pedig maradna az eredetileg tervezett fordított minősített többség. Az EP az EU-csúcs zárása után két nappal elfogadott állásfoglalásában ezt az olvasatot támogatja.

20 TA/2019/0349, Az Európai Parlament 2019. április 4-i jogalkotási állásfoglalása a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről irányuló javaslatról [COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)].

21 R. DANIEL KELEMEN: *Europe's Faustian Union*. FP. 30.07.2020. <https://foreignpolicy.com/2020/07/30/europes-faustian-union>.

22 DANIEL HEGEDŰS: *What EU leaders really decided on rule of law*. Politico. 22.07.2020. <https://www.politico.eu/article/what-eu-leaders-really-decided-on-rule-of-law-budget-mff>.

A rendelettervezet a jövőben még változhat, de lényeges szempont az eddigi tapasztalatok alapján, hogy *a jogállam* elvet jogi eszközökkel kell érvényre juttatni. A helyzetet nehezíti, hogy a *rule of law framework* első kudarcai után az uniós intézmények között eddig vontatottan haladt az egyeztetés hatékonyabb megoldás keresése érdekében.<sup>23</sup>

23 BÁRD, PETRA – CARRERA, SERGIO: *The Commission's Decision on 'Less EU' in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts*. CEPS Policy Insights. 2017/08., [www.ceps.eu/system/files/PI%202017-08\\_PBandSC\\_RoL.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/PI%202017-08_PBandSC_RoL.pdf).

Pedig nem Hesse üvegyöngyjátékát kell megfejteniük és megalkotniuk, csupán egy jogilag megalapozott, normatív, kikényszeríthető és minden tagállamra egységes mércék szerint érvényesülő kondicionalitás-eljárást, amelyben számolni kell a jogkövetkezményekkel is.

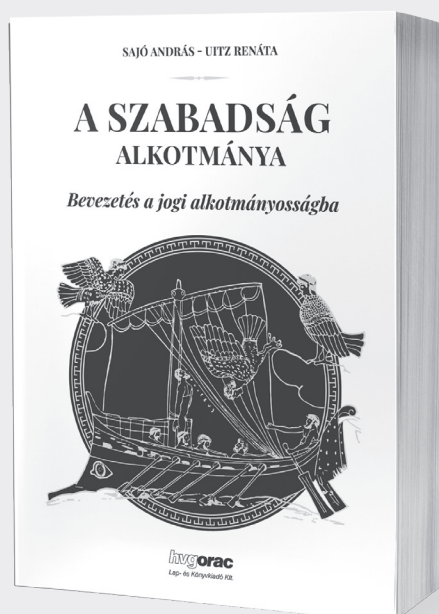
„Amit az emberiség megismert, ami fenséges gondolatot és műremeket létrehozott alkotó korszakaiban, [...]: a szellemi értékeknek mindeme roppant anyagán az üvegyöngyjátékos úgy játszik, mint orgonán az orgonista. Ezen a hangszeren elméletileg eljátszható a világ egész szellemi tartalma.” (Hermann Hesse: *Az üvegyöngyjáték*)

# A SZABADSÁG ALKOTMÁNYA

Bevezetés a jogi alkotmányosságba

**SZERZŐK:** Sajó András, Uitz Renáta

**ÁRA:** 7000 Ft



Sokan lebecsülik az alkotmányosságot mint elitista szellemi hóbortot, mint nemzetietlen, vagy épp működésképtelen tévutat. A globalizáció állítólagos vesztesei és a hatalom megszerzésén fáradozó populisták a nemzeti értékek és a visszanyert nemzeti szuverenitás nevében figyelmen kívül kívánják hagyni az ilyen „ódsi, liberális” eszméket.

Mindeközben az alkotmányos demokrácia hívei azzal kénytelenek szembesülni, hogy tulajdonképpen nem is tudják, miben áll az a rendszer, amelyben hisznek és amelyért tenni szeretnének. Annak, aki az alkotmányos szabadság eróziójával szembe kíván szállni, tudnia kell, mit és miért kell védenie. Annak pedig, aki az alkotmányosság lebontása ellen akar fellépni, vagy egyszerűen nem szereti, ha becsapják, azt is fel kell ismernie, amikor új alkotmányos államberendezkedés címén hamis pénzt akarnak rásózni.

Ez a félig-meddig szakkönyv útmutatás diákoknak, jogászoknak, kutatóknak, újságíróknak és mindazoknak, akik a szabadságot az alkotmányosság jogi eszközeivel igyekeznek védelmezni a pillanatnyi politikai túlkapásokkal és az óhatatlan hatalmi önkénnyel szemben. A világ öt földrészéről származó példák, legyenek bármennyire kalandosak vagy épp szégyenletesek, nem a képzelet szüleményei.

[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu) → Alkotmányjog



## Szemle

Hámori Antal PhD, egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem (Budapest)

# A babaváró támogatás és az első házások kedvezménye a Béktv. fogságában?\*

A tanulmány egyik 2019. évi aktualitása a babaváró támogatás bevezetése. Az alapvető jogok biztosának az AJB-4819/2016. számú jelentésben megfogalmazott, joggyakorlatot megváltoztató álláspontja, amely a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (lásd a továbbiakban: Béktv.) 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a szerinti kivételeken kívül – a Béktv. 3. § (1) bekezdésének „megfelelően” szövegrésze (a „megfelelő alkalmazás”, a „megfelelő eltérésekkel való alkalmazás” törvényi követelménye) ellenére – nem ismer el kivételeket, így az első házások kedvezménye vonatkozásában sem, felveti a kérdést: a babaváró támogatás (is) a Béktv. fogságában van-e. Jelen írás a Béktv. 3. § (1) bekezdése „megfelelően” szövegrészének – a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatása vonatkozásában is megjelenő – megvilágításával, a 32/2010. (III. 25.) AB határozat elemzésével az AJB-álláspont *contra legem* voltáról – *de lege ferenda* javaslattal – szól.

## I.

## A babaváró támogatás vonatkozása

Az Országgyűlés 2019. április 1-jén normál tárgyalási módban elfogadta a *családvédelmi akcióterv bevezetéséhez szükséges törvénymódosításokról szóló 2019. évi XXXII. törvényt* (a továbbiakban: Tv.).<sup>1</sup> A Tv. 1. §-a alapján a szemé-

lyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja. tv.) 1. számú melléklete a Tv. 1. melléklete szerint módosult. A Tv. mellékletének 1. pontja szerint az Szja. tv. 1. számú melléklet 7. pontja a következő 7.42. alponttal egészült ki: *(Egyéb indokkal adómentes:)* „7.42. a babaváró támogatásról szóló kormányrendelet szerinti kamattámogatás és gyermekvállalási támogatás.”<sup>2</sup>

A Tv. 2. §-a alapján a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) a következő 50/B. §-sal egészült ki: „50/B. § (1) Az állam – a (2) és (3) bekezdésben, valamint kormányrendeletben meghatározott feltételek mellett – készfizető kezesként felel a központi költségvetés terhére a hitelintézettől igényelt, 2019. július 1-je és 2022. december 31-e között megkötött hitelszerződés alapján folyósított, kormányrendeletben meghatározott babaváró támogatással nyújtott kölcsönre. (2) Az állami kezességvállalás mértéke a babaváró támogatással nyújtott kölcsön tőkeösszegének és az erre felszámított ügyleti kamatnak a 100%-a. (3) A babaváró támogatással nyújtott

L) cikkének (1) bekezdése szerinti „család” körén kívül eső kapcsolatok az Alaptörvény e bekezdése szerint nem tartoznak a „család”, a „családformák”, a „különböző családformák”, a „családi kapcsolatok” közé; ezért, ha a „különböző családformák”-ba, a „családi kapcsolatok”-ba az Alaptörvény L) cikkének (1) bekezdése szerinti „család” körén kívül eső kapcsolatokat (pl. az élettársi, bejegyzett élettársi kapcsolatokat) is beleértik, akkor az véleményem szerint beleütközik az Alaptörvény ezen bekezdésébe; az eme alaptörvényi bekezdés szerinti „család”-dal nem élvez azonos szintű védelmet az egyéb (pl. élettársi, bejegyzett élettársi) kapcsolat (vö. különösen: „A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony”); így a „család” és az egyéb kapcsolatok közötti különbségtétel nemhogy nem jelenti a diszkrimináció tilalmának [lásd pl. Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] megsértését, hanem kifejezett alkotmányos követelményként van jelen [lásd pl. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat indokolás III. 4.3.].

\* Vitacikk. A kézirat lezárva: 2019. augusztus 13.

1 A *családvédelmi akcióterv bevezetéséhez szükséges törvénymódosításokról szóló, T/5132. számú törvényjavaslat* 2019. március 8-án került benyújtásra, és az Országgyűlés elnöke a részletes vita lefolytatására 2019. március 11-én jelölte ki a Népjelölti bizottságot; a törvény kihirdetésének napja 2019. április 11. A T/5132. számú törvényjavaslatról képest egy héttel korábban, 2019. március 1-jén, „Egyes törvényeknek a gyermekvállalás támogatásához szükséges módosításáról” címmel került benyújtásra a T/4995. számú törvényjavaslat, amely a téma szempontjából is jelentős (lásd az alábbiakban) „család” fogalmát akként érintette, hogy egyebek mellett a *családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény* (a továbbiakban: Csvt.) alapvető, nagymértékű módosítását célozta; az 1. § szerint a Csvt. 1. §-a a következő (5) és (6) bekezdéssel egészült volna ki: „(5) Tilos a különböző családformák közötti hátrányos megkülönböztetés. (6) A vérszerinti és nem vérszerinti családi kapcsolatok védelme azonos szintű”, amellyel kapcsolatban érdemesnek tartom megjegyezni, hogy a *Magyarország Alaptörvénye* (2011. április 25.)

2 A Tv. melléklete 2. pontként a következő rendelkezést foglalta magában: „Az Szja. tv. 1. számú melléklete 1.3. pontjában a »súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről« szóló jogszabály alapján adható támogatás, »szöveg lép.” Lásd a babaváró támogatásról szóló 44/2019. (III. 12.) Korm. rendelet; a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatásáról szóló jogszabály alapján adható támogatás, »szöveg lép.” Lásd a babaváró támogatásról szóló 44/2019. (III. 12.) Korm. rendelet; a babaváró támogatás igénylésével, valamint a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatásával kapcsolatos eljárások illetékmentességének megteremtése érdekében az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról szóló 2019. évi LXII. törvény. A Tv. mellékletének 2. pontja szerinti szövegben a „nagycsaládok”, a 44/2019. (III. 12.) Korm. rendelet és a 2019. évi LXII. törvény szövegében a „nagycsaládosok” szövegrész szerepel.

tott kölcsön biztosítékaként az állami készfzető kezességvállaláson túl a hitelintézet további biztosíték előírására nem jogosult.”

A Tv. 3. §-a alapján a Cst. 51. §-a a következő e) ponttal egészült ki: (Felhatalmazást kap) „e) a Kormány arra, hogy rendeletben szabályozza a babaváró támogatással nyújtott kölcsönhöz kapcsolódó állami kezességvállalás részletes szabályait.” A Tv. 4. §-a alapján a Tv. 2019. július 1-jén lépett hatályba.<sup>3</sup>

A Tv. általános indokolása többek között tartalmazza, hogy: „Magyarország Kormánya 2018 novemberében konzultációt indított a családok védelméről. A konzultációban közel 1,4 millióan mondták el véleményüket, ami erős felhatalmazás az újabb családvédelmi intézkedések életbe léptetéséhez. A konzultáció eredményei is igazolták, hogy a magyar emberek számára a gyermek és a család érték. A magyar emberek határozottan kiálltak amellett, hogy a fiatal házaspároknak érdemes támogatást adni a felelős életkezéshez és gyermekvállaláshoz. Azt is támogatták, hogy a családok több gyermek vállalása esetén több támogatást kapjanak, s megerősítették azt az alapelvet, hogy az új családvédelmi intézkedéseket a továbbiakban is munkavégzéshez kell kötni.”

A babaváró támogatásról szóló 44/2019. (III. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (1)–(2) bekezdése szerint a gyermekvállalás és a gyermeknevelés támogatása érdekében az e rendelet alapján nyújtott kölcsönhöz (a továbbiakban: kölcsön) kapcsolódóan az e rendeletben meghatározott feltételekkel állami támogatásként a) kamattámogatás és b) gyermekvállalási támogatás [az a) és b) pont szerinti támogatások a továbbiakban együtt: babaváró támogatás] vehető igénybe; a kölcsön és a babaváró támogatás igénybevételéről szóló szerződés (a továbbiakban: kölcsönszerződés) 2022. december 31-éig köthető meg.

A téma szempontjából különösen jelentős, hogy az R. 4. § (1) bekezdés a) és i) pontjában foglalt rendelkezés szerint a kölcsönszerződés megkötését a házaspár – együttes igénylőként – akkor igényelheti, ha a kölcsönkérelem benyújtásának időpontjában a feleség betöltötte a 18. életévét, de még nem töltötte be a 41. életévét, esetükben nem áll fenn olyan tény vagy körülmény, amelynek alapján a közös gyermekvállalás nyilvánvalóan lehetetlennek tekinthető; a 19. § (2) és (4) bekezdése szerint a gyermekvállalási támogatás a) a kölcsönkérelem benyújtásának időpontjában vagy azt követően fennálló várandósság esetén, a támogatott személyeknek a várandósság legalább 12. hetét betöltött magzata után igényelhető, és b) az e rendelet hatálybalépését követően született, a támogatott személyek által közösen örökbefogadott gyermek után igényelhető, ha az örökbefogadást engedélyező határozat a kölcsönkérelem benyújtását követően válik véglegessé; a (3) bekezdésben nem említett esetben a gyermekvállalási támogatás iránti kérelem a) vér szerinti gyermek esetén a várandósság betöltött 12. hetét követően – ideértve a szülést követő időszakot is –, b) örökbe fogadott gyermek esetén az örökbefogadást engedélyező határozat véglegessé válását követően nyújtható be.<sup>4</sup>

## II.

### A kérdésfeltevés szabályozásbeli összefüggése

A jelen tanulmányban azt az aktuális kérdést is vizsgálom, hogy a bejegyzett élettársak részesülhetnek-e a babaváró támogatásban, tekintettel a Békvt. 3. § (1)–(2) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekre és az alapvető jogok biztosa által a Békvt.-vel kapcsolatban elfoglalt álláspontonra.

A Békvt. 3. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy e törvény a rendelkezés alkalmazását nem zárja ki, megfelelően alkalmazni kell a) a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra, b) a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra, c) az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára, d) az elvált személyre vonatkozó szabályokat arra a személyre, akinek bejegyzett élettársi kapcsolatát megszüntették, e) a hajadonra, nőtlenre vonatkozó szabályokat arra a személyre, aki még nem volt házas, és bejegyzett élettársi kapcsolatot még nem létesített, és f) a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra.

A Békvt. 1. § (1)–(2) bekezdése szerint bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelen lévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni; kiskorú részére bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése nem engedélyezhető.

A Békvt. 3. § (2)–(4) bekezdése a következő rendelkezéseket foglalja magában:

– a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak; a bejegyzett élettársi kapcsolat apasági vélelmet nem keletkeztet;<sup>5</sup>

4 Az R. 19. § (3) bek.: „(3) Ha a kölcsönkérelmet ikerterhesség ideje alatt, a várandósság betöltött 12. hetét követően nyújtják be, a gyermekvállalási támogatás iránti kérelmet a kölcsönkérelemmel egyidejűleg is be lehet nyújtani.”

5 Lásd a Békvt. 3. §-ához fűzött indokolás vonatkozó részeit: „[...] a törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőknek nem teszi lehetővé gyermek közös örökbefogadását. A bejegyzett élettársak egyrészt együttesen nem fogadhatnak örökbe, másrészt arra sincs lehetőségük, hogy az egyik bejegyzett élettárs partnerének gyermekét örökbe fogadja. A közös gyermekké fogadásnak a Csjt. alapján két esete van: amikor házastársak fogadnak – akár együttesen, akár külön-külön (például eltérő időpontban) örökbe, illetve amikor az egyik házastárs

## Szemle

– a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a bejegyzett élettársakra; bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a bejegyzett élettárs volt férje nevét a házasságra utaló toldással nem viselheti tovább, és ez a joga akkor sem éled fel, ha a bejegyzett élettársi kapcsolata megszűnt; ha a leendő bejegyzett élettárs a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőzően házassági névként volt férje nevét vagy családi nevét viseli a házasságra utaló toldással, és házassági nevét nem módosítja másik házassági névviselési formára, a születési családi nevének viselésére jogosult;

– az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései a bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatók.

A Békvtv. 4. § (2)–(3) bekezdése szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnésére a házasság megszűnésére vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell; a bejegyzett élettársi kapcsolatot a felek közös megegyezése alapján a közjegyző nemperes eljárásban szünteti meg.

A jelen tanulmány címeként megfogalmazott kérdést a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) gyakorlatának alábbiak szerinti megváltozása is indokolja.

### III.

#### A NAV gyakorlatának megváltozása az első házások kedvezménye tekintetében

Az Szja tv. 29/C. § (1)–(6) bekezdése – jelenleg hatályos szövege szerint – tartalmazza:

– az első házások kedvezményét érvényesítő magánszemély az összevont adóalapját (29. §) az első házások kedvezményével csökkentti; a kedvezmény a családi kedvezményt megelőző sorrendben érvényesíthető;

– az első házások kedvezményét az a házaspár érvényesítheti, amely esetében legalább az egyik házastárs első házasságát köti;

– a házastársak által együttesen érvényesíthető kedvezmény jogosultsági hónaponként 33 335 forint;

– jogosultsági hónapként a házassági életközösség fennállása alatt a házasságkötést követő hónaptól (azt első jogosultsági hónapnak tekintve) legfeljebb 24 hónap vehető figyelembe;

– a kedvezményt a házastársak – döntésük szerint – az összeg megosztásával közösen érvényesítik, ideértve azt az esetet is, ha a kedvezményt kizárólag egyikük veszi igénybe; a kedvezmény közös igénybevétele az adóbevallásban független attól, hogy az adóelőleg megállapításánál mely házastársnál történt annak figyelembevétele;

– az igénybevétel feltétele a házastársak – adóbevallásban közösen tett, egymás adóazonosító jelét is feltüntetett – nyilatkozata, amely tartalmazza, hogy a kedvezményt melyikük veszi igénybe, vagy a kedvezmény összegének megosztására vonatkozó döntésüket.<sup>6</sup>

A 16SZJA 03 (A) blokkjában (nyilatkozat az első házások kedvezményéről) és a vonatkozó útmutató részben, valamint az „Adóelőleg-nyilatkozat 2016. évben az első házások kedvezményének érvényesítéséről” című nyomtatvány kitöltési útmutatójában csak a „házastárs” szerepelt; az „Adóelőleg-nyilatkozat 2017. évben az első házások kedvezményének érvényesítéséről” című nyomtatvány kitöltési útmutatójában is mindössze a „házastárs” olvasható.

A 17SZJA-03 (A) blokkjában (nyilatkozat az első házások kedvezményéről) és az útmutató vonatkozó részében, valamint az „Adóelőleg-nyilatkozat 2018. évben az első házások kedvezményének érvényesítéséről” című nyomtatvány kitöltési útmutatójában (a továbbiakban: kitöltési útmutató) azonban a „bejegyzett élettárs” is szerepel. A kitöltési útmutató szerint: „A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Békvtv.) 3. § (1) bekezdése alapján a házastársakra vonatkozó rendelkezéseket a bejegyzett élettársakra is alkalmazni kell, ezért a házastárs kifejezés alatt a továbbiakban a bejegyzett élettársat is érteni kell.”<sup>7</sup>

A 18SZJA bevallási nyomtatvány és útmutató is tartalmazza a „bejegyzett élettárs”, „bejegyzett élettársam”, „bejegyzett élettársammal” szövegrészeket: lásd 18SZJA-03 151. sor, útmutató 86. oldal (vö. uo. 152–156. sor: „bejegyzett élettárs”, „bejegyzett élettársammal” szövegrészek). Az útmutató 86. oldalán szerepel, hogy: „Az első házások kedvezménye valamint a családi kedvezmény tekintetében, a házastársakra vonatkozó rendelkezéseket a bejegyzett élettársakra is megfelelően alkalmazni kell, ezért a házastárs kifejezés alatt a továbbiakban a bejegyzett élettársat is értjük. Bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelen lévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni” [lásd még uo. „házastársa (bejegyzett élettárs)”, „házastársával (bejegyzett élettársával)” szövegrészek; vö. uo. 88. oldal „házastársa (bejegyzett élettárs)” szövegrészek].

Az „Adóelőleg-nyilatkozat 2019. évi első házások kedvezményének érvényesítéséről” című nyomtatvány kitöltési útmutatójában is olvasható, hogy: „A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi

a másik gyermekét fogadja örökbe. A törvény a bejegyzett élettársak számára közös örökbefogadási jogot egyik említett esetben sem teszi lehetővé.” „A bejegyzett élettársi jogviszony – jellegéből adódóan – apasági vélelmet sem keletkeztet.”

6 Lásd még Szja. tv. 46. § (5) bek., 48. § (2) bek. b) pont, (3a) bek., (4) bek. b) pont, 49. § (1) bek.

7 Kiemelés: H. A.

viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Békvtv.) 3. § (1) bekezdése alapján a házastársakra vonatkozó rendelkezéseket a bejegyzett élettársakra is alkalmazni kell, ezért a házastárs kifejezés alatt a továbbiakban a bejegyzett élettársat is érteni kell.”

A NAV-gyakorlat megváltozásának oka az alapvető jogok biztosának intézkedése. A 2019. július 3-i, PM/15910/2019. számú pénzügyminisztériumi iratban foglaltak szerint: „a gyakorlat megváltozása az alapvető jogok biztosának AJB-4819/2016. számú jelentésén alapul”. „Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (Békvtv.) általánosan egyértelművé tette, hogy ahol jogszabály a házastársakra, házaspárra, vagy a házasságra vonatkozóan állapít meg jogokat vagy kötelezettségeket, azokat a szabályokat a bejegyzett élettársakra, illetve a bejegyzett élettársi kapcsolatra is megfelelően érteni kell. A Békvtv. 3. § (1) bekezdésében rögzített generális utaló szabály kulcsfontosságú a bejegyzett élettársi kapcsolat tényleges joghatásai, jogkövetkezményei szempontjából. Ez alapján a házasság joghatásaival azonos joghatás kiváltása érdekében semmilyen további törvényben nem szükséges külön nevesíteni a bejegyzett élettársakat. A jogalkotó eredeti szándéka szerint a bejegyzett élettársakat mindazok az ágazati jogszabályok szerint járó (adóügyi, munkajogi, szociális, bevándorlási, honosítási stb.) kedvezmények megilletik, amelyeket az adott norma nevesítetten a házasságban élőknek biztosít. Emellett a Békvtv. 3. §-ának további rendelkezései konkrétan rögzítik azokat az eseteket, amikor a jogszabály a bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásait a házasság joghatásaihoz képest differenciálni kívánja. Tekintettel arra, hogy e kivételek között nem szerepel az adó- és illetékszabályok eltérő alkalmazásának lehetősége, a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézménye a házassággal azonos adó- és illetékjogi jogkövetkezményekkel jár. Az alapvető jogok biztosa a fentiek okán felkérte a nemzetgazdasági minisztert, illetve az NGM parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát mint a NAV akkori vezetőjét, hogy a jövőben a Békvtv. 3. § (1) bekezdésében foglalt utaló szabály fentiek szerinti alkotmányos értelmezésére figyelemmel egységesen járjon el az adó- és illetékszabályok értelmezése során, így ahol e jogszabályok a házastársakra kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, azokat a rendelkezéseket a bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül is alkalmazzák. A fenti intézkedésnek megfelelő gyakorlatot a Nemzeti Adó- és Vámhivatal a 2017. évtől alkalmazza.”

Az alapvető jogok biztosának a 2019. július 19-i, AJB-2863/2019. számú iratában foglaltak szerint: „kifejezetten az első házások kedvezményének szabályozására és annak gyakorlatára ombudsmani vizsgálat nem irányult. E témakört is érintve azonban két jelentés is ké-

sült hivatalomban 2016–2017-ben: a Magyar Államkincstár családi adókedvezmény érvényesítésével kapcsolatos eljárásával kapcsolatban, illetve a bejegyzett élettársakra vonatkozó adózási, illetékszabályok alkalmazásával, a Nemzeti Adóhatóság (NAV) és a Nemzetgazdasági Minisztérium jogértelmezésével kapcsolatban” (lásd AJB-845/2016. számú, 2016. novemberi jelentés, és AJB-4819/2016. számú, 2016. decemberi jelentés). „Jelentésem hatására a korábbi joggyakorlat megváltozott: az első házások kedvezményének érvényesítésére immár a bejegyzett élettársak is jogosultak. Az első erről szóló NAV tájékoztató 2017 márciusában készült el: [https://nav.gov.hu/nav/ado/illetek/Tajekoztato\\_elettarsak.html](https://nav.gov.hu/nav/ado/illetek/Tajekoztato_elettarsak.html).<sup>8</sup>

A témához kapcsolódó aktuális Nav tájékoztató, »A családokat érintő adóalap kedvezmények (első házások kedvezménye és családi kedvezmény) 2019. évi szabályai« kérdéséhez kapcsolódó része pedig így szól: »Az első házások kedvezményének érvényesítésére a házaspár akkor jogosult, ha 2014. december 31-ét követően került sor – akár belföldön, akár külföldön – a házasságkötésre és legalább egyiküknek ez az első házassága. Mindez azt jelenti, hogy a házaspár azon tagja is jogosult e kedvezmény érvényesítésére, megosztására, akinek nem ez az első házassága. A Békvtv. 3. § (1) bekezdése alapján a házastársakra vonatkozó rendelkezéseket a bejegyzett élettársakra is alkalmazni kell, ezért a házastárs kifejezés alatt a továbbiakban a bejegyzett élettársat is érteni kell. Fontos megjegyezni, hogy miután a kedvezmény igénybevétele nincs életkorhoz kötve, nincs akadálya annak sem, hogy akár a senior korosztályba tartozó „ifjú pár” vegye igénybe azt, ha legalább az egyik fél az első házasságát köti és van az összevont adóalapba tartozó jövedelmük.«<sup>9</sup>

<sup>8</sup> „Tájékoztató a bejegyzett élettársakat megillető illetékkedvezményekkel kapcsolatos adóhatósági gyakorlat megváltozásáról 2017.03.07. A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Békvtv.) 1. § (1) bekezdése definiálja a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének fogalmát. A Békvtv. 3. § (1) bekezdésében rögzített általános érvényű utaló szabálya értelmében, ahol a jogszabályok a házastársakra kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, az a bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül is irányadó. Mindezek alapján a bejegyzett élettársak vagyonszerzéseivel kapcsolatban az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor a házastársakra vonatkozó illetékkedvezményi és illetékmentességi szabályok figyelembevételével kell eljárni. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felhívja azon bejegyzett élettársak figyelmét, akik korábban megfizették az öröklési, és/vagy ajándékozási, és/vagy visszerthes vagyonaátruházási illetéket, hogy az illeték visszatérítése érdekében kérelmet kell benyújtaniuk az adóhivatalhoz. A kérelem mellé csatolniuk kell a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséről kiállított anyakönyvi kivonatot. Az adóhatóság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 135. § (4) bekezdése alapján a visszatérítendő összeg után a jegybanki alapkamat kétszeresével azonos mértékű késedelmi kamatot fizet.”

<sup>9</sup> Lásd még Nemzeti Adó- és Vámhivatal: A családokat érintő adóalapkedvezmények (első házások kedvezménye és családi kedvezmény) 2018. évi szabályai (15), 1.

## Szemle

Az AJB-845/2016. számú jelentés nem érintette a Békvt.-t. Az AJB-4819/2016. számú jelentés szerint az alapvető jogok biztosa által elfoglalt álláspont: „Az azonos jogállás alóli kivételeket maga a Békvt. határozza meg, más jogszabályban ilyen eltérések nem rögzíthetők.”<sup>10</sup> E jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította: „[...] a jogszabályok téves értelmezése útján a NAV illetve az NGM kizárja az illetékmentesség köréből a bejegyzett élettársakat, ezáltal őket – számukra vagyoni hátrányt okozva – illetékfizetésre kötelezte. Tekintettel arra, hogy e kizárásra törvény kifejezett rendelkezése, nevezetesen a Békvt. fenti utaló szabálya ellenében kerül sor, annak nyomós okát, ésszerűségét nem szükséges vizsgálni.”<sup>11</sup> Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint: „a fenti gyakorlat sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, így az Alaptörvény XV. cikkében deklarált egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot valósít meg.”<sup>12</sup>

Az alapvető jogok biztosa az AJB-4819/2016. számú jelentésében feltárt „visszásság” orvoslása érdekében a következő intézkedést hozta:

– az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 31–32. §-ai alapján felkérte a nemzetgazdasági minisztert illetve a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát, mint a NAV Központi Irányítás vezetőjét, hogy a jövőben a Békvt. 3. § (1) bekezdésében foglalt utalószabály jelentésében is kifejtett alkotmányos értelmezésére figyelemmel, egységesen járjanak el az adó- és illetékszabályok értelmezése során, így ahol e jogszabályok a házastársakra (volt házastársakra) kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, az a rendelkezés bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül irányadó;

– az Ajbt. 32. §-a alapján felkérte a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát, mint a NAV Központi Irányítás vezetőjét, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 80. § (1) bekezdés *f*) pontja alapján hivatalból intézkedjék a bejegyzett élettársak vonatkozásában téves jogértelmezés alapján – az Itv. 79. § (2) bekezdés *b*) pontjában meghatározott határidőn belül – kiszabott öröklési illetve ajándékozási illeték törléséről, illetőleg a megfizetett illeték visszatérítéséről.<sup>13</sup>

Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során az igazságügyi minisztertől is tájékoztatást kért;<sup>14</sup> az igazságügyi miniszter – és a vizsgálat kapcsán az általa megkeresett

család- és ifjúságügyért felelős államtitkár – az alapvető jogok biztosa által képviselt álláspontot fogalmazott meg: „Az igazságügyi tárca értelmezése szerint a normaszöveg [a Békvt. 3. § (1) bekezdése] egyúttal azt is egyértelművé teszi, hogy a házasságtól eltérő szabályok alkalmazására csak a Békvt. kifejezett rendelkezése adhat lehetőséget, más törvényben vagy alacsonyabb szintű jogszabályban az eltérés nem megengedett.” „[...] amennyiben a jogalkotó az Itv. említett módosításával kizárólag a túlélő házastársak vonatkozásában (a bejegyzett élettársak mellőzésével) kívánt volna mentességet biztosítani, úgy az Itv. módosítása mellett a Békvt. megfelelő módosításáról is gondoskodnia kellett volna.” „[a] bejegyzett élettársaknak a házastársakéval – főszabály szerint – azonos jogállása alóli kivételeket a Békvt. 3. § (2)–(4) bekezdései határozzák meg, más jogszabályban ilyen eltérési lehetőségeket nem lehet rögzíteni. Tekintettel arra, hogy az említett kivételek között nem szerepel az illetékszabályok eltérő alkalmazásának lehetősége, az Itv.-ben a házastársakra irányadó illetékkezdvezmények a bejegyzett élettársakat is változatlanul megilletik.”<sup>15</sup>

## IV.

### Az AJB-álláspont kritikája

*Véleményem szerint jogilag is helytelen, hogy az első házások kedvezményében nemcsak a házastársak, hanem a bejegyzett élettársak is részesülnek; az alábbiak szerint a házasság és a család ösztönzésére vonatkozó rendelkezések a bejegyzett élettársi kapcsolatra nem alkalmazhatóak.*

A Békvt. 3. § (1) bekezdése az „e törvény”, azaz nem a „törvény” szövegrészt tartalmazza, azonban véleményem szerint kérdés, hogy a Békvt. 3. § (1) bekezdésének „*megfelelően*” szava miként értendő, illetve, hogy a Békvt. értelem szerű módosítása nélkül egy későbbi *törvényi* rendelkezés, amely (egyértelműen) kizárja a bejegyzett élettársakat a házastársakat megillető támogatásból, mentességből, kedvezményből, az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésének jelenleg hatályos rendelkezésére is figyelemmel, „módosítja”-e a Békvt.-t.<sup>16</sup>

A Békvt. 3. §-ához fűzött indokolás egyebek mellett tartalmazza: „A törvény általánosan egyértelművé teszi, hogy ahol jogszabály a házastársakra, házaspárra vagy a házasságra vonatkozóan állapít meg jogokat vagy kötelezettségeket, azokat a szabályokat a bejegyzett élettársakra, illetve a bejegyzett élettársi kapcsolatra is *megfelelően* érteni kell. Így a bejegyzett élettársi kapcsolatra a törvény által nem szabályozott kérdésekben a házasságról, a csa-

<sup>10</sup> Lásd AJB-4819/2016. számú jelentés, 9.

<sup>11</sup> Uo. 10.

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> Uo. Az alapvető jogok biztosa által „*lényegében kontra legem jogértelmezés*”-nek minősített (uo.) nemzetgazdasági minisztériumi álláspont a jelentés 2–4. oldalán olvasható.

<sup>14</sup> Uo. 1.

<sup>15</sup> Uo. 4–5.

<sup>16</sup> A Tv. és a 2019. évi LXII. törvény szerinti támogatás, mentesség feltételei kormányrendeletben szerepelnek, de vö. Békvt. 3. § (1)–(2) és (4) bekezdésével.

ládról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) házasságra vonatkozó szabályai alkalmazandók.<sup>17</sup> „A jogintézmény a házassággal azonos vagyoni, öröklési jogi joghatásokkal jár.” „[...] a bejegyzett élettársakat mindazok az adójogi, munkajogi, szociális, bevándorlási, honosítási stb. kedvezmények megilletnék, mint a házasságban élőket, illetve ugyanazok az eljárási szabályok is vonatkoznának rájuk, mint a házastársakra (pl.: tanúvallomás megtagadásának joga, összeférhetlenségi szabályok).”

Véleményem szerint a Békvt. 3. §-ához fűzött indokolás alapján is *kérdés*, hogy a „*megfelelően*” szövegrész enged-e, és ha igen, akkor milyen mértékben, eltérést. Ezt a Békvt. általános indokolásának 4. pontjában szereplő – az AJB-4819/2016. számú jelentésben nem idézett – következő mondat is alátámasztja: „A törvény szövege kizárja, hogy alacsonyabb szintű jogszabály a bejegyzett élettársi kapcsolatra a házasságtól eltérő szabályokat állapítson meg.” – vagyis e szerint *törvény eltérhet* (alkotmányos indokkal: más, házasságot, családot védő, támogató, ösztönző törvény, törvényi rendelkezés kizárhatja e szabályozásból a bejegyzett élettársi kapcsolatot).

A „*kérdés*”-re utalhat: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését pedig a szabályozás módja sérti az indítványozó álláspontja szerint, úgy véli, hogy a *generális utaló szabály* alkalmazása [Békmtv. 3. § (1) bekezdés] »számos jogi kérdést hagy nyitva, ami *jobbizonytalansághoz* vezet.«.<sup>18</sup> amivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következő választ adta: „[...] Az indítványozók feltételezik, hogy a jogalkalmazás során problémák adódnak majd, s emiatt is alkotmányellenesnek tartják a *generális utaló szabályt* (illetve ezen keresztül a Békmtv. egészét). A támadott jogszabály azonban nem tekinthető eleve értelmetlennek vagy alkalmazhatatlannak, és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint »[ö]nmagában nem sérti a jobbizonytalanságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul« [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.]. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hogy előzetesen mérlegeljen minden, az indítványozókat foglalkoztató – egyelőre kizárólag – elméleti kérdést. Amennyiben a nem »megfelelő« jogalkalmazás során konkrét alkotmányjogi probléma (pl. valamely, a Békmtv. *generális utaló szabályával* érintett jogszabály alkotmányellenességének vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek a gyanúja) merülne fel, az Alkotmánybíróság eljárása esetről esetre kezdeményezhető.”<sup>19</sup>

A fentiekben említettek szerint „*a jogalkalmazás során problémák adódnak*”, a „*kérdés*” nem pusztán elméleti, ha-

nem alkotmányjogilag releváns módon gyakorlati jelentőségű is.<sup>20</sup>

A problémára előzetesen, a 32/2010. (III. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleményének 4. pontjában *dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró is felhívta a figyelmet: „A fent említett jogalkotói célt a törvényalkotó továbbra is egy olyan – az Abh.-ban az Alkotmánybíróság által már kifogásolt – szabályozási formával valósítja meg, amely a házasságra vonatkozó szabályokat – egy *generális utaló szabályon* keresztül – általános érvénnyel rendeli alkalmazni az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatára. Véleményem szerint ez a szabályozási technika alkotmányosan továbbra sem kielégítő, és a jogalkalmazó szervek számára olyan fokú *jobbizonytalanságot* eredményezhet, amely esetenként jogalkalmazói jogértelmezéssel már nem oldható fel. Mindez álláspontom szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ennek részét képező jobbizonytalanság alkotmányos követelményével sem egyeztethető össze.”<sup>21</sup> Véleményem szerint ebből az idézetből is arra lehet következtetni, hogy a Békvt. 3. § (1) bekezdésének „*megfelelően*” szövegrésze a Békvt. 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a szerinti kivételeken kívüli *kivételeket enged meg*, amelyek megállapítása a 32/2010. (III. 25.) AB határozat alapján sem tűnik könnyűnek.

A problémát ugyanezen AB-határozathoz fűzött különvéleményének II. pontjában *dr. Kiss László* alkotmánybíró is súlyosnak ítélte: „A most elbírált Békmtv. – nézetem szerint, s szemben a többségi határozattal – ugyanúgy alkotmányellenes, amiképpen a Békvt. is az volt. Változatlanul jelen van a *jobbizonytalanságot* keletkeztető »ha törvény másként nem rendelkezik«, »*megfelelően*« kell alkalmazni formula, amely sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jobbizonytalanság követelményét. Ezt a vélekedésemet látszik alátámasztani a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet is, amely szerint: »Ha a [...] szerint hivatkozni kívánt *rendelkezések* az adott jogintézményre vagy szabályozott életviszonyra *nem alkalmazhatók teljes körűen, nem lehet a rendelkezések* értelemszerű vagy *megfelelő alkalmazásáról* vagy arról *rendelkezni*, hogy a rendelkezések irányadóak, hanem az *eltéréseket* a hivatkozó jogszabály tervezetében *egyértelműen meg kell jelölni*.« [24. § (5) bekezdés]. [...] Mindezekre tekintettel változatlanul az az álláspontom, hogy ez a (törvényalkotó által választott) szabályozási mód és tartalom a Békmtv.-ben is alkotmányellenes, amelyet – szemben a többségi határozatban írtakkal – a bíróságok eseti gyakorlata sem lesz képes feloldani.”<sup>22</sup>

17 Kiemelés: H. A.

18 32/2010. (III. 25.) AB határozat indokolás I. Kiemelések: H. A.

19 Uo. III. 5.2.1. Kiemelések: H. A. Ezen alkotmánybírói határozat szerint az indítványok nem voltak megalapozottak.

20 Vö. Alaptörvény B) cikk (1) bek.: jogállamiság, jobbizonytalanság követelménye.

21 Kiemelések: H. A.

22 Kiemelések: H. A.

## Szemle

Kovács Péter alkotmánybíró szerint is *jogbizonytalanságról* van szó,<sup>23</sup> és véleményéből ugyancsak kitűnik, hogy a Békvtv. 3. § (1) bekezdésének „*megfelelően*” szövegrésze a Békvtv. 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a szerinti kivételeken kívül is *enged kivételeket*: „[...] a jogalkalmazó előtt az a kérdés merül fel, hogy ha a törvényhozó az illetékekről szóló törvény egy pontjában fontosnak találta nevesíteni a bejegyzett élettársi kapcsolatot, akkor a contrario ahol nincs nevesítve, ott mégsem vonatkoztathatja rá a házastársra vonatkozó szabályokat. Azaz ugyanabban a törvényben hol a mutatis mutandis szabály alkalmazásának kérdése vetődik fel, hol pedig annak elutasítása, hiszen egy adott ponton viszont nevesítésre került a bejegyzett élettárs: ez a megoldás így ebben a törvényben a mutatis mutandis szabály alkalmazhatóságát ássa alá.”<sup>24</sup> „Ez olyan mérvű *jogbizonytalanságot* jelent, amely szoros összefüggésben van a törvényhozó által választott megoldással.”<sup>25</sup>

A 32/2010. (III. 25.) AB határozat indokolásának III. 2. pontja a szóban forgó „*megfelelően*” szövegrésze vonatkozóan azt tartalmazza, hogy: „*értsd: a megfelelő eltérésekkel*”; és a Békvtv. 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a szerinti kivételeket „*külön nevesített kivételek*”-nek nevezi, ami szintén arra enged következtetni, hogy a Békvtv. 3. § (1) bekezdésének „*megfelelően*” szövegrésze *további kivételeket enged meg* (vannak külön *nem* nevesített kivételek). Az alapvető jogok biztosa jelentésében ezen alkotmánybírói határozati részekkel sem foglalkozott, ezekre sem volt figyelemmel. A Békvtv. szerinti szabályozáshoz képest érte: véleményem szerint a *határvonal* a „*házasság*”, a „*család*” természetében keresendő.

Az Alkotmánybíróság a 32/2010. (III. 25.) AB határozat indokolásának III. 4.1. alpontjában kimondta: „A házasság támogatására, védelmére, ösztönzésére vonatkozó – az Alkotmány 15. §-ából következő – állami intézményvédelmi kötelezettség [...] kizárólag azok vonatkozásában értelmezhető, akik házasságkötési joggal és lehetőséggel rendelkeznek.” „Az az Alkotmány 15. §-ából levezethető követelmény, hogy az állam ne csupán a fennálló házasságokat védje, hanem olyan jogi környezetet teremtsen (pl. a házasságban élőknek *előnyöket nyújtson*), amely arra ösztönzi polgárait, hogy a lehetséges együttélési formák közül a házasságot *válasszák és családot alapítsanak* (Abh., ABH 2008, 1203, 1223.), értelemszerűen szintén csak azokra vonatkozhat, akiknek a házasság választására lehetőségük van.” „Az Alkotmány a házasságot mint társadalmi (és mint jog-) intézményt önmagában is értéként tételezi. Teszi ezt arra tekintettel, hogy társadalmunkban a házasság hagyományosan – évszázadok tapasztalatai alapján – az emberek tartós együttélésének

kerete, és a társadalom reprodukcióját biztosító család kiindulópontja. Az állam részéről ez »pozitív viszonyulást, aktivitást és támogatást is feltételez« (Abh., ABH 2008, 1203, 1214.), amelynek keretében *előnyök, többlettámogatások nyújthatók*. A jogalkotó a *védelem, támogatás* eszközeinek, módjainak kialakítása körében nagy szabadságot élvez, de egyben felelősséggel is tartozik.”<sup>26</sup>

Az AB határozat ugyan tartalmazza: „A házasság és a család Alkotmányban előírt (intézmény-)védelme konkrét jogok és *támogatások* formájában realizálódik. Az Alkotmányból azonban nem következik, hogy e jogokat ne lehetne egyedileg vagy – a jelenlegi hatályos jogrendszeret áttekintve – akár egy generális utaló szabállyal kiterjeszteni az azonos nemű párokra. Az Alkotmány 15. §-a ugyanis nem teszi egyszersmind a házastársak kizárólagos alanyi jogává mindazt, amit számukra a jogalkotó eddig biztosított. Más, lazább vagy szorosabb élettársi (együttélési, életközösségi) életviszonyoknak – figyelembe véve jellegüket, funkciójukat – is lehetnek a házassághoz hasonló joghatásai vagyoni jogi, *adó jogi*, lakáshasználati, tartási kötelezettségi, társadalombiztosítási, szociális, munkajogi, öröklési jogi stb. tekintetben.”<sup>27</sup> „Az Alkotmánybíróóság hangsúlyozza azonban azt is, hogy a kifejtettek nem jelentik azt, hogy a házasfelekre és a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőkre minden tekintetben azonos szabályokat kellene alkalmazni. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy – ahol ez indokolt – a házasságra és a bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozóan eltérő szabályokat állapítson meg (Vö. EJEB 2010. március 2-án hozott ítélete a Kozak v. Lengyelország ügyben, Nr. 13102/02). Nem kizárt az sem, hogy a jogalkotó – szem előtt tartva a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők emberi méltóságát – a házasság, illetve a család védeltségi szintjét *előnyök nyújtásával tovább emelje*. Sőt a foglalkoztatás bővítési igényeire, az előregedő társadalom kihívásaira a jogalkotónak kell is választakat keresnie, melyek állhatnak a rászoruló családoknak nyújtott juttatások növelésében, családbarát munkaerőpiaci megoldások kidolgozásában, gyermek- és időskori gondozási szolgáltatások kiszélesítésében, a *családi alapú adózás* bevezetésében stb.”<sup>28</sup> „[...] a BÉK [...] nem gátolja [...] a házasság és a család védelmi szintjének emelését, ezen a téren a házasság és a család, illetőleg a különböző élettársi kapcsolatok közötti jogi távolság növelését.”<sup>29</sup>

A Békvtv. 3. § (1) bekezdése szerinti „*megfelelően*” („*megfelelően alkalmazni kell*”) vonatkozásában a 32/2010. (III. 25.) AB határozat indokolásának III. 5.2.1. alpontja tartalmazza: „Az ún. »*megfelelő*« alkalmazás elrendelése most is *teret enged a bírói, jogalkalmazói mérlegelésnek* abban a tekintetben, hogy *esetről esetre, az adott*

23 32/2010. (III. 25.) AB határozat, Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye IV–V. pont.

24 Uo. V. pont.

25 Uo. Kiemelés: H. A.

26 Kiemelések: H. A.

27 32/2010. (III. 25.) AB határozat indokolás III. 4.1. Kiemelések: H. A.

28 Uo. Kiemelések: H. A.

29 Uo.

konkrét élethelyzetben az érintett jogszabályhely alkalmazási feltételeit az azonos nemű párok vonatkozásában megállapítsa.”;<sup>30</sup> amelyből – a „megfelelő alkalmazás”, a „megfelelő eltérésekkel való alkalmazás” követelményéből – miként utaltam rá, álláspontom szerint nem az következő, hogy a jogalkalmazó „automatikusan”, mechanikusan, feltétlenül, a Békvtv. 3. § (2)–(4) bekezdésében és 4. §-ában foglaltak kivételével minden esetben, minden „jogszabályhely” (jogintézmény) vonatkozásában kiterjessze a „házastárs”-ra vonatkozó szabályokat a „bejegyzett élettárs”-ra (a jogalkalmazónak „esetről estre”, „az adott konkrét élethelyzetben” az érintett jogszabályhely alkalmazási feltételeinek azonos nemű párok vonatkozásában történő megállapítása tekintetében mérlegelnie kell). Az alkotmánybírók többsége a szabályozást nem tartotta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző jogbizonytalanságot okozónak.

Véleményem szerint az első házások kedvezménye tekintetében a bírói, jogalkalmazói (pl. adóhatósági) mérlegelés a 32/2010. (III. 25.) AB határozatból következően sem vezethet arra, hogy e kedvezményben a bejegyzett élettársak részesüljenek, mert e kedvezmény esetében a házasság ösztönzésére vonatkozó – az Alaptörvény L) cikke alapján is fennálló – állami intézményvédelmi kötelezettség (különleges, kiemelt alkotmányos követelmény) teljesítéséről van szó, amely nem illeti meg a „bejegyzett élettársi kapcsolat”-ot; az Alaptörvényben és az előző Alkotmányban a házasság és a család – s nem a „bejegyzett élettársi kapcsolat” – került nevesítésre, támogatásra, ösztönzésre (alkotmányos érték); az első házások kedvezményének, a „támogatás”-nak, az „ösztönzés”-nek a kiterjesztése a bejegyzett élettársakra – és az ehhez hasonló gyakorlat – a házasság alkotmányos értéktartalmának „kiüresítéséhez”, leértékelődéséhez vezet, ami alaptörvény-ellenes, a társadalom érdekével ellentétes, és e kiterjesztés által a Békvtv. 3. § (1) bekezdése szerinti „megfelelően” szövegrész is értelmét veszti, ami *contra legem* [a Békvtv. 3. § (1) bekezdését sérti].

A 32/2010. (III. 12.) AB határozat indokolásának III. 4.1. pontja szerint ugyan „[...] a BÉK” – mivel „nem a házasságnak jelent versengő életmodellt, hanem az azonos neműek de facto élettársi kapcsolatának” – „nem hordozza magában a házasságot megillető alkotmányos védelmi kötelezettség kiüresítésének, a házasság leértékelődésének a veszélyét”, a házasságot támogató, ösztönző szabályok mechanikus kiterjesztése a bejegyzett élettársi kapcsolatra a házasságot megillető alkotmányos támogatási, ösztönzési kötelezettség megsértését jelenti, végül is a házasságot megillető alkotmányos értéktartalom leértékelődéséhez vezet [a szabályozásbeli különbség aránya ugyanis így egyre kisebb, és nemcsak a homoszexuális, hanem a biszexuális emberek számára is a bejegyzett élet-

társi kapcsolat – a biszexuális emberek számára a házassággal versengő módon – egyre vonzóbb lesz; az élet továbbadására nem képes azonos nemű, bejegyzett élettársi kapcsolat egyre nagyobb mértékben megelőzve az élet továbbadására képes heteroszexuális élettársi kapcsolatot – a tartós, akár életre szóló, nyilvántartásba vett heteroszexuális élettársi kapcsolatot is – egyre inkább felborítja az alkotmányos értékrendet, a kevésbé „értékes” (az élet továbbadására nem képes bejegyzett élettársi kapcsolat) az „értékesebb” (az élet továbbadására képes – akár életre szóló, nyilvántartásba vett – élettársi kapcsolat) elé helyeződik, a bejegyzett élettársi kapcsolat tartalmát, joghatásait tekintve nem alkotmányozói, nem alaptörvény-módosítói aktussal alaptörvényi szintre kerül, ami alaptörvény-ellenes – az Alaptörvény L) cikkének (1) bekezdését is sérti].

Az alapvető jogok biztosa – az AJB-4819/2016. számú jelentés 10. oldalának tanúsága szerint – a bejegyzett élettársi kapcsolat teljes kiüresedésétől tartott: „[...] az NGM illetve a NAV által követett jogértelmezés önmagán túlmutató veszélyeket is hordoz: annak más jogterületeken is történő alkalmazása azzal az eredménnyel járna, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat teljesen kiüresedne: a generális utaló szabály figyelmen kívül hagyásával ugyanis a bejegyzett élettársi kapcsolat egy kvázi jogkövetkezmények nélküli jogintézmény lenne” – e „veszéllyel” szemben az alapvető jogok biztosa a Békvtv. 3. § (1) bekezdéséből „kizárta” a „megfelelően” szövegrészt (a jogalkalmazói mérlegelést): az eltérést, a kivételek körét a Békvtv. 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a szerinti kivételekre korlátozta [a Békvtv. 3. § (1) bekezdését úgy értelmezte, mintha nem tartalmazná a „megfelelően” szövegrészt, a „megfelelő alkalmazás”, a „megfelelő eltérésekkel való alkalmazás” követelményét].

Az Alaptörvény L) cikk (1)–(3) bekezdése kimondja: Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját; a családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony; Magyarország támogatja a gyermekvállalást; a családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.<sup>31</sup>

Véleményem szerint a Békvtv. 3. § (1) bekezdése „megfelelően” szövegrészének, a Békvtv. indokolásának és a 32/2010. (III. 25.) AB határozatnak a fentiek szerinti elemzése alapján megállapítható: az AJB-álláspont téves, alaptalan (*contra legem*), mert a Békvtv. 3. § (1) bekezdésének „megfelelően” szövegrésze ellenére csak a Békvtv. 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a körében enged kivételt; maga a Békvtv., a Békvtv. 3. § (1) bekezdése, a „megfelelően” szövegrész (a „megfelelő alkalmazás”, a „megfelelő eltérésekkel való alkalmazás” követelménye) – vagyis törvény, törvényi

30 Kiemelések: H. A.

31 Lásd Csvt.



## Szemle

rendelkezés – a Békvtv. 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a szerinti kivételeken kívül is megenged eltérést, kivételeket [a Békvtv. 3. § (1) bekezdése vonatkozásában alkotmánybírók sem véletlenül írtak jogbizonytalanságról, illetve az alkotmánybírósi határozat sem véletlenül szól arról, hogy a „támadott jogszabály azonban nem tekinthető eleve értelmezhetetlennek vagy alkalmazhatatlannak”<sup>32</sup> (nem minden jogértelmezési nehézség eredményezi a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelmét), hanem azért, mert az eltérés, a kivételek köre nem szűkül a Békvtv. 3. § (2)–(4) bekezdése és 4. §-a szerinti kivételekre (mi jogbizonytalan, ha nem az a helyzet, hogy alkotmánybírók, az alkotmánybírósi határozat szerint erről van szó, az alapvető jogok biztosa szerint pedig nem; és későbbi külön törvény is növelheti a kivételek körét – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „minősített törvény” sem áll a „többi törvény” felett,<sup>33</sup> a Békvtv. pedig nem is „minősített törvény”]; az alapvető jogok biztosa megsértette a „megfelelő alkalmazás”, a „megfelelő eltérésekkel való alkalmazás” törvényi (Békvtv.-beli) követelményét. A Békvtv. 3. § (1) bekezdés a)–f) pontjai a „szabályokat”, nem a „törvényi szabályokat” szövegrészt tartalmazzák, így a szóban forgó, törvényen alapuló kormányrendeleti szabályok (lásd pl. R.) emiatt sem kifogásolhatók.

Az alapvető jogok biztosa az alaptörvényi szabályozás megváltozására sem volt figyelemmel, sem az előző alaptörvényhez képesti változásra, sem az Alaptörvény negyedik módosítására [lásd különösen: az Alaptörvény L) cikkének hatályos szövege – „[...] a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját”. „A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”]; az alkotmányozó, alaptörvény-módosító a távolságot, a különbséget növelte,<sup>34</sup> az Alaptörvény szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat nem család, nem családjogi intézmény (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény Családjogi Könyvében sem szerepel – „új értékrend”), a bejegyzett élettársi kapcsolat házassághoz hasonló szabályozásának emiatt sincs alkotmányos alapja, a Békvtv. alaptörvény-ellenes (az alapvető jogok biztosa véleményem szerint ennek Alkotmánybíróság által történő megállapítása érdekében kellett volna és kellene eljárnia).

A kifejtettek értelmében az AJB-álláspont – *contra legem* és joggyakorlatot „elbizonytalanító”, megváltoztatott tartalmánál fogva – sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét [Alkotmány B) cikk (1) bekezdés], valamint – az Alaptörvény L) cikkéből is következő további, nagyobb önálló védelmet, támogatást, ösztönzést kizáró volta miatt – a „házasság” és a „család” intézményét

[Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés], alaptörvény-ellenes, ezért mielőbb megváltoztatandó.<sup>35</sup>

## V.

### A babaváró támogatás, a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatása és a Békvtv. viszonya

Az R. rendelkezéseinek áttekintése után nehezen képzelhető el, hogy az R. hatálya hogyan terjedhet ki a bejegyzett élettársakra, de bejegyzett élettárs különböző nemű személlyel megvalósuló szexuális aktusának gyermek fogadásával járó esetére – az AJB-4819/2016. számú jelentés nyomán – a kérdés lehet, hogy előáll.

Véleményem szerint az R. rendelkezései ilyenkor sem alkalmazhatók a bejegyzett élettársakra: az R. 4. § (1) bekezdés a) pontjában szerepel az „együttes igénylőként” szövegrész és a „feleség”, az i) pont szerint nem állhat fenn olyan tény vagy körülmény, amelynek alapján a közös gyermekvállalás lehetetlennek tekinthető (azonos nemű személyek ivarsejtjeinek „találkozásából” nem származik gyermek); továbbá: a 19. § (2) bekezdése szerinti feltételek között olvasható a „támogatott személyek” „magzata”, a „támogatott személyek által közösen örökbe fogadott gyermek”; márpedig a Békvtv. 3. § (2) bekezdése kizárja a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok bejegyzett élettársakra történő alkalmazását, és a bejegyzett élettársi kapcsolat apasági vélelmet sem keletkeztet (vagyis a bejegyzett élettárs heteroszexuális kapcsolatából származó gyermeknek nem apja a másik azonos nemű bejegyzett élettárs), a (4) bekezdés alapján a bejegyzett élettársakra az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései sem alkalmazhatók.

Az R. ezen rendelkezéseinek megalkotására (e szabályozásra) – az Alaptörvény L) cikkének (1)–(2) bekezdésén túl – a Békvtv. 3. § (2) és (4) bekezdése is – tehát törvény, törvényi rendelkezés – ad engedélyt (felhatalmazást); így emiatt sincs ellentmondás a Békvtv. általános indokolásának 4. pontjából idézett szövegrésszel. A „babaváró támogatás” – összhangban az Alaptörvény L) cikkében foglaltakkal, az R. rendelkezései szerint – a közös „babavárást” kívánja támogatni, ebből azonban a Békvtv. 3. § (2) és (4) bekezdése is – a 32/2010. (III. 25.) AB határozat szerint is alkotmányosan – kizárta a bejegyzett élettársakat (az R. összhangban van a Békvtv.-vel); az államnak sem szabad egyszülős családok létrejöttét előmozdítani.

32 32/2010. (III. 25.) AB határozat indokolás III. 5.2.1.

33 Lásd pl. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat indokolás IV. 1.6.

34 Vö. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, amire az alaptörvény-módosítói válasz az Alaptörvény L) cikkének módosítása volt.

35 Az AJB-jelentésben foglaltakkal szemben azt is hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a *finis operis*nek és nem a(z) AJB-jelentés által vélt *finis operantis*nak van jelentősége. Vö. AJB-jelentés 9.: „A jogalkotó eredeti szándéka szerint [...]”.

A címben feltett kérdésre tehát véleményem szerint a helyes válasz: *a babaváró támogatás sincs a Békvt. „fogságában”.*

Kérdés, hogy *a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatásáról szóló 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet szerinti támogatás – az e rendeletben meghatározott feltételek szerint – igénybe vehető-e bejegyzett élettárs által.* E rendelet rendelkezéseinek áttekintése után a válasz lehet, hogy igenlőnek (is) tűnhet, mert ha a bejegyzett élettárs e rendelet 3. § d) pontja<sup>36</sup> szerint *nagycsaládosnak* minősül, akkor e támogatásból – e rendelkezés alapján – nincs kizárva. Kérdés, hogy bejegyzett élettárs alkotmányjogi szempontból nagycsaládosnak minősülhet-e; az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése szerint a családi kapcsolat alapja nemcsak a házasság, hanem a szülő-gyermek viszony is; így a válasz szintén igenlőnek tűnhet. A támogatásnak – „önmagában” nézve – nem feltétele a „közös gyermek”, ami a támogatásból kizárná a bejegyzett élettársat. Az is kérdés, hogy a nagycsaládos a rendelet szerinti támogatás igényléséhez *egyedülálló személy* is lehet-e (a bejegyzett élettárs nem egyedülálló személy), illetve, hogy e támogatásnak nem feltétele-e a rendelet 3. § e) pontja szerinti „*támogatással érintett személy*”<sup>37</sup> léte. A rendelet 12. § (1) bekezdés c) pontja<sup>38</sup> alapján úgy tűnik, hogy a támogatásnak

feltétele a „*támogatással érintett személy*” léte (*egyedülálló, támogatással érintett személy*”-lyel nem bíró nagycsaládos nem jogosultja e támogatásnak), amit az 5. § (3) bekezdése<sup>39</sup> némileg „árnyal”.<sup>40</sup> Kérdés, hogy például egy négygyermekes egyedülálló, özvegy miért ne lenne (lehetne) jogosultja e támogatásnak, ha egyébként megfelel a rendelet szerinti feltételeknek.

A Békvt. 3. § (1) bekezdés b) pontja alapján a házastársra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra *megfelelően* alkalmazni kell, a rendelet 3. § e) pontja szerint pedig *támogatással érintett személy* nemcsak a nagycsaládos házastársa, hanem az élettársa is, amiből levezethetőnek tűnik (tűnhet) a támogatásra vonatkozó igenlő válasz [a „nagycsaládos” bejegyzett élettárs a gyermekeinek a száma után, a bejegyzett élettársi kapcsolatára tekintettel „részesül” a támogatásban; a szóban forgó eseti körre példa: az egyedülálló szülő három vér szerinti gyermekét viszi a bejegyzett élettársi kapcsolatba, illetve a bejegyzett élettárs heteroszexuális aktusokat valósít meg, amelyek-

vagy pénzügyi lízingszerződés megkötésétől számított három éven belül házasságának felbontása vagy élettársi kapcsolatának – nem az élettárs halála miatt bekövetkezett – megszűnése miatt már nem minősül a 3. § d) pontja szerinti nagycsaládosnak”.

36 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet 3. § d) pont: „E rendelet alkalmazásában: [...] d) *nagycsaládos*: a Cst. szerint

da) legalább három gyermek után családi pótlékra jogosult, a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontja szerinti szülő, ide nem értve a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe fogadni kívánó személyt, db) legalább két – ikrekkel való várandósság esetén egy – gyermek után családi pótlékra jogosult várandós nő a várandósság betöltött 12. hetét követően vagy az ilyen várandós nővel közös háztartásban élő házastársa vagy élettársa, aki a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontja szerinti szülőnek – ide nem értve a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe fogadni kívánó személyt – minősül, dc) legalább három gyermek után családi pótlékra jogosult gyám, amely esetben a gyermekek számára a gyámság alatt álló gyermek akkor számít bele, ha mindkét szülője meghalt, és a gyámság legalább egy éve fennáll, azzal, hogy az igénylő saját háztartásában nevelt vagy gondozott olyan gyermekét, akire tekintettel a családi pótlékra való jogosultság megszűnése előtt közvetlenül magasabb összegű családi pótlékra volt jogosult, vagy fogyatékosági támogatásban részesül, életkorától és a családi pótlékra való jogosultság megszűnésétől függetlenül kell figyelembe venni, a Cst. 9. § (4) bekezdés szerinti gyermek pedig a lakóhelye szerinti szülőnél vehető figyelembe.” A Cst. 7. § (1) bek. a) pontja: „(1) Nevelési ellátásra jogosult a) a vér szerinti vagy örökbe fogadó szülő; a szülővel együtt élő házastárs; az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni és az erre irányuló eljárás már folyamatban van; a szülővel együtt élő élettárs, ha az ellátással érintett gyermekkel életvitelszerűen együtt él és a szülővel élettársként legalább egy éve szerepel az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásában, vagy a szülővel fennálló élettársi kapcsolatot az ellátás megállapítására irányuló kérelmet legalább egy évvel megelőzően kiállított közokirattal igazolja (a továbbiakban együtt: szülő); a nevelőszülő; a gyám; továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 72. § (1) bekezdése alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, a saját háztartásában nevelt.”

37 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet 3. § e) pont: „E rendelet alkalmazásában: [...] e) *támogatással érintett személy*: a nagycsaládos házastársa vagy élettársa”.

38 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet 12. § (1) bek. c) pont: „(1) A szerzési támogatást – az a) pontban foglaltak fennállása esetén az államháztartásról szóló törvény szerinti késedelmi kamattal növelten – vissza kell fizetni, ha [...] c) a szerzési támogatással megszerzett megfelelő befogadóképességű személygépkocsival rendelkező személy az adásvételi

39 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet 5. § (3) bek.: „(3) Ha a nagycsaládos és a támogatással érintett személy házassága vagy élettársi kapcsolata megszűnt, és a megszűnést követően a szerzési támogatással megszerzett megfelelő befogadóképességű személygépkocsival rendelkező személy korábbi házas- vagy élettársa a 3. § d) pontja szerint továbbra is nagycsaládosnak minősül, a szerzési támogatást ismételtlen igényelheti.”

40 Lásd még uo. 5. § (1) bek. a) és d) pont: „(1) Szerzési támogatásra jogosult a nagycsaládos, ha a) ő, vagy a *támogatással érintett személy* „B” kategóriára érvényesített vezetői engedéllyel rendelkezik, és nem áll e kategória tekintetében járművezetéstől eltiltó jogerős bírói ítélet vagy szabálysértési határozat hatálya alatt, [...] d) sem ő, sem a *támogatással érintett személy* – a (3) bekezdés szerinti kivétellel – nem részesült korábban szerzési támogatásban, és”; 6. § (1) bek. b) pont, (6) bek.: „(1) A szerzési támogatás iránti kérelemben fel kell tüntetni [...] b) az igénylő, a *támogatással érintett személy*, valamint – a magzat kivételével – a szerzési támogatás megállapításánál figyelembe venni kívánt gyermekek adazonosító jelét” „(6) A szerzési támogatás igénylésekor a nagycsaládos és a *támogatással érintett személy* teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatban hozzájárul ahhoz, hogy a Kincstár a jogosultság megállapításának és ellenőrzésének céljából és időtartamára az illetékes hatóságtól a szükséges adatokat és okiratokat beszeresse, és az azokban foglalt személyes adatokat kezelje.”; 13. § a)–b) pont: „A Kincstár a szerzési támogatásra való jogosultsági feltételek fennállásának az elidegenítési tilalom 9. § (1) bekezdésében foglaltak szerinti időtartama alatti ellenőrzése céljából adatszolgáltatást igényelhet a) a közúti közlekedési nyilvántartás engedély-nyilvántartásából az igénylő, ennek hiányában a *támogatással érintett személy* vezetői engedélyének száma alapján aa) a természetes személy vezetői engedélyének kategóriájára, valamint ab) a vezetői engedély érvényességének és visszavonásának tényére, b) a közúti közlekedési nyilvántartás járműnyilvántartásából az igénylő, *házastársa* vagy élettársa ba) tulajdonjoga és üzembentartói joga kezdetének, valamint megszűnésének időpontjára, bb) a jármű tulajdonjogában bekövetkezett változás esetén – a tulajdonos bejelentéséig terjedő időtartam alatt – a korábbi tulajdonos által teljesített bejelentés alapján a tulajdonszerző tulajdonjoga kezdetének időpontjára, természetes személyazonosító adataira, lakcímére, bc) bizalmi vagyonkezelés alapján fennálló kezelt vagyona tartozó tulajdonos tényére, továbbá bd) a tulajdonába tartozó és az általa a szerzési támogatás felhasználásával megszerezni kívánt jármű azonosító és műszaki adataira, a műszaki érvényessége időtartamának végére vagy a műszaki alkalmatlanságának tényére, valamint motorkódjára” (kiemelések: H. A.).

## Szemle

ből gyermekek származnak (vö. biszexualitás); így voltaképpen azt is lehetne mondani, hogy a 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet a *biszexuális bejegyzett élettársak gyermekvállalását is segíti*<sup>41</sup>].

A kérdésre, amely szerint például egy négygyermekes egyedülálló, özvegy miért ne lenne jogosultja a támogatásnak, ha egyébként megfelel a rendelet szerinti feltételeknek, a válasz valószínűleg a rendelet idézett 1. §-ában is keresendő: a rendelet a *gyermekvállalást* is segíteni akarja (a normaszövegben észszerűen, logikusan ezt követően jelenik meg a gyermeknevelés támogatása, valamint a szóban forgó személygépkocsihoz jutás elősegítése), azonban – az Alaptörvény L) cikkének rendelkezéseiből is következően (*alkotmányos követelményként*)<sup>42</sup> – nyilvánvalóan nem az egyszülős családok létrejöttét kívánja előmozdítani, hanem a „*közös gyermekeset*”,<sup>43</sup> márpedig a *bejegyzett élettársaknak* a kifejtettek szerint – biológiai és például a Békvt. 3. § (2) bekezdésében foglalt oknál fogva – *nem lehet közös gyermeke*. Ebből levezetettnek látszik az az álláspont, hogy a *bejegyzett élettárs* – a dolog természetéből következően, az Alaptörvény L) cikkében foglalt rendelkezésekkel is összhangban és a Békvt. 3. § (1) bekezdése „*megfelelően*” szövegrészének (a „*megfelelő alkalmazás*”, a „*megfelelő eltérésekkel való alkalmazás*” követelményének) megfelelően – *nem jogosult* a szóban forgó támogatásra. A „*megfelelő eltérések*” tartalma például a két Korm. rendelet szerinti támogatás.

Kérdés, hogy a babaváró támogatás és a nagycsaládok személygépkocsi-szerzési támogatása vonatkozásában milyen (lesz), hogyan alakul például a hitelintézetek, a járási (XIII. kerületi) hivatalok, Budapest Főváros Kormányhivatala, a Magyar Államkincstár központi szervének (kincstár) és az alapvető jogok biztosának gyakorlata.<sup>44</sup>

A babaváró támogatás igénylésével, valamint a nagycsaládok személygépkocsi-szerzési támogatásával kapcsolatos eljárások illetékmentességének megteremtése

érdekében az illetekekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról szóló 2019. évi LXII. törvény rendelkezései a kifejtettek értelmében nem állnak ellentétben a Békvt.-vel, ahhoz igazodnak.

## VI.

### Következtetések, javaslatok

A fentiek alapján, véleményem szerint a *jogalkalmazói (benne a NAV) gyakorlatnak* az általam kifejtetteknek megfelelően kellene megjelennie (a *NAV-gyakorlatnak vissza kellene változnia*), az *alapvető jogok biztosának* meg kellene változtatnia a *kritika tárgyává tett AJB-álláspontot*.

Véleményem szerint a jogalkalmazói gyakorlat megfelelő megváltozásának hiánya esetén, azaz, ha a jogalkalmazói gyakorlat például az első házások kedvezményéből nem zárja ki a bejegyzett élettársakat, a törvényhozónak el kellene fogadnia *egyértelmű* szabályt arra vonatkozóan, hogy az *első házások kedvezményében is csak a házastársak részesülhetnek*.

*Szövegszerű javaslatom a következő:* A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény 3. §-a a következő (4a) bekezdéssel egészül ki: „(4a) A házasság és a család ösztönzésére, tagjainak támogatására vonatkozó rendelkezések a bejegyzett élettársi kapcsolatra, a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatóak.”

A Békvt. és citált alkotmánybíróági megítélése szerint a – két, tizennyolcadik életévét betöltött, *azonos nemű* személy közötti – bejegyzett élettársi kapcsolat a házassághoz *hasonló*, azzal *majdnem azonos* tartalmú intézmény, Magyarország Alaptörvényének *negyedik módosítása* (2013. március 25.) *azonban a törvényhozó és az Alkotmánybíróság mozgásterét a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozásának hatályon kívül helyezése, illetve megsemmisítése tekintetében is növelte*.

E módosítás, az 1. cikk szerint: „Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: »(1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.«”,<sup>45</sup> a 19. cikk (2) bekezdésében

41 Vö. 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet 1. §: „A gyermekvállalás segítése és a gyermeknevelés támogatása, valamint a három- vagy több gyermekes családok megfelelő befogadóképességű személygépkocsihoz jutásának elősegítése érdekében az e rendeletben meghatározott feltételekkel vissza nem térítendő személygépkocsi-szerzési támogatás (a továbbiakban: szerzési támogatás) vehető igénybe.”

42 Vö. pl. Alaptörvény L) cikk (3) bek., és Csvt. preambulum hatodik mondat: „A család akkor tölti be szerepét, ha az anya és az apa tartós és szilárd kapcsolata a gyermekek iránti felelősségben teljesedik ki.”

43 Vö. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 165. § d) pont; kritikájához lásd pl. HÁMORI ANTAL: *Igazságosság, emberi méltóság, szabadság és felelősség, élet- és családvédelem*, Axol, Budapest, 2009, 46–49.

44 Vö. pl. R. 2. § (1) bek. 5. pont, 3. § (1)–(4) bek., 5. § (2) bek. a) pont a) alpont, b) pont, (4) bek. b) pont, 7–9. §, 13. § (1), (4) bek., 15. § (4)–(5), (7)–(9) bek., 16. § (2)–(5) bek., (7) bek., 17. § (1), (3) bek., 18. § (1)–(3) bek., 19. § (5), (7), (9) bek., 20. § (1)–(3) bek., 21. § (4)–(6) bek., 22–27. §, 45/2019. (III. 12.) Korm. rendelet 4. § (1) bek., 6. § (4)–(6), (8) bek., 7. § (3) bek., 9. § (3)–(4) bek., 10. § (1), (3)–(4) bek., 11–11/A. §, 12. § (2)–(4), (6) bek., 13. §.

45 Lásd Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása indokolása (2013. március 25.), Általános indokolás: „A törvény több további alkotmánybíróági határozat megállapításaira tekintettel is kívánja módosítani az Alaptörvényt. A 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban kifejtettek tudomásul véve alaptörvényi szinten jeleníti meg a törvény a család fogalmának alapját.”; Részletes indokolás, Az 1. cikkhez: „A törvény kiegészíti az Alaptörvény házasság és család védelmét deklaráló L) cikkét, kifejezésre juttatva, hogy a családi kapcsolat alapjának a házasságot és a szülő-gyermek viszonyt tekinti. A szülő-gyermek

kimondta: „Az Alaptörvény 5. pontja helyébe a következő rendelkezés lép: »5. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.«”

A módosítás 19. cikkéhez fűzött indokolás a következőket tartalmazza: „A törvény előírja, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe, azaz az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően meghozott határozataira nem hivatkozhat. E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében. A törvény e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó.”<sup>46</sup>

kapcsolat alapja leggyakrabban a leszármazás, ilyen kapcsolatot keletkezett azonban a vér szerinti leszármazáson felül az örökbefogadás, illetve az örökbefogadó gyámság is. A törvény célja, hogy megerősítse a társadalmi alapintézménynek minősülő család alaptörvényi szintű védelmét a történelmi hagyományoknak megfelelően.”

46 Vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolás [27]–[34], különösen [31]–[34]: „[31] Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. [32] A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. [33] Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, el-

Magyarország Alaptörvénye indokolása (2011. április 25.) jelentőségét az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése mutatja: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” (Az Alaptörvény rendelkezésének célját az Alaptörvény rendelkezésének indokolása tartalmazza.)

Az Alaptörvény negyedik módosítása kapcsán tehetette meg a törvényhozó, hogy az Eütv. módosításával nagyon jelentősen visszaszorította a családtervezési célú művi meddővé tétel<sup>47</sup> (az alapvető jogok biztosja nem is fordult

lenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. [34] A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”, Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása [145]–[148], különösen [146]: „[146] A régi alkotmánybírósági határozatok normatív érveinek, szűz távra ható döntési formuláinak hatályon kívül helyezésével, az ezekben található normatív megállapítások elveszítették normativitását és a későbbi alkotmánybírósági döntéseket meghatározó autoritását. Ez a 4. alkotmánymódosítást megalkotó alkotmányozó hatalomnak a kifejezett akarata volt, így ezek döntési alapként való megidézése, ahogy az indokolás jelzett része tartalmazza, az Alaptörvénnyel való szembenállást jelenti, melynek nem kívánok részesévé válni. A hatályon kívül helyezés a régi alkotmánybírósági határozatokba foglalt döntési elvek, érvek és érvelési láncolatok tekintetében azt jelenti, hogy az eddigi normativitásukat elvesztve az alkotmányjogi gondolkodás pusztán szabad gondolati kincset jelentő szektorába kerültek át. E szabad gondolati kincs egy részét fel lehet használni a jövőbeli határozatainkban, ha részletes indokolással a mai Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövegének értelmével és értelmezési elveinek alkalmazásával ezt megalapozzuk. Am a felhasználás alapja az ilyenfajta mostani megalapozás lesz, és nem a régi alkotmánybírósági határozat, így meghivatkozásuk indokolatlan is. Hatályon kívül helyezett normatívára mai jogi döntést nem lehet alapozni – ezt a jogelméleti axiómáként lehet rögzíteni. A történelmi alkotmány épp azáltal lehet hivatkozási alap jogelméletileg, hogy ez még a változatható (írott) jog koncepciójának bevett válsága előtt jött létre, ahol nem volt hatálybaléptetés illetve hatályon kívül helyezés, és ez mindig a szokásjog fűzővesszerű változásával teremtődött meg. Nem lehet így befogni a régi alkotmánybírósági döntéseket a történelmi alkotmány fogalmába, és az alkotmányozó kifejezett hatályon kívül helyezése ellenére ezeket meghivatkozni és megidézni.”, Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye [190]–[203]; 2/2015. (II. 2.) AB határozat indokolás [16], Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [164]–[167], különösen [165]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat indokolás [25].

47 Lásd Eütv. 187. § (1a) bek. [beiktatta: 2013. évi CCLII. törvény 8. § (16) bek.; hatályos: 2014. március 15-től]: „A művi meddővé tétel az (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti személy kérelmére családtervezési célból 40. életévét betöltött vagy három vér szerinti gyermekkel rendelkező személynél végezhető el.”, részletesen Eütv. 187–187/B. §, 2013. évi CCLII. törvény 8. § (16)–(19) bek., (21) bek. d)–h) pont, (22) bek. a)–c) pont. Vö. 43/2005. (XI. 14.) AB határozat; az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 27. § (2) bek.: „(2) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkiére nézve kötelező.”; az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bek.: „(1) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkiére nézve kötelező.”; és Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bek. A családtervezési célú művi meddővé tétel kritikájához lásd pl. HAMORI (2009) i. m. 43–45. Vö. pl. URBANCSÉK JÁNOS – MURBER ÁKOS: *Asszisztált reprodukciós technikával fogant terhességek gondozásának sajátos szempontjai*, In: RIGÓ JÁNOS JR. – PAPP ZOLTÁN (szerk.): *A várandós nő gondozása*, Medicina, Budapest, 2005, 615. („a recanalizációs műtét csak az esetek kis részében eredményes”).

## Szemle

az Alkotmánybírósághoz<sup>48</sup>); véleményem szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozását is hatályon kívül kellene helyezni,<sup>49</sup> illetve az Alkotmánybíróságnak – az említett, Béktv. 3. § (1) bekezdése szerinti utaló szabállyal kap-

csolatos jogbizonytalanság miatt is<sup>50</sup> – meg kellene azt semmisítenie (álláspontom szerint az alapvető jogok biztosának e tekintetben el kellene járnia).<sup>51</sup>

48 Lásd az indokokkal: ajbh.hu/-/az-alapveto-jogok-biztosa-a-muvi-meddove-tetelre-vonatkozo-szabalyokrol

49 A korábbi magyar Országgyűlés és a citált, hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatok szerint az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolata a házassághoz hasonló, azzal majdnem azonos tartalmú intézmény [lásd a bejegyzett élettársi kapcsolatáról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvény, 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, Béktv., 32/2010. (III. 25.) AB határozat], ami véleményem – és alkotmánybírói különvélemények – szerint (is) alaptalan, téves álláspont. Lásd pl. HÁMORI ANTAL: Vélemény az azonos neműek „házasságáról”, a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozásáról az Alaptörvény negyedik módosítása kapcsán I–II. rész, Deliberationes 2016/1–2. 55–88., 2017/2. 135–168.; HÁMORI ANTAL: A „bejegyzett élettársi kapcsolat” szabályozásának alkotmánybírósági megítélése és szabályozásának vitás kérdései, Magyar Jog 2011/2. 93–102.; HÁMORI (2009) i. m. 73–110.; HÁMORI ANTAL: Vélemény az azonos neműek „házasságáról”, a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozásáról – az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében, Családi Jog 2008/1. 20–31.

50 Vö. pl. az AJB-4819/2016. számú jelentésben és dr. Kovács Péter alkotmánybíró idézett különvéleményében is tárgyalt Itv.-s probléma. Kérdés: ki mondja meg, melyik az a jogalkalmazó, aki/amely megmondja, hogy hol a határ a még alkotmányos és a már alaptörvény-ellenes szabályozás között (vö. pl. a törvényben, az Szja. tv. 29/C. §-ában megjelenő első házások kedvezménye, és az Itv.-s illetékedvezmény).

51 Lásd Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e) pont: pl. az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezésére az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

# AZ ÚJ PP. ÉS A KAPCSOLÓDÓ IRÁNYMUTATÁSOK

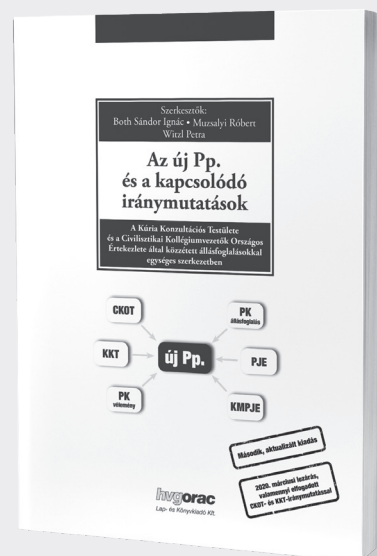
## MÁSODIK, AKTUALIZÁLT KIADÁS

Az új Pp. a Kúria Konzultációs Testülete és a Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezlete által közzétett állásfoglalásokkal egységes szerkezetben (255 CKOT- és 81 KKT-állásfoglalással)

**SZERKESZTŐK:** Both Sándor Ignác, Muzsalyi Róbert, Witzl Petra

**ÁRA:** 7000 Ft

**2020. márciusi lezárás,  
valamennyi elfogadott  
CKOT és KKT iránymutatással**



[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu) → Polgári eljárásjog

Hamza Gábor egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja (Budapest)

## Emlékezés Kudret Ayiter (1919–1986) professzorra, a római jog nemzetközi hírű művelőjére

1. A római jog, a magánjog és az összehasonlító jogtörténet tekintélyes, európai hírű professzora, Kudret Ayiter 1919. augusztus 31-én született Göttingenben és 1986. április 13-án hunyt el Ankarában. Édesapja dr. Mehmed Ferid Ayiter, édesanyja pedig a német nemzetiségű Feride Ayiter, született Margarethe Lux volt. Kudret Ayiter négyéves volt, amikor szüleivel együtt Törökországban, Isztambulban telepedett le, elhagyva Németországot. Ayiter középiskolai tanulmányait a jónevű Istanbul Lisesiben végezte. Itt is tett érettségi vizsgát 1937-ben. A család 1937-ben Isztambulból Ankarába költözött. Kudret Ayiter az 1925-ben alapított Ankarai Állami Egyetemen folytatott jogi tanulmányokat. Tanulmányait évfolyama legkiválóbb hallgatójaként, kitüntetéssel fejezte be 1940-ben. A második világháború éveiben, melyben hazája, Törökország nem vett részt, katonai szolgálatot mint hadbíró teljesített két és fél esztendőn át. 1944-ben kötött házasságot Nusin Menemencioglu-Ayiterrel, aki később az archeológia neves művelője, tanára lett.

2. Kudret Ayiter jogi tanulmányai befejezését követően az Ankarai Állami Egyetem Jogi Karán gyakornoki, majd röviddel később tanársegédi kinevezést nyert. Ayiter fiatal oktatóként a második világháborút követően az Ankarai Állami Egyetemen vendégprofesszorként az 1949/1950. évi tanévben római jogot oktató Paul Koschaker (1879–1951) – aki Lipcsében Ludwig Mitteis (1859–1921) tanítványa volt – előadásait hallgatta és szemináriumának (*privatissimumának*) aktív résztvevője volt. A több kiadást megért, *Europa und das römische Recht* című, első kiadásban 1947-ben publikált könyv nemzetközi hírű szerzőjének, Koschakernek tankönyvét, pontosabban jegyzetét (*scriptum*) németből török nyelvre fordította, amelyet a törökországi jogi karokon ma is használnak. Egyébiránt Paul Koschaker a

római jog mellett az ékírást jogok (*Keilschriftrechte*) kitűnő ismerője és kutatója volt.

3. Itt utalunk arra, hogy Ankarában a Jogi Kar 1925-ben jött létre. A kar nemzetközileg is elismert, tekintélyes tanára volt Mahmut Esat (1892–1943), 1934-től vezetékneve Atatürk javaslatára alapján (a Bozkurt gőzös neve) Bozkurt professzor, aki a jogi karon nemzetközi jogot, az Ankarai Egyetem Politikatudományi Karán pedig (1930-tól) alkotmányjogot (közjogot) oktatott. Bozkurt professzor is, Kudret Ayiterhez hasonlóan, tanulmányait külföldön, igaz, nem Olaszországban, hanem Svájcban, Fribourgban és Lausanne-ban végezte. Szerzője a *Du régime des capitulations ottomanes* című munkának, mely ma is forrásértékű. Fontos kiemelni azt, hogy Mahmut Esat Bozkurt érdeme, hogy Törökország Franciaországgal szemben (Jules Basdevant [1877–1968] képviselte a francia kormányt) megnyerte Hágában a pert (ez a híres a „Lotus-case”).

4. Kudret Ayiter habilitációs értekezését 1955-ben védte meg Ankarában. Ezt követően egyetemi magántanárként oktatott. 1961-ben nevezték ki nyilvános rendkívüli egyetemi tanárnak. Nyilvános rendes egyetemi tanári kinevezését követően három éven át, 1964 és 1966 között a jogi kar dékánjaként működött. Dékáni működése során különös súlyt helyezett a kar nemzetközi kapcsolatainak bővítésére, erősítésére. 1972. augusztus 15-én a Németországi Szövetségi Köztársaság részéről a *Großes Bundesverdienstkreuz* állami kitüntetésben részesült a török–német szakmai kapcsolatok területén kifejtett munkássága elismeréseképpen. A török–olasz kapcsolatok területén végzett tevékenységét az Olasz Köztársaság két magas állami kitüntetéssel is elismerte. Először az *Ordine al merito della Repubblica Italiana* (OMRI) lovagkeresztje („Cava-

## Jogirodalom, jogélet

liere”) kitüntetés, majd néhány évvel később az *Ordine al merito della Repubblica Italiana* parancsnoki keresztjét („*Commendatore*”) nyerte el.

5. Az 1950-es években két ízben is egy bienniumot töltött állami ösztöndíjjal Olaszországban, az 1303-ban, VIII. Bonifác pápa alapította római La Sapienza Egyetemen. Szoros szakmai kapcsolatban volt Rómában Emilio Bettivel (1890–1968), aki a római jog és a magánjog nemzetközi hírnévnek örvendő tanára volt. Ayiter érdeklődését a jogi hermeneutika iránt Emilio Betti keltette fel. Rómából való visszatérését követően docensi kinevezést nyert az Ankarai Állami Egyetemen. Habilitációs disszertációjának (melynek témája a hozományrendelés a klasszikus római jogban volt) megvédését követően két tárgyat (főkéllégiumot), római jogot és összehasonlító jogtudományt is oktatott. Anyanyelvén kívül magas szinten volt járatos a latin, a német és az olasz nyelvben, és jól beszélt angolul is.

6. Kudret Ayiter számos előadást tartott külföldi, elsősorban németországi és olaszországi egyetemeken. 1978 szeptemberében az ő szervezésében került sor első ízben Törökországban a Société Internationale des Droits de l’Antiquité (SIDA) kongresszusára Ankarában. Ez a kongresszus a résztvevők egybehangzó véleménye szerint jelentős hozzájárulás volt a jogi romanisztika pozíciójának megerősödéséhez Törökországban.

7. Kudret Ayiterre nagy hatással volt Rudolf Sohm (1841–1917) híres, német nyelvterületen kivételes népszerűségnek örvendő *Institutionen des römischen Rechts* című tankönyve. Sohm méltán kézikönyvnek is tekintett, a római jog történetét és rendszerét bemutató tankönyve, amelynek szemléletére a historizmus jellemző, keltette fel benne a jogi jelenségek, a jogrendszer történeti alapjai kutatásának szükségességét.

8. Ayiter professzor volt az egyik kezdeményezője, alapítója az 1982-ben létrejött izmiri Dokuz Eylül Üniversitesinek („Szeptember 9 Egyetem”), amelynek jogi kara az 1980-és évek elején a Török Köztársaságban a harmadik volt. Egyik megalapítója volt az egyetemi könyvtárnak. Halálát követően gazdag magánkönyvtárát, mintegy ötezer kötetet az Dokuz Eylül Üniversitesiire hagyta. A többségükben francia, olasz és német nyelvű munkák, tankönyvek, kézikönyvek és monográfiák magánjogi (polgári jog és kereskedelmi jog), római jogi, jogtörténeti és összehasonlító jogtörténeti tárgyúak.

9. Kudret Ayiter magas szinten volt járatos az ókori történelemben és az archeológiában is. Különösen a kisázsiai antik Frígia (Phrygia) iránt mutatott érdeklődést. 1972-ben Németországban nyolc frígiai portrét talált. Kudret Ayiter professzor munkássága nem szorítkozik a

római jog és a magánjogtörténet területére. Jogi papirológiával foglalkozó alapvető jelentőségű tanulmányok szerzője is volt. Az ókortörténet és ókori művészettörténet kutatói számára is alapvető jelentőségűek egyes tanulmányai.

10. Kudret Ayiter 65. életévének betöltésével, 1984-ben elnyerte a professor emeritus címet. Kudret Ayiter végakaratának megfelelően Izmirben nyerte el végső nyughelyét.

11. Kudret Ayiter gazdag munkássága fontos része a XX. század török, s tegyük hozzá, európai jog- és társadalomtörténetének. Mesterének, példaképének tekintette az Isztambuli Állami Egyetemen római jogot, magánjogot és összehasonlító jogot oktató Schwarz András (Andreas) Bertalant (1886–1953), akinek reá gyakorolt szellemi hatását e sorok szerzőjének is nemegyszer hangsúlyozta. Schwarz András Bertalan révén Kudret Ayiter házával is kapcsolatban állt.<sup>1</sup>

12. Kudret Ayiter nézete szerint a történeti elemzésnek kell képeznie a klasszikus magánjogi törvénykönyvek társadalmi modelljével foglalkozó munkák alapját. Kudret Ayiter nem mulasztja el feltárni azokat a gazdasági és szellemi tényezőket, amelyek közvetlen vagy közvetett formában megszabják egy-egy, az európai jogtudomány fejlődése szempontjából döntő jelentőségű irányzat, iskola fejlődését, alakulását. Vállalkozik olyan, a jogirodalomban igen vitatott jelenségek elemzésére is, mint például a római jog különböző formát öltő továbbélése, recepciója.<sup>2</sup> A római jog recepciójának kérdése különös aktualitással jelentkezett és jelentkezik ma is Törökországban.<sup>3</sup> A török jogtudós gazdag tudományos oeuvre-je elválaszthatatlanul, szervesen kapcsolódik a római jog közvetítésével az európai jogi romanisztikához és magánjogtudományhoz.

### *Kudret Ayiter fontosabb munkái*

*Paul Koschaker und der Unterricht des Römischen Rechts an der Universität Ankara.* Roma Hukuku Dersleri, Aile Hukuku. Ankara, 1960. (2. kiadás: 1963); *Bestellung der „Dos“ im klassischen Römischen Recht.* (Habilitation,

1 Schwarz András Bertalan tudományos munkásságára nézve ld. GÁBOR HAMZA: *Das wissenschaftliche Oeuvre und die Lehrtätigkeit von Andrés (Andreas) Bertalan Schwarz (1886–1953).* In: GÁBOR HAMZA: *Studies on Legal Relations between the Ottoman Empire/the Republic of Turkey and Hungary, Cyprus, and Macedonia.* Klaus Schwarz Verlag, Berlin, 2017. 124–177. old.

2 A római jog továbbélésének, recepciójának kérdésére nézve az újabb irodalomból ld. FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intéstitúciói.* 23. átdolg. és bőv. kiadás. Eszterházy Károly Egyetem (Oktatókutatási és Fejlesztési Intézet) 2019. 105. skk. old.

3 A római jog törökországi recepciójára nézve a hazai irodalomból ld. GÁBOR HAMZA: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.* Eötvös Universitätsverlag Eötvös Loránd Universität. Budapest, 2009. 506–516. old.

1955); *Noch einmal Papyri*, Michigan VII, 434 (Inv. Nr. 508, 2217), *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul* 3 (1954) 79–89.; *Rylands Papyri* (Inv. Nr. 612), *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul* 3 (1954) 79–89.; *Aestimatio dotis e compravendita come concetti di interpretazione tra i giuristi classici*. *Annales de l'Université d'Ankara* 6 (1954/55) 81–148.; *Höchstmaß bei Dosbestellungen im römischen Recht und übermäßige Schenkungen nach der Lex Cincia*. *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul* 4 (1956) 204–213.; *Einige Bemerkungen zum domicilium des filius familias im römischen Recht*. In: Studi Emilio Betti. 2. vol. Milano, 1962. 73–84.; *D.20.4.9.3 und einige Bemerkungen über Sextus Caecilius Africanus*. In: Studi Giuseppe Grosso. 2. vol. Torino, 1968. 13–32.; *Paul Koschaker und der Unterricht des römischen Rechts an der*

*Universität Ankara*. In: *Études offertes à Jean Macqueron*. Aix-en-Provence, 1970. 31–41.; *The aestimatum contract*. In: *Maior viginti quinque annis. Essays in commemoration of the sixth lustrum of the Institute for Legal History of the University of Utrecht*. Assen (The Netherlands). 1979. 22–29.; *Alcuni appunti sulla dotis datio ante nuptias*. In: *Studi Cesare Sanfilippo*. 4. vol. Catania, 1983. 49–57.; *Systematisches Denken und Theorie im Römischen Recht*. In: *Studi Arnaldo Biscardi*. 1. vol. Milano, 1983. 9–21.; *Attorno alcuni testi del legatum dotis constituendae causa*. In: 'MNHMH' Georges A. Petropoulos, 1. Band. Athen, 1984. 225–230.; *Treppen und Stufen bei phrygischen Felsdenkmälern*. In: *Studien zur Religion und Kultur Kleinasiens*. Festschrift für Friedrich Karl Dörner. I. Band. Leiden, 1978. 99–106.

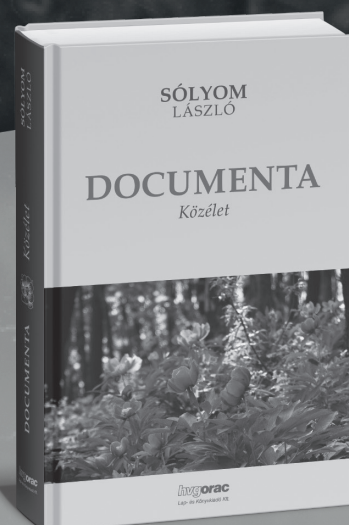
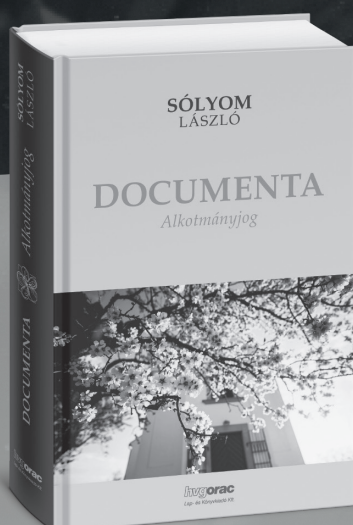
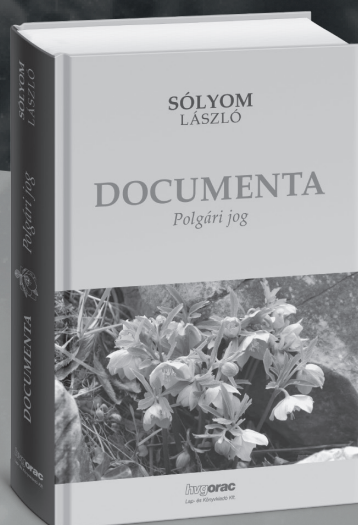
# SÓLYOM LÁSZLÓ DOCUMENTA

Ez a könyv a független, demokratikus és alkotmányos Magyarország megszületése harmincadik évfordulója előtt tiszteleg.

POLGÁRI JOG

ALKOTMÁNYJOG

KÖZÉLET



„E könyvtáblák között végérvényesen lezárt jogász-közéleti pályám dokumentumai vannak, eredeti formájukban, változtatások és magyarázatok nélkül – tőlem immár független létben. Ám a könyvborítókön örömmel jelzem, hogyan tekintek vissza munkásságomnak erre a hosszú szakaszára, s illesztem be az élet teljességébe.”

[hvgorac.hu/Solyom\\_Documenta](http://hvgorac.hu/Solyom_Documenta)



## Jogirodalom, jogélet

Osztovits András egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)

# Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből Frank Ignáctól Vékás Lajosig – párhuzamos recenziók

Vékás Lajos 80. születésnapja alkalmából két kötet is megjelent. Az egyikben<sup>1</sup> a kollégák, pályatársak köszöntik tanulmányaikkal az ünnepeltet, a másikat<sup>2</sup> – rendhagyó módon – az ünnepelt készítette a pályatársaknak. A két kötet együtt a magyar magánjogtudomány közel 200 éves fejlődését mutatja be és kiválóan igazolja az abban mérföldköveknek számító egyes elméletek és művek továbbélését a jelen magánjogász generációjának gondolkodásában. A mai szerzők tanulmányait olvasva beigazolódni látszik a Vékás-kötet – Richard Wagner: A nürnbergi mesterdalnokok című operájából választott – mottója: „Becsüld meg biz’ a mestereket; és tiszteld művészetüket!”.

1. Vékás a magyar magánjogtudomány meghatározó alakjainak bemutatását *Frank Ignáccal kezdi*. Utal arra, ha az 1848 előtti korszakot egyetlen szerzővel és egyetlen művel kell képviseltetni, akkor arra mindenképpen a pesti jogi karra 1827-ben professzori kinevezést kapott jogtudóst és az ő magnum opusát, az 1828–1829-ben latinul, majd 1845-47-ben magyarul megjelent *A közigazgatás törvénye Magyarhonban* című művet kell megemlíteni. A fontolva haladó tudóstól távol álltak a világmegváltó forradalmi eszmék. Helyettük sokkal inkább a problémák józan és szakszerű elemzését tartotta célravezetőnek. Művében elvi jelleggel különbséget tesz a közjog és a magánjog, illetve a közjogtudomány és magánjogtudomány között. Könyve a gaiusi-iustiniánusi Institúciók rendszerét követi: *de personis, de rebus, de actionibus*. Vékás egyebek mellett kiemeli a műből a jogforrásokat áttekintő fejezetet. Frank Ignác a szokásjogi források között említi a Királyi Curia ítéleteit. Ennek a résznek különös aktualitást ad a 2019. év végén elfogadott törvénymódosítás, amely egyfajta korlátozott precedensrendszer bevezetésével kísérletezik a mai Magyarországon. Frank meggyőzően adja elő, hogy a „Curia bírói hatalommal van felruházva, és csak bírói hatalommal, csak törvényszék, nem törvényt adó testület. Ítélete önnön valósága és célja szerint csak a perben lévő ügyet illeti, más ügyekre, más fe-

lekre nem terjedhet, mert ezekről a perben szó sem volt. Azonban a feleken kívül is ismertté váló ítélet, ha meggyőzően oldja meg a felmerült vitakérdést, az ítéleti álláspontot előbb-utóbb mindenki elfogadja, az szokássá válik, melynek szinte annyi ereje van, mint a törvénynek. Ha pedig kétséges a szokás, azt leginkább ítéletekkel lehet bebizonyítani.”<sup>3</sup>

2. *Grosschmid Béni* Frank Ignác halála után két évvel született. A feudális kötöttségektől fokozatosan megszabadított polgári magánjog korszaka Magyarországon 1848 után, teljes lendülettel csak 1861 után kezdődött. E korszak első professzori generációjának jogfelfogását az ekkor már egyértelműen visszahúzó történeti jogi iskola nézetrendszere tartotta befolyása alatt. Hasonló szemlélet tükröződik Grosschmid Béni első műveiben, de a legfontosabb magyar magánjogtudományi mű, a kétkötetes *Fejezetek kötetmi jogunk köréből* megírásánál, már szinte teljesen függetlenítette magát a történeti jogi iskola tanításaitól. Szuverén szellemére jellemző, hogy arra nem igazán hatottak az addigra teret nyerő érdekkutató jogtudomány nézetei sem. A modern kötetmi jogi stílusát alapvetően sok kérdésben máig hatóan formáló és a jogterület dogmatikai vértetéjét kidolgozó művében maga alkotott egy új világot. Vékás – Grosschmid pályatársaihoz hasonlóan – maga is elismeri, hogy a *Fejezetek* nem adja meg könnyen magát az olvasónak, a gondolatok szinte egymásra tolnak benne. A gyakran emeletes lábjegyzetekben megjelenő váratlan asszociációk próbára teszik azt, aki a Grosschmid által feltárt összefüggéseket magáévá akarja tenni. Vékás az egész művet James Joyce *Ulysses*-éhez hasonlítja, ahol az olvasó első kísérletre sokszor inkább csak megérzi, semmint megérti a szerző szándékát, de minden esetben megéri az ismételt fáradozás. Grosschmid gondolatainak érvényét jelzi, hogy Vékás az új Ptk. monista szemléletében, a tulajdonátruházás szabályaiban és az öröklési jogban az özvegyi jog, az ági öröklés és a kötelesrész vonatkozásában is az ő egyértelmű hatását ismeri el.

Grosschmid Béni és Vékás Lajos élete, tudományos tevékenysége között von párhuzamot *Kecskés László* „*Elöl*

1 LAMM VANDA – SAJÓ ANDRÁS (szerk.): *Studia in honorem Lajos Vékás*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. A továbbiakban: *Studia*.

2 VÉKÁS LAJOS: *Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

3 VÉKÁS: i. m. 20.

lenni...” című tanulmányában. Mindketten Kolozsváron születtek, sokat hadakoztak a korukbeli törvényhozással, az azt befolyásoló belső jogforrási tényezőkkel. Mindketten kiemelt szakmai érdeklődést mutatnak a kötelmi jog és az öröklési jog alapkérdései iránt. Nagy sikerű professzori munkájukhoz kapcsolódóan mindketten voltak egyetemi rektorok is – az is elgondolkodtató hasonlóság közöttük, hogy mindketten időben meg is tudtak szabadulni ettől a szép, ám terhes megbízástól. Ezek mellett mindkettejüknél meghatározó a sport és a sportos életmód szeretete: Grosschmid naponta úszott, Vékás pedig naponta teniszezik. Kecskés felidézi azt a talán kevésbé ismert történetet, hogy Grosschmid részt vett az 1881. június 10-én megrendezett Vác és Margitsziget közötti távúszó versenyen. A 31,5 km-es megméretésen heten indultak, hárman verseny közben feladták, Grosschmid harmadikként ért célba. A győztest egy óra múlva kísérték fel a célállomás fedélzetére, Grosschmid körülbelül 12 perc múlva már ott ült és mintha semmi sem történt volna, egy korsó sört rendelt.

3. Grosschmid pályatársa, *Szászy-Schwarz Gusztáv* szemléletét Rudolf von Jhering határozta meg. Tudományos munkásságából kiemelkedik *A jogi személy magyarázata* című munkája, amiben a már meglévő elmélettípusok közül Brinz célvagyonelméletét fogadta el. Vékás szerint ez az elmélet nem hozott áttörést, a tudománytörténet lapjaira került. Szászy-Schwarz álláspontja ugyanis a magánjog egyes hagyományos intézményeinek (jogalany, alanyi jog) teljes fogalmi átértékelését kívánta volna meg. Ilyen lényegi változtatásra az alapvetően konzervatív hajlamú magánjogi gondolkodás nagyon ritkán hajlandó. Vékás azonban elismeri, hogy Szászy-Schwarz ezzel a művével kora egyik legintenzívebb nemzetközi jogelméleti vitájába kapcsolódott be, új és eredeti, logikai szempontból kifogástalan jogi személy magyarázatot dolgozott ki. Kevés magyar jogtudományi munka ágyazódott be olyan szervesen a nemzetközi diskurzusba, mint ez a mű. *A társasági jog* mai kérdéseiről három tanulmány gazdagítja a Studiát. *Veress Emőd* a részvényforgalom szerződéssel alapított korlátait, *Nochta Tibor* a polgári jogi felelősség társasági jogi útjait elemzi. *Kisfaludi András* a tanulmánya címében feltett kérdést, Kell-e női kvóta a társasági jogban? utánoszthatatlan eleganciával elemezve jut el a nemleges válaszig.

Vékás felidézi Szászy-Schwarz Gusztáv Rudolf von Jheringről írt nagyszabású tanulmányát is. Annak minden sorából sugárzik a tanítvány tisztelete, sőt rajongása hajdani göttingeni mestere iránt, aki képes volt hallgatóit egyénekenként is elragadni hajlamuk és képességük szerint. Ez a mélységes csodálat és pozitív értékítélet nem zárta el azonban a tanítványt a mester életművének kritikus megfigyelésétől sem. Hasonló tiszteletet és rajongást fedezhetünk fel Vékás három fiatal tanítványa *Csizmazia Norbert* (Az ingó jelzálógától mentes szerzés), *Fuglinszky*

*Ádám* (A non-cumul mint legal irritant?) és *Tőkey Balázs* (A károkozás általános tilalmára vonatkozó szabály jelentéséről) tanulmányaiban. Mindhárman a polgári jog alapkérdéseit feszegetik, felidéznek az új Ptk. kodifikációja során vizsgált jogkérdéssel kapcsolatban felmerült vitákat és bátran fogalmazzák meg a hatályba lépett törvényhez képest részben eltérő álláspontjukat.

Az új Ptk. kodifikációjának folyamata, a kodifikáció előkérdései mindkét kötetben visszatérő részek. Vékás könyvéből kiderül, hogy pontosan ismeri a nagy elődöknek a kodifikáció mibenlétéről, szükségességéről, társadalomban betöltött helyéről, a monista felfogásról vallott nézeteit és ezeket idézi fel a Studiában *Szikora Veronika* is (Vékás Lajos meghatározó jelenléte a Polgári Törvénykönyv kodifikációjában). Az új Ptk. kodifikációjának Vékás életművében betöltött szerepéről von irodalmi párhuzamot *Sólyom László* (A második rész problémája). Sólyom Cervantes *Don Quijote* című művének keletkezését idézi fel: a nagy sikerre tekintettel a második kötet megírása elől a szerző sokáig húzódozott, mígnem azt egy ismeretlen szerző készítette el. Cervantes ezen felháborodva megírta a *Don Quijote* folytatását, amelyik legalább olyan sikeres lett, mint az első mű. Sólyom szerint Vékás Lajos befuthatta volna csupán a professzori pálya példászerű ívét, az egyetem a választottbíró, külföldi kutatóintézetek, a Tudományos Akadémia és a Zeneakadémia Baráti Köre egységében. Az új Polgári Törvénykönyv megalkotása azonban második kötet, amely az egész életművet más fénybe vonja.

4. *Szladits Károly* – Grosschmid Béni és Szászy-Schwarz Gusztáv tanítványaként – *Az alanyi magánjogok rendszertanához* címmel megírt doktori értekezése témájául olyan kardinális és nehéz kérdést választott, mint a dologi jogi és a kötelmi jogi igények viszonya. Jogászai pályáját bíróságon kezdte, először albíróként, majd ítéltáblai bíróként dolgozott. 1900-tól végig tagja volt a polgári törvénykönyvtervezet megalkotó különböző bizottságoknak. Tisztában volt azzal, hogy a legalaposabban megalkotott törvénykönyv is a bírói gyakorlatban teljesebbé válik, ott nyeri el valódi alakját. Szladits ezért rendkívül fontosnak tartotta a felsőbbbírói gyakorlat folyamatos nyomon kísérését és rendszeres közzétételét. Ezt a feladatot egész életpályája során következetesen ellátta. Szladitsnál jelent meg először a magánjogból kiágazott szakjogok kategóriája. Ezeknek a területeknek a jellemzője, hogy a magánjogi szabályozás mellett az illető élethelyzetekre vonatkozó közjogi (eljárási, közigazgatási, büntető) szabályokat is felöleli. Szladits szerint ilyen vegyes szakjognak kell tekinteni a kereskedelmi, váltó- és csődjogot, a szerzői és szabadalmi jogot is. A szakjogi szabályozás mai állapotának összetettségét, az uniós és nemzeti szabályozásból eredő szerteágazó jellegét jól példázzák a Studiában *Csécsey György*: A know-how hazai jogvédelmének változásai és *Faludi Gábor*: Az üres hordozó díjigény mint kötelelem című tanulmányai.

## Jogirodalom, jogélet

Vékás felidézi, hogy Szladits Károly tudományos pályájának csúcsa, a *hatkötetes Magyar Magánjog* szerencsés csillagzat alatt született. A megelőző fél évszázad alatt a magyar polgári magánjogtudomány, elsősorban Grosschmid munkásságára alapozva megizmosodott, a korábbi tervezetek nyomán 1928-ban megszületett a Magánjogi Törvénykönyv Javaslat, a Kúria színvonalas gyakorlata pedig megteremtette a jogegységet. Elérkezett tehát az idő az eredmények összegző számbavételére és egy közérthető szintézis megalkotására. Erre a feladatra Szladits személyében a legkitűnőbb szerző vállalkozott. A tökéletes anyagismeret, a forrásmunkák szerzői iránt tanúsított alázat, az egyetemi katedrán eltöltött évtizedek alatt fejlesztett lényeglátó képessége, a világos stílus és szabatos nyelv mindenképpen kiemelendők ezen adottságok közül. Szladits ebben a művében a magánjog helyét és funkcióképességét a modern jogrendszeren belül úgy rendszerezte, hogy a magánjog mindig szükségképpen individualista jogrend marad, mert célja a magánérdekek összeütközésének igazságos kiegyenlítése. A magánjog szférája közjogi elemek betódulása következtében szűkülhet ugyan, de ami belőle megmarad, az fogalmi szükségszerűséggel egyéni érdekvédelem. Vékás szerint az 1948-ban és 1990-ben lezajlott, egymással ellentétes irányú két gazdasági-társadalmi fordulat után is a magánjog alapvető feladatát a magánautonómia pilléreinek (magántulajdon, egyesülési szabadság, szerződési szabadság) védelmében kell megjelölni. Utal a közelmúlt devizakölcsöneinek társadalmi megrázkódtatására, ami jól példa arra, hogy a társadalmi igazságosság megvalósítása és a közérdek védelme területén a magánjog hatékonysága igencsak korlátozott. Amikor a társadalom egyéb szférái teljesen meggyengülnek és a jogrendszer arra hivatott ágai (pl. a bankfelügyeleti jog és szervezet) csődöt mondanak, a magánjog eszközei nem alkalmazhatók hatékonyan.

5. Nizsalovszky Endre Szladits nyugdíjba menetele után, 1943-ban lett a Magánjogi Tanszék egyik professzora és vette át Szladitstól a Magánjogi szeminárium vezetését. Pályafutásának másik fontos színtere a törvényalkotás volt, 1920-tól dolgozott az Igazságügyi Minisztériumban, többek között a Magánjogi Törvénykönyv Javaslat megalkotásában is részt vett. Jelentős szerepet játszott az 1959-es Polgári Törvénykönyv tudományos előkészítésében is. Tudományos munkássága során változatos témákat dolgozott fel. Kereskedelmi jogi és gazdasági jogi művek szerkesztése mellett a magánjog szinte minden területén maradandó eredményeket ért el. A dologi jog, a kötelmi jog és az öröklési jog klasszikus kérdései mellett olyan problémák is foglalkoztatták, mint az előadóművész jogállása, az orvosi jog vagy a születésszabályozás jogi vonatkozásai. Nizsalovszky minisztériumi működésének idejére esett az I. világháború utáni pénzromlás jogi kezelése, és a feladat megoldásában ő is tevékenyen részt vett. Elméleti előkészítése alapján megszületett

1928. évi XII. törvény magyarázatát is ő készítette. Vékás szerint minden lényegi eltérés ellenére ez a törvény, a hozzávezető út és a törvényhozás elméleti előkészítése egyaránt hasznos tanulságokkal szolgálhatott volna az elmúlt évtized ún. devizahiteleinek jogi problémája kapcsán választott tévutak elkerüléséhez. Ezeket a kérdéseket, a vonatkozó uniós szabályozást és joggyakorlatát dolgozza fel a Studiában *Fazekas Judit* A Kásler-ügytől a Dunai-ügyig, avagy az Európai Bíróság devizahitelezéssel kapcsolatos döntéseinek hatása a devizahiteles perekre című tanulmányában. Fazekas elismeri, hogy a magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a bíróságok az egyedi ügyeket az egyedi körülmények mérlegelésével a felek közötti valós érdekegyensúly helyreállítását célozva rendezzék.

Az 1952-es családjogi törvény tíz éve volt hatályban, amikor Nizsalovszky *A család jogi rendjének alapjai* című monográfiájában összefoglalta a család jogi szabályozásának legfontosabb elvi kérdéseit. A történeti tabló felvázolását követően a családjog jogrendszerbeli önálló helyének kérdéseit járta körül, míg végül a könyv harmadik részében a magyar tételes szabályok alapján foglalkozott a családhoz kapcsolódó legfontosabb jogdogmatikai kérdésekkel. Nem túlzás azt állítani, hogy Nizsalovszky ezen könyve a mai napig állandó hivatkozási alap is a családjog tudománnyal foglalkozók számára írásaiban – Dosztojevszkijnek tulajdonított, Gogol jelentőségére utaló parafrázist használva: mindnyájan Nizsalovszky köpönyegéből bújtak elő. Ezt a megállapítást igazolja a Studiában *Barzó Tímea* (A szülői kapcsolattartást ellehetlenítő magatartás mint személyiségi jogsértés) és *Szeibert Orsolya* (Egy nagy túlélő – a „gyermekelhelyezés” a magyar családjogban. A Ptk. kodifikációja előtti és utáni helyzet) tanulmánya.

Vékás végül felidézi, hogy bár az utókor rendszerint inkább a csodagyerekek, mint az idős alkotók teljesítményének rendkívüliségét értékeli, a művészettörténetben több példa is van arra, hogy valakik idős korukban is az egész életmű szempontjából maradandót alkotnak. Ilyennek tekinti Nizsalovszky hetven felett a szerv és szervátültetések etikai és jogi problémáival foglalkozó, valamint hetvenhat évesen e témáról közzétett utolsó könyvét is. A hatályos magyar orvosi jog egy másik területét (Rajzolat az egészségügyi szolgáltató magatartása zsinórmértékéhez) *Görög Márta* mutatja be a Studia jogösszehasonlító tanulmányában.

6. Szladits Károly tanítványa, *Világhy Miklós* mesteréhez hasonlóan a bírói pályán kezdett, 28 évesen már a budapesti központi járásbíró bírása volt. Igazságügyi Minisztériumba berendelt törvényszéki bíróként fontos jogszabályok előkészítésében vett részt. 1954-ben megjelent Az új szakasz és a törvényalkotás elvi kérdései című tanulmányában a polgári jogi kódex létrehozásának szük-

ségességét meggyőzően indokolta meg. Az 1959-es Polgári Törvénykönyv normaszövegéből, szerkezetéből igazolhatóan ez a tanulmány alapvetően meghatározta annak tárgykörét és rendszerét is. Vékás, aki Világhy tanítványnak vallja magát, mestere életművéből három meghatározó szempontot emel ki. Az 1959-es Polgári Törvénykönyv megalkotásánál betöltött meghatározó szerepét, az Eörsi Gyulával közösen írt kétkötetes tankönyvét, amely a jogásznemzedékek sorának civilisztikai műveltségét alapozta meg, s végül a klasszikus magánjogi kultúra joghallgatók generációinak történő átadását. Az ő, és néhány professzortársa működésének köszönhetően jogászgenerációk tanulhatták meg a jog, a törvényesség, az igazságosság és a humánus becsületét egy olyan történelmi korban, amely nem erre nevelt.

A közjog és a magánjog határterületeivel, a magánjognak a közjogra gyakorolt hatásával foglalkozik *Lamm Vanda* a nemzetközi jogban (Magánjogi elvek a nemzetközi jogban, különös tekintettel az államok felelősségére) és *Korinek László* a büntetőjogban (Büntető magánjog?) megjelenő egyes magánjogi fogalmak kapcsán. *Deli Gergely – Sulyok Tamás* szerzőpáros a *clausula rebus sic stantibus* magánjogi alapelvnek az Alkotmánybíróság gyakorlatában betöltött szerepének vizsgálatával vállalkozik ugyanerre. Vékás pályatársa, *Sárközy Tamás* – utolsó kéziratok egyikeként – a hatalmi ágak elválasztásáról írt tanulmányában (Lehetséges-e a modern jogállamban az elkülönült hatalmi ágak között teljes egyensúly – különös tekintettel a bírói hatalomra?) bemutatja, hogy a Montesquieu által lefektetett elvekhez képest a mai polgári demokráciákban számtalan új, a hatalmi ágakon belül, illetve azokon kívül megjelenő tényező is befolyásolja a harmadik hatalmi ág egyensúlyi szerepét. Sárközy ugyanakkor arra figyelmeztet, a bírói függetlenség az igazságszolgáltatási tevékenységre és nem a bíróságok igazgatására terjed ki.

7. Vékás *Eörsi Gyula* pályaképének bemutatásánál arra utal, hogy kivételesek azok az egyetemi tanárok, akiknek emlékét nemcsak tanítványaik őrzik, hanem műveik is túlélnek. Eörsi e kiemelkedő tudósi tanári személyiségek közé tartozik. Tudományos működése két korszakhatár közé esett. Az államosítás, amely az 1940-es, '50-es évek fordulóján zajlott le, és az 1990-es évek privatizációja, amely száznyolcvan fokos visszafordulást jelentett a magántulajdon jogaiba történő visszahelyezésével. E két földrengésszerű változás közötti időszakban, a magántulajdon nélküli magánjog korszakában fejtette ki tevékenységét Eörsi Gyula. Tudós tanár volt, aki évtizedeken át dolgozott megszállott szorgalommal és fegyelmezett-séggel. Monográfiák sorában tekintette át a polgári jog alapintézményeit: a tulajdonjog fejlődését, a szerződéses viszonyok magját, a felelősség alapproblémáit és egyes jogelméleti kérdésfeltevéseket. Világhyval együtt fiatalon, az 1959-es Polgári Törvénykönyv egyik atyja volt,

amelyik kódex számtalan módosítással, de az 1989–90-es gazdasági társadalmi paradigmaváltás első két évtizedét is túlélte.

Eörsi Gyulára jellemző volt a dogmatikai elhatárolási problémák kifejtése, egy egész kis monográfiát szentelt a kártérítési felelősségi jog elhatárolási problémáinak, a dogmatika dicséretével indítva mondanivalóját. Ez az elemző módszer, a fogalmak pontos meghatározásának és használatának igénye jelenik meg a *Studiában Molnár Hella* (Az ajándékozási szerződés és a végintézkedésen alapuló öröklés), *Gárdos Péter* (A kölcsönszerződés felmondással történő megszűnése) és *Darázs Lénárd* (A hipotetikus szerződési akarat) tanulmányaiban is. Darázs a német BGB vonatkozó szabályozásával hasonlítja össze a Ptk. érvénytelenségére, részleges érvénytelenségére vonatkozó szabályait. Az összehasonlító jogi módszertant használja fel *Sándor István* is (Észrevételek a bizalmi vagyongazdálkodási jogviszony időtartamának korlátozásához című tanulmányában), amelyben közel egy tucat ország jogi szabályozásán keresztül mutatja be a címben jelzett szabályozásra vonatkozó eltérő nemzeti megoldásokat.

Eörsi életében meghatározó volt, amikor 1980-ban Bécsben a nemzetközi vételi egyezményt megalkotó diplomácia konferencia elnökeként tevékenykedett. Ennek az Egyezménynek ma már 91 állam a tagja, India és Nagy-Britannia kivételével a nemzetközi kereskedelemben jelentős valamennyi ország. A bécsi vételi egyezmény mai napig tartó hatását mutatja a *Studiában Király Miklós* tanulmánya (A Bécsi Vételi Egyezmény és a bitcoin), amelyben azt vizsgálja, hogy a kriptopénz használatával megkötött adásvételi szerződésekre ez a nemzetközi jogforrás irányadónak tekinthető-e. Király azzal zárja tanulmányát, hogy a jog nagyon rugalmas eszköz, amely válaszolni tudott a gőzgépek elterjedésére, a modern gyáripari termelés és a nukleáris energia használatára, és ugyanígy lehetséges ez a digitális világgal kapcsolatos kérdések esetében is. Ezt igazolja a kötet másik két tanulmánya is, *Barta Judittól* (Az elektronikus úton történő szerződéskötés és a Ptk.) és *Lukácsi Pétertől* (A robot mint alkotó? – A mesterséges intelligencia egyes szerzői jogi és szabadalmi vonatkozásai). E két írás jól mutatja, hogy a közeljövőben milyen jogkérdések kerülhetnek a magánjogi gondolkodás előterébe.

Vékás Lajos tudományos tevékenysége meghatározó a nemzetközi magánjog területén is, Mádl Ferencsel közösen írt tankönyve jogászok generációit vezeti be erre a jogterületre. *Burián László* (Harmadik államok feltétlen alkalmazást igénylő normái a magyar nemzetközi magánjogban és az új nemzetközi magánjogi Kódexben) és *Csehi Zoltán* (Elévülés és szerződéses kollíziós jog) a 2017. évi XXVIII. törvénnyel elfogadott új nemzetközi magánjogi törvény kodifikációjában vezető szerepet játszó Vékás Lajost idézik meg, és két olyan jogintézményt elemeznek, amely a törvény előkészítése során is vitatott elméleti és gyakorlati kérdés volt. A magánjog töretlen fejlődését mutatja, hogy a gazdasági,

## Jogirodalom, jogélet

társadalmi változások eredményeként új és új kérdéseket kell megválaszolnia.

8. Világhy Miklós tanítványa, Vékás Lajos pályatársa *Peschka Vilmos* tudományos kutatásainak súlypontja a jogelmélet, illetve a jogfilozófia volt. Oktatói munkássága ugyanakkor polgári jogi kérdések elméleti vizsgálatára és kutatási eredményeinek tanulmányokban történő közzétételére ösztönözte őt. *A magyar magánjogtudomány jogbölcseleti alapjai* című átfogó műve megkerülhetetlen kiindulópont a magyar magánjogtudomány filozófiai forrásvidékei iránt kutatók számára. Művében Kelemen Imrétől Szladits Károlyig vázolja fel a legfontosabb magánjogászok portréját. Vékás kiemeli *Peschka* életművéből a *Jogügyletek értelmezése* című tanulmányát, amely a rendkívül fontos elméleti kérdés és egyben mindennapos gyakorlati probléma átfogó, kitűnő elemzését nyújtja. *Peschka* a jogügylet értelmezésének módszereit taglalva visszautal a jogügyleti akarat és nyilatkozat viszonyára. Merveknek és nem kielégítőnek minősíti a Ptk.-nak azt az előírását, amely a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti értelmezést írja elő a bíró számára. *Peschka* a nyelvtani és logikai értelmezés egységét vallja és e két módszert az értelmezés első szakaszának nevezi. Ezt követő második szakasz a konkretizáló módszer, amely során a bíró a jogügyleti akaratnyilatkozat tartalmát mindig egy

meghatározott irányból közelítve, valamelyik jogalany, harmadik személy, a társadalom szemszögéből nézve alapítja meg. Hasonló gondolatok köszönnek vissza a Studiában *Bán Chrysta* (Minősítési és jogértelmezési kérdések egy konkrét ügy kapcsán az Európai Unió Bírósága gyakorlatában) és *Vörös Imre* (Jogágak útkeresztveződésében – egy jogeset elemzése) tanulmányaiban, ahol a szerzők a luxembourgi testület, valamint a Kúria és az Alkotmánybíróság egymás közötti relációjában vizsgálják, elemzik a különböző jogértelmezési módszerek eredményeként eltérő végeredményre jutó ítéleteket.

9. A párhuzamosan bemutatott két kötet a magyar magánjogtudomány történeti ívét, gazdagságát, a hatályos magyar magánjogban megjelenő kérdések széles tárházát vonultatja fel és mutatja be. A két könyv egymás utáni elolvasása maradandó élmény és egyúttal kirajzolja Vékás Lajos, az ünnepezt legfontosabb tulajdonságait, amiket legtalálébban *Lovász László* a *Studia* Előszavában írt jellemzése ad vissza: „kiegyensúlyozottsága, higgadtsága, a jogtudós felkészültségét és a sokat tapasztalt ember bölcsességét egyaránt tükröző javaslatai gyakran jelentettek biztos kapaszkodót számomra. Sok-sok tanítvánnyal, jogász kollégával, tisztelővel együtt mi, kutatótársak azért mondhatjuk magunkat szerencsésnek, mert jó sorsunk keresztelte életutunkat az övével”.

# FEJEZETEK A MAGYAR MAGÁNJOGTUDOMÁNY TÖRTÉNETÉBŐL

**SZERZŐ:** Vékás Lajos

**ÁRA:** 5000 Ft

A könyv Frank Ignác, Grosschmid Béni, Szászy-Schwarz Gusztáv, Szladits Károly, Nizsalovszky Endre, Világhy Miklós, Eörsi Gyula és *Peschka Vilmos* jogtudósok pályájával és tudományos tevékenységével foglalkozik.



# A SZAKÉRTŐI BIZONYÍTÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

Kézikönyv a szakértői tevékenységről  
és a szakvéleményről szakértőknek  
és jogászoknak

**SZERZŐ:** Nogel Mónika

**LEKTOROK:** Herke Csongor, Kovács Gábor

**ÁRA:** 7000 Ft



A szakvéleményekkel kapcsolatos elvárások világszerte gyökeresen megváltoztak. A hibás szakvéleményekre visszavezethető téves ítéletek arra ösztönözték a jogalkotókat, hogy vizsgálják felül a szakértői bizonyítás korábbi elveit. Ez a revízió hazánkban sem kerülhető meg.

A kötet bemutatja, hogyan változtak meg a szakvéleményekkel szemben támasztott követelmények külföldön és ez hogyan hat a hazai jogra. Hogyan lehet növelni a szakvélemények validitását? Hogyan ellenőrizhetők a szakértők megállapításai? Hogyan biztosítható, hogy kizárólag a legfelkészültebb szakemberek végezhesenek szakértői tevékenységet és csak a megfelelő színvonalú szakvélemények kerüljenek a jogalkalmazó asztalára?

A mű felvázol egy lehetséges „sorvezetőt” is, amelyet a nyomozó hatóság, az ügyészség, a bíróság és az ügyvédek is felhasználhatnak a szakértői vélemények értékelése során. A monográfiának nem utolsósorban az is célja, hogy rámutasson a hatályos jogi környezet hiányosságaira. A témában hiánypótló, az elméleti háttérrel a joggyakorlatból vett példákkal illusztráló kötetből a munkájukban közvetlenül alkalmazható gyakorlati tanácsokat kaphatnak úgy a szakértői tevékenységet végzők, mint a szakvéleményeket felhasználó jogászok.

[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu) → Büntetőeljárás jog

# A NEMZETKÖZI MAGÁNJOGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY KOMMENTÁRJA

**SZERZŐK:** Bán Dániel, Bereczki Ildikó, Boreczki Szabolcs, Boros Zsuzsa, Bóka János, Burián László, Csehi Zoltán, Csöndes Mónika, Erdős István, Gombos Katalin, Horváth Bence, Király Miklós, Nagy Csongor István, Nemessányi Zoltán, Németh Ildikó, Osztovits András, Somssich Réka, Szabados Tamás, Szabó Sarolta, Szócs Tibor, Vékás Lajos

**SZERKESZTŐK:** Vékás Lajos, Nemessányi Zoltán, Osztovits András

**ÁRA:** 10 000 Ft



2018. január 1-jén hatályba lépett a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény. A jelen kötet a kódexjellegű törvény gyakorlati alkalmazását klasszikus felépítésű, kommentárszerű, azaz paragrafusonként szerkesztett magyarázatokkal kívánja segíteni. A kommentár célja, hogy kellő elméleti alapvetésre épülő, gyakorlati megközelítésben írt, hosszabb-rövidebb glosszákkal iránymutatást nyújtson a gyakorló szakemberek: bírák, közjegyzők, ügyvédek, kormánytisztviselők, konzulok számára a nemzetközi magánjogi tényállású ügyekben. A magyarázatok a törvény rendelkezéseivel kapcsolódnak, de az egyes fejezetek elején összefoglalják az adott jogintézményekhez tartozó európai uniós jogforrásokat és nemzetközi szerződéseket is. Minden esetben tisztázzák, hogy – az elsőbbséget élvező uniós és egyezményes jogforrások tárgyi, személyi és időbeli hatályára tekintettel – mely esetekben kell a törvény szabályait alkalmazni.

A kommentár szerzői a Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság korábbi tagjai, akik a szabályozás koncepcionális, elméleti és gyakorlati kérdéseinek az elismert szakértői.

[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu) → Polgári eljárásjog, nemzetközi magánjog

## SUMMARY

---

### M. TAMÁS HORVÁTH:

Lupus in Fabula. The State in Enterprises

Governments acquire influential shares in quite a few companies in market economies. These are state-owned enterprises (SOE) regulated either by national legislation or international conventions. How can they be typified according to the ways of governmental influence? Firstly, SOE are involved very much in provision of services of general interests in connection with fulfilment of quite a lot central or local government responsibilities indirectly. Secondly, shares based on special and exclusive rights are also sources of proportional and reasonable profit. Finally, as a consequence of holding public and private shares, wider indirect influence on beyond SOE cannot be excluded without breaking legal rules on market environment. Deriving from this situation stability of public owners' involvement can be either an option or a threat on market economy depending on content and quality of public policy intentions.

### IMRE FORGÁCS:

Question marks of the Eurobond

At this time of the coronavirus-crisis the Eurobond has become the most divisive issue in the Monetary Union. The EUR 750 billion recovery fund is a new phenomenon in the financial history of the European integration. The proposal approved by the European Council stated that the European Commission should raise the money on the financial markets and distribute it to troubled member states as cheap loans or transfers. So far, the official statements have denied the debt mutualization concerns saying the money is a

temporary aid that should be used for rebuilding European economy and health sector. However, the issue raises many questions in connection with the no bail out clause of the Treaty on the Functioning of the European Union (Article 125) as well as the state aid regulation (Article 107).

### TAMÁS MOLNÁR:

The Contribution of the Case Law of the EU Court of Justice and the EU Treaty-making Practice to the Development of the International Law of Treaties

The European Union (EU) has become a major global actor, concluding an ever-growing number of international agreements. These agreements have been regularly subject to scrutiny before the Court of Justice of the EU (CJEU), which significantly engaged with the international law of treaties when interpreting and applying them. This piece first looks into the CJEU case law concerning the law of treaties, and investigates whether this jurisprudence has offered innovative, creative or conservative solutions; while also examining to what extent it has contributed to the solidification and development of customary rules of treaty law – or to the eventual fragmentation of international law. Secondly, the study also analyses the EU treaty-making practice itself, which enriched the practical toolkit of the law of treaties with innovative – albeit sometimes criticised – legal techniques. These include the practice of mixed agreements, disconnection clauses, the “EU-way” of provisionally applying treaties as well as the intricacies of the Brexit Withdrawal Agreement etc. All this showcases that international lawyers seeking to gain an in-depth and comprehensive understanding of

the new tendencies and current challenges of the law of treaties should always bear in mind how these rules are interpreted and applied in CJEU case law and other EU institutions' treaty practice.

### ÁDÁM AUER – ENDRE OBÁN:

Being the Keystone in the Protection of European Fundamental Rights? New Developments in the Relationship of the Federal Constitutional Court to EU Law (Right to Be Forgotten I-II)

In November 2019 the Federal Constitutional Court issued two decisions that could significantly affect the practice of constitutional courts in the Member States of the European Union in the coming years. The BVerfG applied the Charter of Fundamental Rights of the European Union when deciding on a particular case. The dividing line between the two decisions appears to be clear: if the matter is to be decided by fully harmonized EU law, then it applies the Charter of Fundamental Rights; however, if the applicable law is national law to some extent, then the constitution of the Member State is going to be the yardstick of the case. In both cases, the constitutional court of the Member State acts and interprets both the Charter of Fundamental Rights and the constitution of the Member States. As always, the importance of this decision will be determined by future jurisprudence: it will either serve as a role model or it will remain an ineffective position. One thing is certainly noteworthy: one of the most renowned constitutional authorities, whose practice has always been exemplary and has influenced the functioning of other constitutional courts, seems to be committed to enforce EU fundamental rights in its own ambit.

## ZUSAMMENFASSUNG

---

### M. TAMÁS HORVÁTH:

Lupus in fabula – Der Staat als Unternehmer

Regierungen werden einflussreiche Aktieninhaber in einer Reihe von Unternehmen in Marktwirtschaften. Dabei handelt es sich um staatliche Unternehmen, die entweder durch nationale Gesetze oder durch internationale Konventionen geregelt sind. Wie können sie nach der Art der staatlichen Einflussnahme typisiert werden? Erstens sind staatliche Unternehmen in erheblichem Maße an der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mittelbar beteiligt, im Zusammenhang mit ihrer Rolle der Erfüllung zahlreicher Aufgaben der Zentralregierung oder der Kommunalverwaltung. Zweitens sind Aktien, die auf besonderen und ausschließlichen Rechten beruhen, auch Quellen für einen proportionalen und angemessenen Gewinn. Und schließlich kann als Folge des Besitzes öffentlicher und privater Aktien ein größerer indirekter Einfluss über staatliche Unternehmen hinaus nicht ausgeschlossen werden, ohne dass es gegen die gesetzlichen Vorschriften des Marktfeldes verstoßen würde. In dieser Situation kann die Stabilität der Beteiligung öffentlicher Eigentümer je nach Inhalt und Qualität der öffentlichen politischen Absichten entweder eine Option oder eine Bedrohung für die Marktwirtschaft darstellen.

### IMRE FORGÁCS:

Fragezeichen des Eurobonds

In der Zeit der Corona-Krise wurde der Eurobonds das umstrittenste Problem der Finanzunion. Der Wiederaufbaufond (EUR 750 Mrd.) ist ein ganz neues Phänomen in der Finanzgeschichte der Integration. Laut des vom Europäischen Rat angenommenen Vorschlags soll die Kommission das Geld am Kapitalmarkt aufnehmen, und es soll dann in Form von billigen Krediten oder Unterstützungen zwischen den

notleidenden Mitgliedstaaten verteilt werden. Offizielle Kommentare leugnen, dass es eine Vergemeinschaftung der Staatsschulden (debt mutualization) bedeuten würde. Man behauptet, es gehe um eine befristete Hilfe, und das Geld sollte dem Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft und des Gesundheitswesens dienen. Dennoch wirft diese Lösung im Hinblick auf die Nichtbestands-Klausel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (no bail out clause, Artikel 125.) und auf die Vorschriften über staatliche Beihilfen (state aid, Artikel 107.) zahlreiche rechtliche Probleme auf.

### TAMÁS MOLNÁR:

Beitrag der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Vertragspraxis der EU zur Entwicklung des Rechts der internationalen Verträge

Die Europäische Union (EU) spielt eine bedeutende globale Rolle, die immer mehr internationale Verträge schließt. Diese Abkommen tauchen vor dem Europäischen Gerichtshof häufig auf, der im Laufe der Interpretation und der Anwendung dieser Verträge sich weitgehend auf das Recht der internationalen Verträge stützt. Die Studie stellt zuerst die Praxis der EuGH bezüglich des Vertragsrechts dar. Es wird einerseits erforscht, ob die Rechtsprechung als innovativ, kreativ oder als konservativ betrachtet werden kann, andererseits untersucht man, inwieweit diese Rechtsprechung zur Konsolidierung und Weiterentwicklung der gewohnheitsrechtlichen Normen oder gegebenenfalls zur Fragmentierung des internationalen Rechts beigetragen hat. Dann analysiert die Studie die Vertragspraxis der EU, die das praktische Instrumentarium des Vertragsrechts mit neuen – manchmal auch kritisierten – Rechtstechniken und Lösungen bereichert hat. Dazu gehören die gemischten Abkommen, die Trennungsklausel, die befristete Anwendung von

Verträgen und die, dem Brexit zugrunde liegende Austrittsvereinbarung. Wenn man die neuen Tendenzen und die gegenwärtigen Herausforderungen besser verstehen möchte, muss man die einschlägige Praxis der EuGH und die Vertragspraxis der EU-Institutionen vor Augen halten.

### ÁDÁM AUER – ENDRE OBÁN:

Als Schlussstein beim Schutz der EU-Grundrechte? Neue Entwicklungen im Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum EU-Recht (Recht auf Vergessen I-II)

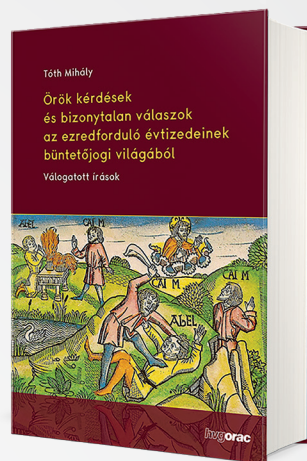
Im November 2019 erließ das Bundesverfassungsgericht zwei Entscheidungen, die die Praxis der Verfassungsgerichte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den kommenden Jahren erheblich beeinflussen könnten. Das BVerfG hat bei seiner Entscheidung über einen bestimmten Fall die Charta der Grundrechte der Europäischen Union angewendet. Die Trennlinie scheint klar zu sein: wenn eine Angelegenheit durch vollständig harmonisiertes EU-Recht geregelt ist, dann ist die Charta der Grundrechte der Maßstab; wenn jedoch das Recht eines Mitgliedstaats auch nur teilweise anwendbar ist, dann wird die Verfassung des Mitgliedstaats (zum Beispiel: GG) zum Maßstab. In beiden Fällen beachtet und interpretiert das Verfassungsgericht des Mitgliedstaats sowohl die Charta der Grundrechte, als auch die Verfassung des Mitgliedstaats. Wie immer wird die Bedeutung dieser Entscheidung von der künftigen Praxis bestimmt: sie wird entweder als Vorbild dienen oder ineffektiv bleiben. Etwas ist aber sicherlich bemerkenswert: eine der renommiertesten Verfassungsschutzinstitutionen, deren Praxis immer vorbildlich war und deren Funktionsweise andere Verfassungsgerichte beeinflusst hat, scheint sich für die Durchsetzung der EU-Grundrechte in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich einzusetzen.

# ÖRÖK KÉRDÉSEK ÉS BIZONYTALAN VÁLASZOK AZ EZREDFORDULÓ ÉVTIZEDEINEK BÜNTETŐJOGI VILÁGÁBÓL

Válogatott írások

**SZERZŐ:** Tóth Mihály

**ÁRA:** 7000 Ft



Tóth Mihály professzor, az MTA doktora, a Magyar Büntetőjogi Társaság elnöke, a Magyar Jog című folyóirat főszerkesztője több évtizedes ügyészi pályáját cserélte fel az egyetemi katedrára.

E gyűjteményes kötet csaknem negyven év részben még gyakorló jogászként írt tanulmányaiból, előadásaiból válogat. Az összeállítás – ahogy a szerző fogalmaz – egyben sajátos korrajz is az ezredforduló évtizedeinek büntetőjogi törekvéseiről, teljesült, életben tartott és meghiúsult várankozásairól. A kritikus és pragmatikus szemléletű írásokból megismerhetők a szervezett bűnözés, a terrorizmus elleni küzdelem vagy a testületi felelősség szabályozásának első kísérletei, képet kaphatunk egyes eljárási intézmények helykereséséről, az anyagi és eljárásjogi kodifikáció elhúzódo vitáiról. Válogatási szempont volt azonban az is, hogy a szemelvények a tudományos nehézséget szándékolatlan mellőző, olvasmányos formában ma is aktuális, hasznos ismereteket nyújtsanak leendő és gyakorló jogászok számára.

[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu) → **Büntetőjog**

## A TISZTESSÉGES BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS

Audiatur et altera pars

**SZERZŐ:** Czine Ágnes

**LEKTOR:** Tóth Mihály

**ÁRA:** 6000 Ft



„A tisztességes eljáráshoz való jog elsősorban nem az egyéneket megillető jog, hanem az igazságszolgáltatás egyik legfontosabb alapelve és a jogállamiság elvének lényegi tartalmi eleme. Nem egyetlen jogosítványt tartalmaz, hanem számos eljárási garanciát foglal magában, amelyek együttes megvalósulása, együttthatása eredményezi az eljárások tisztességes voltát. Ebben az értelemben tehát inkább az alapvető szabadságjogok érvényesülését szolgáló »védelmi jog«. [...]

A tisztességes eljárás témájának feldolgozása összetett kihívás, és Czine Ágnes erre vállalkozott monográfiájában. Noha elsődleges érdeklődési területe életpályájából is következően a tisztességes eljárás jogának a büntető igazságszolgáltatásban való érvényesülése lenne, jelen munkája az említett összetett körülmények teljességében helyezi el e szűkebb tárgy vizsgálatát. [...]

Az értekezés nemcsak megkerülhetetlen és naprakész feldolgozása a tisztességes eljárás összetett témakörének, hanem számomra különösen értékes az, hogy a szerző szakmai teljesítménye és értékvilága átsugárzik a művön: a történeti vívmányok tisztelete, széles körű elméleti és gyakorlati felkészültség, az összehasonlító joganyag ismerete és alkalmazása, a lelkiismeretes ítélkezés, és nem utolsósorban az európai értékek iránti elkötelezettség.”

Paczolay Péter  
(részlet a kötet előszavából)

[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu) → **Büntetőeljárás jog**