

# ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LXII. ÉVFOLYAM • 2021 • 1. SZÁM

## TARTALOM

### TANULMÁNY

BALÁZS ISTVÁN – GAJDUSCHEK GYÖRGY – KOI GYULA  
„Meggzúntette megórzés”? – A közizagatási hatósági eljárás  
újrzasabályozása az általános közizagatási rendtartásról  
szóló törvényben 3

PAPP MÓNKA  
Tagállami érdekek, belső piaci szabadságok  
és az Európai Bíróság joggyakorlata 24

PETHŐ ANDRÁS  
A polgári jog időszemléletének hatása az orvosi műhibaperekre 52

TAKÁCS PÉTER  
Justitia kendője – avagy be kell-e kötni az igazságosság  
istennőjének a szemét? 68

VADÁSZ VANDA  
Joghatóság és állami immunitás a kulturális javak  
visszaszolgáltatásával kapcsolatos perekben 87

### RECENZIO

AMBRUS ISTVÁN  
Mészáros Ádám: A bűncselekmény fogalmának alapkérdései 104

BALÁZS GERGŐ BARNA  
Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): Empirikus jogi kutatások 112

BARTA ATTILA  
Balázs István: A közizagatás változásairól Magyarországon  
és Európában a rendszerváltástól napjainkig 120

ZACCARIA MÁRTON LEÓ  
Hungler Sára: The Dual Nature of Employee Involvement 124

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Csák Csilla, Erdő Péter, Fábian Adrián, Görög Márta, Hamza Gábor,  
Harmathy Attila, Kiss György, Korinek László, Lamm Vanda,  
Lévayné Fazekas Judit, Miskolczi Bodnár Péter, Sólyom László, Sonnevend Pál,  
Szabó István, Szikora Veronika, Vékás Lajos

## SZERKESZTŐSÉG

*Felelős kiadó:* Boda Zsolt főigazgató

*Főszerkesztő:* Gárdos-Orosz Fruzsina

*Felelős szerkesztő:* Balogh Lídia

*Recenziószerkesztő:* Fekete Balázs

*Szerkesztőségi tagok:* Gajduschek György, Ganczer Mónika, Hollán Miklós,  
Horváthy Balázs, Pap András László, Sulyok Gábor, Varju Márton

*Honlap:* <http://jog.tk.mta.hu/ajt>

*A szerkesztőség címe:* 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

1453 Budapest Pf. 25.

Telefon: +36 (1) 224-6700 /5100

E-mail: [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu)

A kiadvány az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat támogatásával készült.

A folyóiratot a Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT) indexeli,  
és az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (REAL) archiválja.

*Előfizethető és példányonként megvásárolható:*

Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége

1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

E-mail: [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu)

Kiadja a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

*Olvasószerkesztő:* Gajdó Ágnes

*Tördelés és borítóterv:* Pintér József

*Nyomdai munkálatok:* Séd Nyomda, Szekszárd

[www.sednyomda.hu](http://www.sednyomda.hu)

HU ISSN 0002-564X

## „MEGSZÜNTETVE MEGŐRZÉS”? A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÚJRASZABÁLYOZÁSA AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYBEN\*\*\*\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.01>

*Jelen tanulmány a Jogtudományi Intézetben folyó, „A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010–2018 között” című projektjében készült. Az intézet kutatói számos jogterületen vizsgálják a reziliencia jelenségét. Ez az idegen kifejezés arra a fogalomra utal, hogy egy adott entitás miképpen képes alkalmazkodni, fennmaradni a változó környezetben, illetve hogy a környezeti kihívások hatására képes-e továbbfejlődni. A jog sajátos paradoxona, hogy a jogrendszernek egyfelől kiszámíthatónak, ilyenként viszonylag stabilnak kell lennie, másfelől azonban alkalmazkodnia kell a társadalmi változásokhoz is.*

*Kutatói teamünk a rezilienciát a közigazgatási jog területén vizsgálta. Ezen az egyébként is óriási, heterogén és általában is gyorsan változó jogterületen, a vizsgált időszakban különösen nagy volt a változás mértéke. Ezért egy – véleményünk szerint különösen releváns – területre, a hatósági eljárásjog általános szabályaira fókuszáltunk. A vizsgálatot egyfelől a klasszikus jogi elemzés s történeti összehasonlítás módszerével végeztük; másfelől a jogalkotás folyamatát a jogszociológia eszközével kutattuk, különös tekintettel arra, hogy a jogszabályváltozás mennyiben reflektál a környezeti kihívásokra. Ezeket a kihívásokat nem a priori határoztuk meg, hanem jogszabály-előkészítési dokumentumokból (mire kívánt a jogalkotó deklaráltan reagálni) és a jogszabályi szövegből (mire utalnak a jogintézményekben kimutatható változások) határoztuk meg. Azt találtuk, hogy a reziliencia egyik attribútuma, a változás kétségkívül jelen van, azonban kevésbé tudtunk azonosítani olyan tényezőket, amelyek a társadalmi igények változására reflektálnak. A jogalkotó által deklarált célok nem igazán jelennek meg a jogszabályban, sőt azzal ellentétes tendenciák is érzékelhetők. Négy ilyen célkitűzést azonosítottunk: (1) a szabályozás közérthetőségét és általános alkalmazhatóságát, (2) az adminisztratív terheket és azok csökkenté-*

\* CSc, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem ÁJK 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: [balazs.istvan@tk.hu](mailto:balazs.istvan@tk.hu).

\*\* PhD, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, 1093 Budapest, Fővám tér 8. E-mail: [gajdusчек.gyorgy@tk.hu](mailto:gajdusчек.gyorgy@tk.hu).

\*\*\* PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1083 Budapest, Üllői út 82. E-mail: [koi.gyula@tk.hu](mailto:koi.gyula@tk.hu).

*si lehetőségét, (3) az ügyintézési határidők gyorsítását, az ügyféli jogok érvényesítésének garanciális elemeit, továbbá (4) a közigazgatási döntések végrehajtásának hatékonyságát. Félretéve azt a kérdést, hogy vajon valóban ezek-e a vizsgált időszak meghatározó kihívásai, kutatásunk során arra jutottunk, hogy a nagyszámú és igen jelentős jogi változtatás kevésbé volt alkalmas e célok elérésére.*

## A KUTATÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Jelen tanulmány a Jogtudományi Intézetben folyó, „A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010–2018 között” című projektjében készült. Az Intézet kutatói számos jogterületen vizsgálják az – idegenből átvett kifejezéssel – reziliencia jelenségét. Kutatói teamünk ezt a közigazgatási jog tekintetében kísérlete meg elvégezni.

A reziliencia fogalma arra utal, hogy egy adott entitás miképpen képes fennmaradni a változó környezetben. E tekintetben tehát nagyon hasonló problémára reflektál, mint amit évtizedekkel korábban a „homeosztatikus rendszerek” kapcsán tárgyalt a rendszerelméleti szakirodalom. A reziliencia talán abban több ennél, hogy míg a homeosztatikus rendszer a rendszer puszta megmaradására fókuszált, addig a reziliencia arra utal, hogy a környezeti kihívások hatására az adott rendszer képes fejlődni; a külső kihívások így nem egyszerűen egy a túlélést fenyegető veszélyt jelentenek, hanem lehetőséget a rendszer továbbfejlesztésére, javítására.

Ez az általános, manapság a társadalomtudományokban igen népszerűnek tűnő fogalom persze sajátosan jelentkezik a jogrendszer esetében. Nyilvánvaló az összefüggés a joggal kapcsolatban megfogalmazódó, jelentős mértékben ellentmondásos elvárásokkal. A jogrendszernek egyfelől kiszámíthatónak és viszonylag stabilnak kell lennie, másfelől azonban alkalmazkodnia kell a társadalmi (gazdasági, kulturális stb.) változásokhoz is, egyébként elkerülhetetlenül inadekváttá válik. Mindez jelentős és a társadalmi változások ütemének felgyorsulásával fokozódó kihívást jelent a jogrendszerrel szemben.

Kutatási szempontból a projekt egésze számára az jelentette a legfőbb módszer-tani kihívást, hogy az egyes jogágakban miként azonosíthatók a releváns társadalmi változások, amelyekre a jognak választ kell adnia. Szűkebb területünkön, a közigazgatási jogban pedig azzal kellett szembenéznünk, hogy mennyiségében nyilván a legnagyobb – és rendkívül heterogén – jogszabálytömeeggel dolgozó jogágról van szó, amely a jogágak között egyébként is rendkívül gyakori változásokkal jellemezhető. A vizsgált nyolcéves időszakban ráadásul majd’ minden területen olyan mértékű jogszabályváltozás történt, amely más országokban talán egy évszázad alatt sem. Az egyes ún. ágazati területek közül említhetnénk az oktatási és egészségügyi szféra teljes átalakítását, centralizálását vagy a nyugdíjrendszer gyökeres átalakítását az évtized elején stb. Ezek elemzése azonban nyilvánvalóan sajátos szakértelmet igényelt volna, ráadásul bármely esetben megkérdőjelezhető lenne az eredmények általánosíthatósága. Mennyiben vonhatunk le bármilyen következtetést a közigazgatási jog egészére nézve egyetlen ágazat elemzéséből, miközben minimum több tucat, meglehetősen eltérő ágazatot (pl. építésügy, energetika stb.) lehet azo-

nosítani? Nyilvánvaló volt tehát, hogy olyan területet kell választanunk, amely az egyetemi oktatásban a „Közgazgatási jog általános rész” címszó alatt jelenik meg.

Ezt három nagy területre oszthatjuk fel: a szervezetek, a működés-eljárás és a személyi állomány jogára.<sup>1</sup> A változások ezen területeken rendkívül jelentősek. Utalhatunk a központi szervek jogában a különféle szervtípusok megváltozására, a minisztériumi belső struktúra átalakítására stb., míg a helyi szervezetek esetében a kormányhivatalok kialakítására és a korábban önálló dekoncentrált szervek kettős irányítás/vezetés alá helyezésére, vagy az önkormányzati rendszer átalakítására, az önkormányzati hatáskörök radikális szűkítésével.

Jelen dolgozat a hatósági eljárás általános szabályainak változására fókuszál. Ennek oka, hogy a közigazgatási jog általános részeként tárgyalt területek között ennek szerepe meghatározó, és a nemzetközi, illetve összehasonlító jogi irodalomban ez az egyetlen olyan terület, amelyet a témával foglalkozó szinte valamennyi kötet tárgyal.<sup>2</sup> A vizsgált időszakban ezen a területen is rendkívül jelentős változások történtek, és e változások hazai gyakorlati-szakmai és tudományos tárgyalása is kiterjedt; úgy véljük jóval kiterjedtebb, mint a másik két területen. Számos, a témával foglalkozó, ezen belül konkrétan a tervezett jogszabályi változások szükségességét, lehetőségességét tárgyaló tanulmány, sőt kötet jelent meg magyar nyelven. Ezen felül ezt a jogszabályváltozást a hazai gyakorlattól inkább eltérő módon hosszabb és alaposabbnak tűnő szakértői munka készítette elő, aminek során szintén születtek munkaanyagok, amelyek egy része hozzáférhető volt. Kutatásunk részben ezen anyagok, elemzések, tanulmányok áttekintésén, részben a team egyik tagjának résztvevő megfigyelésén alapult.

A téma sajátága és az abból következő kutatás-módszertani nehézségek arra készítettek minket, hogy a kutatási kérdést egyfajta fordított logikában vizsgáljuk. Nem abból indultunk ki, hogy milyen társadalmi kihívások határozhatók meg, amelyekre a jogi szabályozásnak válasz kell adnia. Ez egy ilyen jellegű általános, tudniillik nem közvetlenül közpolitikai cél(oka)t szolgáló jogszabály esetében szinte lehetetlenek tűnő feladat. Ehelyett a jogszabályi változásokat elemezve azt vizsgáltuk, hogy (a) a változások (a jogalkotási folyamat), illetve (b) az azok révén előálló új jogszabályi szövegek mennyiben értelmezhetők úgy, hogy azok a megváltozott társadalmi környezetre reagálnak, illetve a társadalmi igények, szükségletek jobb kielégítését kívánják szolgálni.<sup>3</sup>

Elemzésünk két sikon zajlik. Egyfelől a jogszabály tartalmi-dogmatikai elemzését végezzük el a reziliencia szempontjából, azt kutatva, hogy a jogszabályok változása mennyire illeszkedik a jogrend belső logikájába, illetve mennyire tekinthető

<sup>1</sup> LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2010).

<sup>2</sup> Peter CANE: *Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press 2011); René SEERDEN (ed.), *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis* (Cambridge, UK.: Intersentia; METRO 2012); Susan ROSE-ACKERMAN – Peter L. LINDSETH (eds.), *Comparative Administrative Law* (Cheltenham, UK: Edward Elgar 2010).

<sup>3</sup> További distinkció tehető, illetve teendő a deklarált célok és a megvalósítás, valós jogszabályi változások között is. Lásd: Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public management reform: A comparative analysis*. (Oxford: Oxford University Press, UK, 2004) 13–15. Erre a kettősségre is reflektál az elemzésünk, a deklarált célok rövid áttekintésével.

a jogalkotó által előzetesen megjelölt társadalmi célok elérése megfelelő eszköznek. Ezen a szinten alkalmazott módszerünk és érvelésünk jól illeszkedik a klasszikus jogászai gondolkodásba. Az elemzés másik sikja a jogalkotási folyamatra koncentrálni, és mind módszerét, mind tartalmát tekintve némileg eltér az előzőtől. Ezen a területen azt vizsgáljuk, hogy az előkészítési folyamat mennyire sikeresen törekedett a jogszabályi változás által „lereagálandó” társadalmi változások feltárására, illetve mennyire lehetett képes az adekvát jogszabályi reakciók kialakítására.

## 1. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI JOG ÚJRASZABÁLYOZÁSÁT MEGALAPOZÓ TÁRSADALMI PROBLÉMÁK A 2010–2018 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

A 2010-es kormányváltást követően egy új, ún. neoweberi jegyeket viselő állam- és közigazgatás-felfogás kezdett érvényesülni, mely a közigazgatásban és minden alrendszerében recentralizációt és szervezeti integrációt valósított meg. A változások érintették a közigazgatás eljárását, működését és személyzetét egyaránt.

A kiindulási pont az volt, hogy a 2010. évi kormányváltásig az NPM<sup>4</sup> kései, de annál radikálisabb alkalmazása okozott komoly válságot.

Ezt az állapotot kívánta felszámolni a 2010-es kormányváltást követően a 2011. június 17-én bemutatott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program első (MP 11.0.) változata,<sup>5</sup> mely a középtávú és komplex programok körébe tartozott. A 2012-ben elfogadott módosított változatának<sup>6</sup> a végrehajtását pedig egykor az OECD is értékelte.<sup>7</sup>

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programnak egyik központi eleme a „Jó Állam fogalma és a Jó Állam Index” volt, melynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás. Az ezzel kapcsolatos elképzelések több alternatíva mentén, így az értékalapú modell, integrált modell, valamint a Magyar-program célrendszer keretei közt érvényesülnek a jó közigazgatás kidolgozásáért. A „jó közigazgatás” meghatározására és kritériumrendszerének kidolgozására, ennek normatív szabályozására tehát komoly kísérletek folytak nemzetközi szinten és itthon egyaránt.

<sup>4</sup> Az új közmenedzsment (az angol kifejezés, New Public Management, rövidítéséből: NPM) a piaci megoldások elsőbbségét vallotta; azt, hogy az állami-közigazgatási feladatellátásnak lehetőleg a piaci-vállalati megoldásokat kell követnie. Ez az irányzat volt meghatározó a 80-as évektől 2008-ig. A kontinentális Európában azonban ez az – alapvetően angolszász gyökerű – irányzat sohasem vált egyeduralmódóvá. Ebben a régióban a reformok kevésbé voltak radikálisan piacpártiak, hanem a weberi jegyeket megőrizve az ügyfélközpontúságnak és a hatékonyságnak kívántak nagyobb teret engedni. Ezt az irányzatot nevezi a Pollitt–Bouckaert szerzőpáros sokat hivatkozott munkájában (lásd 4. l.) neoweberi megközelítésnek. Magyarországon, egy vitatható interpretáció következtében (G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: „Neoweberi állam és jó kormányzás” *Nemzeti Érték* 2008/7. 5–23.) a 2010 utáni kormányzati átalakításokat sorolják ebbe a kategóriába.

<sup>5</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest.

<sup>6</sup> (MP 12.0.) 2012. augusztus 31.

<sup>7</sup> Lásd: OECD (2015): *Hungary: Towards a Strategic State Approach* (Paris: OECD Publishing 2015), <http://doi.org/10.1787/9789264213555-en>.

Látván a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülményt – közte főleg az állami szerepvállalás változásait –, ami e fogalmat övezi, ma kétségesnek tűnik, hogy széles körű konszenzus alakulhatna ki tartalmát és kritériumrendszerét illetően. Ezért a „Jó állam és közigazgatás” inkább célrendszer, mint konkrétumokkal kitölthető egységes tartalom, és bizonytalanok a mögötte meglévő reális társadalmi igények is.

A magyar közigazgatás-fejlesztés 2010–2018 között egyébként jól tükrözte azokat a bizonytalanságokat, melyek a világ közigazgatás-tudományát is jellemzik az NPM-et felváltó új irányok keresésében.

Az említett Magyary-programokat, melyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt, valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával már 2014-re új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás – és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” a Magyary-programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, melyet kormánydöntés is megerősített,<sup>8</sup> és anyagi eszközöket is rendelt<sup>9</sup> a megvalósításához.

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket – a jelzett pragmatika jegyében – akkortól a jelentős felhatalmazást kapott Államreform Bizottság<sup>10</sup> fogta össze. Mindez azonban nem jelentette az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek jegyében készültek el a „Jó Állam Jelentések”<sup>11</sup> – mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomán követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

*Az e programok mögötti valós társadalmi elvárásokat, így például a helyi önkormányzati rendszer vagy a területi államigazgatás reformját nem támasztotta alá semmilyen társadalmi igényfelmérés, így azok nagyrészt alkalmazott kutatási anyagokból dolgozó szakmai műhelyekben készült spekulatív elemekből álltak össze, de a terveknek sem volt számottevő társadalmi vagy szakmai vitája, amiből a valós igényekre lehetett volna következtetni.*

## 2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG SZABÁLYOZÁSI CSOMÓPONTJAI

A magyar közigazgatás 2010-től tartó átalakításának folyamata átfogja a közigazgatás minden területét, szervezetét, működését, feladatrendszerét és személyzetének egészét.

A vázolt folyamatokat vizsgáló kutatásoknál számításba vehető legfontosabb jogalkotási csomópontok

– az Alaptörvény;

<sup>8</sup> 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról.

<sup>9</sup> 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról.

<sup>10</sup> Lásd a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint: <http://www.allamreform.hu/>, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/> (2015. augusztus 20.).

<sup>11</sup> Lásd: [http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf](http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf).



- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 2010. évi CXXVI. tv.;
- a 2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról;
- a 2011. évi LCXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól;
- a 2011. évi CXCIX. tv. a közszolgálati tisztviselőkről;
- a 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról;
- a 2017. évi I. tv. a közigazgatási perrendtartásról;
- a 2018. évi CXXV. tv. a kormányzati igazgatásról;
- a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény;
- az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.<sup>12</sup>

A fentiekben túl lényegében minden jelentős szakigazgatási területen rendkívül jelentős jogi, szervezeti és pénzügyi változások következtek be. A rendelkezésre álló kutatási kapacitások ilyen széles kört azonban nyilvánvalóan nem tudnak átfogni. A kutatás ezért a közigazgatási hatósági eljárás szabályozására és újraszabályozására fókuszál. Ezen a területen ugyanis rendkívül jelentős, a jogi szabályozást formálisan (új törvény, törvények) és tartalmi értelemben is érintő gyökeres változások történtek. Bár, mint fentebb jeleztük, minden más területen (a szervezeti, a személyzeti és az ágazati jogokban is) radikális változások történtek, az általános eljárási jog az, amelyet hosszabb, tudatos, illetve szervezett előkészítő munka előzött meg.<sup>13</sup> Emellett az eljárási jog a közigazgatási jog azon területe, amelynek messze a legjelentősebb a hazai szakirodalma, amelyre kutatásunk szintén támaszkodhat.

*Tanulmányunk középpontjában tehát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. tv. és az azt megelőző, a kutatás időintervallumába tartozó közigazgatási hatósági eljárás szabályozása áll.*

A jelenlegi hatályos jogi szabályozást megelőzően Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló *2004. évi CXL. törvény* (rövidebb elnevezésén: *Ket.*) rendelkezéseit kellett alkalmazni.

A *Ket. 2008-ban átfogó módosításon* esett át, a *2008. évi CXI. törvény*, ún. *Ket. novella* deklarált célja az ügyfélbarát közigazgatás megerősítése, a hatósági eljárások egyszerűsítése, valamint a jogalkalmazói munka egyszerűsítése voltak.

*Lényeges kiemelni, hogy az ezt követő változtatásoknak közös nevezője volt visszaállítani a Ket. általános kódexjellegét a megszorodott különös eljárási szabályokhoz képest, és ezzel erősíteni a Ket. mint általános eljárási kódex jellegét.*

<sup>12</sup> A hivatkozott törvény a kézirat műhelyvitáját követően lépett hatályba, de a szerzők a publikációra szánt változatban a legfontosabb rendelkezéseit átvezték, mert a bíróság általános megváltoztatási jogkörének eltörlése vagy éppen a rendszeridegen „függő hatályú döntések” kiiktatása a rendszerből akár a reziliencia következményei is lehetnek.

<sup>13</sup> Így pl. az Ákr. előkészítésére volt a koncepciót előkészítő, majd a szabályozást kialakító kodifikációs bizottság is. Ezek munkájáról pedig jelentés készült és került közzétételre: <https://2015-2019.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf>. Az már egy más kérdés, hogy ebben mennyire jelentek meg a bizottságok keretei közt folyó szakmai viták, melyek dokumentumai máig sem nyilvánosak.



Ezzel azonban még nem értek véget a változtatások, így – örökzöld témaként – a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazandó ügyintézési határidővel voltak kapcsolatosak a *2010. évi CXXVI. törvényben szereplő egyes módosítások*. Ezek szerint az ügyintézési határidő a korábbi szabályozásban szereplő 22 munkanapról. Ezeket követte a 2011. évi CLXXIV. törvény, mely igen vegyes jellegű módosításokat tartalmazott.

Volt még 2013-ban is módosítás, mely azonban nem eljárási elvi okokból, hanem a járási hivatali (kormányablaki) hatósági ügyintézés bevezetésével kapcsolatos szervezeti, illetve hatósági fórumrendszer változásaiból adódott.

Már ekkor megfogalmazódott azonban egy teljesen új jogi szabályozás szükségessége, mely előkészítésére kodifikációs bizottság jött létre.

Ennek munkája eredményeként került a Kormány elé az új törvény koncepciója, mely az alábbiakból indult ki:

[...] 2. Hagyományok, új társadalmi kihívások, nemzetközi elvárások.

Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepciójának kialakítása során több elvárásnak is meg kell felelnie az előterjesztőnek. Csak a magyar közjogi hagyományokra és alkotmányos identitásra, valamint a nemzetközi tapasztalatokra, külföldi jó gyakorlatokra alapozva lehet Magyarországon – az ügyfelek és hatóságok megítélése szerint is<sup>14</sup> – jól alkalmazható közigazgatási eljárásjogi törvényt alkotni. Az államigazgatás egészére kiterjedő, azaz valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó első kódex elfogadására 1957-ben került sor,<sup>15</sup> melynek jelentősége a nem jogállami körülmények között is kiemelkedő volt. Az Et. átfogó módosítására – elsősorban a jelentős számban „elszaporodott” különös eljárási szabályok miatt – „az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről” szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) megalkotásával került sor. Egyebek mellett ekkor kerültek a kódexbe a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány, nyilvántartás-vezetés részletes szabályai és a hatósági ellenőrzés általános rendelkezései. Az Áe. is csak a hatósági eljárás általános szabályainak kódexe, vagyis ehhez is különös eljárási szabályok tömege csatlakozott kiegészítő vagy éppen helyettesítő jelleggel. Az 1990-es évek elején egyre jobban bővült azoknak az eljárásfajtáknak a száma, ahol az Áe. szabályai másodlagosak voltak, vagyis csak akkor érvényesültek, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezett. A Ket. megalkotását az Áe. „eredendő fogyatékoságai” (pl. ügyféli jogok garanciáinak hiánya), a nem átgondolt módosításokból fakadó hiányosságok orvoslása.

A rendszerváltás államszervezeti-, tulajdoni és gazdasági változásaiból fakadó új helyzetnek megfelelő szabályok kialakítása, a külföldi ügyfelek számának megnövekedése, a közigazgatási végrehajtással kapcsolatos kérdések, az eljárási bírságok és az eljárási költségek újraszabályozásának igényei tették szükségessé. 2008-

<sup>14</sup> Sajnos az nem derült ki az anyagból, hogy az ügyféli és hatósági tapasztalatoknak mik a forrásai.

<sup>15</sup> A hazai közigazgatási eljárásjog 1957 előtti fejlődésére, új aspektusokkal, lásd: PATYI András – Kóti Gyula: A „prekodifikációs időszak” a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódex megjelenéséig. In PATYI András (szerk.): *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 89–116.

ban – három évvel hatályba lépése után – a Ket.-et az Országgyűlés átfogó jelleggel módosította. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Mtv., vagy átfogó módosítás) a Ket. alig pár rendelkezését hagyta változatlanul. Az Mtv. megalkotásának hivatalos indokai között elsőként szerepel, hogy „egyszerűbbé, gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást”. A gyorsaság és hatékonyság követelménye lényegében majd minden magyarországi közigazgatási reform egyik fő indoka volt. Kétségtelen, hogy a Ket. számos szövegezési (kodifikációs) hibát tartalmazott, melyek nagyjából a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési tárgyalás során kerültek be a szövegbe. Ezek kijavítása valószínűleg nem igényelte volna az egész törvény teljes átdolgozását, sőt egy teljesen új eljárási szabályrendszer hatályba léptetését. Kevésbé látványos ugyanis, de az Mtv. hatályba lépését is kísérte egy salátatörvény (2009. évi LVI. törvény – Mtv. salátatörvény), mely csak cím szerint 168 további törvényt módosított, a módosult rendelkezések száma több ezerre tehető. A salátatörvény egyik fő célkitűzése volt, hogy a Ket. tárgyi elsődlegességét védje, vagy, ha úgy tetszik, helyreállítsa. A salátatörvény tette világossá, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárások kódexe, hatályát maga határozza meg, és hatósági eljárás során csak akkor és annyiban nem alkalmazható, amikor és amennyiben maga így rendelkezik. A Ket. 2008–2009. évi módosítása sem adott azonban gyógyírt a magyar közigazgatási eljárásjog betegségeire, így a Ket. megújítása 2010–2014 között végig napirenden volt, amelyre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium több – eredményét tekintve sikertelen – megoldási javaslatot is kidolgozott.

A nemzetközi kihívások egyik forrása az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1615. (2003) számú ajánlása. Ebben kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexe” (a továbbiakban: Kódex) elnevezésű dokumentumot. Az Ajánlás és a függelék rendeltetése túlmutat deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán, azok olyan minimumkövetelményeket foglalnak magukban, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ezért indokolt, hogy az új törvény ezekre is figyelemmel legyen. A Kódexben megfogalmazott zsinórmértékeknek a jelenleg hatályos eljárási törvény túlnyomó többségben megfelel, azonban indokolt lehet egyes elemekre nagyobb hangsúlyt fektetni az új törvény kodifikációja során.

Az Ajánlásban megfogalmazott legfontosabb követelmények, elvek – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak:

- a hatóságok cselekvéseik során elsősorban (köz)szolgáltatásokat nyújtanak, cselekvéseikkel kapcsolatban útmutatókat – ügyleírásokat – kell megfogalmazniuk, és eljárásaikat észszerű határidőn belül kötelesek befejezni;

- a közigazgatás jogszerűtlen működését – legyen az akár mulasztás, akár más formában megnyilvánuló jogsértés – megfelelő szankcióknak kell követniük (akár bíróságok bevonásával);

- a jó közigazgatást olyan minőségi jogalkotásnak kell biztosítania, amely célravezető, egyszerű, könnyen érthető és alkalmazható;

- a közigazgatási hatósági eljárásokban biztosítani kell az egyének – és közösségeik, védett csoportok – jogos érdekei és a közérdek közti egyensúlyt;
- a jó közigazgatás a jó kormányzás („good governance”) egyik aspektusa, hogy azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ;
- a közigazgatásnak meg kell felelnie a költségvetési – eljárás-gazdaságossági, hatékonysági – követelményeknek, és ki kell zárnia a korrupció minden formáját;
- a jó közigazgatás az alkalmas, a hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól és a közhivatalnokok megfelelő képzésétől függ;
- a jó közigazgatáshoz való jog követelményei általános jogi eszközökkel megerősíthetők; e követelmények a jog uralmának olyan alapvető elveiből erednek, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, észszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete és a hivatalok átláthatósága.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata 2014. szeptember 1-jén nyilvánosságra hozta az európai közigazgatási eljárás modellszabályait (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures; a továbbiakban: modelltörvény). A modelltörvény igazi újdonsága abban áll, hogy mind ez idáig létezett ugyan az uniós jognak közigazgatási szabályegyüttese, ám annak végrehajtására közös szabályok nem voltak, az uniós közigazgatási anyagi jogot vagy az uniós intézmények önállóan, vagy a tagállamok saját szabályaik szerint, vagy pedig a két intézményi struktúra együttesen hajtja végre. Közös eljárási szabályok tehát nincsenek, következésképpen az Európai Közigazgatási Térség egy harmonizált értékszintézis”, kritériumként érvényesülő alapelvek halmaza [...].<sup>16</sup>

A tanulmány tárgyát képező kutatás a kormánykoncepciónak ebből a célrendszeréből indul, ki mindenekelőtt azt vizsgálja, hogy a vélt vagy valós okokra hogy reagált a konkrét jogi szabályozás.

Figyelembe kell azonban venni azt, hogy a közigazgatási jog rendkívül nagy, mind tartalmában, mind a szabályozás módjában és szintjében heterogén joganyag, ezért a kutatási kérdés némileg fordított módon kísérli meg megválaszolni a felmerülő kérdéseket, hipotéziseket. Elsősorban nem azt vizsgáljuk, hogy a jelentkező társadalmi (gazdasági, kulturális stb.) kihívásokra miként reagál a jog – esetünkben a közigazgatási hatósági eljárást újraszabályozó törvény –, hanem azt a kérdés tesszük fel, hogy az adott jogterületen, ahol a változás vitathatatlanul rendkívüli mértékű, vajon ez a változás a társadalmi igényekre, illetve kihívásokra reagál-e, avagy amögött más tényezők állnak.

<sup>16</sup> Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 2–3. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20konceptiójáról.pdf>.

### 3. A KUTATÁS HIPOTÉZISEINEK RENDSZERE

A vázolt programokból és koncepcióból kinyerhető és kiemelt hipotetikus társadalmi problémák a közigazgatási hatósági eljárás körében különösen:

- *A szabályozás közérthetősége és általános alkalmazhatósága.*
- *Az adminisztratív terhek és azok csökkentési lehetősége, az ügyintézési határidők gyorsítása.*
- *Az ügyféli jogok érvényesítésének garanciális elemei.*
- *A közigazgatási döntések végrehajtásának hatékonysága.*

A fentiekkel kapcsolatos előfeltevéseinket a következőkben foglalhatjuk össze:

#### A) A SZABÁLYOZÁS KÖZÉRTHETŐSÉGE ÉS ÁLTALÁNOS ALKALMAZHATÓSÁGA

A korábbi szabályozáshoz képest az Ákr. terjedelmében lényegesen rövidebb, de közérthetőségében vagy alkalmazhatóságában alig. Így például a jogállamiság határát súroló olyan új intézmények, mint a függő hatályú döntések még a közigazgatási jog alkalmazói számára is igen nehezen értelmezhetők. A szabályozás ezen felül keretjellegű, nagy teret engedve ezzel az ágazati kiegészítéseknek alacsonyabb jogforrasi szinten. Így aztán ha összeadjuk az Ákr.-t és a végrehajtási rendeleteit, akkor a korábbi szabályozással (Ket.) szembeni terjedelmi előny is eltűnik.

Az alkalmazhatóság általános jellege arra épül, hogy az Ákr. is követi az ún. általános eljárásjogi szabályozás modelljét, minek keretében főszabályként minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás minden szakaszára egy törvényt, az Ákr.-t kell alkalmazni. Ennek megvalósítása minden korábbi szabályozás esetén problémát okozott, és csak idő kérdése volt, hogy a kivett és privilegizált eljárások mikor haladják meg az általános alkalmazási kör terjedelmét. Az új szabályozás a már említett keretjellegű szabályozással próbálja ezt kezelni, de ezzel kapcsolatban mindjárt két fenntartást kell tennünk. Az egyik, hogy a végrehajtási eljárás tekintetében az Ákr. sajnos nem változtatott azon a korábbi megoldáson, hogy eltérő rendelkezése hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv.-t (Vht.) kell alkalmazni, mivel a végrehajtásra nem tudott önálló közigazgatási szervet intézményesíteni. Éppen ezért alakult ki az a többlépcsős és bonyolult jogi szabályozás, hogy ha az Ákr. XI. fejezete másként nem rendelkezik, akkor az eljárás során, ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot, ahol végrehajtót, azon végrehajtást fogantató szervet, ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést, ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni. Új rendelkezés az, hogy főszabályként – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – a végrehajtást az állami adóhatóság fogantatosítja. Ebben az esetben azonban az adóhatóság által fogantatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényt kell alkalmazni, és nem az Ákr.-t. Ha pedig mindezeket összevetjük, akkor nehezen tartható az általános eljárásjogi kodifikáció azon jellemzőjének érvényesülése, hogy az az eljárás minden szakaszára kiterjed.

Az általános alkalmazhatóságot pedig még tovább rontják a kivett eljárások, melyek közül a legnagyobb csoportot, melyre az Ákr.-t nem kell alkalmazni az *adó-*, valamint *vámigazgatási* eljárások<sup>17</sup> teszik ki. Ez utóbbiakból viszont önmagában is több lehet,<sup>18</sup> mint az Ákr. hatálya alá tartozókból.

Ha azonban ez igaz, akkor az Ákr. általános kódex jellege is megkérdőjeleződik, ami a gyakorlatban felülírja a koncepció egyik kiindulópontját.

Eszerint ugyanis:

Mivel a korábbi szabályozási megoldások tovább már nemhogy nem tarthatók fenn, de azok a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

a) szemben a Ket.-tel elsősorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre szorítkozik, amelyek megsértése az olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat;

b) az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az eljárási garanciák biztosítása érdekében kifejezetten előírja önnön tárgyi – és értelmezési – elsődlegességét,

c) csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a német közigazgatási eljárásjogi törvényhez hasonlóan akár az adóigazgatási eljárás) veszi ki az új törvény hatálya alól<sup>19</sup>, és

d) szakít a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával, ugyanakkor

e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.<sup>20</sup>

Ezekből a célkitűzésekből, illetve az e koncepció alapján született törvényi szabályozásból, különösen annak elnevezéséből (Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. Tv) az általános jellegű kódex fenntartásának szándéka egyértelműnek tűnik.

Ha azonban az összes hatósági ügy többségére nem az általános szabályozást kell alkalmazni, akkor a jogi szabályozás karakterisztikája is megváltozik.

<sup>17</sup> Ezekre az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényt, valamint az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvényt kell alkalmazni.

<sup>18</sup> A 2018. első félévi évi OSAP hatósági statisztika szerint csak adóügyekben 21 660 903 önálló elsőfokú határozat született a NAV-nál. Mindeközben a Járási Hivataloknál összesen 8 663 808 önálló elsőfokú érdemi döntést hoztak, míg a kormányhivataloknál 342 089-et, a helyi önkormányzatok által meghozott elsőfokú államigazgatási határozatok száma pedig 2 786 985 volt.

Lásd: „2018. év első félévi hatósági statisztika (OSAP 1229) <https://www.kormany.hu/hu/dok#!-DocumentSearch>.

<sup>19</sup> A konkrét okokra viszont sem itt, sem pedig a törvényjavaslatot az IM részéről gondozó és a témában legtöbbet publikáló kiváló kolléga írásából sem tudunk meg. Lásd: HAJAS Barnabás: „Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás” *Jogtudományi Közöny* 72: 6 pp. 292–302., 11 p. (2017) [https://jegyzo.hu/feltoltes/JK\\_201706\\_292\\_302o.pdf](https://jegyzo.hu/feltoltes/JK_201706_292_302o.pdf).

<sup>20</sup> Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 10–11. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentes%20az%20altalanos%20kizigazgatasi%20rendtartas%20konceptiojarol.pdf>.

A „megszüntetve megőrzés” itt fordítva érvényesül, miközben a jogalkotó deklarált szándéka az általános jelleg megőrzése, a szabályozás tartalma a fentiekre tekintettel lényegében megszünteti azt.

Egy új szabályozással kapcsolatos társadalmi kihívás minimuma az, hogy az új szabályozás jobb legyen, mint a régi. Esetünkben az új valóban rövidebb, átláthatóbb első ránézésre, de a nevéől eltérően nem terjed ki a hatósági ügyek teljes körére, sőt még a többségére, illetve az eljárás összes szakaszára sem. Akkor viszont kérdés marad az, hogy mit nyert vele a jogalkalmazó és a jogkereső közönség.

#### B) AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK ÉS AZOK CSÖKKENTÉSI LEHETŐSÉGE

A koncepciót és a törvényalkotást nem előzték meg hiteles felmérések, empirikus tapasztalatok vagy erre a célra könnyen felhasználható hatósági statisztikák elemzése, így nem lehetett tudni, hogy milyen adminisztratív terheket kellett volna csökkenteni, és ilyenek a törvény alkalmazása óta sem állnak rendelkezésre.<sup>21</sup>

#### C) A KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSEK VÉGREHAJTÁSÁNAK HATÉKONYSÁGA

A közigazgatási hatósági ügyek egy része tartalmilag az ügyfelek számára kötelezettséget állapít meg, melyeket önkéntes végrehajtás hiányában a közigazgatásnak legitím állami kényszer igénybevételével kell realizálnia. A végrehajtási eljárás és eszközrendszer ezt a célt szolgálja. Nem lehet jó az az állam, mely cselekvését megvalósító közigazgatása képtelen a jogszabályokat realizálni, az általa hozott egyedi döntéseket a valóságban végrehajtani. Ha pedig a társadalom azzal szembesül, hogy a jogszabályok és az ennek alapján hozott jogszerű döntések nem érvényesülnek, úgy elveszti bizalmát az államban és jogban egyaránt.<sup>22</sup>

Így aztán nagyon fontos a jog érvényesítése össztársadalmi szempontból, de az ügyfelek joga és jogos érdekeinek érvényesülése miatt is. Mivel azonban ennek érdekében az állam kényszert alkalmaz, így olyan garanciarendszert kell mellé építeni, mely képes az esetleges visszaéléseket is kiszűrni, illetve orvosolni.

A végrehajtási eljárásnak így egyszerre kell gyorsnak és hatékonnak lennie, ugyanakkor megfelelő garanciákat tartalmazónak is a jogállamiság jegyében.

Ebben a tekintetben Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem volt túl jó a helyzet.<sup>23</sup> A közigazgatás saját végrehajtást fogantató intézményrendszerrel nem rendelkezett, míg az igénybe vehető bírósági végrehajtó mechanizmus maga is súlyos gondokkal küszködött, és reformra szorult.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program része a hatósági statisztika is, de ennek rendszere nem alkalmas ezen szempontok vizsgálatára sem. Lásd <https://www.ksh.hu/osap>.

<sup>22</sup> SAJÓ András: „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése” *Közgazdasági Szemle* 2008/7–8. 690–711.

<sup>23</sup> GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene* (Budapest: KSKZ 2008).

<sup>24</sup> Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvényt.



Nem véletlen tehát, hogy a közigazgatási hatósági eljárás megújításra irányuló „általános közigazgatási rendtartás” koncepciója is hangsúlyozta, hogy: „[...] Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá kapacitás, vagy hiányzik a megfelelő szakmai háttér, esetleg a hatóságok úgy ítélik meg, hogy túl költséges. Ugyanakkor ezeknek a problémáknak a megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem [...]”

Éppen ezért sajnálatos és egyben meglepő, hogy az új törvényi szabályozás legnehezebben értelmezhető része éppen a végrehajtási eljárás lett, melyre – ahogy erre az előzőekben utalás történt – nem is azt kell alkalmazni, hanem a bírósági végrehajtásról szólót megfelelő eltérésekkel, a végrehajtás foganatosításra pedig az adóvégrehajtás szabályait.

Az OSAP hatósági statisztikáinak<sup>25</sup> ugyan része a végrehajtás is, azonban ennek rendszere olyan, hogy nehéz országos és a korábbi állapotokkal összevethető eredményeket kinyerni belőle.

A közigazgatás hatékonysága vizsgálatának széles körű irodalma van, de általánosan elfogadott módszertana nincs.<sup>26</sup> Ebből a szempontból az OECD országjelentései és tematikus anyagai a leggyakorlatiasabbak, melyek azért is fontosak, mert a 2010 óta folyó reformokhoz is igénybe vette a magyar kormányzat.<sup>27</sup>

A hatékonyságot sajátos módon értelmezi maga az Ákr. is, amikor rögzíti az alapelvek közt a hatékonyság elveként azt, hogy „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”<sup>28</sup>

A már hivatkozott OSAP-statisztikákban az ügyintézés idejére vannak adatok, és az eljárás hivatalos költségeire nézve szintén. Így például megtudhatjuk az Ákr. hatálybalépését követő 2018. I. félévi hatósági statisztikából azt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivataloknál 531 106 döntésből az egy ügyre jutó átlagos eljárási költség 41 912,5 Ft volt, míg az egy ügyre jutó ügyintézési idő ugyan ebben az időszakban 19,33 nap.

Ugyanezek az adatok 2019. I. félévére a 480 692 döntésre az egy ügyre jutó átlagos ügyintézési idő tekintetében 26,03 nap, míg az eljárási költségeknél 41 404,6 Ft volt,<sup>29</sup> tehát lassuló ügyintézés a jellemző, stagnáló költségek mellett.

<sup>25</sup> A 2018-as adatokra lásd: <https://hirlevel.egov.hu/2019/04/14/2018-evi-hatosagi-statisztikak-es-onkormanyzati-torzadattar/>.

<sup>26</sup> Geert BOUCKAERT – John HALLIGAN: *Managing performance: International comparisons* (London: Routledge 2007) Magyarul: GAJDUSCHEK, György „Miben áll és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle* 2014/3. 97–116.

<sup>27</sup> Lásd pl. MOLNÁR Péter – VARGA Ferenc: Az OECD-jelentések alkalmazási lehetőségei az elektronikus közigazgatási kutatások és fejlesztések során, [www.kre-dit.hu/tanulmányok/molnar-peter-varga-ferenc-az-oecd-jelentesek-alkalmazasi-lehetosegei-az-elektronikus-kozigazgatasi-kutatasok-es-fejlesztések-soran/](http://www.kre-dit.hu/tanulmányok/molnar-peter-varga-ferenc-az-oecd-jelentesek-alkalmazasi-lehetosegei-az-elektronikus-kozigazgatasi-kutatasok-es-fejlesztések-soran/).

<sup>28</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. tv. 4. §.

<sup>29</sup> Forrás <https://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch> (címlapkeresés – OSAP) 2020. 03. 13.



Ha ugyanezeket a szempontokat vesszük alapul az Ákr. hatályba lépését megelőző 2017. évben, akkor 634 578 összes döntésből az egy ügyre jutó ügyintézési határidő 13 nap volt, míg az átlagos eljárás költség 10 075,2 Ft, azaz lényegesen kedvezőbbnek tűnik, mint az új szabályozás eredményeként kialakultak.<sup>30</sup> Meg kell jegyezni ugyanakkor azt is, hogy téves lenne messzemenő következtetéseket levonni ezekből a számokból, mert egyrészt vitatható, hogy a hatósági ügyintézés hatékonysága pusztán a törvényhelyből idézett két szempont alapján meghatározható lenne. A részben magyar nyelven is hozzáférhető nemzetközi elemzések ugyanis világossá teszik, hogy a felmerülő adminisztrációs terhek (az ügyintézésrel az ügyfél által eltöltött idő; vállalkozások esetében ennek bérben megjelenő effektív pénzügyi költségei, az esetleg elmaradt hasznok stb.) legalább ennyire lényegesek.<sup>31</sup>

Másrészt az éves OSAP hatósági statisztika adatai statikusak, mivel nem képesek követni a feladat- és hatáskörök mozgását és az ebből adódó ügyintézési sajátosságokat, például miként alakult az egyes eljárástípusok (automatikus, sommás és teljes) aránya.<sup>32</sup>

#### D) AZ ÜGYFÉLI JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK GARANCIÁLIS ELEMEI

E körben számos elem vizsgálható, de kiemelkedik közülük az a tény, hogy az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény<sup>33</sup> számos vonatkozásban megváltoztatta a közigazgatási hatósági eljárás több mint fél évszázados hazai rendszerét.

Ennek eredményeként különböző eljárástípusokat vezettek be, és megszűnt a közigazgatáson belül addig alkalmazott fellebbezésnek mint szubjektív jogvédelmi eszköznek az általános és rendes jogorvoslati jellege is. Ez utóbbira csak kivételesen kerülhet sor, és a korábbiaknál szűkebb keretek közt, helyébe pedig a közigazgatási per lépett a bíróságnak biztosított általános megváltoztatási jogkörrel. Ez alapvetően új elem volt, mely messze túlment a jogszerűtlen közigazgatási döntések kiiktatásának jogállami követelményén, és elvonja a végrehajtó hatalmi ág jogkörét, amikor helyette a bírói hatalmi ág dönt az ahhoz szükséges közigazgatási székértelem nélkül.

Ez az új rendszer azonban csak 2020. március elsejével lépett hatályba, így empirikus adatok nem állnak rendelkezésre<sup>34</sup> arról, hogy a jogállami garanciális többlet-

<sup>30</sup> Forrás mint előző jegyzet, azzal, hogy az összes döntés száma – a megváltozott táblaszerkezet miatt – saját számolás eredménye.

<sup>31</sup> KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus 2005) 72–86.; OECD PUMA: *A szabályozás hatásvizsgálata* (Budapest: OECD-MeH-IM 1997).

<sup>32</sup> További nehézséget okoz az OSAP hatósági statisztikák éves összefoglaló adatai nyilvánosan hozzáférhető változatainak a hiánya, és így a különböző időszakok adatainak dinamikus feldolgozása megfelelő statisztikai és tudományos módszerekkel történő feldolgozása lényegében lehetetlen. Általánosságban megjegyzendő ugyanakkor, hogy a sommás és automatikus eljárások bevezetésének deklarált célja éppen az ügyintézési határidők radikális csökkentése volt.

<sup>33</sup> Ákr. 111–119. §; <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV>, 2019. 07. 22.

<sup>34</sup> Időközben megjelent egy, a hipotézisünket alátámasztó publikáció is e tárgyban. Lásd: BALÁZS István – HOFFMAN István: „Közigazgatás és koronavírus-a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?” *Közjogi Szemle* 2020/3. 1–10.

nek szánt közigazgatási per mint általános szubjektív jogorvoslati eszköz mennyiben veszi vissza a jogkereső közönség jogorvoslati kedvét azzal, hogy egy jóval kötöttebb, jogismeretet igénylő és hosszadalmasabb eszköz áll rendelkezésre az ügyek meghatározó többségében. Sokatmondó lehet azonban az, hogy az általános megváltoztatási jogkört időközben eltörölték.<sup>35</sup>

Ami a különböző eljárástípusok (automatikus, sommás, teljes) bevezetését illeti, ott jellemzően az ügyféli jogokra és az adminisztratív terhek csökkentésére alapozott „határidő-fetiszmus” nyomait fedezhetjük fel, melyek sajnálatos módon mind a megelőző Ket. szabályozásánál és módosításainál is meghatározók voltak. A közpolitikai elvárások közt prioritásként szerepelt az, hogy a hatóságok minél rövidebb határidőben intézzék az ügyeket, és ehhez képest az eredményesség, hatékonyság, a szakszerűség és jogszerűség szempontjai magában a normaszövegben háttérbe kerültek még akkor is, ha az előterjesztésben a deklaráció szintjén kifejezetten hangsúlyozták őket.<sup>36</sup>

Az előzőekben jelzett közpolitikai célok érdekében az Ákr. által hozott új megoldás ebből a szempontból jelentős kompromisszumokat valósít meg, mely egy nehezen átlátható, de kétségtől logikusan egymásra épülő rendszerben „bűvészkedik” a határidőkkel, amikor az automatikus döntéshozatal esetén 24 óraban, a sommás eljárás esetében 8 napban, míg a teljes eljárásban 60 napban állapítja azt meg.<sup>37</sup> (Ha átlagoljuk, akkor kísértetiesen hasonló eredményt kapunk, mint a Ket. által radikálisan bevezetett, majd később a gyakorlatban megbukott 20 munkanapos általános ügyintézési határidővel.)

Érdekes a hatályos jogi szabályozásban alkalmazott „sommás” eljárás általánossá tételét igazoló megoldáshoz végzett modellszámítás, miszerint: „A sommás eljárás sikeres bevezetésének lehetőségét erősíti az a tény, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatok szerint a jelenlegi közigazgatási eljárási rendszerben a lefolytatott ügyek 30%-át 3 nap alatt, 27%-át 4–10 nap alatt, 26%-át 11–30 nap alatt intézik el. Az általános közigazgatási rendtartásban megállapítandó különböző határidők finomhangolásával lehetővé válhat az, hogy a jelenleg 11–30 nap alatt elintézendő ügyek meghatározó részében nyitott legyen a sommás eljárás lehetősége.”<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Lásd az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. tv. 222. §-át.

<sup>36</sup> Ezt erősíti meg az Ákr.-ről szóló IM-előterjesztés hatásvizsgálatai lapján található indoklás annak szükségességéről, miszerint „Az előterjesztés célja, hogy az ügyek elintézése során a közigazgatás az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszűrést biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható működéséhez szükséges hatósági eljárásjogi keretek között járjon el. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. A jogalkotó új szemléletű törvényben vonja le a Ket. tízéves hatályosulásának tapasztalatait, egyben hozzájárul a valódi közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez is, ami egyben az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot teremt.”

Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/dok?page=6&source=5&type=302&year=2016#!DocumentBrowse> (IM jogszabályok 2016).

<sup>37</sup> 2016. évi CL. tv. 50. § (2) bek.

<sup>38</sup> Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. 15. oldal <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20koncepciójáról.pdf>.

Csakhogy e megállapításhoz fűzött jegyzet azt is rögzíti, hogy a forrás „Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése a központi államigazgatási szervek 2013-ban első- és másodfokon hozott döntéseit vizsgálta. A Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a miniszterek által irányított központi államigazgatási szervek nagy része eleget tett adatkérésünknek, s 629 első fokon intézendő ügytípusban 5 594 600 ügyről áll rendelkezésünkre adat.<sup>39</sup> A kérdések nagy része az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban szereplő kérdésekkel azonos, egyedül az elintézési időtartamra vonatkozóan szerepelt többletkérdés. Az adatszolgáltatás nem terjedt ki a járási hivatalok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az önkormányzatok által lefolytatott ügyekre.”

Az adatok, amelyekre a döntéshozók támaszkodni látszanak, tehát nem reprezentatív, így matematikai statisztikai elemzésre alkalmatlan mintavételen alapulnak, miközben az OSAP nyilvános és általános (minden ügyre, az ún. „teljes populációra” kiterjedő rendszeréből származnak. Valójában a felhasznált adatok meglehetősen inadekvátnak, statisztikailag rendkívül torznak tűnnek. Egyfelől kifejezetten számos atipikus, csak országos szinten működő szerveket foglalnak magukban. Másfelől a másodfokú eljárások torzító hatása is nyilvánvaló, hiszen ez esetben az esetleges hosszadalmas bizonyítási eljárás (tanúk meghallgatása, helyszíni szemle, akár tárgyalás tartása stb.) szükségtelen (bár a másodfokú eljárások aránya ismereténél hiján, a torzítás mértéke nem becsülhető). A leglényegesebb torzítás azonban éppen abban áll, hogy a legnagyobb ügyforgalmat lebonyolító hatósági jogalkalmazó szervek (megyei és járási kormányhivatalok, önkormányzati hivatalok) adatai kimaradtak, pedig az OSAP adatai alapján is éppen ezeknél zajlik az első fokú eljárások tömege, amihez képest az említett IM adatgyűjtés atipikusnak, de legalábbis speciálisnak mondható eljárásokra terjedt ki. Tegyük ehhez hozzá, hogy az így kimaradó területek azok, ahol a leggyakrabban jelenik meg az egyszerű állampolgár ügyféli pozícióban, vagyis éppen ez az a terület, ahol egy általános eljárási törvénynek a legnagyobb szerepe lehet abban, hogy az állampolgárt informálja, vagyis praktikus módon segítse az eljárás folyamatának megértésében, a teendőiben történő eligazodásban, és nem utolsósorban a jogállami garanciák világossá tételével.

A döntést megalapozó statisztikai jellegű adatok meglehetősen inadekvátnak tűnnek éppen az Ákr. megalapozásához. Legalább ennyire lényeges azonban az a szempont is, hogy hasonló döntésekhez, különösen az ügyintézési határidő radikális csökkentését célzó jogintézmények bevezetéséhez a statisztikai adatok önmagukban nyilvánvalóan elégtelenek. Ezt az állítást egyaránt alátámaszthatjuk a társadalomtudományi módszertan és a közigazgatás-fejlesztés szakirodalmának oldaláról. Egy ilyen döntés megalapozásához részletesebb, legalább a nagyobb ügyforgalmú területek alaposabb, részletes áttekintését, megértését biztosító elemzésekre lenne szükség. Ehhez a társadalomtudomány például a részt vevő megfigyelés, az esettanulmány-készítés, a dokumentumelemzés, de praktikus módon különösen az interjú

<sup>39</sup> Ehhez képes a területi kormányhivatalokban fél év alatt mintegy 13 millió döntés született.

módszerét ajánlja.<sup>40</sup> A közigazgatás-szervezési szakirodalom pedig, számos egyéb technika mellett, elsősorban az ügymenet-vizsgálat – közel egy évszázada ismert és alkalmazott – módszerét ajánlja.<sup>41</sup> Ilyen jellegű kutatásokra azonban végképp nem találtunk utalást a döntés-előkészítő anyagokban.

Összesített adatok hiányában – a megelőző pontban a hatékonyság kérdéskörében bemutatott elemzést is alapul véve – valójában ma sem mutatható ki egyértelműen az, hogy az Ákr. hatálybalépése előtt és azt követően hogyan alakult a hatósági ügyek száma, illetve ezen belül az ügyintézési határidő, mivel a közzétételi listákon<sup>42</sup> ágazati bontásban szerepelnek csupán az adatok.<sup>43</sup>

A hatósági statisztika ezen „feldolgozatlansága” vagy – amennyiben ilyenek mégis vannak a közigazgatásért felelős tárcánál – azok nyilvánosság előli elzártsága a közigazgatási hatósági eljárás, sőt a szervezeti és működési reformja megalapozottságát vagy eredményességét is kétségbe vonhatja. Kutatásunk során ennek hiánya érezhető volt, ám a feladat nagysága olyan mértékű, melyet a jelen körülmények között nem lehetett vállalni, ezért főként másodlagos forrásokra támaszkodunk.

Amint azt már említettük, az ügyféli jogok szempontjából legalább annyira fontos a jogorvoslati rendszer változása.

Ebben a tekintetben is érdemes idézni a koncepcióból, miszerint:

Az általános közigazgatási rendtartás tehát garanciális okokból a Ket.-hez képest más hangsúlyokat követ: a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabály (fellebbezés lehetősége) teszi kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) teszi fő szabállyá.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll: (1) közigazgatási (első fok) eljárás, (2) elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint (3) kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezetben belüli egyéb érdekek, elfogultság megjelenésének. A korrupciós kockázatok csökkentésének is megfelelő eszköze lehet a bírói kontroll, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat.

<sup>40</sup> Lásd ezekről magyar nyelven pl. Earl BABBIE: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata* (Budapest: Balassi Kiadó 2000).

<sup>41</sup> ALMÁSY Gyula – CSUTH Sándor: *Közigazgatási szervezési alapismeretek* (Budapest: Dialóg Campus 2018).

<sup>42</sup> Lásd pl. a kormány.hu keresőjében a „hatósági statisztika” kifejezésre adott válaszokat: <https://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch>.

<sup>43</sup> 2009-ig ennek felelős tárcája a BM, illetve jogutód szervei voltak, amelyek az összesített adatokat rendszeresen közzétették a honlapjukon. Mivel azonban ez eltért az OSAP rendszerétől, így hivatalsnak az sem volt tekinthető, de legalább tájékoztatást adott a főbb tendenciákról.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény átalakítja a bírói kontrollhoz<sup>44</sup> köthető intézményeket, eljárási lehetőségeket is. Az ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokon eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megtámadott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás.

A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani az ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt. Így szükséges egyrészt az eljárás illetékköltségeinek revíziója, másrészt a kereseti kérelem formai követelményeinek enyhítése. Szükséges az új rendszerben átalakítani a közigazgatási pernek a jogerős határozat végrehajtásával való viszonyát, ugyanis tágabb körben kell alkalmazni a halasztó hatály biztosítását a jelenlegi elsődleges szűrő, a fellebbezés kiiktatásával [...].

A fellebbezésnek mint a közigazgatáson belüli általános és rendes jogorvoslatnak a megszüntetését tehát több okkal is indokolta a koncepció. Államszervezeti szempontból az államigazgatáson belüli ún. „belső és külső” integráció következtében létrejövő új megszervezeteken belül az elsőfokú döntést meghozó szervezettől független fórumok hiánya az egyik. Ennek vannak reális alapjai, de ettől még a közigazgatáson belül lehetett volna más megoldást is találni, így például független fellebbezési bizottságok vagy tanácsok létrehozásával, ha akarják.

A másik, hogy a közigazgatáson belüli jogorvoslat magában hordozza a korrupció veszélyét, semmivel sem igazolt és a fellebbezést hosszú idő óta alkalmazó közigazgatási rendszerek tapasztalatait nullázza le sommásan. Az sem felel meg a valószínűségnek, hogy a bírói felülvizsgálat lenne az új tendencia a világban, hanem inkább indokolható a koncepcióval egy időben futó közigazgatási különbíráóság létrehozását megalapozó érvek.

Az ügyféli jogok szempontjából pedig biztosan nem jelent előrelépést a fellebbezés általános és kötetlen jellegéhez képest. A bírósági eljárás merevsége, időbeni elhúzódása, perjogi kötöttségei, költségessége stb. inkább visszatartják az ügyfeleket attól, hogy jogaikat érvényesítsék.<sup>45</sup> Erre egyébként, mint megoldandó feladatra, a koncepció is utal.

<sup>44</sup> A hazai közigazgatási bírói kontroll történeti aspektusaira: Koi Gyula (2019): „A bírói kontroll, a hazai közigazgatási bíraskodás történeti aspektusai” in Boros Anita (szerk.): *A közigazgatás jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2019) 13–16.

<sup>45</sup> E tekintetben jellemzőnek tekinthetők a 2018. év 2. félévének megyei és járási kormányhivatalokra vonatkozó hatósági statisztika adatai a jogorvoslatok tekintetében. Az időszakban összesen 13 589 251 hatósági döntés született első fokon. Az összes jogorvoslat száma ehhez képest 44 331 volt, aminek azonban közel felében (21 021) a döntéshozó maga korrigálta a döntését („hivatalból módosított vagy visszavont döntések”). További 13 194 döntés, az összes határozat 9 tizezreléke ellen fellebbeztek, és mindössze 720 esetben (az összes ügy 5 százezreléke) került bírói útra. Bár az adatok értelmezését nagyban nehezíti, hogy nem ismerjük az ügyek aránya szerinti jogorvoslati szabályokat, az mégis elgondolkodtató, hogy a fellebbezéssel élők száma, bár önmagában is

Az időszerűséget kiegyensúlyozni hivatott általános megváltoztatási jogkör pedig súlyos tévedés volt, mert egyrészt a bíróságnak nem dolga a végrehajtó hatalmi ág helyett dönteni, másfelől nem is ért a közigazgatáshoz mint szakigazgatáshoz. Efféle általános jelleggel még olyan rendszerekben sincs megváltoztatási jogkör, ahol a közigazgatási bírászkodást a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezték meg. Talán nem véletlen és akár a reziliencia eredménye is lehet, hogy ez a gyakorlat még tényleges és nagyszámban történő alkalmazása előtt kikerült a rendszerből.

A problematika ennél persze összetettebb, itt csak azt emeltük ki, hogy a közigazgatási per elsődlegessé tétele megváltoztatási jogkörrel nem az ügyféli jogok érvényesülését szolgálja, hanem a közigazgatási különbíróság létét, ha az megvalósulna.

#### 4. KONKLÚZIÓK

A magyar jogrendszer reakcióképessége szempontjából a közigazgatási jogon belül kiemelt hatósági eljárásjogi szabályozás vizsgált időszakon belüli változása vegyes képet mutat. A jelenlegi hatályos jogi szabályozást megelőzően Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló *a 2004. évi CXL. törvény* (rövidebb elnevezésén: *Ket.*) rendelkezéseit kellett alkalmazni, melyek igen gyorsan változtak.

A változások közös nevezője az eljárási kódex általános jellegének fenntartása a rendszeresen felmerülő különös vagy éppen kivett eljárási szabályozási igényekhez képest.

A másik ilyen örökzöld cél az eljárás szolgáltató jellegének növelése, az ügyféli jogok kiterjesztése és az adminisztratív terhek csökkentése útján.

A magyar jogrendszer reakcióképessége szempontjából a mind méretét, mind a szabályozás szintjét, tartalmát és módszerét tekintve rendkívül kiterjedt, ám egyben heterogén közigazgatási jogon belül tehát egy témára, a hatósági eljárás szabályozására fókuszáltunk.

Összegezve elemzésünk azt találta, hogy a jogrendszernek az általunk vizsgált eleme esetében tetten érhető egy sajátos reziliencia, tudván azt, hogy a reziliencia a jog esetében általában is sajátos kihívást jelent. A jognak egyfelől igazodnia kell a környezeti változásokhoz, társadalmi szükségletekhez. Ugyanakkor számos – itt nem részletezhető – elméleti és gyakorlati tényező miatt a jog viszonylagos stabilitása, kiszámíthatósága is alapvető elvárás.<sup>46</sup> A hatósági eljárás hazai szabályozását tekintve a stabilitás bizonyosan nem érvényesül. Elemzésünk bemutatja a jogszabályok és a jogintézmények tekintetében megjelenő rendkívül nagyszámú és nagy

meglepően alacsony, ám így is közel hússzorosan meghaladja a bírósági jogorvoslatokét. További elemzés azt is kimutatja, hogy a fellebbezések és a bírói jogorvoslat között nincs érdemi eltérés az alapeljárásban hozott határozatok sorsát tekintve sem (sőt). A fellebbezések 66%-a, a bírósági eljárások 69% nem változtatta meg az elsőfokú határozatot. Ez az adat arra utalhat, hogy a bírói jogorvoslat nagyságrendileg nem jelent „erőteljesebb” kontrollt a közigazgatás felett (2018. év második félévi statisztika: <https://www.kormany.hu>).

<sup>46</sup> Fuller például a jogrendszerrel kapcsolatos nyolc elvárása között említi a jog viszonylagos stabilitását. Lon L. FULLER: *The morality of law* (New Haven: Yale University Press 1964).



horderejű változásokat, egyebek mellett a jogorvoslat és a végrehajtás totális át-alkítását és az alapeljárás rendjének gyökeres változtatásait is. A jog tehát ezen a területen bizonyosan változott az utóbbi évtizedben.

De vajon ezek a változások mennyiben és miként magyarázhatók úgy, mint a társadalmi környezetre adott reakciók. Elemzésünk alapján úgy tűnik, hogy kevésbé vagy talán egyáltalán nem. A jogszabályok, illetve a jogszabályi változások részletes tartalmi elemzése alapján erre a következtetésre jutottunk. A fentiekben, a lényeges jogintézmények szintjén részletesen elemzett változások ezt a következtetést látszanak igazolni. Így például:

- Az a deklarált törekvés, hogy az eljárás kódexjellegű szabályozást adjon, a tisztán jogtechnikai szempontok mellett, igazolható a társadalmi igényekkel is. Ilyen esetben az egyszerű állampolgár egy helyen tájékozódhat a különféle ügytípusokban követendő szabályokról. Elemzésünk azonban kimutatja, hogy a tendencia ezzel éppen ellentétes. A hatályos szabályozás a hatósági ügyek jelentős részére nem terjed ki; a korábban egységesen tárgyalt (alap, jogorvoslati, végrehajtási) szakaszokat külön szabályozták, részben a közigazgatási jogon kívülre stb.
- A jogorvoslati eljárás, alapvetően elvi-jogi érvekre támaszkodva, a korábbi viszonylag egyszerű így az átlagembernek is hozzáférhető, gyors fellebbezés helyére a bírói utat teszi a jogorvoslat fő eszközévé, ezzel egy lassabb és költségesebb, szakmailag gyakran bizonytalanabb kimenetelű eljárást preferálva, amely egyben az ügyfelek tömegétől zárja el a tényleges jogorvoslat lehetőségét.

Elemzésünk természetesen számos más példát is bemutat, azonban nem csak a jogszabályok tartalmi változásainak elemzése utal arra, hogy a változásokat nem a társadalmi körülmények, azok változása motiválja. Maga a folyamat is ezt látszik igazolni. A hatósági eljárás általános szabályozásának változtatása számos más törvényhez képest viszonylag alaposan zajlott. Szakértői munkacsoport és kodifikációs bizottságok jöttek létre, a megalkotott koncepciókat megtárgyalták stb. Az is érzékelhető ugyanakkor az eljárásban, hogy az nem reflektál a társadalmi folyamatokra,<sup>47</sup> sőt a hatósági jogalkalmazás gyakorlatában összegyűjthető információkat sem veszi figyelembe. A legfontosabb, elvileg rendelkezésre álló statisztikai adatok nem voltak hozzáférhetőek a jogszabály-előkészítő team számára sem. Nem készült szakmailag elfogadható önálló kutatás, amely a jogszabály szempontjából releváns társadalmi vagy akár adminisztratív-ügyintézési aspektusokat feltárta volna. Mindez arra utalhat, hogy az igény fel sem merült arra, hogy a jogszabályt a valós és igazolható társadalmi szükségletekhez igazítsák. Bizonyosan nem volt erre lehetőség ilyen információk hiányában.

Megállapítható tehát, hogy bár a változás rendkívüli mértékben jelen volt a vizsgált időszakban a kutatott területen (akárcsak a közigazgatási jog más területein is: szervezeti jog, közszolgálati jog), ez azonban, legalábbis esetünkben, alapvetően nem beazonosítható a társadalmi körülményekre, illetve szükségletekre, nem azok változására tekintettel történt, hanem spekulatív módon, más államcéloknak alárendelten. A reziliencia megtartó eleme ebben az esetben a közigazgatási hatóság-

<sup>47</sup> HAJAS (29. l.) 11.



gi eljárás tekintetében az általános szabályozási modell formális fenntartása, míg a reziliencia alkalmazkodási eleme pedig az eljárásjogi szabályozás tartalmi átalakulása egy más modellbe a megváltozott vagy adott társadalmi, politikai és gazdasági igényeket egy más közpolitikai prioritás mentén kiszolgáló kormányzati szándék érdekében történő változtatás. Az általános közigazgatási hatósági eljárási modell érvényesülése ugyanis az összes hatósági ügy tekintetében de facto megszűnt, miközben az Ákr. általános hatályát formálisan megőrizték. E konklúzió nem értékítélet, miszerint jó vagy sem az új szabályozás, csupán annak rögzítése, hogy annak általános modellként való felfogása legalábbis megkérdőjelezhető, ám a fenti értelemben vett jogrendszeri reziliencia vagy alkalmazkodóképesség egy sajátos példajaként tekinthető.

## TAGÁLLAMI ÉRDEKEK, BELSŐ PIACI SZABADSÁGOK ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG JOGGYAKORLATA\*\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.02>

*Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy az Európai Unió belső piaci szabadságai mennyiben gátolják meg a tagállamokat saját nemzeti érdekeik érvényesítésében. Ezenkívül azzal a kérdéssel is foglalkozik, hogy az EU jogi feltételrendszere mennyiben alkalmas a tagállamok különböző társadalmi, kulturális és politikai intézkedéseinek elfogadására. Az írás törekszik annak elemzésére is, hogy az Európai Unió Bíróságának a belső piaci szabadságok körében, a nem harmonizált jogterületeken alkalmazott jogértelmezési keretrendszere mennyiben alkalmas a partikuláris, egyéni magatartást tanúsító tagállamok által bevezetett korlátozások jogszerűségének elemzésére. Más jogirodalmi véleményekkel összhangban a tanulmány arra a következtetésre jut, hogy az Európai Unió Bírósága által a négy szabadság túlságosan kiterjesztően meghatározott hatályát korlátozni kellene abból a célból, hogy legitim tagállami közpolitikai célok jobban érvényesülhessenek. A tanulmány másrészt azzal az elhatárolási nehézséggel is számot vet, amely a legitim tagállami közpolitikai intézkedések és a protekcionizmus között áll fenn.*

*A tanulmány a területi korlátok és a belső piaci jog sokrétűsége miatt csak néhány közös, alapvető jellemzőt mutat be, a belső piaci jogon belüli egyes jogterületek vagy szabadságok feltérképezése külön tanulmányok tárgyát képezhetné.*

### 1. BEVEZETÉS

A közös piac, amelyet később belső piacra neveztek át, az 1950-es évektől kezdve a tagállamok közötti gazdasági integráció sarokköve volt. Ez az a bázis, amelyre az európai nemzetek az egymás közötti további integrációt építik fel.<sup>1</sup> Mára megkérdő-

\* PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóintézet Lendület-HPOPs Regulatory Change kutatócsoport, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: [papp.monika@tk.hu](mailto:papp.monika@tk.hu).

\*\* A kéziratot a szerző 2020 márciusában nyújtotta be a szerkesztőségnek. A tanulmány korábbi változata megjelent: MÓNIKA PAPP: „Member State Interests and EU Internal Market Law” in Marton VARJU (szerk.): *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law* (Cham: Springer 2019) 103–127.

<sup>1</sup> Hermann-Josef BLANKE: „The economic constitution of the European Union” in Hermann-Josef BLANKE – Stelio MANGIAMELI (szerk.): *The European Union after Lisbon* (Berlin: Springer Verlag 2012) 369–419. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-19507-5\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-642-19507-5_15); Wouter DEVROE – Pieter VAN CLEYNENBREUGEL: „Observations on economic governance and the search for a European economic constitution” in Dagmar SCHIEK – Ulrike LIEBERT – Hildegard SCHNEIDER (szerk.): *European eco-*

jelezhetetlen lett a korábban különálló nemzeti gazdaságok közötti integráció. A torzítatlan verseny elvére épülő áruk, személyek, szolgáltatások és később tőke szabad áramlása megteremtette a gazdasági és szociális koordináció és később az eurózóna államai közötti gazdasági és monetáris unió bevezetésének alapjait.<sup>2</sup>

A tanulmány a tagállamok közötti gazdasági integrációnak kizárólag a belső piaci szabadságok értelmezésére vonatkozó bírósági joggyakorlatával foglalkozik. Az elemzés módszertana jogi empiriával alátámasztott jogirodalmi áttekintés, amely a jog kontextuális valóságára is szeretne rámutatni.<sup>3</sup>

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy az Európai Unió belső piaci szabadságai mennyiben gátolják meg a tagállamokat saját nemzeti érdekeik érvényesítésében. Ezenkívül az a kérdés is felmerül, hogy az EU jogi feltételrendszerre mennyiben alkalmas a tagállamok különböző társadalmi, kulturális és politikai intézkedéseinek elfogadására. Az írás törekszik annak elemzésére, hogy az Európai Unió Bíróságának a belső piaci szabadságok körében, a nem harmonizált jogterületeken alkalmazott jogértelmezési keretrendszere mennyiben alkalmas a partikuláris, egyéni magatartást tanúsító tagállamok által bevezetett korlátozások jogszerűségének elemzésére. Más jogirodalmi véleményekkel összhangban a tanulmány arra a következtetésre jut, hogy az Európai Unió Bírósága által a négy szabadság túlságosan kiterjesztően meghatározott hatályát korlátozni kellene azért, hogy a legitím tagállami közpolitikai célok érvényesítése nagyobb teret kaphasson. A tanulmány másrészt azzal az elhatárolási nehézséggel is számot vet, amely a legitím tagállami közpolitikai intézkedések és a protekcionizmus között áll fenn.

A tanulmány a terjedelmi korlátok és a belső piaci jog sokrétűsége miatt csak néhány közös, alapvető jellemzőt vizsgál, a belső piaci jogon belüli egyes jogterületek vagy szabadságok feltérképezése külön tanulmányok tárgyát képezhetné.<sup>4</sup>

## 2. A KONTEXTUS

A piac nem önállóan alakul ki, egy adott társadalmi és politikai összefüggésben teremthető csak meg. *Polányi Károly* az 1940-es években megfogalmazta, hogy az állami-piaci kapcsolatok a társadalomban gyökereznek.<sup>5</sup> Álláspontja szerint a piac különálló elemzése hibás, mivel a piac társadalmi, kulturális és gazdasági kontextusban léte-

*nomie and social constitutionalism after the Treaty of Lisbon* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 96–122., 106–107. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511835193.007>.

<sup>2</sup> Az Európai Unió Bíróságának értelmezésében a belső piac a négy gazdasági szabadság és a verseny elveire épül. C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet, EU:C:1991:244, 14–16. pontok. A verseny az európai integráció létrehozásának előfeltétele.

<sup>3</sup> Mivel az elemzés kerete a belső piaci szabadságok alapszerződési rendelkezéseinek európai bírósági értelmezése, ezért a tanulmány nem tér ki a belső piac már harmonizált szabályainak, a másodlagos jognak az értelmezésére, és nem foglalkozik a belső piaci versenyjogi rendelkezések értelmezésének különálló kérdéseivel sem.

<sup>4</sup> Lásd az MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport jogi térképezési jelentéseit: <https://hpops.tk.mta.hu/jogi>.

<sup>5</sup> Karl POLÁNYI: *The great transformation: the political and economic origins of our time* (Boston, MA: Beacon Press [1944] 2001).

zik. Ő hívta fel a figyelmet az ipari kapitalizmus belső instabilitására, valamint figyelmeztetett arra, hogy a pénz, föld és munka áruvá tétele a kapitalizmus válságát hozhatja létre, és a piacokat megkérdőjelező mozgalmak kialakulásához járulhat hozzá.<sup>6</sup>

A tagállamok, mint a Szerződések urai, elismerték az európai piaci integráció jogi és közpolitikai építményének hiányosságait és az uniós kompetenciákat további nem piaci hatáskörökkel bővítették, ezzel fejezve ki, hogy együttműködésük meghaladta a hagyományos piaci integrációt, és kiterjed például a kultúrára, szociális védelemre, valamint a környezetvédelemre is. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett hatályos szerződési rendszerben már kifejeződik a belső piac beágyazottsága abban a szélesebb célrendszerben, amelyet a magas versenyképességű szociális piacgazdaság jelent és az Unió által elérni kívánt célok gazdag listája.<sup>7</sup> Másrésztől az Uniónak is van egy olyan kiterjedt kötelezettsége, hogy az egyéb célokat és értékeket integrálja gazdaságpolitikájába.<sup>8</sup> Az EUMSZ 7. cikke szerint például az EU köteles valamennyi célkitűzését figyelembe véve biztosítani a különböző politikái és tevékenységei összhangját.

Az EU belső piacának megalkotása, több évtizedes politikai és jogi fejlődés ellenére, még mindig nem valósult meg. A tagállamok számos fontos tárgykörben kompetenciával rendelkeznek, az EU jogharmonizáció nem teljes körű, valamint számos kivétel és opt-out ad lehetőséget az eltérésre attól az ideális állapottól, amely egy homogén jogi és gazdasági térséget, jórészt egységes tevékenységi térséget jellemez.<sup>9</sup> A másodlagos jogalkotás révén az EU-intézmények felhatalmazottak a kereskedelem legfontosabb korlátainak felszámolására és olyan közös szabályok megalkotására, amelyeknek valódi célja a belső piac feltételeinek javítása.<sup>10</sup> Az uniós intézmények rendelkezésére álló eszközök széles körűek, a kemény jogi eszközök-

<sup>6</sup> Polányi elméletét kritikusan elemzi Christian JOERGES: „Europe’s economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation” *Zentra Working Paper in Transnational Studies* 06/2012.

<sup>7</sup> Lásd az EUSZ 2. cikkét az Unió értékeiről és 3. cikkét céljairól.

<sup>8</sup> Lásd az EUMSZ 8. cikkét az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló célkitűzésről, 9. cikkét a foglalkoztatás magas szintjének előmozdításáról, a megfelelő szociális védelem biztosításáról, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemről, az oktatás, képzés és emberi egészség magas szintű védelmének követelményéről, az EUMSZ 12. cikkét a fogyasztóvédelmi követelmények integrációjáról, a 14. cikkét az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról.

<sup>9</sup> Lásd ebben az értelemben a Bíróság C-15/81. sz. Gaston Schul-ügyben 1982. május 5-én hozott ítéletét, EU:C:1982:135, 33. pont: A közös piacnak Bíróság által a konzisztens döntéseiben megadott koncepciója a Közösségen belüli összes kereskedelemkorlátozás felszámolását célozza azért, hogy a tagállami piacok egy olyan belső piaccá olvadjanak össze, amelynek feltételei amennyire csak lehetséges, megegyezzenek egy valódi belső piac feltételeivel. A Bizottság és a jogirodalom is gyakran használja a „level playing field” kifejezést. A „level playing field” elfogadott magyar fordítása „egyenlő feltételek” vagy „egyenlő versenyfeltételek”. Az egyenlő versenyfeltételek megvalósítása azonban inkább csak elméleti cél, hiszen az elsődleges jog számos tagállami közpolitikai érdek védelmét lehetővé teszi a tagállamok számára, valamint a belső piaci jogharmonizáció is korlátozott.

<sup>10</sup> Lásd ebben az értelemben a C-376/98. sz. Németország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítéletet, EU:C:2000:544, 84. pont: „A Szerződés 100a. cikke alapján elfogadott jogszabály céljának ténylegesen a belső piac megteremtése és működése feltételei javításának kell lennie. Ha a nemzeti jogszabályok közötti eltérések, az alapvető szabadságok korlátozásának elméleti veszélye, vagy a verseny esetlegesen ebből származó torzulásának egyszerű megállapítása elegendő lenne a 100a. cikk jogalapként történő megjelöléséhez, a jogalap bírósági felülvizsgálata értelmét vesztené. A Bíróságot ez akadályozná az EK-szerződés 164. cikke (jelenleg

től kezdve a puha jogi eszközökön át, az egységes jogot létrehozó teljes jogharmonizációtól a minimum és részleges, célzott jogharmonizációig keresztül.<sup>11</sup> A gyakorlatban az uniós jogalkotó a jogi eszközök megválasztásán keresztül akár elég jelentős közpolitikai, szabályozási és más típusú tagállami különbségek megtartásához, tolerálásához is hozzájárulhat.<sup>12</sup> A meghatározatlan jogi fogalmak, nyitott tartalmú jogi szabályok és az elvek felhasználásával elfogadott szabályok mind-mind az eltérő jogi, politikai, gazdasági és társadalmi háttérrel rendelkező tagállamok által kötött kompromisszumok jogi megnyilvánulásai lehetnek.

Ezenkívül a delegált szabályalkotás is lehetőséget biztosíthat az alacsonyabb szintű jogalkotási szereplőknek, hogy a szakértelmükből fakadó jogi szabályokat hozzanak. Ehhez hasonlóan a nyitott, szélesen meghatározott jogi fogalmak lehetővé tehetik a tagállamoknak, hogy a végrehajtás során nemzeti preferenciáikat érvényesítsék. Az EU-jogban ismert cselekvési tervek szintén döntési lehetőséget kínálnak a tagállamok számára, hogy a célt milyen fokozatokkal és milyen közbenső megvalósítási határidőkkel érik el.<sup>13</sup>

Ezen túl az EU jogi normáinak végrehajtása általában tagállami szinten valósul meg, abból a célból, hogy a helyi megfelelést biztosítsák, és azért is, mert ez lehetőséget nyújt a piacok működését illető helyi szakértelem integrációjára a végrehajtás során. A tagállami különbségek úgy is manifesztálódhatnak, hogy a belső piaci szabályok hálózatos igazgatásának keretében (*network governance*) a helyi szervek delegált szabályalkotási vagy végrehajtási funkciókat kaphatnak.<sup>14</sup>

Az EU belső piaci jogalapja is visszatükrözi a tagállamok szociális, gazdasági és jogi különbözőségét, mivel az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése a belső piacot a megosztott hatáskörök közé sorolja, és az EUMSZ 114. cikke minősített többséghez köti a döntéshozatalt, amely a tagállamok között politikai kompromisszumokat feltételez.

EK 220. cikk) szerinti feladata ellátásában, ami a jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződés értelmezése és alkalmazása során.”

<sup>11</sup> A „kemény” és „puha jogi eszközök” a „hard” és „soft law” magyar fordításai. A kemény jogi eszközök kifejezésen egyszerűen kötéserővel rendelkező jogi normákat értünk, a puha jogi eszközök-nél a kötőerő hiányában is joghatások keletkeznek az adott jogi eszközökből. A soft law magyar irodalmából lásd különösen: VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér: „Közlemények az uniós jogban” *Allam- és Jogtudomány* 2009/4, 417–472. és LÁNCOS Lea Petra: „Az uniós soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai” *Iustum Aequum Salutare* 2018/4. 55–68.

<sup>12</sup> Mark DAWSON – Alieza DURANA: „Modes of flexibility: framework legislation v »soft« law” in Andrea OTT and Ellen Vos (szerk.): *Between flexibility and disintegration in EU law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017) 92–117. <https://doi.org/10.4337/9781783475896.00011>.

<sup>13</sup> Ennek legjobb példái az éghajlatváltozás kapcsán hozott szakpolitikai célkitűzések, amelyek az EU egészének irnak elő például meghatározott százaléku dekarbonizációs kötelezettséget, de a tagállamok szintjére lebontva ez más és más szakpolitikai célkitűzést jelent.

<sup>14</sup> Tobias BACH – Eva RUFFING: „The multi-level administration of the EU. Transnational coordination through national and supranational bureaucracies” *TARN Working Paper* 2016. 3/06. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2779017>. A network governance fejlődéséről lásd Jacob TORFING – Eva SØRENSEN: „The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm?” *Policy and Society* 2014/4. 329–344. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.003>. Lásd még az experimentalist governance témakörét: Charles F. SABEL – Jonathan ZEITLIN: „Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU” *European Law Journal* 2008/3. 271–327. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2008.00415.x>.

Fontos azonban kiemelni, hogy a jogalkotás során megkötött tagállami kompromisszumokat az Európai Unió Bírósága (Bíróság) ítékezése alááshatja, mivel kompetenciája az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése szerint nemcsak az EU-jog kikényszerítése, hanem az értelmezése is, különösképpen az adott általános és speciális jogalkotási céloknak megfelelően. Az EU-jog benne rejlő sajátosságaként meghatározható az európai integráció ösztönzése a bírósági joggyakorlat által.<sup>15</sup> Az EU jogi kötelezettségek egységes és hatékony alkalmazásának nyomatékos bírósági hangsúlyozása nagymértékben korlátozta az EU belső piacán fennálló tagállami eltéréseket.<sup>16</sup> A Bíróság joggyakorlata jelentősen kitágította a négy gazdasági szabadság alkalmazási területét, és korlátozta azon teret, amelyen belül a tagállamok megvédhetik a nemzeti érdek védelmében megszületett tagállami szabályokat és közpolitikai intézkedéseket.<sup>17</sup>

Ezekre az alapokra építve a fejezet struktúrája a következő: először a tagállami érdek koncepcióját vizsgálja a vonatkozó szakirodalom alapján, és elhelyezi a koncepciót a belső piaci jog kontextusában. A következő alfejezet röviden leírja a belső piac általános jogi keretét, fókuszálva a tagállamok rendelkezésére álló kivételek rendszerére, amelyekkel igazolhatók a kereskedelempolitikai intézkedések. Ez a rész azzal a közbenső konklúzióval zárul, hogy a nemzeti közérdekű kimentések jogi rendszere – főként az arányosság elve – lehetetlenné teheti a tagállamok számára legitim nemzeti közpolitikák végrehajtását. Ezen túl ez a rész érinti azt a kérdést is, hogy a Szerződésekben szereplő, nem gazdasági jellegű EU-célkitűzések mennyiben vehetők figyelembe a négy gazdasági szabadság megvalósításában (*mainstreaming*). A negyedik fejezet specifikus tárgya a tagállami szociálpolitikai célok érvényesülésének vizsgálata, hiszen a Bíróság jelentős kritikát kapott az egyenlő alkotmányjogi jogforrási szinten szereplő két cél (a piaci integráció és a szociális védelem biztosítása) közötti ki nem egyensúlyozott jogértelmezése miatt. Az ötödik rész a konklúziókkal zárul.

A tanulmány a terjedelmi korlátok és a belső piaci jog sokrétősége miatt csak néhány közös, alapvető jellemzővel vet számot, a belső piaci jogon belüli egyes jogterületek vagy szabadságok feltérképezése külön tanulmányok tárgyát képezi.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Mauro CAPPELLETTI – Monica SECCOMBE – Joseph H. WEILER (szerk.): *Integration Through Law, Europe and the American Federal Experience* (Berlin: De Gruyter) 1985–1988. Bár a jogirodalom megosztott, hogy a Bíróság aktivista-e. Ezen vitát részletesen elemzi VÁRNAY Ernő: „Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja” *Állam- és Jogtudomány* 2017/2. 85–113.

<sup>16</sup> Az EU-jog tagállami szintű értelmezésének dilemmáiról lásd SOMSSICH Réka: *Egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2016).

<sup>17</sup> Lásd Hjalte RASMUSSEN: *On law and policy in the European Court of Justice. A comparative study in judicial policymaking* (Dordrecht: Martinus Nijhoff 1986); Miguel Poiaras MADURO: *We, the Court* (Oxford: Hart Publishing 1998); Karen ALTER: *The European court's political power* (Oxford: Oxford University Press 2009); Paul CRAIG: „Competence and Member State autonomy: casualty, consequence and legitimacy” in Hans-Wolfgang MICKLITZ – Bruno DE WITTE (szerk.): *The ECJ and the autonomy of the Member States* (Antwerp: Intersentia 2012) 11–34., Mark DAWSON, Bruno DE WITTE, Elise MUIR (szerk.): *Judicial activism at the European Court of Justice* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2013).

<sup>18</sup> Ezekből többet feldolgozott az MTA TK-n belül működő HPOPs–Lendület Kutatócsoport. Lásd: <https://hpops.tk.mta.hu/jogi>.



### 3. TAGÁLLAMI ÉRDEKEK ÉS GAZDASÁGI SZABADSÁGOK

Amennyiben a Szerződések valamely kérdésben megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, mind a tagállamok, mind az Unió jogilag kötelező szabályokat fogadhat el ezen hatáskör tárgyára vonatkozóan. A tagállamok azonban az EUSZ 2. cikk (2) bekezdése szerint csak annyiban gyakorolhatják a hatáskörüket, amennyiben az Unió még nem gyakorolta a sajátját. A gyakorlatban a megosztott hatáskör azt jelenti, hogy az EU elsődleges joga alkotmányjogilag elismeri a tagállamok nemzeti piacokra vonatkozó szabályalkotási terét, mind annak piaci, mind szociális vonatkozásaira. Az elsődleges jogban ezenkívül a tagállamok szabályozási és közpolitikai autonómiájának elismerését jelentik a Szerződés által rögzített kivételek (kimentések rendszere), amelyek a tagállamokat egyedileg is felhatalmazzák arra, hogy nemzeti érdekeiknek megfelelő intézkedéseket hozzanak, természetesen a Bíróság ellenőrzése mellett és joggyakorlatának megfelelően. Ezzel ellentétben a Tanácsban a tagállamok együttesen lépnek fel a másodlagos jog megalkotása érdekében azzal a céllal, hogy a tagállami jogszabályokat egységesítsék vagy harmonizálják a belső piac céljai szerint. A jogalkotási folyamatban néhány tagállam, főként az erősebb tárgyalási pozícióban lévők, képesek lehetnek olyan kompromisszum elfogadtatására, amely főként a saját nemzeti érdekeikhez áll közel. A legáltalánosabb belső piaci jogalap, az EUMSZ 114. cikke által megkövetelt minősített többség szabálya szükségszerűen korlátozza a legtöbb tagállam azon képességét, hogy egyéni preferenciáikat érvényesítsék a jövőbeli EU jogi aktus tartalmának meghatározásában.

Elvben az EU jogi kötelezettségeknek való megfelelés olyan imperatíva, amely abból a feltételezésből fakad, hogy a tagállamok egy közös cél elérése érdekében egyesítik erőfeszítéseiket. A gyakorlatban azonban, mint ahogyan azt a politikatudományi irodalom bemutatja, a tagállamok fellépését ugyanennyire motiválja a nemzeti partikularizmus és a nemzeti érdekek egyoldalú érvényesítése. A liberális kormányköziséget valló iskola (*liberal intergovernmentalism*) képviselői régóta hirdetik, hogy az Unió politikai alapja az érdekek nemzeti megformálásán, majd azoknak az uniós szintű újraformálásán alapul. Ez azon a feltételezésen alapszik, hogy „a tagállami magatartás a hazai társadalmi nyomás alatt tanúsított racionális magatartás, amelyet a külföldi stratégiai környezet is alakít.”<sup>19</sup> Ezenkívül megállapítható, hogy az EU szinten képviselt preferenciákat a kollektív fellépéssel járó költségek és előnyök is alakítják.<sup>20</sup> A tanácsi döntéshozatalt jelentősen formálja az, hogy

<sup>19</sup> Andrew MORAVCSIK: „Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach” *Journal of Common Market Studies* 1993/4. 473–524., 474.; Andrew MORAVCSIK: *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press 1998); lásd még Jeffrey A. FRIEDEN: „Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance” *International Organization* 1991/4. 425–451. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033178>.

<sup>20</sup> Stefanie BAILER – Mikko MATTILA – Gerald SCHNEIDER: „Money makes the EU go round: the objective foundations of conflict in the Council of Ministers” *Journal of Common Market Studies* 2015/3. 437–456. <https://doi.org/10.1111/jcms.12194>; Paul CRAIG: „Competence and Member State autonomy: casualty, consequence and legitimacy” in Hans-Wolfgang MICKLITZ – Bruno DE WITTE (szerk.): *The ECJ and the autonomy of the Member States* (Antwerp: Intersentia 2012) 11–34.



milyen országszintű redisztribúciós érdekek forognak kockán, és a Tanács előtt felmerülő ellentétes ideológiai pozíciók álcája mögött is versenyző tagállami gazdasági érdekek jelennek meg.<sup>21</sup> A döntéshozatalt dominálja a szegényebb és gazdagabb országok között húzódo strukturális hasadék is.<sup>22</sup> Továbbá, bár a tagállami kormányok uniós mozgástere a tagállami választóktól kapott politikai mandátumból adódik, a mozgástér terjedelmére azonban döntő nyomást gyakorol az államok kölcsönös nemzetközi gazdasági, társadalmi és politikai függősége.<sup>23</sup>

Ben Clift és Cornelia Woll a gazdasági patriotizmusról szóló munkájukban felhívták arra a figyelmet, hogy a tagállamok, a területileg korlátozott politikai mandátumuk miatt mindig olyan közpolitikákat valósítanak meg, amely a nemzeti érdeket szolgálja. A hasonlóan területileg megalapozott politikai felelősségük a mandátum végrehajtására a másik indoka annak, amely miatt elsőbbséget adnak, még az európai kontextusban is, a helyi érdekek és szükségletek szolgálatának a nemzeti gazdaságpolitikájukban. Általánosságban tehát kijelenthető, hogy a tagállami kormányoknak nincs más lehetőségük, mint hogy a „nemzeti gazdasági érdek” védelmében lépnek fel. Bár a gazdasági globalizáció és regionalizáció változásokat indukál, a hazai gazdaságpolitikát a hazai gazdaság adottságai alakítják az ebben a térben behatárolt társadalmi és gazdasági megfontolásokkal.<sup>24</sup>

Jogi szempontból az EU-közpolitikák alakításában abban nyilvánul meg a leginkább a tagállami érdekek relevanciája, hogy a belső piac négy gazdasági szabadsága alóli kimentések milyen mérlegelési teret hagynak a tagállamoknak saját közpolitikáik megvalósítására.

## 4. A GAZDASÁGI SZABADSÁGOK ALÓLI KIVÉTELEK ÉS A BÍRÓSÁG SZEREPE

### 4.1. A GAZDASÁGI SZABADSÁGOK TILALMI KÖRE

A négy gazdasági szabadság történelmi funkciója a tagállami kereskedelemkorlátozások megakadályozása. Mivel a potenciális korlátozások jellege nyitott, és a belső piac meghatározása túlságosan tág, a Szerződés vonatkozó rendelkezései az integrációs folyamat kezdetétől értelmezésre szorultak. Az Európai Bíróság jogértelmezésének eredményeképpen mostanra a belső piaci szabadságok alkalmazási körének kiterjesztése és az ennek következtében fellépő gyakorlati hatások többszörösen

<sup>21</sup> BAILER–MATTILA–SCHNEIDER (20. l.) 451–452.

<sup>22</sup> BAILER–MATTILA–SCHNEIDER (20. l.), 451–453.

<sup>23</sup> Lásd ebben az értelemben COLIN CROUCH: *Making capitalism fit for society* (Cambridge, MA: Polity Press 2013); JUKKA SNELL: „The trilemma of European economic and monetary integration, and its consequences” *European Law Journal* 2016/2. 157–179. <https://doi.org/10.1111/eulj.12165> (a monetáris unió kontextusában).

<sup>24</sup> BEN CLIFT – CORNELIA WOLL: „Economic patriotism: reinventing control over open markets” *Journal of European Public Policy* 2012/3. 307–323, 311–312. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.638117>.

meghaladták a korábban működési területként elképzelt kereteket.<sup>25</sup> A gazdasági szabadságok a piacra jutás biztosításán túl is túlterjeszkednek, az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás szabadságát, valamint a vállalkozások exportját és a tőke kiáramlását is garantálják.<sup>26</sup> A tagállami kötelezettségek ilyen mértékű kiterjesztésének természetes hatása volt azok közpolitikáira és szabályozási autonómiájára. A gazdasági szabadságok kiterjesztett alkalmazási köre megnövelte a tagállami jogsértések elkövetésének esélyét is. Mivel „tulajdonképpen minden tagállami közpolitikai választást fel lehet fogni a szabad mozgás potenciális korlátjaként”,<sup>27</sup> ezért a jogi vizsgálat hangsúlya eltolódott afelé, hogy a tagállamok milyen módon menthetik ki a tagállami érdek védelmében született intézkedéseiket.<sup>28</sup>

A Szerződés hatálya alá eső korlátozások köre fokozatosan tágult ki. Általában hat különböző fejlődési irányt lehet elkülöníteni. Először is, az Európai Bíróság folyamatosan korlátozta azon helyzeteket (tisztán hazai szituációk), amelyekre a Szerződést nem kell alkalmazni, és így kiterjesztette a belső piaci szabadságok alkalmazási körét.<sup>29</sup> Másodrészt, a joggyakorlat hagyományosan szélesen értelmezi a gazdasági tevékenység fogalmát, és ezzel a gazdasági jog benyomul a tagállamok szociális és általában redistribúciós autonómiájába. Harmadrészt, a Bíróság kategorikusan elutasította, hogy vannak olyan területek, amelyek a tagállamoknak fenntartott vagy a belső piaci jog alkalmazása alól kivett hatáskörök.<sup>30</sup> Negyedszer, a belső piaci szabadságok mostanra már nemcsak a tagállami intézkedésekre alkalmazhatók, hanem a személyi hatály kiterjesztésével több horizontális jogviszonyban is.<sup>31</sup> A *Laval-* és *Viking-*

<sup>25</sup> Diamond ASHIAGBOR: „Unravelling the embedded liberal bargain: labour and social welfare in the context of EU market integration” *European Law Journal* 2013/3. 303–324. <https://doi.org/10.1111/eulj.12025>; Nohbert REICH: „How proportionate is the proportionality principle? Some critical remarks on the use and methodology of the proportionality principle in the internal market case law of the ECJ” in Hans-Wolfgang MICKLITZ – Bruno DE WITTE (szerk.): *The European Court of Justice and the autonomy of the Member States* (Antwerp: Intersentia 2012) 83–111.

<sup>26</sup> Norbert REICH: „How proportionate is the proportionality principle? Some critical remarks on the use and methodology of the proportionality principle in the internal market case law of the ECJ” in Hans-Wolfgang Micklitz – Bruno de Witte (szerk.): *The European Court of Justice and the autonomy of the Member States* (Antwerp: Intersentia 2012) 83–111.

<sup>27</sup> Niamh Nic SHUIBHNE: „Primary laws: judging free movement restrictions after Lisbon” in Panos KOUTRAKOS – Niamh Nic SHUIBHNE – Phil SYRPIS (szerk.): *Exceptions from EU free movement law. Derogation, justification and proportionality* (Oxford: Hart Publishing 2016) 297–318., 299.

<sup>28</sup> A magyar irodalomban Józson Mónika is rávilágított, hogy például a fogyasztóvédelmi célú tagállami mozgástér nagyon szűkös. Lásd Józson Mónika: „Az áruk szabad mozgása az Európai Unióban, és a tagállami fogyasztóvédelem érvényesülése a negatív és pozitív integráció közötti összefüggések tükrében” *Jogtudományi Közlöny* 2019/6. 251–265.

<sup>29</sup> Az újabb bírói gyakorlatból lásd a C-268/15. sz. Fernand Ullens de Schooten ügyben 2016. november 15-én hozott ítéletet, EU:C:2016:874. Peter OLIVER – Wulf-Henning ROTH: „The internal market and the four freedoms” *Common Market Law Review* 2004/2. 407–431, 431.; Cyril RITTER: „Purely internal situations, reverse discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234.” *European Law Review* 2006. 690–710., 706., Sara IGLESIAS SÁNCHEZ: „Purely internal situations and the limits of EU law: A consolidated case law or a notion to be abandoned?” *European Constitutional Law Review* 2018/1. 7–36. <https://doi.org/10.1017/S1574019618000111>.

<sup>30</sup> Lásd például a C-106/77. sz. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA ügyben 1978. március 9-én hozott ítéletet, EU:C:1978:49.

<sup>31</sup> C-36/74. sz. Walrave és Koch ügyben 1974. december 12-én hozott ítélet, EU:C:1974:140, 18. pont és C-171/11. sz. Fra.bo SpA ügyben 2012. július 12-én hozott ítélet, EU:C:2012:453. A személyi hatály

ítéletekben a Bíróság a szakszervezetek szociális fellépését minősítette belső piaci korlátozásnak.<sup>32</sup> Ötödször, az import korlátozásán kívül minden exportkorlátozást is jogsértőnek tart a Bíróság, amely például a vállalkozás szabadságának körében súlyos következményekkel járhat a letelepedés államának szabályozását tekintve. Hatodszor és legfontosabbként, a Bíróság a korlátozás mértékének küszöbét nagyon alacsonyan határozta meg. A joggyakorlat sohasem fogadta el *de minimis* mérce vagy más kvantitatív szabály alkalmazásának lehetőségét, és úgy ítélkezett, hogy a tagállami korlátozások tiltottak, azok csekély tárgyi hatálya vagy kisebb jelentőségük és alacsony szintű kereskedelemkorlátozó hatásuk ellenére.<sup>33</sup> Az egyetlen hasonló funkciójú teszt a korlátozások körét azon az alapon szűkíti, hogy a kereskedelemkorlátozás és a tagállami intézkedés közötti kapcsolat túlságosan bizonytalan vagy közvetett, amely viszont a kettő közötti okozati összefüggésre vonatkozik.<sup>34</sup> A fentiek szerint az EU jog megsértése megállapítható olyan esetekben, amelyekben a korlátozásnak csak marginális vagy közvetett potenciális hatása van, azon esetek kivételével, amelyekben a korlátozás csak hipotetikus jellegű.<sup>35</sup> Ennek eredményeként a következetes bírói joggyakorlat a korlátozás fogalmát úgy határozza meg mint (1) minden olyan intézkedés, amely alkalmas arra, hogy korlátozza vagy kevésbé vonzóvá tegye a szabadság gyakorlását, vagy (2) alkalmas arra, hogy megtiltsa, korlátozza vagy nehezebbé tegye/kevésbé vonzóvá tegye a szabadság gyakorlását, vagy (3) valószínűleg elrettentő hatású.<sup>36</sup>

kiterjesztésének több módszere van. Az első a horizontális hatály, amikor magánszemély is köteles a szabadság biztosítására például a munkavállalók szabad áramlása területén. C-281/98 Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet. (EU:C:2000:296) A második kiterjesztési mód a kollektív szabályozási hatást eredményező magánszemélyek köre, amely a tőkeáramlás kivételével mindegyik szabadságot jellemzi. Erre a legtipikusabb a sportszervezetek köre. A harmadik kiterjesztési módszerre az áruáramlás a legjobb példa, mikor a magánszemélyek korlátozásaiért az állam felel. Az angol irodalomból ezt a joggyakorlatot feldolgozza: Niamh Nic SHUIBHNE: *The Coherence of EU Free Movement Law. Constitutional Responsibility and the Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press 2013) 100–108. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592951.001.0001>. A magyar irodalomból lásd PAPP Mónika: *Gazdasági szabadságok és a közös piaci versenyjog egyes összefüggései az Európai Bíróság joggyakorlatában.* (PhD-dolgozat, kézirat, 2006) 91–122. [https://www.ajk.elte.hu/file/AJKDI\\_PappMonika\\_dis.pdf](https://www.ajk.elte.hu/file/AJKDI_PappMonika_dis.pdf).

<sup>32</sup> C-438/05. sz. International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union kontra Viking Line ABP and o/ Viking Line Eesti ügyben 2009. december 11-én hozott ítélet, EU:C:2007:772 és C-341/05. sz. Laval un Partneri Ltd. kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet, EU:C:2007:809.

<sup>33</sup> A *de minimis* hatás elutasításától lásd a C-16/84.sz. Commission kontra Netherlands ügyben 1985. július 10-én hozott ítéletet, EU:C:1985:309, a 177 és 178/82. sz. Criminal proceedings against Jan van de Haar and Kaveka de Meen BV egyesített ügyekben 1984. április 4-én hozott ítéletet, EU:C:1984:144, és a C-126/91.sz. Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft e.Vv kontra Yves Rocher GmbH ügyben 1993. május 18-án hozott ítéletet, EU:C:1993:191.

<sup>34</sup> C-69/88. sz. Krantz ügyben 1990. március 7-én hozott ítélet, EU:C:1990:97, C-190/98. sz. Volker Graf kontra Filzmoser Maschinenbau GmbH ügyben 2000. január 27-én hozott ítélet, EU:C:2000:49.

<sup>35</sup> C-16/83. sz. Criminal proceedings against Karl Prantl ügyben 1984. március 13-án hozott ítélet, EU:C:1984:101, C-177.sz. és 178/82. sz. Criminal proceedings against Jan van de Haar and Kaveka de Meern BV egyesített ügyekben 1984. április 5-én hozott ítélet, C:1984:144.

<sup>36</sup> Az áruk és szolgáltatások szabadságának esetében a joggyakorlat a piacra jutási tesztet alkalmazza. Lásd a C-267/91.sz. és C-268/91.sz. Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard egyesített ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet, EU:C:1993:905, C-108/09.sz. Ker-Optika Bt. ügyben 2010. december 2-án hozott ítélet, EU:C:2010:725.

A joggyakorlat jelentős számú ütközést eredményezett a tagállamok legitim nemzeti közpolitikai intézkedései és az EU belső piaci joga között. Megnövekedett azon konfliktusok száma, amelyek egy valódi közös belső piac megteremtésének és fenntartásának célja, valamint másik oldalról egyes tagállamok helyi közpolitikai jellegzetességének és ezek fokozottabb megőrzésének célja között húzódnak. Ez a megállapítás különösen igaz azon közpolitikákra, mint a szociális politika, a kultúra és a közoktatás, amelyekben az EU-nak csak korlátozott hatásköre van, de a gazdasági szabadságok hatálya alá tartoznak, és ezért a belső piac hatása ezen hatáskörök gyakorlása során is érzékelhető. Mivel a gazdasági szabadságoknak azokon a területeken is érvényesülniük kell, amelyeken a tagállamok saját tagállami szintű hatásköreiket gyakorolják, ezért Gareth Davies szerint nehéz az életnek egy olyan területét megnevezni, ahová a belső piac nem türemkedik be azon követeléssel, hogy a belső piacból fakadó egyéni jogokat érvényesíteni kell.<sup>37</sup> A politikai mandátumuk teljesítésének célját követő tagállami kormányok elégedetlenségének másik forrása az, hogy az Európai Bíróság kiterjesztő joggyakorlatából adódó negatív integrációt és helyi deregulációs hatást gyakran nem kompenzálja az európai jogharmonizációs folyamat pozitív integrációs hatása. Mint Weatherill megjegyezte:

„A belső piaci kereskedelem felszabadításának túlságosan hangsúlyos ösztönzése az egyéni tagállami szabályozási érzékenység rovására a veszéllyel jár, hogy a jogi deregularizáció túlságosan mély lesz – annál is mélyebb, ahogyan az a Szerződésből következik.” A piaci deregularizáció ugyanezen túlhangsúlyozása azzal a kockázattal is jár, hogy a belső piac megalkotását túlságosan ráterheljük a bírósági eszközökre – a szabad áramlás jogára – az EU-jogalkotás – főként harmonizáción keresztül – kiegészítő szerepének rovására. Weatherill megállapítását főként a kölcsönös elismerés elvére alapozta.<sup>38</sup>

#### 4.2. TAGÁLLAMI KIMENTÉSI LEHETŐSÉGEK

Ahogyan a Szerződés rendelkezik erről, amennyiben egy nemzeti intézkedés alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, a tagállami szabályozási kompetencia gyakorlásának az a feltétele, hogy a tagállam bizonyítsa: egy releváns közpolitikai cél elérése érdekében szükséges és arányos az intézkedés. Ennek a kimentésnek a tétjét jól érzékelteti Barnard, aki szerint „az alperes tagállam számára minden sikertelen kimentés egy szög a jogalkotási autonómiájának koporsójába és általánosabban, a nemzeti szabályok közötti különbségek számára.”<sup>39</sup> Egy másik

<sup>37</sup> Gareth DAVIES: „Internal market adjudication and quality of life in Europe” *Columbia Journal of European Law* 2015/2. 289–328.

<sup>38</sup> Stephen WEATHERILL: „Why there is no “principle of mutual recognition” in EU law (and why that matters to consumer lawyers)” in Kai PURNHAGEN – Peter ROTT (szerk.): *Varieties of European economic law and regulation* (Berlin: Springer Publishing 2014) 401–418, 401. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-04903-8\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-319-04903-8_19).

<sup>39</sup> Catherine BARNARD: „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?” in Catherine BARNARD – Okeoghene ODUDU (szerk.): *The outer limits of European Union law* (Oxford: Hart Publishing 2009) 273–306., 274.

megfogalmazásban ugyanő azt vetette fel, hogy „a *Cassis de Dijon* adok és kapok világában, a kimentések az adok kategóriájába tartozik, ez a cukormáz a tagállamok számára, amelyet a tagállamok a piaci integráció adott esetben keserű pirulájával együtt nyelnek le.”<sup>40</sup>

Első ránézésre úgy tűnik, hogy a jog rengeteg választást kínál a tagállamok számára az EU által legitimnek tekintett közérdekű céljaik megvalósítására.<sup>41</sup> A Szerződés szövege is köztudottan számos kivételre kínál lehetőséget a legfontosabb tagállami érdekek megóvása érdekében, úgy, mint a közrend védelme, közbiztonság, közegészségügy és közkerécsők védelme. A bírói joggyakorlat ezt a listát jelentősen tovább szélesítette a nem diszkriminatív tagállami közpolitikai intézkedések kimenthetőségét tekintve olyan további közérdekekkel, mint a fogyasztóvédelem, környezetvédelem, munkavállalók védelme, hitelezők védelme, szakmai etika védelme, kollektív fellépés biztosítása érdekében, a nemzeti adórendszer koherenciájának védelme vagy például az adócsalás megelőzése és az elleni fellépés védelme. (Ezeket a követelményeket az áruk szabad áramlása területén kényszerítő vagy feltétlenül érvényesítendő követelményeknek, más szabadságok esetén közérdeken alapuló nyomós indoknak is nevezzük.) A tagállami intézkedések elfogadhatósága azonban nagyobbrészt attól függ, hogy a szükségesség-arányosság tesztjét kiállják-e, úgy ahogyan azt az Európai Bíróság alkalmazza az egyes ügyek egyéni értékelésekor.

A tagállamoknak nincs teljes mérlegelési szabadságuk a kimentéskor annak meghatározására, hogy mi tekinthető közérdekű célnak. Az Európai Bíróság még az olyan tágan meghatározott kimentési okok esetében is, mint a közrend és közbiztonság, megszorító értelmezést alkalmaz, és saját kontrollját kiterjeszti a tagállamok által egyoldalúan meghatározott fogalmakra.<sup>42</sup> A tagállamok kizárólag akkor hivatkozhatnak sikerrel a közrend védendő érdekére, amennyiben a társadalom valamely alapvető érdekét valódi és kellően súlyos fenyegetés éri.<sup>43</sup> A kivételekre való hivatkozást az is szűkítheti, ha az adott jogi tárgyat másodlagos EU jogi norma szabályozza, mivel a tagállamok nem veszélyeztethetik egyoldalú intézkedéseikkel az EU másodlagos jogi normák céljainak elérését. Ennek ellenkezője is igaz: ha a tagállami közpolitikai célkitűzések és az EU szabályozás célkitűzései kiegészítik egymást, a Bíróság kész a kettő közötti szinergiák fenntartására, és a tagállam által hivatkozott közérdekű célt védelemben részesíteni.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> BARNARD (39. lj.), 273.; lásd még Stephen WEATHERILL: *The internal market as a legal concept*. (Oxford: Oxford University Press 2017) 99. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198794806.001.0001>.

<sup>41</sup> Jürgen SCHWARZE: „Balancing EU integration and national interests in the case-law of the Court of Justice” in Allan ROSAS – Egils LEVITS – Yves BOT (szerk.): *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law* (The Hague: T. M. C. Asser Press 2013) 257–278. [https://doi.org/10.1007/978-90-6704-897-2\\_15](https://doi.org/10.1007/978-90-6704-897-2_15).

<sup>42</sup> C-41/74. sz. van Duyn ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet, EU:C:1974:133.

<sup>43</sup> C-41/74. sz. van Duyn ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet, EU:C:1974:133.

<sup>44</sup> Lásd többek között C-452/01.sz. Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítéletet, EU:C:2003:493, 40. pont és C-10/10.sz. Commission kontra Austria ügyben 2011. június 16-án hozott ítéletet, EU:C:2011:399, 32, 34. és 37. pontok, és a C-105/12.sz. ügytől a C-107/12. sz. ügyig terjedő az Essent ügyben 2013. október 22-én hozott ítéleteket az egyesített ügyekben, EU:C:2013:242, 58–65. pontok.

Bár az Európai Bíróság általában nyitott számos tagállami közpolitikai cél legitimként való elfogadására, következetesen visszautasította gazdasági jellegű (tisztán gazdasági) érdekek elfogadását vagy azokat a hivatkozásokat, amelyekben a tagállamok közigazgatási nehézségekre hivatkoztak. Így nem fogadta el az adóbevételek csökkenésének érvét, a szabályozott vállalkozások profitjának csökkenését, az EU-tagsággal járó általános költségvetési és pénzügyi következményeket, adott szektorok vagy vállalkozások versenyképességének növelését. Mindezek önmagukban nem szolgálhatnak kereskedelemkorlátozások igazolására.<sup>45,46</sup> Gazdasági jellegű érdekek kizárólag annyiban fogadhatók el, amennyiben kapcsolódnak a tagállami közpolitika más, nem gazdasági jellegű érdekeinek védelméhez. Ez főként az egészségügyi szektort szabályozó tagállami intézkedésekkel kapcsolatban figyelhető meg.<sup>47</sup> Bár a Bíróság elutasítja a tagállami bevételek növelésének célját jogszerű kimentési okként, mégis elfogadhatónak tartotta, hogy a tagállami korlátozások járulékos következményként a költségvetésre pozitívan hatnak, és igazolhatóságuk más közérdekű alapuló kényszerítő indok alapján fennáll.<sup>48</sup>

A Bíróság szélesebb mérlegelési teret hagyott a tagállamoknak olyan társadalmi koncepciók értelmezésében, amelyek eltérő erkölcsi vagy kulturális felfogásuk miatt tagállamonként különbözők.<sup>49</sup> Hasonlóan ehhez a Bíróság az érdekek közötti egyensúlyozás terén óvatosságot mutatott, amennyiben a versenyző tagállami érdek a közegészség védelme volt, és a tagállamok számára biztosította annak lehetőségét, hogy az emberek életének és egészségének védelme érdekében hozzanak intéz-

<sup>45</sup> Sue ARROWSMITH: „Rethinking the approach to economic justifications under the EU’s free movement rules” *Current Legal Problems* 2015/68. 307–365. <https://doi.org/10.1093/clp/cwv011>; Peter OLIVER: „When, if ever, can restrictions on free movement be justified on economic grounds?” *European Law Review* 2016/2. 147–175.

<sup>46</sup> Lásd többek között a C-367/98. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2002. június 4-én hozott ítéletet, EU:C:2002:326, 52. pont.

<sup>47</sup> Lásd többek között az C-120/95. sz. Nicolas Decker and Caisse de Maladie des Employés Privés ügyben 1998. április 28-án hozott ítéletet, EU:C:1998:167, 39. pont, amelyben a Bíróság elfogadta a társadalombiztosítási rendszer pénzügyi egyensúlyában okozott súlyos kár fennállásának veszélyét mint közérdeket és C-158/96. sz. Raymond Kohll kontra Union des caisses de maladie ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet, EU:C:1998:171.

<sup>48</sup> Ilyen esetekben az intézkedése elsődleges indoka a tagállami erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságainak védelme, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi, illetve anyagi szempontból egyaránt káros következményei. C-67/98. sz. Questore di Verona kontra Diego Zenatti ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet, EU:C:1999:514; C-243/01. sz. Criminal proceedings against Piergiorgio Gambelli and Others ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet, EU:C:2003:597. Ezt Jan ZGLINSKI közpolitikai deferenciának nevezi, ugyanis a tagállami jogalkotó/közigazgatás határozza meg a védett közcél, azaz a Bíróság nem avatkozik be. Zglinski idesorolja az Omega, Schindler, Van Duyn, Henn and Darby ítéleteket. 41/74. sz. Van Duyn kontra Home Office ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet, EU:C:1974:133; 34/79. sz. Henn and Darby ügyben 1979. december 14-én hozott ítélet, EU:C:1979:295; C-275/92. sz. H. M. Customs and Excise kontra Schindler ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet, EU:C:1994:119; C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet, EU:C:2004:614.

<sup>49</sup> C-244/06. sz. Dynamic Medien Vertriebs GmbH kontra Avides Media AG ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet, EU:C:2008:85. Lásd még a C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítéletet, EU:C:2004:614.



kedéseket.<sup>50</sup> Diffúz közpolitikai területeken a Bíróság elfogadta, hogy a tagállamok szociális politikai döntését költségvetési megfontolások is motiválják más legitím közpolitikai célokkal párhuzamosan.<sup>51</sup>

A Bírósági joggyakorlat nem teljesen egyértelmű és konzisztens a tekintetben, hogy egy érdek gazdasági érdek-e. A klasszifikáció így jelentős vitákat generál, hiszen a Bíróság elutasítja a tisztán gazdasági érdekek érvényesítésének lehetőségét. Ahogyan Snell rávilágított, „az a döntés, hogy egy érdek pusztán gazdasági érdek, a politika világából a piac világába helyezi át az adott ügyet.”<sup>52</sup> Ugyanő jegyezte meg, hogy a gazdasági és nem gazdasági érdek közötti határvonal meghúzása valószínűleg egyre nehezebb feladat lesz.<sup>53</sup> Snell három stratégiát (elkerülés, elutasítás és összekapcsolás) különböztetett meg, amellyel a Bíróság megközelítette, vagy inkább elkerülte ezen problémás és zavart keltő szétválasztást.<sup>54</sup> Az első stratégia szerint a Bíróság elkerüli a szétválasztás problémáját, és anélkül dönti el az ügyet. A másik stratégia az elutasítás, amikor a Bíróság nem fogadja el azt a tagállami érvelést, hogy az érdek nem gazdasági jellegű. A harmadik stratégia alapján, amely a tagállamoknak a legkedvezőbb, a Bíróság összekapcsolja a gazdasági és nem közpolitikai gazdasági érdekeket, és így teszi azokat elfogadhatóvá.<sup>55</sup>

A felhívott közérdek elvi elfogadása nem azt jelenti, hogy a tagállam mentesül azon bizonyítási kötelezettsége alól, hogy a vitatott intézkedés ténylegesen a közérdeket szolgálja. A bizonyítékok összegyűjtése és prezentálása komoly nehézségeket okozhat az érintett tagállamoknak. A bizonyítás szintje nem teljesen világos, és valószínűleg az sem egyértelmű, hogy pontosan mit kell bizonyítani. Felmerült a jogirodalomban, hogy az alkalmazott bizonyítási standardra vonatkozóan nincs részletes információ a belső piaci esetjogban, bár szükség lenne a Bíróság jogfejlesztő tevékenységére.<sup>56</sup>

Mint már említettük, a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan az igazolás terjedelmét.<sup>57</sup> A Bíróság ellenőrzése arra irányul, hogy a tagállamok ne manipulál-

<sup>50</sup> C-170/04. sz. Rosengren ügyben 2007. június 5-én hozott ítélet, EU:C:2007:31, 39. pont.

<sup>51</sup> C-22/13. sz. Raffaella Mascolo and Others kontra Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca and Comune di Napoli ügyben 2014. november 26-án hozott ítélet, EU:C:2014:2401.

<sup>52</sup> Jukka SNELL: „Economic justifications and the role of the state” in Panos KOUTRAKOS – Niamh Nic SHUIBHNE – Phil SYRPIS (szerk.): *Exceptions from EU free movement law. Derogation, justification and proportionality* (Oxford: Hart Publishing 2016) 12–31., 14.

<sup>53</sup> Lásd SNELL (52. l.) 13.

<sup>54</sup> Lásd SNELL (52. l.) 14.

<sup>55</sup> C-137/09. sz. Marc Michel Josemans kontra Burgemeester van Maastricht ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet, EU:C:2010:774, 18–19. pontok; C-385/99.sz. V. G. Müller-Fauré kontra Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA and E. E. M. van Riet kontra Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet, EU:C:2003:270.

<sup>56</sup> Niamh Nic SHUIBHNE – Marsela MACI: „Proving public interest: the growing impact of evidence in free movement case law” *Common Market Law Review* 2013/4. 965–1006., 966.

<sup>57</sup> C-54/99. sz. Association Eglise de scientologie de Paris and Scientology International Reserves Trust kontra The Prime Minister ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet, EU:C:2000:124, 17. és 48. pontok; C-483/99. sz. Commission kontra France ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet, EU:C:2002:327; C-503/99. sz. Commission kontra Belgium ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet, EU:C:2002:328, 72. pont; C-463/00. sz. Commission kontra Spain ügyben 2003. május 13-án hozott

hassák (visszaélés-szerűen) a közérdekű kimentéseket; a kérdéses tagállami intézkedésnek a felhívott közérdekű célt kell szolgálnia, az intézkedés logikája nem lehet ellentmondásos, és legfőképpen a gazdasági szabadságok nem foszthatók meg minden gyakorlati hatásuktól. Ezen utolsó feltétel kizárja a túlságosan korlátozó nemzeti intézkedéseket és az olyan intézkedéseket, amelyek szükségtelenek a kívánt cél eléréséhez. A tagállami intézkedés céljának megállapítása nehézségeket is rejthet magában. Amennyiben a szövege, főként a preambuluma vagy a jogszabály előkészítő iratok nem határozzák meg a szabályozás célját, akkor az Európai Bíróság azzal a problémával találja magát szemben, hogy neki kell meghatározni azt a tagállami közpolitikai aktorok helyett.<sup>58</sup> Hasonlóan nehéz az Európai Bíróság számára komplex közpolitikák esetén annak meghatározása, hogy több közérdekű cél hogyan viszonyul egymáshoz, milyen hierarchia áll fenn közöttük.<sup>59</sup> Ezt megoldandó a Bíróság az adott kormány érvelésére támaszkodhat (azaz elfogadja a tagállam álláspontját), a közérdekű cél meghatározását tekintheti olyan ténykérdésnek, amelynek meghatározása az előzetes döntést kezdeményező tagállami bíróság feladata (azaz elfogadja ebben a kérdésben a tagállami bíróság megállapítását), vagy a Bíróság fent is tarthatja magának a jogot a végső döntés meghozatalára. Az első esetben a tagállam hajlamos lehet a közérdek olyan módon való meghatározására, hogy az az EU jogi keretben elfogadható legyen, amely viszont valószínűleg szükségessé teszi, hogy az Európai Bíróság ne vonuljon ki a meghatározás felülvizsgálatának területéről. A másodikként felvázolt esetben a Bíróság megközelítése annak veszélyét is megteremtheti, hogy a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő eljárás átpolitizálódik. A harmadik scenárió kockázata, hogy az Európai Bíróság lép a tagállami közpolitikai szereplők helyébe. A joggyakorlat mindegyik helyzetre és kombinációjukra is számos példát nyújt. Például a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy a közérdekű célt az intézkedés nem védi konzisztens módon, vagy a Bíróság dönt ugyan a közérdekű cél elvi elfogadásáról, de a tagállami bíróságra hárítja, hogy az intézkedés ténylegesen célját meghatározza. A gyakorlatban tehát a Bíróság hozzáállása esetről esetre alakul a körülményektől függően és attól is függően, hogy a nemzeti bíróságok hogyan tálalják a tényeket az Európai Bíróságnak.<sup>60</sup> A Bíróság De Sousa szerint „nyomás alatt van, hogy nagyon érzékeny kérdéseket a látszólag politikailag semleges jogi érvelés leple alatt tárgyaljon”.<sup>61</sup>

Amennyiben a tagállami intézkedés céljait bizonyították, a következő lépcső a szükségességi és arányossági teszt átugrása. Ez egy komoly jogi akadályt jelent,

ítélet, EU:C:2003:272; C-106/77. sz. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet, EU:C:1978:49.

<sup>58</sup> Természetesen az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben a tagállami bíróságok, illetve az észrevételt tevő tagállami kormányok hivatkoznak a védendő tagállami közérdekre.

<sup>59</sup> C-333/14. sz. Scotch Whisky Association and Others kontra The Lord Advocate and The Advocate General for Scotland ügyben 2015. december 23-án hozott ítélet, EU:C:2015:845, 45. pont.

<sup>60</sup> Lásd erről Urška ŠADL – Anna WALLERMANN: „The referring court asks, in essence: Is reformulation of preliminary questions by the Court of Justice a decision writing fixture or a decision-making approach?” *European Law Journal* 2019/4. 416–433. <https://doi.org/10.1111/eulj.12335>.

<sup>61</sup> Pedro Caro DE SOUSA: *The European fundamental freedoms. A contextual approach*. (Oxford: Oxford University Press 2015) 226. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198727729.001.0001>.

és az Európai Bíróság jogi tesztje a tagállami kormányok által előterjesztett számos érdek gyakorlati megvalósítását kizárja. Főként azért, mert először is meg kell állapítani, hogy alkalmas a felhívott cél elérésére (kapcsolat a célok és eredmények között), majd nem léphet túl a cél eléréséhez szükséges mértéken.<sup>62</sup> Korlátozott mértékben a Bíróság elvégzi a szűk értelemben vett arányossági tesztet, amelynek során a szóban forgó különböző érdekek között egyensúlyoz.<sup>63</sup> Ezen teszt során a tagállamnak kell részletesen kifejtenie és bizonyítania, hogy például az intézkedés megfelelően célzott-e a releváns közérdekű cél elérésére, és vannak-e más olyan, kevésbé korlátozó alternatív intézkedések, amelyekkel ugyanazt a célt hasonló hatékonysággal lehet elérni. Azok az intézkedések az előnyösebbek, amelyek nem tartalmaznak abszolút tilalmakat, ex ante ellenőrzéseket, nem zárják ki a gazdasági szereplők autonómiáját aránytalanul, vagy piaci mechanizmusokhoz folyamodnak. Ezen túl a tagállami korlátozásoknak meg kell felelniük az EU alapjogainak és jogállamisági követelményeinek.<sup>64</sup>

Amennyiben a korlátozás jogi formáját tekintve nem szabályozási eredetű, hanem tagállami közigazgatási gyakorlat, az EU-jog előírja, hogy a közigazgatási mérlegelési jogkört következetesen és szisztematikusan kell gyakorolni,<sup>65</sup> a tagállami hatóságok rendelkezésére álló mérlegelési jogkört korlátozni szükséges különösen a jogállamiság és a megfelelő ügyintézés elvéből eredő követelmények betartásával.<sup>66</sup> A jogállamiság elvéből következik a tagállami közigazgatási mérlegelési jogkör korlátozásának objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását annak érdekében, hogy azt ne tehessék önkényes módon.<sup>67</sup> Bármilyen eljárásjogi szabálynak, amely a közigazgatási engedélyek megadására vonatkozik, könnyen hozzáférhetőnek kell lennie, és a határozatokat észszerű határidőn belül kell meghozni. A közigazgatási határozatokat megfelelően indokolni kell, azoknak az adott közérdekű cél eléréséhez következetesen és szisztematikus módon kell hozzájárulniuk, a határozatokkal szemben hatékony bírói jogorvoslatot kell biztosítani.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> Jan H. JANS: „Proportionality revisited” *Legal Issues of Economic Integration* 2000/3. 239–265.

<sup>63</sup> Lásd például C-44/79.sz. Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz ügyben 1979. december 13-án hozott ítélet, EU:C:1979:290.

<sup>64</sup> C-260/89. sz. ERT ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet, EU:C:1991:254; C-112/00. sz. Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet, EU:C:2003:333; C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet, EU:C:2004:614.

<sup>65</sup> C-243/01.sz. Criminal proceedings against Piergiorgio Gambelli and others ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet, EU:C:2003:597

<sup>66</sup> Gjermund MATHISEN: „Consistency and coherence as conditions for justification of Member State measures restricting free movement” *Common Market Law Review* 2010/4. 1021–1048, 2010.

<sup>67</sup> Lásd például a C-326/07. sz. Commission kontra Italy ügyben 2009. március 26-án hozott ítéletet, EU:C:2009:193; C-367/98. sz. Commission kontra Portugal ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet, EU:C:2002:326; C-302/97. sz. Klaus Konle kontra Republik Österreich ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet EU:C:1999:271.

<sup>68</sup> C-205/99. sz. Analir ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet, EU:C:2001:107; C-3/17. sz. Sporting Odds Limited kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása ügyben 2018. február 28-án

A tagállamok ezzel kapcsolatos bizonyítási kötelezettsége elég jelentős is lehet. A tagállami kormányoknak kell pontos és következetes bizonyítékokat előterjeszteni az intézkedés szükségességéről és arányosságáról, bár ez a bizonyítási teher nem terjedhet annak pozitív bizonyításáig, hogy semmilyen más elképzelhető alternatív intézkedés nem alkalmas az adott közérdekű cél ugyanolyan feltételekkel történő biztosítására.<sup>69</sup> Shuibhne és Maci szerint a Bíróság különböző okokból instrumentálisan változtatja a bizonyítási sztenderdet, figyelembe véve a vizsgált kérdés érzékenységét, az általánosabb politikai érdekeket vagy azt a célt, hogy a jogi módosítás helyi hatásait enyhítse.<sup>70</sup> Az Európai Bíróság azonban nem követeli meg a különböző tagállamok által az adott közpolitikában elfogadott intézkedések összehasonlítását. A Bíróság álláspontjának az a racionalitása, hogy a tagállamok hatáskörébe tartozik az elérendő közpolitikai célok meghatározása és a területükön elérendő védelmi szint meghatározása. Ebből kifolyóan az a tény, hogy az egyik tagállam enyhébb szabályokat határozott meg ugyanannak a közpolitikai célnak az elérésére, nem eredményezi szükségszerűen egy másik tagállam által bevezetett szigorúbb szabályok aránytalanságát és a szabadságok korlátozásának jogszerűtlenségét.<sup>71</sup> Ezt az elvet azonban árnyalja az egyenértékű védelem elve, amely szerint a fogadó tagállam köteles annak vizsgálatára, hogy ugyanazt a közérdekű célt hogyan védi a származás állama, és hogy vajon az adott gazdasági szereplő a fogadó állam által támogatott követelményeknek eleget tett-e.<sup>72</sup>

Összességében az arányosság elvének való megfelelés jelentős terhet ró a tagállamok azon közpolitikájára és szabályozására, amely közérdekű (helyi érdekű) cél megvalósítását szolgálja, azonban ütközik a belső piac mint közös közpolitika céljaival.<sup>73</sup> A túlzott korlátozások tilalma, a szükségesség bizonyítása és a legkevésbé korlátozó alternatíva alkalmazása kiválasztott és a megjelölt közérdekű cél elérésére a nemzeti közpolitikai választást aláveti a bírói kontrollnak, és általában szűk választási lehetőséget enged a tagállami közpolitikai aktoroknak.<sup>74</sup> A Bíróság joggyakorlatából eredő korlátozások ahhoz vezethetnek, amit a jogirodalom úgy nevezett, hogy „a közérdekű érvek lényege felhígul” az európai közpolitikai térben.<sup>75</sup>

hozott ítélet, EU:C:2018:130; C-503/99. sz. Commission kontra Belgium ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet, EU:C:2002:328.

<sup>69</sup> C-110/05. sz. Commission kontra Italy ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet, EU:C:2009:66, 66. pont

<sup>70</sup> Lásd SHUIBHNE – MACI (56. lj.) 997.

<sup>71</sup> C-3/95.sz. Reisebüro Broede ügyben 1996. december 12-én hozott ítélet, EU:C:1996:487.

<sup>72</sup> C-340/89. sz. Irène Vlassopoulou kontra Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg ügyben 1991. május 7-én hozott ítélet, EU:C:1991:193; C-458/08. sz. Commission kontra Portugal ügyben 2010. november 18-án hozott ítélet, EU:C:2010:692.

<sup>73</sup> Az arányosság elvéről lásd VARJU Márton – PAPP Mónika: „Member State economic patriotism and the law of the EU Single Market: Legitimate Control Through Proportionality?” in GERŐCS Tamás – SZANYI Miklós (szerk.): *Market liberalism and economic patriotism in the capitalist world-system* (Cham: Palgrave Macmillan 2019) 127–151. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-05186-0\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-05186-0_7).

<sup>74</sup> DAVIES (37. lj.); Tor-Inge HARBO: „The function of the proportionality principle in EU law” *European Law Journal* 2010/2. 158–185. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00502.x>; valamint lásd REICH (25. lj.).

<sup>75</sup> Lásd SHUIBHNE (27. lj.) 300–301.

A Bíróság a joggyakorlata következtében politikailag érzékeny konfliktusok és viták keresztüzébe került, amelyek arról szólnak, hogy az Európai Unió rendszerében hol húzódik a tagállamok legitím közpolitika-alkotási tere. Bár a Bíróság előtti eljárások jogi kérdésekre koncentrálnak, és politikamentesek maradnak, addig a tagállamok döntően azért veszítik el az eljárást, mert az alkalmazott tagállami intézkedések nem győzik meg a Bíróságot arról, hogy a közpolitikai reakciójuk az elvártnak megfelelő pontosságú és intenzitású. A felmerülő tagállami érdekek fontossága és a tagállami közpolitika legitimitása szinte soha nem kérdőjeleződik meg, de a Bíróság szinte mindig képes rámutatni a vitatott intézkedés alternatíváját jelentő intézkedésre. A versenyző EU és tagállami érdekek közötti valódi mérlegelésre kizárólag kivételes jelleggel kerül sor.<sup>76</sup>

#### 4.3. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG VISSZAUTAL A NEMZETI BÍRÓSÁGRA (A DEFERENCIA JELENSÉGE)

A fentiekből világossá vált, hogy a tagállami korlátozást értékelő fórum szerepe elsődleges fontosságú a tagállami közpolitikai és szabályozási autonómia határainak megrajzolásában. Az is nyilvánvaló, ez a fórum nem mindig az Európai Bíróság. Az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság több kérdésben a tagállami bíróság feladatává teheti a végső döntés meghozatalát bizonyos kérdésekben: az arányosságot illetően például a végső vizsgálat a tények és az ügy körülményei alapján a nemzeti bíróságot terhelheti.<sup>77</sup> Tridimas álláspontja szerint a Bíróság által gyakorolt előzetes döntéshozatali hatáskörben ez „egy alkotmányos szelepet jelent: az eljáró bírósági irányt szabályozza és meghatározza, hogy a tagállami közpolitikai választás felülvizsgálatát kizárólag az Európai Bíróság végzi-e el, vagy azt megosztja a nemzeti bíróságokkal.”<sup>78</sup> Ennek megfelelően a Bíróság a következő három módon dönthet: specifikus választ ad az előterjesztett kérdésekre, és nem hagy a tagállami bíróság számára mérlegelési mozgásteret, hanem egy előre elkészített megoldással a jogvitát is eldönti (a Bíróság megadja a jogvita végső megoldását); vagy az Európai Bíróság a nemzeti bíróságot csak iránymutatással látja el, hogy az hogyan döntse el a jogvitát (az Európai Bíróság iránymutató ítéletei); vagy a Bíróság olyan általánosan válaszolja meg az előzetes döntési kérdéseket, amelyekkel tulajdonképpen a nemzeti bírósághoz utalja a jogértelmezési kérdés megválaszolását is (a Bíróság deferens a nemzeti bírósággal szemben).

Zglinski a deferenciának szintén három változatát különbözteti meg. Teljes deferencia esetén az Európai Bíróság semmilyen módon nem határozza meg a kimen-

<sup>76</sup> Lásd DAVIES (37. l.).

<sup>77</sup> Jan ZGLINSKI: „The rise of judicial deference: the margin of appreciation and decentralised judicial review in EU free movement law” *Common Market Law Review* 2018/5. 1341–1386. A magyar irodalomból lásd VÁRNAY ERNŐ: „Az Európai Unió Bírósága visszaatal a magyar bírósághoz” *Európai Tükör* 2019/3. 23–33. <https://doi.org/10.32559/et.2019.3.2>.

<sup>78</sup> Takis TRIDIMAS: „Constitutional review of member state action: the virtues and vices of an incomplete jurisdiction” *International Journal of Constitutional Law* 2011/3–4. 737–756. <https://doi.org/10.1093/icon/mor052>.

tést és arányossági vizsgálatot a nemzeti bíróság számára (teljes visszautalás), másrészt az Európai Bíróság a nemzeti bíróság feladatává teszi a kimentés és arányosság vizsgálatát, de meghatározza, hogy az hogyan végzendő el (visszautalás iránymutatással), harmadrészt az Európai Bíróság a nemzeti bíróság feladatává teheti a kimentés és arányosság vizsgálatát, de maga is *prima facie* értékelést nyújt arról a nemzeti bíróságnak (ezt Zglinski tendencia-visszautalásnak nevezi, ami arra utal, hogy az Európai Bíróság elemzése nyilván befolyásolni fogja a nemzeti bíróság értékelését).<sup>79</sup>

A deferencia jellegét és ezáltal a nemzeti bíróság mérlegelési jogkörének terjedelmét álláspontom szerint több faktor is motiválhatja: az Európai Bíróságnak nincs hatáskörében tényintenzív felülvizsgálatot folytatni az előzetes döntéshozatali eljárásban, vagy a tagállami intézkedés céljait nem lehet bizonyossággal megállapítani. Utóbbi esetben a tagállamnak a nemzeti bíróságot kell meggyőznie arról, hogy az intézkedés céljai szükségessé teszik a korlátozást, és ezért az jogszerű az EU-jog alapján. Más esetekben azonban az Európai Bíróság már nemcsak tények, hanem a nemzeti jogi és szabályozási környezet ismeretével rendelkező nemzeti bíróságra bizza egy-egy belső piaci korlátozás szükségességének és arányosságának értelmezését.<sup>80</sup>

Az európai bírósági rendszeren belüli feladatmegosztás jeleként is értékelhető, ha az Európai Bíróság jogértelmezési és ezzel mérlegelési mozgásteret enged a nemzeti bíróságoknak. Másrészt a piaci integráció elérésének érzékelhető veszélyét is magában hordozhatja a túlzott deferencia. A tagállami kormányok a nemzeti bírák „közpolitikai beavatkozását” szkeptikusan kezelhetik, megkérdőjelezhetik azok legitimitását, mivel egyes ítéleteknek lényeges politikai és társadalmi következményei is lehetnek. Az arányossági vizsgálatban összemósódhat egyrészt a politikai választás bírósági felülvizsgálata, másrészt az, hogy a vizsgálatban a bíróság helyettesíti-e sajátjával a tagállami politikai választást, esetleg új értékelést hozva be az ügybe. Ez a közpolitikai aktorok közötti feszültséget, beleértve a nemzeti bíróságokat és az Európai Bíróságot is, tovább növelheti.<sup>81</sup> Barnard álláspontja szerint a nemzeti bíróságok általában a tagállami szabályozás fenntartására törekednek, amennyiben hatáskörrel rendelkeznek kardinális kérdésekben.<sup>82</sup> Tridimas arra is felhívja a figyelmet, hogy amennyiben az Európai Bíróság a jogvita eldöntője, ez nem jelenti szükségszerűen a Közösség érdekének elfogadását: a Bíróság a nemzeti alkotmányos közösség védelmében fenntarthatja a nemzeti intézkedés jogszerűségét és az ítéletének politikai érzékenysége nincs mindig közvetlen összefüggésben az ítéletnek specifikus jellegével.<sup>83</sup>

Lehetetlen általános következtetéseket levonni a Bíróság beavatkozásának jellegéről és azon kérdést illetően is, hogy a nemzeti bíróságoktól milyen beavatkozás

<sup>79</sup> Lásd ZGLINSKI (77. lj.) 1347–1351.

<sup>80</sup> Néhány magyar ügyről elemzést ad VÁRNAY Ernő: „Az Európai Unió Bírósága visszautal a nemzeti bírósághoz” *Európai Tükör* 2019/3. 23–33.

<sup>81</sup> Niamh Nic SHUIBHNE – Marsela MACI: „Proving public interest: the growing impact of evidence in free movement case law” *Common Market Law Review* 2013/4. 965–1006., 991.

<sup>82</sup> Lásd BARNARD (39. lj.) 296.

<sup>83</sup> Lásd TRIDIMAS (78. lj.) 753.



várható el, mivel a Bíróság számos ítéletet hozott a négy gazdasági szabadsággal kapcsolatban és a Bíróság hozzáállása is különböző volt.<sup>84</sup> Az arányossági tesztel összefüggésben például a Bíróság elismerte, hogy a potenciális alternatív, azaz kevésbé korlátozó intézkedést tekintve „nem lehet a tagállamtól megkövetelni, hogy bizonyossággal bizonyítsa, hogy semmilyen más elképzelhető intézkedés nem tudná ugyanazt a célt ugyanolyan feltételekkel biztosítani”.<sup>85</sup> A tagállamoktól nem tagadható meg annak lehetősége sem, hogy a közpolitikai célt olyan általános és egyszerű szabályok bevezetése útján ériék el, amelyeket a hatóságok könnyen kezelhetnek és ellenőrizhetnek.<sup>86</sup> Más ügyekben a Bíróság megtagadta annak elfogadását, hogy a tagállamok jogi vagy adminisztratív nehézségekkel indokolják a kereskedelemkorlátozás bevezetésének szükségességét. Általában több tényezőtől is függ és nehéz előre megjósolni, hogy a Bíróság milyen teret enged a tagállami korlátozás kimentésének egy szigorúbb vagy egy enyhébb arányossági teszt alkalmazásával. A belső piaci joggyakorlat koherenciája ezért igen alacsony szintű, és a tagállamok számára nehézséget jelenthet annak előrelátása, hogy szabályozásuk jogszerű-e. Ez azt is eredményezi, hogy összetett tagállami közpolitikák meghatározása bonyolulttá válhat, főként olyan területeken, amelyeken nincs másodlagos EU-szabályozás.

Reich egy sor ítéletet azonosított, amelyben a Bíróság az arányosság vizsgálatán keresztül kvázi törvényalkotási szerepet töltött be az ő szóhasználata szerint.<sup>87</sup> Például a *Centros*,<sup>88</sup> *Cadbury Schweppes*,<sup>89</sup> és *Gybrechts*<sup>90</sup> ügyekben úgy tűnik, hogy a Bíróság lényegesen gyengítette és korlátozta a tagállamok lehetőségét olyan fontos közpolitikai célok elérésében, mint a fogyasztóvédelem és a hitelezők védelme. Reich érve szerint pozitív EU-közpolitika (jogharmonizáció) hiányában a Bíróságnak nem lett volna szabad kvázi törvényhozóként beavatkoznia. Álláspontja szerint

<sup>84</sup> A Bíróság egyes szabadságok esetében különböző értelmezési trendeket is kialakított.

<sup>85</sup> C-110/05. sz. Commission kontra Italy ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet, EU:C:2009:66, 66. pont. Később a Bíróság megerősítette például a C-333/14. sz. Scotch Whisky Association és társai kontra The Lord Advocate és The Advocate General for Scotland ügyben 2015. december 23-án hozott ítéletében. 55. pont: „ez a bizonyítási teher nem terjedhet annak megköveteléséig, hogy az MPU-hoz hasonló intézkedés előírása esetén az illetékes nemzeti hatóságok kétséget kizáróan bizonyítsák, hogy semmilyen más elképzelhető intézkedés nem teszi lehetővé a követett jogszerű célkitűzés ugyanezen feltételek melletti megvalósítását.”

<sup>86</sup> Lásd főként a C-110/05. sz. Commission kontra Italy ügyben 2009. február 10-én hozott ítéletet, EU:C:2009:66, 65. pont. Kérdéses, hogy ezt a megállapítást a Bíróság később követte-e. Később ezt a jogértelmezést a Bíróság követte. Lásd például a C-126/15. sz. Bizottság kontra Portugál Köztársaság ügyben 2017. június 29-én hozott ítélet 84. pontját: „Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint nem tagadható meg a tagállamoktól annak lehetősége, hogy az olyan jogszerű célkitűzéseket, mint az adókijátszás és az adóelkerülés elleni küzdelem, valamint az egészség, illetve a rendes és tisztességes verseny védelme, könnyen alkalmazható és ellenőrizhető szabályok bevezetésével ériék el.”

<sup>87</sup> Lásd REICH (25. lj.).

<sup>88</sup> C-212/97. sz. Centros Ltd. kontra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ügyben 1999. március 1-jén hozott ítélet, EU:C:1999:126.

<sup>89</sup> C-196/04. sz. Cadbury Schweppes plc and Cadbury Schweppes Overseas Ltd kontra Commissioners of Inland Revenue ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet, EU:C:2006:544.

<sup>90</sup> C-205/07. sz. Lodewijk Gysbrechts and Santurel Inter BVBA ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet, EU:C:2008:730.

a Bíróságnak önmérsékletet kellett volna tanúsítania, főként azokon a területeken, amelyeken fontos tagállami közpolitikai érdekek forognak kockán, és a tagállamok nem találtak közös közpolitikai alapot a cselekvésre.<sup>91</sup> Reichhoz hasonlóan Thym is állást foglalt a közpolitikai kivételek értelmezéséről, és figyelmeztetett, hogy a Bíróságnak gondosan kell eljárnia a kivételek alkalmazásakor, mivel azoknak fontos kulturális, társadalmi és erkölcsi következményei lehetnek. Különösen a „marihuána, pornográfia és szerencsejátékok példázzák ezt a széles alkalmazási kört. Ezeket a kérdéseket nem kell egységesen szabályozni egy belső piacon sem; ehhez hasonlóan nem kell teljes mértékben harmonizálni egy szupranacionális politikai unióban, amelynek megvalósítására az EU törekszik”.<sup>92</sup> A jogirodalom más képviselői árnyaltabb hozzáállást sürgettek, és felvetették annak szükségszerűségét, hogy az európai és tagállami szabályok tényleges kontextusát is figyelembe kell venni.<sup>93</sup> Lehet, hogy a kontextualizálás az, amely az európai integráció több évtizedén keresztül kifejlődött komplex és sokszor inkohérens esetjog megértésében segíthet. A strukturáltabb értékelés jelentheti egyrészt a tagállamok és az Unió közötti vertikális hatáskörmegosztás figyelembevételét és ezután a négy gazdasági szabadság rendelkezései hatásainak kontextualizálását specifikus és egyedi közpolitikai hatáskörökre.<sup>94</sup> Másrészt a négy gazdasági szabadságra vonatkozó rendelkezések alkotmányos minőségének értékelésében tekintettel kell lenni a különböző közpolitikai területek normatív céljaira, mivel azok eléggé divergálóak, és az adott közpolitikai szektorra jellemzők.<sup>95</sup> A fentieket figyelembe véve a tagállamok négy gazdasági szabadság alapján rendelkezésére álló közpolitikai mozgásterének értékelésében elkülönítjük a különböző közpolitikai területeket, úgymint szerencsejáték, közegészség, közúti biztonság, közkerécs, és különbözően határozzuk meg az EU-jog alapján potenciálisan fennálló kötelezettségeket is.

Zglinski az 1974 és 2014 közötti előzetes döntéshozatali eljárásokban vizsgálva az általános deferenciát, arra az eredményre jutott, hogy a deferens ítéletek száma egyre nőtt az integráció során. Míg 1974-ben az előzetes döntések kevesebb mint 10%-ában alkalmazta ezt a technikát az Európai Bíróság, addig 2014-re ez az arány már 30% fölé kúszott.<sup>96</sup>

Zglinski vizsgálata szerint a szükségesség és arányosság vizsgálatának kérdésében az Európai Bíróság a belső piaci esetek még nagyobb, 48%-ában alkalmazott deferenciát, azaz nem maga végezte el a szükségességi és arányossági tesztet.<sup>97</sup>

<sup>91</sup> Lásd REICH (25. lj.) 185.

<sup>92</sup> Daniel THYM: „The constitutional dimension of public policy exceptions” in Panos KOUTRAKOS – Niamh Nic SHUIBHNE-Phil SYRPIS (szerk.): *Exceptions from EU free movement law. Derogation, justification and proportionality* (Oxford: Hart Publishing, 2016) 171–189., 185.

<sup>93</sup> Pedro Caro DE SOUSA: *The European fundamental freedoms. A contextual approach*. (Oxford: Oxford University Press, 2015).

<sup>94</sup> Florian DE WITTE: „The constitutional quality of the free movement provisions: looking for context in the case law on Article 56 TFEU” *European Law Review* 2017/3. 313–338., 313–314.

<sup>95</sup> DE WITTE (94. lj.) 314.

<sup>96</sup> Lásd ZGLINSKI (77. lj.) 1355.

<sup>97</sup> Lásd ZGLINSKI (77. lj.) 1375.

#### 4.4. A JOGGYAKORLAT HATÁSAI

A tagállami közpolitikai és szabályozási választások szigorú európai bírósági elbírálása azon általános következtetés levonását teszi lehetővé, hogy az EU alkotmányos rendszerében a belső piac nagyobb értékű, mint a párhuzamos vagy versengő tagállami közpolitikák. Claes szerint a mérlegelés eredménye általában az európai integráció irányába billen el.<sup>98</sup> Szerkezeti ellentmondás van ugyanis az EU gazdasági alkotmányába kódolva,<sup>99</sup> amelynek széles körű kritikája szerint a gazdasági szereplők négy szabadságból eredő egyéni jogai előnyösebb jogi elbírálást élveznek a Bizottság jogérvényesítésében vagy a nemzeti bíróságok előtt a nemzetállamok nem gazdasági jellegű és általában kollektív érdekeivel és értékeivel szemben. Ennek a komoly politikai és alkotmányos problémának a megválaszolására inkább alkalmas az EU másodlagos jogalkotása, mint az EU elsődleges jogának bírósági alkalmazása. A jogalkotás során az EU-jogalkotó meghatározhatja a piacteremtés és piaci korrekciók megfelelő arányát, amelynek során szerkezeti vagy normatív indokok nem korlátozzák.<sup>100</sup> Az EU másodlagos jogalkotása szükségszerűen korlátozza a Bíróság beavatkozási terét is, és neki az uniós szabályok értelmezésének hatáskörét „egy olyan széles keret meghúzásával kellene gyakorolnia, amelyen belül a belső piaci hatáskör gyakorlása nem jár a demokratikus megfontolások túlzott korlátozásával. A Bíróságnak a belső piaci jog egyes rendelkezéseit a jogalkotó céljának megfelelő szabályozási megfontolások fényében kellene értelmeznie.”<sup>101</sup>

#### 4.5. GAZDASÁGON KÍVÜLI ÉRTÉKEK ÉS NORMÁK BEILLESZTÉSE A GAZDASÁGI SZABADSÁGOKBA (MAINSTREAMING)

A piaci integráció szűken meghatározott céljaival versengő célkitűzések figyelembevételének másik módja az Unió által meghatározott általános vagy specifikusabb célok és feladatok integrációja az EU belső piaci szabályozásába vagy az Európai Bíróság belső piaci jogalkalmazásába. Mint fentebb említettem, a tagállamok több integrációs klauzulát építettek be a Szerződések szövegébe, mint a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítása, a diszkrimináció elleni küzdelem, a fenntartható fejlődés, fogyasztóvédelem elősegítése vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások teljesítésének előmozdítása. Az EUMSZ 9. cikkébe a Lisszaboni Szerződés által beillesztett szociális védelem horizontális klauzulája a belső piac szempontjából

<sup>98</sup> Monica CLAES: „The European Union, its Member States and their citizens” in Dorota LECZYKIEWICZ – Stephen WEATHERILL (szerk.): *The involvement of EU Law in private law relationships* (Oxford: Hart Publishing 2013) 29–52., 51.

<sup>99</sup> THYM (92. lj.) 176.

<sup>100</sup> Bruno DE WITTE: „A competence to protect. The pursuit of non-market aims through internal market legislation” in Phil SYRPS (szerk.): *The judiciary, the legislature and the EU internal market* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 25–46., 27. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511845680.004>.

<sup>101</sup> Lásd DE WITTE (100. lj.) 27.

meghatározó jelentőségű.<sup>102</sup> Schiek szerint Lisszabon után a szociális integrációt nem lehet többé elválasztani a piaci integrációtól, mivel az a szociálpolitikát megosztott hatáskörként kategorizálta, és az Unió szociális alapjogokban bővelkedő Alapjogi Chartáját kötelezővé tette.<sup>103</sup> Schiek arra is rávilágított, hogy többnyire csak a belső piac megvalósításához áll rendelkezésre egy adott jogi keretrendszer.<sup>104</sup> Az ő álláspontja szerint azonban „az új minőséggel rendelkező új alkotmányos jogok kizárják, hogy a közvetlen hatályú gazdasági szabadságokat és versenyjogi szabályokat úgy értelmezzék, amelyek korlátozzák a nemzeti és transznacionális megoldások alkalmazását.”<sup>105</sup> Schiek szerint az Európai Bíróságnak alapvető szabadságokra vonatkozó nézőpontját egészen radikálisan kellene megváltoztatnia.

Általánosan elfogadott jogirodalmi vélemény szerint<sup>106</sup> a Bíróság nem szentel megfelelő figyelmet a *mainstreaming* klauzulának és a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett más módosításoknak, valószínűleg azért, mert az EU politikai intézményei feladatának tekinti ezt.

## 5. A PIAC ÉS A SZOCIÁLIS SZFÉRA KÖZÖTTI EGYENSÚLYTALANSÁGOK

Ahogy korábban már említettük, a gazdasági szabadságok és a nemzeti szociálpolitika közötti egymásra hatás a nemzeti érdekek megvalósítását célzó tagállami kormányok nézőpontjából különös feszültségeket teremtett. Az EU hatásköre ebben a közpolitikai szegmensben korlátozott, és a gazdasági szabadságok alkalmazásának deregulatív hatását valószínűleg nem ellensúlyozza az EU pozitív másodlagos jogalkotása. A piaci integráció által okozott szociális konfliktusokat a belső piaci jog marginalizálta.<sup>107</sup> Kingreen álláspontja szerint „az állandóan előrenyomuló negatív integráció és a kétségtelenül stagnáló pozitív integráció, például a szociálpolitikai terén, aszimmetriája végül a közjóléti rendszerre vonatkozó felelősség szétforgá-

<sup>102</sup> Lásd ebben a témában a C-544/10.sz. Deutsches Weintor ügyben 2012. szeptember 6-án hozott ítélet, EU:C:2012:526, 49. pont.

<sup>103</sup> Dagmar SCHIEK: „Re-embedding economic and social constitutionalism: normative perspectives for the EU” in Dagmar SCHIEK – Ulrike LIEBERT – Hildegard SCHNEIDER (szerk.): *European economic and social constitutionalism after the Treaty of Lisbon* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 17–46, 42. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511835193.004>.

<sup>104</sup> Lásd SCHIEK (103. l.) 42.

<sup>105</sup> Lásd SCHIEK (103.l.) 45-46.

<sup>106</sup> Evangelia PSYCHOGIPOULOU: *Integration of cultural considerations in European Union law and policies* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff 2008) <https://doi.org/10.1163/ej.9789004162396.i-402>; Niamh Nic SHUIBHNE: „Primary laws: judging free movement restrictions after Lisbon” in Panos KOUTRAKOS – Niamh Nic SHUIBHNE - Phil SYRPIS (szerk.): *Exceptions from EU free movement law. Derogation, justification and proportionality* (Oxford: Hart Publishing 2016) 297–318.; Hans VEDDER: „Integrating rather than juxtaposing environmental policy and the internal market” in Panos KOUTRAKOS – Jukka SNELL (szerk.): *The law of the EU's internal market* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017) 171–190. <https://doi.org/10.4337/9781783478101.00015>.

<sup>107</sup> Marco DANI: „Rehabilitating social conflicts” *European Law Journal* 2012/5. 621–643. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00621.x>.

csolódását okozhatja. Ez a nemzetállamok krízisét fejezi ki, amelyet a kormányzó képesség csökkenése eredményez, és emellett a nemzetköziesedés is kihívások elé állítja a nemzetállamokat.<sup>108</sup> Többen is sokszor szorgalmazták a társadalmi és gazdasági célok közötti egyensúly megteremtését,<sup>109</sup> és felhívták a Bíróságot, hogy a piaci integráció és torzításmentes verseny, valamint a szociális célok egyensúlyát állítsa vissza, különösen azon szociális célok vonatkozásában, amelyek fokozatosan megjelentek a Szerződésben is. A Szerződés általános elveinek szintjén értelmes egyensúlyban állnak a gazdasági és szociális célok, anélkül, hogy a gazdasági célok előnyt élveznének.<sup>110</sup> Az uniós célok kapcsolatában nyilvánvaló elmozdulás következett be, amikor az európai integráció általános társadalmi-gazdasági céljaként a magas versenyképességű szociális piacgazdaságot jelölték meg.<sup>111</sup> Devroe és Cleynenbreugel álláspontja szerint továbbá a jelenlegi elsődleges jogi felépítés vagy úgynevezett EU gazdasági alkotmány „nem jelent mentséget sem arra, hogy a szociális integráció nem fejlődött tovább, sem arra, hogy szétkapcsolják a szociális és gazdasági integrációt.”<sup>112</sup> Ezenkívül véleményük szerint „a nyitott gazdasági alkotmányban helye van az értékek széles körű beemelésének értelmezés által.”<sup>113</sup> Kritikus hangok arra hívták fel a figyelmet, hogy a Szerződés szövegéből adódó lehetőségek ellenére az Európai Bíróság a gazdasági szabadságok alkalmazásával felborította az egyensúlyt a belső piac szociális és gazdasági céljai között, és veszélybe sodorta a szociális védelem nemzeti rendszerét. A szabad mozgásra és nemzeti egészségügyi rendszerekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatot különösen az jellemzi, hogy

<sup>108</sup> Thorsten KINGREEN: „Fundamental freedoms” in Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European constitutional law* (Oxford: Hart Publishing, CH Beck, Nomos, 2010) 515–549., 527–528. <https://doi.org/10.1017/S1574019616000407>.

<sup>109</sup> Sacha GARBEN: „The Constitutional (Im)balance between »the Market« and »the Social« in the European Union” *European Constitutional Law Review* 2017/1. 23–61.

<sup>110</sup> Lásd az EUSZ 3. cikk (1) bekezdését.

<sup>111</sup> Christian JOERGES – Florian RÖDL: „The »Social Market Economy« as Europe’s social Model?” EUI Working Paper LAW 2004/8.; Loïc AZOULAI: „The Court of Justice and the social market economy: The emergence of an ideal and the conditions for its realization” *Common Market Law Review* 2008/5. 1335–1356.; Fritz W. SCHARPF: „The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a »social market economy«” *Socio-Economic Review* 2010/1. 211–250. <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>; Dragana DAMJANOVIC: „The EU market rules as social market rules: why the EU can be a social market economy” *Common Market Law Review* 2013/6. 1685–1717.; Kaarlo TUORI: „European social constitution: between solidarity and access justice” in Kai PURNHAGEN – Peter ROTT (szerk.): *Varieties of European economic law and regulation* (Berlin: Springer Publishing 2014) 371–400. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-04903-8\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-319-04903-8_18); Florian DE WITTE: „The architecture of the EU’s social market economy” in Panos KOUTRAKOS – Jukka SNELL (szerk.): *Research handbook on the law of the EU’s internal market* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017) 117–138. <https://doi.org/10.4337/9781783478101.00013>.

<sup>112</sup> Wouter DEVROE – Pieter VAN CLEYNENBREUGEL: „Observations on economic governance and the search for a European economic constitution” in Dagmar SCHIEK – Ulrike LIEBERT – Hildegard SCHNEIDER (szerk.): *European economic and social constitutionalism after the Treaty of Lisbon* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 96–122., 120. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511835193.007>.

<sup>113</sup> Wouter DEVROE – Pieter VAN CLEYNENBREUGEL: „Observations on economic governance and the search for a European economic constitution” in Dagmar SCHIEK – Ulrike LIEBERT – Hildegard SCHNEIDER (szerk.): *European economic and social constitutionalism after the Treaty of Lisbon* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 96–122, 120.

a nemzeti jóléti rendszereket elszakítja a nemzetállamoktól és nemzeti területektől, így aláírva azok szolidaritási alapjait.<sup>114</sup>

Mint fentebb már kifejtettük, a Szerződésben szereplő, szociális politikára vonatkozó *mainstreaming* klauzulák mindez ideig nem változtatták meg a bírósági értelmezés irányát. A tagállami közpolitikai intézkedések alávételése a korlátozások kimentésére vonatkozó sztenderdek (bizonyítási teher, szigorú szükségességi teszt és arányossági kritérium) mély deregularizáció veszélyével járhat a nemzeti szociális védelmi jogszabályokra és munkaügyi sztenderdekre, anélkül, hogy az EU-nak hatásköre vagy valós politikai-döntéshozatali lehetősége lenne arra, hogy a deregularizáció következtében eltűnő nemzeti szabályokat közös szociális szabályokkal helyettesítse. Ebben az értelemben az Európai Bíróságot támadó kritikák középpontjában az áll, hogy a Bíróság védi a gazdasági integráció neoliberais értékeit, és nem eléggé érzékeny a szélesebb értelemben vett társadalmi problémákra.<sup>115</sup> Bár a neoliberais értékek a gazdasági és pénzügyi válságban megkérdőjeleződtek, a torzításmentes versenynek és a deregulált piacon zajló szabad kereskedelemnek a folyamatos hangsúlyozása a neoliberais elvek megnyilvánulásának tűnik, amelyeket a Bíróság hajlandó előnyben részesíteni az állam-vállalkozások-társadalom kapcsolatát jellemző sajátos nemzeti berendezkedéssel szemben.

Davies joggal hangsúlyozta, hogy a belső piaci jogalkalmazásban a Bíróság a kérdéses tranzakcióban részt vevő felek viszonyát vizsgálja, és nagyrészt figyelmen kívül hagyja a tranzakció aktuális társadalmi beágyazottságát, amely viszont jelentős problémát okoz, mivel a jogalkalmazás a legalapvetőbb változást a nemzeti élet szövedékében okozza,<sup>116</sup> az egyének közötti szélesebb értelemben vett társadalmi kapcsolatokban, valamint az egyén és állam kapcsolatában.<sup>117</sup> Ezzel kapcsolatban de Witte vetette fel, hogy a szociális piacgazdaság megteremtésének kutatását a nemzeti (szociális) hatáskörök elválasztásával és a piac szociális beágyazottságának megteremtésével lehet megvalósítani.<sup>118</sup> A megvalósítás érdekében meg kell változtatni a gazdasági szabadságok hatályának jelenlegi értelmezését vagy az arányosság bizonyítási terhének megfordításával,<sup>119</sup> az EUMSZ 9. cikkében szereplő horizontális klauzula erőteljesebb értelmezésével, vagy az EU Alapjogi Charta hatályának kiterjesztésével. Előremutató lépés lenne a horizontális klauzulának nagyobb szerepet tulajdonítani, amelyet pontosan azzal a szándékkal illesztettek be a Szerződésbe, hogy ellensúlyozzák a belső piaci célkitűzést. A klauzula olyan átívelő jogi kötele-

<sup>114</sup> Kaarlo TUORI: „European social constitution: between solidarity and access justice” in Kai PURNHAGEN – Peter ROTT (szerk.): *Varieties of European economic law and regulation* (Berlin: Springer Publishing 2014) 371–400., 388. és 399., lásd még Vassilis HATZOPOULOS: „Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health care services after the judgments of the ECJ in *Van Braekel* and *Peerbooms*” *Common Market Law Review* 2002/4. 683–729.

<sup>115</sup> Lásd SCHARPF (111. lj.), DE WITTE (111. lj.). A neoliberaisizmusról általában és különösen a gazdasági válság után betöltött szerepéről lásd Vivien A. SCHMIDT – Mark THATCHER (szerk.): *Resilient liberalism in Europe’s political economy* (Cambridge: Cambridge University Press 2013) <https://doi.org/10.1017/CBO9781139857086>.

<sup>116</sup> Texture of national life.

<sup>117</sup> Lásd DAVIES (37. lj.) 290.

<sup>118</sup> Lásd DE WITTE (111. lj.) 138.

<sup>119</sup> Lásd ebben az értelemben DAMJANOVIC (111. lj.).



zetséget teremt, amely az Uniót és intézményeit is érinti, és amelyet a Bíróságnak figyelembe kellene vennie a belső piac jellegének értelmezésében.

Schiek szerint az EU Alapjogi Chartájának tulajdonítandó nagyobb jogi súly potenciálisan megváltoztathatja a játékszabályokat.<sup>120</sup> Álláspontja szerint a Charta bevezetése után a belső piac alkotmányosan meghatározottá vált mind a szociális, mind a gazdasági jogok által egy olyan rendszeren belül, amelyben a két típusú jog kapcsolata nem kizárólagosan ellentétes jellegű.<sup>121</sup> Felfogásában a szociális piacgazdaság megvalósításának követelményét az EU Chartához kell kapcsolni, és ennek megfelelően kell az Európai Bíróságnak a belső piaci jogértelmezését megváltoztatnia. Ezen túl Schiek szerint a gazdasági szabadságok megegyeznek a Chartában szereplő vállalkozás szabadságával, és ezen az alapon érvelt emellett, hogy a gazdasági szabadságok és szociális jogok közötti konfliktusokat úgy kell feloldani mint a Charta szabadságai és jogai között meglévőket, döntően a kölcsönös maximalizáció segítségével.<sup>122</sup> Mivel a Chartában a 16. cikk szerinti vállalkozás szabadságát az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlatokkal összhangban kell elismerni, továbbá a tagállami jog szociális és munkavédelmi szabályokat tartalmaz, ezért az ő következtetése szerint a szabadságot nem is korlátozza a tagállami foglalkoztatási szabályok pusztá alkalmazása.<sup>123</sup> Megoldásával megfelelően lehet biztosítani a tagállami szociális politika területén fennálló tagállami hatáskörök, valamint a szociális védelem nemzeti rendszereiben rejlő szerkezeti, szervezési és történelmi különbségek védelmét.

Az irodalomban is mélységeiben tárgyalt téma a belső piaci joggyakorlat nemzeti szinten jelentkező hatásai korlátozásának lehetősége és a tagállamok közpolitika-alkotási autonómiájának megvédése. Különböző javaslatok születtek arra, hogy az alapvető szabadságok egyre jobban kiterjesztett hatályából keletkező problémákat hogyan lehetne kezelni, és a tagállamok közérdekű kimentéseinek sikerességét biztosítani. A javaslatok a kismértékű bírói gyakorlat módosításától egészen drasztikus változtatásokig terjednek, amelyek már a belső piaci szabályok alkotmányos helyzetének teljes újragondolását tartalmazzák. Az egyik legjelentősebb kritikus hang Fritz Scharpf, aki már régóta elégedetlenségét fejezte ki a negatív és pozitív integráció aszimmetrikus kapcsolatával a tagállami szociális politika vonatkozásában. A pénzügyi és gazdasági válság után napvilágot látó írásaiban annak a megváltoztatását javasolta, hogy a belső piac az európai gazdasági alkotmány részét képezze, és a gazdasági szabadságok, valamint a tagállami szociálpolitikák közötti konfliktusok politikai térbe való visszahelyezését javasolta.<sup>124</sup> Nagyon erőteljesen

<sup>120</sup> Potential game-changer.

<sup>121</sup> Dagmar SCHIEK: „Towards more resilience for a social EU – the constitutionally conditioned internal market” *European Constitutional Review* 2017/4. 611–640, 613. <https://doi.org/10.1017/S1574019617000311>.

<sup>122</sup> Lásd SCHIEK (121. lj.) 629. Ő a mutual maximisation kifejezést használja.

<sup>123</sup> Lásd SCHIEK (121. lj.) 628.

<sup>124</sup> Fritz W. SCHARPF: „After the crash: A perspective on multilevel European democracy” *European Law Journal* 2015. 21: 384–405., 401. <https://doi.org/10.1111/eulj.12127>, lásd még Dieter GRIMM: „The democratic costs of constitutionalisation: the European case” *European Law Journal* 2015/4. 460–473, 473. <https://doi.org/10.1111/eulj.12139>.

érvelt a Szerződés rendelkezéseiből adódó és a Bíróság joggyakorlata által felerősített negatív integrációs folyamatok ellensúlyozása mellett, mégpedig EU-szintű, politikai folyamatokban generált jogharmonizáció megalkotásával. Álláspontja szerint a politikai szereplők így kerülhetik el a Bíróság kiterjesztő jogértelmezését, és elgördíthetik a tagállamok politikai mozgásterét korlátozó jogi akadályokat.<sup>125</sup>

Scharpf természetesen azt is elismerte, hogy a megfelelő tartalmú pozitív integráció megvalósításának lehetőségét nagyban behatárolja a minősített többségű szavazás és az EU döntéshozatali rendszerében meglévő több vétójátékos jelenléte (főként az Európai Parlament és az Európai Bizottság), és ennél is erőteljesebben a tagállami érdekek heterogenitása (például a régi és új tagállamok érdekeinek különbsége, a liberális és szociális piacgazdaságú tagállamok érdekei, a hitelező és adós tagállamok érdekeinek eltérése az eurózónában).<sup>126</sup>

Szintén Scharpf írta le, hogy „nem volt és nincs gyakorlatilag semmilyen esély arra, hogy a közösségi módszerre épülő európai törvényhozás kijavíthatná a negatív integráció és bírói jogalkotás liberalizációs hatását. Ezért ésszerűtlen a középbaloldali, Európa-párti politikai pártoktól és szakszervezetektől azt várni, hogy az európai szintű politikai fellépés értelmes „európai szociális modellhez” vezetne el, vagy hogy megvédenék az EU-tagállamok jelenlegi szociális piacgazdaságait a tagállamok közötti verseny nyomásától vagy a globális tőke hatásától.”<sup>127</sup>

A nála kevésbé radikális javaslatok a joggyakorlatra fókuszáltak, és a megoldást a bírói jogértelmezés módosításában keresik.

Az egyik ilyen javaslat szerint a tagállamok közötti kereskedelem korlátozása fogalom megszorító értelmezéséhez kellene visszatérnie a Bíróságnak, és a vezérelvet a diszkrimináció vagy protekcionizmus szolgáltatná a jogszerű és jogszerűtlen korlátozások szétválasztásánál.<sup>128</sup>

Davies előterjesztése egyenesen arra irányul, hogy a gazdasági szabadságok hatályának és így a belső piac eszméjét sértő nemzeti intézkedések körének korlátozásával csökkenne annak a szükségessége, hogy a tagállamoknak kelljen a korlátozásaitak ellentmondásos és frusztráló módon igazolni, és ezzel azokat potenciálisan túlzott mértékű bírói vizsgálatnak kitenni.<sup>129</sup> Érvelésében a piacra lépési korlátozás vizsgálatának jogi tesztje azzal a hatással jár, hogy a bírói elemzés nem a tagállamok közötti kereskedelem védelmére irányul, hanem a versenypiaci helyzet torzítására.<sup>130</sup>

<sup>125</sup> Lásd SCHARPF (124. lj.) 401.

<sup>126</sup> Lásd SCHARPF (124. lj.) 387.

<sup>127</sup> Lásd SCHARPF (124. lj.) 387.

<sup>128</sup> Sue ARROWSMITH: „Rethinking the approach to economic justifications under the EU’s free movement rules” *Current Legal Problems* 2015/1. 307–365. <https://doi.org/10.1093/clp/cwv011>, Jukka SNELL: „Economic justifications and the role of the state” in Panos KOUTRAKOS – Niamh Nic SHUIBHNE – Phil SYRPIS (szerk.): *Exceptions from EU free movement law. Derogation, justification and proportionality* (Oxford: Hart Publishing 2016) 12–31.

<sup>129</sup> Gareth DAVIES: „Between market access and discrimination: free movement as a right to fair conditions of competition” in Panos KOUTRAKOS – Jukka SNELL (szerk.): *The law of the EU’s internal market* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017) 13–28., 16. <https://doi.org/10.4337/9781783478101.00007>.

<sup>130</sup> Lásd DAVIES (129. lj.) 20–22. Lásd a Bíróság C-428/12. sz. ügyben 2014. április 3-án a Bizottság

Ezzel a Bíróság Davies álláspontja szerint kényelmesebb helyzetbe került, hiszen a piacra jutási korlátozás/versenytorzítás bizonyítása könnyebb, mint annak bizonyítása, hogy protekcionista hatása van-e az intézkedésnek, mivel az lassú, költséges és bonyolult.<sup>131</sup> Davies is sürgette a piaci korlátozás koncepciójának tisztázását, és a határainak kijelölését szorgalmazta. Ezen túl javasolta, hogy a gazdasági szabadságoknak a Bíróság szorosabb értelmet tulajdonítson, mert így válik lehetővé a tagállamok számára, hogy a nemzeti érdeket szolgáló szabályozási közpolitikáik, különösen a szociális politika EU-jog által meghatározott sorsát előre megtervezhetően lássák.<sup>132</sup>

## 6. KONKLÚZIÓ

A belső piac az államok közötti (kormányközi) közpolitika sajátos formája Európában, amelynek a Szerződésben szereplő minimalista jellegű tartalmát nagyban befolyásolta az Európai Bíróság jogértelmezésen keresztül megvalósuló beavatkozása. A bírósági nézőpontot determinálta a szabályok Unión belüli egységes és hatékony alkalmazásának követelménye, amelynek eredményeként a tagállamok közpolitikai partikularizmusa ellenőrzés alá került, és visszaszorították az egyoldalú, a piaci integrációt károsító tagállami fellépést. A belső piac azonban nem egy politikai légüres térben működik és a politika eszközeivel irányítható. Az európai piaci integráció folyamatában a tagállamok a politikai kulcsszereplők, és az integráció folyamatának irányát és korlátait az ő kifejezett érdekeik határozzák meg, amelyeket természetesen a politikai térben újratárgyalnak. A Szerződésnek az alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezései kapcsán az Európai Bíróságnak a belső piac politikai beágyazottságával és a tagállamoknak a kiemelt érdek-jogosult szerepével folyamatosan tisztában kell lennie. Az Európai Bíróság belső piaci szabad-

kontra Spanyolország ügyben hozott határozatát, EU:C:2014:218 és a C-543/08. sz. ügyben 2010. november 11-én hozott Bizottság kontra Portugália hozott határozatát, EU:C:2010:669.

<sup>131</sup> Lásd DAVIES (129. lj.) 24. és Alexandre SAYDÉ: „Freedom as a source of constraint: expanding market discipline through free movement” in Panos KOUTRAKOS – Jukka SNELL (szerk.): *Research handbook on the law of the EU's internal market* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017) 29–53. <https://doi.org/10.4337/9781783478101.00008>. Davies álláspontja kapcsán azt azért meg kell jegyeznünk, hogy a versenykorlátozó hatás bizonyítása sem egyszerű feladat.

<sup>132</sup> Lásd DAVIES (129. lj.) 21. A gazdasági és pénzügyi válság a gazdasági és szociális szférába való erőteljesebb tagállami beavatkozást tette szükségesszerűvé. A bankmentő csomagok és a reálgazdaság megmentése elsősorban versenyjogi (állami támogatási) eszközökkel zajlott, és kevésbé volt hatásos a négy gazdasági szabadsági bírói jogértelmezésére. Az Európai Bíróság leginkább a hitelválság fogyasztóvédelmi jogi síkján szembesült a hozzá felgyűrűző devizahiteles problémával, amelyet a fogyasztókkal kötött szerződésekre alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelv (HL 1993, L 95, 29.) értelmezése szolgált. A Bíróság legfontosabb döntései a Gazdasági és Monetáris Unió szabályainak értelmezése és nem a négy gazdasági szabadság értelmezése kapcsán születtek. Erről az Európai Bíróság egykori elnöke az alábbi elemzésében ír: [https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_elv/General\\_Assembly/2012/Keynote\\_Skouris\\_Vassilios.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_elv/General_Assembly/2012/Keynote_Skouris_Vassilios.pdf). A szociális integráció és tagállami érdekek viszonyáról lásd bővebben HUNGLER Sára: „Local Interests and Social Integration in Europe” in Marton VARIJ (szerk.): *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law* (Cham: Springer 2019) 255–281.

ságokra vonatkozó joggyakorlata látszólag nem vesz tudomást a tagállamok szerepéről, és azokról a belső piaci jogi korlátokról sem, amelyek a tagállamok számára fennálló közpolitikai és szabályozási autonómiából adódnak. A Bíróság túlzottan kiterjesztően értelmezte az alapvető szabadságok hatályát, és ezzel jelentős terheket rótt a tagállamokra, hogy a legitim közpolitikai célokból megszületett korlátozó intézkedéseiket igazolják. Ezen túl a joggyakorlat koherenciájának hiányosságai a tagállamok számára megnehezítette, hogy az EU-joggyakorlattal összhangban álló nemzeti közpolitikákat tervezzenek meg, főként azon tárgykörökben, amelyekben komplex közpolitikai fellépés szükséges.

Úgy tűnik, hogy az Európai Bíróság nehezen tudja megvonni azt a (finom) jogi határvonalat, amely kétféle partikularizmus között áll fenn. Az egyik, amely aláássza a belső piacból származó kollektív előnyök realizálását az összes tagállam közössége körében, a másik pedig teret ad az európai projekttel koherens legitim nemzeti érdek biztosításának, és amely kollektív erőfeszítésen és fellépésen alapul.

PETHŐ ANDRÁS\*

## A POLGÁRI JOG IDŐSZEMLELETÉNEK HATÁSA AZ ORVOSI MŰHIBAPEREKRE

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.03>

*Az emberek közötti jogviszonyokat a saját akaratukon kívül más erők is képesek alakítani. Ilyen természetű az időmúlás is, mely jogi tényként jogviszonyokat hozhat létre, módosíthat vagy szüntethet meg. Tanulmányomban azt mutatom be, hogy az időmúlás milyen módokon és milyen mértékben képes hatást gyakorolni az orvos és betege között létrejött jogviszonyra. Ennek körében rávilágítok arra is, hogy a Polgári Törvénykönyv kötelmi jogi szabályozása elválaszthatatlanul kapcsolódik az orvosi jogi felelősségi kérdések megítéléséhez. A tanulmány a károkozást folyamatként írja le, melyben elválasztva kell kezelni egymástól a károkozást megalapozó – gyakran mozzanatos, illetve többszereplős – magatartás, a károsodás(ok) bekövetkezésének idejét, valamint azt az időpontot, amikor a károsodás a külvilág számára felismerhetővé válik, a károsult az igényérvényesítéshez szükséges információk birtokába jut, valamint a beállt hátrányok kiküszöbölése érdekében szükséges költségekbe kezd. A károkozás folyamatát az orvosi jog szemszögéből írom le, hiszen az elmúlt évtizedek bírósági gyakorlata azt mutatta meg, hogy ezen a jogterületen válnak el legélesebben egymástól a kártérítési oldalról nézve releváns egyes mozzanatok. Különösen igaz ez olyan esetekben, ahol a tünetmentes beteg csak évtizedekkel a károkozó beavatkozást követően ismeri fel és szenved el az egész életét visszafordíthatatlanul befolyásoló károsodást. Számos olyan kérdés kerül szóba, melyek a gyakorlati alkalmazás szemszögéből nézve visszatérően jelentkeznek, mint az időbeli hatály, a kártérítés esedékessége, az elévülés nyugvása és annak igazolásához szükséges menthető ok, valamint az állapotrosszabbodásból folyó új igények kérdése.*

### 1. AZ IDŐMÚLÁS HATÁSA A MAGÁNJOGBAN

A személyek egymással való kapcsolatait szüntelen alakítják különböző körülmények, magatartások, események, jelenségek, melyeket összefoglalóan jogi tényeknek nevezünk. Ezek azok a hatások, amelyek a személyek jogviszonyait létrehozják, módosítják, illetve megszüntetik. Sok esetben a személyek akaratából, illetve ráhatásából azonban vannak olyan jelenségek is, amelyekre az embernek nincs ráhatása. Ilyen jelenség az idő, valamint az időmúlás is. Csáth Géza klasszikus mondása

\* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 9026 Győr, Áldozat u. 12. E-mail: [dr.petho.andras@gmail.com](mailto:dr.petho.andras@gmail.com).

szerint: „*Nem az idő múlik, hanem mi.*”<sup>1</sup> Olyan láthatatlan erőről van szó, amely a tudatunktól függetlenül is hat ránk, amelyet megfékezni aligha tudunk, legfeljebb a kellő figyelemmel kordában tudjuk tartani a jogviszonyainkra, így jogainkra és kötelezettségeinkre gyakorolt hatását.

A jog és az időmúlás összefüggéseinek jelentőségét számos szerző értékelte már, Csehi Zoltán 2013-ban keletkezett műve azonban talán az első, amely közvetlen irányultsággal mutatott rá az idő magánjogi jelentőségére: „a jog és az idő kapcsolata olyan új kutatási területet jelent, amely a jog szemléletének gazdagítását és árnyaltabb megértését eredményezi.”<sup>2</sup>

Tanulmányomban ehhez a kutatási területhez kívánok hozzájárulni azzal, hogy az orvos polgári jogi felelősségének szemszögéből mutatom be a magánjog időszemléletét, ezen belül is az idő hatóerejét. A tanulmány fő témája annak megvilágítása, milyen hatással van az egészségügyi szolgáltató felelősségére a magánjog, ezen belül is szűkebben véve a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (továbbiakban: Ptk.) időszemlélete. Olyan kérdések kerülnek szóba, mint az időbeli hatály, az elévülés, illetve annak nyugvása, a kártérítés esedékessége, az értékviszonyok időbeli megváltozásának figyelembevétele, valamint az állapotrosszabbodásból eredő új igények érvényesíthetősége.

## 2. AZ EGÉSZSÉGÜGYI SZOLGÁLTATÁS ÉS A POLGÁRI JOG KAPCSOLATA

Az orvos és betege között a gyógyító-kezelő célú ellátással kapcsolatban fokozott bizalmon alapuló, speciális, azonban a polgári jog kártérítési szabályaihoz kötődő jogviszony jön létre. Az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* (a továbbiakban: Eütv.) 244. § (2) bekezdése külön rendelkezése szerint „az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben keletkezett kárigényekre, illetve a személyiségi jog-sértések esetén követelhető igényekre a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre, valamint a személyiségi jogok megsértésének szankcióira vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.” Az orvosi jogi jogviszonyra így a Ptk. időszemlélete is hatással van.

## 3. AZ IDŐMÚLÁS JELENTŐSÉGE AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁS SORÁN

Az orvosi jogi esetekben az időmúlásnak nemcsak a már létrejövő kártérítési jogviszonyban van jelentősége. Az időmúlás olyan tényező, amely önmagában alkalmas az egészségügyi szolgáltató felelősségének kiváltására. Az egészségügyi ellá-

<sup>1</sup> CSÁTH Géza: *A sebész* (Magyar Elektronikus Könyvtár, [mek.oszk.hu/00600/00634/00634.htm#17](http://mek.oszk.hu/00600/00634/00634.htm#17)).

<sup>2</sup> CSEHI Zoltán: *A Polgári Törvénykönyv időfogalma és magánjogunk időfelfogása* (Budapest: Pázmány Press 2013) 31.



tási jogviszony azáltal jön létre, hogy a beteg panaszával felkeresi orvosát. Az *Eütv.* 9. § alapján: „Amennyiben a beteg az adott egészségügyi szolgáltatónál nem részesíthető az egészségi állapota által indokolt legrövidebb időn belül a szükséges ellátásban, tájékoztatni kell őt arról, hogy az adott ellátás mely egészségügyi szolgáltatónál biztosítható.” Az Egyesült Királyság esetjogában a *Kent versus Griffith* ügyben (2000) a Lordok Háza döntése szerint orvosi jogi szempontból az óra attól az időponttól „ketyeg”, hogy a beteg telefonhívását a mentőszolgáltatónál kapcsolják.<sup>3</sup> A magyar *Eütv.* 10. § (6) bekezdésében foglalt szabályok szerint a beteget csak méltányolható okból és ideig szabad várakoztatni. A gyakran évekre elhúzódó várakozási idő (várólista) pedig már egy teljesen más léptékű dimenziót nyit meg.

Az időfaktoroknak a beavatkozásokat követő rehabilitációs szakaszban is a betegek kárigényét befolyásoló szerepe lehet. A beteg közrehatása jelenhet meg, amennyiben az orvosa által javasolt kímélési időtartamot nem tartja be, így a betegség jellegétől függően különösen, ha ezen időtartam alatt nehéz fizikai munkát végez, vagy megszegi az előírt diétát. Jelentősége lehet annak is, hogy férfiak művi meddővé tétele során a kezelőorvos megfelelően tájékoztatta-e a kérelmezőt a beavatkozást követő türelmi időről.

#### 4. AZ ELLÁTÁS IDEJÉNEK FONTOSSÁGA

Fontos kiemelni, hogy bármikor következik is be a károsodás, bármikor válik láthatóvá, bármikor kívánja érvényesíteni kárát a beteg, az orvos magatartását mindig az adott beavatkozás időpontjának megfelelő szakmai-etikai szabályok és irányelvek, valamint gondossági mérce alapján kell megítélni.<sup>4</sup> Ugyanez igaz a beavatkozás következményeinek felismerhetőségére. Értelemszerű, hogy a számítógép vezérelte korszakban könnyebben megvilágíthatók azok a szövődmények, amik akár évtizedekkel korábban végzett beavatkozásokból erednek. Általánosságban azonban elmondható, hogy az egészségügyi szolgáltatások megítélésével kapcsolatban is kerülni kell az utólagos racionalizációt. Amikor a kezelőorvos eljárásának felróhatóságát vizsgáljuk, a viszonyítási pontnak a döntéshelyzetben rendelkezésre álló információkat, eszközöket és időtartamot kell tekintenünk, az utólagosan szerzett ismereteink kapcsán pedig annak lehet különös jelentősége, hogy megvizsgáljuk, a rendelkezésre nem álló információk milyen okból nem voltak felismerhetők a kezelőorvos számára. Így például azért, mert a kezelőorvos elmulasztott egy diagnosztikai vizsgálatot, amelyre a tőle elvárható gondossággal szüksége lett volna.

Amennyiben azonban a szakmai-etikai szabályok, illetve irányelvek betartása mellett a kezelőorvos a kellő gondosság tanúsításával hozza meg azt a döntést, amely utóbb helytelennek bizonyul, az orvostechnikai értelemben műhibának tekinthe-

<sup>3</sup> Nils Hoppe – José Miola: *Medical Law and Medical Ethics* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 46–47. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139057790>.

<sup>4</sup> SÁNDOR Judit: *Gyógyítás és ítélkezés. Orvosi „műhiba-perek” Magyarországon* (Budapest: Medicina 1997) 118–119.

tő, jogilag azonban nem. Ugyanez vonatkozik arra az esetre, ha az orvostudomány akkori állása szerint nem volt felismerhető valamely tünet vagy kockázat.

Közvetlenül az egészségügyi jogszabályok is fűznek joghatásokat az eltelt időhöz. Az *Eütv.* 20. § (4) bekezdése alapján a betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására tett betegnyilatkozat akkor válik érvényessé, amennyiben azt a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő harmadik napon megerősíti.

Az *Eütv.* 187. § (3) bekezdése alapján a művi meddővétételi eljárás lefolytatásához szükséges, hogy a kérelmezőt orvosa megfelelően tájékoztassa a jogszabály által megkívánt várakozási időről. A kérelmező e tájékoztatástól számított legalább hat hónap elteltével nyilatkozik arról, hogy kérelmét fenntartja-e. Amennyiben igen, úgy újabb hat hónap elteltével kerülhet sor a tényleges beavatkozásra.

A fentiekben azonos, hogy az *Eütv.* anyagi jogi természetű határidőket határoz meg, amelyet ugyan természetesen be kell tartani, azonban vagy minimális várakozási időt írtak elő, vagy pedig lehetőség marad a folyamat újbóli megindítására. Vannak azonban olyan helyzetek, amelyeknél önmagában az időmúlás teszi kizárttá valamely egészségügyi beavatkozás elvégzését. A *magzati élet védelméről szóló törvény 1992. évi LXXIX. törvény* 6. §-a részletesen szabályozza, a várandósság hányadik hetéig lehet élni a terhesség-megszakításhoz való anyai joggal. Ezekben az esetekben a várandósság ideje kötött, amennyiben a törvényben meghatározott határidő letelik, akkor az időmúlás okától függetlenül ez a jog elenyészik. Ez alól egy kivételt határoz meg a törvény. A 6. § (3) bekezdés alapján az eredendően meghatározott 20. helyett a várandósság 24. hetéig lehet élni a terhesség-megszakítás jogával, ha a magzat genetikai, teratológiai ártalmának valószínűsége eléri az 50%-ot, s ennek felismerése során a diagnosztikai eljárás elhúzódik.

## 5. AZ IDŐ STATIKÁJA – AZ IDŐBELI HATÁLY ÉS A KÁRTÉRÍTÉS ESEDÉKESSÉGE

### 5.1. MELYIK PTK.?

Ahogy a személyek közötti jogviszonyok, úgy a jogviszonyokat rendező jogszabályok is folyamatos változásban vannak. Magyarországon 2014. március 15-étől új *Ptk.* lépett hatályba. Azzal kapcsolatban, hogy a hatálybalépés napján már fennálló kötelek esetén, mely jogszabályt kell alkalmazni, a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Ptké.) rendelkezéseire kell figyelemmel lenni. A *Ptké.* 54. §-a értelmében a Ptk. rendelkezéseit a hatálybalépését követően tanúsított károkozó magatartás – ideértve a mulasztást is – esetén kell alkalmazni. Az orvosi jogi felelősséget tekintve ez azt jelenti, hogy akkor is az *1959. évi IV. törvény* (a továbbiakban: r. Ptk.) szabályai lesznek irányadók, amennyiben a kezelés mint károkozó magatartás a hatály fordulónapját megelőzően történt, azonban a károsodás csak azt követően alakult ki, illetve vált felis-

merhetővé. Ugyanez irányadó arra az esetre is, amennyiben állapotrosszabbodás miatt a károsult új igényrel lép fel. Ezekben az esetekben egy kárbehatáshoz kapcsolódóan több különböző időpontban következik be a kár, az állapotrosszabbodás esetében ráadásul a károk bekövetkezte között az eljáró bíróság egyszer már jogerős határozatot hozott (illetőleg a felek a kárbehatás következményeit egyezségükkel rendezték). Egyetértek azonban Fuglinszky felvetésével, aki szerint azokban az esetekben, amikor a mozzanatos cselekmények egymástól egyértelműen elválaszthatók, úgy a kárbehatások időpontjait is elkülönülten lehet kezelni.<sup>5</sup> Ilyen esetekben (pl. fogorvosi helyreállító beavatkozással okozott többletkárok) már akár a Ptk. alkalmazása is felmerülhet akkor is, ha az eseménysor egy másik, jól elkülöníthető beavatkozása a Ptk. hatálybalépését követően történt. A fentiekben taglaltak pedig feltétlenül szükségessé teszik számunkra, hogy meghatározzuk azt a napot, de legalábbis időszakot, amikor a károkozó magatartás történt. Az orvosi jogi esetek jellegéből fakadóan a r. Ptk. szabályai még hosszú időn át a polgári eljárási ítékezés részét képezhetik majd.

## 5.2. A KÁRTÉRÍTÉS ESEDÉKESSÉGE

Az orvosi jogi esetek elbírálása szempontjából ugyanígy lényegi fontosságú, hogy a felperesi keresetben foglalt károsodás mikor következett be. A Ptk. 6:532. §-a értelmében a kártérítés a károsodás bekövetkeztekor nyomban esedékes. Az igény megnyílása így objektív természetű: függetlenül attól, hogy a kárról bárki tudomást szerzett-e, a kívülágban bármilyen módon láthatóvá vált-e, a károsodás bekövetkeztekor esedékessé válik. Az esedékesség pedig magával hozza az elévülési időt, így az igényérvényesítésre rendelkezésre álló idő megnyílását. Ennek dogmatikai indokait foglalja össze helytállóan Marton Géza is: „a cselekvőnek ugyanis el sem lett volna szabad követnie a cselekményt, vagy ha már mégis elkövette (például akaratlanul, nem tudva), azonnal helyre kellene állítania a sértetlen állapotot, mégpedig akkor is, ha esetleg nem tud is a sértésről.”<sup>6</sup>

Amennyiben a károkozónak minősített magatartás (pl. orvos szabályszegése, tájékoztatási kötelezettség megsértése) már bekövetkezett, azonban a károsodás még nem állt be,<sup>7</sup> a felperes igényérvényesítése idő előtti. Anyagi jogi értelemben hiányzik a kár, amely a kárfelelősségi tényállás elengedhetetlen eleme. Eljárásjogi következménye pedig az, hogy a bíróság a keresetet el fogja utasítani. Az idő előttiség mutatkozik meg azokban az esetekben is, amennyiben a hátrányok kiküszöböléséhez szükséges egyes költségek indokoltsága fennáll, azok igénybevétele észszerű és célszerű, azonban az igényérvényesítés idején még nem merült fel. Tipikusan ilyen

<sup>5</sup> FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog* Budapest: (HVG-ORAC 2015) 216.

<sup>6</sup> MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség* (Budapest: TRIORG, 1993) 153.

<sup>7</sup> Önálló jogcímen érvényesíthető igényt képez az életveszély okozása is. A Legfelsőbb Bíróság az EH 1999. 15. számon közzétett ítéletében úgy foglalt állást, hogy „életveszélyes állapot előidézése (műhiba) nem vagyoni kártérítést von maga után akkor is, ha az állapot később szövődmény nélkül gyógyul.”

az elkészülte (de legalábbis annak károsulti megrendelése) előtt érvényesíteni kívánt sírkő költsége a károsult halála esetén. A károsulttól ugyan nem várják el, hogy a kapott kártérítést a hivatkozott károsodásának helyreállítására fordítsa, a kártérítés összegével szabadon rendelkezik. Azonban a tételes szükséges költségek esetében mindaddig kizárt a kártérítés érvényesítése, amíg a felperes a költségek felmerülését nem bizonyítja: „a reparációkötelemnél mindaddig nincs tartozás a helyreállításra s ennek elmulasztásában való késedelem sem, míg az elkövetett jogsértésnek reparáció alá eshető következményei nem jelentkeznek.”<sup>8</sup>

Ettől el kell különíteni azt az esetet, amikor a felperes a jövőre nézve járadék formájában igényel kártérítést. A *Ptk.* 6:527. § (2) bekezdés alapján erre a jövőben rendszeresen felmerülő károk esetében van lehetőség, így az elbírálása esetén már bizonyított annak felmerülte. A *Ptk.* 6:530. §-ában foglaltak szerint pedig „a járadék meghatározásánál figyelembe vett körülmények lényeges megváltozása esetén bármelyik fél kérheti a járadék mértékének és a járadékfizetés időtartamának megváltoztatását vagy a járadékfizetési kötelezettség megszüntetését.”

Amennyiben a károkozó magatartás, valamint a károsodás bekövetkezése között hosszabb idő telt el, az kihatással lehet a feleket terhelő bizonyításra is. A magyar orvosi jogi bírászkodás vélelmezi az okozati összefüggés meglétét, amennyiben a beteg egészségi állapotában az egészségügyi szolgáltatónál való kezelése során állt be változás. Nem mentesülhet azonban az okozati összefüggés bizonyítása alól a beteg abban az esetben, ha a károkozó magatartás (orvosi beavatkozás), valamint a károsodás (egészségromlás) bekövetkezése között hosszú idő eltelt, s ennek okán a fenti vélelem már nem fenntartható. (BDT. 2017. 88.)<sup>9</sup>

### 5.3. A HALÁL IDŐPONTJÁNAK JELENTŐSÉGE

A halál bekövetkeztének ideje jogi tény. Annak ellenére, hogy a biológia a halált is folyamatként írja le, szükséges meghatározni egy időpontot,<sup>10</sup> amikortól a beteget már nem élő személynek, hanem elhunytnak tekintjük. A *Ptk.* 2:4. § szerint „a jogképesség a halállal szűnik meg”. Ekkor a személyiségi jogai kegyeleti jogokká transzformálódnak. A halál pontos időpontjának fikciója következtében ipso iure beáll az öröklés, míg az orvosi jogi károsodások esetén a követelés jogcíme is megváltozhat, hiszen a hozzátartozó igénye már nem a beteg hozzátartozó egészségkárosodásán, hanem az ő halálán, hozzátartozója elvesztésén alapul.

A halál időpontja a sérelemokozás súlyán és összecszerúségén túl anyagi- és eljárásjogi értelemben is befolyásolja a jogérvényesítés folyamatát. A személyiségi jogsértéshez kapcsolódó igény ugyanis személyhez tapadó, így azt kizárólag személyesen lehet érvényesíteni. Ez alól azonban kivételt jelent, amennyiben az elhunyt a

<sup>8</sup> MARTON (lj. 6.) 153.

<sup>9</sup> JULES Máté: *Orvosi jog működés közben – A hálapénztől a kártérítésig* (Budapest: Medicina 2018) 212.

<sup>10</sup> Az *Eütv.* 216. § c) pontja értelmében: „halál: amikor a légzés, a keringés és az agyműködés teljes megszűnése miatt a szervezet visszafordíthatatlan felbomlása megindul.”

jogérvényesítés folyamatát már megindította, és halála az eljárás ideje alatt következett be. Ebben az esetben örököse a *Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény* (továbbiakban: Pp.) szabályai szerint jogutódként perbe léphet, és érvényesítheti az elhunyt haláláig járó sérelemdíjat.

## 6. AZ IDŐ DINAMIKÁJA – AZ ELÉVÜLÉS

Az időmúlás közvetlen joghatás kiváltására alkalmas tény. Ehhez kapcsolódóan maga a *Ptk.* is fűz közvetlen joghatásokat, de vannak olyan időfaktorok, amely explicite válnak ugyanilyen erővé. A jog fennmaradása és érvényesíthetősége is függ az időtől. A polgári jogi jogviszonyokból fakadó igények esetében az elévülés az általános, ehhez képest kivételes, ha ezen igények elévülését a *Ptk.* vagy más jogszabály kifejezetten kizárja. Ilyenek a tulajdoni igények és öröklési igények. A választott téma szempontjából kiemelendő, hogy a személyiségi jogok megsértéséből eredő igények esetében is árnyalt a kép. Az kétségtelen, hogy az alkotmányos alapjogok transzformálódásából<sup>11</sup> keletkező személyiségi jogok a személyeket a fogantatásuk pillanatából halálukig megilletik. A megsértésük esetén keletkező igények érvényesítésének azonban már határt szabhat az elévülés intézményének alkalmazása. A személyiségvédelem két polgári jogi esetcsoportjában (ún. objektív, illetve ún. szubjektív jogkövetkezmények) a *r. Ptk.* nem foglalt kifejezetten állást. Ezzel szemben a *Ptk.* a 2:51. §-ban már külön is kifejezi, hogy nemcsak a sérelemdíj iránti – szubjektív –, hanem az objektív jogkövetkezmények érvényesíthetőségének is lehet elévülése. Csehi Zoltán levezetése szerint a személyiségvédelem körében annak van jelentősége, hogy az adott személyiségi jogsértésből fakadó igényt kötelemnek tekintjük-e, hiszen a *Ptk.* szabályozási rendszerében az elévülés a kötelmekhez kapcsolódik.<sup>12</sup> Álláspontom szerint jelentősége van annak, hogy a jogsértést egyetlen magatartással (vagy mulasztással), vagy pedig folyamatosan fennálló magatartással okozták-e. Utóbbi esetében ugyanis mindaddig, amíg a jogsértő magatartás folyamatos, az elévülés be nem következhet (meg se kezdődhet), így a *Ptk.* 2:51. § 1) b) pontjában foglalt „jogsértés abbahagyására” kötelezés is csak akkor releváns, ha az elbíráláskor a jogsértő magatartás még fennáll.

### 6.1. A KÁRTÉRÍTÉSI IGÉNY ELÉVÜLÉSE

Az elévülés a polgári jogi felelősség körében is érvényesül. A deliktális felelősség általános alakzata szerint (*Ptk.* 6:519. §) értékelendő esetekben a kártérítés iránt a kár esedékességétől számított ötéves határidőn belül lehet érvényesíteni azzal, hogy a *Ptk.* 6:533. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a követelés a bűncselekménnyel

<sup>11</sup> OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (Budapest: OPTEN 2014) 335.

<sup>12</sup> CSEHI Zoltán: „Elévülés a személyiségi jogok rendszerében, az új *Ptk.*-ra tekintettel” *In Medias Res* 2016/1. 12–13.

okozott kár esetében mindaddig nem évül el, ameddig a bűncselekmény büntethetősége el nem évül. Az orvosi jogi kártérítési esetek túlnyomó részében a deliktuális felelősségen belül az általános tényállást kell alkalmazni, ehhez képest kivételes, amikor az eljáró bíróság a veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint ítéli meg az esetet.<sup>13</sup> Amennyiben a bíróság mégis az utóbbi szerint jár el, figyelemmel kell lennie arra, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség szabályainak alkalmazására a *Ptk.* 6:538. §-a szerint hároméves határidőn belül kerülhet sor.

Kiemelendő, hogy a *Ptk.* 6:533 § (2) bekezdése külön kizárja annak lehetőségét, hogy a felperes akként tegyen kísérletet a károsodás bekövetkezése óta eltelt elévülési idő megkerülésére, hogy járadékköveteléseire vonatkozó keresetét kizárólag a jövőbeli követelésekre szorítja. Az előírással összhangban áll a PK. 52. számú állásfoglalás iránymutatása, melynek alkalmazhatóságát a Kúria 3/2015. PJE határozata a r. *Ptk.* alkalmazása körében tekintette irányadónak, álláspontom szerint azonban ez elsősorban a járadékkövetelések (a baleseti járadék forgalmának elhagyásával) újraszabályozásának köszönhető, és nem annak, hogy általában a járadék-szerű követelések elévülésével kapcsolatos megállapításai meghaladottakká váltak volna. A PK. 52. számú iránymutatásban foglaltak szerint: „Az az álláspont, amely szerint az elévülési határidő minden egyes járadékrészletre vonatkozóan ezek esedékessé válásával kezdődik, annak a jogpolitikai célnak a megvalósulását hiúsítaná meg, amelyet a törvényhozó az elévülés jogintézményével el kíván érni. Arra a nem kívánatos eredményre vezetne ugyanis, hogy a járadékkövetelés elévülése soha sem következne be.”<sup>14</sup>

## 6.2. AZ ELÉVÜLÉS NYUGVÁSA

A *Ptk.* rendelkezései lehetővé teszik, hogy egyes körülmények felmerülése az elévülési idő múlását befolyásolja. Ilyen az elévülés megszakadása, valamint az elévülés nyugvása. A tanulmány szempontjából az elévülés nyugvásának van lényegi jelentősége, a *Ptk.* 6:24. § (1) bekezdése szerint „ha a követelést a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni, az elévülés nyugszik”. Az elévülés nyugvása<sup>15</sup> az orvosi esetekben tipikusan megjelenő probléma. Az egészségügyi ellátások során gyakorta fordul elő, hogy a beteg a kezelésből fakadó valamely károsodást hosszú időn át egyáltalán nem érzékeli, majd azt követően is hosszabb időbe telik, mire megalapozottan meggyőződik arról, hogy kialakult betegsége egy korábbi, sokszor évtizedes távlatba visszanyúló orvosi beavatkozás következménye.

<sup>13</sup> Ilyen eset fordult elő például a Legfelsőbb Bíróság a BH 2005.7.251 számon közzétett ítéletében megjelölt tényállásban: „a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatásával okozott károokra irányadó felelősségi szabály alapján felel a kórház, ha orvosai a beteg műtétje előtt alkoholos vegyszerrel végzik a fertőtlenítést, egyben elektromos kést használnak, amely által kibocsátott szikra láng-ra lobbantja a fertőtlenítő vegyszert, és a beteg súlyos égési sérüléseket szenved.”

<sup>14</sup> PK. 52. <https://kuria-birosag.hu/hu/koll-allasfoglalasok/pk-52>.

<sup>15</sup> Az elévülés nyugvását a régi jogirodalomban gyakorta „szünetelésként” nevezték meg. Lásd részletesen: PUSZTAHELYI Réka: *A magánjogi elévülés* (Miskolc: Novotni Alapítvány 2015).



Az elévülés nyugvásának szabályai szerint, amennyiben a jogosult menthető okból nem tudta érvényesíteni az igényét és az elévülési idő már eltelt, akkor az ok megszüntétől – tehát amikor olyan helyzetbe kerül a jogosult, hogy érvényesíteni tudja követelését – számított egy éven belül a jog lehetőséget biztosít az igény követelésére, a követelést elévülési kifogás útján elutasítani nem lehet.

Amennyiben olyan időpontban járul el a kizáró ok, amikor még nem telt le az elévülési határidő, a jogosult akkor is egy évig még érvényesítheti igényét. Ha az elévülési időből több, mint egy év van hátra, akkor lényegében figyelmen kívül marad az elévülés nyugvása – de annak lehet jelentősége, hogy nem a jogosult magatartásának következménye az elévülési idő végén való jogérvényesítés. [*Ptk.* 6:534. § (2) bekezdés] A fenti egyéves szabály alól kivétel, ha adott esetben az eredeti elévülési határidő egyéves vagy annál rövidebb volt. Ilyenkor – amennyiben menthető ok fennállt – három hónapos határidőt tesz lehetővé a *Ptk.* Fontos kérdést tisztázott a *Ptk.* azzal, hogy egyértelművé teszi az elévülés nyugvását követően újonnan megnyíló igényérvényesítési határidő újabb nyugvása nem lehetséges, és az elévülés megszakadása által is maximum az egyéves, illetőleg három hónapos időtartam indul újra. Az elévülés nyugvására vonatkozó szabályok együttes értelmezésekor azonban azt kell megállapítanunk, az újbóli nyugvás kizárása arra az időtartamra vonatkozik, amikor az eredeti elévülés már bekövetkezett volna. Míg abban az esetben, ha az újbóli ok az eredeti elévülés tartama alatt következik be, akkor ettől az időponttól számoljuk az egyéves, illetőleg három hónapos időtartamot.

A fentieknek megfelelően az elévülés nyugvása kapcsán négy feltétel együttes vizsgálata szükséges:

- Van-e valamilyen menthető ok, ami ellehetetlenítette a jogérvényesítést?
- Ez a menthető ok szerves kapcsolatban áll-e a jogérvényesítés kizártságával?
- Milyen időpontban szűnt meg ez a menthető ok miatti moratórium?
- Vizsgálni kell azt is, hogy a jogosult a menthető ok megszüntétől számított egyéves – illetőleg három hónapos – határidőben megkezdte-e igényének érvényesítését.

A menthető ok fogalmát a *Ptk.* nem határozza meg, így a bírói gyakorlatra bizza annak eldöntését, mely esetkörök tartoznak bele. Mivel a *Ptk.* hatályba lépésével az elévülés nyugvásának tartalmi feltételeiben változás nem következett be, álláspontom szerint a menthető ok fogalmával kapcsolatosan a bírói gyakorlatban kialakított elvek a jövőre nézve is irányadók. A Legfelsőbb Bíróság a BH 2005. 104. számon közzétett esetben a jelen tanulmány okfejtéseivel azonos módon határozza meg azt, hogy a károsodás bekövetkezte objektív tény, a károsult tudomásszerzésétől nem függ. A konkrét esetben az eljáró bíróságok megállapították, hogy a beteg károsodásaként megjelenő hepatitis C vírussal való megfertőződése az orvosi kezelés során nyújtott vérátömlesztéssel megtörtént. Az elévülés kezdő időpontja tehát a vérátömlesztés időpontja. Anélkül, hogy a károsító hatásról akár a beteg, akár orvosai tudomást szereztek volna. Ehhez képest későbbi időpont, amikor a beteg számára tünetek jelentkeztek, és tudomást szerzett arról, hogy hepatitis C vírussal fertőző-

dött meg. Az ügyben eljáró Legfelsőbb Bíróság azonban kifejtette, hogy az igény-érvényesítési akadály megszűnésének tényleges időpontja az egyedi körülmények vizsgálata során állapítható meg: „Az elévülés nyugvásának megszűnte szempontjából tehát annak van jelentősége, hogy a károsult mikor jutott teljes körűen az igény-érvényesítéshez szükséges információk birtokába.”

A Legfelsőbb Bíróság a BH. 2005. 286. számon közzétett határozatában elvi élel emelte ki, hogy „a hepatitis C vírusfertőzés esetében a károsult menthető okból nem érvényesíti a követelését mindaddig, amíg nincs tudomása arról, hogy a fertőzését, illetőleg az amiatt kialakult egészségkárosodását mi okozta, és a kárigényét kivel szemben érvényesítheti.” A Legfelsőbb Bíróság elfogadta a felperesi érvelést, miszerint 2001 szeptemberében tudomást szerzett a betegségéről, de csak 2002. december hó 27-én, az általa felkért magánszakértő véleményéből győződhetett meg arról, hogy ez az 1981-ben történt vértömlesztés következménye, és eddig a követelésének elévülése nyugodott.

Helytállóan jelzi Csehi, hogy az elévülés nyugvásának szabályozása mögött igazságossági kényszer is áll, „amely a magánjogi időszabályokat, az elévülést legyűri”.<sup>16</sup> Indokolt a menthető ok fogalmának kiterjesztő értelmezése az orvosi jogi esetekben,<sup>17</sup> hiszen tipikus jellemzőjük, hogy az egészségében romlott, kiszolgáltatott helyzetbe került felperesnek kell olyan eljárást megindítani, amely hosszú időn át tart, költséges – eleve szakértő részvételével zajló – bizonyítással terhelt, és amelyben az alperesként fellépő egészségügyi szolgáltató, illetőleg a pernyertessége előmozdítása érdekében beavatkozó felelősségbiztosító oldalán szinte bizonyosan jogi képviselő is szerepel. Indokolt tehát, hogy a beteg a perindítást megelőzően olyan helyzetbe kerülhessen, hogy a perindítás és a perköltségek kockázatát vállalni tudja. Ilyen lehet az is, amennyiben párhuzamosan büntetőeljárás is zajlik, melynek jogerős kimenetelétől teszi függővé a beteg a polgári kereset benyújtását.<sup>18</sup> Orvosi jogi kérdésekben pedig a beteg fokozottan kénytelen az őt megvizsgáló orvosok megállapításaira hagyatkozni. Sándor Judit idézi<sup>19</sup> azt az esetet, ahol az orvosok ugyan elhárították a hibás kezelésükből fakadó kárt (császármetszőkora a hasi üregben hagyott törlőkendőt), azonban nem közölték a beteggel a kár okát, ami az orvosi dokumentációban sem szerepelt. A betegnek nem volt oka arra, hogy kételkedjen orvosai szavában. Ő csak évek múltán szerzett erről tudomást. Innentől állt abban a helyzetben, hogy igényét érvényesítse. Ez azért különleges, hiszen itt nem egy később bekövetkező szövődményről vagy egy később láthatóvá váló szövődményről beszélünk, hanem olyan károkozásról, amelyet már évekkel korábban el is hártottak a beteget kezelő orvosok. Természetesen az okozott károk (akár vagyoni, de különösen nem vagyoni) ettől még bekövetkeztek; az orvosok mindössze további károk felmerülését hártották el.

<sup>16</sup> CSEHI (lj. 2.) 91.

<sup>17</sup> A menthető ok fogalmának „nagyvonalú” kiterjesztő gyakorlatát szintén megállapítja: VÉKÁS (lj. 12.) 318.

<sup>18</sup> FUGLINSZKY (lj. 5.) 823.

<sup>19</sup> SÁNDOR (lj. 4.) 118.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a felperesnek határozott kereseti kérelemmel kell a bírósághoz fordulnia, az orvosi jogi esetekben pedig a károsodástól függően lényeges eltérések adódhatnak a pertárgyérték vonatkozásában is. Egyetértek e tekintetben Fézer Tamással, aki szerint menthető okból nem tudja érvényesíteni addig, amíg a kár összegéről nem szerez tudomást.”<sup>20</sup> A Legfelsőbb Bíróság ítéletével összhangban szükséges annak előzetes tisztázása, hogy a károsodást melyik egészségügyi szolgáltató okozta, esetleg többek közös károkozásáról van-e szó.

Végül kiemelendő, hogy az elévülés nyugvásának szabályai az orvosok szakmai terheit tovább nehezítik, hiszen lényegében bármelyik esetüknél előfordulhat ilyen. Nincs végleges lezárás, ami kizárttá tenné a későbbi igények felmerülését. Jogi szempontból a *res iudicata* sem ilyen, hiszen azt szintén többféleképpen át lehet törni.

## 7. AZ ÁLLAPOTROSSZABBODÁSSAL KAPCSOLATOS KÖVETELÉSEK

Állapotrosszabbodásnak nevezünk minden olyan következményt, amely a felek, illetőleg a bíróság által megállapított károsodáshoz képest a károsult személyéhez kapcsolódó állapotot az eredeti károkozással okozati összefüggésben állóan hátrányosan változtatja meg. Minden olyan új igény számításba jön, amellyel a felek a kártelépítési folyamat során nem számoltak. Az orvosi jogi esetekben ilyen lehet különösen,

- ha a felek figyelemmel voltak egy egészségkárosodásra, azonban az később súlyosodott, a korábbiakhoz képest a beteg/hozzátartozó életvitelét a kártérítéskori állapothoz képest további módokon és mértékben nehezítette, esetlegesen az egészségkárosodás halálhoz vezetett;

- ha a kártérítéskori helyzethez képest egy teljesen új tünet vagy betegség válik felismerhetővé;

- ha a hozzátartozó pszichikai tünetei a beteg egészségkárosodásából vagy halálából fakadóan túllépik az ilyen helyzetekben általános szintet, és orvosilag kimutatható pszichikai megbetegedéssé nőnek, mely a teljes családban éléshez való jog sérelmén túl már az egészséghez való jog sérelmét is jelenti a hozzátartozó számára.

A károkozás, valamint a kártérítés folyamatában újabb viszonyítási időpontot jelent az, amikor az állapotrosszabbodás bekövetkezik, majd annak hátrányai a károsult számára észlelhetőkké válhatnak. A jogirodalomban ezt tényállásváltozásként is jelölik.<sup>21</sup> A jelen pontban tárgyalt probléma csak akkor merülhet fel, amennyiben bármilyen formában az okozott kárt előzetesen már érvényesítette a károsult, vagy annak összegében a károkozóval egyezséget kötött.

A két utóbbi jogi megoldás között azonban különbséget kell tenni. A bíróság a felperes keresetéhez kötve van, tehát elbírálni azt a kártérítési és sérelemdíj iránti igényt tudja, amelyet a felek elé vittek. Nincs arra felhatalmazása, hogy egy

<sup>20</sup> FÉZER Tamás: *A kártérítési jog magyarázata* (Budapest: Complex 2009) 158.

<sup>21</sup> CSEHI (Ij. 12.) 9.

adott egészségkárosodásból eredő, bármely, a jövőben bekövetkező kárra nézve az igényérvényesítést előre kizárja, tehát generális ítéletet alkosson. A Pécsi Ítéltábla 2/2009. (X. 09.) számú Kollégiumi Véleménye szerint ebben az esetben nem ítélt dolgról beszélünk.<sup>22</sup>

Ezzel szemben az egyezségkötés során bevett szokásnak tekinthető, hogy a felek egy jogüggyellett, véglegesen le kívánják zárni jogvitájukat. Gyakorlatiasabb talán úgy fogalmazni, hogy a károsult mentesül a hosszas eljárás kétséges bizonyítási kötelezettsége alól, és legalább részben a követeléséhez jut, amiért cserében azonban elfogadja azt a károkozó feltételt, hogy a jövőre nézve őt ugyanebből a károkozásból kifolyólag már nem fogja igényekkel megkeresni. Mindez kölcsönösen szerencselemet is tartalmaz. Míg a bírósági döntés jogerejét az új, állapotrosszabbodással érintett követelés nem befolyásolja, hiszen ahhoz képest különálló igényről beszélünk, addig az egyezség léte megakadályozza az új – morálisan sokszor még méltányolható – igény teljesítését, hiszen nemcsak kategorikus kijelentést tettek arról a felek, hogy jogvitájukat teljes egészében lezártak tekintik, de az egyezség jogintézményének célzott joghatása is kifejezetten a jogvita lezártágában nyugszik. A Legfelsőbb Bíróság BH. 2005. 161. számon közzétett ítéletében elismeri a különálló igényt a bírósági ítélethez képest új igény tekintetében, a BH. 2017. 150. számon közzétett határozatával a Kúria megerősítette azt a gyakorlatot, miszerint „a nem vagyoni károk tekintetében a biztosítóval kötött, a további igényérvényesítést kizáró egyezség miatt a károsult állapotrosszabbodás esetén sem jogosult újabb nem vagyoni kártérítésre.” Álláspontom szerint a kialakult gyakorlat változatlanul irányadó a sérelemdíj iránti igényekkel kapcsolatos ügyekre is.

A felek egyezsége természetesen nem magától értetődően végleges, hiszen bármi kor lehetőség van arra, hogy közös megállapodásukkal annak feltételeit módosítsák. Amiként az egyezségekre vonatkozó megállapodások körében is előfordulhat érvénytelenségi ok, viszont a *Ptk.* 6:27. § (2) bekezdése külön is rendelkezik arról, hogy „az egyezség érvényességét nem érinti a feleknek olyan körülményre vonatkozó tévedése, amely közöttük vitás volt, vagy amelyet bizonytalannak tartottak.”

Állapotrosszabbodást jelent, amennyiben a hepatitis C vírusfertőzöttséget már korábban megállapították, azonban annak tünetmentessége okán a beteg ekkor még nem, csak a fertőzöttségből eredő kóros elváltozás (májkárosodás) felismerését követően indít pert. A Fővárosi Ítéltábla az ÍH. 2015. 21. számon közzétett esetben akként foglalt állást, hogy erre az igényre nem az elévülés nyugvásának szabályai irányadók, hiszen a felperes nem önmagában a vírusfertőzöttség miatt indított pert, abba jogi szempontból belenyugodott, hanem keresetét a 2010-ben megmutató tünetek alapján elvégzett orvosi vizsgálat eredményének ismeretében a májkárosodására alapozta. A Fővárosi Ítéltábla álláspontja szerint ez a korábbiakhoz képest új igény, az elévülés pedig a vizsgálat eredményének megismerésétől indult.

<sup>22</sup> A Pécsi Ítéltábla 2/2009 (X. 09.) számú Kollégiumi Véleménye Az elévülés és a kártérítési igény keletkezésének kérdéséről a felelősségi jogban.

## 8. AZ ÉRTÉKVISZONYOK VÁLTOZÁSÁNAK FIGYELEMBEVÉTELE

Ha egy tetszőleges kártérítési helyzetet veszünk górcső alá, a kárbehatás, valamint a károsodás bekövetkeztének idején túl van egy harmadik időpont is, amely befolyásolja a károsultnak járó kártérítés (sérelemdíj) összegét. Ez pedig a kártérítési összeg megállapításának ideje. A károkozás és a kár megtérülése közötti időeltérésekből fakadó változások is megerősítik a tételt, hogy a teljes kártérítés elve fikció. Elvértve fordul elő olyan eset, hogy a kárt valaki nyomban megtéríti, ilyen lehet a kisebb közlekedési balesetből („koccanás”) eredő károk azonnali megfizetése. Ez azonban egyezség eredménye, s így nem a teljes kár megtérítését eredményezi, hanem a felek között alkuhelyzet mérlegeléséből fakad. Az igényből, hogy jogvitájukat nyomban lezárják, mely mindkettejük számára költség- és időhatékony. Minden más esetben a kár megtérülése az esedékességhez képest későbbi.

Az eltelt időben megváltoznak az értékviszonyok, a pénz értéktelenedik, kivételes esetben erősödik. Kiemelendő még, hogy az eltelt időben a kár helyébe lépő pénzüsszeggel, ami a károsultnak jár, ami őt illeti, a károkozó rendelkezik, végső soron a károsult kockázatára, hiszen a reparáció nem azzal következik be, ha a kártérítést megállapították, hanem azzal, ha annak összegét a károsult számára meg is térítették. Amennyiben tehát a károkozó a kár esedékessége és megítélése közötti időszakban a rendelkezésére álló vagyont elherdálja, dologi jogiasan fogalmazva a gyümölcsöket elmulasztja beszedni, azzal a károsult kielégítési alapját vonja el, a károsultat megillető vagyont herdálja el. A károsult az őt megillető pénzüsszeggel nem tud rendelkezni, és viseli annak kockázatát, hogy követelése a károkozó gazdálkodásából fakadóan esetleg nem is lesz kielégíthető az igénye.

Marton Géza megállapítása szerint „*csak az ítélelehozatalkori állapot lehet az, amely legjobban megközelíti ezt az ideális célt – teljes restitúciót*”.<sup>23</sup> Abból a jogszabályi rendelkezésből, hogy a kár a károsodás bekövetkeztétől esedékes, még nem következik, hogy a kárt fogalmilag egyetlen időpontként kellene értelmeznünk. Éppen ellenkezőleg, a kár egy megbomlott egyensúlyhelyzetet ír le. Marton Géza megállapítása szerint: „*a kár voltaképpen nem pillanatnyi jelenség, hanem huzamos állapot, amely kezdőpontjától, a kár bekövetkeztétől kezdve tart a kieggyenlítésig*.”<sup>24</sup> Ezért is ostromozta a maga korában Marton a joggyakorlatot, hiszen véleménye szerint amíg azt helyre nem állítják, a kár mértéke az utolsó ítélet időpontjában fennálló helyzetnek megfelelő.<sup>25</sup> Ebben az értelmezésben az is megmutatkozik, hogy a kár kialakulását lehetséges ugyan egyetlen időponthoz mérni, azonban a kár mértékét már egy időbeli kiterjedésű folyamatban kell értelmezni. Ahogyan a beteg sérülése alkalmas arra, hogy tovább súlyosbodhasson, minél tovább kezeletlenül marad, akként a kár megtérítésének elmaradása is alkalmas arra, hogy annak mértékét növelje. Nem értek egyet Leszkoven László véleményével, aki szerint a r. Ptk. 360. § (1) bekezdéséből logikailag kizárólag az következett volna, hogy a kár-

<sup>23</sup> MARTON (Ij. 6.) 323

<sup>24</sup> Uo. 21.

<sup>25</sup> Uo. 164.

igény elbírálásakor az esedékesség időpontjában meglévő értékviszonyok alapján lehetne elbírálni.<sup>26</sup> Az érvényesíthető károk mértékének meghatározásakor ugyanis a legfőbb vezérlőszabály a teljes kártérítés elve. A polgári perben eljáró bíróság számára a felek kérelmeinek értékelésekor azt kell vizsgálnia, mely érték szolgálja legteljesebben a károsulti megromlott vagyoni helyzet helyreállítását. Kifejezetten a teljes kártérítés elvének érvényesülését akadályozná, ha a bíróság nem vehetné figyelembe – nem minden esetben, hanem akkor, amikor az eset körülményei azt indokolják – az értékviszonyok változását.

A polgári perek természetes és sokszor szükségtelen elhúzódásából fakadóan az értékviszonyok változása az időmúlás egy olyan további következménye, amelyre az eljáró bíróságnak állást kell foglalnia. A r. *Ptk.* nem tartalmazott kifejezett rendelkezést annak eldöntésére, hogy a bíróságnak a károsodáskori vagy pedig az ítélethozatali értékviszonyok alapján kell-e ítéletét meghoznia. A bírósági gyakorlatban azonban széleskörűen megjelent a kérdés. Az EH. 2006. 1405. számú határozatában a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy „a nem vagyoni kártérítés összegének az elbíráláskori értékviszonyok alapulvételével való megállapítására nem ad alapot önmagában az, hogy a keresetindítás az elévülési idő végéhez közeli időben történt.” Az értékviszonyok változásának figyelembevétele a károsult számára kedvező, végső soron ő az, akit a reparációs célból fakadóan olyan helyzetbe kell hozni, mintha károsodása be sem következett volna. Amennyiben azonban a kártérítés érvényesítésével felróhatóan késlekedett, ez az előny nem illeti meg őt. Nem tekinthető álláspontom szerint felróható késlekedésnek, amennyiben a beteg csak később észleli károsodását, illetve a per megindítását megelőzően másod-, harmadvéleményt szerez be gyanúja igazolására. Ugyancsak idetartozik az az eset, amikor a beteg sértettként jelenik meg egy büntetőügyben, s annak kimenetelétől teszi függővé polgári perének megindítását.

Hasonló kockázatviselést várt el a r. *Ptk.* 344. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés, mely szerint többek által közösen okozott kárnál, amennyiben a károsult „igénye érvényesítésével menthető ok nélkül késlekedett”,<sup>27</sup> a bíróság a károkozók egyetemleges marasztalását mellőzhette. Ezt a fordulatot a *Ptk.* már mellőzi, de véleményem szerint a *Ptk.* 6:524. § (2) bekezdésében feltűnő rendkívüli méltánylást érdemlő esetek körében ugyanúgy megállapítható. A rekodifikáció ebben a vonatkozásában kiterjesztő jellegű, a korábbiakhoz képest szélesebb körben enged teret a bírói mérlegelésnek. Az egyetemlegesség alapesetének előírása egyértelműen a károsult pozícióját erősítő szabály. Abban az esetben azonban, ha a károsult az igényével önmaga késlekedik, a kielégítés veszélyeztetése a saját hibájára vezethető vissza. Ezt nem lenne méltányos a károkozók terhére róni, kivéve persze, ha van valamilyen menthető ok a jogosulti késlekedés mögött, a *Ptk.* megfogalmazása szerint rendkívüli méltánylást érdemlő helyzetben áll.

A *Ptk.* 6:534. §-ában normatív szintre emeli a bírói gyakorlatban kimunkált elveket azzal, hogy lehetővé teszi, hogy „az időmúlás vagy egyéb körülményre tekintet-

<sup>26</sup> LESZKOVEN László: „Kártérítés az ítélethozatali értékviszonyok alapján A »perkamat« jelene és jövője” *Miskolci Jogi Szemle* 2008/2. 5–15.

<sup>27</sup> r. *Ptk.* 344. § (3) b) pont.



tel” az értékviszonyokban beállt jelentős változás esetén a bíróság az ítélethozatal idejét vegye figyelembe. Kizárja ennek lehetőségét a *Ptk.*, ha a károsultnak felróható az időmúlás. Ugyancsak rendelkezik arról a *Ptk.*, hogy késedelmi kamatkövetelés az érték meghatározásától jár. Nem zárja ki tehát teljesen a kamatkövetelést. Így értelemszerűen, amennyiben a bíróság a kártérítés (sérelemdíj) összegét az ítélet meghozatalának napján érvényes értékviszonyok alapján állapítja meg, nincs akadálya annak, hogy az ítélet meghozatalának napja és a tényleges teljesítés („a kifizetés napja”) között eltelt időre a felperesi kamatkövetelést elismerje. Álláspontom szerint a *Ptk.* 6:534. §-ában foglalt szabályt megfelelően alkalmazni kell a sérelemdíj mértékének megállapítására is. Ez következik a *Ptk.* 2:52. § (2) bekezdésében foglalt utaló szabályból, de a bíróság ugyanennek a paragrafusnak (3) bekezdéséből fakadó mérlegelési jogköréből is. Az eljáró bíróságnak figyelemmel kell lennie az eset körülményeire, így arra is, hogy amennyiben a sérelem megtörténte és a sérelemdíj tényleges megfizetése között hosszú idő telt el. A megtérülő sérelemdíjnak elegendő mértékűnek kell lennie ahhoz, hogy az a sértett fél számára ténylegesen is elégtételt jelentsen, ahogyan a sérelemdíj represszív funkciójából eredően alkalmasnak kell arra lennie, hogy a kötelezett számára elrettentő erejű legyen. A sérelemdíj célját akkor tudja elérni, ha annak mértékénél a bíróság figyelembe veszi az értékviszonyok megváltozását. Ezt az álláspontot erősíti a Pécsi Ítéltábla Pf.20.152/2018/4. számú ítélete is, mely rendelkezik arról, hogy a *Ptk.* 2:52 § (2) bekezdéséből egyenesen következik a *Ptk.* 6:534 § alkalmazhatósága. Ki kell emelni azonban, hogy a kérdésben ezzel ellentétes álláspontot foglal el Miskolczi Bodnár Péter.<sup>28</sup>

## 9. KAMATKÖVETELÉS

A fentiekben implicite az is megjelenik, hogy kárkövetelés esetén egyébként a károkozónak kamatfizetési kötelezettsége is származik. A kamatot a kötelmi viszonyokban szintén az időmúlás generálja, felfogható az idő béreként is. Jogi alapja az, hogy a kár megtérítésére nyomban az esedékességtől köteles. A kamat pedig annak szankciója, hogy bár kárt okozott, kárfizetési kötelezettsége keletkezett, ennek megtérítéséről önként vagy a károsult értesítése/felszólítása alapján nem gondoskodott.

A károsult kamatfizetésének azonban egyenértéki funkciója is van, hiszen abban az időközben, amikor a kár beállt, tehát esedékes, de bármilyen okból (akár azért, mert a károkozó még nincs tudatában a károkozásának), a saját kezelésében tart olyan pénzüsszeget, ami már a károsultat illetné. Függetlenül a hizsemétől, vétkeségétől vagy tudomásáról, a kár bekövetkeztétől kezdődően a károkozó olyan pénzüsszeget kezel, amelyek kártérítés (kártalanítás) vagy sérelemdíj jogcímén már a károsultat illetné. Kockázatot jelent a károsult számára, hogy ezt az összeget a károkozó a sajátjaként használja, azzal rendelkezik, nem megfélekedve arról, hogy a károsult ebben az időszakban az őt megillető kártérítési összeggel, valamint sére-

<sup>28</sup> MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: „A kártérítési felelősség egyes közös szabályainak mögöttes szabályként való alkalmazhatósága” *Jogtudományi Közlöny* 2019/6. 243.

lemdíjjal nem tud rendelkezni. Ez a kockázat, aminek ellenértékéként lehet felfogni a kamatkövetelést. Valamint ez a nézőpont zárja ki a kamatkövetelést abban az esetben, ha a károkozó a kár megtérítésének tényleges időpontjában lévő ár-érték viszonyok szerint teljesíti kártérítési kötelezettségét. Hiszen ebben az esetben az eltelte időben fennálló kockázat nem releváns a felek viszonyában.

A kamatkövetelés egyenértéki jellege az, ami a károsult fizetési kötelezettségét arra az esetre is megalapozza, ha a késedelemért felróhatóság nem terheli. Grosschmid szerint a „kárkamattal nem a károbligáció megszegése (kárösszeg le nem fizetése) által újonnan okozott kárnak, hanem az eredeti kár időbeli oldalának, a kiegyenlítési átlaga”, s így „a főképp időközti továbbszervenése.”<sup>29</sup> Ugyanígy az ár-emelkedésből folyó változást nem a károkozás, hanem a kártérítés azonnal meg nem fizetése miatt kell vállalnia a károkozónak.<sup>30</sup>

## 10. ÖSSZEZGÉS

Tanulmányomban a polgári jog időszemléletének hatását mutattam be az orvosi műhibaperekkel kapcsolatban. Ráműtöttem arra, hogy önmagában az idő múlása alkalmas arra, hogy mind az orvosi jogviszonyt, mind az abból fakadó kártérítési felelősségi tényállásból fakadó igény érvényesíthetőségét alakítsa.

Az orvos polgári jogi felelősségének vizsgálatakor több, időben eltérő mozzanatra kell figyelniünk, és az egyedi ügy egyedi körülményeinek vizsgálatával állapíthatjuk meg, hogy létrejött-e kártérítési igény, és milyen mértékben érvényesíthető. A vizsgálat során elválasztva kell kezelni egymástól a károkozást megalapozó – gyakran mozzanatos, illetve többszereplős – magatartás, a károsodás(ok) bekövetkezésének idejét, valamint azt az időpontot, amikor a károsodás a külvilág számára felismerhetővé válik, a károsult az igényérvényesítéshez szükséges információk birtokába jut, és a beállt hátrányok kiküszöbölése érdekében szükséges költségekbe kezd.

<sup>29</sup> GROSSCHMID Béni: *Fejezetek a kötelmi jogunk köréből I. kötet* (Budapest: Gril 1932) 675.

<sup>30</sup> EÖRSI Gyula: *A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1966) 186.

TAKÁCS PÉTER\*

## JUSTITIA KENDŐJE – AVAGY BE KELL-E KÖTNI AZ IGAZSÁGOSSÁG ISTENNŐJÉNEK A SZEMÉT?

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.04>

*E tanulmányban az igazságosság képi ábrázolásainak, vagyis a Justitia-reprezentációk egyik jogelméleti problémákat is felvető ikonográfiai kérdését vizsgálom. Először e reprezentációk jellegzetes problémái közül azonosítok néhányat (ötöt), majd azokat a kérdéseket elemzem részletesen, amit a Justitia-, Diké- vagy Themis-figurák szemére tett kendő vagy épp ellenkezőleg: szemük el nem takarása vet fel. A tanulmány bemutatja azt a fordulatot, amelynek következtében az európai vizuális kultúrában megváltozott az igazságosság jellegzetes ábrázolási módja, s részletesen kitér a változás értékelésére. Az elméleti elemzés kiindulópontja, hogy a szemnek és a szem révén való ismeretszerzésnek különleges jelentősége van a jogi ítéletek megalkotásakor. A látás egyfelől az esetek körülményeinek alapos kivizsgálására, így az ítélkezés egyik nélkülözhetetlen elemére utal, másfelől viszont a szem eltakarása részrehajlás-mentes ítéletalkotást és pártatlanságot sugall. Ez két egymás ellenében ható követelmény. Mindezt figyelembe véve azt vizsgálom, hogy a bekötött szemű vagy a kendő nélküli Justitia-ábrázolások tekinthetők-e autentikusnak, a joggal és a jogszolgáltatással összefüggésben kifejezőnek, legitimációs szempontból hatékonyak, s a jog és az igazságosság megjelenítése szempontjából általában véve helyesnek. Felvetem a kérdést, hogy van-e e tekintetben „köztes” megoldás vagy valamilyen más kompromisszum, s ha nincs, vagy legalábbis az ezzel kapcsolatos próbálkozásokat nem koronázta siker, akkor ebből milyen következtetések vonhatók le.*

Az igazságosság eszméjét évszázadok, bizonyos vonatkozásokban évezredek óta különböző képi formákban jelenítik meg festők és szobrászok, grafikusok és nyomdászok, pénzverők és (újabb) digitális designerek. Justitia változatos formákat öltő – műalkotásokban, emblémákon, különböző jeleken és ikonokon megjelenő – reprezentációit a képi kultúra kérdéseit vizsgáló tudományok elemzik: így egyrészt a művészettörténet és az abból kinőtt ikonográfia, illetőleg ikonológia, másrészt a jog általános kérdéseit elemző jogtörténet, jogelmélet és a jogi kultúrát is vizsgáló jogszociológia, harmadrészt pedig a jelrendszerek tanulmányozásával foglalkozó szemiotika. Ma már mindhárom területnek megvan a másik kettőre vonatkoztatott olvasata tudomány-rendszer-tani értelemben is: az elsón belül ilyen például a jogot vagy annak

\* Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 9026 Győr, Egyetem tér 1.  
E-mail: [takacs.peter@sze.hu](mailto:takacs.peter@sze.hu).

valamely aspektusát megjelenítő képek tartalmi elemzését célzó *jogi ikonográfia*,<sup>1</sup> a másodikon belül a nálunk is széles körben művelt *jogi kultúrtörténet*,<sup>2</sup> a harmadikon belül pedig a képi és egyéb jelek jelentését a jog területén feltáró *jogi szemiotika*.<sup>3</sup>

Mindezek mellett a művészettörténészek olykor célzottan elemeznek jogi vonatkozású műalkotásokat, s ilyenkor tesznek megállapításokat a jogról is; a jogászok pedig olykor tudatosan kezdenek a hasonló művek vizsgálatába, s ilyenkor nemcsak a jogról, de egy-egy alkotás esztétikai kérdéseiről is nyilatkoznak. Hisz példának okáért Honoré Daumier ügyvédek világról készített grafkájának vagy Georges Rouault rendszeres bíróábrázolásainak jogász- jogtudományi, illetőleg művészettörténeti értelmezése és értékelése az elemzés nézőpontjától függően egészen különböző is lehet – ám ez nem azt jelenti, hogy azok kizárják egymást. Éppen ellenkezőleg: a nézőpontok *lehetséges* sokfélesége azt jelenti, hogy bizonyos feltételek esetén az egyik kiegészít(het)i a másikat. Tematikus szempontból a jogi vonatkozású műalkotások és a jog legitimációs célú vizuális reprezentációinak körében – a híres ítéletek vagy törvényábrázolások, a különböző jogászportrék stb. mellett – leggyakrabban az eszményi jogrend szempontjából megkerülhetetlen *igazságosság* megjelenítésével találkozunk. E műveket olykor jogászok elemzik, részben művészettörténeti szempontból is,<sup>4</sup> nem is beszélve ikonográfiai feldolgozásukról.

<sup>1</sup> Nincs itt hely arra, hogy akár csak vázlatosan is áttekintsem e területek egyre bővülő szakirodalmát, de jelzem, hogy az ikonográfia klasszikusainak – Abraham M. Warburgnak, Erwin Panofskynak vagy Ernst Gombrichnak – az elméletét ma már igen sokan alkalmazzák a jogra. Elég utalni a francia Robert Jacob és az osztrák Gernot Kocher mára már klasszikus elemzéseire, a Yale Egyetem két kutatójának egy témát összegző közös művére, valamint a genti, leuveni és bruges-i szellemi műhelyekben született írásokra. Vö. Robert JACOB: *Image de la Justice. Essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'âge classique* (Párizs: Le Léopard d'or 1994); Gernot KOCHER: *Szimbólumok és jelek a jogban. Történeti ikonográfia* [ford. HERGER Csabáné] (Pécs: PTE ÁJK 2008); Judith RESNIK – Dennis CURTIS: *Representing Justice. Invention, Controversy, and Rights in City-States and Democratic Courtrooms* (New Haven: Yale University Press 2011) és Stefan HUYGHEBAERT – Georges MARTYN et al. (szerk.): *The Art of Law. Artistic Representations and Iconography of Law and Justice in Context, from the Middle Ages to the First World War*. Springer, 2018. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-90787-1>. A legutóbbi időből lásd még Ben WARDLE: „Lady injustice: inequality and legal iconography” in Jani McCUTCHEON – Fiona MCGAUGHEY (szerk.): *Research Handbook on Art and Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2020) 239–257. <https://doi.org/10.4337/9781788971478.00028>.

<sup>2</sup> A gazdag hazai irodalomból válogatva lásd elsősorban KAJTÁR István: *Bevezetés a jogi kultúrtörténetbe* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2004); MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – Jogi kultúrtörténet* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2009), valamint áttekintő-összefoglaló jelleggel STIPTA István: „A jogi kultúrtörténet Magyarországon” in BÉLI Gábor – KORSÓSNÉ DELACASSE Krisztina – HERGER Csabáné (szerk.): *Ut juris ordo exigit. Ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére* (Pécs: Publikon 2016) 305–312.

<sup>3</sup> A jogi szemiotikáról lásd Anne WAGNER – Jan M. BROEKMAN (szerk.): *Prospects of Legal Semiotics*. (Dordrecht, Heidelberg etc.: Springer 2010) <https://doi.org/10.1007/978-90-481-9343-1>; annak jogelméleti vonatkozásairól vö. Bernard S. JACKSON: *Legal Semiotics and Semiotic Aspect of Jurisprudence*, uo. 3–36. Egy széles értelemben vett jogi szemiotikára utalva lásd még MEZEY Barna (szerk.): *Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok* (Budapest: Gondolat 2006) és BÓDINÉ BELIZNAI Kinga: *A bíbor méltóság, a sárga árulás. Szimbólumok és rituálék a jogtörténetben* (Budapest: Balassi Kiadó 2014). Egy speciális kérdéstről lásd KÖNCZÖL Miklós: „Az antik rétorika és a jogi szemiotika.” *Állam- és Jogtudomány* 2017/2. 3–15.

<sup>4</sup> Lásd például Wolfgang SCHILD: „Gerechtigkeitsbilder” in Wolfgang PLEISTER – Wolfgang SCHILD (szerk.) *Recht und Gerechtigkeit im Spiegel der europäischen Kunst* (Köln: DuMont Buchverlag, 1988) 86–171.

## I. A JUSTITIA-ÁBRÁZOLÁSOK JELLEGZETES IKONOGRÁFIAI KÉRDÉSEI

A Justitia-reprezentációk elméleti tárgyalást igénylő vagy lehetővé tévő ikonográfiai kérdései közül csak futólag és problémafelvető jelleggel lehet itt kiemelni néhányat.<sup>5</sup> Öt ilyen kérdéskört említek.

1. Az ábrázolások kompozíciója kapcsán mindenekelőtt az a kérdés merül fel, hogy az igazságosság istennőjét ülve vagy állva kell-e ábrázolni, s bármelyiket válassza is az alkotó, azt hogyan tegye. Sok középkori ábrázoláson a nőalak négyszögletes nehéz kövön ül, ami elmozdíthatatlanságát sugallja. Ez az ülő ábrázolásmód később is megmaradt, az ülőalkalmatosság azonban – különösen az ókori római Iustitiákat<sup>6</sup> visszaidéző kora újkori alakok esetén – trónussá vált, és az uralmat vagy annak lehetőségét szimbolizálta. A trónus egy-egy képen olykor csak sejtetve jelenik meg, mint például Raffaellónak a Vatikáni Palota – a mai Vatikáni Múzeum – egyik terme, a *Stanza della Segnatura* mennyezetén látható híres Justitiáján,<sup>7</sup> ahol az igazságosság uralmát a művész azzal érzékeltette, hogy annak megszemélyesítőjét – a neoplatonikus tanácsadók útmutatásai szerint – a „felhők feletti régióban” jelenítette meg, a többi erény felett. Justitia így egyfelől még erényallegória, de egyszersmind már uralkodó királynő is. A későbbi kisebb mesterek az ilyen bonyolult problémákat kicsit ügyetlenebbül tudták megoldani; igaz, nem is uralkodóként vagy uralkodó erényként kívánták megjeleníteni az igazságosságot. Pompeo Girolamo Batoni *Justitia et pax osculatae sunt* című képén<sup>8</sup> például – mely „Isten lányaiként”<sup>9</sup> mutatja be az ábrázolt két figurát – Pax üldögél egy nehéz kövön, Justitia pedig (feltehetőleg) valamilyen magasabb alkalmatosságon, melyről át tudja ölelni őt.

Gyakran elvi jelentőségű kompozicionális kérdés a kezek ábrázolása is. Egyrészt

<sup>5</sup> A témával kapcsolatos szakirodalomból – mások mellett – lásd a következő műveket: Otto Rudolf KISSEL: *Die Justitia. Reflexionen über ein Symbol und seine Darstellung in der bildenden Kunst* (München: C. H. Beck 1997); RESNIK – CURTIS (1. lj.); Lars OSTWALDT: *Aequitas und Justitia. Ihre Ikonographie in Antike und Früher Neuzeit*. s. n. [Halle an der Saale]: Peter Junkermann, Signa iuris 3, 2009.

<sup>6</sup> A trónuson ülő ábrázolás a római pénzérméken jelent meg először; így Nerva császár ezüst dénáriusán 96-ban, amelyen Iustitiát (mert akkor így irták a nevet) trónszéken ülve, kezében joggal jelenítették meg. Így látjuk Hadrianus dénáriusán is egy-két évtized múlva. Ezzel szemben Pescennius Niger, aki nem volt ugyan igazi császár, csak trónkövetelő, de Szíria felett azért uralkodott, és 193-ban pénzt is veretett, állva ábrázoltatta őt, kezében mérleggel.

<sup>7</sup> RAFFAELLO Sanzio: *Justitia*. 1509–1511, mennyezeti freskó (tondó; átm. 180 cm). Stanza della Segnatura, Vatikáni palota (Palazzi Pontifici), Vatikán. A képről lásd TAKÁCS Péter: „A félbehagyott Jogtudomány. Raffaello freskója a *Stanza della Segnatura*-ban” in FEJES Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapjára* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2016) 209–210.

<sup>8</sup> POMPEO Girolamo BATONI: *Az Igazságosság és Béke átölelik egymást*. 1745 körül, olaj, vászon, 99,5×75 cm, Pannonhalmi Főapátság Képtára. E festményéről részletesebben lásd TAKÁCS Péter: „Justitia-ábrázolások magyarországi köztereken, középületeken és közgyűjteményekben” in *MTA Law Working Papers* 2020/27. szám, 8–12.

<sup>9</sup> A Justitia-reprezentációk teológiai hátterének változását, jelen esetben a „négy erény”-konceptiótól az „Isten lányai” konceptió felé fordulást „Az igazságosság megjelenítése” című írásomban mutatom be (előkészületben).

abban az értelemben, hogy mi van a figura kezében (a hagyomány okán persze rendszerint mérleg és kard vagy pallos, olykor azonban pálmaág, babérkoszorú, pálcica vagy jogar), és az mire utal. A jelentést illetően annak is kiemelt szerepe lehet, hogy az istennő melyik kezét emeli a magasba. A felemelt, sőt a suhintásra készülő kard ugyanis nemcsak az autoritás jele, mint Raffaello imént említett alkotásán, hanem (mint például az egyik fakultáskép előkészületeként született Klimt-művön, *A „Jogtudomány” kompozíciójának festett vázlatán*)<sup>10</sup> az a jog és a büntetés szoros kapcsolatát érzékelteti, vagy a megtorló igazságosság lehetőségét veti fel. Ezért az ilyen képek különböző kiadványokban való közlése ún. politikai rendszerváltozások idején azt sugallja, hogy az új rendszerben feltétlenül meg kell(ene) büntetni a korábbi rendszerben nem üldözött bűnök elkövetőit.

2. Érzékeny kérdés a nőiség és a női szépség mikénti ábrázolása. Mivel Justitia első megjelenítései erényábrázolások, ezért filozófiai és teológiai szempontból természetes, hogy a figura: nő.<sup>11</sup> (Annak ellenére is, hogy a keresztény vizuális kultúrában közvetlen előzményei, részben legalábbis, a mérleggel és karral megjelenített Szent Mihály-ábrázolások voltak.) Az is magától értetődik, hogy egy istennőt szép nőként kell megjeleníteni ahhoz, hogy az eszmény, amit képvisel, vonzó legyen. Ám a szépségnek nem szabad érzékileg is vonzónak, vagyis olyannak lennie, hogy az alak, ha valóságos volna, képes legyen felkelteni a testi vágyat. Egy Justitia tehát legyen szép, de ne legyen erotikusan vonzó! – fogalmazható meg a gyakorlati maxima. S bár tudjuk, hogy az ilyen, mondjuk így: középúton járó esetek a valóságos emberi lények körében lehetségesek, művészi ábrázolásuk távolról sem egyszerű. Nem szerencsés az sem, ha a nőalak szépsége „érett asszonyos”, amint azt Huszár Adolf *Deák Ferenc emlékművének* egyik mellékalakja esetén a budapesti Széchenyi István téren látjuk, ám az sem, ha a figura kislányosan bájos, mint például Mészáros Attila szobra a Békéscsabai Járásbíróság kertjében vagy (részben) Bánvölgyi László alkotása a Szegedi Ítéltábla épületében.<sup>12</sup> Az „érett asszonyos” alak nem teszi vonzóvá az eszményt (pontosabban: többek számára nem az eszményt teszi vonzóvá), a „kislányos” pedig nem alkalmas arra, hogy komoly dolgokat közvetítsen, erőt képviseljen vagy sugalljon, illetőleg hogy uralkodjon a világ felett (vö. *fiat iustitia, pereat mundus*).

A női szépség megjelenítése továbbá finom és kortalan, azaz nem egy-egy korszakra jellemző ruházatot kíván; s a szépség ez esetben nemcsak nem igényli, de nem is nagyon teszi lehetővé a ruhátlan ábrázolást. A „meztelen igazság” – hogy

<sup>10</sup> Gustav KLIMT: *A „Jogtudomány” kompozíciójának festett vázlat*. 1897/98. 1945-ben megsemmisült. A képről fennmaradt fotót közli Gottfried FLIEDL: *Gustav Klimt. 1862–1918. A nő képében a világ* [ford. Adamik Lajos] (Budapest: Taschen-Vince 2000) 87.

<sup>11</sup> A modern genderszemlélet keretében lásd erről Barbara DEGEN: *Justitia ist eine Frau. Geschichte und Symbolik der Gerechtigkeit. Katalog zu der Ausstellung „Füllhorn, Waage, Schwert – Justitia Ist eine Frau. Schriften aus dem Haus der FrauenGeschichte* (Leverkusen: Budrich 2008), valamint Patricia BRANCO: „Exploring Justitia Through Eowyn and Niobe. On Gender, Race and the Legal” *Liverpool Law Review* 38. 2017. 63–82. <https://doi.org/10.1007/s10991-017-9194-6>.

<sup>12</sup> Lásd ezekről TAKÁCS Péter: „Justitia-szobrok Magyarországon” in TAKÁCS Péter – GERENCSÉR Balázs (szerk.): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat, 2011) 154–179. Bővítvé és további részletekkel TAKÁCS (8. l.) 25–29. és 45–48.



Gustav Klimt *Nuda Veritas*ára utaló kifejezéssel jelezsem e lehetőséget – és a „mez-telen igazságosság” nem ugyanaz. Sőt, az utóbbi tulajdonképpen fából vaskarika, s a művészek, ha meg is próbálják, nem tudnak mind a két követelménynek eleget tenni. Így járt például a Ricardo Ponzanelli, aki egy mexikói város, Chihuahua közterére készített Justitia-szobrot,<sup>13</sup> vagy az amerikai Gilbert Barrera, aki a texasi San Antonio bírósága előtti Igazságosság-kutat tette díszesebbé egy ruhátlan Justitiával.<sup>14</sup> Ezek az alkotók ugyanis láthatóan inkább a gömbölyded női formák megmintázásával törődtek, semmint a magasztos eszmék formába öntésével. Ám mindez semmi, az idősebb Lucas Cranach rejtélyes, már-már a pedofília határát súroló *Igazságosság* című festményéhez<sup>15</sup> képest! Ez ugyanis fátyolszerűen átlát-szó ruhában mutatja Justitiát, akit az alkotó nagyon is fiatal, már-már gyermek-lányként vizionált. Bármivel magyarázzák is e jelenséget a művészettörténészek, a jogi ikonográfiai szakirodalom e reprezentációval nem tud mit kezdeni – hacsak nem annak az elemzőnek az értékelését vesszük, aki azt állítja: „a mesterien megfeszített finom fátyol lehetővé teszi, hogy az Igazságot az Igazságosság testében szemléljük”.<sup>16</sup> Nos, ez kétségtelenül szellemes érv, de elméletileg problematikus magyarázat, hiszen az igazságot és az igazságosságot – bonyolult és itt nem tárgyalható viszonyuk ellenére – végső soron célszerűbb egymástól elkülönült fogalmi rendben tartani. Ráadásul megkérdendő, hogy mit mondana e spanyol bölcész a képnek a Salvador Dalí által egy színes litográfián parafrázelt modern változatára,<sup>17</sup> ami ikonológiai szempontból már-már értelmezhetetlen, bár vitathatatlanul provokatív.

A nőiségnek egyfelől a gyermekáldással, pontosabban a várandós testi állapottal összefüggő, másfelől az érzékiség esetleges pénzzé tételével kapcsolatos eleme ugyancsak összeegyeztethetetlen azokkal az eszmékkel, amiket Justitiának meg kell jelenítenie. A terhes vagy a prostituált Justitia fogalmilag ugyancsak elképzelhetetlen – mondhatják azok, akik nem ismerik a kortárs képzőművészet legújabb fejleményeit. Számukra bizonyára meglepő, hogy az elmúlt évtizedben születtek ilyen reprezentációk. Ilyen például Damien Hirstnek, a mai idők „legdrágább szobrászának” a dél-walesi kisváros, Ilfracombe kikötőjében felállított *Verity* című szobra,<sup>18</sup> mely valójában egy terhes nőt ábrázol a különböző jelek (mérleg stb.) alapján Justitiaként, lehetővé téve a test magzatot körülvevő traktusaiba való bepillantást is. Ilyen továbbá az angol graffitifestő és *street art*-művész, Banksy alkotása is. Ő egy groteszk-

<sup>13</sup> Ricardo PONZANELLI: *Justitia*. 1995. Köztéri szobor, bronz, 1,71 m. Chihuahua város (Eloy S. Vallina park, a Bolívar sétánynál), Chihuahua állam, Mexikó.

<sup>14</sup> Gilbert BARRERA: *Kút Justitiával*. 2008. Köztéri szobor, bronz, kő, 2,1 m. San Antonio (a Bexar County Courthouse előtti téren), Texas, Egyesült Államok.

<sup>15</sup> Lucas CRANACH, az idősebb: *Igazságosság*. 1537. Olaj, fatábla, 72×49,6 cm. Fridart Stichting, Amszterdam, Hollandia. (Korabeli másolata: 73×48,5 cm, Österbottens Museum, Vaasa, Finnország.)

<sup>16</sup> Vö. José M. GARCÍA GONZÁLES: *The Eyes of Justice. Blindfolds and Farsightedness, Vision and Blindness in the Aesthetics of the Law* [ford. Lawrence SCHIMEL] (Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann 2017) 17.

<sup>17</sup> Salvador DALÍ: *Justitia*. 1977. Litográfia, 75,5×53,9 cm.

<sup>18</sup> Damien HIRST: *Verity* (Igazság, valóság). 2012. Köztéri szobor, acél, bronz, üvegszál, 20,25 m. Ilfracombe, Devon megye, Egyesült Királyság.

ironikus szobor révén, amit (rá jellemzően) meglepetésszerűen – s persze engedély nélkül – állított fel Londonban, 2004-ben, az Old Bailey tetején álló alkotást idéző pózban, de szétnyúló szoknyával, a harisnyakötője alá dugott pénzköteggel, vagyis prostituáltként jelentette meg Justitiát. A szobrot maga az alkotó – címének filozofikus jellege ellenére – a „hazudozók, tolvajok és zaklatók emlékműveként” írta le.<sup>19</sup>

3. Kevésbé izgalmas, de fontos kérdéseket vet fel a mérleg ábrázolásának módja, ami sok esetben a művészi kreativitás jellegzetes terepe. Miközben néhány szobrot technikai értelemben épp a mérleg ábrázolásával „rontanak el” (ugyanis a szobrokon a mérleget fogó kezét már kialakítani is elég nehéz, bronzból vagy más anyagból kiönteni pedig egész biztosan az), sok művész ezen a téren éli ki játékosságát. Az amerikai Tennessee állam Shelby megyéjének székhelyén, Memphisben a megyei bíróság előtti nőalak például a két kezében tartott két serpenyő révén maga lesz a mérleg.<sup>20</sup> Graham Ibbesonnak az angliai Middlesbrough bíróságán álló alakja (1994) esetén a két serpenyőt két grabancon ragadott gyermek helyettesíti.<sup>21</sup> Raymond Kaskey-nek a virginiai Alexandria egyik bírósága előtt látható alkotása<sup>22</sup> látszólag ugyancsak kompozíciójával hívja fel magára a figyelmet, hatásához azonban hozzájárul a talpazat különleges felirata, mely egy bizonytalan eredetű jogi aforizma (*Justice delayed – justice denied*: a késve érkező igazságszolgáltatás megtagadott igazságszolgáltatás) és az azt tartó „ablak-híd” két szimbolikus állatfigurája: egy teknősbéka és egy rohanó nyúl is. Az ítélezés terén az aforizma igazsága vitathatatlannak tűnik ugyan, az ítéletalkotásban mégis lehetnek olyan tényezők, amelyek – a teknős és a nyúl bonyolult, már Aiszóposz és Lafontaine meséiben is kiaknázott viszonya szerint<sup>23</sup> – ezt felülírják. Vagyis nyugodt és megfontolt mérlegelés nélkül nem születhet helyes ítélet. (*Justice hurried, justice buried* – ahogyan az indiai jogászok mondják.) Kaskey alkotása természetesen nem „kifejti” ezeket a szempontokat, hanem – kompozíciójának ellentéteivel, a teknősbéka feletti Justitia-figura dinamikus mozdatásával – exponálja és érzékelteti a problémát.

4. A Justitiával együtt ábrázolt állatok kérdése és szemantikájának feltárása a művészettörténészek és az ikonográfusok kedvenc témája. Mit jelképez például a

<sup>19</sup> BANKSY: *Justitia*. 2004. Köztéri szobor, bronz, poliészter, üvegszál, 6 m. London (Clerkenwell Park), Egyesült Királyság. A mű címe a talpazat felirata szerint: *Ne bízz senkiben!* A művész így kifejezett véleményét egyébként valaki empirikusan is megtapasztalható módon már 2004-ben megerősítette egy jelképes értékű akcióval: nem sokkal a szobor felállítása után kivette – nevének nevezve: kilopta – kezéből a mérleget és a kardot. „Ha azt állítod, hogy ilyen a világ, akkor bizony én is azt mondom, hogy ilyen! – mondhatta az illető egy elképzelt posztmodern diskurzusban.

<sup>20</sup> Massey J. RHIND: *Justitia*. 1910 körül. Köztéri szobor, márvány, 2 m. Memphis (a Shelby County Courthouse előtt), Tennessee, Egyesült Államok.

<sup>21</sup> Graham IBBESON: *Az igazságosság mérlege*. 1991. Köztéri szobor, bronz, 2,31 m. Middlesbrough, Egyesült Királyság.

<sup>22</sup> Raymond KASKEY: *Justice Delayed, Justice Denied* (A késve érkező igazságszolgáltatás megtagadott igazságszolgáltatás). 1994. Köztéri szobor, bronz, kő, öntöttvas, 1,71 m. Alexandria (a bírósági épület ablakában) Virginia, Egyesült Államok.

<sup>23</sup> Vö. *Aiszóposz meséi*. 254. mese [ford. SARKADY János] (Budapest: Európa 1987) 116–117. Mint közzismert, a teknős és a nyúl azon verseng, hogy melyikük a gyorsabb. Mivel azonban a nyúl bizott természetes gyorsaságában, a kezdet kezdetén leheveredett, és felelőtlenül elaludt. A teknős ezzel szemben tudatosan igyekezett célba érni, s mivel sosem lazított, megelőzte az alvó nyulat.

kígyó és a bárány Peter Paul Rubens egyik Justitiáján? – kérdezhetjük,<sup>24</sup> vagy a feltűnően nyugodt, már-már leszedált oroszlán a XVII. századi flamand festő, Jacob Jordaens képén, ami már a címével is azt állítja, hogy az emberi törvény az isteni jogon alapul.<sup>25</sup>

A különböző állapotoknak a joggal, de különösen Justitiával való kapcsolatba hozatala sok rejtélyes kérdést vet fel. Például: miért bukkannak fel és mit üzennek a struccok Luca Giordano képein? – gondoljunk akár a budapesti Szépművészeti Múzeumban (néha) látható Justitiára,<sup>26</sup> akár arra a harcos-diadalmas változatra, ami a firenzei Medici–Riccardi-palota nagytermének mennyezetét díszíti.<sup>27</sup> S általában: miért volt szokás egy időben a jogot a struccokkal kapcsolatba hozni?<sup>28</sup> Vajon mi a jelentése annak, hogy a Vatikáni palota Konstantin-termében, azon a képen,<sup>29</sup> amit Raffaello halála miatt tanítványa, Guilio Romano fejezett be már manierista stílusban, a pápa trónja mellett üldögélő Justitia egy soványka fekete strucc nyakán pihenteti a kezét, látszólag lágyan átfogva ujjaival, valójában azonban megmarkolva azt?<sup>30</sup>

S e kérdésekkel csupán az európai és az abba torkollott korábbi kultúrákhoz kötődő művek szimbolikáját érintettük, és még csak ki sem tértünk az olyan, „inyenceknek” való jelenségek értelmezésére, mint a bombayi (mumbai) Legfelsőbb Bíróság épületéhez kötődő majom-Justitia – valójában majom-bíró –, akinek kendővel van

<sup>24</sup> Peter Paul RUBENS: *Az igazságosság allegóriája (vázlat)*. 1625 körül. Olaj, fatábla, 65×44,5 cm. Noortman Master Paintings, Maastricht. A feltett kérdésre adható válasz iránt érdeklődőknek a következő írást ajánlom figyelmükbe, ami tulajdonképpen egy kiállításához készült esszéek foglalatja, afféle elméleti kiállításkatalógus. David FREDBERG: *Peter Paul Rubens. Oil paintings and oil sketches* (New York: Gagosian Gallery 1995) kül. 71–73.

<sup>25</sup> Jacob JORDAENS: *Az emberi törvény az isteni jogon alapul*. 1665. Olaj, vászon, 230,7×240 cm. Királyi Szépművészeti Múzeum, Antwerpen.

<sup>26</sup> Luca GIORDANO: *Lefegyverzett Justitia*. 1670 körül. Olaj, vászon, 168×286 cm. Szépművészeti Múzeum, Budapest.

<sup>27</sup> Luca GIORDANO: *Justitia*. 1684 és 1686 között. Mennyezeti freskó. Medici–Riccardi-palota, Firenze, Olaszország.

<sup>28</sup> A strucc és a jog kapcsolatát a szakirodalomban számos ókori, középkori és kora újkori feltételezéssel szokás indokolni. Például azzal, hogy már az egyiptomi Maat istennő is struccot tart a fejére (ami nem feltétlenül igaz), hogy tollai egyforma hosszúságúak, ezért különösen alkalmas az egyenlőség megjelenítésére (ami szintén kérdéses), hogy mindent megemészt, még a vasat is, és így tovább. Széles körben elfogadott összefüggést mindazonáltal senki sem tudott ez ügyben megállapítani. A hagyományos értelmezések összefoglalását és egy viszonylag széles körben osztott értelmezést illetően lásd RESNIK–CURTIS (1. lj.) 76–79.

<sup>29</sup> Guilio ROMANO: *I. Orbán pápa Justitia és Caritas között*. 1520–24. Freskó, Konstantin-terem, Vatikáni palota (Palazzi Pontifici), Vatikán.

<sup>30</sup> E tekintetben érdekes, de legalábbis kissé meghökkenítő magyarázatot ad a posztmodern jogelméleti gondolkodó, Peter Goodrich, aki kitér e problémára is. Am könyvét olvasva (vö. kül. Peter GOODRICH: *Imago Decidendi. On the Common Law of Images* [Leiden: Brill, 2017] 19–25. <https://doi.org/10.1163/9789004354340>) nemcsak azon képedünk el, hogy milyen sok magyarázat létezett erre vonatkozóan a kora újkori emblémás könyvekben, hanem azon is, hogy milyen kevés tér maradt az újabb magyarázatok számára. Hisz mi mással, ha nem e szűkös lehetőségekkel indokolható Goodrich azon újszerű, ám kissé meghökkenítő értelmezése, amit az imént említett képről adott: „Justitia – olvassuk meglepődve – úgy markolja meg a strucc egyenes, meztelen és meghosszabbodott, álló nyakát, mint az erő, s az álomfejtés szerinti fallosz és szexualitás jelét.” Uo. 24. Vagyis nem „pihenteti a kezét”, amint fentebb írtam, hanem egészen mást csinál vele.

ugyan bekötte a szeme, de az egyik szeméről azt feltolja, és szemtelenül kikukucskál a kendő alól.<sup>31</sup>

5. Végül, fontos politikaelméleti kérdéseket vetnek fel a Justitia-ábrázolások olyan esetei, amelyekben egy uralkodó foglalja el az istennő pozícióját, sőt még be is öltöztetik annak ruháiba. Erre az újkor hajnalán s rendszerint az újonnan felemelkedő államok világában került sor. Amíg Justitiát korábban a királyok erényeként vagy tanácsadójaként jelenítették meg, aki a jog és tisztesség fontosságára hívta fel figyelmüket, vagyis diktált még az uralkodóknak is, addig ezeken az alkotásokon – melyek közül itt kettőt említek – az uralkodók maguk tűnnek fel Justitiaként. Ez kétségtelenül szerepcserre, sőt több annál: nem egyszerűen a jog és politika viszonyának megfordítása, hanem a jog és igazságosság összefüggésének megkérdőjelezése, így a jog bizonyos fokú leértékelése is. A szándék nyilvánvalóan legitimációs: az adott személy uralmának elfogadtatása a születő abszolút monarchiák idején, rendszerint olyan esetekben, amelyekben az uralom folyamatossága megszakad, vagy az más okból igazolást kíván.<sup>32</sup>

Ebben a fogalmi körben lehet értelmezni Peter Paul Rubens ún. Medicisorozatának utolsó darabját, mely a *Boldogság Medici Mária régenssége alatt* címet viseli.<sup>33</sup> A huszonnégy részes sorozat<sup>34</sup> első darabja 1621-ben, az utolsó 1625-ben készült, s azért a művész egy okosan kialakított szerződés alapján 24 000 guldent kapott, ami az adott korban igen szép pénz volt. A hatalmas vásznak, melyek jelenleg a Louvre egyik nagy termében együtt láthatók, összesen csaknem háromszáz négyzetmétert tesznek ki, s a flamand mester – amint egy pénzügyek iránt érdeklődő művészettörténész kiszámolta – annak minden négyzetméterével mai áron körülbelül másfél ezer dollárt keresett. Ezért a pénzért a szóban forgó darab esetében meg is dolgozott, hiszen azt maga tervezte és festette meg Párizsban, ami nagy dolog volt, hiszen ekkor, sikereinek csúcsán Rubens sok képét (és a szóban forgó sorozat számos darabját) az ő ötletei, esetleg tervei és instrukciói alapján tanítványai és antwerpeni műhelyének munkatársai készítették el. A mester ez esetben azért vette kezébe az ecsetet, mert ki akarta cserélni a sorozat azon darabját, ami a megözvegyült toszkán nagyhercegnő és fia, XIII. Lajos között elvadult konfliktus miatt nem volt alkalmas politikai üzenetek megfogalmazására. Amint az közismert, Medici Mária – férje, IV. Henrik halála után, fia kiskorúsága idején – régensként uralkodott Franciaországban. Fia azonban trónra lépésekor száműzte őt Bois-ba, s ügyes-erőszakos eszközökkel megakadályozta hatalmi ambícióit. A szóban forgó festmény e küzdelem során keletkezett, és Mária régenskénti uralmát dicsérte, vagy ahogy manapság mondanák: hájpolta. A zsúfolt, mozgalmas, erotikusan felfűtött

<sup>31</sup> Elemzését, s magát a viszonylag nehezen hozzáférhető képet is lásd RAHELA KORAKIWALA: „Depiction of Justice in the Colonial Courts of British India. The Judicial Iconography of Bombay High Court” in HUYGEBART – MARTYN et al. (1. lj.) 433–447., [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90787-1\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90787-1_21).

<sup>32</sup> Az alapösszefüggés megállapítását lásd RESNIK– CURTIS (1. lj.) 442.

<sup>33</sup> Peter Paul RUBENS: *Boldogság Medici Mária régenssége alatt*. 1622 és 1625 között. Olaj, vászon, 394×295 cm. Louvre, Párizs, Franciaország.

<sup>34</sup> Elemzését lásd RONALD MILLEN– ROBERT ERICH WOLF: *Heroic Deeds and Mystic Figures. A New Reading of Rubens' Life of Maria De' Medici* (New Jersey: Princeton University Press 1989).

jelenet középpontjában Mária Justitiaként trónol. Kezében mérleg és a francia uralkodókat illető „bírói kéz” (*main de justice*). Kezét egy földgömbön pihenteti, ami az államiság korabeli szimbóluma,<sup>35</sup> körülötte görög és római mitológiai alakok: Ámor, Minerva, Saturnus, Prudentia, Abundantia és Fáma. Justitia (Medici Mária) és Prudentia melle kint, a félig mezítelen Saturnus és Minerva egymást átkarolva, átszellemült tekintettel úgy néznek Máriára, mintha egy jól sikerült légyottról jönnének, Abundantia majdnem meztelen, s mindenki nagyon tevékeny – az egész képet áthatja egyfajta flow. Alul, a négy puttó mellett a három legyőzött gonosz: az irigység, a tudatlanság és a bűn. Maga az alkotó úgy jellemezte a képet, hogy az az aranykorban megvalósuló isteni igazságosságot és Asztraia<sup>36</sup> földre való visszatérését ábrázolja, nem pedig a francia viszonyokat. S hogy Asztraia vagy Justitia alakjában miért éppen Medici Mária vonásait örökítette meg? – nos, ez Rubens azon képességéből fakadt, hogy sikeres művész-üzletemberként mindig hozzá tudta igazítani elképzeléseit a megrendelő igényeihez.

Bár a mű jellege sok mindent elárul a születőfélben lévő francia abszolútizmusról, hasonló kép készült a XVIII. század eleji Angliában is. Ott az olasz udvari festő, Antonio Verrio Anna királynőt – az utolsó Stuart s egyben az első „brit” uralkodót – ábrázolta diadalmas Justitiaként.<sup>37</sup> A mai közízlés szempontjából már-már émelyítő, barokkosan zsúfolt kép az angol királyi család külső londoni palotájában, a Hampton Court-ban látható, a szalon mennyezetén. A középpontban trónoló királynő kezében a Justitiák klasszikus „felszerelése”, kard és mérleg, körülötte pedig erényallegóriák röpködnek, sőt: nyüzsögnek, zsonganak. Fölötte egy férfi és egy nő – Neptun és Britannia allegóriái – egy koronát tartva úsznak felé, jelezve, hogy azt mindjárt a fejére teszik. E képpel a nápolyi születésű angol falképfestő azt fejezte ki, hogy úgy gondolja: a királynő és országa – s mint ismeretes Skócia az 1702-ben trónra került Anna uralkodása alatt egyesült Angliával – uralni fogja majd a tengert és a szárazföldet. Ha így gondolta, ez körülbelül kétszáz évre „be is jött”, hiszen Nagy-Britannia egy időre világhatalommá vált, és ebben valószínűleg szerepe volt annak a rendnek is, amelynek kiépítése Anna idején kezdődött. A brit festészetben később tudomásom szerint nem éltek e módszerrel.

Nos, ilyen és ehhez hasonló ikonográfiai kérdésekre lehet rámutatni az igazságosság eszméjének jellegzetes megjelenítései kapcsán. Most ezek közül arra térek rá, amit a jogászok a leggyakrabban vetnek fel, amit szívesen megvitatanak, s amelynek kapcsán rendszerint szenvedélyesen fejtik ki saját álláspontjukat.

<sup>35</sup> Matthias WINNER: „The Orb as the Symbol of the State” in Allan ELLENUS(szerk.): *Iconography, Propaganda, and Legitimation. The Origins of the Modern State in Europe* (Oxford: Clarendon Press 1998) 63–86.

<sup>36</sup> Az „igazságosság hercegnőjének” tekintett Asztraia (szűz csillagkép) bizonyos értelmezések szerint Diké egyik latin változata; ezek az értelmezések azonban meglehetősen bizonytalanok, és itt nem is foglalkozok velük. Jelzem viszont, hogy a téma ikonográfiáját a kódexirodalom ábrázolásában bemutatva elemzi Duits REMBRANDT: *Celestial Transmissions. An Iconographical Classification of Constellation Cycles in Manuscripts (8<sup>th</sup>–15<sup>th</sup> centuries)*. *Scriptorium*. 59. évf. 2005/2. sz. 147–202.

<sup>37</sup> Antonio VERRIO: *Anna királynő. 1700 és 1705 között. Mennyezeti freskó. Hampton Court Palace, East Molesey, Surrey, Egyesült Királyság.*

## II. BE KELL-E KÖTNI JUSTITIA SZEMÉT?

Justitia művészi ábrázolásainak vagy más jellegű, például modern logókon megjelenő ikonikus reprezentációinak hangsúlyosan elméleti tárgyalást kívánó kérdései közül az egyik legismertebb azzal kapcsolatos, hogy a bekötött szemű vagy a kendő nélküli ábrázolás tekinthető-e autentikusnak, a joggal és a jogszolgáltatással összefüggésben kifejezőnek, s általában véve helyesnek. A kérdés megítélésének szinte minden területén – a joggal és a művészetekkel kapcsolatos laikus okoskodásoktól kezdve az értelmes beszélgetéseken át a magas szintű esztétikai, ikonológiai és jogfilozófiai elemzéseikig<sup>38</sup> – mindkét lehetőség mellett és ellen okos érveket és jó szempontokat szoktak felhozni. Ennek ellenére, vagy talán épp ezért, a kérdés – melyik a helyes? – sosem szűnik meg, csak új és új megvilágításba kerül.

## 1. TÉNYEK

Kezdem a tényekkel. Tény az, hogy az igazságosság istennőjét a XV–XVI. század fordulójáig mindig kendő nélkül ábrázolták. Bekötött szemmel először – amint azt Robert Jacob, Martin Jay, valamint J. Resnik és D. E. Curtis elemzéseiből tudjuk<sup>39</sup> – a középkor végi svájci német humanista költő, később jogászprofesszor, Sebastian Brandt *Bolondok hajója*<sup>40</sup> című, 1494-ben Baselben megjelent szatirikus verses művében volt látható egy illusztráción, amit néhányan<sup>41</sup> a fiatal Albrecht Dürernek tulajdonítanak. A könyv, ami az ún. *bolondirodalom* első jelentős alkotása volt, gyorsan nagy népszerűsége tette: hat év alatt huszonhat kiadást ért meg; lefordították latinra, franciára, angolra és számos más nyelvre, utánozták, átdolgozták és hamisították, s az erasmusi *Balgaság dicséretének* (1509/11) is előfutára lett. Ezután elfeledték, hogy aztán a XX. században újra felfedezhessék. A képen az látható – a könyv egy 1497-es francia nyelvű kiadásában<sup>42</sup> színes változatban –, amint egy bohóc vagy inkább udvari bolond éppen beköti Justitia szemét egy kendővel.

A bekötött szem eredetileg a bizonytalan, sőt téves, rossz ítélet jelzésére szolgált, vagyis egyfajta kritika volt. Erre következtethetünk abból is, hogy az adott korban

<sup>38</sup> Lásd például Mario SBRICCOLI: „La triade, le bandeau, le genou. Droit et procès pénal dans les allégories de la Justice du Moyen Âge à l’âge moderne” in *Crime, Histoire & Sociétés* 9. 2005/1. 33–78. <https://doi.org/10.4000/chs.382>; José M. González GARCÍA: *The Eyes of Justice. Blindfolds and Farsightedness, Vision and Blindness in the Aesthetics of the Law* [ford. Lawrence SCHIMMEL] (Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann 2017).

<sup>39</sup> Vö. JACOB (1. lj.) 87. és 232., RESNIK – CURTIS (1. lj.) 68. és 91–105., KISSEL (1. lj.) passim, valamint Martin JAY: „Must Justice be Blind? The Challenge of Images to the Law” in Costas DOUZINAS – Lynda NEAD (szerk.): *Law and the Image. The Authority of Art and the Aesthetics of Law* (Chicago–London: University of Chicago Press, 1999) 19. sköv.

<sup>40</sup> Sebastian BRANDT: *Das Narren Schyff* (1494); később különböző kiadásokban. Magyarul *A bolondok hajója* (ford. MÁRTON László) (Zebegény: Borda 1999).

<sup>41</sup> Lásd erről Friedrich WINKLER: *Dürer und die Illustrationen zum Narrenschiff* (Berlin: Deutscher Verein für Kunstwissenschaft, Forschungen zur deutschen Kunstgeschichte 36 1951).

<sup>42</sup> Sebastian BRANT: *La nef des folz du monde* (Lyon, 1497) fol. 63, 607.; a képet közli JACOB (1. lj.) XXVII. tábla.



a bekötött szemmel alkotott ítéletalkotás más vizuális üzenetekben is előkerült. Ezek egyike a bambergi erkölcsfilozófus és bíró, J. F. Schwarzenberg által összeállított törvénnyel, a *Bambergische Halsgerichtsordnung* (*mater Carolinae*, 1507) állt kapcsolatban, ami a főbenjáró bűnök büntetésére vonatkozott. Mint a képzett jogászok számára ismeretes, e „törvény” – utánezatával, a *soror Carolinae*-nak nevezett brandenburgi törvénnyel (1516) együtt – az össznémet és Svájcra is kiterjedő 1530-as *Constitutio Criminalis Carolina* előfutára volt. A Schwarzenberg-féle munka 1508-as kiadásának<sup>43</sup> egyik oldalát a *Bolondok törvényszéke (Az igazságtalan bírók)* című képpel illusztrálták, amely bekötött szemmel ábrázolta a bírókat és a feleket. Ezzel a kötet szerkesztője azt üzenté, hogy a római jogon alapuló törvényi jog felette áll a német laikus bírák által alkalmazott szokásjognak. Ehhez hasonló képek a törvény későbbi kiadásaiban némileg módosulva ismétlődtek.

Érdeemes megjegyezni, hogy a látásproblémával egyidőben az arc (ti. a kétarcúság) kapcsán a helyes ítélet és a büntetőjog összefüggéseinek a kérdése is felvetődött, elsősorban az antwerpeni Joost Damhoude(r) *Praxis Rerum Criminalium* (1567) kapcsán. Ezt a művet is fontos, bár kevésbé tartós ikonográfiai változások kísérték. Justitia Janus-arcú ábrázolása problémájának áttekintésére azonban e helyütt terjedelmi okból nem vállalkozom.<sup>44</sup>

Különös előzménye volt a „bekötött szemű” allegóriáknak, s a kendős ábrázolás elterjedésében is szerepe lehetett, két, a joghoz nem kapcsolódó allegória, nevezetesen Egyház és Zsinagóga megjelenítése a középkor delelőjén, a XI–XIV. század között. Ezekkel az allegorikus nőalakokkal több helyen – legismertebb módon a strasbourgi katedrálison, de egyebek mellett a párizsi, bambergi, erfurti és magdeburgi székesegyházakon is – a kereszténység és a judaizmus viszonyát szemléltették. A kőfaragó mesterek Egyházat (másként *Ecclesiát*) rendszerint a Krisztus vérével felfogó kehellyel, Zsinagógát (*Synagoga*) pedig szemén kendővel ábrázolták. A kendő fő funkciója itt annak hangsúlyozása volt, hogy a judaizmus hívei vakok voltak a kereszténység fényének meglátására, és nem ismerték fel Jézusban a messiást. Ezt, illetve az ennél durvább jellegzetes ábrázolásokat<sup>45</sup> többen az egykori egyházi antijudaizmus kifejeződésének és a középkori antiszemitizmus jelének tartják.

<sup>43</sup> *Bambergische Halsgerichts Ordnung*. Mentz, Johannem Schöffner, 1508 (az interneten digitalizálva is elérhető).

<sup>44</sup> Lásd ezzel kapcsolatban Marcilio FRANCA: „The Blindness of Justice. An Iconographic Dialogue between Art and Law” [Portugálból fordította: Caio Martino] in Andrea PAVONI– Danilo MANDIC – Caterina NIRTA – Andreas PHILIPPOPOULOS–MIHALOPOULOS (szerk.): *See. Law and the Senses* (London: University of Westminster Press 2018) 159–194. kül. 186–187. <https://doi.org/10.16997/book12.f>; ahol (a digitális kiadásban) a linkre kattintva a Janus-arcú Justitia is megtekinthető.

<sup>45</sup> A strasbourgi katedrális szobrain Eklézsia koronát viselt, míg Zsinagóga koronája a földre esett, ő maga pedig lehajtott fővel és eltört lándzsával szomorkodott. (A szobrokat néhány éve eltávolították a katedrálisról; azok a strasbourgi *Musée de l'Œuvre Notre-Dame*-ben tekinthetők meg.) Más ábrázolásokon Zsinagóga törvényábrát tartott, ami majdnem kicsúszott a kezéből. Egyes miniatűrökön Eklézsia a Nap felé, Zsinagóga a Hold felé fordult, ami egyfelől az életet és a feltámadást, másfelől a halált jelképezte. Másutt Eklézsia az okos, Zsinagóga a balga szüzeket vezette. Volt olyan ábrázolás is, ahol Zsinagóga kos- vagy kecskefejet fogott, erszényt hordott és zsidókalapot viselt, vagy disznón lovagolt.

A XVI. század során Justitia bekötött szemű ábrázolása széles körben elterjedt, először svájci-délnémet területen, később másutt is. A városi köztereken a kendős változat először 1543-ban, Bernben volt látható, a svájci Hans Gieng munkájaként.<sup>46</sup> A színes (festett) szobor, mely a *Gerechtigkeitsbrunnen* része volt, felállításakor olyan nagy hatást váltott ki, hogy a XVI–XVIII. század folyamán rövid időn belül számos ahhoz hasonlót készítettek: többé-kevésbé hű másolatként (Solithurnban 1561-ben, Lausanne-ban 1585-ben, valamint Boudry, Cudrefin és Neuchâtel városában), vagy annak hatása alatt készült önálló alkotásként: Aarau-ban 1643-ban, Biel/Bienne-ben, Burgdorfban, Brugg-ben, Zürichben és Luzernben később.<sup>47</sup>

Jól szemlélteti az új arculatot Claude Franchomme 1718-ban fából faragott Justitiája,<sup>48</sup> ami eredetileg a lille-i Rihour-palota azon termét, a Salle du Conclave-t díszítette, ahol rendszeresen tartottak bírósági tárgyalásokat. Később átkerült a l'hospice Comtesse-be, mely a XX. század második felétől múzeum. A színesre festett faszobor nem sokkal kétszázadik születésnapja előtt, egy 1916-os épületűzben majdnem elpusztult, de bekormozódását és más sérüléseit újabb száz év elteltével, 2012–14-ben, közadakozásból sikerült restaurálni. Friss aranyozása kiemeli a benne rejlő finom ellentéteket, például emelkedettségét és melankóliába vagy legalábbis mélabúra hajló tartását; eltökéltségét és törekénységét, amin szépsége alapul.

A „kendős ábrázolások” mellett Justitiát olykor látási képesség nélküli, sőt egyenesen vak nőként, máskor pedig (bár meglehetősen ritkán) a transzba esett emberekre jellemző „szemét forgató”, s ezért (be)látási képességgel az adott pillanatban nem rendelkező emberként<sup>49</sup> jelenítették meg. A vakság e kontextusban való ábrázolásának különleges példája a holland Hans Vredeman de Vries *Iustitia et Iniustitia* (1594/95) című festménye, mely eredetileg a gdański városházát díszítette.<sup>50</sup> Ezen az igazságosságot megjelenítő allegorikus nőalak (baloldali panel) kifejezetten vak, az igazságtalanságot megjelenítő pedig (jobboldali panel) látási képességeinek teljes birtokában van. Mivel az alkotó a piktúra terén talán nem volt elég ügyes, tudniillik egyébként építészként működött, üzenetét nem Justitia szeme, hanem inkább a mellékalakok egyfelől egyenes, nyílt és becsületes, másfelől hamiskás, álnok, néhány esetben pedig kifejezetten gonoszszágot sejtető tekintete, testtartása és mozdulata árulja el.

<sup>46</sup> Hans GIENG: *Az igazságosság kútja (Gerechtigkeitsbrunnen)*. 1543. Köztéri szobor, festett égetett anyag, fém, 1,71 m, oszlopon, Bern óvárosa (Gerechtigkeitsgasse), Svájc. A köztéren jelenleg az eredeti mű másolata látható, mert azt 1986-ban vandálok ledöntötték. A restaurált művet a berni Történelmi Múzeumban őrzik.

<sup>47</sup> Ezek egyes részleteit lásd Paul HOFER: *Kunstdenkmäler des Kantons Bern*. 1. kötet: *Die Stadt Bern* (Basel: Birkhäuser 1952) 315–320.

<sup>48</sup> Claude FRANCHOMME: *Az igazságosság allegóriája*. 1718. Festett (aranyozott) fa, 151 cm. Musée de l'Hospice Comtesse, Lille, Franciaország.

<sup>49</sup> Lásd e tekintetben Jacques (Jacob) DE GHEYN II vagy műhelye egyik metszetét az *Erények* című sorozatból. Jacques (Jacob) DE GHEYN: *Iustitia*. 1593. Metszet, papír, a kép átmérője 14,7 cm. British Museum (katalógus: 1873.0712.42.) Elérhető az interneten: [https://www.britishmuseum.org/collection/object/P\\_1873-0712-42](https://www.britishmuseum.org/collection/object/P_1873-0712-42).

<sup>50</sup> Hans Vredeman DE VRIES: *Iustitia et Iniustitia*. 1594/95. Olaj, vászon, 140×200 cm. Városi Történelmi Múzeum (Nemzeti Múzeum), Gdańsk, Lengyelország.

A kendő motívum terjedése és egyre szélesebb körű elfogadottsága ellenére Justitia szemének eltakarása mégsem vált általánossá, s továbbra is számos nem bekötött szemű Justitiát alkottak. Jellemző, hogy a kanonizált ábrázolásmódokat „a költők, festők, szobrászok és mások számára” leíró mű, Cesare Ripa *Iconologiája* (1593/1603, később számos kiadásban megjelent) hét jellegzetes Justitia-ábrázolást ismertetett – „isteni”, „szigorú”, „egyenes” igazságosság stb. –, de ezek közül csak egyet írt le úgy, hogy a figura szemén kendő van. „Azért ábrázoljuk bekötött szemmel – írta ehhez Ripa –, minthogy semmi olyanra nem szabad tekintenie, ami a bíró érzékeire, az értelem ellenségeire hatással lehetne.” Vagyis a kendő ekkor már egyértelműen az ítélkezés kikényszerített és garantált pártatlanságára utalt. Az egyik első ikonográfusnak tartott szerző négy esetben meg sem említette a kérdést, hogy mi a teendő a szem ábrázolásával, két esetben pedig minősítette Justitia tekintetét, tehát biztosan nem javasolta eltakarni a szemét. Aulus Gellius, az *Athéni éjszakák (Noctes Atticae)* szerzőjének ábrázolásmódját felidézve egyenesen úgy fogalmazott, hogy Justitia „éles tekintettel néz”, az isteni igazságosságról pedig azt mondta, hogy az a világra „mint néki alávetett dologra tekint”.<sup>51</sup> Vagyis ebben a korban a bekötött szemű Justitiák terjedtek ugyan, de távolról sem váltak kizárólagossá.

## 2. ÉRTELMEZÉSEK

A tények értelmezési lehetőségeit vizsgálva azt látjuk, hogy a bekötött szem néhány évszázad alatt egyértelműen pozitív jelentést kapott. A látás hiánya mint *hiányosság* (amiben azt is feltételezzük, hogy a szem a megismerés, a megértés és az ítéletalkotás feltétele),<sup>52</sup> így nem valamilyen korlátozottságként, hanem *értékes* jellemzőként percipiálódott, ami azt sugallta, hogy a látás elfogultsághoz vezethet, s ezért a megrontott ítélet és a korrupció forrása is lehet.<sup>53</sup>

A kendővel bekötött szem ma nyilvánvalóan nem korlátozottságként jelenik meg, hanem a *pártatlanság* eszközeként és az *elfogulatlanság* garantálásaként. Akinek be van kötve a szeme – sugallja ez az értelmezés –, az várhatóan részrehajlástól mentesen veszi figyelembe a szabályokat, érdekeket és egyéb szempontokat. E gondolat mögött ott az emberi természet gyengeségével kapcsolatos feltételezés, s emiatt azt többen félrevezetőnek tekintik. Ám nem biztos, hogy igazuk van. E gondolat elfogadásához nagyban hozzájárult a hatalmi ágak elkülönítésére vonatkozó montesquieu-i elmélet is, amely a pártatlanság eszméjével erősítette a bírói hatalmi ág függetlenségének gondolatát. Az képes elfogulatlan ítéletet alkotni, aki nem ismeri

<sup>51</sup> Cesare, RIPA: *Iconologia* [1593/1603] [ford. SAJÓ Tamás] (Budapest: Balassi Kiadó – Magyar Képzőművészeti Főiskola 1997) 236–239. (kiemelés e szerzőtől)

<sup>52</sup> Újabbban ebben a kérdéskörben még azt is felvetik, hogy milyen szempontokat lehet és kell mérlegelni annak megválaszolásakor, hogy vak ember lehet-e bíró. Lásd ezzel kapcsolatban DORFMAN: „The Blind Justice Paradox. Judges with Visual Impairments and the Disability Metaphor”. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*. 5. 2016/2. 272–305. <https://doi.org/10.4337/cilj.2016.02.05>.

<sup>53</sup> E kettősségről lásd részletesebben RESNIK – CURTIS (1. lj.) 91–104.

azokat a körülményeket, amelyek részrehajlóvá tennék. Ma általános az az elgondolás, hogy a bekötött szem az ember antropológiai-erkölcsi gyengeségét orvosolja. Egyfajta védekezés önmagunk önzésével vagy mások csábításával szemben. S egyfajta védekezés általában is: Justitia szeme azért van bekötve – mondta például Goethe szellemeskedve –, hogy elkerülje, hogy a csalók elvakítsák.<sup>54</sup>

Az ilyen módon *kikényszerített pártatlanság* még a XX. század nagy politikai filozófiai rendszereiben is visszaköszön: az egyik legjelentősebb liberális politikai filozófus, az amerikai John Rawls azt bizonyította, hogy a méltányos igazságosságra vonatkozó társadalmi szerződést csak megfelelő körülmények között lehet megkötni. Ezek egyik fontos eleme, hogy az ember saját „valóságos”, a szerződéskötéssel létrehozott leendő társadalomban betöltött társadalmi helyzetének, képességeinek és szerencsés vagy szerencsétlen adottságainak ismerete nélkül fogadja el az igazságosság elveit. Vagyis úgy – felidézve *Az igazságosság egy elméletének* (1971) terminológiáját –, hogy mindezt a *tudatlanság fátyla* borítja. A tudatlanság fátylának és Justitia kendőjének így, végső soron hasonló az üzenete: a csábító vagy félrevezető, vonzó vagy taszító konkrétumok ismerete nem mozditja elő a pártatlan és semleges ítéletet. Ilyen előzmények után és elméleti megfontolások között nem csoda, ha a Leideni Egyetemen nemrég született egyik disszertáció egyenesen azt állítja, hogy a római egyezmény 6. cikkében biztosított bírói függetlenség és pártatlanság Justitia szemének bekötése révén jeleníthető meg.<sup>55</sup>

Másfelől viszont sosem tűntek el azok az érvek és szempontok, amelyek a látásnak az ítéletalkotásban nélkülözhetetlen szerepét hangsúlyozták. E vonatkozásban először is arra utalok, hogy a látásnak a jogi és a jogról való gondolkodásban a kérdéstől függetlenül is különleges szerepe van. Nemcsak Zaleukosz ítéletét említhetjük itt, mely ezen az érzékeny ponton szabta ki a büntetést,<sup>56</sup> hanem azt a jogfilozófiai szempontot is, mely szerint lehetetlen, hogy a törvényhozó minden részletre kiterjedően, teljesen világosan alkossa meg törvényeit. Vagyis a jogalkalmazás természetes velejárója a szövegszinten még befejezetlen jogszabálynak a konkrét körülményekhez való igazítása, márpedig ehhez a részletek és a konkrét körülmények ismerte szükségése. S ha be lenne kötve a jogalkalmazó szeme, akkor nem tud-

<sup>54</sup> Johann Wolfgang GOETHE: *Torquato Tasso* [ford. Szabó Ede] (II. felvonás 3. jelenet) in J. W. GOETHE: *Dramák* (Budapest: Európa 1982) 479. („Az igazság[osság] is kötést hord szemén, és nem lát meg minden káprázatot.”)

<sup>55</sup> Lásd Martin KUIJER: *The Blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*. Nijmegen: Wolf, Meijers' series, 2004.

<sup>56</sup> Zaleukosz a dél-itáliai Lokroi nagy híró ósi törvényhozója volt, aki több törvénykönyvet is megszövegezett, s azok alapján következetes szigorral ítélkezett. Egyik törvénye szerint a házasságtörésnek az lett a büntetése, hogy a bűnösnek kiszúrják mindkét szemét. Amikor saját fiát érték házasságtörésen, szigorú bírónak rá is kiszabta az előírt büntetést. A nép azonban kegyelmet kért a fiú számára, ő pedig a jogász formalizmus, az erkölcsi szigor és az atyai érzések megdöbbentő keveréke szerint módosította az ítéletét: „Nos, a törvény két szemet kíván, ezért az egyiket vegyék el a fiamtól, a másikat pedig tőlem!” Az ókori történetet az újkor elején két festő is emlékeztetéské tette: a flamand Ambrosius Francken és a holland Jan de Bray (Braj). Lásd Ambrosius FRANCKEN I.: *Zelaukusz ítélete*, 1606. Olaj, fatábla, 179,5×216,5 cm. Fitzwilliam Museum, Cambridge, Egyesült Királyság, valamint Jan DE BRAY: *Zaleukusz ítélete*. 1676. Olaj, vászon, 212×255 cm. Frans Hals Museum, Haarlem, Hollandia.

ná sem megismerni, sem mérlegelni ezeket a körülményeket, tehát nem tudná alkalmazni a szabályokat.

Ehhez jön még, hogy a bekötött szem a „vaktában alkotott”, véletlenszerű, sőt szeszélyes ítélet lehetőségét sejteti – nem véletlen, hogy egyes középkori képeken a szerencse istennőjét, Fortunát<sup>57</sup> s néha a szerelem istenét, Éroszt ábrázolják bekötött szemmel. A szerencse szeszélyes, a szerelem vak – szokták még ma is mondani. A vakságot – fogalmazott az ikonológia klasszikusa, Erwin Panofsky – Homérosz és Justitia esetét kivéve mindig is valami rosszal, sokszor a gonoszsággal társították. A vakság funkciója Homérosz esetében az érzéki vágyak befolyásoló szerepének kizárása, Justitia estén a pártatlanság biztosítása volt; ám – hangsúlyozta – mindkét értelmezés idegen a klasszikus és a középkori gondolkodástól, s a bekötött szemű igazságosság alakja különösen a humanizmus korszakához kötődik.<sup>58</sup> Korábban hasonló gondolatokat fogalmazott meg a jogtörténész Ernst von Moeller is,<sup>59</sup> aki szerint a látásképtelenség eredetileg nem szimbolikus tulajdonság volt, hanem véletlenszerű negatív tény.

A látás és az ítéletalkotás közötti összefüggés ehhez némileg hasonló kontextusban jelent meg már a Bibliában is. Jób könyve, mint ismeretes, azzal a teodicea-problémával foglalkozik, hogy az igazságtalanság miként köthető össze Isten létevel: miért szenved az igaz, és miért él jól a bűnös? Ennek megválaszolásakor azt sugallja, hogy Isten akaratát nem lehet racionális eszközökkel kifürkészni. Hiszen a bűnöst és igazat egyaránt elragadja, s amikor halált oszt, akkor Isten kineveti az ártatlan emberek félelmét stb. Nos, az iménti kontextusban az ószövetségi irat szerzője ezt így is kifejezi: Isten „a földet a bűnösök kezébe adta, [s] maga fogta be bírának szemét” (Jób 9:24).

Az ábrázolásmód nem mindig elvont megfontolásoktól függ, hiszen azok rendszerint konkrét kulturális kontextusban jelennek meg. Panofsky szerint a klasszikus görög antikvitásban az igazságosságot szűrös szemmel és félelmetes tekintettel jelentették meg, míg az ókori Egyiptomból olyan ábrázolásokat is ismerünk, amelyekben a főbíróknak nincs szeme, hogy így mutassák fel pártatlanságát, kollégáinak pedig nincs kezük, jelezve, hogy őket nem lehet megvesztegetni.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> „Egy istennő szemének bekötése bizonyos értelemben nem más, mint hogy Fortunáéhoz hasonló pozícióba tesszik.” Vö. Erwin PANOFSKY: „Good Government or Fortune? The Iconography of a Newly Discovered Composition by Rubens”. *Gazette des Beaux Arts*. Ser 6. 108. 1966. 305–326.

<sup>58</sup> Erwin PANOFSKY: *Studies in Iconology. Humanistic Themes in the Art of Renaissance*. Abingdon: Routledge, 2018 [eredetileg Oxford: Oxford University Press 1939; később New York: Harper Collins (Harper Torchbook) 1962] 60.

<sup>59</sup> Ernst VON MOELLER: *Die Augenbinde der Justitia*. Schwann 1905, idézi PROSPERI, Adriano: *Justice Blindfolded. The Historical Course of an Image* (Leiden: Brill, 2018) 36. <https://doi.org/10.1163/9789004368675>.

<sup>60</sup> Lásd PANOFSKY (58. l.) 105. Megjegyzem ehhez, hogy „a kéz nélkül ábrázolt bíró” nem feltétlenül „levágott kezű bíró” jelent, hisz az utóbbi büntetést sejtet és azzal fenyeget. A téma az európai művészet történetében is megjelent, amint azt Cesàre Giglio *Levágott kezű bírók (Les juges aux mains coupées)* című képe mutatja, ami 1604-ben került a genfi Conseil d’Etat termének falára, ahol a XVII. század elején bírósági tárgyalásokat tartottak.

### 3. ÁTMENETEK ÉS KOMPROMISSZUM-KÍSÉRLETEK

Azt, hogy milyen nehéz is rendet tenni a különböző érvek között, s hogy a dolog még a magabiztos koncepcióval rendelkező művészeket is képes elbizonytalanítani, jól jelzi, hogy néhányan átmeneteket kerestek a határozott tekintet és a bekötött szem között, vagy valamilyen kompromisszumra törekedtek e téren. Ezek a művészi megoldások olykor meglepőek, máskor elgondolkodtatók, ismét máskor pedig megmosolyogtatók.

A kendő kérdését illetően érdekes megoldást jelent az angol portréfestő, Joshua Reynolds *Justitia* című képe,<sup>61</sup> amit afféle tanulmánytervként készített az oxfordi New College négy erényt ábrázoló ólomüveg ablakához. Ezen egy karcsú női alak magasba emeli különleges, ún. római (egykaros) mérlegét tartó kezét, s az vagy a keze árnyékot vet arcának szemvonalára, mint amikor az ember a tenyerével árnyékolja el szemét, hogy ne vakítsa el a nap.<sup>62</sup> Mintha azt mondaná: ő dönti el, hogy mit és mennyit akar látni a külvilágból. A kép ugyanakkor értelmezhető úgy is, hogy a szem eltakarása csak látszat, s a néző ne is törődjön vele. Ezt a látszatot erősíti, sőt kicsit megtévesztéssé is teszi, hogy a női alak haja úgy omlik előre a vállán, mint ha egy kendő két vége volna.

Hasonló átmenetet képvisel a modern szobrászat terén Diana K. Moore több *Justitia*-ábrázolása is.<sup>63</sup> Ezekben a főszereplő olyan vékony, már-már áttetsző kendővel köti be a szemét, hogy azon egészen biztosan át lehet látni. Ne gondoljuk azonban, hogy a fátyolszerű kendőt az újabb időkben fedezték fel. Valami ilyesmit látunk ugyanis a XVII. századi flamand festő, Jacob Jordaens imént említett képén is,<sup>64</sup> amit az isteni és az emberi törvény kapcsolata allegóriájaként ismerünk. Jordaens üzenetét – azt, hogy az emberi törvény az isteni jogon alapul – a kép középpontjába helyezte, rubensi idomokkal bíró *Justitia* nyomatékosítja, akinek egy szinte teljesen áttetsző fátyolból készült kendő (nem) takarja el a szemét.

<sup>61</sup> Joshua REYNOLDS: *Justitia*. 1777 és 1778. Olaj, vászon. Az 1777-es változat (223,5×83 cm, Somerley Estate, Hampshire, Lord Lormanton gyűjteménye) reprodukcióját közli, Desmond MANDERSON: *Danse Macabre. Temporalities of Law in the Visual Arts* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 2.1. színes tábla. Az 1778-as változat reprodukcióját közli (Thomas Agnew and Sons, Ltd. engedélye alapján) RESNIK – CURTIS (1. l.) 16. színes tábla. Maga az ólomüveg ablak az oxfordi New College kápolnájának előterében látható.

<sup>62</sup> Ezt a megoldást Reynolds egy harminc évvel korábbi önarcképéről vette át, ahol ő maga teszi ugyanezt (vö. REYNOLDS: *Önarckép beárnyékolta szemmel*. 1747/49. Olaj, vászon, 63,5×74,3 cm. National Portrait Gallery, London). Lásd erről Desmond MANDERSON – Cristina S. MARTINEZ: „Justice and Art, Face to Face” *Yale Journal of Law & the Humanities* 28. 2016/2. 241–263. és MANDERSON (61. l.) 58–60.

<sup>63</sup> Diana K. MOORE: *Justitia*. 1991. Formázott beton, 3,4 m. Newark (a Martin Luther King Szövetségi Bíróság előtti téren), *New Jersey, Egyesült Államok, valamint* Diana K. MOORE: *Justitia*. 1995. Rozsdamentes acél, 2,4 m. Concord (a Warren B. Rudman U. S. Courthouse épületében), *New Hampshire, Egyesült Államok. Ezek mellett* Diana Moore-nak négy további jellegzetes *Justitia*-ábrázolása disziti az amerikai bíróságokat és köztereket: így Lafayette-ben (*Louisiana*), Trentonban (*New Jersey*), New Yorkban (New York) és Washingtonban.

<sup>64</sup> JORDAENS (25. l.).



E probléma ellentmondásait aknázza ki vitatható vagy legalábbis vitára sarkaló – ugyanakkor intellektuálisan érdekes – módon az a szobor,<sup>65</sup> amit egy kortárs amerikai szobrász, Audrey Flack készített a floridai Tampa bírósága előtti térre. A mű címe – *Veritas et Justitia* – szerint a művész egyszerre, egy alakban akarta ábrázolni az igazságot és az igazságosságot. Ezt úgy gondolta elérni, hogy a figura szeme be is van kötve, de a kendő takarásai között ki is lát egy kicsit, azaz érzeke-li a körülötte történő eseményeket, talán mondhatjuk úgy is: az igazságot. E különös megoldás egy magyar népi szólással akár „mátyáskirálynak” is mondható; ti. a lányra utalva, aki hozott is valamit a királynak meg nem is. Problémát csak az jelent, hogy a kendő alatt vagy a szemet takaró szalagok között az istennő nemcsak a kinéz a világra, hanem kikukucskál oda, azaz csal egy kicsit. Az egy kicsit csaló Justitia ugyanakkor nem feltétlenül tesz jót a *fair* eljárást is magában foglaló igazságosság-eszménynek. Felállítása idején ezért többen (joggal) vitatták értékeit, s a floridai helyi újságok kommentárrovataiban nemcsak az elismerő, de a kritikai vélemények is hemzsegttek.

Nem a kendős és kendő nélküli ábrázolás közötti átmeneteket vagy a kopromisszumot keresi, hanem a probléma filozofikus megoldását nyújtja az az épületdísz, amely 1906-ban került a Berlin-Moabit-i büntetőbíróság épületének díszítőelemei közé. Az egyébként is szépen kidekorált épület egyik oszlopán egy bekötött szemű Justitia látható, akinek hajpántján megjelenik a „törvény szeme”, a háromszögbe helyezett egyetlen szem, melyből sugarak áradnak szét.<sup>66</sup> Ez a Justitia<sup>67</sup> mint emberi formát öltő isteni lény biztosan nem lát át a kendőjén, és nem is kell onnan kikukucskálnia, hiszen a „törvény szeme” mindent meglát és megtud helyette.

Végül nem átmenet, hanem egyfajta koncepcionális bizonytalankodás jele, hogy a lengyelországi Wrocław egyik helyi bíróságának bejárata fölött álldogáló Justitia kétszer is átalakult az elmúlt két évtizedben. A sötétszürke-fekete színű szobrot a német Theodor von Gosen készítette még Breslauban.<sup>68</sup> A nem túl izgalmas alkotás mintegy belesimult a meglehetősen jellegtelen lakótelep szélén található, ugyancsak nem túl izgalmas vörös téglás bírósági épület bejárati portáljába. Sokan észre sem vették, az 1990-es években azonban néhányan arról kezdtek vitázni: vajon nem az elfogultság jele-e az, hogy Justitia szeme nincs bekötve, hiszen ez a szobor a szocializmus idején is a bíróság bejázatánál állt. Az esetlen viták lezárásaként aztán 2005-ben, vagyis az alkotás hetvenedik születésnapján a figura fejére ráerősítettek egy aranyszínű, csillogó „fém kendőt”, vagyis bekötötték a szemét. Nem tudni, hogy ez kihatott-e az épületben zajló ítélezésre bármilyen módon is. Valószínűleg

<sup>65</sup> Audrey FLACK: *Veritas et Justitia*. 2007. Patinázott rézötvözet, 2,17 m, Tampa (a George E. Edgecomb Courthouse előtti téren), Florida, Egyesült Államok.

<sup>66</sup> A „törvény szeme” (vagy: a „jog szeme”) problémájáról lásd Michael STOLLEIS: „Im Namen des Gesetzes” in M. STOLLEIS: *Das Auge des Gesetzes. Geschichte einer Metapher* (München: C. H. Beck 2004) (Beck taschenbuch: 32014), angolul: „In the Name of the Law” in *The Eye of the Law. Two Essays on Legal History*. [Foreword by Costas Douzinas.] Abingdon (Oxon: Birbeck Law Press 2009) 53–75.

<sup>67</sup> Fotót közöl róla GARCÍA (38. l.) 14.

<sup>68</sup> Theodor VON GOSEN: *Justitia*. 1934 (1935). Fémötvözet, 3,17 m, Wrocław (korábban Breslau), Lengyelország.

nem, az azonban biztos, hogy a korrodált sötétszürke fém alak és a csillogó arany kendő kontrasztja sokak számára zavaró lehetett, mert néhány év múlva eltávolították róla. Tulajdonképpen nem is volt odavaló, hisz a művész nem úgy alkotta meg.

Ezek az átmenetek, mesterkéltnél vagy ügyes kompromisszumok és koncepcionális bizonytalankodások megerősítik a korai modern európai művészeti hagyomány kortárs kutatója, Valérie Hayaert tételét. Ő ugyanis – Gaspard Hovick 1589-es *Justitia* című festményének<sup>69</sup> elemzése során – azt mutatta ki, hogy *Justitia* szemének bekötése valójában „paradox gesztus”, hiszen egyszerre jelenthet fogyatékoságot, trükköt, tárgyilagos elfogulatlanságot, de utalhat akár az előterjesztett bizonyítékok pillanatnyi figyelmen kívül hagyására is.<sup>70</sup> A bekötött szem tehát önmagában poliszémikus (többjelentésű) dolog, s legfeljebb a képi kontextus keretei között értékelhető. Ott viszont – mint láttuk – különbözőképpen értékelhető.

### III. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK

Mindezek alapján és a fentiek megisméltése nélkül e tanulmány fő kérdését – Be kell-e kötni *Justitia* szemét az igazságosság eszméjének művészi megjelenítése során? – illetően három következtetést fogalmazok meg.

Először is azt, hogy (1) az igazságosság eszményének ábrázolásakor sem a szem bekötését, sem annak szabadon hagyását nem lehet, helytelennek, tévesnek vagy nem-autentikusnak tekinteni. A képzőművészet történetében és a modern képi ábrázolásokban, ideértve a logók és ikonok világát is, mindkettőre számos példát találunk. Ezeket áttekintve még csak az sem mondható, hogy akik az egyik utat követik, bármilyen szempontból kiválóbb vagy színvonalasabb alkotásokat tudtak létrehozni a másik elgondolást választóktól. Még azt is nehéz megmondani, hogy melyik ábrázolásmód tekinthető többséginek. E tekintetben legfeljebb csak sejthető, hogy a magasabb művészetek terén talán a kendő nélküli, a népszerűbb műfajokban pedig a bekötött szemű megoldás gyakoribb – már ha ez bármit is mondhatna az adott megjelenítés értékéről.

Megfogalmazhatjuk ugyanezt úgy is, hogy az egyik megoldást sem lehet abszolút, kivételek nélküli követelménynek tekinteni, és egyiket sem lehet messzemenő, vitathatatlan elméleti következtetések alapjává tenni. Az kétségtelen ugyanakkor, hogy a jogfilozófiai megfontolásokat nélkülöző, de jogról elemi szintű igazságokat szívesen látó mindennapi személetben a szem kendővel vagy másként való eltakarását sokan a *Justitia*-szimbolika feltétlen követelményének tekintik. Jellemző e tekintetben az az elhamarkodott vélemény, amelyet egy fotómegosztó portálon *Justitiának* a moszkvai Legfelsőbb Bíróság előtt álló szobrához fűzött valaki: „Lenyűgöző, hogy Putyin Oroszországa mennyire őszintén mutatkozik meg a részletekben. *Justitiát*, az igazságosság szimbólumát az egész világon bekötött szemmel ábrázolják – fogalma-

<sup>69</sup> Gaspard HOVICK (HEUVICK): *Justitia*. 1589. Olaj, fatábla, 150×125 cm. Oudenaarde Múzeuma (Museum Oudenaarde en de Vlaamse Ardennen), Belgium.

<sup>70</sup> Lásd Valérie HAYAERT: „The Paradoxes of Lady Justice’s Blindfold” in HUYGEBAERT – MARTYN et al. (1. l.) 201–221. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90787-1\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90787-1_11).

zott az illető –, ami azt jelképezi, hogy az igazságosságról a konkrét ember ismerete nélkül beszélnek. Oroszországban viszont – itt a moszkvai Legfelsőbb Bíróságon – Justitia nagyon alaposan megvizsgálja, hogy ki áll a bíró előtt, és ítéletét a vitát folytató felek álláspontja szerint hozza meg, nem pedig az alkotmány és a törvény szerint.<sup>71</sup> Nos, e megállapítással csak az a baj, hogy bármit gondoljunk is Putyin Oroszországról, nem jelenthető ki sem az, hogy „Justitiát az egész világon bekötött szemmel ábrázolják”, sem pedig az, hogy ne léteznének olyan észszerű megfontolások, amelyek alapján nem lehetne vagy bizonyos kontextusban nem kellene kendő nélkül ábrázolni – akár egy autoriter rendszer bíróságán is.

Kijelenthető továbbá, hogy (2) mindkét ábrázolásmód révén fontos dolgok mondhatók el a jog és a jogi ítéletalkotás jellegéről – feltéve, hogy nem keverjük össze (mint azt egyébként sokan teszik) Justitiát és a jogalkalmazót, illetve Justitiát és a konfliktust eldöntő bírót. Justitia szemének nem bekötése egyrészt nem jelenti, hogy aki így ábrázolja őt, vagy hitelesnek tekinti az ilyen ábrázolást, az ne tekintené fontosnak a jogalkalmazó pártatlanságát, vagy ne találna érveket a jogalkalmazói pártatlanság mellett.

A probléma fő vonalait nagy történelmi távlatokban természetesen lehet értékelni. Az ugyanis kijelenthető, hogy amikor a XIX. és XX. századi Justitia-ábrázolások körében a fent vázolt fejlemények ellenére jellegzetes maradt a nem bekötött szemű ábrázolás is, akkor ez egy újabb összefüggést is megmutathat. Szerintem ugyanis azok, akik ebben a korszakban kendő nélkül ábrázolják Justitiát, ezzel akarva-akaratlan azt is sugallják, hogy a hatalommegosztás, valamint a *checks and balances* rendszerének bevezetése után már nem vagy nemcsak a bírák személyes tulajdonságai, illetőleg erényei, hanem a létrehozott intézmények rendszere jelenti a pártatlanság garanciáját. Ennél messzebb menő, pontosabban: ennél specifikusabb következtetés azonban még nagy történelmi távlatokban sem vonható le.

Végül a fentiek alapján megállapítható az is, hogy (3) miközben sem Justitia szemének eltakarását, sem annak el nem takarását nem lehet abszolút követelménynek tekinteni, az azért kijelenthető, hogy a köztes, középúton járó vagy a kompromisszumos megoldások (az árnyékolás, az átlátszó kendő és hasonlók) ezen a területen mindig sikertelenek maradtak. A sikertelenség itt azt jelenti, hogy az ilyen ábrázolások lehetnek akár szépek is, de csak félreérthető vagy vitatható értelmezésekhez vezettek, s többek között ezért nem volt tartós, komoly hatásuk.

E három következtetést az sem változtatja meg, hogy az elmúlt néhány évtizedben a nyugati művészetben jelentős mértékben megváltozott az a mód, ahogyan az igazságosság eszményét ábrázolják. E tételek ugyanis – nem érintve itt azon konceptualista és absztrakt művészek körét (Joseph Beuys, Evelin Klein), akiknek van igazságosság-ábrázolásuk – a Justitiát szatirikus, ironikus és groteszk módon megjelenítő művészek – így Jens Galschiöt, Banksy vagy Damien Hirst – alkotásaira is érvényesek.

<sup>71</sup> Lásd Sebastian BERLIN: kommentár az általa feltöltött fotóhoz; Flickr ([www.flickr.com](http://www.flickr.com)) Justice à la Russie.

VADASZ VANDA\*

## JOGHATÓSÁG ÉS ÁLLAMI IMMUNITÁS A KULTURÁLIS JAVAK VISSZASZOLGÁLTATÁSÁVAL KAPCSOLATOS PEREKBEN

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.05>

*A kulturális javak visszaszolgtatásának komplex kérdésköre az utóbbi évtizedekben a tudományos vizsgálódás homlokterébe került. Ennek oka egyrészt, hogy az eredetkutatást elősegítő dokumentumok hozzáférhetővé válásával jelentősen megnőtt a restitúciós perek száma, másrészt – ezzel összefüggésben – az egyre szélesebb körben szorgalmazott szabályozási igényre válaszként, új nemzetközi és speciális belső jogforrások születtek. A jogellenesen elvett kulturális javak visszaszerzéséért folyó – jellemző módon nemzetközi elemet tartalmazó – eljárások kimenetele gyakran a nemzetközi magánjogi szabályokon múlik. A kollíziós jog – mely a jogvitára alkalmazandó jog kijelölésére hivatott – meghatározó szerepe magától értetődő, ha figyelembe vesszük az egyes államok jogrendszerének legeltérőbb dologi jogi megoldásait, illetve az egységes nemzetközi in rem jogforrások hiányát. Az eljárásjogi rendelkezések jelentősége talán kevésbé szembeötlő, mégis megkérdőjelezhetetlen: jelen írás ennek megfelelően a már rögtön az eljárás kezdetén felmerülő kérdések elemzésére hivatott, ismertette a speciális joghatósági szabályozást beiktató újabb normákat, illetve az eljárás alanyait, központban a sajátos státuszú állammal.*

### 1. BEVEZETÉS

A kulturális javak visszaszolgtatását célzó eljárásokat speciális jellemzőkkel írhatjuk le. E perekben egyrészt az érdekek differenciált köre jelenik meg: attól függően, hogy az érintett tárgy milyen módon került ki eredeti tulajdonosa birtokából, a jogvitában érintettek lehetnek szent tárgyukért harcoló vallási csoportok, identitásuk meghatározó elemét visszakapni vágyó államok vagy akár családi örökségükért küzdő magánszemélyek. Másrészt, mivel a műtárgyak értékesek és könnyen mozgathatók,<sup>1</sup>

\* Tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4. E-mail: [vadasz.vanda@tk.hu](mailto:vadasz.vanda@tk.hu).

<sup>1</sup> A művészeti és kulturális iparág hozzávetőlegesen évi 698 milliárd dollárt mozgat meg. Ashley FLYNN: „Lending Loot: The Cost of Cultural Exchange under the Immunity from Seizure Act” *Hofstra Law Review* 2016/4. 1306. A jogellenesen elvett kulturális javakat általában a származási helytől messzire transzportálva igyekeznek értékesíteni, az eredet illegális voltát kendőzőndő. A mára szokványosnak mondható jelenség elleni harc herculesi feladat, melyben – a kulturális javakat speciálisan szabályozó terület hiányában – elengedhetetlen az érintett jogágak (nemzetközi magánjog, nemzetközi közjog, polgári jog, közigazgatási jog stb.) rezonálása. Anne-Marie CARSTENS – Elizabeth

a visszaszerzésük érdekében indított eljárások igen gyakran tartalmaznak nemzetközi elemet. Az ítélkező fórumnak így, a nemritkán etikailag és politikailag is érzékeny kérdésekkel tűzdelt jogvitát a nemzetközi magánjog szabályait alkalmazva kell feloldania.

Egy restitúciós eljárás megindulásakor a fórumnak mindenekelőtt joghatóságáról, a nemzetközi magánjogi tényállás első eljárásjogi feltételének meglétéről kell határoznia. Jelen írás célja, hogy feltérképezze, eme első vetület a kulturális javak visszaszolgáltatását érintő jogviták esetén milyen sajátosságokat mutat. Ennek körében bemutatjuk a közelmúltban megalkotott európai uniós és hazai normákat. Az eljárás megindulása kapcsán továbbá kiemelt figyelmet fordítunk az alanyok speciális körére, az állam restitúciós perekben betöltött szerepére – így az állami immunitás által felvetett problémákra.

## 2. A JOGHATÓSÁG MEGÁLLAPÍTÁSA

A kulturális jószágot bíróság előtt visszakövetelő fél első lépése azon kompetens fórum kiválasztása, amely előtt a restitúciós eljárást megindíthatja.<sup>2</sup> Minden állam rendelkezik olyan szabályrendszerrel, amely meghatározza, mely esetekben indulhat meg az eljárás belső fóruma előtt.<sup>3</sup> A belföldi szabályozás mellett nemritkán nemzetek feletti források is rendezik a kérdést.

Ha a magyar fórumnak kell saját joghatóságáról dönteni egy kulturális javak visszaszolgáltatásával kapcsolatos eljárásban, szükséges áttekintenie a jelenleg érvényben lévő, többszornás jogforrási rendszert. Az eset egyedi sajátosságaitól függően alkalmazható nemzetközi egyezmény,<sup>4</sup> uniós eredetű jogszabály,<sup>5</sup> illetve belső joghatósági norma.

VARNER: „Intersections in International Cultural Heritage Law. Past, Present, Future” in Anne-Marie CARSTENS – Elizabeth VARNER (szerk.): *Intersections in International Cultural Heritage Law*. (Oxford: Oxford University Press 2020) 1. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198846291.003.0001>.

<sup>2</sup> Nemzetközi magánjogi szempontból nézve a joghatósági szabályok a nemzeti jogi fennhatóság határait jelölik ki. „Ahhoz, hogy a [bíróság] perben, vagy egyéb ügyben eljárhasson, azonkívül, hogy hatáskörrel és illetékességgel kell bírnia, szükséges az is, hogy a perre vagy egyéb hatóságai eljárására joghatósága (jurisdictionja) legyen.” Szász István: *Nemzetközi magánjog. Előadások a Budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem jogi karán 1949/1950. iskolai év folyamán*. (Budapest: MEFESZ Jogászkör, Jegyzetosztály 1950) 33.

<sup>3</sup> Ahhoz, hogy az adott állam fórumának joghatósága fennálljon, szükséges, hogy az ügynek a belföldhöz fűződő kapcsolata kellőképpen szoros legyen. Ez a kapcsolat számos formában megmutatható: többek között az alperes kapcsolatában a fórum államával, a jogvita tárgyának elhelyezkedésében, az eljárásra okot adó körülmények helyében, a felek fórumválasztásában.

<sup>4</sup> Különleges szabályt tartalmaz, így érdemes kitérni a *2001. évi XXVIII. törvénnyel* jogrendünkbe ültetett, a lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról 1995-ös UNIDROIT Egyezményre, ugyanis a számos, e javak védelme tárgyában született nemzetközi egyezmény közül egyedül ebben található a kulturális javak visszaszolgáltatása tárgyában indított magánjogi keresetre vonatkozó (puha jogi) rendelkezések. Az Egyezmény ugyanis 8. cikkében („[...] kérelmet az Egyezményben részes azon állam bírósága vagy más illetékes hatósága elé lehet terjeszteni, ahol a kulturális tárgy található, az Egyezményben részes államok érvényes jogszabályai szerint egyébként erre hatáskörrel rendelkező bíróságok vagy más illetékes hatóságok mellett.”) a kulturális tárgy fekvési helyére alapított kiegészítő joghatósági okot hoz létre a részes államok vonatkozásában.

<sup>5</sup> Kimerítően sorolja: GOMBOS Katalin: „A Brüsszel IA rendelet és a készülő nemzetközi magánjogi törvény egymáshoz való viszonya” in BERKE Barna – NEMESSÁNYI Zoltán (szerk.): *Az új nemzetközi*

Utóbbiakat illetően a 2010-es évek második fele lényeges változásokat hozott, 2015-ben ugyanis hatályba lépett *a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról 1215/2012/EU rendelet* (a továbbiakban: Brüsszel I. bis rendelet),<sup>6</sup> mely az elődjétől eltérően különleges szabályt tartalmaz a kulturális javakkal kapcsolatos ügyekre. Szintén e javakra alkalmazandó, dologi jogokra szabott normát ültetett be a 2018-ban hatályba lépő *2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról* (Kódex).

## 2.1. A BRÜSSZEL I. BIS RENDELET KÜLÖNÖS SZABÁLYA

Az utóbbi években a kulturális javak védelme mint absztrakt cél az EU jogalkotási tevékenységében egyre hangsúlyosabban jelenik meg.<sup>7</sup> Ennek egyik megnyilvánulásaként kezelendő a módosult – mind az európai uniós,<sup>8</sup> mind a hazai jogrendben kiemelt helyet elfoglaló<sup>9</sup> – Brüsszel I. bis rendelet által beiktatott speciális joghatóságok is.

Az általános felállás a kulturális javak visszaszolgáltatását célzó jogvitákban, hogy a visszakapni kívánt műtárgy az alperes birtokában van. Ebben az esetben pedig az *actor sequitur forum rei* elve tökéletesen alkalmas a joghatóság kijelölésére, vagyis a Brüsszel I. bis rendelet általános joghatósági szabályát hívják fel: valamely tagállamban lakóhellyel, székhellyel rendelkező személy az adott tagállam bírósága előtt perbe vonható.<sup>10</sup> Ez a joghatósági ok akkor kevésbé hatékony, ha a felperes számára

*magánjogi törvény alapjai. Kodifikációs előtanulmányok* (Budapest: HVG-Orac 2016) 173–175.

<sup>6</sup> Felváltotta a Tanács 44/2001/EK rendeletét a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel I. rendelet).

<sup>7</sup> Ezt tanúsítja a 2014/60/EU irányelv az Európai Parlament és a Tanács 2014/60/EU irányelve a tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról vagy az Európai Parlament és a Tanács 2019/880 rendelete a kulturális javak bejuttatásáról és behozataláról. Az EU kulturális örökségvédelmi szabályairól átfogóan ld.: Michele GRAZIADEI – Barbara PASA: „The Single European Market and Cultural Heritage: The Protection of National Treasures in Europe” in Andrzej JAKUBOWSKI – Kristin HAUSLER – Francesca FIORENTINI (szerk.): *Cultural Heritage in the European Union. A Critical Inquiry into Law and Policy* (Leiden: Brill 2019) 79–112. [https://doi.org/10.1163/9789004365346\\_006](https://doi.org/10.1163/9789004365346_006).

<sup>8</sup> „[A] Brüsszel I. rendelet ugyanis az EU polgári eljárásjogának zászlóshajója, amerre fordul, abba az irányba megy a többi vonatkozó EU-s norma is.” OSZTOVITS András: „A Brüsszel I. rendelet reformja” in OSZTOVITS András (szerk.): *Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum II. A Brüsszel I. rendelet reformja*. (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2012) 7. A joghatóságot, elismerést és végrehajtást szabályozó „brüsszeli rezsim” a legrégebbi és legtöbbet használt uniós eszköz a nemzetközi magánjog területén. [Xandra KRAMER – Alina ONTANU – Michiel DE ROOIJ: „The application of Brussels I (Recast) in the legal practice of EU Member States. Synthesis Report.” *Asser Institute*, 2019. 1. [www.asser.nl/media/5018/m-5797-ec-justice-the-application-of-brussels-1-09-outputs-synthesis-report.pdf](http://www.asser.nl/media/5018/m-5797-ec-justice-the-application-of-brussels-1-09-outputs-synthesis-report.pdf)

<sup>9</sup> Európai uniós tagságunk kezdete óta a nemzetközi magánjogi ügyek jelentős része uniós viszonylatban merül fel, melyek esetén a rendelet szabályai hívandók fel. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2018) 518.

<sup>10</sup> Brüsszel I. bis rendelet 4. cikk. Megjegyzendő, hogy „az Európai Bíróság értelmező gyakorlata szerint általános joghatósági szabályait akkor is alkalmazni kell a Magyarországon lakóhellyel, székhely-



sem az alperes személye, sem a lakóhelye nem ismert, illetve, ha a tárgy egy harmadik tagállamban fekszik. Ez az eshetőség sem ritka, ha arra gondolunk, milyen sűrűn szállítják a tárgyakat más államokba – például aukciós célokból.

Ilyen körülmények merültek fel példának okáért a *Heylshof*-ügyben. A tényállás szerint a svájci megbízó egy, a wormsi Heylshof Múzeumból ellopott festményt kívánt elérverezni a bécsi Dorotheum Aukciósház által, amikor egy német alapítvány bejelentette a képpel kapcsolatos tulajdoni igényét. Mindkét fél a Dorotheumtól kérte állítólagos tulajdona visszaszolgáltatását. Az aukciósház a bécsi helyi bíróságnál helyezte őrizetbe a képet azzal, hogy az határozzon a két fél tulajdoni igényével kapcsolatban. Csakhogy ahhoz, hogy a kép a bíróság őrizetéből kikerüljön, az osztrák szabályok alapján szükséges a birtokos és az állítólagos eredeti tulajdonos közti eljárás megindítása, és a felek erről történő megállapodása. A svájci fél a hatályban lévő Brüsszel I. rendelet alapján a német fél ellen az osztrák bíróság előtt nem indíthatott pert, a német fél részére pedig a Luganói Egyezmény nem biztosított hasonló lehetőséget. Annak ellenére tehát, hogy a tárgy az osztrák bíróság őrizetében volt, a felek nem indíthatták meg itt az eljárást, megfelelő joghatósági ok hiányában.<sup>11</sup>

Hasonló helyzetek kiküszöbölése érdekében állapít meg a rendelet ún. vagylagos joghatósági okokat, melyek célja, hogy az eljárás lefolytatható legyen abban a társadalmi, gazdasági és jogi környezetben, amelyhez azt szoros kapcsolat fűzi, ezáltal téve hatékonyá az igazságszolgáltatás menetét.<sup>12</sup> A kulturális javak visszaszolgáltatását célzó eljárások kapcsán felhívható, új vagylagos joghatósági ok a rendelet 7. cikk 4. pontjában kapott helyet, és a következőképpen szól: „[v]alamely tagállamban lakóhellyel rendelkező személy más tagállamban az alábbiak szerint perelhető: [...] a tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális tárgyak visszaszolgáltatásáról szóló 93/7/EGK irányelv 1. cikkének (1) pontjában meghatározott kulturális tárgyak visszaszolgáltatására irányuló, tulajdonjogon alapuló polgári jogi kereset esetén annak a helynek a bírósága előtt, ahol a kulturális tárgy a bíróság felhívásának idején fellelhető”.

Ennek megfelelően a tárgyat visszaszerezni kívánó felperes választása szerint eljárást indíthat a tárgy fekvési helye szerinti állam fóruma előtt is. A fekvési hely kapcsolóelvének alkalmazása a gyakorlatban általában problémamentes, a bíróságok azonban ebben a körben is szembesülhetnek kihívást jelentő esetekkel. Dologösszesség esetén például, ha egy gyűjtemény darabjai különböző államok-

lyel rendelkező alperesekre, ha az ügy releváns nemzetközi eleme nem egy másik EU-tagállamhoz, hanem harmadik államhoz kötődik.” GOMBOS Katalin: „A joghatóság egyes kérdései a nemzetközi magánjogban” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/2. 90. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.2.5>.

<sup>11</sup> Matthias WELLER: „Study on the European added value of legislative action on cross-border restitution claims of works of art and cultural goods looted in armed conflicts and wars with special regard to aspects of private law, private international law and civil procedure” in: Matthias WELLER (SZERK.): *Rethinking EU Cultural Property Law: Towards Private Enforcement* (Baden-Baden: Nomos Verlag 2018) 39–40. <https://doi.org/10.5771/9783845290140-13>.

<sup>12</sup> „A szoros kapcsolat megléte jogbiztonságot nyújt és elkerüli azt, hogy az alperes ellen egy olyan tagállam bíróságán indíthassanak eljárást, amelyre észszerűen nem számíthatott.” Brüsszel I. bis (16) második mondata.

ban található, a bíróságnak az adott eset körülményeit megvizsgálva kell döntenie arról, hogy mely fórumhoz kapcsolódik szorosabban az ügy. Esetleg ha a műtárgy úton lévő dolognak (*res in transitu*) is minősül, érdemes a 7. cikk 1. bekezdés b) pont első francia bekezdésére figyelemmel lenni, mely ingó dolog értékesítése esetén a vitatott kötelezettség teljesítésének helyeként azt a területet jelöli ki, „ahol a szerződés alapján az adott dolgot leszállították, vagy le kellett volna szállítani”. Analógiát alkalmazva ebben az esetben a rendeltetési állam fóruma jogosult eljárni.<sup>13</sup> A kapcsolólév alkalmazása szempontjából mérvadó időpont meghatározása igen fontos, tekintettel a kulturális javak már említett könnyű mozgathatóságára: a normaszöveg a bíróság felhívásának idejéről szól, mely az eljárás megindításának időpontja, az iratok bírósághoz történő benyújtásának ideje.<sup>14</sup>

A kulturális javakkal kapcsolatos követelésekkel, de általánosságban a dologi jogok érvényesítésével összefüggően a fekvés helyén biztosított joghatóságról összességében elmondható, hogy számos előnnyel kecsegtet, hiszen ebben az esetben az eljárás helye ott van, ahol a szükséges bizonyítékok könnyebben, gyorsabban elérhetők. Ezen felül, mivel annak az országnak a jogrendje, ahol az ingó fizikailag van, úgy mond „természetes” elsőbbséget élvez az ottani jogok érvényesítése tekintetében, a döntés végrehajtása is biztosabbnak tűnik.<sup>15</sup> A szabályhely alkalmazásával kapcsolatban azonban megjegyzendő, hogy a per tárgyának minősítése – ti., hogy a 93/7/EGK irányelv<sup>16</sup> által meghatározott kulturális javak körébe tartozó ingóról van-e szó –, a megkeresett fórum feladata. Márpedig, mint arra Matthias Weller felhívja a figyelmet,<sup>17</sup> amikor a rendelet a 93/7/EGK irányelvre utalva határozza meg a kulturális javak körét, azért nem nevezhető szerencsés megoldásnak,<sup>18</sup> mert ezt az irányelvet a kulturális javak egy tágabban meghatározott fogalmával dolgozó 2014/60/

<sup>13</sup> Pietro FRANZINA: „The Proposed New Rule of Special Jurisdiction Regarding Rights *in rem* in Moveable Property: A Good Option for a Reformed Brussels I Regulation?” *Diritto del commercio internazionale*, 2011/3. 10–12.

<sup>14</sup> Annak megakadályozására, hogy a tárgy vándoroljon a „joghatóságok” közt, a Brüsszel I. bis rendelet 35. cikke biztosít hatékony eszközt, mely a következőképpen szól: „[v]alamely tagállam bíróságainál az adott tagállam joga alapján rendelkezésre álló ideiglenes intézkedések – beleértve a biztosítási intézkedéseket is – még akkor is kérelmezhetőek, ha az ügy érdemére vonatkozóan más tagállam bírósága rendelkezik joghatósággal.”

<sup>15</sup> Lásd FRANZINA (13. l.) 2–3.

<sup>16</sup> A Tanács 93/7/EGK irányelve a tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális tárgyak visszaszolgáltatásáról. A fogalom meghatározásokat az 1. cikk tartalmazza.

<sup>17</sup> Lásd WELLER (11. l.) 41.

<sup>18</sup> A rendelet előkészítése során felmerült – sőt, a végső módosításcsomagban is az szerepelt –, hogy az ingókkal kapcsolatos dologi jogi követeléseket az ingó dolog fekvésének helyén is érvényesíteni lehessen. [European Commission’s Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (Recast) 2010. Article 5. point 3.] A rendelet végső formájában kizárólag a kulturális javakkal kapcsolatban fogalmaz meg speciális joghatósági szabályt, ám egy általános *in rem* követelésekre szabott norma kialakítását a kulturális javakra vonatkozó uniós szabályozás elemzői máig szorgalmazzák. Így: Christian SALM: Cross-border restitution claims of looted works of art and cultural goods. European Parliamentary Research Service, 2017. 13. (<https://www.europarl.europa.eu>), Tanja DOMEJ: „Die Neufassung der EuGVVO: Quantensprünge im europäischen Zivilprozessrecht” *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2014/3. 528. <https://doi.org/10.1628/003372514X682685>.

EU rendelet időközben felváltotta.<sup>19</sup> Ebben a körben kívánatos lenne, ha az alkalmazást illetően további eligazítást kapnának a nemzeti bíróságok. Ezen túl számolni kell azzal, hogy a 7. cikk 4. pont is, mint minden vagylagos joghatósági ok, megteremtí a *forum shopping* lehetőségét. Ennek kiküszöbölése azonban nem az eljárásjogi, hanem inkább a kollíziós, illetve anyagi jogi szabályozás szintjén képzelhető el.

A kapcsolatszegény joghatósági okok problematikája is felvetődhet az új szabályt vizsgálva. A rendelet elődei ugyanis – az 1968-as Brüsszeli Egyezmény,<sup>20</sup> majd a Brüsszel I. rendelet I. mellékletében – tagállamonként listába szedte az exorbitánsnak minősülő szabályokat. Magyarország tekintetében például a vagyon fekvésére alapított joghatósági okot tartotta ilyennek, mely, a *rei sitae* joghatósági okokkal egyetemben tradicionálisan exorbitánsnak minősül.<sup>21</sup> A joghatóságot rendező egységes jogforrások egyik fő célja márpedig az egyes tagállamok hasonló joghatósági szabályaival<sup>22</sup> szembeni védelem biztosítása,<sup>23</sup> annak elkerülése, hogy a felperes a kapcsolatszegény joghatósági szabály kihasználásával saját fóruma elé citálhasssa a tagállami lakóhellyel rendelkező alpereseket.<sup>24, 25</sup>

<sup>19</sup> Salm felhívja a figyelmet arra, hogy a különös joghatósági ok normaszövegbe emelésével problémaként jelentkezik a Luganói Egyezménnyel létrehozni kívánt összhang hiánya is. Az Egyezményben ugyanis nincsen hasonló joghatósági szabály, így a részes államában telephellyel vagy lakóhellyel rendelkező fél csak az általános joghatósági ok alapján perelhető. Lásd SALM (18. lj.) 10–11.

<sup>20</sup> *Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.*

<sup>21</sup> Lorna E. GILLIES: „The contribution of jurisdiction as a technique of demand side regulation in claims for the recovery of cultural objects” *Journal of Private International Law*, 2015/2. 304. <https://doi.org/10.1080/17441048.2015.1068003>.

<sup>22</sup> Az exorbitáns joghatósági szabályok olyan normák, melyek az egyes jogrendszereken belül érvényes szabályként működnek, ennek ellenére az alperest mégis igazságtalan helyzetbe hozzák, tekintettel arra, hogy – főleg területi vonatkozású joghatósági szabályoknál – sem a szuverén, sem az eljárásban részes felek kapcsolódása a fórumhoz nem feltétele azok megállapításának. Kevin M. CLERMONT – John R. B. PALMER: „Exorbitant Jurisdiction” *Maine Law Review* 2006/2. 474.

<sup>23</sup> OSZTOVITS András: „Joghatóság a Brüsszel-I-a rendelet alapján” in: VARGA István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja III/III.* (Budapest: HVG-Orac, 2018) 2391–2455. Más joghatósági jogforrásokhoz való viszony.

<sup>24</sup> Általános tételként elmondhatjuk, hogy az exorbitáns joghatósági ok alapján történő eljárás az elismerés és végrehajtás folyamatában „út vissza”. Az elismerés és végrehajtás helye szerinti bíróság előtt ugyanis az alperesek érvelhetnek azzal, hogy a határozatot hozó bíróságnak – nemzetközi jogi értelemben – nem volt joghatósága. Az EU tagállamai viszonylatában azonban ez a tétel nem igazolható, hiszen az elismerés és végrehajtás uniós szabályai kizárják az eredeti tagállami döntés felülvizsgálatát. NAGY Csongor István: *Nemzetközi magánjog* (Budapest: HVG-Orac, 2017) 189–190.

<sup>25</sup> Jó példáját adja a peres felek hasonló törekvésének azon ügy, melyben a magyarországi felperes az egyesült királyságbeli *Christie's International PLC*, valamint az amerikai *Christie's Incorporation* alperesek ellen indított, s amelyben a Fővárosi Ítélőtáblának kellett joghatóságáról döntenie. (Fővárosi Ítélőtábla Pf. 21.326/2017/9.) Az ügy a *Christie's* árverésén vásárolt festményekkel volt kapcsolatos, melyben a felperes tulajdonjogának megállapítását, valamint szerződésen kívül keletkezett kárának megtérítését kérte. A kárfelelősség alapjául azt jelölte meg, hogy az alperes a képeket ismeretlen helyre vitte, és jogellenesen magánál tartja, valamint a már megvásárolt műalkotásokat megkárosította. A felperes a Pesti Központi Kerületi Bíróság eljárásában eleinte a joghatóságot a Brüsszel I. rendelet 5. cikkének 3. bekezdésére alapította, mely a jogellenes károkozással, vagy azzal egy tekintet alá eső cselekménnyel vagy ilyen cselekményből fakadó igénnyel kapcsolatos ügyekben annak a bíróságnak ad eljárási képességet, amely államában a káresemény bekövetkezett vagy bekövetkezhet. A felperes ebben a körben a javítás költségére hivatkozott, melyet Magyarországon kell állnia. Mikor a bíróság

Az európai jogalkotó részéről tehát perspektívaváltó lépése volt az új, kulturális javakra szabott területi alapú joghatósági ok beiktatása. A felvetett alkalmazási nehézségek kiküszöbölhetők akár a bíróságok – mind ez idáig visszafogott<sup>26</sup> – jogértelmezési tevékenysége által, így a rendelet adekvát eszközt nyújthat a kulturális javakat érintő eljárások ideálisabb körülményeinek megteremtésére.

## 2.2. A KÓDEX

A Brüsszel I. bis rendeletben lefektetett különös joghatósági szabály alkalmazásához szükséges, hogy az alperes lakóhelye az EU tagállamának területén legyen. Ha a szabályhely felhívására szükség van, az is nyilvánvaló, hogy a tárgy az alperes lakóhelyétől különböző tagállamban fekszik. Szükséges számításba venni azt az esetet, amikor az alperes lakóhelye harmadik államban van. Ilyenkor a joghatósági kérdések tekintetében a tagállamok belső szabályozása érvényesül.

Az egyes országok nemzetközi eljárásjogot illető belső szabályozása gyakran fordít megkülönböztetett figyelmet a dologi jogokkal kapcsolatos igényekre. Anglia, Skócia és Wales vonatkozó szabályai saját bíróságaik számára kizárólagos joghatóságot biztosítanak az olyan eljárások felett, amelyek tárgyát dologi jogok képzik, az alperes lakóhelyétől függetlenül.<sup>27</sup> Hasonló felfogás érvényesül Németországban: a polgári perrendtartás alapján ugyanis az ingó dolog fekvésének helyén is indítható eljárás, akkor is, ha az alperes nem rendelkezik Németországban lakóhellyel, székhellyel.<sup>28</sup> A svájci nemzetközi magánjogi törvény<sup>29</sup> 98. cikke tartalmazza az ingók tulajdonjogával kapcsolatos követelésekre vonatkozó joghatósági szabályokat. Eszerint az ilyen ügyekre az alperes lakóhelye, illetve székhelye, ezek hiányában pedig szokásos tartózkodási helye szerinti fórum rendelkezik joghatósággal. Párhuzamos joghatósági okként jelenik meg az ingó fekvésének helye.<sup>30</sup>

ezt az érvelést elutasította (Pesti Központi Kerületi Bíróság 27.G.303.075/2010.), a Balassagyarmati Törvényszékhez folyamodott jogorvoslatért, s beadványában a magyar fórum joghatóságának megállapítását a rendelet fogyasztók védelmére létrehozott különös joghatósági szabálya alapján kérte (Balassagyarmati Törvényszék P. 20.187/2017/13.). Az ügy szempontjából a Törvényszék, majd végül a Fővárosi Ítéltábla is irrelevánsnak találta az előbbi kitétel, s elutasította joghatósága megállapítását. Az Ítéltábla érvelésében kifejtette, hogy „[a] joghatóság vizsgálata során a felperes által érvényesített jog és az annak alapján előterjesztett keresetből kell kiindulni. Annak vizsgálatára egyetlen jogszabály sem kötelezi az alperest, hogy a felperes által különböző jogcímenek előterjesztett kereseti kérelmeken túl a tényállásból következő valamennyi esetlegesen felmerülő jogcímet vizsgálat tárgyává tegye annak érdekében, hogy a felperes igénye szerint a magyar bíróság joghatósága megállapíthatóvá váljon.”

<sup>26</sup> Az Európai Unió Bíróságának, valamint a rendelet tagállami alkalmazását vizsgáló, Európai Bizottság által finanszírozott projekt esetjogi keresője (*asser.nl/brusselsibis*) a kézirat lezárásának időpontjában nem hoz találatot a kérdéses pontra.

<sup>27</sup> Christa ROODT: *Private International Law, Art and Cultural Heritage* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2015) 169. <https://doi.org/10.4337/9781781002162>.

<sup>28</sup> *Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005*, § 23.

<sup>29</sup> *Federal Act on Private International Law of 18 December 1987* (CPIL).

<sup>30</sup> CPIL 98. § (2) Érdekeség, hogy a CPIL 98a cikke külön joghatósági rendelkezést tartalmaz azon eljárásokra, amelyeket egy másik állam indít annak területéről jogellenesen kivitt kulturális javak

Immáron hazai szabályozásunk is tartalmaz az ingó dolgokkal kapcsolatos speciális kiegészítő joghatósági okot. A Kódex 95. § alapján „[m]agyar bíróság eljárhat olyan eljárásban, amelynek tárgya az eljárás megindulásának időpontjában belföldön található ingó dologon fennálló dologi jog.” A beiktatott új rendelkezés indoka a Kódex megalkotásának azon vezérelve, hogy lehetőség szerint kövesse a releváns uniós rendeletek – jelen esetben a Brüsszel I. bis rendelet – szabályait.<sup>31</sup> A normaszöveg ugyan „ingó dologot” említ, a rendelkezés megalkotásának célja kifejezetten a kulturális javak és a tulajdonos birtokából jogellenesen kikerült dolgokon fennálló tulajdonjogi igényre megállapított új kollíziós szabályokhoz<sup>32</sup> igazodó szakasz megalkotása volt.<sup>33</sup>

Ha tehát a kulturális jószág fizikailag Magyarországon található, akár uniós tagállamban lakóhellyel rendelkező, akár harmadik állambeli alperessel szemben eljárás indulhat a magyar fórumon.

### 3. AZ ELJÁRÁSOK ALANYAI ÉS AZ ÁLLAMI IMMUNITÁS

A kulturális javak visszaszolgáltatásával kapcsolatos perekben félként a jogalanyok legkülönbözőbb csoportjai vesznek részt. A múzeumok például, melyek a műtárgyak beszerzésére, megőrzésére, nyilvánosságnak történő bemutatására, illetve az azokkal kapcsolatos tudományos kutatások folytatására hivatottak, szerepükből adódóan gyakran jelennek meg az ilyen perekben,<sup>34</sup> hasonlóképpen az aukciós házakhoz és a műtárgykereskedőkhöz.<sup>35</sup> Az egyes műtárgykereskedelemben érdekelt csoportok gyakran szerveződnek,<sup>36</sup> melynek a jogviták rendezése terén számos pozitív hozadéka van.<sup>37</sup> Az egyéni gyűjtők és műtárgytulajdonosok – gyakran örököszi pozíció-

visszaszolgáltatása céljából. Az eljárás ilyen esetben az alperes lakóhelyén, székhelyén, üzleti helyén vagy a jószág fekvési helyén eljárni jogosult bíróság előtt indítható.

<sup>31</sup> VÉKÁS Lajos: „A »külföldi elem« a nemzetközi magánjogi tényállásban” *Jogtudományi Közlöny* 2019/10. 381.

<sup>32</sup> A kollíziós szabályok elemzését ld. VADÁSZ Vanda: „A kulturális javakkal kapcsolatos jogvitákra irányadó jog a magyar jogrendszerben” *Külgazdaság Jogi Melléklete* 2020/3–4.

<sup>33</sup> T/14237. számú törvényjavaslat a nemzetközi magánjogról, 2017. 89. o.

<sup>34</sup> Részletesen ld. Leila AMINEDDOLEH: „The Role of Museums in the Trade of Black Market Cultural Heritage Property” *Art Antiquity and Law* 2013/3. 235.

<sup>35</sup> Közös nevezőként funkcionál, hogy működésükből eredően mindannyian a műtárgyak szabad kereskedelmében érdekeltek. (A javak hatalmas méreteket öltő árnyékpiaca azonban etikai megfontolások bevezetésére készítette őket – nivós dokumentumok az 1984-es *Code of Practice for the Control of International Trading in Works of Art*, vagy az újabb, 2015-ös, *International Association of Dealers in Ancient Art* gondozásában megjelent *The Code of Ethics*).

<sup>36</sup> A legfontosabbak az *International Council for Monuments and Sites*, az *International Council of Museums* (ICOM) és az *International Law Association*.

<sup>37</sup> Az ICOM 2011-ben a Szellemi Tulajdon Világszervezetével együttműködve meditációs programot hozott létre a múzeumi szektor számára, egy tanzániai múzeumból ellopott és egy svájci múzeum által 1985-ben megszerzett *Makonde-maszkkal* kapcsolatos helyreállítási ügy hozadéaként. Evelien CAMPFENS: „Alternative Dispute Resolution in Restitution Claims and the Binding Expert Opinion Procedure of the Dutch Restitutions Committee” in Valentina VADI, Hildegard E.G.S. SCHNEIDER (szerk.): *Art, Cultural Heritage and the Market Ethical and Legal Issues* (Basel: Springer 2014) 79–80. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-45094-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-642-45094-5_3).

ban – szintén gyakori résztvevői a vizsgált eljárásoknak.<sup>38</sup> Mindezen csoportokat tekintve azonban az, hogy a kulturális javak visszaszolgáltatását célzó eljárásokban peres félként jelenhetnek-e meg, jellemzően nem nevezhető neuralgikus pontnak.<sup>39</sup>

### 3.1. AZ ÁLLAM SZEREPE A RESTITÚCIÓS PEREKBEN

Számos kérdést vet fel azonban az állam visszaszolgáltatási perben félként történő (igen gyakori)<sup>40</sup> részvétele. Köztudott ugyanis, amikor az állam megjelenik a nemzetközi porondon – akár peres félként egy nemzetközi jogvitában –, megkülönböztetett jogállást igényel magának. Ez a körülmény az állam szuverenitásából fakad.<sup>41</sup> A joghatóság alóli mentesség – mint az állami immunitás egyik szegmense – a szuverenitás lényeges eleme, s mint ilyen, a nemzetközi jog egyik alapszabálya.

„*Par in parem non habet iurisdictionem*” – tartja a római elv (az egyenlőknek nincs hatalmuk/joghatóságuk egymás felett), és ennek megfelelően hosszú évszázadokon át az abszolút immunitás elve uralkodott az állam jogviszonyait illetően. Az államok egymás közötti kapcsolatainak két alapvető elve, a szuverén egyenlőség, illetve függetlenség doktrínái ugyanis útját állták annak, hogy egy adott állam bírósága egy külföldi állammal szemben – annak beleegyezése nélkül – eljárjon.<sup>42</sup> A huszadik század során azonban az államok egyre gyakrabban váltak a nemzetközi magánjogi viszonyok alanyaivá, amely az immunitás tanát illetően is változást hozott: megszületett a funkcionális, más néven relatív immunitás elve.<sup>43</sup> Eszerint

<sup>38</sup> Érdekeik gyakran ütköznek a köz érdekével a művek hozzáférhetőségét illetően, valamint bizonyos esetekben az államok visszaszolgáltatási igényeivel is.

<sup>39</sup> A perbeli legitimitációjával összefüggésben érdemes felhívni a figyelmet a *Bumper*-ügyre, melyben az az angol fórumnak egy hindu templom, valamint egy benne fekvő kegytárgy eljárási képességéről kellett döntenie. (*Bumper Development Corporation v Commissioner of Police of the Metropolis and Others* [1991] 1 WLR 1362, [1991] 4 All ER 638). Elemzi: Sandy GHANDHI – Jennifer JAMES: „The God That Won” *International Journal of Cultural Property* 1992/2. 369–382 <https://doi.org/10.1017/S0940739192000407>. Részben ezzel a kérdéssel foglalkozott az amerikai fórum előtt zajló, nagy hatású *Goldberg*-ügy is, melyben egy ciprusi vallási társaság eljárási képességét vizsgálták. (*Autocephalous Greek-Orthodox Church v. Goldberg and Feldman Fine Arts, Inc.*, 917 F.2d 278, 285 [7th Cir. 1990]) Elemzi: John Henry MERRYMAN – Albert EDWARD: *Law, Ethics, and the Visual Arts. Kluwer Law International* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007) 252–263.; Meredith VAN PELT: „Autocephalous Greek Orthodox Church of Cyprus v. Goldberg and Feldman Fine Arts, Inc.: A Case for the Use of Civil Remedies in Effecting the Return of Stolen Art” *Dickinson Journal of International Law* 1990/3; Deirdre L. CROWELL: „Autocephalous Greek-Orthodox Church of Cyprus v. Goldberg & Feldman Fine Arts, Inc.: Choice of Law in the Protection of Cultural Property” *Texas International Law Journal* 1992/1.

<sup>40</sup> Emily BEHZADI: „Harmonizing the Law to Protect Cultural Diplomacy: The Foreign Cultural Exchange Jurisdictional Immunities Clarification Act” *Journal of International Law and International Relations* 2016. 13–14.

<sup>41</sup> BÁNREVY Gábor: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga* (Budapest: Szent István Társulat 2018) 61.

<sup>42</sup> Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog* (Budapest: Osiris 2002) 431.

<sup>43</sup> BURIÁN László – RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta: *Nemzetközi magánjog* (Budapest, Pázmány Press 2017) 467.



az állam, ha nem közhatalmi funkcióját gyakorolja, többé nem élvez mentességet.<sup>44</sup>

Az így kialakult relatív immunitást azóta számos jogforrásban deklarálták,<sup>45</sup> azonban egyik dokumentumban sincsen kifejezett utalás a kulturális javak visszaszolgáltatásával kapcsolatos ügyekre. Ez annál is különösebb, mivel a nemzetek jellemzően egyetértenek a jogellenesen elvett, kisajátított műkincsek eredeti tulajdonosnak történő visszaszolgáltatására irányuló törekvésekkel. Teszik ezt többek között azért, mert az állam kulturális javaihoz történő kötődése nemzettudatot építő jelentőségű.<sup>46</sup> Érzékelhető ez a nemzetközi egyezményekben testet öltő ígéretekkel, a központi nyilvántartások létrehozása által, a szigorú kiviteli szabályok beiktatásából, a diplomáciai és bírósági úton visszaszerzett műkincsek egyre növekvő számából. Másrészt a szuverenitás és a territorialitás elvei szerint minden államnak joga van teljes ellenőrzést gyakorolni a területén található erőforrások felett, tehát a nemzetközi jog is alapot ad hasonló tárgyú igényeiknek.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Az állam közjogi (*jure imperii*) jogviszonyait a jogviszony természete alapján szokás a magánjogi (*jure gestionis*) jogviszonyaitól elkülöníteni. A jogviszonyok jellegét illető határok azonban gyakran elmosódnak, s az állam felelősségre vonásának egyes problémái máig a tudományos diskurzus homlokterében áll. Lásd BURIÁN (50. l.) 192.

<sup>45</sup> Ebben a körben kell említeni a nemzetközi szokásjogot írásba foglaló *2004-es ENSZ Egyezményt az államok és tulajdonok joghatóság alóli mentességéről; az állami immunitásról szóló, Bazelben, az Európa Tanács égisze alatt 1972. május 16-án kelt európai egyezményt*, valamint számos egyéb belső jogforrást – a *common law* országok jogrendjében például jellemzően található írott norma az állami immunitással kapcsolatban. Alessandro CHECHI: „State Immunity, Property Rights, and Cultural Objects on Loan” *International Journal of Cultural Property* 2015/2–3. 285. <https://doi.org/10.1017/S0940739115000211>; Nout van Woudenberg: *State Immunity and Cultural Objects on Loan* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012) 107–108. <https://doi.org/10.1163/9789004217027>. Témánk szempontjából legfontosabb példa az egyesült királyságbeli 1978-as *State Immunity Act*, mely az abszolút immunitást funkcionálisba „fordító” bírói gyakorlat kodifikációjának tekinthető. BURIÁN László – CZIGLER Dezső Tamás – KECSKÉS László – VÖRÖS Imre: *Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog* (Budapest: Krim 2010) 167–168. A magyar szabályozást illetően, a Kódex szakított elődje megoldásával, és az immunitással kapcsolatos rendelkezések nem a joghatóság szabályai között tárgyalja. Az eljárásjogi részen belül a 34. fejezet foglalkozik a kérdéssel, mely így önálló eljárási előfeltételnek tekintendő. A törvény indokolása a szeparált elhelyezést az uniós joggal való összhang megteremtésén túl az állam mentességének alapvetően közjogi jellegével magyarázza. (T/14237. számú törvényjavaslat indokolással – a nemzetközi magánjogról. 84. o.) Megjegyzendő, hogy egyes szerzők az állami immunitásra vonatkozó elkülönülő szabályozást tartanak szükségesnek, kiküszöbölendő az így létrejött, magánjogi és közjogi elemek keveredéséből eredtetett dogmatikai hibákat. Lásd GOMBOS (10. l.) 93.

<sup>46</sup> Merryman klasszikus csoportosítása alapján az államok két csoportra bonthatók. Egyfelől vannak a „forrás államok”, melyek alatt olyan műkincsekben gazdag országokat értünk, mint Egyiptom, Görögország vagy India. Ezekben az államokban a műtárgyak száma messze túlmutat a „helyi felhasználáson”, tehát exportálásuk gazdasági szempontból ésszerű lenne. Az országok másik csoportját a „piacállamok” képzik, ilyen Franciaország, Németország vagy az Egyesült Államok. Ezekben az államokban a kereslet meghaladja a kínálatot. A piacállamok ösztönöznék a szabad kereskedelmet, a megengedőbb kiviteli szabályok megalkotását. A forrásállamok azonban, kulturális örökségük részeként jelölve a tárgyakat, ózdkodnak a hasonló üzlettel. Ezt a jelenséget deklarálja a kulturális javak jogtalan behozatalának, kivitelének és tulajdona jogtalan átruházásának megakadályozását és megelőzését szolgáló eszközökről szóló 1970. évi UNESCO Egyezmény. John Henry MERRYMAN: „Two Ways of Thinking about Cultural Property” *American Journal of International Law* 1986/4. 832.

<sup>47</sup> Alessandro CHECHI: *The Settlement of International Cultural Heritage Disputes* (Oxford: Oxford University Press 2014) 41., <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703990.001.0001>.

Egy, a világon egyedülálló jogszabályi rendelkezés<sup>48</sup> és az annak nyomán kialakult bírói gyakorlat következtében a kulturális javak, különösen a kisajátított javak visszaszolgáltatását érintő jogviták évtizedek óta az Egyesült Államokban összpontosulnak.<sup>49</sup> Az állam perelhetőségének kérdésével kapcsolatos dilemmát a híres Altmann-ügyben<sup>50</sup> így fogalmazta meg az amerikai fórum:

„A bíróság hosszú időn át a végrehajtó hatalomhoz utalta az állami immunitással kapcsolatban felmerült kérdéseket. Az 1952-es évig a vezérelv az volt, hogy a külföldi szuverénnek a mentességet minden esetben meg kell adni, a jó viszony fenntartása érdekében. Abban az évben a kormány elkezdte a »relatív immunitás elvét« alkalmazni, mely alapján a mentesség megilleti az államot szuverén vagy közhatalmi cselekedetei tekintetében, de magánjogi cselekedetei tekintetében nem. Bár ez a változás csekély hatással volt a szövetségi bíróságokra, mely helyzet zűrzavart okozott az állami immunitást érintő gyakorlatban: [...] a felelősség megoszlott két különböző hatalmi ág között. Ezen problémák kiküszöbölése érdekében az FSIA [*Foreign Sovereign Immunities Act*] kodifikálta a relatív immunitást, és az elsődleges felelőséget a bírósághoz utalta.”<sup>51</sup>

Megalkották tehát az FSIA-t, mely azért érdemel kiemelt figyelmet a restitúciós perek szempontjából, mert a más államokat alperesi pozícióba citáló perekkel kapcsolatos joghatósági szabályok kizárólagos forrását jelenti.

Szerkezetét tekintve a jogforrás először deklarálja a főszabályt, vagyis az államok USA bíróságainak joghatósága alóli immunitását, majd az ezt követő szakaszokban előbbi alól számos kivételt sorol.<sup>52</sup> Ezek közül az 1605. § a) bekezdés (2),

<sup>48</sup> Riccardo PAVONI: „Sovereign Immunity and the Enforcement of International Cultural Property Law” in FRANCESCO FRANCONI – James GORDLEY (szerk.): *Enforcing International Cultural Heritage Law* (Oxford: Oxford University Press 2013) 86–87. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680245.001.0001>.

<sup>49</sup> Lásd ROODT (27. l.) 187.

<sup>50</sup> *Republic of Austria v. Altmann*, 541 U.S. 677 (2004).

<sup>51</sup> Az Altmann-ügy jelentős adalékot hozott az FSIA értelmezéséhez, mikor a bíróságnak törvény visszaható hatályáról kellett döntenie. Maria Altmann, osztrák-cseh származású örökös nő az egykoron családja tulajdonában álló Gustav Klimt-festmény visszaszolgáltatásáért indított eljárást az Egyesült Államokban, Ausztriával szemben. Ausztria a perben arra hivatkozott, hogy az FSIA az esetben nem alkalmazandó, ugyanis azt az Altmann által hivatkozott jogfosztás – melyre visszaszolgáltatási igényét alapozta – előbb történt, minthogy a törvényt megalkották volna. Ennek következtében – érvel Ausztria – mentességet élvez a fórum eljárása alól. A fórum az FSIA megalkotásának célját figyelembe véve lefektette, hogy annak hatálya a korábban történt eseményekre is kiterjesztendő. SZABÓ Sarolta: „Állami immunitás és joghatóság a kisajátított műkincsekkel kapcsolatos amerikai perekben” *Európai és Külföldi Jogi Szemle* 2011/8. 490–491.

A másik, idő folyásával összefüggő eljárási akadályt, az elévülés kérdését is rendezni törekedett az amerikai törvényhozó. 2016-ban megszületett ugyanis a *Holocaust Expropriated Art Recovery Act*, amely egységesen hat évben határozza meg az elévülési időt a náci által kisajátított műkincseket érintő, Egyesült Államokban folyó perekben, mely idő számítása a tárgy és a birtokosa hollétének felfedezésétől kezdődik. Jillian E. MEANEY: „From Platitudes to the Passage of the HEAR Act: How Procedural Obstacles in U. S. Courts Have Prevented the Restitution of Nazi-Expropriated Art and Congress’s Efforts to Provide a Resolution” *University of Florida Journal of Law and Public Policy* 2017/2. 392–394.

<sup>52</sup> A főszabály az FSIA 1604., a kivételek az FSIA 1605–1607. szakaszaiban találhatóak. A legtöbb, állami immunitást érintő szabályozás – így a Kódex megfelelő passzusai is – hasonlóan a „kivételek technikájára” épül.

a kisajátítás kivétele (*expropriation exception*) és (3) pontja, a kereskedelmi kivétel (*commercial activity exception*) emelendő ki, ugyanis a külföldi államokkal szemben zajló, kulturális javakkal kapcsolatos ügyekben jellemzően ezekre a kivételekre hivatkozva állapítják meg joghatóságukat az amerikai bíróságok.<sup>53</sup>

### 3.2. AZ FSIA MŰKÖDÉSE – A DE CSEPEL-ÜGY

Az FSIA-kivételek működése kiválóan szemléltethető a nagy jelentőségű, magyar vonatkozású De Csepel-ügy bemutatásával,<sup>54</sup> melyben az először magyar, majd egyesült államokbeli jogalkalmazónak kellett a Herzog-gyűjtemény sorsáról rendelkeznie.

A több mint százmillió dollárt érő kollekció a maga teljességében több mint kétezer-ötszáz műalkotásból állt, amelyet Herzog Mór Lipót báró és felesége állított össze. A második világháború éveitől a zsidó származású Herzog család az üldöztetések elől külföldre menekült (Magyarországról az Egyesült Államokba, illetve Olaszországba), a gyűjtemény pedig szétszóródott – egyes, azóta fellelt darabjai magyarországi múzeumok, egyetemek birtokába kerültek, mások külföldön bukkantak fel. A Herzog-örökösök a kilencvenes évek elején tárgyalásokat kezdtek a magyar kormányral a gyűjtemény magyarországi darabjainak visszaszolgáltatása érdekében, melyek sikertelenségét követően az ügyet bírósági útra terelték. Az 1999-ben indított magyarországi eljárásban végül 2008-ban született jogerős ítélet, melyben a bíróság – amellett, hogy megállapította a magyar fórum kizárólagos joghatóságát az ügyre<sup>55</sup> – elutasította az örökösök keresetét.<sup>56</sup>

A műtárgyak visszaszolgáltatását célzó eljárás 2010-ben az Egyesült Államokban folytatódott, amikor az amerikai és olasz örökösök benyújtották keresetüket a *United States District Court for the District of Columbia* előtt Magyarországgal, a Magyar Nemzeti Galériával, a Szépművészeti Múzeummal, az Iparművészeti Múzeummal, illetve a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemmel szemben.<sup>57</sup> Az amerikai eljárási szabályok alapján a külföldi állam eljárás alóli mentességét mindaddig vélelmezni kell, amíg a felperes nem bizonyítja az FSIA egyik kivételének fennállását.

<sup>53</sup> Ezen exepciók széles körű alkalmazása erős vonzerőt jelent az USA fórumai részéről – annak 1976-os hatályba lépése óta több száz eljárás indult külföldi szuverénekkal szemben az Egyesült Államokban. Hannelore SKLAR: „Choice of Law under the Foreign Sovereign Immunities Act: Cassirer, Thyssen-Bornemisza Collection Foundation and the Unresolved Disagreement among the Circuits” *Georgetown Journal of International Law* 2015–2016. 1198.

<sup>54</sup> *De Csepel v. Republic of Hungary*, 859 F.3d 1094 (D.C. Cir. 2017), cert. denied (U. S. Jan. 7, 2019).

<sup>55</sup> „[...] a kereset elbírálására a magyar bíróságnak van kizárólagos joghatósága, és a tulajdoni igény elbírálásakor a magyar jogot kell alkalmazni (a jelen perben alkalmazandó, nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. 55. § (1) bekezdés d) pont, 21. § (1) bekezdés, és 22. § (1) bekezdés).” Fővárosi Ítéletábrla 5.Pf.20.499/2006/33.

<sup>56</sup> SZABÓ Sarolta: „Államok, műkincsek és perek: A Herzog-gyűjtemény esete” in RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia. Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2019) 279–280.

<sup>57</sup> *De Csepel v. Republic of Hungary*, 808 F. Supp. 2d 113, 127 (D.D.C. 2011).

Az örökösök a jogvita tárgyára tekintettel az FSIA kisajátítási kivételére – annak második mondatára – hivatkoztak.

Szükséges megjegyezni, hogy az FSIA által sorolt kivételek közül a restitúciós perekkel kapcsolatosan jelentősebb a kisajátítás kivétele, mely alapján „[a] külföldi állam nem mentes az Egyesült Államok és tagállamai bíróságainak joghatósága alól egy olyan ügyben sem, [...] amelyben a jogvita tárgya a nemzetközi jog megsértésével elvett vagyontárggyal kapcsolatos jog, és a vagyontárgy, illetve annak helyébe lépett bármely vagyon az Egyesült Államok területén tartózkodik a külföldi állam az Egyesült Államok területén kifejtett, ingóval kapcsolatos kereskedelmi tevékenysége révén; vagy a vagyontárgy, illetve annak helyébe lépett bármely vagyon egy olyan külföldi állam által működtetett ügynökség vagy szervezet tulajdonában, illetve kezelésében áll, amely az Egyesült Államok területén kereskedelmi tevékenységet fejt ki [...]”

Az FSIA a „külföldi állam által az USA-ban kifejtett kereskedelmi tevékenység” kitételével kapcsolatban leszögezi, hogy az az USA-val való „jelentős kapcsolatot” takar.<sup>58</sup> Elmondható, hogy ez a kereskedelmi tevékenység, ennek mennyisége és minősége határozza meg, hogy a külföldi állam „magánszereplőként” viselkedik-e a piacon, tehát kivonható-e az abszolút immunitás védelmi hálójából.<sup>59</sup> Az FSIA definíciója alapján akár szokásos üzleti magatartás, akár egy adott, egyedi ügylet vagy cselekedet is lehet. A kereskedelmi jelleg ugyanis az ügylet természete, és nem a célja alapján ítélandó meg.<sup>60</sup> A kereskedelmi kapcsolat meglétét az ügyben a bíróság a többek között a múzeumok és az egyetem, valamint az Egyesült Államok közt lefolyt műtárgykölcsönzésekre alapította, továbbá arra a körülményre, hogy előbbiek által kiadott angol nyelvű, a Herzog-gyűjteményből származó festményekkel illusztrált, amerikai látogatók számára értékesített útikönyveket árultak az amerikai

<sup>58</sup> FSIA 1603. § (e).

<sup>59</sup> Érdemes ehhez kapcsolódva az EuB immunitással kapcsolatos legújabb döntésére kitékinteni. Az alapügy tényállása ugyan nem kulturális javakkal, hanem bizonyos biztosítási intézkedésekkel volt kapcsolatos, mégis alapot adott a Bíróságnak, hogy a Brüsszel I. bis rendelet 1. cikk (1) bekezdésében szereplő „polgári és kereskedelmi ügyek” és az *acta iure imperii* aktusok viszonyát értelmezze. ØE főtanácsnok a „polgári és kereskedelmi ügyek” meghatározását – annak elkülönítését attól az esettől, amikor a hatóság közhatalmat gyakorol – indítványában a következő három kritérium alapján javasolja: a felek között fennálló jogviszony, a kereset alapja, valamint a kereseti szabályok; mely kritériumokat együttesen kell megvizsgálni. A főtanácsnok álláspontja szerint „[...] végső soron az a meghatározó, hogy a kereset olyan jogon alapul, amely közhatalmi magatartásból vagy a közhatalom megnyilvánulásával jellemzett jogviszonyból ered.” A Bíróság döntésében követi a főtanácsnok érvelését. C-186/19 – Supreme Site Services és társai. Henrik Saugmandsgaard ØE főtanácsnok indítványa. 2020. április 2. ECLI:EU:C:2020:252. 84-85. pont; C-186/19 – Supreme Site Services és társai. A Bíróság ítélete. 2020. szeptember 3. ECLI:EU:C:2020:638.

<sup>60</sup> FSIA 1603. § (d).

A kérdés – mint azt a bíróság a *Weltover*-ügyben [*Republic of Argentina v. Weltover, Inc., 504 U. S. 607, 112 S.Ct. 2160, 119 L.Ed.2d 394 (1992)*] részletezte –, nem az, hogy a külföldi állam a profit vagy valamely sajátosan szuverénre jellemző más cél elérése érdekében cselekszik-e, hanem az, hogy a külföldi állam által kifejtett tevékenység (függetlenül a mögöttes motívumtól) jellemzően olyan típusú-e, melyet a magánfelek fejtenek ki a kereskedelmi forgalomban.

hitelkártyákat elfogadó múzeumi ajándékboltban.<sup>61</sup> Az egyetemet illetően a „jelentős” kapcsolat megállapítása azon alapult, hogy az részt vett hallgatói csereprogramokban és az Egyesült Államok Fulbright-programjában.

A kisajátítás kivételének első, illetve második mondatrésze közti viszonyt, mely szintén a kereskedelmi tevékenység követelményével kapcsolatos, a Chabad-ügyben<sup>62</sup> tisztázta a bíróság.<sup>63</sup> Ez alapján érdemes kiemelni, hogy ha a peres fél külföldi állam, a vagyontárgy vagy az annak helyébe lépett vagyon jelenléte az USA-ban elengedhetetlen; ezzel szemben, ha külföldi állam által működtetett ügynökség vagy szervezet a peres fél,<sup>64</sup> az is elegendő, ha az ügynökség vagy szervezet az Egyesült Államok területén kereskedelmi tevékenységet fejt ki – a vagyontárgy jelenléte nem kitétel, ahogy az sem, hogy a szóban forgó vagyontárggyal kapcsolatban fejtsse ki a tevékenységet.<sup>65, 66</sup> Ez pedig érzékelhetően tág teret hagy az amerikai fórum számára, hogy joghatóságát megállapítsa.

<sup>61</sup> *De Csepel v. Republic of Hungary*, 808 F. Supp. 2d 113, 127 (D.D.C. 2011) 132.

<sup>62</sup> *Agudas Chasidei Chabad of United States v. Russian Federation, et al. United States District Court, District of Columbia*, 798 F. Supp. 2d 260 (D.D.C. 2011)

<sup>63</sup> Az ügy egy, a XVIII. században, Oroszországban alapított, New York-i zsidó vallási szervezet (Agudas Chasidei Chabad) és az Orosz Föderáció, valamint annak egy levéltára és könyvtára közt zajlott. A szervezet az ún. Schneerson-kollekció a második világháború éveitől kezdve, majd később oroszországi bírósági, valamint diplomáciai úton is sikertelenül követelt egyes darabjait kérte visszaszolgáltatni az Orosz Föderációtól és szervezeteitől. Az eljárás az amerikai bíróság előtt 2004-ben indult, és fő kérdése az FSIA 1605. § (a) (3) bekezdésének értelmezése, a külföldi szuverén szembeni joghatóság megállapíthatósága volt.

Az Orosz Föderáció védekezése több lábon állt, melynek egyike a kereskedelmi tevékenység kitételével volt kapcsolatos. Utóbbit illetően Oroszország kifejtette, hogy anomalikus lenne, ha a kisajátítási kivétel első mondatrésze által megkívánt „fizikai jelenlét” után a második, a külföldi állam ügynökségére vagy szervezetére utaló mondatrész sem a tárgy fizikai jelenlétét, de még az ügynökség vagy szervezet Egyesült Államok területén kifejtett tevékenysége és a fizikai jelenlét közötti kapcsolatot sem kívánna meg. A bíróság azonban nem látott ilyen rendelkezést a kisajátítási kivétel ilyen kiterjesztő értelmezésében. A kivétel alkalmazását megalapozottnak találta, tekintettel a Levéltár és a Könyvtár (melyek az Orosz Föderáció által nem vitatottan „külföldi állam ügynökségének vagy szervezetének” minősülnek) Egyesült Államokban folytatott tevékenységére (pl. kiadókkaal kötött értékesítési szerződések, jutalékok és jogdíjak beszedése). A joghatóság 2008-as megállapítását követően az ügyben érdemi döntés 2010-ben született, amely előírta a Schneerson-gyűjtemény visszaadását. Az Orosz Föderáció nyilatkozatában kijelentette, hogy tulajdonát illetően az amerikai bíróság joghatóságát nem ismeri el, annak döntését nem tekinti magára nézve kötelezőnek. A végrehajtás sikertelensége és ennek kapcsán a további jogi, illetve diplomáciai lépések kirobantották az USA és Oroszország közt a „kulturális hidegháborút”, melynek hatásai napjainkig érződnek. SZABÓ Sarolta: „A kulturális javakkal kapcsolatos restitúciós perek és a külföldi állammal szembeni végrehajtás: a Chabad v. Orosz Föderáció ügy tanulságai” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-Orac 2014) 462–470.

<sup>64</sup> Az, hogy az államot mely állami szerv képviselje annak polgári jogi viszonyaiban, belső államjogi kérdés. Ennek meghatározása az állam szuverenitásának egyik megnyilvánulása. Lásd BURIÁN–CZIGLER–KECSKÉS–VÖRÖS (45. l.) 161.

<sup>65</sup> LUKE TATTERSALL: „Derailing State Immunity: A Broad-Brush Approach to Jurisdiction under Claims for the Expropriation of Cultural Property” *International Journal of Cultural Property* 2019/2. 188. <https://doi.org/10.1017/S0940739119000146>.

<sup>66</sup> A vizsgált ügyben a múzeumok, illetve az egyetem a külföldi állam által működtetett ügynökség, illetve szervezet kategóriájába esnek.

A de Csepel-ügy felperesei, a kisajátítási kivétel megállapíthatatlansága esetére a kereskedelmi kivétel alkalmazását kérték.<sup>67</sup> A kivétel, mely az FSIA kivételei közül a bírósági gyakorlatban leggyakrabban hivatkozott kitétel,<sup>68</sup> a következőképpen hangzik: „[a] külföldi állam nem mentes az Egyesült Államok és tagállamai bíróságainak joghatósága alól egy olyan ügyben sem, [...] amelyben a kereset egy külföldi állam Egyesült Államokban kifejtett kereskedelmi tevékenységén; vagy a külföldi állam másutt folytatott kereskedelmi tevékenységével összefüggésben az Egyesült Államok területén kifejtett tevékenységén alapul; vagy a külföldi állam másutt folytatott kereskedelmi tevékenységével összefüggésben az Egyesült Államok területén kívül kifejtett tevékenységén alapul, mely azonban az Egyesült Államokban közvetlen hatást vált ki.” A kisajátítási kivétel alapján megállapított joghatóság mellett azonban az elsőfokú eljárásban nem volt szükség a kereskedelmi kivétel feltételeinek vizsgálatára. Nem így a fellebbviteli fórum<sup>69</sup> eljárásában, mely más szemszögből közelítette meg az ügyet.

Álláspontja szerint a kereset nem a gyűjtemény első kisajátításával, hanem az alperes által későbbiekben – a visszaadás megtagadásával – megszegett letéti megállapodással kapcsolatos.<sup>70</sup> A gyűjtemény második világháború utáni kezelésével ugyanis letéti jogviszony jött létre, s a felek minden további követelése tulajdonképpen ezzel függ össze.

A fórum értelmző munkájának középpontjában azon kérdések álltak, hogy vajon a letéti szerződés megszegése kereskedelmi tevékenységgel összefüggő cselekedet-e, illetve hogy az közvetlen hatást váltott-e ki az Egyesült Államokban.<sup>71</sup> A „kereskedelmi tevékenységgel összefüggő cselekedet” illetően a törvényi megfogalmazás tág mozgásteret hagyott a bíróságoknak.<sup>72</sup> A Weltover-ügyben kifejlesztett tesztre figyelemmel a letéti szerződés megszegése a bíróság megítélése szerint olyan tevékenység, melyet a piac bármely magánszereplője elkövethetne; az aktusban a szuverén jelleg aligha nyilvánul meg.<sup>73</sup> A „közvetlen hatás” kritériuma megkívánja, hogy az alperes, vizsgálat alá vont ügygel összefüggő bizonyos kötelezettségeinek teljesítési helye az Egyesült Államokban legyen. A döntés indokolásában az olvasható, hogy – habár a felperes erre kifejezetten nem hivatkozott –, a hatás megállapítható, hiszen a letéti szerződés alapján a műtárgyak visszaszolgáltatásának

<sup>67</sup> *De Csepel v. Republic of Hungary*, 808 F. Supp. 2d 113, 127 (D.D.C. 2011) 126–128.

<sup>68</sup> David P. STEWART: *The Foreign Sovereign Immunities Act: A Guide for Judges*. Federal Judicial Center, 2013. 56. ([fjc.gov/content/foreign-sovereign-immunities-act-guide-judges](http://fjc.gov/content/foreign-sovereign-immunities-act-guide-judges)) 44.

<sup>69</sup> *De Csepel v. Republic of Hungary*, 714 F.3d 591, 593 (D.C. Cir. 2013).

<sup>70</sup> A letéti jogintézményének kulturális javakkal kapcsolatos ügyekben játszott kiemelt szerepéről lásd: Norman PALMER: „The Role of Bailment in Cultural Property Claims” *Art Antiquity and Law* 2014/3.

<sup>71</sup> *De Csepel v. Republic of Hungary*, 714 F.3d 591, 593 (D.C. Cir. 2013) 599.

<sup>72</sup> Azok pedig hajlottak is a tág értelmezésre – bizonyos esetekben a műtárgy Egyesült Államokban történő kiállításra is megvalósította a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő aktust. Lásd BEHZADI (40. lj.) 14–15.

<sup>73</sup> A Malewicz-ügyben kifejtettek szerint „[h]a elnagyoltan szeretnénk megfogalmazni, a »kereskedelmi« és a »szuverén« kifejezések egyszerűen ellentétesek: ha egy cselekedet olyan, amelyet csak szuverén végezhet el, akkor az nem lehet »kereskedelmi«. Hasonlóképpen, ha egy cselekedet olyan, amelyet magánszemély végezhet, akkor az nem lehet »szuverén«.” [*Malewicz v. City of Amsterdam*, 362 F. Supp. 2d 298, 313 (D.D.C. 2005) 313.]



helye (az alperes számára is nyilvánvaló módon) részben az amerikai felperes lak-helye volt.<sup>74</sup>

Az állam abszolút immunitását lerontó kivételek ilyen kiterjesztő értelmezése egy esetjogi tendenciának volt mondható,<sup>75</sup> mely napjainkban módosulni látszik. Ennek megfelelően 2017-ben a *United States District Court for the District of Columbia* megismételt eljárásában a kisajátítás kivételét alkalmazva a múzeumokkal, illetve az egyetemmel ellentétben Magyarországgal mint alperessel szemben joghatósága hiányát állapította meg.<sup>76</sup>

#### 4. ZÁRSZÓ

A restitúciós perek megindulását övező újdonságok, sajátosságok tehát a következőképp foglalhatók össze.

Az EU tagországaiiban ugyan viszonylag kevés eljárás folyik, a tendencia azt mutatja, hogy idővel egyre több és több igénylő fog előállni. Az új bizonyítékok, a dokumentumok digitalizálásával és elérhetővé válásával egyre inkább hozzáférhetővé válnak,<sup>77</sup> ezzel elősegítve a jogellenesen elvett műalkotások eredetkutatását.<sup>78</sup> Ezt felismerve dolgozik az Európai Unió a kulturális javak jelen állapotában fragmentált, így kevésbé hatékony védelmi rendszerének erősítésén. Egyes vélemények szerint az Unió feladata egy határokon átívelő hatáskörű koordináló hatóság létrehozása, mely megszünteti a kulturális javakkal kapcsolatos jogviták jelenlegi, eseti alapú, főként nemzeti jogon nyugvó kezelését.<sup>79</sup> Ezzel szemben mások az egységes normák (*lex culturalis*) megalkotását irreális ábrándnak tartják csupán, s a jogalkotási pluralizmust tekintik reális kiindulási alapnak.<sup>80</sup> Az átfogó védelmi rend-

<sup>74</sup> *De Csepel v. Republic of Hungary*, 714 F.3d 591, 593 (D.C. Cir. 2013) 601.

<sup>75</sup> Lásd TATTERSALL (65. lj.) 184.

<sup>76</sup> Lásd SZABÓ (56. lj.) 287–289.

Magyarországgal kapcsolatban a joghatóság elutasításának oka a kisajátítási kivétel kereskedelmi nexust megkövetelő tétele. Ez alapján ugyanis, ha a per alanya külföldi állam, követelmény a szóban forgó műtárgyak fizikai jelenléte az Egyesült Államok területén (ellenben a külföldi állam szervezetével vagy ügynökségeivel szemben indított eljárásokkal, melyeket a törvény szövege alapján kevésbé „erős” védelem illeti). [*De Csepel v. Republic of Hung.*, 859 F.3d 1094, 1106 (D. C. Cir. 2017) 1106.]

<sup>77</sup> A teljesség igénye nélkül: a legnagyobb privát adatbázis a *The Art Loss Register* (*artloss.com*), nonprofit szervezet az *International Foundation for Art Research* (*ifar.org*), az Interpol adatbázisa a *Stolen Works of Art Database* (<https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/Stolen-Works-of-Art-Database>). Az FBI kereshető adatbázisa a *National Stolen Art File* (<https://www.fbi.gov/investigate/violent-crime/art-theft/national-stolen-art-file>); a *Lost Art Database* (<https://www.lostart.de/>) és a *lootedart.com* kifejezetten a nációk által kisajátított műkincsekre specializálódott. Nyilvánosan kereshető a Miniszterelnökség Műtárgyfelügyeleti Hatósági Főosztály által vezetett nyilvántartás a *mutargy.kormany.hu* oldalon. Az elveszett orosz műkincsek az Orosz Föderáció Kulturális Minisztériumának honlapján böngészhetők (<http://lostart.ru>).

<sup>78</sup> Lásd SALM (18. lj.) 8.

<sup>79</sup> Willy C. E. H. DE CLERCQ: Report on a legal framework for free movement within the internal market of goods whose ownership is likely to be contested (2002/2114(INI)) (<https://www.europarl.europa.eu/>) 11.

<sup>80</sup> Lásd ROODT (27. lj.) 269.

szer kialakításának módja a jövő talánya, az bizonyos azonban, hogy a Brüsszel I. bis rendelet által beiktatott különleges joghatósági ok nagy lépés a kulturális javak megóvásának terén, mely magyar viszonylatban szintén elmondható a Kódex megfeleltethető rendelkezéséről.

Míg Európában a jogalkotó igyekszik joghatóságot biztosítani az egyes – jogvita elbírálására alkalmasnak ítélt, de korábban hasonló felhatalmazottsággal nem rendelkező – bíróságoknak a kulturális javak visszaszolgáltatásáért folyó ügyekkel kapcsolatban, addig az USA-ban a bíróságok jogfejlesztő tevékenysége hat azonos irányba. A nemzetközi szintéren tapasztalható jelenség háttérében az az igény áll, hogy ezeket a sajátos jellegű jogvitákat ideálisabb körülmények közt bírálják el. Évtizedes tendenciaként figyelhető meg, hogy a megengedő jogszabályi környezet okán – különös figyelemmel arra a jelenségre, mely alapján az amerikai fórumok külföldi szuveréneket illetően is megállapítják eljárási képességüket – a visszaszolgáltatási perek az USA-ban összpontosulnak. A joghatósági szabályozás kiterjesztő értelmezésének jelensége azonban a legutóbbi döntések nyomán mérséklődni látszik, így megadva az esélyt a jelenleg megfigyelhető *forum shopping* fenomén visszaszorulásának és az európai jogalkotási eredmények erőteljesebb érvényesülésének.

# RECENZÍÓ

## MÉSZÁROS ÁDÁM: A BŰNCSELEKMÉNY FOGALMÁNAK ALAPKÉRDÉSEI (BUDAPEST: OKRI 2020) 249.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.06>

1. A bűncselekmény, illetve általában a büntetőjogi felelősség kérdéseivel foglalkozó jogtudományi alap kutatások hazánkban – ahogy azt a közelmúltban elhunyt Nagy Ferenc borúlátóan megállapította<sup>1</sup> – lényegében évtizedek óta takaréklángon zajlottak, avagy egyenesen elmaradtak. Így sajnos jelenleg is hiányzik (még) a bűncselekménytől olyan alapvető kategóriáinak (ismételt) feldolgozása, mint például a szándékoság és a gondatlanság, a jogellenesség, a tévedés vagy a bűncselekményi stádiumok tana. E kedvezőtlen helyzet ugyanakkor az utóbbi néhány évben – megítélésem szerint – megváltozni látszik;<sup>2</sup> és ha valamennyi adósságát még nem rendezte is a szakma e körben, az már talán kijelenthető, hogy a magyar büntető jogtudománya visszaállt arra a pályára, amelyen azt annak idején Angyal Pál és Finkey Ferenc művelték.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> NAGY Ferenc: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban* (Budapest: Akadémiai 2013) 91.

<sup>2</sup> Lásd pl. DEÁK Zoltán: *Az erőszak, a fenyegetés és a kényszer büntetőjogi fogalmai* (Szeged: Iurisperitus 2018) és GÁL Andor: *A jogos védelem teleologikus megközelítésben* (Szeged: Iurisperitus 2019).

<sup>3</sup> Így részemről némileg derülátóbb álláspontot foglalok el – legalábbis, ami a büntető jogtudományi kutatások színvonalának *alakulását* illeti –, mint TÓTH Mihály: „Nagy Ferenc: Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban. Budapest, Akadémiai

Ezt az optimista felismerést erősítheti, hogy 2020-ban – az Országos Kriminológiai Intézetben folytatott évtizedes kutatómunkája összegző eredményeként – büntető jogtudományi témájú, Karsai Krisztina által lektorált monográfiájával jelentkezett Mészáros Ádám. Ezúttal ugyanakkor nem csupán a bűncselekménytől valamely szeletét mutatja be egy mélyfúrású elemzés keretében, hanem – első, egyébként úgyszintén eredeti és kitűnő, az elkövetők tanát körüljáró könyvéhez<sup>4</sup> képest eggyel magasabb absztrakciós szintre lépve – *a bűncselekmény fogalmának átfogó feldolgozását végezte el*.<sup>5</sup>

A büntető jogtudomány és joggyakorlat alapvetően hagyományörző természetű.<sup>6</sup> Ezért a bűncselekménytől

Kiadó, 2013. (Gondolatok Nagy Ferenc monográfiájáról, illetve annak ürügyén) *Iustum Aequum Salutare* 2014/2. 191–192.

<sup>4</sup> MÉSZÁROS Ádám: *A bűncselekmény elkövetői. Elméleti és gyakorlati alapkérdések* (Budapest: Ad Librum 2008).

<sup>5</sup> MÉSZÁROS Ádám: *A bűncselekmény fogalmának alapkérdései. A bűncselekmény fogalma és csoportosítása a magyar büntetőjogban* (Budapest: OKRI 2020).

<sup>6</sup> Ezt jól mutatja, hogy a tudomány képviselői olyan kategóriákhoz és rendszertani besorolásokhoz is gyakran ragaszkodnak, amelyek felett rég eljárt az idő. Így generációról generációra öröklődnek olyan avított vagy egyenesen hibás fogalmak, mint „a bűncselekmény alanya”, a „beszámítást” kizáró okok, a „fajtalanság”, a „befejezett” vagy „befejezetlen”

kutatói számára is mindig dilemmaként jelentkezik, hogy minden vonatkozásban ragaszkodnunk kell-e az előttünk rögzített és csaknem kőbe vésett dogmákhoz, avagy indokolt esetben érdemes lehet még – természetesen az elődök iránti kellő tisztelet mellett – új vizekre evezni. Véleményem szerint egyértelműen az utóbbi tekinthető a követendő nézetnek, már csak azért is, mert ha vannak is a társadalmi együttélésnek állandó jellemzői, az egyes részletkérdések csaknem szüntelen változása a kapcsolódó jogi értékelés újragondolását is maga után kell hogy vonja. És bár értelemszerű, hogy a nagyobb léptékű és gyorsabb változások elsősorban a büntetőjog különös részét érinthetik, az olyan új és jelenleg terjedésben lévő jelenségek, mint a XXI. századi modernizáció, a mesterséges intelligencia, a digitalizáció stb. az általános rész és ezen belül a „kemény magnak” tekinthető bűncselekmény-definíció értelmezését sem hagyják érintetlenül.<sup>7</sup> Az említett előzmények alapján is egyértelműen időszzerű és ekként örvendentes a deliktum fogalmának monografikus feldolgozása, és az újszerű csoportosítási lehetőségek felvázolása. Az alábbiakban előbb a recenzeált könyv felépítését és jelentősebb témaköreit tekintem át, majd Mészáros Ádám néhány gondolatára kívánok részletesebben is reflektálni.

kisérlet, az „alternativitás”, illetve „alternatív bűncselekmény”. Hasonló okokból tárgyaljuk a törvényi egység körében az üzletszerűséget, tekintik egységnek a több passzív alany ellen megvalósított hivatalos személy elleni erőszakot stb. Vö. GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 230–231., 251., 371–372., 439., 461–463.

<sup>7</sup> Vö. AMBRUS István: „A mesterséges intelligencia és a büntetőjog” *Állam- és Jogtudomány* 2020/4. 4–23.

2. A monográfia részben követi a bűncselekménytani munkák hagyományos felépítését, más vonatkozásokban ugyanakkor új megoldásokat is tartalmaz. Az *első fejezet* általánosságban foglalkozik a bűncselekmény fogalmával. A szerző összeveti a deliktum törvényi és tudományos meghatározását, kijelöli a fogalomalkotás azon legfontosabb szempontját, amely szerint a deliktum tudományos definíciójában minden elem csupán egyszer szerepelhet. Mészáros rendszerezésének legjelentősebb sajátossága, hogy a szubjektív tényállási elemeket a tényállás köréből kirekeszti, és azokat a bűnösség körébe utalja. Véleményem szerint tehát a bűncselekmény „*az elkövetése előtt törvény által büntetni rendelt cselekmény, amelynek az elkövetője bűnös*” (11–24. o.).

A *második fejezetben* a bűncselekmény-fogalom alapját jelentő cselekmény kategóriájával foglalkozik, amelyet azonban – a könyv más részeit átható – széles körű irodalmi alátámasztás nem jellemez, noha e kérdéskör, jelentőségénél fogva, álláspontom szerint megérdemelt volna némileg részletesebb kifejtést is (25–26. o.).

Jelentősen kárpótolja ugyanakkor az előző részben megfigyelhető hiányosságot a *harmadik fejezet*, amely alapos feldolgozást nyújt az objektív tényállásszerűség (diszpozíciószzerűség) kérdésköréről, és nem csupán a vonatkozó hazai jogirodalmi álláspontokat mutatja be részleteiben, hanem a szerző saját véleményét is megjeleníti. Arra ugyanakkor nem kapunk részletes választ, hogy a rendszerezésekben logikai és didaktikai indokok alapján is többnyire első helyen szereplő tárgyi tényállási elemet, az elkövetési tárgyat miért sorolja a szerző az elkövetési magatartás utá-

ni, második helyre. E két tényállási elem felcserélésével ugyanakkor, mint lentebb látni fogjunk, magam is egyet tudok érteni. Ugyancsak feltétel nélkül helyeselhető az a megoldás, amely a tettességhez szükséges ismérveket – szemben azzal a korábbi, nézetem szerint nem kellően megokolt, az említett elemeket a tárgyi és alanyi elemek közötti, egyfajta „fantasztikus”, különálló valamiként kezelő felfogással – egyértelműen valódi helyükre, a tárgyi tényállási elemek körébe sorolja be (27–59. o.).

Mészáros a sajátos, „tényálláson kívüli tényállási elemek” megnevezés alatt a másodlagos (objektív) büntethetőségi feltételeket tárgyalja könyve *negyedik fejezetében*. A fejezet tekintélyes szakirodalmi apparátus felvonultatásával egyaránt foglalkozik terminológiai és dogmatikai kérdésekkel, majd részleteiben elemzi az öngyilkosságban közreműködés és az öngyilkosságra rábírással elkövetett emberölés egymáshoz való viszonyát. Végül e fejezetben ejt szót az ún. szubszidiaritási záradékkal rendelkező bűncselekményekről is, amely körben képviselhető a szerző relatív és abszolút szubszidiaritás közötti különbségtétele (60–95. o.).

A következő, *ötödik fejezet* – megítélésem szerint ismét a szükségesnél szerényebb mértékben – foglalkozik a büntetőjogi jogellenesség kérdésével, elsősorban Tokaji Géza és Nagy Ferenc munkásságából merítve. A szegedi büntetőjogi iskola minden érdemét elismerve is szükségesnek láttam volna e részben ugyanakkor más szerzői vélemények megjelenítését is (96–100. o.).

Sajátos megoldás, hogy nem egy fejezetben, hanem egymást követő *részekben* (VI–VIII.) értekezik a szerző a bűnösségről, a vegyes bűnösségről, vala-

mint a bűnösségen alapuló felelősség áttöréséről (101–165. o.). A maga által kidolgozott, objektív tényállási szemléleten alapuló és egyszersmind negatív cselekménnyel operáló rendszerrel összhangban fejt ki, hogy az akaratlagosság (akarati képesség) csupán egy helyen, a bűnösség körében vizsgálandó.

A *könyv további (IX–XIV.) fejezeteiben* a bűncselekmények osztályozásával foglalkozik. E helyütt kissé rendszeridegen és némileg önkényes módon – hiszen a kötet címe a *magyar* büntetőjog bemutatását ígéri – a francia büntetőjogi osztályozást mutatja be a szerző, és csak ezt követően kerül sor a magyar büntetőjog szerinti klasszifikációra (166–180. o.). *In abstracto* nem hiba természetesen a nemzetközi kitekintés, mindenestre meglepő, ha erre nem mindenhol, és nem is egy, a magyar büntetőjog-dogmatika szempontjából különösebben releváns ország jogának bemutatásával kerül sor – bár a szerző személyes preferenciáit ismerve<sup>8</sup> mindez természetesen érthető és akceptálható.

A szerző az elkövetőkben részleteiben járja körül a tevékenységgel és mulasztással elkövethető bűncselekmények szempontjait, tekintetbe véve a legújabb tudományos kutatások eredményeit is. Kiemelendő, hogy évtizedek óta egyedülálló részletességgel mutatja be a tartós és állapot-bűncselekmények körét, kiterjeszkedve nemcsak ezek valamennyi büntető-törvénybeli változatára, hanem atipikus variációjukra is. Szép rendszerezését adja végül a bűncselekmények elkövetési tárgy, illetve eredmény,

<sup>8</sup> Lásd pl. MÉSZÁROS Ádám: „Elkövetői alakzatok a francia büntetőjogban” *Jogtudományi Közöny* 2006/5. 186–193., MÉSZÁROS Ádám: „Jogos védelem a mai francia büntetőjogban” *Ügyészek Lapja* 2011/2. 61–65.

továbbá a tettességhez szükséges ismérvek, valamint a bűnösség alapján történő osztályozásának (182–228. o.) is. Utóbbi körben ugyanakkor, talán a szélesebb körű nemzetközi kitekintés elhagyása miatt maradhatott el az arra történő utalás, hogy a szándékosságnak és a gondatlanságnak a szerző által is képviselt sarkos elválasztása mellett más (akár törvényi) megoldások is léteznek.<sup>9</sup>

3. Ebben a pontban néhány, Mészáros Ádám könyvének olvasása közben felmerült gondolatomat, illetve a bűncselekménytan viszonylatában az ELTE büntetőjogi iskola felfogása alapján megfogalmazható szempontot<sup>10</sup> foglalom össze.

Az első a bűncselekmény törvényi tényállásának mikénti értelmezésével kapcsolatos. Hajlok ugyanis arra a nézetre, hogy e körben mindannyian ugyanazon cél elérésére törekszünk, nevezetesen: szeretnénk kiküszöbölni a szándékosság és a gondatlanság kettős rendszerbeli helyének problémáját, de mindezt úgy, hogy a bűncselekmény tudományos fogalmának Csemegi óta elfogadott felépítését lehetőleg ne borítsuk fel.

Mészáros talán az eggyel kevésbé formabontó megoldást választotta, amikor a szubjektív, alanyi elemeket kirekesztette a tényállás köréből, és azokat a bűnösség fogalmába utalta. E megoldás azonban megítélésem szerint továbbra is némileg erőltetett, hiszen olyan elemekről (elsősorban a – büntetendősége esetén – mindig jelen lévő gondatlanságról,

de a status quo szerint rejtett tényállási elemnek tekintett szándékosságról is) azt akarja láttatni, hogy nem tényállási elemek. Noha aki elolvassa például a Btk. 165. §-át, meggyőződhet róla, hogy a gondatlanság vagy a szándékosság alapvető és a tényállásszerűséget is determináló körülményt képez. Nem túlságosan meggyőző ugyanis az a rendszerezés, amely olyan elemeket kíván a tényállás „tudományos” körén kívül rekeszteni, amelyek a törvényi (tételes jogi) tényállás alapján egyértelműen ott foglalnak helyet.

A fentiekén túl ugyanakkor az ELTE Büntetőjogi Tanszékének kutatóiként mégis továbbmegyünk, és a magunk részről a továbbiakban – a Gellér Balázssal közösen kidolgozott koncepciónk szerint – arra a nézőpontra hajlunk, hogy alapvetően téves metodikai megoldás a bűncselekmény törvényi fogalmának megkettőzése, és ekként a deliktum törvényi és a tudományos fogalmának egymás melletti fenntartása. Célravezetőbb megoldásnak látjuk ehelyett a bűncselekmény törvényi fogalmának és az absztrakt tényállás tudományos meghatározásának elméleti elválasztását.<sup>11</sup>

Új javaslatunk lényege szerint a bűncselekmény tudományos fogalmának önállóságát indokolt kiiktatni, és ehelyett annak valamennyi ismérvét elhelyezni az absztrakt tényállás tárgyi vagy alanyi oldalán. Ebből fakadóan a bűncselekmény-fogalmat kizárólag mint legaldefiníciót lehet és kell csupán a jövőben

<sup>9</sup> Pl. a német büntetőtörvény 11. § (2) bekezdése, amely *ex lege* szándékosnak minősíti a szándékosan tanúsított, de az eredmény kapcsán csak az elkövető gondatlansága által átfogott cselekményeket.

<sup>10</sup> GELLÉR – AMBRUS (6. lj.) 175–248.

<sup>11</sup> GELLÉR Balázs – AMBRUS István: „A bűncselekmény tudományos fogalmának újragondolása és az absztrakt tényállás új értelmezése” in HOLÉ Katalin – KIRÁLY Eszter (szerk.): *Erdei tanár úr és más szerzők dolgozatai* (Budapest: ELTE Eötvös 2021) 46–59.



tárgyalni, az absztrakt tényállást ugyanakkor többemű, komplex fogalomként szükséges értelmezni. Ebben a rendszerben *tárgyi elemek*:

1) cselekmény (élő ember, elkövetési magatartás);

2) a tettesség általános (megfelelő életkor) és speciális ismérvei (*delictum commune* és *proprium*);

3) elkövetési tárgy (*passzív alany*);

4) eredmény;

5) okozati összefüggés;

6) szituációs elemek (hely, idő, mód, eszköz);

7) objektív büntethetőségi feltétel;

8) speciális (konkrét) társadalomra veszélyesség (materiális jogellenesség = a jogi tárgy sértése vagy veszélyeztetése).

Az alanyi elemek pedig:

1) bűnösség = a társadalomra veszélyesség tudata vagy annak elvárhatósága [beszámítási képesség (meglétének megdönthető vélelme), belátási képesség (hiányának megdönthető vélelme)]; szándékosság és gondatlanság, illetőleg vegyes bűnösség;

2) motívum;

3) célzat.

E rendszerben is elementáris fontosságú az egyes ismérvek helyes értelmezési sorrendjének megtartása. Így elsőként mindig a tárgyi elemek vizsgálatát kell a joggyakorlatnak elvégeznie, és csak ezek maradéktalan megléte esetén térhet át az alanyi elemek tanulmányozására.

Ki kell emelni ugyanakkor, hogy annak a vizsgálata, miszerint a történeti tényállás cselekménye megfelel-e a cselekmény büntetőjogi fogalmának, minden más minősítési tevékenységet meg kell hogy előzze. Ennek pedig az a következménye, hogy mivel a cselekmény fogalmát az elkövetési magatartáson belül,

a bűncselekmény meglétének első feltételeként fogalmazzuk meg, a tárgyi oldal első eleme az elkövetési magatartás, és így a minősítési tevékenység első mozzanata is az elkövetési magatartás meglétének megállapítása vagy elvetése (akárcsak Mészáros rendszerében). Előbb azt indokolt vizsgálni tehát, hogy a cselekmény embertől származik-e, hatóképes-e (*in concreto*; a csupán *in abstracto* hatóképes cselekményt nem tekintjük cselekménynek), rendszerünkben – Mészáros felfogásától eltérően – akaratlagos-e, majd a tevékenység és mulasztás kérdésében szükséges állást foglalni (utóbbi körében természetesen az elmulasztott kötelezettség megállapításával). Szükség esetén természetesen a megfelelő cselekményt kell alkalmazni, nem zárjuk ki bizonyos esetekben sem például a szociális, sem pedig a finális tanok applikációját. Az élő embert és a cselekményt az elkövetési magatartás kategória részének tekintjük.

További változás, hogy az *actus reus* oldal második elemét a tettesség általános (*delictum commune*) és speciális ismérvei (*delictum proprium* esetében) képezik. Ezek hiányában bűncselekmény, illetve az adott bűncselekmény szóba sem jöhet, az értékelés (minősítés) ezen az „útvonalon” nem folytatódhat. A tettességhez szükséges ismérveket (avagy korábbi terminológia szerinti, de régies megfogalmazású: alannyá válás feltételeit) egyes szerzők a tényállás önálló, harmadik kategóriájaként tartják számon, mások pedig tettesség-részeség tanában teszik vizsgálat tárgyává.<sup>12</sup> Ezeknek a megoldásoknak is számos előnyük van, hiszen például a gyermek-

<sup>12</sup> A vonatkozó álláspontokhoz lásd GELLÉR – AMBRUS (6. lj.) 202.

korú által megvalósított támadás elleni jogos védelmi elhárító magatartás joglogikailag jobban magyarázható bizonyos tekintetben. Rendszertani anomáliát jelent ugyanakkor, hogy a nyilvánvalóan objektív körülményeket (életkor) miért nem az objektív, tárgyi oldalon helyezjük el, illetve szubjektív elemek, mint a beszámítási, belátási képesség, miért nem az alanyi oldalon tárgyaljuk. Véleményünk szerint ugyanakkor a tettséghez szükséges ismérvek egy része aggálytalanul tekinthető tárgyi elemnek, azzal a kiegészítéssel, hogy az ilyen ismérvek hiánya alapján, tehát a tárgyi oldalon csupán két esetben zárható ki a büntetőjogi felelősség. Egyrészt a korábban tárgyalta esetben, azaz, ha az elkövetőnél a sajátképi különös bűncselekmény megállapításához szükséges személyes kvalifikáció hiányzik.<sup>13</sup> Másrészt a gyermekkorú elkövető esetében is kizárható a tárgyi oldalon a bűncselekmény megvalósulása (kivételt képeznek a belátási képességgel érintett esetek). Következésképpen míg kóros elmeállapotú stb. személy vonatkozásában a tárgyi oldal teljesnek tekinthető, gyermekkorú személy esetében ez már nem mondható el. A gyermekkor speciális eseteit kivéve a gyermekkor már a tárgyi oldalon kizárja a büntetőjogi felelősséget. Speciális esetekben azonban a belátási képesség bizonyításának sikertelensége is feltétele a bűncselekmény hiányának. Tagadhatatlan, miszerint a gyermekkorú támadásával szembeni elhárító magatartásra jogosultság ebben a rendszerben nem oldható meg azzal, hogy a tettesi ismérvek önálló, harmadik kategóriájától megfosztott tárgyi oldalra utalunk. A kérdés egyszerűen az, hogy a tárgyi oldal egy-

séges definícióját érdemes-e feláldozni egy rendszertanilag szükségtelen magyarázat oltárán. A mi strukturánkban a válasz egyszerű: a tettesi ismérveken kívül a tárgyi oldal többi elemének megvalósulása megalapozza a támadást és így az elhárító magatartás jogszerűségét.

Az elkövetési tárgy (illetve passzív alany) továbbra is a tárgyi oldal része, de annak harmadik helyén áll. Csak ennek megléte esetén folytatódhat a minősítési eljárás. Ez alól kivételek – mint arra Mészáros is utal – egyrészt azon bűncselekmények, amelyeknek nincsen elkövetési tárgyak (pl. garázdaság, közösség elleni uszítás stb.), továbbá az abszolút alkalmatlan tárgyon elkövetett kísérlet esetei. Részünkről nem osztjuk ugyanis a bírói gyakorlatnak azt az újabb állásfoglalását, amelynek értelmében például a holttesten végrehajtott ölési cselekmény – elkövetési tárgy hiányában – nem valósít meg bűncselekményt. Az alkalmatlan kísérletet tudniillik a jogalkotó, mintegy kivételképpen, maga foglalta bele a törvénybe [Btk. 10. § (3) bekezdés], ezáltal amellet foglalt állást, hogy egyes rendhagyó esetekben elkövetési tárgy hiányában is büntetendőnek tekint bizonyos cselekményeket.<sup>14</sup> A jogalkalmazó önkényesen nem tehet különbséget az alkalmatlan kísérlet egyes esetei között, oly módon, hogy azok közül egyeseket kiválasztván a bűncselekmény megvalósulását ezek tekintetében tagadja.

Materiális bűncselekmények esetében természetesen az eredmény és az okozati összefüggés vizsgálata is elenged-

<sup>13</sup> Uo. 230.

<sup>14</sup> Vö. EBH 2012. B. 4. A korábbi, véleményünk szerint helyes joggyakorlati állásponthez lásd BH 1978. 266. Lásd továbbá GELLÉR – AMBRUS (6. lj.) 367–368.

hetetlen, illetve amennyiben az adott deliktum kapcsán illet szabályoz a törvény, a szituációs elemek is kiemelendők. Hasonlóképpen indokolt eljárni az objektív (egyes szerzők, így Mészáros terminológiájában: másodlagos) büntethetőségi feltételekkel.<sup>15</sup>

A korábban már jelzett megfontolások alapján, alapvetően objektív jellegűnek, ebből fakadóan az absztrakt tényállás tárgyi oldala utolsó elemének tekintjük a társadalomra veszélyességet avagy materiális jogellenességet. Utóbbi kivételes hiánya esetén a büntetőeljárásban helye lehet közvetlenül a Btk. 4. § (2) bekezdésére alapított felmentő rendelkezésnek is.<sup>16</sup> Ide indokolt becsatornázni továbbá negatív elemként a jogellenességet kizáró okokat.

Áttérve az alanyi oldalra, annak központi elemévé a bűnösség (ugyancsak komplex) fogalma tehető. Első helyen a társadalomra veszélyesség tudata vagy legalábbis ennek elvárhatósága áll, amely ugyanakkor mint vélelem általában külön vizsgálódást nem igényel, hanem adott esetben a védelem részéről merülhet fel annak megdöntése a gyakorlatban. Az elvárhatóság maga ugyanakkor ebben a rendszerben nem önálló fogalmi elem. Ide érdemes beépíteni a beszámítási képesség meglétének kivánalmát is, melynek hiánya esetén, bűnösséget kizáró okból (kóros elmeállapot, kényszer és fenyegetés) nem való-

sul meg a tényállás alanyi oldala, így nem állapítható meg bűncselekmény. Ezekon kívül a gyermekkort – a megfelelő életkor ismérvtől megfosztottan – szükséges itt vizsgálni, tehát a tizenkét- és tizennégy éves kor közötti, a Btk. 16. §-ában írt bűncselekmények tárgyi oldalát kimerítő elkövető belátási képességének vizsgálata végezhető el az alanyi oldalon.

A szándékosság és a gondatlanság kettős rendszerbeli helyének már említett problematikáját hivatott kiküszöbölni az a megoldás, amely révén ezeket, a bűnösség *genus proximuma* alá foglalva, az absztrakt tényállás alanyi oldalának központi elemévé tesszük (részben eltérve, részben más absztrakciós szintre helyezkedve Mészáros felfogásához képest). E helyütt nevesítendő a tévedés, amely továbbra is csupán a szándékosságot zárhatja ki.

Végül a motívum és a célzat, amennyiben ezeket az adott bűncselekmény törvényi tényállása megjeleníti, természetesen szintén vizsgálandó, és csak meglétük esetén lesz teljes az absztrakt tényállás.

Érdemes még megemlíteni, hogy a tényállás-, illetve a diszpozíciószerűség fogalma a fenti megoldás nyomán feleslegessé válik, ugyanakkor jogtörténeti beágyazottságuk miatt javasoljuk ezek új tartalommal való alkalmazását. A tényállásszerűség tehát jelenthetné a tárgyi és alanyi oldalnak megfelelő történeti tényállást.

Részemről tehát a fentiek alapján látom kiküszöbölhetőnek a bűncselekménytannak a jelenben is fennálló problémáit, noha az elismerhető, hogy kevésbé rendhagyó jellege miatt a Mészáros-féle felfogás talán hamarabb válik elfogadhatóvá, mint a bűn-

<sup>15</sup> A fentiek mellett vö. MÉSZÁROS Ádám: „A másodlagos (objektív) büntethetőségi feltétel. I. rész: Elméleti alapvetések” *Ügyészek Lapja* 2019/2. 5–21.

<sup>16</sup> E megoldást bírálta a társadalomra veszélyesség mint bűncselekmény-fogalmi elem létjogosultsága kapcsán zajlott vita idején HOLLÁN Miklós: „Meggésett búcsú a társadalomra veszélyességtől” *Jogelméleti Szemle* 2003/4. 3. pont.

cselekmény tudományos fogalmát kiiktató nézet.

4. Összegezve: Mészáros új kötetében egységes rendszerbe foglalta az utóbbi, csaknem két évtizedben a bűncselekmény tana körében kialakított nézeteit, valamint jelentősen tovább is fejlesztette azokat. Megállapításai tetemes részéről kijelenthető, hogy azok a szakmát nem ritkán meglepték, és továbbgondolásra is készítették (mint azt jelen recenzió is mutatja), amely körülmény egy tudományos álláspont értékének talán egyik legjelentősebb fokmérője. Személyes vonatkozás, hogy a recenzens már joghallgatóként kiemelt érdeklődéssel olvasta a szerző büntetőjogi munkáit, amelyek, más szerzők művei mel-

lett, nem csekély mértékben hatottak rá abban, hogy maga is a büntető jogtudomány pályáját válassza. Meggyőződésem, hogy Mészáros Ádám új kötete nemcsak a büntetőjogászok körében zajló viták előbbre vitelét szolgálhatja jelentős mértékben, hanem a kutatói pályára készülő, büntetőjoggal ismerkedő fiatalok egyik alapmunkája is lehet. A könyv végül remélhetően hozzájárulhat a büntető jogalkotás és jogalkalmazás színvonalának emelkedéséhez is, amire nem csekély szükség van.

*Ezt a recenziót Mészáros Ádám emlékének szenteltem. Nyugodjon békében.*

*Ambrus István\**

\* PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi docens, ELTE ÁJK Büntetőjogi Tanszék, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: [ambrus.istvan@tk.hu](mailto:ambrus.istvan@tk.hu). Az elemzés elkészítését az NKFIH 128394. számú PD\_18 posztdoktori kiválósági programja támogatta.

JAKAB ANDRÁS – SEBŐK MIKLÓS (SZERK.): EMPIRIKUS JOGI KUTATÁSOK (BUDAPEST: OSIRIS 2020) 660.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.07>

I. 2020 őszén jelent meg a Társadalomtudományi Kutatóközpont ambiciózus kötete, amely az első átfogó, magyar nyelven elérhető, empirikus jogi módszertannal foglalkozó kiadvány az akadémiai piacon. A kötet célja, hogy társadalomtudományi előképzettséggel nem rendelkező joghallgatók számára tankönyv, valamint az egyes jogi területek szakértői számára gondolatébresztő kézikönyv is legyen (22. o.). A két törekvés részben eltérő követelményeket támaszt mind a kidolgozás, mind az értékelés számára, így e recenzió első sorban a „laikus” joghallgatók perspektívájából kíván reflektálni az úttörő vállalkozás eredményeire.

Ez a munka valóban egyedülálló hazánkban. A hallgatók kutatási módszertani kézikönyvet keresve első sorban feladatspecifikus, például szakdolgozatírással kapcsolatos hazai, illetve fordításban is elérhető szűk szakkönyv-állományra támaszkodhatnak,<sup>1</sup> a kifeje-

zetten empirikus kutatás iránt érdeklődők idegen nyelven kell hogy forrásokat keressenek.<sup>2</sup> Ez utóbbival a szerzők is tisztában voltak, a kötet szerkesztése külföldi példák kritikai alapulvételével, tudatosan zajlott (17–18. o.).

A kötet huszonnyolc tanulmányt foglal magában, amelyek logikai alapon négy, egymásra épülő egységben kaptak helyet. A munka áttekinthetőségét és szakmai hitelességét emeli a kötet végén található bőséges irodalomjegyzék, a tárgymutató és a szerzők bemutatása is. A tájékozódást segíti a szerkesztők által jegyzett nyitófejezet is, amely mintegy második, bővített előszóként röviden ismerteti az írásokat is (22–30. o.). Az egyes fejezetek húsz-huszonöt oldal tesznek ki, kezelhetőségüket jól láthatóan kiemelt, rövid bevezetés, érthetően tagolt alfejezetek rendszere és ajánlott irodalom listája segíti. A törzs-

*mánya: tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal* (Budapest: HVG-ORAC 2015). A külföldi szakirodalom magyarul is elérhető klasszikusa Umberto Eco: *Hogyan írjunk szakdolgozatot?* [ford. KLUKON Beatrix] (Szentendre: Kairosz 2003).

<sup>2</sup> Az empirikus jogi kutatásokra szorítkozva kiemelhető pl. Peter CANA – Herbert M. KRITZER (szerk.): *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research* (Oxford: Oxford University Press 2012) <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199542475.001.0001>; Lee EPSTEIN – Andrew D. MARTIN: *An Introduction to Empirical Legal Research* (Oxford: Oxford University Press 2014) és Frans LEEUW – Hans SCHMEETS: *Empirical Legal Research* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016).

<sup>1</sup> Szakdolgozatírás kapcsán megemlíthető pl. MAJOROS Pál: *Tanácsok, tippek, trükkök nem csak szakdolgozatíróknak avagy a kutatásmódszertan alapjai* (Budapest: Perfekt 2011) és GYURGYÁK János: *A tudományos írás alapjai: útmutató szemináriumi és tudományos diákköri értekezést, szakdolgozatot és disszertációt íróknak* (Budapest: Osiris 2019). Elméletibb megközelítést képvisel SZALMA József: *A jogtudományok kutatási módszerei (kutatásmódszertan)* (Budapest: Patrocinium 2016). A tudományos íráshoz, műfajokhoz ad eligazítást FEKETE Balázs – JAKAB András: „A jogtudományi munka alapjai” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila: *A jog tuda-*

szöveg megértését több tanulmány is diagramokkal, ábrákkal és táblázatokkal támogatja, illetve nem egységes rendezésvé szerint, de helyenként előfordulnak feladatok, gondolkodtató kérdések is. Összességében a szerkesztés kifejezetten igényes.

Tartalmi szempontból kiemelendő, hogy a kötet tartalmában és nyelvezetében is egységes, messze több mint pusztán tanulmányokat egymás mellé helyező gyűjtemény. Az írások rendszeresen utalnak egymásra, a máshol bővebben szereplő információkra építkeznek, a felesleges ismétlést kerülik, noha helyenként ez a visszautalás nem olyan gyakori, mint az kívánatos lenne. Jóllehet egyes szövegrészek – különösen a statisztikai módszerek matematikai háttere, illetve az absztrakt logika kapcsán – nem egyszerűen befogadhatók előzetes ismeretek nélkül, a szöveg általánosságban hallgatók számára is jól olvasható, a szakkifejezéseket bevezeti, azokat érthetően használja.

A tanulmányok bevallottan és érthető terjedelmi okokból csak az „értő befogadó szintjéig” kísérik el az olvasót (22. o.). Mi több, Jakab András írásának szerkesztői intelmeként is olvasható lábjegyzetében hangsúlyozza, inkább „elrettenténé” a jogászokat az „amatőr indexépítéstől” a jogászok tudás hiányában (502. o.). Ez is támogatható szempont, egy tankönyvtől a reális elvárás az alapok átadása, megértése és az érdeklődés felkeltése, a kellő előismeretek nélküli tudás pedig nagyobb eséllyel vezethet téves eredményekre. Ha a kötet elolvasása önmagában nem teszi is képessé az olvasót a tárgyalt módszerek alkalmazására, az mégis iránytűként szolgál az olvasói tudás hiányosságainak felismeréséhez és az ismeretek elmélyítésének további írá-

nyaihoz. Az írások az alapvető fogalmakat, megközelítéseket, gondolati sémákat mutatják be, gyakran a szerzők saját projektjein, tapasztalatain keresztül. A többit tudni vágyók számára a hazai és nemzetközi szakirodalomból válogatott ajánlott olvasmányok zárják a fejezeteket, ezek értékét emeli, hogy láthatóan minden szerző törekedett a legfrissebb, az utóbbi néhány évben megjelent jelentős munkák feltüntetésére is a szakterület hazai és nemzetközi alapművei mellett. A magyarul még nem elérhető eredményeket adott esetben kivonatolva közlik is az egyes fejezetekben.

Ezek a fejezetek a könyv négy szerkezeti egységébe osztva az általános kutatástervezési és kutatáseméleti kérdések felől indulnak, majd bemutatják az empirikus jogi kutatás meghatározó paradigmáit. Ezt követően jellemző módszertani megoldásokat tárgyalnak, végül pedig konkrét alkalmazási területekről hoznak példákat.

II. Az első logikai egységet „*Az empirikus jogi kutatások alapjai*”-ról szóló három tanulmány képezi. Ezek mindegyike alapvető fontosságú, az első a kötet és az empirikus kutatások létének igazolása, a második a műben használt alapfogalmak bemutatása, a harmadik pedig egy kutatási projekt áttekintése.

A kötet szerkesztői által jegyzett nyitótanulmány az empirikus jogi kutatásokat mutatja be általánosságban, kitérve az interdiszciplinaritás szerepére, illetve a kötet elkészítésének indokolása mellett rövid összefoglalót közöl a további tanulmányokról (13. o.). Indokolásuk meggyőző központi tételét az képezi, hogy a módszertani kihívások ellenére a terület megtermékenyítőleg hathat a jogtudományi kutatásokra, új lendületet, kérdéseket és válaszokat adhat.



Ezt Szalai Ákos és Markovich Réka írása követi az okság és a bizonyítás tudományfilozófiai kérdéseiről (33. o.). A „korreláció nem jelent kauzalitást” szellemében született fejezet az oksági elméleteket, illetve a bizonyítás alapvető megközelítéseit ismerteti, bevezető íráshoz mérve talán kicsit elvontan, azonban gondolatébresztő szempontokat felvetve, és olyan fogalmi készletet adva, amely segíti a későbbi fejezetek megértését.

Az első blokkot Szabó Gabriella és Gajdusчек György fejezete zárja, amely egy kutatási terv készítését taglalja (55. o.). A fejezet javarészt elméleti, lényeges szempontok bemutatásából áll, azonban ezt gyakorlati szempontból jól ellen-súlyozza, hogy utolsó alfejezetében a korábbiakban írtakat egy valós kutatási tervvel teszi megfoghatóbbá.

III. A második, az „*Elméleti paradigmák és kutatási irányok*” címet viselő rész kilenc elméleti megközelítést ismertet a jogtudományi vizsgálódások kapcsán. A szerkesztői szándékkal összhangban ez sokkal inkább a tudomány sokszínű megközelítési lehetőségeit, perspektívákat, mintsem konkrét kutatási eszközöket mutat be az olvasónak (24. o.).

Az elméleti tanulmányok nyitányát Németh Renáta statisztikai megközelítésről szóló fejezete adja (77. o.). Ez a fejezet alapozza meg számos későbbi tanulmány fogalmi rendszerét, logikáját az olvasó számára, így a statisztikában járatlanoknak fontos igazodási pontot jelent.

Ezt Zódi Zsolt fejezete követi a jogi szövegek *big data*ként való értelmezéséről (93. o.). A tanulmány bemutatja, hogyan lehet számítógépes módszerekkel új szempontú elemzéseket végezni kiterjedt jogi szövegeken. Az írás érté-

két emeli, hogy a főleg elméleti jogászok érdeklődésére számot tartó nyelvészeti-dogmatikai területek mellett a paradigma gyakorló jogász, így ügyvédi és bírói pályán való alkalmazhatóságára is kitér.

Sokkal inkább elméleti alapon közelít Markovich Réka a formális logika, illetve a logikai módszerek jogi vizsgálatokban történő felhasználásához (111. o.). Fókuszát a deontikus és a propozicionális logika, azaz a normatív rendszerek, valamint az állítások közötti összefüggések logikája képezi, az általános fogalmi alapoktól a jog speciális vizsgálati szempontjaiig terjedve.

A logikához hasonlóképpen részben matematikai alapelveken nyugszik Kóczy A. László írása a játékelmélet és a jog kapcsolatáról (127. o.). A két terület kapcsolatát a konfliktusok kezelésében és elkerülésében látja a szerző, ennek megfelelően a játékelmélet elemi dilemmáit, helyzeteit mutatja be. Ezek révén a jogi közönség új nézőpontjából vizsgálhatja, hogy egy adott szituációnak milyen egyensúlyi helyzetei, végkimenetelei képzelhetők el, akár két-, akár többszereplős konfliktusban, hol találhatóak stabil párosítások, és hogyan oszthatóak el igazságosan előnyök és hátrányok.

A többszereplős rendszerekben mozogva a társadalmi szintű döntések megalapozásához mutat utat Czeglédi Pál írása, amely a közösségi döntések elméletébe vezet be (147. o.). A téma a politikai cselekvések közgazdasági elemzését célozza, amelynek kiindulópontja a racionális önérdékkövetés. A szerző olyan kérdéseket jár körbe, mint például hogy többségi akarat mennyiben tükrözi valójában a közösségi akaratot, milyen veszélyeket rejt magában a képviselői demokrácia működése, vagy éppen

milyen politikai gazdaságtani vetületek jellemzők egy alkotmányra.

A közgazdaságtani szemlélet tükröződik Cserne Péter a jog gazdasági elemzéséről írott esszéjében (169. o.). Az alapfogalmakat a hatékonyság koncepciója mentén tárgyaló írás a megközelítésmódot mint jogpolitikai és gyakorlatban is hasznosítható eszközt ismerteti, amelynek megjelenése már több jogterületen, így a versenyjog vagy a társasági jog körében is látható.

A gazdasági elemzéstől a hagyományosabb társadalomtudományi közegebe visz Gajdusчек György összefoglalója az intézményi megközelítésről, közelebbről a neoinstitucionalizmus kérdésköréről (189. o.). Ez a gondolkodásmód nem idegen a jogászai észjárástól, amely hagyományosan intézményi fókuszú, az intézmények itt azonban szélesebb körben, a cselekvőket körbevevő, kiszámítható viszonyrendszerként jelennek meg. Visszaköszön az a gondolat, hogy a jog működése önmagában nem, csak más rendszerek kölcsönhatásában érthető meg, ezeket az intézményeket tipizálja és relációikat elemzi a szerző.

A társadalomtudományi vonalat viszi tovább Györy Csaba és Fleck Zoltán a jog szociológiai kutatása kapcsán (209. o.). A szerzőpáros ismerteti a jogpozitivizmussal szemben megjelent kritikai nézőpontokat, a könyvekben és a valóságban érvényesülő jog közötti szakadék problematikájának változatos kutatásai területeit. A rendkívül szerteágazó kutatási áramlatokra tekintettel két, empirikus szempontból meghatározó irányzatot ismertetnek. Egyrészt Bourdieu és a jogi mező koncepcióját, amely az egyes társadalmi csoportokban a hatalomért való szimbolikus harcon alapul, illetve Foucault elképzelését a modern állam-

ról, amely a kormányozhatóság kérdését helyezi célkeresztbe. Hallgatói szempontból különösen érdekes olvasmány a fejezet, hiszen a két gondolkodó írásai jogszociológiai stúdiumok részét képezik, azonban Györy és Fleck korábbi kutatásokból vett gyakorlati példái jól érzékeltetik, hogy ezek mennyire nem csak elméleti problémákra reflektálnak.

A blokkot Kiss Valéria áttekintése zárja a kritikai elméletekről (233. o.). A szerző a kritikai jogelmélet kialakulását a történeti előzményeket nyomon követve ismerteti, bemutatva azok fő bírálatait a jog hagyományos működésével szemben. Ezt követően kitér a kisebbségi csoportokhoz kapcsolódó szemléletek, mint a feminista, kritikai faji és fogyatékoságtudományi jogelmélet sajátosságaira és közös jellemzőire. Az írás erőssége, hogy a hazai olvasókhöz is közelebb hozza az alapvetően amerikai jogrendszerhez kötődő elméleteket, az itthoni releváns empirikus vizsgálatoknak külön alfejezetet szentelve.

IV. A második részben bemutatott elméleti megközelítésekhez alkalmazható módszereket a harmadik, „*Módszertani megoldások a kutatási gyakorlatban*” című rész mutatja be. Ez az egység hangsúlyosan épít az előző részben szereplő ismeretekre, különösen a statisztikai háttér kapcsán. A kötet tíz módszertani megoldást ismertet két alrészben, először a kvantitatív, majd pedig a kvalitatív módszereket véve görcső alá.

A mennyiségi metodológia alrészét Janky Béla fejezete nyitja meg a kísérleti módszerrel (257. o.), amelynek előnyeit, alapfogalmait, sajátosságait és főbb típusait ismerteti. Az ismertetés érdeme, hogy nem marad meg az általánosságok szintjén, hanem a különböző típusokat társadalomtudományi fókusz-

szal mutatja be, legvégül pedig konkrét jogtudományi példákkal is szolgál.

A kísérleti módszerek közül a kérdőív-vezetésre koncentrál Szabó Andrea (275. o.). A fejezetből az olvasó nemcsak a kérdezői eljárások típusait ismerheti meg, de olyan gyakorlati kérdésekre is választ kap, mint hogy milyen fajta kérdéseket, mikor és milyen struktúrára szerint érdemes alkalmaznia, valamint hogyan érdemes ezeket megfogalmaznia. Külön említést érdemel, hogy a szerző mindezeket példákkal gazdagon illusztrálva, illetve gyakorlófeladatokkal kiegészítve találja, amelyek hasznosak a megértés és a reflexió szempontjából is.

A kapott eredmények kiértékelése szempontjából hasznos leíró statisztikai alapokat Simon Dávid taglalja (301. o.). A fejezet olyan alapfogalmakat magyaráz el, mint a változó, a mérési szint és az eloszlás, kitér a középértékek típusaira, valamint a változók közötti összefüggés meglétének és erősségének vizsgálatára. Ez utóbbiakat egy-egy mintaszámításon keresztül is bemutatja, majd végül az adatvizualizáció kapcsán emel ki hasznos szempontokat. A tanulmány erénye, hogy konkrét jogi kutatásokon keresztül, a tudományágspecifikus alkalmazhatóságot középpontba helyezve mutatja be a fogalmakat, nem pedig általános statisztikai ismereteket tárgyal. Némi hiányosságot jelent ellenben, hogy a más fejezetekre való utalások nem olyan gyakoriak, mint lehetnének, pedig ezek sokszor praktikus kiegészítő információkkal szolgálnának.

A statisztikában való további elmélyülést segíti Barna Ildikó írása a statisztikai elemzésekről (325. o.). A korábbi hasonló témájú részekre nagyban építő fejezet fókuszát két-, illetve többváltozós viszonyok elemzése képezi. A tanulmány

elsősorban jogi kutatásokhoz kapcsolódó példák bemutatásán keresztül írja le a különféle módszerek alkalmazását, ez pedig a laikus közönségnek is segít, hogy hatékonyabban megértse a lényeget, mintha csak a módszerek elvont ismeretetésével szembesülhetne.

Az adatok kapcsolódásának elemzésébe tekinthetünk be Boldvai-Pethes Laura és Havelda Anikó hálózatkutatásról szóló tanulmányát olvasva (347. o.). A hálózatkutatás alapfogalmainak ismertetése után a módszertan társadalom- és jogtudományi szemléletének jellemzőire, majd az adatgyűjtésen keresztül az adatok elemzésére és megjelenítésére is kitér az írás. A részletesebben bemutatott példák plasztikusan és gondolatébresztően tárgyalnak jogi kérdéseket. Sajnálatos azonban, hogy vélhetően szerkesztési hibából adódóan a szövegközi hivatkozások forrásai hiányoznak az irodalomjegyzékből, ez pedig megnehezíti az idézetek visszakeresését.

A mennyiségi elemzéssel kapcsolatos alrészlet Bolonyai Flóra és Sebők Miklós tanulmánya zárja a kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat témakörében (361. o.). A szerzők leírják, hogyan lehet a szöveget adattá alakítani, ezek milyen műveletekkel dolgozhatók fel, majd pedig jogi kutatások példáit részletezve mutatják be a számítások menetét és további kutatási lehetőségeket is fellillantanak. Ismét megállapítható, hogy az alkalmazott példák, táblázatok alkalmazása jól átgondolt, jelentősen segítik az egyébként sokszor matematikai nyelvezettel, egyenletekkel operáló szakszöveg megértését.

A kvalitatív elemzési módszereket tárgyaló alrészlet Németh Krisztina esszéje nyitja meg az interjú műfajával (383. o.). Az interjú társadalomban és tudomány-

ban való elhelyezését követően a szerző körüljárja, hogy mit, kitől és hogyan érdemes kérdezni, milyen interjúfajtákból válogathat a kutató, és hogyan elemezheti a kapott eredményeket. Legvégül egy hasznos reflexió olvasható, amely kritikai szempontból értékeli a fősodorbeli paradigmát, és rámutat annak korlátaira is.

Az egyéni interjúkhoz képest a többek véleményét vizsgáló fókuszcsoporthoz jelenik meg Ságvári Bence tanulmányában (409. o.), amely nemcsak körülhatárolja, mire alkalmas és mire nem a módszer, de az előkészítés, lebonyolítás és kiértékelés fázisaihoz is gyakorlati tanácsokkal szolgál. A példák szerepe itt is kiemelhető, a javaslatokat valós minták egészítik ki, megfoghatóvá téve a feladatok céljait.

A nagyobb csoportok, közösségek kutatásához Györy Csaba a jogi etnográfia ismerteti (433. o.). Írásában bemutatja az etnográfia sajátosságait és történeti fejlődését, illetve annak jogi alkalmazását. A kutatás folyamatát a kérdések megfogalmazásától az adatgyűjtésen át egészen az adatok kiértékeléséig nyomon követi, összehasonlítva a módszer különféle megközelítéseit.

Pál Gábor a jogászai közönség számára ismerősen hangzó esettanulmányokkal foglalkozik, azonban tudományos-kvalitatív szempontból, a diskurzuselemzéssel kiegészítve (461. o.). Ezeket a jogi szempontból meglehetősen ritkán alkalmazott módszereket tipizálja és összeveti, végül pedig jogtudományi alkalmazhatóságukat valós kutatásokon keresztül szemlélteti. Ez utóbbiakat a szórványos kapcsolódó gyakorlat ellenére is részletesen, hazai és nemzetközi kutatásokra is visszautalva mutatja be.

A módszertani részt a történeti tárgyú elemzésekben alkalmazható levéltá-

ri kutatások áttekintése zárja Koi Gyula és Schweitzer Gábor jóvoltából (477. o.). A levéltári alapfogalmak, illetve a levéltárak történeti fejlődésének ismertetését követően a szerzőpáros a releváns módszerekre, várható eredményekre is kitér, végül pedig egy esettanulmányt eszközül véve jeleníti meg a kutatás mikéntjét. A levéltári kutatások iránt érdeklődők tájékozódását a magyar kormányzati-közigazgatási intézmények és a hozzájuk kapcsolódó levéltári források vázlatja is segíti (480–481. o.).

V. A záró rész az empirikus jogi kutatások alkalmazási területeit veszi szemügyre. Ehhez öt témakört emel ki, és ismerteti a vizsgálódásokhoz kapcsolódó módszertani, elméleti dilemmákat, különösen a mérés-mérhetőség nehézségeit. Ezek a konkrét, a gyakorlat szemszögéből láttatott kutatások hasznos kiegészítései a többi fejezetben szereplő rövidebb kutatásismertetéseknek, mintegy bővített esettanulmányokként világítanak rá a kutatások gyakorlati és elméleti problémáira. A témákat jogállamisági-jogalkotási, illetve bünyügyi területéről válogatták, és alapvetően statisztikai módszerekkel történt az adatok feldolgozása. A megjelent fejezetek értékét ez nem kisebbíti, azonban talán hasznos lett volna magánjogi irányultságú, illetve kvalitatív perspektívájú kutatásokat is bemutatni.

Elsőként a jogállamiság mérésének kérdéskörét elemzi Jakab András tanulmánya (497. o.), amely a vizsgálat miértjétől a lehetséges módszertanon keresztül az alkalmazott jogállamiság-indexek összehasonlításáig terjed. A módszertan tárgyalása során olyan kérdéseket feszeget, mint a megfelelő adatok kiválasztása és összesítése, tekintettel a különféle források erőssége-

ire és gyengeségeire, így általánosan is alapvető szempontokat felvetve annak kapcsán, hogyan tudjuk kifejezetten az általunk választott tényezőt is pontosan mérni.

Az általánostól a különös vizsgálata felé térve Bencze Mátyás írása az egyes jogi döntések minőségének mérhetőségével foglalkozik (519. o.). A minőséget a döntések helyességétől elválasztja, azt az ítéletek megalapozottságában, az indokolások színvonalában látja, ehhez különféle szempontokat, a szempontokhoz pedig mérési módszereket ismertet, azok előnyeivel és hátrányaival.

A jogalkalmazás helyett a jog megalakítására fókuszál Kovácsy Zsombor a jogszabályok hatásvizsgálata kapcsán jegyzett fejezetében (533. o.). A szerző bemutatja, hogy a jogászok milyen szerepet játszhatnak az előkészítésben, a vizsgálat pedig milyen elvek mentén, milyen tipikus területeken érvényesül. Zárásként pedig a hazai és nemzetközi szabályozási háttérrel ismerteti. Mindez a gyakorló szakembereknek is fontos szempontokat jelenthet, hiszen, mint ahogyan arra a tanulmány is utal, a hatásvizsgálatok máig viszonylag kis súllyal jelennek meg a döntéselőkészítés folyamatában.

Ezt követően Katona Tamás és Novák János az igazságügyi, azon belül is különösen a bűnügyi statisztika világába kalauzolja el az olvasót (549. o.). A fejezet tárgyalja az igazságügyi statisztika fő területeit és felépítését, magyarországi intézményeit és történeti fejlődését. A bűnügyi statisztika kapcsán számos problémára hívja fel a figyelmet, illetve azokra a válaszokra is rámutat, amelyek elősegíthetik a torzítások kiküszöbölését.

A kötet záró tanulmányában Borbíró Andrea a kriminológiai büntetések hatá-

sainak vizsgálatát mutatja be (565. o.). A szerző részletezi, hogy ezeket a kutatásokat milyen területeken és milyen módszerekkel alkalmazzák, illetve milyen módszertani kihívásokkal szembesült ez a terület, és hogyan fejlődött az ezekre adott válaszok révén. Mindemellett pedig kitekin a büntetési hatáskutatások hazai fejleményeire is. A többi fejezethez hasonlóan a módszerek bemutatása itt is kiegészül az alkalmazási dilemmák és torzító hatások felvázolásával.

VI. Összességében az értékeléshez fontos hangsúlyozni, hogy a magyar jogi oktatás jogszabály-központúsága mellett kevés hangsúlyt kap a módszertani képzés, akár általános jogászai készségeket, akár kutatómódszertani kérdéseket figyelembe véve. Noha az empirikus módszerek elhanyagolása védhető (elméleti pályára a hallgatók töredéke készül, mi több, a szerkesztők maguk is utalnak arra, hogy még a jogtudomány is mellőzi ezeket a módszereket), a kötetben tárgyalt eljárások javarészt még az említés szintjén sem jelennek meg a jogászképzésben. Még ha helyet kapnak is ezek az ismeretek, elmélyítésüket nem segíti a hazai szakirodalom, mindenekelőtt a bevezető szintű művek hiányossága, pedig felvethető, hogy a szakdolgozatot, de kiváltképpen a tudományos diákköri dolgozatot írók számára hasznos támpontokat, ötleteket jelenthetnének.

A kötet hiánypótló és szemléletformáló szerepe miatt is hasznos, hiszen a tudományos munka, illetve az empirikus vizsgálódások iránt érdeklődő hallgató nemcsak tanulmányain túlmutató, bevezető szintű ismereteket szerezhet, de olyan megközelítésekkel is találkozhat, amelyeknek nemhogy részleteit, de adott

esetben még a híret sem ismeri. A tankönyvi funkciót – amelyet egyik fő célként neveztek meg a szerkesztők – tehát betölteni képes, igényesen szerkesztett, segédanyagokkal, segédfejezetekkel kellően ellátott kiadvány jelent meg, amely módszertani és megközelítésbeli változatosságra törekedve, a paradigmák és metodológiák határait, kritikáit és torzító hatásait egyaránt bemutatja, így a kutatással ismerkedők számára informatív kiindulópontot jelenthet.

Végül, de nem utolsósorban, exkurzust érdemel a könyv borítója is, amelyet Gustav Klimt alkotása, a Jogtudomány allegóriája díszít. Ez, az eredetileg a bécsi egyetem számára készült mennye-

zetfreskó-tervezet nem kerülhetett tervezett helyére, hiszen a döntnökök hasonlóképpen idegenkedtek meztelen alakjaitól, mint ahogyan a jogászok a dogmatikai köntösüktől megfosztott meztelen empirikus adatok alkalmazásától. A kötetben megfogalmazott hármass cél (programadás, kézi- és tankönyvi minőség) támogatást, a munka minősége méltatást érdemel, így elképzelhető, hogy ahogyan Klimt stílusát ma már elismerés övezi, úgy a kiadvány által ösztönzött diskurzus révén később a jogi kutatások általánosan bevett és elismert eszközei lehetnek az empirikus módszerek is.

*Balázs Gergő Barna\**

\* Joghallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: *balazs.b.gergo@gmail.com*.



BALÁZS ISTVÁN: A KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSÁIRÓL  
MAGYARORSZÁGON ÉS EURÓPÁBAN A RENDSZERVÁLTÁSTÓL  
NAPJAINKIG (DEBRECEN: DE ÁJK 2020) 271.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.08>

E recenzió témája prof. dr. Balázs Istvánnak, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar (DE ÁJK) Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezetőjének és az Eötvös Loránd Kutatói Hálózat (ELKH) Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet tudományos főmunkatársának 2020-ban megjelent munkája. A DE ÁJK gondozásában kiadott, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig* c. kötet címéhez hűen tematikájában és időhorizontját tekintve átfogó munka.

Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy tanszéki kollégaként végig követhettem a kötet megírásának szinte teljes folyamatát a nyers kézirat elkészülésétől egészen a kiadói munkálatokig. Rálátásomat csak teljesebbé tette az a tény, hogy a kötet előzményeinek tekinthető 2011-es, valamint 2016-os kiadásoknál is technikai szerkesztőként közreműködtem, és ennek köszönhetően ismerem, hogy milyen ívet járt be a monográfia a korábbi kiadásoktól napjainkig.

#### I. A SZERZŐ MOTIVÁCIÓI, A KÖTET CÉLJA ÉS RENDELTETÉSE

Annak ellenére, hogy a közigazgatás folyamatosan alkalmazkodik az őt magában foglaló társadalmi, gazdasági és kulturális közeghez, az elmúlt évtizedekben olyan jelentős regionális eseményeknek (pl. rendszerváltás) és megakríziseknek

(pl. globális pénzügyi-gazdasági válság, világjárvány) voltunk/vagyunk érintettek, amelyek markáns hatást gyakoroltak, illetve gyakorolnak az állam és közigazgatás korábban megszokott működésére. Balázs István olyan színes és mozgalmas közigazgatási szakmai pályát tudhat maga mögött, ami átfogó gyakorlati tapasztalatokon nyugszik (pl. központi közigazgatásban betöltött vezetői feladatok), valamint széles körű elméleti-tudományos ismereteket is ötvöz (lásd részvételét hazai és nemzetközi közigazgatási kutatásokban).

A szerző szakmai-tudományos motivációja döntően az, hogy a kiadvány révén az elmélet és a gyakorlat számára is jól hasznosítható szintetizált ismereteket adjon át. Tekintettel arra, hogy ez csak nagyobb időtáv vizsgálata révén valósítható meg, a kötet időhorizontja felöleli az elmúlt harminc év változásainak lényegi elemeit, mindezt pedig azzal a céllal teszi, hogy: „...mind az oktatás, mind pedig a kutatások elősegítése érdekében betekintést adjon az elmúlt évtizedek [hazai és európai] közigazgatásának alakulásába, segítsen megérteni a változások mibenlétét és értékelni azok eredményeit.” (7. o.) Úgy vélem, hogy ez a törekvés jól rávilágít a szerző oktatói-kutatói habitusára. Amellett, hogy a munka mindvégig objektív és mértéktartó marad, Balázs István jó stílusban és megfelelő érzékkel mutat rá a sikeres és kevésbé sikeres adminisztratív megol-

dásokra, illetve közigazgatás-fejlesztési törekvésekre.

Egy rövid kitérő erejéig rögtön hozzá kell tennem, hogy a kötet nem egymagában álló kiadvány. Balázs István aktív és folyamatos publikációs munkát végez. Számos további, a jelen kiadvánnyal harmonizáló munka látott napvilágot az elmúlt évek folyamán Balázs István társszerzőségében, valamint szerkesztői irányításával. Csak néhányat említve a közelmúltból a többszerzős dogmatikus, illetve tétele jogi munkák közül: *Helyi önkormányzatok*,<sup>1</sup> *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*,<sup>2</sup> *Közigazgatási jogi alaptanok*,<sup>3</sup> *Közigazgatási eljárások*,<sup>4</sup> *Közigazgatás-elmélet*,<sup>5</sup> *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*.<sup>6</sup> Noha e recenzióknak nem célja e szakművek ismertetése, hangsúlyozni kell, hogy a felsorolt kiadványok – eltérő rendeltetésüknek és felhasználási módjuknak megfelelően – különböző pontokon erősítik, illetve kiegészítik egymást (lásd pl. a kormányzás vagy a közigazgatástudomány témaköreit).

<sup>1</sup> ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2014).

<sup>2</sup> BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész 1–2.* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2015).

<sup>3</sup> BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok* (Debrecen: DE ÁJK 2019).

<sup>4</sup> ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások* (Debrecen: DE ÁJK 2019).

<sup>5</sup> ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet* (Debrecen: DE ÁJK 2020).

<sup>6</sup> ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – Veszprémi Bernadett: *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2020).

## II. GONDOLATOK A SZAKKÖNYV FORMAI, SZERKESZTÉSI, STILISZTIKAI JELLEMZŐIRŐL

A kötet a végső formázástól függően megközelítőleg kétszázhetven oldalnyi, valamivel több, mint tizennégy szerzői ív terjedelmű, ami a két oldal hosszúságú előszó és a felhasznált irodalmakat rendszerező, megközelítőleg hatoldalas rész mellett tíz önálló szerkezeti egységre oszlik. A korábbi kiadásban ezeket két nagy részre bontotta a szerző, egy három fejezetből álló magyar, valamint egy hat témakört ismertető európai közigazgatásról szóló blokkra. A legújabb kiadásban sokkal áramvonalasabb struktúrával találkozunk, így véleményem szerint még jobban visszautkröződik a Balázs István által jegyzett szakkönyv tematikai sokszínűsége. Bár csupán formai, technikai meglátás, de éppen az előbbieket miatt úgy vélem, hogy a munka későbbi kiadásaiban érdemes lehet akár egy tárgymutató beépítésén is elgondolkozni.

Eltételezve ehelyütt egyelőre a fejezetek mélyebb ismertetésétől, most csupán azt emelném ki, hogy a szerző láthatóan törekedett arra, hogy a közigazgatás valamennyi aspektusát ismertesse (feladatrendszer, szervezet, eljárás, személyzet), amihez a korábban említett több évtizedes elméleti munkássága és gyakorlati tapasztalatai biztos háttérrel nyújtanak.

A kötet szövegezése nem egyszerűen leíró, hanem sokkal inkább elemző, értékelő. Mindez egyértelművé teszi az olvasók számára, hogy Balázs István nem szimplán külső megfigyelőként veti papírra gondolatait. Szakmai életútja lehetővé tette számára, hogy aktív résztvevője legyen a magyar közigaz-

gatás több különböző szegmensét érintő átalakításnak is. Ezen felül nemzetközi szervezetekben (pl. Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet, Európa Tanács Helyi- és Regionális Közhatalóságok Állandó Bizottsága) végzett munkája révén más országok közigazgatásának kihívásairól is széles körű ismereteket szerzett. Mindezek jelentősen hozzájárulnak a monográfia gördülékeny, olvasmányos stílusához. A számos hasznos kiegészítő információval szolgáló lábjegyzetek, valamint a kötet végén található irodalomjegyzék – amelyet akár az internetes hivatkozásokkal is lehetne gyarapítani, amennyiben erre a későbbiekben mód nyílik – hasznos kiindulópontot jelentenek mindazok számára, akik egy-egy résztémában szeretnének jobban el mélyülni.

### III. TARTALMI ÉSZREVÉTELEK

A hátralevő részben – a teljesség igénye nélkül – igyekszem néhány alapvető megállapításra és összefüggésre rámutatni, amelyek Balázs István munkáját olvasva fogalmazódtak meg bennem.

A szerző az I. fejezetben szisztematikusan áttekinti a magyar közigazgatási rendszerváltás céljait, eredményeit, valamint az „Európai Közigazgatási Térség” által felvetett fejlesztési igényeket, továbbá rámutat különféle tendenciákra a közszolgálat, a hatósági eljárásjog és a közigazgatás-fejlesztés témakörei területén. Ez a megoldás és szerkesztési mód nem csupán amiatt hasznos, mert 1990 után kisebb vagy nagyobb sikerrel, de minden kormányzat megpróbálkozott a közigazgatás intézményrendszerének valamilyen mértékű átalakításával, hanem azért is, mert a témában esetleg kevésbé járatos avagy azzal még éppen

csak ismerkedő olvasók (pl. felsőoktatási hallgatók) számára amolyan szakmai „sorvezetőként”, „ugródeszkaként” szolgálhat a későbbi fejezetekben részletesen áttekintett témákhoz.

A kötetben számos helyen fontos cezúraként jelenik meg a 2010-es esztendő (nem véletlen, hogy a II. fejezet eddig tart, a III. pedig innen kezdődik). Habár a 2010-től napjainkig terjedő időszak közigazgatásunk rendszerváltás utáni történetének csupán az egyharmada, az elmúlt évtizedben történt adminisztratív átalakítások számossága és kiterjedtsége miatt komoly kihívást jelent ennek az időszaknak az átfogó elemzése és pontos következtetések levonása. A szakmai munkák általában egyetértenek abban, hogy a mögöttünk álló évtizedben a magyar közigazgatás centralizáltabbá vált, valamint több pontján (így pl. a központi, valamint a területi államigazgatásban) integráltabbá is. Balázs István munkájának egyik erőssége éppen abban rejlik, hogy a vizsgált jelenségeket és fejleményeket kontextusba helyezi, ami kétségtől fokozza megállapításai időállóságát.

A kötet a IV. fejezettől kezdve kilép a magyar keretből és áttér az általánosítható európai fejlődési folyamatok és tendenciák ismertetésére. Az európai közigazgatás és közigazgatási jog, különösen pedig az Európai Közigazgatási Tér értelmezése kapcsán újfent visszaköszön a szerző azon törekvése, hogy precízen, ugyanakkor olvasmányosan mutassa be az egyes témaköröket, ami által azok közigazgatási kutatások számára éppúgy használhatók, ahogy az egyetemi oktatásban. Az ezt követő fejezetekben olvashatunk a kormányzatról és különböző kormányzati intézményrendszerekről (V. fejezet),

megismerhetjük a közszolgáltatásban alkalmazott külföldi megoldásokat (VI. fejezet), valamint Balázs István kiemelten foglalkozik a helyi önkormányzatok kérdéskörével (VII–VIII. fejezetek) és a IX. fejezetben a kormányok területi képviseletének intézményes megoldásaival. Valamennyi esetben tipizál, ahol szükséges és lehetséges, nemzetközi dokumentumokat elemez, következtetéseket fogalmaz meg, továbbá rámutat az azonosítható trendekre, tendenciákra [többek között a karrierrendszerek újjáéledésére, az új területi dimenziók, például nagyvárosi régiók sajátosságaira, valamint az ún. poszt-New Public Management (röviden poszt-NPM) időszak néhány közigazgatás-fejlesztési jellemzőjére].

A kötet keretes szerkezete jól kirajzolódik, ha egymás mellé állítjuk az I., valamint a X. fejezetben írtakat. Míg

előbbi, ahogy azt fentebb ismertettem, a vizsgált tárgy körök általános áttekintéséhez nyújt hasznos iránytűt, addig utóbbi a jelen és jövő azonosítható közigazgatási változásait, azok új irányait és prioritásait tekinti át. Mindent egybe vetve Balázs István munkája olyan szakmai vállalkozás, ami sikerrel ötvözi az elméleti álláspontokat és gyakorlati tapasztalatokat. Azon túl, hogy alkalmas arra, hogy a magyar közigazgatás elmúlt harminc évének főbb eseményeit egységben láttassa, megfelelő kitekintéssel szolgál más európai államok megoldásaira is. Ezzel pedig nem csupán a magyar közigazgatás-tudományt gyarapítja, de segíti a közigazgatás kérdései iránt érdeklődő, nem szakmai közönséget is abban, hogy a végrehajtó hatalom változásait megismerhessék.

*Barta Attila\**

\* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: [barta.attila@law.unideb.hu](mailto:barta.attila@law.unideb.hu).

HUNGLER SÁRA: THE DUAL NATURE OF  
EMPLOYEE INVOLVEMENT (BUDAPEST: L'HARMATTAN 2020)  
132.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.09>

#### 1. A KÖNYV TEMATIKÁJÁNAK ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉSE

A munkavállalói részvétel témaköre nem sorolható napjainkban a munkajogtudomány fősodrába tartozó témák közé, noha a munkavállalók közösségét megillető participációs jogok és az e köré épülő szervezetrendszer jelentősége ma sem elhanyagolható. Általában véve igaz, hogy a kollektív munkajog egyes alapintézményei nem kerülnek újabbán a munkajogi tudományos közösség érdeklődésének fókuszába, úgy tűnik ugyanis, hogy a tudományos eredmények nagyrészt az egyéni szintre, azaz az individuális munkajogi kérdéskörökre fókuszálnak (lásd pl. munkajogviszony tartalma, alapvető kötelezettségek, a munkaviszony megszüntetése). E jelenség mögött változatos jogpolitikai és joggyakorlati megfontolásokat sejtethetünk, de összességében elmondható, hogy a magyar munkaerőpiaci viszonyok között, illetőleg a magyar munkajogi gondolkodásban 2021-re a kollektív munkaügyi kutatások nem dominálnak, jelentőségük folyamatosan csökken.

Bár néhány kivétel megemlíthető egyetemi doktori (PhD-) értekezések<sup>1</sup> vagy éppen monografikus igényű mun-

kák vonatkozásában<sup>2</sup> az elmúlt néhány évből, Hungler Sára e könyvére mindenképpen megkülönböztetett figyelmet kell fordítani. Ennek okairól a későbbiekben részletesebben fogok szólni, de előljáróban a témaválasztás bátorságát, a kutatási téma világos és jól megindokolt lehatárolását, a szerző sajátos, tudományos névumokat sem nélkülöző látásmódját, vagy éppen a feldolgozás igényességét tekintve is úgy vélem, hogy új alapmű született a magyar munkajogtudományban a munkavállalói participáció terén. A munkavállalói részvétel sajátos jogi természetének témakörét illetően legalábbis biztosan, ugyanis Hungler nem vállalkozik arra, hogy a teljes, a participációs jogokhoz kötődő témakört feldolgozza, ami talán nem is lett volna ajánlatos egy ilyen jól szerkesztett és végig egyenletes színvonalú, feszesen megírt monográfiában.

Rögtön vissza kell azonban utalnom arra az ellentmondásos helyzetre, miszerint a könyv témája voltaképpen „idegen test”-ként is hathat első ránézésre a magyar munkajogtudomány aktuális trendjei között, tekintettel elsősorban egyedi témaválasztására. Habár ez adott esetben kritikai megjegyzésnek is tűnhet, úgy vélem, hogy az nem róha-

<sup>1</sup> Például BAGDI Katalin: *A participációs jogok szerepe a munkaviszonyban (PhD-értekezés)* (Debrecen: Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2020).

<sup>2</sup> PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog* (Budapest: Wolters Kluwer 2015) és BERKE Gyula: *A kollektív szerződés a magyar munkajogban* (Pécs: Utilitates Bt. 2014).

tó fel a kollektív munkajogi témakörökben egyébként is intenzív kutatómunkát végző szerzőnek<sup>3</sup> annak ellenére, hogy egyedi témaválasztása némiképp mintha „kivülállóvá” tenné munkáját a magyar munkajogi keretek között. Az talán felvethető ennek ellenére, hogy a szerző szentelhetett volna nagyobb figyelmet a részvételi jogok jogi karakterét meghatározó, speciálisan magyar jellemzőknek, ezzel még szélesebb körben hasznosíthatóvá téve munkáját akár gyakorló szakemberek számára is. A szerző védelmére is kell kelnem ugyanakkor, álláspontom szerint ugyanis speciálisan magyar jogi karaktere nincs a munkavállalói részvételnek, márpedig ez alapján valóban kívánatosabb a külföldi, elsősorban univerzális – emberi jogi – és a magyar jogot közvetlenül érintő uniós jogi tézisek, jogi megoldások és gyakorlatok feldolgozása.

Hungler ilyen módon kétséget kizáróan új megközelítést alkalmaz, amivel – folytatva a fenti gondolatmenetet – voltaképpen két nehéz feladatot végez el egyszerre. Egyik oldalról ugyanis önmagában jelentős és látványos tudományos eredménynek tartom azt, hogy a munkavállalói részvételről magas színvonalon – ráadásul angol nyelven – készített átfogó, monografikus igényű tudományos értekezést, másik oldalról pedig

ha már e korántsem egyszerű feladatra vállalkozott, akkor nem állt meg a participációs jogok, illetve üzemi alkotmányjog, részvételi intézményrendszer modell-orientált,<sup>4</sup> netán szigorúan jogdogmatikai kiindulású vizsgálatánál. Sőt utóbbi kapcsán – habár, ahogyan említettem, a magyar munkajog vonatkozásában kritika is megfogalmazható – inkább a nehezebb utat választotta Hungler akkor, amikor egy, a magyar munkajogi szakirodalomban nem megszokott aspektust, nevezetesen a gazdasági és emberi jogi vonulatot egymással párhuzamosan, kvázi komparatistikai módszerrel, de koherens egységet alkotva analizálja. Persze a szerző alapos és színvonalas munkáját, valamint eredeti jogtudományi eredményeit dicsérve meg kell jegyezni, hogy az innovatív témaválasztáshoz innovatív kutatómódszertani kivitelezés illik. Hungler monográfiáját e vonatkozásban példaértékűnek tartom.

## 2. AZ ÉRTEKEZÉS TARTALMI MAGJÁRÓL

A szerző munkája elején világosan megfogalmazott és jól követhető hipotéziseket tár az olvasó elé. A gazdasági és a munkavégzéshez kötődő – ipari – demokrácia elméleti és szabályozási alapjaira építkezve kifejti, hogy miért szükséges egy ilyen típusú jogintézmény a munkavállalók védelmében, illetve, hogy miért nem vesztette aktualitását e kérdéskör az utóbbi években, évtizedekben sem. Kétségtelen ugyanis, hogy az üzemi demokrácia „fénykora” jó pár évtizeddel korábbra tehető, de ez nem azt

<sup>3</sup> Lásd például HUNGLER Sára: „A szakszervezetek tevékenysége a szolgáltatásnyújtás szabadságának tükrében” *Munkajog*, 2019/3. 35–39., HUNGLER Sára: „Freedom of services and trade unions: Could alliance be provided as a cross-border service?” *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law Journal E-folyóirat* 2017/1. 50–59. és HUNGLER Sára: „The Interconnectedness of Participation and Solidarity” in HORVÁTH István (szerk.): *Tisztelgés: ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2015) 185–197.

<sup>4</sup> PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog* (Budapest: Wolters Kluwer 2014) 639–676.



jelenti, hogy mostanra elvesztette volna jelentőségét e kollektív jogcsoport. Sőt, mivel – ahogyan ezt Hungler is kifejti –, éppen az adhat sajátos aktualitást e témakörnek, hogy a változó munkajogi szabályozási keretek, illetve átalakuló gazdasági keretek között e jogintézmények újragondolása egy következő lépcsőfokot jelenthet a munkavállalói és munkáltatói oldal hatékony, békés együttműködésében.

Megítélésem szerint nem kérdéses ugyanis, hogy a kollektív munkajog és munkaügyi kapcsolatok intézményrendszerének a továbbiakban is kulcsszerepet kell játszania a munkajogi szabályozásban, elsősorban a munkavállalók legalapvetőbb jogaival összefüggésben. E területen talán elsősre a kollektív fellépés jogára vagy éppen a szervezkedés szabadságára gondolnánk – elsődlegesen a markánsan jelen lévő XX. századi jogi és társadalmi előképek miatt<sup>5</sup> –, de Hungler munkája nyomán a munkavállalók munkáltatóval történő kiterjesztett együttműködése – döntéshozatalban, működésben való részvétele – nem kizárólag az „üzemi” demokrácia alapítzései közé tartozik, hanem úgy tűnik, hogy általában a munkajogi szabályozás eredendően egyensúlytalan inerciarendszerében is fontos szerepet kaphat. Hungler ezeket a fogalmi alapokat magabiztosan és progresszíven teszi le az I.3. fejezetben, hangsúlyozva a munkavállalói részvétel és a tradicionális munkavállalói érdekképviselet<sup>6</sup> közötti

fontos differenciákat. Különösen tanulmányos e vonatkozásban a monográfia I.3.1. alfejezete, amelyben a szerző megállapítja, hogy a közvetlen és közvetett részvétel a döntéshozatalban elhatárolja egymástól a hagyományos érdekképviseleti tevékenységet a szervezett keretek közötti participációtól, függetlenül annak szintjétől vagy módozatától. Helyesen utal arra is, hogy „A közvetlen részvétel az egy az egyben, sokszor a szemtől szembe interakcióra épül a munkavállalók és a munkáltató vezetői között, míg indirekt részvétel esetén a munkavállalók nézeteit és aggályait képviselőkn keresztül kommunikálják.” (16. o.)<sup>7</sup> Ebben a részben e tételmondat nyomán részletezi a szerző, hogy az egyes képviseleti és részvételi szintek milyen módon jelenhetnek meg, és hogy ezeknek mi a tényleges szerepük a munkavállalók jogvédelmében.

A könyv további öt része a munkavállalói részvétel duális természetét, a részvételi jogok szabályozási kereteit, a demokratikus participáció globális vonatkozásait, az Európai Unió (a továbbiakban: EU) e tekintetben a legutóbbi gazdasági válságra adott reakcióit, illetőleg a következtetéseket foglalják magukban. A könyv nem csupán szerkezetileg, de tartalmi szempontból is arányos és jól átgondolt, ugyanis a korábban említett részeket követően a könyv „címadó” II. egysége részletekbe menően és kifejezetten egyedi módon taglalja a munkavállalói participáció kettős, sok esetben egymással nehezen összeegyeztethető szabályozási metódusra épülő természetét. Azért is indokolt ilyen megközelítést alkalmazni e tárgykörben, mert a participációs jogok gazdasági és

<sup>5</sup> Bob HEPPLÉ: „The Freedom to Strike and its Rationales” in Bob HEPPLÉ – Rochelle LE ROUX– Silvana SCIARRA (szerk.): *Laws against strikes. The South African Experience in an International and Comparative Perspective* (Milano: Franco Angeli 2015) 27–44.

<sup>6</sup> Értve ezen e kontextusban a hagyományos szakszervezeti tevékenységet.

<sup>7</sup> Saját fordítás.

emberi jogi (szociális) vonatkozásai egymással nehezen kibékíthetők, más-ként fogalmazva eltérő érdekcsoportokra fókuszálnak, és eltérő eredményekre vezethetnek a munkahelyi demokráciát tekintve. Habár a szerző végig konzisztens módon és jól követhetően, logikus érvrendszerrel ismerteti az emberi jogi vonatkozásokat – elsősorban a II.3. fejezetben –, talán ezen a ponton cél-szerű lett volna mintegy részkövetkeztetéseként még jobban hangsúlyozni, hogyan kapcsolódhat egyáltalán egymáshoz a munkavállalói részvétel és az emberi jogok tematikája. Bár egyértelműnek tűnhet e konnotációk mibenléte, de ennek az is lehetett az oka, hogy a szerzővel általánosságban egyetértek. A korábban említett gyakorlati és jogirodalmi kihívások okán ugyanakkor előfordulhat, hogy ezt az egyébként kulcsfontosságú összefüggést a témában esetleg kevésbé jártas olvasó mintegy ignorálja, és nem derül ki számára egyértelműen, hogy melyek az üzemi demokrácia témakörének emberi jogi kötődései. Óva intem persze a szerzőt attól, hogy egyfajta kommentárszerű kidolgozási módszerrel részletesen magyarázza el ennek az összefüggésnek az alapjait, de mivel a könyv címe is ez, és mivel a VI. rész konklúziójának döntő része is az emberi jogi nézőpontra fókuszál, ezért muszáj kisebb kritikaként ezt megemlítenem.

Nehéz persze kritikai megjegyzést tenni e szövegrészekről is, hiszen a kidolgozás színvonala és a szöveg dinamikája, átgondoltsága példás. Ezen az sem változtat, hogy II.3.1., II.3.2. és II.3.3. pontokban a szerző talán kissé előre szalad akkor, amikor a kutatás fókuszát a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization, ILO), az Európa Tanács és az EU embe-

ri jogi (alapjogi) tárgyú jogforrásaira irányítja. A nagyrészt elvi alapokon nyugvó szabályozásméleti okfejtés lendülete nem törik meg ugyan ezáltal, de zavaró lehet az olvasó számára, hogy a III. rész teljes egészében a szabályozási keretéről szól, közvetlenül az imént említett jogforrási rendszer után. Bár a III. rész tematikai elrendezése magyarázatot ad erre, mégis fontosnak tartom ezt megemlíteni, ugyanis az egyes, kifejezetten a szabályozási kérdésekre fókuszáló szövegrészek egyensúlya fontos.

A munkavállalói részvétel kettős jogi természetének vizsgálata ugyanakkor impliciten feloldozást is magával hoz a fentebb jelzett anomáliákat illetően. Hungler ugyanis elkülönítetten tárgyalja a két oldal, azaz a gazdasági és emberi jogi megközelítések szabályozási kereteit, amit nagyon jó ötletnek és helyes kutatómetodikai megoldásnak tartok. Habár lehet, hogy túlzottan élénk fantázia kell ehhez, de még az is felvethető, hogy a szerző tudat alatt „rejtette el” az említett módon az emberi jogi szabályozási kereteket, miközben a gazdasági oldal – akárcsak a gyakorlatban – marad domináns a III. részben. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a szerző nagyon fontosnak tartja az emberi jogi oldalt is, de a címben is ígért kettős természet egyensúlyának felborulása ilyen módon is kiolvasható a műből. Ez nem a szerző hibája vagy felelőssége, de az fontos, hogy több idézett, emberi jogi tárgyú jogforrás gyakorlati jelentősége kisebbnek tűnik a hagyományos, gazdasági szemléletű tételes jogi normák mellett.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Így pl. minden pozitívum ellenére önmagában az európai üzemi tanácsi irányelvnek praktikus nagyobbat jelentősége lehet, mint az ILO és az Európa Tanács emberi jogi tárgyú dokumentumainak együtt véve.

A szerző érdeméért kell elismerni, ahogy a feldolgozandó jogforrások, nemzetközi jogi vagy éppen uniós jogi dokumentumok között szelektál. Fontos ugyanis tisztázni, hogy a szerző hipotézisének megfelelően jelen van ugyan a jogi gondolkodásban az ilyen típusú jogok emberi jogi volta, de ez korántsem evidens. Nem célszerű abba a hibába esni, hogy számos, akár csak közvetetten idetartozó nemzetközi jogi dokumentum látszólagos bizonyító erejét felhasználva erősíti meg a szerző emberi jogi nézőpontját, ez ugyanis félrevezető lehet az olvasó számára, egyúttal aláásná a könyv végén bemutatott tudományos eredmények konzisztenciáját. A szerző nem esik ebbe a hibába, ugyanis logikusan és mértéktartóan építi fel e jogforrási elemzést is, kiemelve a nemzetközi és uniós szint közötti differenciákat is. Így külön szol az uniós alapjogi vonatkozásokról (II.3.3. pont), a nemzetközi jogi, kifejezetten emberi tárgyú jogi dokumentumokról (II.3. fejezet) vagy éppen – a gazdasági oldalt sem kihagyva – az európai üzemi tanácsokról (III.2. fejezet). E strukturáltság megmarad a III. részben is tehát, sőt a IV. rész globális fókuszú megközelítése sem szakad el e módszertani sajátosságtól.

A korábbiakban említettem ugyan, hogy némi kritika fogalmazható meg a magyar munkajogi kérdések hiánya miatt, Hungler azonban az V.2. fejezetben röviden e témakört is áttekinti. Véleményem szerint helyes a feldolgozás végén és elkülönítetten tárgyalni a magyar szabályozást, az ugyanis csak indirekt összefüggéseket mutat a könyv korábbi részeiben részletezett globális, emberi jogi megközelítésekkel. Az uniós jogi kötdést – visszacsatolva korábbi kritikái megjegyzéseimre – ugyanakkor

erősíthette volna a szerző e ponton, illetve talán ajánlatos lett volna akár önálló részben is tárgyalni a magyar munkajogi kereteket is a nemzetközi rész mintájára. Ha ugyanis önálló részt érdemelt az európai üzemi tanácsokról szóló irányelvi normaanyag, úgy ennek magyar jogi megjelenése, esetleges hiányosságai, kritikai analízise talán jól illeszkedett volna a monográfia gondolati ívébe.<sup>9</sup>

A szerző állításai és megállapításai ezen a ponton is megalapozottak, és külön ki kell emelnem a hatályos magyar munkajogi szabályozás teljes jogrendszerbeli, tágabb összefüggéseinek – például alkotmányjog, alapjogok – és gazdasági, valamint társadalmi kontextusba helyezéseinek fontosságát. A szerző egyedi látásmódja átszűrődik e szövegrészekben is, azonban főként szabályozásmódszertani oldalról közelít, és inkább a gazdasági természetet helyezi előtérbe. Nem állítom, hogy ez helytelen megoldás lenne, sőt épp ellenkezőleg, talán éppen azzal ösztönözhetné az olvasót a témával kapcsolatos még intenzívebb gondolkodásra, hogy egyfajta „alternatív” megközelítésként itt is megerősíti az emberi jogi aspektust. Érthető ugyanakkor az is, hogy a címben ígért dualitás emberi jogi oldala inkább a nemzetközi részben köszön vissza, ami különösen érdekes – és helyes – megközelítés még az uniós jogi összehasonlításban is. Így a magyar munkajoggal szemben adott esetben akár határozottabb kritikát is szívesen olvastam volna, de Hungler következtetései között a tudományos eredmények a VI. rész-

<sup>9</sup> A 97. oldalon megjelenik ugyan az irányelv implementációját elvégző 2003. évi XXI. törvény, de a szerző nem fejti ki érdemben az átültetéssel kapcsolatos nézeteit, illetve az esetleges hiányosságokból adódó aggályait sem.

ben tisztán kivehetők e kisebb hiányosság ellenére is.

Némileg összekötte egymással az eddig kevésbé szóba hozott IV. és V. részt, még egy szempontra fel kell hívni a figyelmet a monográfia esszenciájáról. A szerző a pozitív jogi és e mellett adekvát elméleti módszertani megközelítéssel párhuzamosan nagyon érdekesen – és álláspontom szerint helyesen – a munkavállalói részvétel talán munkajogtudományon belül is marginális kérdését általánosabb, társadalmi kontextusba helyezve is tárgyalja. Ezen azt értem, hogy a munkahelyi demokrácia működési elveit következetesen olyan jogállamisági kritériumokból vezeti le, amelyek megfelelő és stabil kontextualizációt biztosítanak szűkebb értelemben vett munkajogi kutatási eredményeinek. Fontos az is, hogy a IV. és V. rész egyaránt olyan nagyobb problémakörre épül, amelyek túlmutatnak a munkajogi normákon, de talán még a II. és III. részben részletezett jogi szabályozási kereteken is. A munkavállalók demokratikus részvételének globális szinten történő megjelenése és az EU gazdasági válságkezeléséhez kapcsolódó, de kifejezetten a munkavállalói participáció felől közelítő problémafelvetések és megállapítások álláspontom szerint a kérdést valódi társadalmi és gazdasági kontextusba helyezik. Ez a fajta gondolkodásmód ismét a kutatás egyediségét mutatja, és arra is utal, hogy a szerző nem kizárólag a tételes jog szintjén értve jelöli ki fő témaként a részvételi jogok kettős természetének vizsgálatát, hanem ezeken keresztül implicite ugyan, de az egész társadalmat érintő kérdéseket is vizsgál. Természetesen nem azonosítható a munkahelyi demokrácia a modern jogállamiság valamennyi komponensé-

vel, de a működési elvek és az esetleges diszfunkciók következményei hasonlatosak. Külön kiemelem e vonatkozásban az V. rész kutatási eredményeit, amelyek körében a szerző – a magyar munkajogi vonatkozásokat megelőzően – az Európai Szociális Modell és a munkavállalói részvétel összefüggéseit tárja fel, explicite a gazdasági válságkezelés időszakára és jogi megoldásaira reflektálva. Vagyis arra is következtethetünk a szerző elemzéséből, hogy a participációs jogok nem csupán statikus természetűek, hanem dinamikusak is, mivel azok stabil szabályozása és megfelelő, akár emberi jogokra is tekintettel lévő értelmezése elengedhetetlen az eredményes munkaerőpiaci működéshez.

### 3. FORMAI ÉS SZERKEZETI JELLEMZŐK

Fentebb többször is utaltam a mű logikus és arányos szerkesztésére, illetve arra is, hogy az egyes részek, fejezetek, alfejezetek és pontok organikus módon illeszkednek egymáshoz tartalmilag is. A döntően két- vagy háromszintű tagolás nem eredményez túlzottan hosszú részeket, alrészeket, de nem is teszi fragmentálttá az írást, Hungler arányosan dolgozott ebből a szempontból is. Kiemelendő továbbá a szerkezeti egységek egymáshoz való viszonya is, amely kapcsán fentebb tettem ugyan egy kisebb észrevételt a II.3. fejezet és a III. rész kapcsán, de ez sem jelentős kritika.

A mű angol nyelven íródott, ami jelképesnek hat a téma unikális volta és a szerző innovációra törekvése alapján. A nyelvezet, a nyelvhelyesség, a stilisztika és általában a nyelvhasználat terén a monográfia ritkán látott magas színvonalat képvisel a nem angol anyanyelvű

szerzők angol nyelven íródott tudományos munkái között. A szakkifejezések, jogforrások, dokumentumok rövidítései bár számosak, de áttekinthetők, és érződik az is, hogy a szerző e gondolatait eredendően angolul fogalmazta meg, ami szintén elismerésre méltó a téma komplexitására is figyelemmel. Gördülékeny és lényegében hibátlan a könyv szövegezése, értve ezen a törzsszöveget, a lábjegyzeteket, címeiket, a záró- és kezdő fejezetet és a bibliográfiát is.

Ki kell emelni a könyv párhuzamos struktúráját, ami tulajdonképpen összhangot mutat a címben és a bevezetőben is jelzett duális megközelítéssel. Figyelemre méltó, ahogyan Hungler vizsgálja a nemzetközi, az uniós és a nemzeti jogi szintet is, kitérve különösen az alapvető differenciákra és a vonatkozó joganyag jogvédelmi hatékonyságára, illetve ennek deficitjeire is. Kérdéses ugyanis, hogy még ha elfogadjuk is a munkavállalói részvétel emberi jogi oldalának fontosságát, és az esetlegesen nemzeti jogi – kodifikált – elismerést nyer is, az ismert emberi jogvédelmi mechanizmusok hatékonysága vajon elegendő-e annak érvényre juttatásához. A gazdasági oldal ugyanis nem feltétlenül csak az egyes szabályozási érdekcsoportok mentén mutatkozhat erőteljesebbnek, hanem adott esetben a mindennapi gyakorlatban is úgy tűnhet, hogy az emberi jogi jelleg dogmatikailag nehezen megfogható vagy felhívható egy jogvitában. Ezen a ponton a kollektív fellépéshez, a sztrájkhoz való emberi jog értelmezésével összefüggésben érdemes párhuzamot vonni,<sup>10</sup> ugyanis az

esetlegesen e területen megfigyelhető jó gyakorlatok a participációs jogok terén is fontosak lehetnek a jövőben. Hungler ennek megfelelően igyekszik kidomborítani az üzemi demokráciát érintő és erősítő univerzális emberi jogi vonatkozásokat, ami azért is nagyon hasznos, mert ezen összefüggéseket ez idáig ilyen formában nem ismerték fel a munkajog tudományában. Vitatható persze az, hogy e felismerések és az emberi jogi oldal hangsúlyozása mennyiben vezethet tényleges, hatékonyabb jogvédelemhez munkavállalói oldalon, de ez összességében inkább jogértelmezési és később esetlegesen jogalkotási kérdés, a szerző ugyanis a megfelelő elméleti alapokat lerakja könyvében ebben az összefüggésben is. A monográfia ebben az értelemben is további kutatómunkára és gondolkodásra ösztönöz, hiszen legalábbis a magyar munkajog vonatkozásában hasznos lenne a jövőben az emberi jogi oldalt a gazdasági karakter elé helyező kutatásokat folytatni, hiszen talán egy, a Hungler által kifejtett innovatív, friss gondolat mozdíthatja ki a részvételi jogok szabályozását a status quóból. Márpedig ez – talán jelen könyvben sem csak a sorok között olvasva – kívánatos lenne szabályozáselméleti és joggyakorlati síkon is.

Némileg hiányolom a konklúziók körében a magyar jogra vonatkozó specifikus gondolatokat, ezt érdemes lett volna egy-két oldalon belefoglalni a műbe. Mivel a szerző általános következtetéseket von le, és a kidolgozás nagy részében is generális szinten fogalmaz – a szükséges mértékig figyelembe véve a magyar jogi hagyományokat és irányvonalakat –, ezért a következtetések többsége értelemszerűen irányadó lehet a magyar munkajogra is. Talán ezt a kisebb hiányosságot kompenzálja majd további

<sup>10</sup> BAGDI Katalin: „A sztrájkhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában” *Pro Futuro* 2016/1. 119–127. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2016/1/4906>.



kutatásai során, amire egyébként feltétlenül biztatom a szerzőt.

#### 4. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

Úgy vélem, hogy az előzőekben is döntően pozitív véleménynek adtam hangot minimális kritika mellett, de zárás-képpen, néhány sorban megerősítem Hungler új könyvéről alkotott véleményemet. Összességében könnyű dolgom volt a könyv elemzésével és recenzeálásával, az ugyanis újszerű megközelítése és tudományos alaposága okán élvezetes és elgondolkodtató olvasmány. Számos olyan gondolat megjelenik benne, amelyek a kollektív munkajogi szabályozás egészére nézve, de akár általában véve a munkajogi premisszák napjainkban tapasztalható transzformációja vonatkozásában is relevánsak, sőt előre mutatók és gondolkodásra ösztönzők. Ezt azért kell külön is kiemelnem, mert első ránézésre a munkajogi szabályozás egy talán marginálisnak tűnő területét dolgozta fel Hungler e műben, de azt olyan színvonalon és nívóra törekvéssel, hogy e témakör jogtudományi vizsgálatának jövőbeli alapjait tette le. Ráadásul, mivel a monográfia következtetései kellően sokrétűek, de egyben jól célzottak is, a téma, illetve a munkajog iránt általában érdeklődő olvasók számára feltétlenül ajánlott és hasznos olvasmány lesz a továbbiakban.

Zárásképpen pedig megjegyzem, hogy e bemutatással talán nehéz volt a dolgom a fenti egyöntetűen pozitív gondolatok ellenére. A recenzensnek ugyanis illik hibát találni az általa vizsgált műben, legalábbis érdemi kritikát gyakorolni, amennyiben persze ez indokolt. Nehéz volt azonban ilyen hiányosságokra rábukkannom, és talán ezek is a

könyv döntő részében tapasztalt tudományos értékteremtés és innováció mára hajtják a vizet, hiszen a könyv legnagyobb részében nehéz érdemi hibát találni. Összességében tehát nagy örömmel vizsgáltam Hungler munkavállalói részvételről szóló angol nyelvű monográfiáját, amely tudományos értékei és a kollektív munkajog egy fontos részterületének analizését érintő érdemei nem megkérdőjelezhetők. Ha általában ennyi és ilyen alapos figyelem járulna akár Magyarországon, akár globálisan a munkavállalók részvételi jogaira, úgy számos, a szerző által a műben alaposan és körültekintően elemzett probléma szabályozási vagy értelmezési szinten megoldódhatna, és talán kevésbé marginális területként beszélhetnénk a továbbiakban az üzemi demokráciáról és a participációs jogok rendszeréről. Őszintén bízom abban, hogy ilyen irányú jogtudományi diskurzust indít el Hungler Sára új monográfiája.

*Zaccaria Márton Leó\**

\* PhD, adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: [zaccaria.marton@law.unideb.hu](mailto:zaccaria.marton@law.unideb.hu). A recenzió a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.



## KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi kutatások eredményeit közlő tanulmányoknak és ismertetőket ad közre a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az évente négy számot megjelentető orgánium az akadémiai doktori eljárás szempontjából a magyar folyóiratok számára meghatározott legjobb minősítéssel rendelkezik.

A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerében a szerkesztőség minden közlésre benyújtott kéziratról beszerzi két lektor véleményét. A szerkesztőség a kézirat befogadásáról vagy elutasításáról, valamint a lektori véleményekről (anonimizált formában) tájékoztatást ad a szerzőknek. Ezt követően a szerző a mű hagyományos és elektronikus formában történő közzétételének (más számára történő átengedésének) kizárólagos jogait átruházza a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetére.

A kéziratok beküldésekor kérjük megadni a feltüntetni kívánt tudományos fokoza- tot, munkahelyi beosztást, munkahelyet és annak címét, valamint a szerző e-mail- címét. A megjelentetni kívánt kézirat terjedelme a tanulmány rovatban minimum egy szerzői ív (40 000 leütés), maximum két szerzői ív (80 000 leütés), recenzió esetén pedig minimum negyed szerzői ív (10 000 leütés), maximum egy szerzői ív (40 000 leütés). A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez kérjük, mellékeljenek egy maximum 2500 leütés terjedelmű magyar nyelvű rezümét. A szerkesztőségi irány- elvek szerint a folyóiratban megjelenő recenziók röviden ismertetik a mű felépítését és főbb téziseit, elhelyezik azt a szakirodalom kontextusában, utalnak annak újítása- ira a meglévő írásokhoz képest, valamint – az erényekre és a hiányosságokra egy- aránt rámutatva – értékelik a művet, és továbbgondolják a szerző megállapításait.

A kéziratoknak (és az azokban szereplő jogszabályi és jogirodalmi hivatkozá- soknak) meg kell felelniük azoknak a formai követelményeknek, amelyeket a folyó- irat internetes felületén (<http://jog.tk.mta.hu/ajt>) közzétett útmutató tartalmaz. A recenziók a tanulmányokra irányadó hivatkozási mintát követik, azzal az eltérés- sel, hogy az ismertetett mű oldalszámai a főszövegben jelenítendő meg, a követ- kező minta szerint: (28. o.).

A kézirat megküldésével egyidejűleg a szerző köteles nyilatkozni arról, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is nyújtja/nyújtotta be. A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerére tekintet- tel kéziratukat olyan formában is küldjék el, amelyből kihagyják nevüket, intéz- ményi hovatartozásukat, e-mail-címüket, valamint az önazonosító idézeteket és hivatkozásokat (például „saját korábbi tanulmányomban lásd bibliográfiai ada- tok”). A tanulmányokat tartalmazó két dokumentumot (például szerzőneve.doc[x], illetve „szerzőneve\_anonim.doc[x]”) szövegfájl formátumban kérjük eljuttatni az [ajttan@tk.mta.hu](mailto:ajttan@tk.mta.hu), a recenziókat pedig az [ajttrec@tk.mta.hu](mailto:ajttrec@tk.mta.hu) e-mail-címre.

*A Szerkesztőség*

## A BETŰTÍPUSRÓL

Az *Állam- és Jogtudomány* betűtípusa a Kner Antikva. Ezt a betűtípust a XX. század elejére jelentős hazai műhellyé fejlődött gyomai Kner Nyomda a tizes évek elején választotta standard betűjének.

A betű eredeti neve Lipcsei Egyetemi Antikva (*Leipziger Universitäts Antiqua*), melyet Kravjánszki Róbert digitalizált, és tiszteletből Kner Antikvának nevezte el. Kner Imre így írt kedvenc betűjéről: „Ezt a betűt választottuk tipográfiai stílusunk alapjául. Alkalmassá tette erre eléggé semleges karaktere [...] Ennek a betűnek semmi idegenszerű jellege nincs, nagyon alkalmas magyar szöveg szedésére, s teljes, jól kiépített család áll belőle rendelkezésre, amelynek egyes fokozatai eléggé egyenletesen helyezkednek el a papíros síkján.” (KNER Imre: *A könyv művészete*, Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó 1972, 237.)

Ár: 1554 Ft  
Évi előfizetési díj: 6216 Ft  
(belföldre postaköltséggel: 7812 Ft)