

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓÍRATA

TARTALOM

Tanulmány

FORGÁCS IMRE: Anarchikus Brexit (A brit kilépés nyitott kérdései a hivatalos dokumentumok alapján)	173
JAKAB NÓRA: Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról	182
NAVRATIL SZONJA: Valóban a bíróságok lennének a jogállamiság védőbástyái?	190
BOROS ANITA: Európai közigazgatási eljárásjog – megjegyzések a Parlament rendelettervezetének margójára	202

Szemle

HÁGER TAMÁS: A büntetőítélet iratellenességből fakadó részbeni megalapozatlansága, a tényhiba kiküszöbölése a másodfokú büntetőeljárásban	210
N. SZABÓ JÓZSEF: Tervezetek és vélemények a jogászképzés átalakítására – 1947–1948	214

Jogirodalom, jogélet

KOLTAY ANDRÁS: Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve	219
--	-----



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- IMRE FORGÁCS:
Anarchical Brexit. The Unanswered Questions of the
British Exit on the Basis of Official Documents /
Anarchie des Brexits (Offene Fragen des Austritts des
Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union auf der
Grundlage von offiziellen Dokumenten) 173
- NÓRA JAKAB:
Complex Approach to the Employee Status /
Ein komplexes Konzept des Arbeitnehmerstatus 182
- SZONJA NAVRATIL:
Are the Courts Shielding the Rule of Law in Hungary? /
Sind wirklich die Gerichte das Bollwerk der
Rechtsstaatlichkeit? 190
- ANITA BOROS:
European Administrative Procedure – Remarks to the Draft
Regulation of the European Parliament /
Europäisches Verwaltungsverfahren – Anmerkungen
am Rande des Verordnungsvorschlags des Parlaments 202

Review / Rundschau

- TAMÁS HÁGER:
Partial Groundlessness of the Criminal Verdict Due to
Incompatibility with the Documents, Elimination of Factual
Error in the Appellate Criminal Procedure /
Das wegen Aktenwidrigkeit teilweise unbegründete
Strafurteil, die Behebung von Tatsachenfehlern im
Gerichtsverfahren zweiter Instanz 210
- JÓZSEF N. SZABÓ:
Plans and Opinions For Restructuring the Training
of Lawyers– 1947–1948 /
Entwürfe und Stellungnahmen zur Reform der
Juristenausbildung – 1947–1948 214

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur, Rechtsleben

- ANDRÁS KOLTAY:
András Jakab: The Language of the European
Constitutional Law /
„Die Sprache des europäischen Verfassungsrechts”
von András Jakab 219

A KIADVÁNY
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY
A MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

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

Főszerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

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

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

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk
valamelyik egyetem állam-
és jogtudományi karán tevékenykedik,
a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését
a Szerkesztőbizottság ugyancsak
mellőzi.
A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

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

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac
Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja egy évre: 22 800 Ft
Egyes lapszámok külön is
megvásárolhatók 1900 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

A Jogtudományi Közlöny korábbi
lapszámai hamarosan kutathatóvá
válnak a Jogkódexen. A 2012 és
2016 közötti lapszámok már online
elérhetőek. www.jogkodex.hu

 **Jogkódex**
Internetes jogi tudástár

Forgács Imre egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Anarchikus Brexit

(A brit kilépés nyitott kérdései
a hivatalos dokumentumok alapján¹)

Az Európai Tanács üdvözlöi a Brexit-tárgyalások első fordulójában elért eredményeket, melyek az Európai Bizottság Közleményében, illetve az Európai Unió és az Egyesült Királyság tárgyalóinak Közös Jelentésében körvonalazódnak. A Felek elviekben egyetértettek az alábbi három kérdésben: a) az Egyesült Királyságban az uniós polgárok, illetve az Unió területén a brit állampolgárok jogainak védelme; b) az Észak-Írország különleges helyzetére vonatkozó keretek; c) a pénzügyi rendezés. A megállapodásban felhívják a tárgyalókat arra, hogy a kilépésnek az – első fordulóban még nem tisztázott – feltételeivel kapcsolatban is fejezzék be a munkát, valamint kezdjék el a Kilépési Megállapodás tervezetének előkészítését. Az elért eredmények ellenére az ír határkérdés megoldásának nincs reális esélye, s a tárgyalási folyamat jogilag rendezett befejezése sem várható.

A 2016-os Brexit-népszavazást követően az Egyesült Királyság kormánya jó kilenc hónapos késéssel nyújtotta be kilépési szándéknyilatkozatát az Európai Tanácsnak. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 50. cikke szerint a bejelentéstől számított két év elteltével – hacsak a határidőt nem hosszabbítják meg – a britek uniós tagsága akkor is megszűnik, ha a kilépésről rendelkező megállapodás nem jön létre. Ismert, hogy az Európai Tanács 2017. december 15-én adott felhatalmazást a tárgyalások második fordulójának megkezdésére, amikor már a Brexit utáni kapcsolatokról is dönteni kell. A folyamat jogilag rendezett lebonyolítására azonban csak akkor lenne esély, ha a felek néhány hónap alatt valamennyi nyitott kérdésben megegyeznének. A kilépésről rendelkező megállapodást ugyanis a Bizottság ajánlására és az Európai Parlament jóváhagyásának megszerzése után a Tanács fogja megkötni. Ezt követően a megállapodást az Egyesült Királyság Parlamentjének és az Unióban maradó tagállamok (EU 27-ek) törvényhozó testületeinek is jóvá kell hagyniuk.

Ismert, hogy a tárgyalások első szakaszában a felek *három kérdést tekintettek „különösen fontosnak”*. Ezek: 1. a polgárok jogai; 2. az Írország/Észak-Írország közötti jövőbeli kapcsolat; 3. a pénzügyi elszámolás. Az első szakasz lezárását a szakértők többsége úgy értékelte, hogy a kiemelt kérdésekben a felek továbbra is *csak szándéknyilatkozatokat* fogalmaztak meg. Meglehetősen keveset lehet tudni a – kilépési szerződésbe ténylegesen beépíthető – jogilag értelmezhető konkrétumokról. Az állam- és kormányfők lényegében maguk is megerősítették ezeket az aggodalmakat: „Az Európai Tanács hangsúlyozza, hogy a második szakaszra tervezett tárgyalások előrehaladásának feltétele az első szakaszban vállalt kötelezettségek maradéktalan tiszt-

¹ Lásd elsősorban: A Bizottság Közleménye az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke szerint az Egyesült Királysággal folytatott tárgyalások állásáról, Brüsszel, 2017. 12.8. COM(2017) 784 final (a továbbiakban a Bizottság Közleménye); Joint Report from the negotiators of the

European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union (a továbbiakban: Közös Jelentés); Az Európai Tanács (50. cikk) ülése (2017. december 15.) – Iránymutatások, Brüsszel, 2017. december 15. (Or.en) EUCO XT 20011/17 (a továbbiakban az Európai Tanács Iránymutatása); A Tanács Főtitkársága Kiegészítő Irányelvei a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával a tagállam Európai Unióból való kilépésének szabályait meghatározó megállapodásról folytatandó tárgyalásokra vonatkozóan. Brüsszel, 2018. január 29. XT 21004/18 ADD 1 REV 2; Az Európai Parlament 2017. december 13-i állásfoglalása az Egyesült Királysággal folytatott tárgyalások jelenlegi állásáról [2017/2964(RSP)] (a továbbiakban: az Európai Parlament állásfoglalása).

teletben tartása és azok jogi rendelkezésekbe való mielőbbi pontos átültetése” (F. I. kiemelése)².

Az Európai Bizottság sem látja túl optimistán a 2017. december közepéig kialakult helyzetet. Értékelése szerint a tárgyalások első szakaszában a három kiemelt témakörön kívül egyéb ügyekkel is foglalkoztak, ezekben azonban csak „korlátozott előrehaladást” sikerült elérni. Idetartoznak:

- az Euratommal kapcsolatos (nukleáris vonatkozású) kérdések;
- a kilépés előtt az uniós jog alapján a piacon forgalomba hozott termékek folyamatos elérhetőségének biztosítása;
- igazságügyi együttműködés polgári és kereskedelmi ügyekben;
- rendőrségi és igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben;
- folyamatban lévő uniós bírósági eljárások;
- folyamatban lévő uniós közigazgatási eljárások;
- uniós intézmények, ügynökségek és szervek működésével kapcsolatos kérdések.

2017-ben összesen hat tárgyalási fordulóra került sor, ennek ellenére több – gazdasági szempontból különösen fontos – ügyet még napirendre sem tűztek. Ez a tény azok véleményét erősíti, akik a tárgyalásokat anarchikusnak, a jogilag rendezett kilépést pedig kifejezetten reménytelennek látják. A késlekedés a folyamat egésze szempontjából nem sok jót ígér, miután a bonyolult – komoly érdekkülönbségeket hordozó – kérdésekben gyors meg egyezés amúgy sem várható. Az Unió például már 2017 szeptemberében előterjesztette a szükséges dokumentumokat a még napirendre sem került ügyekben:

- a szellemi tulajdon-jogok (a földrajzi jelzéseket is beleértve);
- a folyamatban lévő közbeszerzési eljárások;
- az Unióból való rendezett kilépés érdekében megoldandó vámügyi kérdések;
- a kilépés időpontja előtt megszerzett vagy feldolgozott adatok felhasználása és az információk védelme.³

I.

A polgárok jogainak érvényesítése

Az Európai Tanács Iránymutatása szerint az Európai Unió egyik alapvető vívmánya, hogy az uniós polgárok és családtagjaik bármely tagállamban élhetnek, munkát vállalhatnak vagy tanulmányokat folytathatnak. Ezért a tárgyalások során meg kell állapodni az érintett brit és uniós állampolgárokat megillető kölcsönös garanciákban. E garanciáknak biztosítaniuk kell, hogy ötéves folyamatos jogszerű tartózkodást követően jogot lehessen szerezni a huzamos tartózkodásra.

2 Az Európai Tanács Iránymutatása: 1. oldal.

3 Bizottság Közleménye: 4. oldal.

1. Az anyagi jogok

Az Unió álláspontja szerint a kilépésről rendelkező megállapodásnak meg kell védenie az érintett uniós és brit állampolgárok, valamint családtagjaik azon jogait, amelyekkel a kilépés időpontjában az uniós jog értelmében rendelkeznek. Ezek mindenekelőtt a szabad mozgáshoz kapcsolódó jogok, de idetartoznak azok a jogok is, amelyek megszerzése folyamatban van, sőt azok is, amelyek egy későbbi időpontban illetik majd meg őket.

A főtárgyalók által kialakított közös álláspont szerint az érintett uniós és brit állampolgárok, valamint családtagjaik életük hátralévő részében továbbra is gyakorolhatják az uniós szabályozásból eredő jogukat egymás területén. Ennek feltétele, hogy az említett jogok a Közös Jelentésben „meghatározott időpontnak” nevezett időpont előtt választott életpályán alapuljanak. A „meghatározott időpont” egybeesik a brit kilépés időpontjával, illetve – amennyiben átmeneti időszakra kerül sor – az átmeneti időszak végének időpontjával. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az érintett állampolgárok és családtagjaik továbbra is úgy élhetnek, vállalhatnak munkát vagy folytathatnak tanulmányokat, ahogyan most teszik, és továbbra is vonatkozik rájuk az állampolgárság alapján való hátrányos megkülönböztetés tilalma. Esetükben kizárólag azok a kivételek alkalmazandók, amelyek az uniós jogból erednek.

Egyetértés van abban is, hogy azoknak a személyeknek, akik még nem szereztek jogot a huzamos tartózkodásra (nem éltek legalább öt évig a fogadó államban) – a kilépésről rendelkező megállapodás értelmében – teljes körű védelemben kell részesülniük. Vagyis az Egyesült Királyság kilépése után is megszerezhetik a huzamos tartózkodásra vonatkozó jogot.

A megállapodás fontos eleme a családtagok jogainak. Eszerint a kilépési megállapodásnak védenie kell az uniós vagy brit állampolgárral még nem egy államban élő házastársak, regisztrált élettársak, szülők, nagyszülők, gyermekek, unokák, és tartós kapcsolatban élő személyek arra vonatkozó jelenlegi jogait, hogy a jövőben csatlakozzanak hozzájuk. Megjegyzendő, hogy mindez a jövőbeli párkapcsolatokra is vonatkozik, vagyis azokra is érvényes, akik a fentiekben említett „meghatározott időpontban” még nem élettársak vagy házastársak.

A kilépésről rendelkező megállapodásnak valamennyi gyermeket védenie kell, függetlenül attól, hogy mikor és hol született. Az egyetlen kivétel a Brexit után születendő gyermekekre vonatkozik, ha a szüleikre eleve nem terjed ki a kilépésről szóló megállapodás hatálya.

2. Az alkalmazandó eljárások

A tárgyalók megállapodtak abban, hogy a polgárok a lehető legegyszerűbb közigazgatási eljárások keretében érvényesíthetik anyagi jogukat. Csak olyan igazolások, doku-

Tanulmány

mentumok beszerzése igényelhető tőlük, amelyek feltételül szükségesek annak eldöntéséhez, hogy teljesülnek-e a jogszerű tartózkodás feltételei. Az uniós polgároknak az Egyesült Királyság által létrehozandó úgynevezett „különleges státusz” iránti kérelmet kell majd benyújtaniuk, amelyben érvényesíthetik a kilépésről rendelkező megállapodásban rögzített jogaikat. A költségek nem lehetnek magasabbak annál, mint amit a brit állampolgároknak a hasonló dokumentumok kiállításáért kell fizetniük. Ha valaki már rendelkezik a huzamos tartózkodásra jogosító okmánnyal, akkor azt illetékmentesen cserélheti le a „különleges státuszt” biztosító dokumentumra.

Az eljárásokban a tévedéseket, a nem szándékos mulasztásokat vagy a kérelmek benyújtási határidejének túllépését arányos megközelítés alapján kell kezelni. Egyetlen polgárt sem szabad megfosztani a kilépési megállapodás alapján őt megillető jogoktól, amíg az illetékes hatóságok nem hoznak ügyében jogerős határozatot vagy a „különleges státusz” iránti kérelemről nem születik jogerős ítélet.

A polgárok megőrzik az egészségügyi ellátásra, a nyugdíjra és az egyéb szociális ellátásokra való jogosultságukat is. Ha egy államtól pénzbeli ellátásra jogosultak, akkor azt abban az esetben is megőrzik, ha másik államban kívánnak élni. Az Egyesült Királyság kilépése után igényelt jutatások esetében az Unióban vagy az Egyesült Királyságban korábban eltöltött biztosítási, munkavégzési vagy tartózkodási időt figyelembe kell venni.

3. Jogértelmezési viták sokasága várható

A felek végül is egyetértettek abban, hogy a kilépési megállapodásba foglalt jogokra a polgárok közvetlenül hivatkozhatnak, s a jogértelmezési kérdésekben fenn kell tartani az Európai Unió Bíróságának (EUB) joghatóságát. A brit fő tárgyaló kötelezettséget vállalt arra, hogy az Egyesült Királyság elsődleges jogszabályt fogad el e tárgyban, s a kilépési megállapodásnak a polgárok jogaira vonatkozó részét maradéktalanul beépíti a jogrendjébe. A joghatóságról folyó – eddig is meglehetősen éles – vita azonban várhatóan folytatódik, elsősorban az alábbiak miatt⁴:

- az Egyesült Királyság bíróságainak az EUB-nak a brit kilépés után hozott, vonatkozó határozatait is figyelembe kell venniük;
- ha adott ügyben létezik európai ítélkezési gyakorlat, akkor a brit bíróságok kérdéseket intézhetnek az EUB-hoz. „Helyénvaló” – legalábbis a Bizottság szerint –, hogy ez a mechanizmus a polgárok jogaira vonatkozó megállapodás alkalmazásának kezdő időpontjától számított 8 éven belül előterjesztett jogviták esetében rendelkezésre álljon;

- célszerű előírni az ítélkezési gyakorlat bíróságok közötti megosztását, valamint annak lehetőségét, hogy a brit kormány és a Bizottság beavatkozó lehessen a releváns ügyekben;
- a Bizottságnak az uniós Szerződésekkel összhangban figyelemmel kell követnie a polgárok jogainak végrehajtását és alkalmazását az Unión belül. Az Egyesült Királyságban egy független nemzeti hatóság fogja betölteni ugyanezt a szerepet. A Bizottság álláspontja szerint e hatóságnak nemcsak befogadnia kellene az uniós polgárok panaszait, hanem megfelelő jogi lépéseket is kellene tennie a nevükben az Egyesült Királyság bíróságai előtt. Az idézett dokumentum szerint a Bizottság kitüntetett figyelmet szentel e kérdésnek a tárgyalások második szakaszában, amikor a hatóság szerepét fogják megvitatni.

II.

Az ír határ kérdése, avagy a körnégyszögesítése

Az első tárgyalási szakasz lezárását értékelő szakértői vélemények egységesek abban, hogy az ír határkérdés ügye továbbra is tisztázatlan, s a lehetséges jogi megoldások helyett brit részről csak újabb és újabb politikai deklarációk születnek. Köztudott, hogy Írország Nagy-Britannia kiválását követően az EU külső határává válik, ahol az uniós jog szerint a személy- és áruforgalom ellenőrzése kötelező. Az írek és az észak-írek közötti határ jelenleg szabadon átjárható, és – az 1998-as, ún. nagypénteki megállapodás óta – ez jelenti a béke legfőbb biztosítékát a vallási ellentétek által is megosztott szigeten.

1. Theresa May levelét megírta

Az ír határ ügye a kilépési tárgyalások egyik legérzékenyebb kérdése: a témakör különleges súlyát az is jelzi, hogy a brit miniszterelnök a decemberi csúcstól külön nyilatkozatban fordult az északírekhez. A szokatlan, levélformát öltő dokumentum pontokba foglalta London álláspontját, s – többek között – kategorikusan kizárta a majdani merev határokat (*hard border*).⁵ Eszerint:

1. A brit kormány a jövőben is megőrzi és támogatja Észak-Írország konszenzuson alapuló, szerves kapcsolatát az Egyesült Királysággal. Nem marad semleges, ha ki kell nyilvánítania a brit államszövetség iránti elkötelezettségét.
2. Fenntartja és megőrzi Észak-Írországnak az Egyesült Királyság egységes piacán elfoglalt státuszát. Miután ez a legfontosabb piac az északír árucikkek és szolgáltatá-

⁴ Lásd részletesen a Bizottság Közleményét: 8. oldal.

⁵ Commitments to Northern Ireland, The Prime Minister 10 Downing Street 8 December 2017. 2. oldal.

sok számára, a teljes körű és korlátozásmentes hozzáférést a jövőben is biztosítani kívánja.

3. Nem lesznek új, belső határok Nagy-Britannia és Észak-Írország között. Észak-Írország és Írország között – a merev határok elvetése mellett – a közös utazási övezet (Common Travel Area) is fenn fogja tartani.

4. Az Egyesült Királyság – beleértve Észak-Írországot – kilép az Európai Unió egységes piacából és elhagyja vámuniót. A már elért megállapodás ezen az alapvető tényen nem változtat.

5. A kormány továbbra is elkötelezett és védeni kívánja a Belfasti Megállapodásban rögzített észak–déli kooperációt, és igényli a közösségek közötti együttműködés folytatását.

6. Az Egyesült Királyság – beleértve Észak-Írországot – kikerül az Európai Unió Bíróságának joghatósága alól.

Az Egyesült Királyság kötelezettséget vállalt arra, hogy – amennyiben a fentiekben vázolt célok a jövőbeni kapcsolatok keretében nem érhetők el – akkor az EU-val kötendő megállapodásban az ír sziget különleges körülményeinek kezelésére „egyedi megoldást” javasol.

Mint látható, a miniszterelnök nyilatkozata rendkívül határozottnak mutatkozott a jövőbeli ír határ ügyében. Ehhez képest a Bizottság – ugyancsak december 8-án keltezett – közleménye lényegében elutasítja a brit álláspontot, jöllehet a dokumentum megfogalmazói jóval diplomatikusabbak voltak: „Bár az Egyesült Királyság továbbra is elkötelezett az iránt, hogy a kilépés után is védelmezze és támogassa a folyamatos észak–dél együttműködést minden területen és minden keretrendszerben, a közös álláspont szerint az Egyesült Királyság az EU és az Egyesült Királyság közötti átfogó kapcsolat útján kívánja megvalósítani ezt a védelmet és a szigorú határellenőrzés visszaállításának elkerülését. *Ez a szándék nehezen látszik összeegyeztethetőnek az Egyesült Királyság azon kinyilvánított döntésével, hogy kilép a belső piacból és a vámunióból*”⁶ (F. I. kiemelése).

2. Bonyolult intézményi és jogi problémák

A nehézségek eleve ott kezdődnek, hogy az észak–déli együttműködés központi szerepet játszott/játszik a nagypénteki (belfasti) megállapodás eddigi sikerében. Az együttműködés viszont az elmúlt húsz évben jórészt a közös uniós jogi és szakpolitikai keretekre támaszkodott. A főtárgyalók az első fordulóban tartott egyeztetéseik során meg is állapították, hogy az együttműködés folytatása (netán jövőbeli fejlesztése) szempontjából a legjelentősebb kockázatot az Észak-Írország és Írország közötti szabályozási eltérések jelentik. Az EU-nak értelemszerűen ragaszkodnia kell ahhoz, hogy a szóba jöhető megoldások

ne érintsék Írországnak a belső piacon belüli helyzetét és ennek megfelelően a belső piac integritását sem. Ezért a főtárgyalók megállapodtak például abban, hogy olyan szabályozási lehetőséget is megvizsgáljanak, amelynek alapján az uniós polgársághoz kötődő jogok az Észak-Írországban lakó ír állampolgárokat a brit kiválás után is megilletik.

További probléma, hogy a nagypénteki (belfasti) megállapodásban a felek speciális szerepet és felhatalmazásokat biztosítottak Észak-Írország kormányának (*Northern Ireland Executive*), a Nemzetgyűlésnek (*Northern Ireland Assembly*) és – a közösségek közötti kapcsolatok fejlesztésében különleges szerepet játszó – Észak–Dél Miniszteri Tanácsnak (*North-South Ministerial Council*) is. Az első szakaszt lezáró megállapodásban a felek azzal nyugtatják a kétkedőket, hogy a második szakaszban külön fejezet keretében fogják tárgyalni az Írországra/Észak-Írországra vonatkozó kérdéseket.⁷

A fentiek fényében észszerű kompromisszumnak tűnik, hogy a határon átnyúló (például a határ menti konfliktusos régiók kohézióját erősítő PEACE és INTERREG) programokat a jelenlegi programozási időszakon túl is *folytatni kívánják*, s ezekben az Egyesült Királyság is hajlandónak mutatkozik partnerként részt venni. A Bizottság ennek fejében vállalta, hogy javasolja a programok folytatásához szükséges források tervezését a következő többéves költségvetésben: természetesen figyelembe véve az azokban meghatározott irányítási kereteket.

Az ír sziget jelenlegi belső határa Nagy-Britannia kilépésével szükségképpen *az EU külső határává válik*. Ezért ezekben a kérdésekben a felek kizárólag az európai jogot sértő politikai alkut köthetnek⁸, miután jogi szempontból semmiféle „egyedi megoldás” nem lehetséges. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egyértelműen fogalmaz: az Unió a személyek ellenőrzések alóli mentességét csak a belső határokon biztosítja. Emellett olyan politikát alakít ki, amelynek célja a személyek ellenőrzésének és a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása a külső határokon.⁹

Feltehetően az Európai Bizottság is ebből indult ki, amikor Barnier főtárgyaló 2018. február 28-án bemutatta a Kilépési Megállapodásra (*Withdrawal Agreement*) vo-

7 Uo. 10. oldal.

8 Mindez már előfordult a Brexit történetében. Az Európai Tanács például az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) szerint nem láthat el jogalkotási feladatokat. Ennek ellenére – Nagy-Britannia bennmaradása érdekében – jogsértő módon megígérte a briteknek a Szerződésnek olyan tartalmú módosítását, amely szerint az Európa népei közötti egyre szorosabb egységre utaló hivatkozások (ever closer Union) az Egyesült Királyságra nem vonatkoznak. Az Európai Tanács ülése (2016. február 18–19.) – Következtetések, Brüsszel 2016. február 19. (OR.eu) EUCO 1/16. 16. oldal.

9 Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ): 67. cikk (2) bekezdés, illetve 77. cikk (1) bekezdés b) pontja.

6 A Bizottság Közleménye 9. oldal.

Tanulmány

natkozó saját javaslatát.¹⁰ A közel 120 oldalas nemzetközi szerződéshez külön jegyzőkönyvet is csatoltak (*Protocol on Ireland/Northern Ireland*), amely a határkérdéssel összefüggő részletes szabályokat tartalmazza és speciális intézményi megoldásokat is javasol. Ennek lényege, hogy a brit kilépés után az ír sziget az EU és az Egyesült Királyság által közösen szabályozott különleges övezetté alakul (*common regulatory area* – CRA). A deklarált cél, hogy az észak–déli együttműködés biztosítható legyen, védjék a sziget egységes gazdasági érdekeit, és az 1998-as nagypénteki megállapodásban vállalt kötelezettségek továbbra is teljesíthetőek maradjanak.

A közös szabályozási övezetnek nem lehetnek belső határai, vagyis az áruk és a személyek szabad mozgását biztosítani kell. Tilos bármilyen behozatali vagy kiviteli vám alkalmazása, illetve mennyiségi korlátozás bevezetése az Unió és Észak-Írország között. Ez a szabályozási javaslat a lényegét tekintve azt jelenti, hogy – a brit miniszterelnök korábbi határozott nyilatkozatai ellenére – Észak-Írország az Egyesült Királyság kilépése után is a vámunió tagja marad.

III.

A pénzügyi elszámolás módszertana

A Brexit-tárgyalásokról szóló eddigi tudósítások meglehetősen eltérő nagyságú (40, de akár 100 milliárd eurót is elérő) brit fizetési kötelezettségekről szóltak. Az elemzőkben az a benyomás keletkezett, hogy a vita Nagy-Britannia kilépésének valamiféle egyszeri pénzbeli ellentételezéséről, netán szankcionálásról folyik. A probléma azonban a valóságban ennél sokkal bonyolultabb: Nagy-Britannia – hasonlóan a többi tagállamhoz – „ezer szállal” kapcsolódik az Európai Unió költségvetéséhez és pénzügyi intézményeihez. A felek ezért a tárgyalások első szakaszában elsősorban arra törekedtek, hogy megállapodjanak egy *méltányos módszertan főbb elveiben*. Az Egyesült Királyságnak ezen elvek alapján kell majd teljesítenie az Unió tagjaként vállalt valamennyi fizetési kötelezettségét, tehát nem „büntetésről”, hanem valóban elszámolásról van szó. A britek ugyanis nemcsak a még esedékes költségvetési befizetéseikkel tartoznak (lásd különösen a 2014–2020-as többéves pénzügyi keretet). Az Európai Beruházási Bankkal, az Európai Központi Bankkal, a törökországi menekülteket támogató eszközzel, az uniós vagyonkezelői alapokkal, a tanácsi ügynökségekkel, illetve az Európai Fejlesztési Alappal szemben is vannak kötelezettségeik.¹¹

Az elfogadott módszertan várhatóan nem zárja le, inkább *tovább generálja a* – pénzről lévén szó – *meglehetősen éles vitákat*. A megállapodás annak deklarálásával indul, hogy az Egyesült Királyság Unióból való kilépése miatt egyetlen tagállamnak sem szabad többet befizetnie vagy kevesebb támogatásban részesülnie. Az Egyesült Királyságnak ugyan teljesítenie kell a rá eső részt a tagsága alatt vállalt kötelezettségekből, de nem kell többet vagy korábban befizetnie annál, mintha tagállam maradt volna.

A teljesítendő fizetések ütemezése további értelmezési problémákat vet fel, különös tekintettel a brit tagság megszűnését követő, ún. átmeneti időszakra, ami – a dolgok pillanatnyi állása szerint – 2020. december 31-ig tartana. Az Egyesült Királyság 2019-ben és 2020-ban még úgy járul hozzá az EU éves költségvetéséhez, mintha tagállam maradt volna. Emellett a rá eső résszel a 2020. december 31-én fennálló költségvetési kötelezettségvállalások finanszírozásához is hozzá kell járulnia. A fentiekben túlmenően az Egyesült Királyság továbbra is felel az EU függő kötelezettségeinek rá eső részéért, mégpedig a kilépés időpontjában meghatározottak szerint. A költségvetésben, programokban és szakpolitikákban való részvétel következtében keletkezett jogi ügyekkel kapcsolatos függő kötelezettségek esetében a határidő 2020. december 31.¹²

Az elfogadott módszertan szerint a 2019. és 2020. évi uniós költségvetésben az Egyesült Királyság befizetéseit és részesedését oly módon kell kiszámítani, mintha tagállam maradt volna. 2020 után a britek uniós költségvetésben való részesedése az Egyesült Királyság által a költségvetéshez a 2014–2020 között nyújtott hozzájárulások átlaga alapján kiszámított százalékos arány lesz.

A fentiekhez hasonlóan, az intézményi hozzájárulások problémája sem látszik egyszerűnek. Az Európai Beruházási Bank esetében például a főtárgyalók megállapodtak abban, hogy az Egyesült Királyság a kilépése napján lehívható tőkéje összegével megegyező garanciát biztosít az ekkor fennálló műveletállomány biztosítása érdekében. E garancia meghatározott ideig fennmarad, majd – ezen állomány amortizációjának megfelelően – csökken. 2019 végétől részletekben ugyan visszatérítik az Egyesült Királyság befizetett tőkéjét, de a briteknek a visszatérített befizetett tőkét felváltó további garanciát kell biztosítaniuk.

Mint többször is utaltunk rá, a tárgyalások első szakasza 2017 decemberében a három fő kérdésben való meg egyezés alapján lezárult. Ennek komolyságát és jogi megalapozottságát azonban jól érzékelteti a pénzügyi elszámolásról szóló fejezet egyik záró mondata: „az elfogadott módszertan végrehajtásának gyakorlati vetületeivel és a teljesítendő fizetések ütemezésével a tárgyalások második szakasza foglalkozik.”¹³

¹⁰ European Commission Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, Position Paper – Commission to EU27 28 February 2018.

¹¹ Lásd részletesen a Bizottság Közleménye és a Közös Jelentés dokumentumokat.

¹² Bizottság Közleménye 11. oldal.

¹³ Uo. 11. oldal.

IV.

Az Európai Tanács határozott álláspontja

Az állam- és kormányfők 2017. december 15-én közzétett Iránymutatása nem hagy kétséget afelől, hogy valójában ki diktálja a Brexit-tárgyalások feltételeit. A brit kilépéssel kapcsolatos számos bizonytalanság egyike volt, hogy a tagállamok jelenlegi politikai megosztottságának negatív hatása lesz-e a történelmi jelentőségű tárgyalásokra. Ehhez képest eddig maradéktalanul érvényesült az a fontos alapelv, miszerint – a tagállamok helyett – a Bizottságnak, illetve a főtárgyaló Michel Barnier-nek kell képviselnie a közös álláspontot.

Ezért különösen fontos az Európai Tanács dokumentuma, amelyben *üdvözlük a tárgyalások első szakaszában elért – a Bizottság Közleménye és a Közös Jelentés által ismertetett – eredményeket.*¹⁴ Az állam- és kormányfők mindezt elegendőnek látták ahhoz, hogy a tárgyalások második szakasza elkezdődjön, amelynek az átmenet kérdéseivel és a leendő viszonyrendszer kereteivel kell majd foglalkoznia. Az EiT azonban – mint már utaltunk rá – *jogi szempontból nem látja megalapozottnak az eddigi eredményeket*, ezért a második tárgyalási szakasz feltételül szabja, hogy a vállalatokat mielőbb „jogi rendelkezésekbe” foglalják.

A kilépési megállapodás majdani londoni elfogadtatása szempontjából talán az egyik legsúlyosabb probléma *a kétéves átmeneti időszakra vonatkozó brit javaslat sorsa*. Az Európai Tanács ugyan „tudomásul veszi” a kezdeményezést, és egyetért azzal is, hogy tárgyalások kezdődjenek egy olyan – kilépés utáni – átmeneti időszakra, amely alatt Nagy-Britanniában az uniós vívmányok egésze alkalmazandó. Komoly politikai feszültségek adódhatnak azonban abból, hogy az Egyesült Királyság ekkor már – harmadik ország lévén – nem képviseltetheti magát az uniós intézményekben és a döntéshozatali folyamatokban sem vehet részt. Már-már udvariatlan a brit tárgyalópartnerekkel szemben az a megfogalmazás, amely szerint „az ilyen átmeneti rendelkezéseknek – amelyek a kilépésről rendelkező megállapodás részét fogják képezni – az Unió érdekében kell állniuk, azokat egyértelműen meg kell határozni és pontosan meghatározott időtartamra kell hozni.”¹⁵

Az Európai Tanács dokumentuma *tételezen fel is sorolja, mit jelent az „uniós vívmányok alkalmazása” az átmeneti időszakban*. Ide kell érteni az uniós intézmények, testületek, hivatalok és ügynökségek által elfogadott jogszabály-módosításokat is, amelyeket mind az Egyesült Királyságban, mind az EU-ban alkalmazni kell. Az uniós szabályozási, költségvetési, felügyeleti, igazságszolgálati

és eszközök és struktúrák igénybevétele ugyancsak kötelező, és e körben az Iránymutatás az Európai Unió Bíróságának hatáskörét külön is kiemeli. Ahogy a polgárok jogainak érvényesítéséről szóló alfejezetben már utaltunk rá, az EUB joghatósága érzékelhetően a tárgyalások egyik leginkább vitatott témakörévé vált. A „brexitisták” a nemzeti szuverenitás korlátozását látják a majdani jogviták közös eldöntésében, de – egyelőre legalábbis úgy tűnik – ebben a fontos kérdésben sem az Európai Tanács, sem az EP nem enged.

Miután az Egyesült Királyság az átmeneti időszakban is a vámunió és az egységes piac része marad, a négy ismert alapszabadságot továbbra is alkalmaznia kell. Vagyis az állam- és kormányfők egységesen is kiálltak a – külön-külön már többször hangoztatott – alapelv mellett, miszerint nem fogadják el az uniós szabályok britek szempontjából kedvező „kimazsolázását” (*cherry picking*). Ez egyúttal azt is jelenti, hogy Londonnak továbbra is meg kell felelnie az uniós kereskedelempolitikának, alkalmaznia kell a közös vámtarifát, és értelemszerűen az uniós vámkokat is be kell szednie. Emellett biztosítania kell, hogy a határokon minden kötelezően előírt uniós ellenőrzést elvégezzenek a harmadik országokkal szemben.

E kemény átmeneti szabályok rögzítése mellett az Európai Tanács ismét *megegyeztetette*, hogy „*szoros partnerséget*” kíván kialakítani az Egyesült Királyság és az Európai Unió között. A politikai szándékok egyszerűsége és a jogi megoldások bonyolultsága azonban itt is megjelenik: a leendő viszonyrendszerre vonatkozó megállapodást csak akkor lehet majd véglegesíteni és megkötöni, amikor az Egyesült Királyság már harmadik országnak minősül. Addig az Unió csak „készen áll arra”, hogy előzetes és előkészítő megbeszéléseket kezdjen annak érdekében, hogy a leendő viszonyrendszerre vonatkozó, átfogó koncepció szülessen. Ezt a koncepciót majd a kilépésről rendelkező megállapodást kísérő politikai nyilatkozatban kell ismertetni.¹⁶

V.

A brit gazdaság válaszára

Az előzmények alapján nem meglepő, hogy az Európai Tanács idézett Iránymutatása *befejezett ténynek tekinti a „hard Brexit”-et*, vagyis az Egyesült Királyság azon deklarált szándékát, hogy – az átmeneti időszak lejáta után – nem vesz részt a vámunióban és az egységes piacban. Ennek megfelelően kívánja kialakítani a kereskedelemre és a gazdasági együttműködésre vonatkozó megközelítését oly módon, hogy garantált legyen a jogok és kötelezettségek közötti egyensúly. Megmaradjanak az egyenlő versenyfeltételek, ne legyen fennakadás a más, harmadik or-

¹⁴ Az EiT álláspontját az Európai Tanács már idézett Iránymutatása alapján foglaljuk össze.

¹⁵ Uo. 2. oldal.

¹⁶ Uo.

Tanulmány

szágokkal folytatott kapcsolatokban, különös tekintettel arra az elvre, hogy meg kell őrizni az egységes piac integritását.

Az Európai Tanács a jövőbeli gazdasági kapcsolatokra vonatkozó elvi álláspontját nyilvánvalóan nem fenyegetésnek szánta, de a brit tárgyaló fél számára e néhány mondat is kellően vészjóslónak tűnhet. Elegendő arra utalnunk, hogy a britek az átmeneti időszakban ugyan már tárgyalhatnak más országokkal, de az a – mintegy 750-re becsült – nemzetközi szerződés, amelyet a gazdasági kapcsolataik újjáépítése érdekében meg kell kötniük, legkorábban csak 2021. január 1-jét követően léphet hatályba.

A londoni City és az üzleti körök vélhetően ettől is tartva ellenezték Nagy-Britannia kilépését az Európai Unióból, de fellépésük – köztudottan – nem volt elegendő a „brexitisták” meggyőzéséhez. Ehhez képest egy 2018 januárjában kiszivárgott kormánydokumentum¹⁷ számszerűsítette is a várható veszteségeket, amelyekkel a brit gazdaságnak – a tárgyalási végeredménytől függően – számolnia kell. Eszerint: a) ha a tárgyalások eredménytelenül, vagyis az Európai Unióval való megállapodás nélkül végződnek, akkor a kétoldalú kapcsolatokban a WTO-szabályoknak kell érvényesülniük. Ebben az esetben a brit gazdaság növekedése 15 év múlva mintegy 8 százalékkal marad el a jelenlegi előrejelzések alapján várható szinttől; b) ha sikerül szabadkereskedelmi megállapodást kötni az Unióval, akkor az elmaradás mértéke 5 százalék; c) a Theresa May által többször kizárt „soft Brexit” esetében¹⁸ viszont az elmaradás „csak” 2 százalékos lenne.

A számszerűsíthető makrogazdasági veszteségek mellett, egyelőre az uniós szakpolitikákkal összefüggő *számos szervezeti és finanszírozási kérdés is megoldatlan*. Nem ismert például a britek részvétele az EU-s és EURATOM kutatási programokban, de az ERASMUS diákcserékből való kimaradás is érzékeny veszteségeket jelent Nagy-Britannia számára. Meg kell oldaniuk a (civil) nukleáris ellenőrzés meglehetősen költséges és szakmailag bonyolult feladatait, amit eddig az Egyesült Királyság területén az EURATOM látott el. Ennek hiányában például a brit kórházak számára is nélkülözhetetlen izotópok szállítása sem lehetséges, és a hasonló – át nem gondolt – szakpolitikai problémák hosszan sorolhatók.

Az Európai Tanács a jövőbeli gazdasági együttműködésre vonatkozó álláspontját értelemszerűen csak a brit kormány által közölt szándéknyilatkozatok ismeretében alakíthatja ki. Ezért továbbra is szoros figyelemmel fogja

kísérni a tárgyalásokat és a tárgyalók számára további iránymutatásokat fog elfogadni. Egyúttal azonban fel is szólítja az Egyesült Királyságot, hogy tegye egyértelműbbé a leendő viszonyrendszerre vonatkozó álláspontját.¹⁹

VI. Az Európai Parlament csatlakozó véleménye

Az Unió intézményeivel foglalkozó szakértők szerint az Európai Parlament régóta törekszik egyfajta hatalmi ellensúly szerepet betölteni az Európai Tanáccsal szemben, amely – mint korábban utaltunk rá – a Brexit-ügyben túllépte a Szerződésekben rögzített hatáskörét. A tárgyalások első fordulójának lezárása idején azonban az EU két alapintézménye között teljesnek látszik az összhang. Ez nemcsak a kilépésről rendelkező megállapodás Tanács általi megkötése miatt, hanem az integráció jövője szempontjából is kifejezetten biztató.²⁰

Az Európai Parlament által jegyzett dokumentum egyes elemeiben – például az eddigi tárgyalások értékelésekor – még az állam- és kormányfőknél is markánsabb álláspontot képvisel. Szerintük *maradtak még „függőben lévő kérdések”* az Egyesült Királyság EU-ból való rendezett kilépésének előkészítése terén. Ezeket még a megállapodás véglegesítése előtt tisztázni kellene, hogy *„egyértelmű jogi szövegbe” foglalhatók legyenek*. Az EP által külön kiemelt ilyen ügyek:

- a polgárokat megillető jogok alkalmazási körének a jövőbeli partnerekre való kiterjesztése;
- a polgárok jogaival összefüggésben könnyített, bejelentésen alapuló, díjmentes adminisztratív eljárás biztosítása, amelynek során a bizonyítási teher az Egyesült Királyság hatóságaira hárul, amennyiben a bejelentést kifogásolják. Emellett az eljárás egyetlen formanyomtatvány benyújtásával elindítható legyen;
- a polgárok jogainak értelmezésével kapcsolatban az EUB határozatainak kötelező érvényűvé tétele, továbbá egy független nemzeti hatóság (ombudsman) kijelölése, amelynek a polgárok panaszainak ügyében kell eljárnia;
- az Unió belüli szabad mozgáshoz való jog jövőbeli biztosítása mindazon brit polgárok számára, akik jelenleg az EU-27 valamelyik tagállamában élnek;
- az Észak-Írország és Írország tekintetében vállalt kötelezettségek érvényesítésének teljes körű biztosítása.

Az európai képviselők testülete ezért lényegében jogfenntartó nyilatkozatot tesz.²¹ *A végleges kilépési megállapodással kapcsolatban valamennyi jogát fenntartja: e mon-*

17 A sajtónak kiszivárogtatott kormányzati dokumentum: „EU Exit Analysis – Cross Whitehall Briefing”, amelynek részletes elemzése – többek között – a Financial Timesban is olvasható: Secret Brexit Analysis warns of financial hit to Britain, January 30, 2018.

18 Ebben az esetben Nagy-Britannia – norvég mintára – tagja maradna az Európai Gazdasági Térségnek (EGT).

19 Az Európai Tanács Iránymutatása 3. oldal.

20 Lásd részletesen az Európai Parlament hivatkozott állásfoglalását.

21 Uo. 3. oldal.

dat tényleges súlyát az adja, hogy az EUSZ 50. cikkének (2) bekezdése szerint a megállapodás életbeléptetéséhez az EP egyetértésére van szükség.

Az Európai Parlament dokumentuma azt is rögzíti, hogy az EU és az Egyesült Királyság új kapcsolatait szabályozó megállapodásról *csak azt követően lehet hivatalosan tárgyalni*, amikor Nagy-Britannia távozott az EU-ból és harmadik országgá vált. Csak abban az esetben fogja a kilépési megállapodás részeként elfogadni az EU és az Egyesült Királyság jövőbeli kapcsolatára vonatkozó keretet, ha az *megfelel az alábbi elveknek*:

- egy harmadik ország, amely nem a tagállamokéival azonos kötelezettségeket teljesít, nem élvezheti ugyanazokat az előnyöket, amelyek az Európai Unió vagy az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamait megilletik;
- a belső piac és a négy szabadság integritásának védelme, az ágazatonkénti különbségtétel nélkül;
- az EU döntéshozatali autonómiája;
- az uniós jogrend és az EUB szerepkörének megóvása;
- a nemzetközi kötelezettségek által meghatározott normák betartása az Egyesült Királyságban. E körbe bele kell érteni az alapvető jogokat, valamint az uniós jogszabályokat és szakpolitikákat a környezetvédelem, az éghajlatváltozás, a fogyasztóvédelem, az adó-kijátszás és adóelkerülés elleni küzdelem, a tisztességes verseny, az adatvédelem és a magánélethez való jog, a kereskedelmi és a szociális munkavállalói jogok, különös tekintettel a szociális dömping elleni biztosítékokra, a megfelelést garantáló egyértelmű végrehajtási mechanizmussal együtt;
- a harmadik országokkal és szervezeteikkel fennálló uniós megállapodások fenntartása, beleértve az EGT-megállapodást;
- az Unió pénzügyi stabilitásának garantálása és az uniós szabályozási és felügyeleti rendszernek és standardoknak való megfelelés, valamint azok alkalmazásának biztosítása;
- a jogok és kötelezettségek közötti megfelelő egyensúly, beleértve az arányos pénzügyi hozzájárulást.²²

Az Európai Parlament *konkrét javaslatot is tesz* a brit kilépést követő jogi kapcsolatok újrendezésére. Álláspontja szerint ehhez megfelelő keretet adhat az EUMSZ társulási megállapodásokra felhatalmazó szabálya.²³ Ez rendezhetné az új kereskedelmi kapcsolatokat és azzal az előnnyel is járna, hogy – rugalmas eszközként – különböző szakpolitikai területeken is lehetővé tenné a szorosabb együttműködést. Az EP javaslata szerint egy ilyen megállapodás négy pillérre épülne. Ezek: a kereskedelmi és gaz-

dasági kapcsolatok; a tematikus együttműködési formák; a belső biztonság; a külpolitikai és biztonsági együttműködés. Az EP külön kitér arra, hogy – miután az Egyesült Királyság számos polgára erős ellenérzését fejezte ki az uniós polgárokat megillető jogai elvesztése miatt (EUMSZ 20. cikk) – az EU-27-ek vizsgálják meg, hogyan lehetne ezen enyhíteni. Ez természetesen csak az elsődleges jog, vagyis a Szerződések által megszabott kereteken belül lehetséges, a viszonyosság, az egyenlőség, az egyenértékűség és a megkülönböztetésmentesség alapján.

Az Európai Parlament azzal is egyetért, hogy *az átmeneti intézkedések csak akkor hagyhatók jóvá*, ha azok *időben korlátozottak* és legfeljebb három évre szólnak. Ezen időszak alatt az uniós vívmányok és szervezeti hatáskörök akkor is kiterjednek az Egyesült Királyságra, ha az már nem lesz része az Unió intézményeinek. Ezzel kapcsolatban külön kiemelik, hogy az uniós vívmányok bármilyen változtatása ezen idő alatt – az átmeneti intézkedések tartalmával összhangban – a döntéshozatalból kimaradó Egyesült Királyságra is automatikusan kiterjed.

Az európai képviselők is érvényesíteni kívánják a jövőbeli megállapodások hatálybalépésével kapcsolatos szigorú elveket. Eszerint az Egyesült Királyság által a kilépést követően harmadik országokkal megtárgyalt bármilyen jövőbeli kereskedelmi megállapodás csak az átmeneti intézkedések érvényességének lejártá után léphet életbe. A kilépési megállapodás részeként rögzített átmeneti időszak, csak az említett megállapodás hatálybalépését követően kezdődhet meg.²⁴

VII.

Jogilag rendezetlen Brexit várható

A brit kilépésről szóló *tárgyalások első fordulója 2017 decemberében hivatalosan lezárult*, és – a még bonyolultabbnak ígérkező – második forduló ezekben a hetekben kezdődik. A tárgyalások végeredményét ma még csak találgatni lehet, de az Egyesült Királyság tagsága 2019 márciusában akkor is megszűnik, ha az Unióval a kilépési feltételekről nem sikerül megállapodnia. Ez a „no deal” állapotát jelentené, vagyis a Szerződések Nagy-Britanniára ezt követően már nem lennének alkalmazhatók. Az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése elvben ugyan lehetővé teszi, hogy az Európai Tanács egyhangú döntésével – az érintett tagállammal egyetértésben – meghosszabbítsa a két éves tárgyalási határidőt. Ennek azonban a jelen esetben jogi és politikai korlátai egyaránt vannak. Az Európai Parlament már korábban jelezte, hogy a – tagsági viszony folyamatosságát feltételező – tárgyalási időszak meghosszabbításához nem, csak a brit kilépést követő „átmeneti időszakhoz” hajlandó hozzájárulni. Ha nem így tenné, akkor a

²² Uo. 3. oldal.

²³ EUMSZ 217. cikk: Az Unió egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.

²⁴ Uo. 4. oldal.

Tanulmány

britek elvben még a – 2019 májusában esedékes – EP-választásokon is részt vehetnének, s tagsági viszonyuk akár a 2021. január 1-jével induló új költségvetési ciklusba (*Multianual Financial Framework*) is „áthúzódna”.

A Brexit-tárgyalások második fordulójának lezárására így *mindössze néhány hónap maradt*. 2018. szeptember–októberig ugyanis a kilépésről rendelkező megállapodás valamennyi kérdésében egyetértésre kellene jutni, ideértve az átmeneti időszakról szóló részletes szabályokat is. Technikai értelemben ugyanis ez lenne az előfeltétele annak, hogy a tárgyaló felek által már jóváhagyott – vélhetően terjedelmes – dokumentumokat az EU-27-ek nemzeti törvényhozói, valamint a brit Parlament elé terjesszék. Egyelőre a jogi szakértők körében is *csak találgatások folynak* arról, hogy mi a teendő, ha a Megállapodás például nem kapja meg a nemzeti parlamentek jóváhagyását, netán valahol kisebb vagy nagyobb módosításokat javasolnak. A nem hivatalos felmérések szerint egyébként a brit konzervatív képviselők egy része sem tekinthető „brexitistának”, de a kilépési szerződés esetleges elutasítása lényegében a 2016-os népszavazási döntés „felülírásával” lenne egyenértékű. A helyzet bonyolultságát jelzi, hogy a „bennmaradáspárti” tory képviselők – sajtóértesülések szerint²⁵ – képesek és készek arra, hogy a Munkáspárttal és más, kisebb politikai erőkkal együtt többséget szerezzenek a Parlamentben a vámuniós tagság érdekében. Márpedig a brit kormány szándékaival ellentétes parlamenti lépés nem csupán az Egyesült Királyságban idézne elő belpolitikai válságot, hanem egyúttal az EUSZ kilépésről szóló nevezetes 50. cikkének alkalmazhatóságát is megkérdőjelezné.

A fentiek, valamint az elfogadott dokumentumok vázlatos áttekintése alapján levonhatónak látszik az a következtetés, hogy Nagy-Britannia jogilag rendezett kilépése az Európai Unióból aligha lehetséges. A szabadkereskedelmi megállapodásokról általában évekig szoktak tárgyalni, de a Brexit esetében ez nyilvánvalóan kivitelezhetetlen: az egyeztetések utolsó hónapjaitól csak újabb és újabb rögtönzésekre épülő „politikai megoldások” várhatók.

Ezt a feltevést látszik erősíteni a Kilépési Megállapodás – már idézett – bizottsági javaslata is, amely szerint Észak-Írország a vámunió része maradna. A londoni Parlamentben a szerződéstervezetet egyelőre nagy felháborodással fogadták, s voltak képviselők, akik az Európai Uniót egyenesen alkotmányos válság előidézésével vádolták meg. A politikai érzelmek azonban nem változtattak azon a tényen, hogy a jogi lehetőségek száma meglehetősen korlátozott. Különösen abban az esetben nem

nagy a „választék”, ha a Brexit-döntés visszavonásával, illetve a szerződés kötés nélküli kilépéssel nem számolunk. Az Európai Gazdasági Térségben maradás (norvég modell) változtatást a brit kormány korábban már több alkalommal is elutasította. A Kanada–EU szabadkereskedelmi megállapodás (árak kereskedelmére vonatkozó vámunió) elvileg „másolható” lenne ugyan, de az ír határ bonyolult ügyében ez nem jelentene megoldást. Így szinte kizárásos alapon az egyetlen jogi lehetőségnek az látszik, ha a tárgyaló felek bilaterális alapon kötnek „valamilyen” szabadkereskedelmi megállapodást. Ennek elvben az Egyesült Királyság egészére kellene vonatkoznia, de az ágazati mélységű részletszabályokról a kilépés időpontjáig már a legjobb politikai szándékok meglelte esetén sem lehet megegyezni.

Az első forduló tapasztalatai és a hivatalos dokumentumokból „kiolvasható” jogi problémák sokasága mindenképpen meggyőzhet arról, hogy a kilépés a csatlakozási tárgyalásokhoz hasonlóan bonyolult. Ismert, hogy például Magyarország uniós felkészülése a jogharmonizációs folyamat és a közigazgatási kapacitások kiépítésével jó tíz évig tartott. Nagy-Britannia esetében a piacok csaknem fél évszázados szerves fejlődése eredményeképpen épült ki az Európával összekötő gazdasági és jogi „finomszerkezet”. Mindezt türelmes szakértői munkával is csak hosszú évek alatt lehetne komoly veszteségek nélkül lebontani, majd – ezt követően – mindkét tárgyaló fél számára elfogadható módon újraépíteni. Amint azt a kiszivárogtatott kormányzati dokumentum készítői „írásba adták”, a britek esetében csak az önmaguknak okozott károk mértéke lehet kérdéses.

A Brexit viszont az EU-27-ek számára pozitív következményekkel is járhat. Nagy-Britannia kilépése miatt jelentősen megváltoznak a gazdasági erőviszonyok: az euróövezet tagjai az egyesített GDP-nek immár 85 százalékát képviselik. Remélhető, hogy az egységesülést a csatlakozásuk óta akadályozó britek távozásával a valutaövezet felgyorsítja a szükséges intézményi reformokat (közös pénzügyminiszter, költségvetési unió). A nemzeti valutájukhoz ragaszkodó tagállamok válaszául elé kerülhetnek: követik az élen járókat, vagy akár a gazdaságuk leértékelődésével is számolniuk kell. A német kormány megalakulása után a francia–német tandem megint Európa motorjává válhat. Angela Merkel az idei davosi csúcstalálkozón a „brexitistáknak” is üzent. Szerinte a brit kilépés „sajnálatos” ugyan, de az Európai Unió számára ösztönzést jelent.

Mint a fentiekből láthattuk, az eddigi tárgyalások nem a sikerekről szóltak. Az Egyesült Királyság egyre nyilvánvalóbb gazdasági veszteségei arról győzhetik meg a tagállamokat, hogy az EU továbbra is az integráció mélyítésében érdekelt.

²⁵ WOLFGANG MÜNCHAU: *A customs union would avoid the worst of all post-Brexit worlds*, Financial Times, February 25. 2018.

Jakab Nóra habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem

Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról*

Az elmúlt évtizedekben a nemzetközi és európai szakpolitikai vita jelentős részben arról szólt, hogy kit tekintünk munkavállalónak, illetve hogy a munkavállalókat megillető védelem, azaz a munkajogi szabályozás hatályának kiterjesztése milyen munkavégzőkre terjed ki. Ezen globális gondolkodás mögött egy mélyen fekvő probléma húzódik. Az egyenlő bánásmód elvének magánjogi környezetben való alkalmazása számtalan feszültséget rejt magában. A sérülékeny csoportok, nők, idősek, szülők, fogyatékossgal élők munkaerőpiaci integrációjában a magánjog, s az annak részét képező munkajog konfrontálódik az emberi és alkotmányos jogokkal. Az emberi és alkotmányos jogok a munkajogban a polgári joghoz képest eleve korlátozottabb szerződési szabadságot még további kompromisszumok megkötésére készítenek. A munkajogban egyértelmű a kollízió a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szerződési szabadság és a tulajdonjog által biztosított rendelkezési szabadság között. Abban az esetben, ha a munkajogi szabályozást magára hagyjuk, és nem rendszerszerűen gondolkodunk, a kollízió ellentmondásos jogalkotói megoldásokat eredményezhet.

I. A rendszer jelentőségéről és annak dilemmájáról

„A rendszer nem más, mint részeknek vagy elemeknek egésszé rendeződése vagy kombinációja – hogy csak az atom – molekula – sejt – szerv – organizmus – ökológiai rendszer egymásra épülésének hierarchiáját hozzuk példaként. A rendszer az elemek folytonos változása – pl. a szervek a sejtek cserélődése, a társadalmak a tagjaik születése és halála – közepette is fenntartja magát. A rendszertörvények a szellemi jelenségekre is alkalmazhatók. A fogaskerekekből bizonyos rendezettség mellett lesz a toronyóra, a betűk bizonyos rendezettség mellett válnak szöveggé, s a jogi normák bizonyos rendezettség mellett állnak össze jogrendszerre. Mint általában az alkotóelemek, a jogi normák összetartozása is kétféle képet mutathat: a halmazét és rendszerét. A halmaz az elemek pusztá egymás mellettisége, [...]. A halmazszerű állapotot haladja meg a renddé szervezett rendszer [...]” Szabó Miklóst idézem a Bevezetés a jog- és államtudományokba c. munkájából.¹ Kérdés, hogy a munkavállalói jogalanyiság, vagy munkavállalói minőség elhelyezhető-e egy tárgabb kontextusban? A cél, egy olyan általános koncepció megalkotása, amely lehetővé teszi a munkavállalói lét struktúrájának feltérképezését, működőképes, objektív, igazságra képes, és értelem-összefüggéseken alapul. A munkavállalói jogalanyiság komplex felfogása egy jogdog-

matikai építőmunka eredményének is felfogható, amelyben fontos, hogy a konstrukció gyakorolható legyen.

Kérdésként merül fel, hogy mennyire kezelhető egységesen a munkaerőpiac? Lehet-e egységesen kezelni? Ha igen, alkalmas-e a munkavállalói jogalanyiság komplex felfogása a munkaerőpiac szereplőinek egységes kezelésére?

A polgári joghoz képest a munkajogban, a gyengébb fél érdekében megjelenő állami beavatkozás miatt, eleve korlátozottabban érvényesül a felek szerződési szabadsága – annak ellenére, hogy a 2012. évi I. törvény, a Munka Törvénykönyve (Mt.) a szabadság erősítésére törekszik, azáltal, hogy a Munka Törvénykönyve szabályaitól való eltérésben a kétoldalú diszpozitivitást teszi főszabállyá.

A munkajogban a polgári joghoz képest korlátozottabb szerződési szabadság sérül a választási szabadság korlátozásával például a kvótaelőírásokban.² Ez a kollízió a munkajogi szabályozás szintjén egyes sérülékeny csoportok, különösen a fogyatékossgal élő emberek esetében, alig tűnik feloldhatóknak.³ Ez valóban így van, ha a kollízió feloldásában a munkajogi szabályozást magára hagyjuk, s attól várjuk a megoldást.

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. (Szerk.)

1 SZABÓ MIKLÓS: *Jogrendszer*. In: Szabó Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006. 109–110.

2 A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 23. § (1) bekezdése szerint a munkaadó a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát (a továbbiakban: kötelező foglalkoztatási szint).

3 MENYHÁRD ATTILA: *Kihívások a mai magánjogi dogmatikában*. In: Szabó Miklós (szerk.): *Jogdogmatika és jogelmélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007. 291–307. Az alkotmányos jogok lazító hatásáról a 300–303. oldalakon ír.

Tanulmány

A munkajogban tehát a korlátozás a munkaszerződés megkötésekor, mint *jogi tény*, és annak *joghatása*, a munkaviszony teljes tartama alatt fennáll a sérülékeny munkavállaló fokozottabb védelmi igénye miatt a munkaidő, pihenőidő, munkabér, munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás, a munkaviszony megszüntetése, a munkavédelmi szabályok betartása, a cselekvőképtelen munkavállaló esetében pedig még a kártérítési felelősség esetében is. A *választás szabadsága* ütközik a *választás korlátozásával*, amely azt követően az egész jogviszony tartalmára kihat.

A problémát még összetettebbé teszi, hogy a különböző sérülékeny munkavállalók mögötti esélyegyenlőségi politika *sokszínű*, így a szabályozási megoldások is *heterogének* egyes védett tulajdonsággal rendelkező potenciális munkavállalók esetében, legyen az nem, kor, rassz, vallási, politikai meggyőződés vagy fogyatékoság. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve, az előnyben részesítés, az észszerű alkalmazkodás önálló életre keltek, és nem a magánjogi normák megszokott formáját – a diszpozitivitást – vették át, hanem szigorúan *követendő* elvek.

Így az egyenlő bánásmód elve magánjogi, s különösen munkajogi környezetben alkalmazhatósága érdekében meg kell találni az utat, s fel kell építeni egy gondolkodást, amely lehet, hogy túllép a munkajogi szabályozási kereteken, azonban az alkotmányos és emberi jogi elvek magánjogi dogmatika megtartása mellett is érvényesülni tudnak. Ennek eredményeképpen egy *új rendszer, új szemléletmód* kerül kialakításra. A magam részéről a munkavállalói jogalanyiság komplex felfogásával ehhez próbálok hozzájárulni.

A jelenlegi európai uniós és nemzetközi szakpolitikai vita a munkajogi szabályozás megújulásáról a személyi hatály és/vagy védelmi intézmények hatályának kiterjesztésével kedvező, a védelmi szabályozás csökkenésével ellentétes irányú az egyenlő bánásmód munkajogi környezetben alkalmazásával. A munkajogi szabályozás jövőjét több irány határozza meg napjainkban, amelyek közül kettőt emelek ki: ad1. a munkajogi jogalanyiság és/vagy a munkajogi védelem személyi hatályának *kiterjesztése*, ad2. a munkajogi szabályozás *rugalmas és biztonságos* jellege a munkavállalói és munkáltatói (kettős) érderendszer figyelembevételével.

Ezek az irányok nemcsak a munkajog, hanem tágabb értelemben *a munka, s a munkát végző ember* jövőjét is meghatározzák.⁴

II.

A munkajogi jogalanyiság és/vagy a munkajogi védelem személyi hatályának kiterjesztése

Mit is jelent a *védelmi rendszer*? A munkavállalói lét struktúrájának feltérképezése, a munkavállalói minőség vizsgálata közvetlenül kapcsolódik a munkajogi védelmi rendszer működéséhez. A munkajog védelmi rendszere alatt a munkavállalóra vonatkozó védelmi szabályok és intézmények összességét értem. Ezek teremtik meg a munkavállaló munkajogi és bizonyos értelemben szociális jogi biztonságát. A kérdés vizsgálata ugyanakkor csapdát is felállít, amelyet eddigi kutatásaim során mindig igyekeztem elkerülni. Nevezetesen, hogy a munkajog céljait nem keverhetem össze a szociális jogi célokkal. Hiszen a munkajog a versenyszféra joga, így a munkajog nem veheti át a szociális jog feladatait, nem lehet a szociális ellátórendszer gondoskodás-központúságát ráerőltetni. Ám a munkajog, a gyengébb fél védelmével szociális jogi szempontokat jelenít meg az esélyegyenlőségi szabályok, *a nőkre, a kisgyermeket nevelőkre és a fogyatékos-sággal élő emberekre* vonatkozó szabályokkal. Sőt a munkajognak nemcsak szociális jogi konzekvenciái vannak, hanem magának a munkavállalói jogalanyiságnak *szociális oldala* is.

A munkajogi védelmi rendszer a jogrendszeren belül és kívül is meghatározott. Jogrendszeren belül horizontálisan és vertikálisan; jogrendszeren kívül külső – gazdasági és társadalmi – körülmények által.

Horizontális meghatározottsága alatt értem magában a jogviszonyban rejlő sajátosságokat, amely felveti a munkajog polgári joghoz való viszonyát is. *Vertikális* meghatározottsága pedig a jogrendszer egészét átható alkotmányjogi szabályozásban, másképpen fogalmazva az alapjogokban rejlik. Mind a horizontális, mind a vertikális meghatározottság történetiségében is megragadható. Mindezek mellett és egy időben a munkajogi védelmi szabályozás iránti igény, vagy az arról való lemondás – „kiszereződés” – folyamatosan változik, leképezve a gazdasági és társadalmi változásokat, elvárásokat.

Ugyanakkor, mivel változóban van a munkajogi szabályozás alanyi köre, annak az eldöntése, hogy kire terjed ki a munkajogi védelmi szabályozás a munkavállalói minőség kiterjesztésével *párhuzamosan vagy attól függetlenül* jogpolitikai kérdés, és a jogviszonyok minősítésének kettős és hármas modelljéhez vezetnek el Európában.⁵

4 A tanulmány aktualitását fémjelzi, hogy az ILO 2017. július 3–5. között Genfben tartotta a *Future of Work* konferenciáját, többek között ezekben a témákban is.

5 Lásd erről: NICOLA COUTOURIS: *The Changing Law of the Employment Relationship. Comparative Analyses in the European Context*. Hampshire, Burlington, Ashgate Publishing Company. 2007. 57–59.; PAUL DAVIES – MARK FREEDLAND: *Labour Markets, Welfare and the Personal Scope of Employment Law*. Comparative Labour Law & Policy Journal. 1999–2000. 21. sz. 237–238.; A. C. L. DAVIES: *Perspectives on Labour Law*. Cambridge. Cambridge University Press. 2009. 77–96.; SIMON DEAKIN – GILIAN S. MORRIS: *Labour Law*. Sixth Edition. Ox-

Tehát a munkajog személyi hatályának kiterjesztése vagy éppen az abból való kirekesztés arra irányul, hogy a jogpolitika milyen munkát végző körre kívánja kiterjeszteni a munkajogi szabályozást. Ettől elkülönül, de akár ezzel egy időben is történhet (egyres) munkajogi védelmi intézmények hatályának kiterjesztése, amely a *munkavállalóhoz hasonló jogállású személy* fogalmának megalkotásához vezet.

Ez a hátrányos helyzetű csoportok (sérülékeny csoportok) szempontjából kedvező, hiszen ők többnyire azok, akik a munkaviszonyon kívüli jogviszonyokban, tipikustól eltérően, függő munkát végeznek, így a munkavállalói jogalanyiság és az ahhoz kapcsolódó védelmi szabályozás kiterjesztése számukra biztonságosabb munkavégzési feltételek megteremtését jelenti, gondoljunk csak a rész-munkaidőben, határozott időben, bedolgozói jogviszonyban történő foglalkoztatásra. Erre tekintettel Európában, köztük Magyarországon is tapasztalt atipikus munkaviszonyok normalizálására irányuló munkajogi szabályozás mindenképpen segíti az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását. Így a határozott idejű, részmunkaidőben és a bedolgozói jogviszonyban való foglalkoztatás *munkajogi szabályozási körbe való bevonása* elősegítette a sérülékeny csoportok igényeinek megjelenítését a munkaviszonyban.

Ez a védelem erősödött volna akkor, ha a Munka Törvénykönyve a Tervezetnek megfelelően kiterjesztette volna munkajogi szabályok (szabadságra, a felmondási időre, a végkielégítésre, a kárfelelősségre vonatkozó rendelkezésekre) alkalmazását a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek esetében.

Láthatóan azonban a munkajogi szabályozás Európában erőteljesen változik, szabályai lazulnak, rugalmasabbá válnak a munkaerőpiaci követelmények és a fogyasztói igények változásainak megfelelően. A munkaerőpiaci politika, s ez alapján a munkajogi szabályozás változásának egyik mozgató elve a *flexicurity* koncepciója, amelyre az Mt. általános indoklása is utal. A változások gazdasági motorja mellett az emberi jogok és az esélyegyenlőségi politika is komoly szabályozó tényezők, amelyek, mint említettem, feltétlenül követendő szabályokkal lépnek fel.

Amennyiben a sérülékeny csoportok szempontjából szemléljük a folyamatot: egyik oldalról nézve a munkajogi szabályok lazulnak és kevesebb védelmet nyújtanak a munkavállaló számára. A munkavállaló szempontjából előnytelenül változnak a munkaviszony megszüntetéséhez vagy a kártérítési felelősséghez kapcsolódó szabá-

lyok. Természetesen mindez a munkáltató számára előnyös. A folyamatot angolszász hatásra (*Freedland, Countries*) többen kölcsönös kockázatvállalásnak tekintik a munkáltató és munkavállaló részéről. Véleményem szerint kölcsönös kockázatot partnerek, mellérendelt felek vállalnak, a munkajogi szabályozásban erről kevésbé beszélhetünk.

A másik oldalról viszont ezzel a tendenciával élesen szemben áll az integrációs politika, amely a munkajogi szabályokra is hatással van. A szociális kirekesztődés elleni harc ugyanis nem nélkülözheti a védelmi szabályozást. Így úgy tűnik, hogy az esélyegyenlőségi és integrációs politika mint társadalmi tényezők erősen visszatartják a munkajogi szabályozást a rugalmassá válástól, ugyanis a sérülékeny csoportok integrációja védelmi szabályozást igényel.

Kérdés azonban, hogy a védelmet csak a munkajogi szabályozás keretei között adhatjuk meg? A válasz erre egyértelműen nem. A védelmi szabályozást a *flexicurity* mint *társadalmi és munkaerőpiaci program*, és az ahhoz kapcsolódó tranzit munkaerőpiaci program alapján a munkajogi szabályozáshoz kapcsolódó társadalombiztosítási, álláskeresői, rehabilitációs szolgáltatások rendszerével is meg lehet valósítani.⁶

A védelem megteremtésének ez a szemlélete így a *munkavégző* és nemcsak a munkavállaló szociális biztonsága megteremtéséhez járul hozzá.⁷

6 AUER PETER – GAZIER BERNARD: *Social and labour market reforms: four agendas*. In: Ralf Rogowski – Robert Salais – Noel Whiteside (eds.): *Transforming European Employment Policy*. Labour Market Transitions and the Promotion of Capability. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, Ma, USA, 2011. 33–37.

7 Auer és Gazier rendszerbe foglaltan, holisztikus szemlélettel mutatja be a két koncepciót, amelyek a *társadalmi és munkaerőpiaci reformok programjai*, s *jómagam is ekként közelítek feléjük*. A *flexicurity* a *flexibility* alternatívájaként jelent meg, s új biztonságra vonatkozó szabályok megalkotásával az instabil munkaerőpiac kezelésének egyik ígéretes eszköze. Míg a *flexibility* programtól idegen az állami beavatkozás, s a „könnyebb elbocsátás könnyebb alkalmazással jár” elvét vallja, addig a *flexicurity* szerint a rugalmasság egyértelműen alááshatja a biztonságot, ha egyes intézmények nem követik a munkaerőpiac változásait, így a rugalmasságot mindig biztonsági intézkedések kell hogy kövessék. Azon intézmények, amelyek kívülről számszerű rugalmasságot okoznak, erősen vitatottak, azonban a biztonság külső oldalát illetően megegyeznek a szakértők abban, hogy többek között: az álláskereső támogatási rendszere, az oktatás és képzés, a munka és az ahhoz kapcsolódó képzési rendszerek, a pályaválasztási tanácsadás, a munkavégzők nyomon követése és kihelyezése, a munkavégzők ismételt elhelyezése képezik az eszközök magját.

A tranzit munkaerőpiac (TLM) a *flexicurity* egyik változatának tekinthető, de az is lehet, hogy a *flexicurity* a TLM egyik variánsa. Egy bizonyos: a két program elemei szoros kapcsolatban állnak egymással. A *flexicurity* a munkajoghoz erősen kapcsolódó gazdasági és társadalmi gyökerekkel és egyfajta, jogokon és kötelezettségeken alapuló etikai töltettel rendelkezik. A TLM ettől változatosabb diszciplinát integrál, többek között a *flexicurity* alapjait is, de ide sorolható a politikaelmélet, a kibernetika és az etika, ez utóbbin belül külön hangsúlyosak az egyenlőség, igazságosság kérdései. A program az egyes állapotok közötti átmenetek kezelésére szolgál, úgy, mint munkanélküliség – foglalkoztatás, két foglalkoztatás közötti átmenet, foglalkoztatás – nyugdíjba vonulás. Mindehhez kapcsolódik a képességeken alapuló program, amelynek célja az emberi fejlődés. A középpontjában az erő-

ford and Portland, Oregon, Hart Publishing. 2012. 172–182.; SIMON DEAKIN: *The many Futures of the Employment Contract*. ESCR Centre for Business Research. University of Cambridge, Working Paper No. 191. 2000. 5–8. A munkavállaló fogalmáról a munkáltató szempontjából lásd még: MÉLYPATAKI GÁBOR: *A munkavállaló fogalma a magyar és a német jogban a munkáltató szempontjából*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus. Volume 30. Issue 2. Miskolc, Miskolc University Press. 2012. 521–540.

Tanulmány

Egyértelmű tehát, hogy az egyenlő bánásmód elve alkalmazásakor a sérülékeny és a hátrányos helyzetű csoportok munkavállalói jogalanyiséga egy tágabb értelemben vett foglalkoztatási kérdés. *Foglalkoztathatóság* alatt értjük a foglalkoztatásra képessé tételt jelentő rehabilitációt, a munkavédelmi, foglalkoztatáspolitikai, oktatáspolitikai, munkaügyi ellenőrzési szabályokat, intézkedéseket, az álláskeresési támogatási rendszert, az aktív munkaerőpiaci politikát és a fenntartható szociális ellátórendszer működtetését is.

A társadalmi és munkaerőpiaci programok *magyar valósága* egy sajátos, országspecifikus szociális és munkaerőpiaci modellt, stratégiát jelent. Ennek egyik eleme a munkajogi szabályozás jellege, amelyben a rugalmasság és a biztonság egyensúlyának elérése a nagy kérdés. Az *egyensúly* a jogi garanciák olyan mértékű intenzitását jelenti a jogviszonyban, amely a rugalmasságot igénylő munkáltató számára még motiváló az adott jogviszony munkajogi szabályozási keretek között tartására.

Egy ilyen konzekvens munkaerőpiaci programban, úgy vélem, az emberi és alkotmányos jogok munkajogi környezetben való alkalmazhatósága sikeresebb lehet, azaz a munkavállalói jogalanyiságot komplexen kell szemlélni.

A munkavállalói jogalanyiság tág koncepciója felhívja a figyelmet arra, hogy a munkajog célja nemcsak a felek közötti egyensúlytalanság kiegyenlítése. A munkajog céljai között olyan is meg kell hogy jelenjen, amely az *egyéni képesség kiterjesztésével elősegíti az autonómia és egyenlőség elvét a munkában, továbbá tisztas megélhetést biztosít*.

Ezzel a társadalmi és munkaerőpiaci programok el is vezettek bennünket a munkavállalói jogalanyiság tág koncepciójához.

A munkajogban az *egyéni önrendelkezés* a munkaszerződés, illetve a munkajogviszony két alanyi pozíciójának akarata által realizálódik, ezért a kötelelem alanyi körének meghatározása alapvető jelentőségű⁸, azaz a munkajogtudomány egyik kardinális problémájává vált.⁹ A munkavállalói jogalanyiság dogmatikai kérdései azért kiemelkedő jelentőségűek, mert a munkajogi szabályok érvényesülésének alapját és kiindulópontját jelentik.

A Munka Törvénykönyve rendelkezik a munkaviszony alanyairól és a munkaszerződés fogalmáról. Ez a megfo-

galmazás azonban nem tudja a munkaerőpiac szereplőit, ha nem is egységesen, de egységesebben kezelni.¹⁰

Úgy vélem azonban, hogy az épek, a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a fogyatékkal élő emberek munkaszerződés alapján való munkavégzése túlmutat a Munka Törvénykönyve rendelkezésein, s a munkavállalói jogalanyiságnak létezik egy tágabb koncepciója, amely *jogi, gazdasági és társadalmi* értelemben vett környezeti tényezők és személyes tényezők összessége. Ugyanis nemcsak az egyén egészségi állapota és képességei határozzák meg a foglalkoztatás sikerét, hanem a gazdasági és munkaerőpiaci körülmények, az azokat lekövető munkajogi szabályozás, a felnőttvédelmi szabályozás, az oktatási és képzési rendszer fejlettsége és befogadóképessége, a szociális ellátórendszer működése, ezen belül a rehabilitációs szolgáltatások hozzáférhetősége és a segélyezési politika is.

Abban az esetben, ha a cél minél több ember munkaerőpiacra integrálása, a jogalkotónak egy *holisztikus szemléletet* kell alkalmaznia, s be kell látnia, hogy a munkaerőpiaci integráció nemcsak munkajogi, hanem tágabb értelemben vett foglalkoztatási, rehabilitációs, oktatási és felnőttvédelmi szabályozási kérdés is. A munkaerőpiaci integráció továbbá nagyon erős alapjogi töltettel is rendelkezik.

A munkavállalói jogalanyiságról való komplex gondolkodás illeszkedik a minél magasabb foglalkoztatottság és termelékenység elérése irányuló európai uniós célkitűzéshez és államcélhoz is.¹¹

10 Mt. 32. § A munkaviszony alanyai a munkáltató és a munkavállaló.

33. § Munkáltató az a jogképes személy, aki munkaszerződés alapján munkavállalót foglalkoztat.

42. § (1) A munkaviszony munkaszerződéssel jön létre.

(2) A munkaszerződés alapján

a) a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása szerint munkát végezni,

b) a munkáltató köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni.

34. § (1) Munkavállaló az a természetes személy, aki munkaszerződés alapján munkát végez.

(2) Munkavállaló az lehet, aki a tizenhatodik életévét betöltötte. Ettől eltérően munkavállaló lehet – az iskolai szünet alatt – az a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat.

21. § (5) A cselekvőképtelen személy nevében törvényes képviselője tesz jognyilatkozatot.

11 A minél szélesebb munkaerőpiaci integráció megfogalmazódik az Európai Unióról szóló szerződés IX. címében a Foglalkoztatásról és X. címében a Szociálpolitikáról. Hasonlóan az Mt. Indokolása is rámutat, az Alaptörvény kiemelt jelentőséget tulajdonít a munkán alapuló közösségnek, társadalomnak. A XII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.” Az utóbbi tekintetében: „Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” A Zöld Könyv fókuszában, a Wim-Kok jelentéshez hasonlóan, többek között az is áll, hogyan is lehet az említett Lisszaboni Stratégiában megfogalmazott fenntartható fejlődés célt több és jobb munkahellyel elérni. A munkajog modernizálása kulcsszerepet játszik a munkavállalók és vállalatok alkalmazkodóképességének sikerében. A célokat a termelékenység, teljes foglalkoztatottság és a társadalmi kohézió szem előtt tartásával kell megvalósítani. Lásd erről: Green Paper Modernising labour law to

forrásokhoz való hozzáférés egyenlősége és képessége áll. AUER PETER – GAZIER BERNARD: i. m. 34–36.

8 Azonban nemcsak a kötelelem alanyai, hanem azok akaratának érvényesülése is éppúgy a figyelem középpontjában van.

9 KISS GYÖRGY: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Akadémiai Doktori Értekezés, Pécs, 2006. 249., 253., 258. oldalak. A Doktori Értekezés 2010-ben nyomtatásban is megjelent: KISS GYÖRGY: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justus Tanácsadó Bt. Kiadása, 2010. Lásd még: KISS GYÖRGY: *Munkajog*. Osiris, Budapest, 2005. 104. Éppen ezért fontos a munkavállalói jogalanyiság vizsgálata. Az irodalomban van olyan felfogás, amely a munkavállaló fogalmán keresztül határozza meg a munkajogviszony megkülönböztető ismérveit (a munkajog a munkavállalók *Sonderrechtje*). KISS GYÖRGY: *Munkajog* 116.

A munkajog megújulásra való képességét most már az is mutatja, hogy a gazdasági változások követése mellett, mennyire *kiterjeszthetőek* szabályai sérülékeny csoportokra, s hogyan próbálja meg a jogalkotó feloldani a munkajogi szabályozást feszítő gazdasági és társadalmi elvárásokat.

III. A munkavállalói jogalanyiség szociális oldala

A munkavállalói jogalanyiség szociális oldala több szempontból is értelmezhető.

A szociális oldal vizsgálatakor beszélhetünk *egyrészt* a *munkajogi szabályozás szociális jellegű elemeiről*. A munkajogi szabályozás szociális jellegű szabályai közé sorolhatjuk például a várandósok, gyermeket nevelő szülők, időskorú, vak, fiatal munkavállalók, fogyatékos emberek védelmét. Tulajdonképpen a munkajog mint jogterület, s abban a szolgáltatás tárgyának meghatározatlansága, s ehhez kapcsolódóan a munkáltató munkavégzést konkretizáló utasítási és irányítási joga eleve magában hordozza a védelmi jelleget, amely miatt mindig is erősen érezhető a szociális s egyben közjogi jellegű normák beszivárgása a szabályozásba. A szociális jelleg így, mondhatjuk, magából a védelemből, a munkavállaló védelméből ered.

Mivel azonban a munkavállalás nem pusztán munkajogi, hanem foglalkoztatási és foglalkoztatáspolitikai kérdés, a jogalanyiség szociális oldala a *munkavédelmi szabályozás sérülékeny csoportba tartozó munkavállalókra* vonatkozó szabályait is magában foglalja.

Fontos leszögezni, hogy a szociális jelleg semmiképpen sem jelenti a szociális jogterülethez tartozó szabályokkal való azonosulást. A munkajog a versenyszféra joga, *Deakin alapján* piackorlátozó funkciót, azaz a függésben lévő alanyokat védő szabályozáson alapuló, vagy azt lazító piackorrekciós, vagy mindezeket átlépő: piackreáló funkciókat tölt be.¹²

Ugyanakkor a szociális jog azon szabályozási területe, amely biztosítási jogviszonyhoz kötött, nevezetesen a munkanélküliség kezelése és a társadalombiztosítás, mindenképpen szoros összefüggésben vannak a munkajoggal. Így a munkavállalói jogalanyiség szociális oldala a munkaviszonyhoz és az azzal egy tekintet alá eső jogviszonyokhoz kapcsolódó *társadalombiztosítási szabályokat, továbbá az álláskereső támogatására vonatkozó szabályokat is magában foglalja*.

A társadalombiztosítási szabályokon belül a munkavállalói jogalanyiség fontos kapcsolódási pontját a rehabilitációra vonatkozó szabályok képezik. A rehabilitációra

vonatkozó szabályozásban a munkavállalói jogalanyiség szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak a *rehabilitációs szolgáltatások és a munkaerőpiacra visszavezető ellátási rendszer* kidolgozása. Mindezeket pedig átkarolja a foglalkoztatást motiváló, munkáltatót ösztönző támogatási politika, amely azonban foglalkoztatáspolitikai kérdés.

A megváltozott munkaszervezési formák, az új technológiai és tudományos eredmények a XXI. században alapvetően a *bizonytalanság és aggodalom* érzését keltik a munkavégzőkben. A munkaerőpiac a versenyszféra ringje, ahol az ép munkavégzők is meglehetősen nagy önbizalommal és komoly szakmai tudással tudnak csak érvényesülni. Ez a környezet megnehezíti, és kihívások elé állítja a rehabilitációt, azon belül a foglalkozási rehabilitáció intézményét. Hiszen, aki ma boldogulni szeretne a nyílt munkaerőpiacon az alábbi tulajdonságokkal kell rendelkezzen: fejlett interszónális képességek, csapatmunkára való képesség, problémameghatározó és -megoldási képesség, folyamatos tanulásra és megújulásra való képesség, az új technológiák befogadására való képesség.

A munkához való állandó *alkalmazkodás* a sikeres foglalkoztatás kulcsa lett. A fenti tulajdonságok mind ezt a rugalmasságot segítik elő. A munkavégzőket a karrierszemlélet még erősebben érinti a XXI. században. A rehabilitáció alanyának ráadásul azzal is meg kell birkóznia, hogy elfogadja a korábbihoz képest megváltozott képességeit, azt pszichoszociálisan is fel kell dolgoznia.¹³

A *munkaetika* is megváltozott. Míg korábban a kemény munkának, őszinteségnek, integritásnak volt jelentősége, addig ma a változások arra sarkalják a munkavégzőket, hogy érzelmileg ne kötődjenek a munkahelyükhöz, és külső motivációkat keresnek, így például a szabadidős tevékenységekben és a családban. Azaz a munka már nem feltétlenül a személyiség meghatározó építőköve.¹⁴

Mindehhez a foglalkozási rehabilitációnak és azon belül az *értékelésnek* is igazodnia kell. Azaz már nem elegendő a papíralapú értékelés, szükség van *foglalkoztatási helyzetek szimulálására*. Mindehhez szükség van arra, hogy az értékelést végző tisztában legyen a munkaerőpiacon uralkodó trendekkel. Ez pedig feltételezi a munkaügyi hivatalokkal való együttműködést. Az értékelésnek így a korábban már említett holisztikus szemléletet kell alkalmaznia, és a kliens érzelmeit is integrálni szükséges, mivel a rehabilitáció alanyai általában alacsonyabb önértékeléssel és így kevesebb önbizalommal rendelkeznek. A rehabilitáció alanyai számára éppen a kiszámíthatóság lenne fontos, ugyanakkor a jelenlegi foglalkoztatási kultúra nem igényli a hosszú távú elköteleződést.¹⁵

13 MURRAY B. – HERON R.: *Placement Of Job-Seekers With Disabilities. Elements of an Effective Service*. International Labour Organisation, 2003, 3–4.; HOLMES J.: *Vocational Rehabilitation*. Blackwell Publishing, Oxford, 2007. 7–9.

14 MURRAY B. – HERON R.: i. m. 4.

15 Uo. 5.

meet the challenges of the 21 st century, Brussels, 22.11.2006 COM(2006) 708 final.

12 Lásd erről: SIMON DEAKIN – GILIAN S. MORRIS: i. m. 30–37; 131–190.

Tanulmány

Így feszültség nemcsak a munkajogi szabályozásban, hanem a rehabilitáció keretei között is létezik. Miközben a rehabilitációnak alkalmazkodnia kell a változó munkáltatói struktúrához, munkavállalói attitűdhez és munkaszervezési formákhoz, a versenyben a rehabilitáció alanyai lemaradni látszanak. Azaz a rehabilitációnak így alapvetően általánosan igazodnia kell a változó gazdasági és társadalmi környezethez, s a munkaerőpiaci szolgáltatásait a versenyszemléletnek kell megfelelően szervezni, ráadásul az ügyfél speciális igényeihez igazodó szolgáltatásokat is nyújtania kell.

IV.

**Az egyenlő bánásmód érvényesülésének
nehézségei a magyar munkajogban
a fogyatékossgal élő emberek példáján
keresztül**

A továbbiakban azt kívánom szemléltetni, hogy a piaci igényeket kielégítő magyar munkajogi szabályozásban a fogyatékossgal élő ember foglalkoztatása milyen elmentmondásosan jelenik meg, érzékeltetve ezáltal az egyenlőségi szabályok szerződéses viszonyok közé átültetésének nehézségeit.

Először is a terminológiai zavart emelem ki, ami korántsem a Munka Törvénykönyve hibája, sokkal inkább a jogalkotásban és jogalkalmazásban évtizedek óta fennálló következetlenségé.¹⁶ A Munka Törvénykönyve tartalmaz rendelkezéseket a fogyatékossgal élő személyre, rehabilitációs ellátásban részesülőre és a cselekvőképtelen munkavállalóra. Mindez zavart kelt a munkajogi rendelkezések alkalmazása során.¹⁷

Az Mt. 53. § (3) bekezdése értelmében a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás korlátozott a rehabilitációs ellátásban részesülő személye esetében.

Az Mt. 66. § (7) bekezdése értelmében a felmondási védelmi szabály jelentősen szűkült az Mt.-ben a régi, 1992. évi Mt.-hez és az azt megelőző szabályokhoz képest is. A felmondási tilalmak között találtuk a rehabilitációs járadékban részesülő személyre vonatkozó szabályt is, amely szerint a munkáltató nem szüntethette meg rendes felmondással a munkaviszonyt a külön törvény szerinti rehabilitációs járadékban részesülő személy esetén a keresőképtelenség teljes időtartama alatt.¹⁸ Az Mt. jelenleg a felmondási védelmen belül felmondási korlátot ír elő a rehabilitációs ellátásban és rehabilitációs járadékban részesülő személy esetében, a régi Mt. 91. §-ában foglaltaknak megfelelően. Azaz nem a munkáltató által közölt felmondással szemben általánosságban, hanem az *egészségi okkal összefüggő képességével indokolt felmondással* szemben. A felmondási tilalmat eltörölték, s a felmondási védelem felmondási korlát formájában jelenik meg. Azaz nem minden felmondási indok esetén érvényesül a korlát. Véleményem szerint a rehabilitációs ellátásban részesülő személyre leszűkített, minimális tartalmú felmondási korlát a munkajogi szabályozás azon tendenciájába illeszkedik, amely a túlzottan munkavállaló-centrikus szabályozást igyekszik gyengíteni, miközben jogviszonyt a munkaviszony keretein belül tartja.

A rehabilitációs ellátásban részesülő, valamint a fogyatékos személyek pótszabadságra jogosultak.

A fogyatékos személy és a megváltozott munkaképességű személyek mellett az Mt. a tipikustól eltérő jogviszonyok között szabályozza a *cselekvőképtelen munkavállaló* munkavégzését. A cselekvőképtelen munkavállaló fogalma az intellektuális és pszichoszociális (értelmileg, pszichésen sérült) személyek munkához való jogát tölti meg tartalommal.

Érdekes, hogy miért is került be a Munka Törvénykönyvébe ez az új munkavállaló kategória? A 39/2011. (V. 31.) AB határozat a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának vizsgálatáról 2011. május 30-án született meg. Az Alkotmánybíróság a határozatban megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit és garanciáit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2011. december 31-ig tegyen eleget.

18 Mt. 90. § (1) bek. g) pont.

16 AJB-5360/2012., AJB-4832/2012., AJB-2618/2012. sz. ügyek.

17 A magyar szabályozás alapján fogyatékos személy (1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról 4. § – „Fot.”): „az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.” Ez a fogalom megfelel a WHO 2002-ben megalkotott és az ENSZ Egyezményben megfogalmazott fogalomnak.

A hazai szabályozás szerint: „megváltozott munkaképességű személy: aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek” (1991. IV. törvény – a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról 58. – „Flt.”). A definíció központi eleme: a megváltozott munkaképességű személy munkaerőpiaci esélyei lényegesen rosszabbak, azaz a megváltozott munkaképességű személy fogalma a munkaerőpiachoz kötődik, míg a fogyatékos személyé nem. Lásd erről bővebben: Állami Számvevőszék Kutatóintézet: A megváltozott munkaképességű emberek támogatási rendszere társadalmi-gazdasági hatékonyságának vizsgálata (tanulmány) 2009. október; <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2009/a-megvaltozott-munkakepessegu-szemelyek-tamogatasi-rendszere-tarsadalmi-gazdasagi-hatekonysaganak-vizsgalata/t315.pdf>; (2014. 02. 04.) 17.

Üdvözlendő, hogy Munka Törvénykönyve a 212. §-ban megteremti a munkavállalás elvi alapjait a cselekvőképességükben teljesen korlátozott személyek tekintetében.¹⁹

A cselekvőképességükben teljesen korlátozott emberek foglalkoztatása felveti az alábbi specialitásokat: a munkaköri leírás részletesebb, az egészségügyi alkalmassági vizsgálat kiterjed a munkaköri feladatok teljes egészére, a munkavégzést folyamatosan felügyelni kell, a munkavédelmi szabályok fokozottan érvényesülnek, a fiatal munkavállalókra vonatkozó rendelkezések az irányadók, viszont kártérítésre és sérelemdíj fizetésére nem kötelezhetők (Mt. 141. §). Ugyanakkor a „cselekvőképtelen” munkavállaló foglalkoztatása esetén a jogalkotó magára hagyta a jogalkalmazót és így a munkáltatót.

Hiszen a cselekvőképességükben teljesen korlátozott személyek foglalkoztatása esetén komoly szerepe van a kollektív munkajogi intézménynek, az érdekképviselőnek, a támogató személynek. Rehabilitációs szolgáltatások címzettjei a 2011. évi jogszabályok²⁰ bevezetésével és a rehabilitációs rendszer újbóli átalakításával nem a cselekvőképtelen munkavállalók, hiszen többnyire ők azok, akik biztosítási jogviszonnyal nem is rendelkeznek. Közben a rehabilitációs foglalkoztatás esetében az Mt. szabályai az irányadók, a foglalkoztatás nem az elsődleges munkaerőpiacon történik. A cselekvőképtelen munkavállaló foglalkoztatása viszont igen, anélkül, hogy a rehabilitációs rendszerbe bekapcsolódna.

A cselekvőképtelen munkavállaló munkavégzése iskolapéldája annak, hogy a munkavállalói jogalanyiség alrendszerek együttműködésének feltétele. Sajnálatos módon ez az alanyi kör rehabilitáció alanyává csak akkor válik, ha már a munkaerőpiacon megjelent. A jelenlegi rehabilitációs szabályok alapján a cselekvőképtelen munkavállaló nem kerülhet be a rehabilitációs rendszerbe az első munkavégzést megelőzően, anélkül pedig elképzelhetetlen az eredményes foglalkoztatás.

A cselekvőképtelen munkavállaló, mint a munkaviszony egyik típusa, idegen testként szerepel a Munka Törvénykönyve XV. fejezetében. A cselekvőképtelen munkavállaló foglalkoztatása egy szabályozási rendszerben képzelhető el, amelynek megteremtése nem csak a

munkajogi szabályozás feladata. A munkajogi szabályozásban az elsődleges munkaerőpiacon nincs szó a cselekvőképtelen munkavállaló esetleges rehabilitációjáról, képzéséről, munkahelyi segítőjéről, és a jognyilatkozatok megtételénél a támogatóról.

A cselekvőképtelen munkavállaló jogalanyiséga azonban még inkább megkérdőjeleződik, ha belegondolunk, hogy milyennek is kellene lennie a ma munkavállalójának? A jelen munkavállalója határozott, rugalmas, gyorsan alkalmazkodik a változásokhoz és mindig képes a megújulásra. A magyar munkajogi szabályozás a partnerkapcsolatok elvét erősíti, hiszen a felek munkaszerződésben és kollektív szerződésben a nem kógens rendelkezésektől eltérhetnek az Mt.-ben rögzítettek szerint. Megnö tehát az egyéni és kollektív önkormányzat jelentősége.

A fogyatékkal élő ember ugyanakkor a támogató hálózat kialakítása nélkül esélytelen a munkafeltételek meghatározásában, már ha sikerül munkát vállalni.

V.

A munkavállalói jogalanyiség meghaladása?

Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy a munka jövője nemcsak a munkavállaló, hanem általánosságban a *munkavégző ember* védelméről szól. Ez a személet azonban meghaladja a munkavállalói jogalanyiség tág koncepcióját. Deakin, Rogowski és Supiot a változás mozgatórugójának nem a fordista modell merevségét és az új technológiák megjelenését tartotta. Kihívásként mutattak rá a jövedelem elvesztéséből adódó munkanélküliségre, a betegségre és az öregedésre, valamint a függő viszonyok egyenlőtlenségéből adódó problémákra. A kollektív munkajogi intézmények képtelenek voltak hatékony védelmet nyújtani a munkavállalók számára. Ennek legfőbb oka abban keresendő, hogy a szociális és gazdasági jogok²¹ olyan intézményeken alapultak, amelyek a stabil foglalkoztatásra épültek. Supiot javaslata egy olyan munkajogi reform volt, amely a munkaviszony mögé nézett (*beyond employment*), s a védelmet nem csupán a munkaviszonyhoz köti, hanem azon túlterjeszkedik új szabályozási technikákkal és politikai kezdeményezésekkel. Ez magában foglalta a munkavállalói státusz helyett a munkaerőpiaci tagság/státusz bevezetését is, és a szociális jogok munkaviszonyon kívüli élvezetét is (*social drawing rights*), amely lehetővé tenné a képzési források egész életen át tartó igénybevételét is.²² Ez az elképzelés nagyszerűen illeszkedik

19 212. § (1) A cselekvőképtelen vagy a cselekvőképességében a munkaviszonnyal összefüggő ügycsoportban részlegesen korlátozott munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munkaviszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni. (2) A munkavállaló munkakörét az ahhoz tartozó feladatok részletes leírásával kell meghatározni. A munkavállalóra vonatkozó egészségügyi alkalmassági vizsgálat kiterjed a részletes munkaköri feladatok ellátására. (3) A munkavállaló munkavégzését folyamatosan és oly módon kell felügyelni, hogy az az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartását biztosítsa. (4) A munkavállalóra a fiatal munkavállalóra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók azzal, hogy kártérítésre vagy sérelemdíj megfizetésére nem kötelezhető.

20 Így a 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról, és a 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról.

21 A gazdasági és szociális jogok fejlődéséről lásd: KAUFMANN, C.: *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007.

22 Lásd erről bővebben: European Commission 1998: *Transformation of labour and future of labour law in Europe*. Final Report, June 1998.

Tanulmány

egy társadalmi és munkaerőpiaci programba. Mindez a munkaerőpiac rugalmasabbá tételéhez járul hozzá, azáltal, hogy a nemzeti szabályokban egyre több olyan reformot vezetnek be, amely a munka és családi élet összeegyeztethetőségén alapul, illetve munkaviszonyon kívüli időben társadalombiztosítási hozzájárulások fizetésével megteremtik a biztonságot az egyén számára, az élethosszig tartó tanulás stratégiájával pedig az átmeneti időket rövidítik le két munkavállalás között.²³

A munkaerőpiaci tagság szemléltetésére nagyszerű példa a társadalombiztosítási ellátások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. §-a, amelyben a magyar állam a szociális biztonsághoz való jog megteremtését a biztosítottak esetében egyértelműen rögzíti. A társadalombiztosítási ellátásokra való jogosultság koncepciója megjeleníti a munkavégzők szélesebb rétegét. Azonban nem munkajogi intézmények hatályának kiterjesztéséről, hanem szociális jogok munkaviszonyok kívüli élvezetéről van szó.

A munkaerőpiaci tagság mellett fontosnak tartom a személyes munkaprofil megemlítését. Egy munkavégző személyes munkaprofilja számtalan munkavégzési viszonyt feltételez párhuzamosan és konsekutívan, hiszen ma már nagyon ritka, hogy valaki egy munkahelyen tölti teljes munkaeletét. Mindehhez még számtalan munkavégzéshez kapcsolódó állapot kapcsolódik időlegesen vagy tartósan. Így, amikor egy potenciális munkavégző fogyatékkal él, nő, gyermeke van, még tovább árnyalja az ő munkavégzését, valószínűleg a bizonytalan munkavégzési formák felé sodródik. Munkaerőpiacon való részvételét pedig az adottságain kívül meghatározza az állam munkaerőpiac-szabályozó tevékenysége, a foglalkoztatáspolitikai eszközök elérhetősége, valamint a társadalombiztosítás szolgáltatásai. Ez utóbbi esetben fontos a szolgáltatások olyan mértékű meghatározása, amely a munkaerőpiacra integrálást segíti. A munkaerő-

piaci tagság koncepcióját pedig kiegészíthetjük még egy szemponttal. A társadalombiztosításon túl nagyon fontosak az állam szociális ellátások megszervezésére vonatkozó tevékenységei és az abból eredő kötelezettségvállalások. Ez már túlmutat a társadalombiztosítás rendszerén, és a felnőttvédelmi szabályozás egészére vonatkozik. E szabályozáson belül a segélyezési típusú ellátások oly módon való megszervezése a lényeges, hogy az ne vezessen „munkáról leszoktató”, segély csapdájába ejtő szociálpolitikába. Látnunk kell azonban, hogy a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatása ebben az új koncepcióban alapjaiban nem különbözik egy ép ember munkavégzési helyzetétől.

VI. Konklúzió

Kérdésként merül fel, hogy mennyire kezelhető *egységesen* a munkaerőpiac, lehet-e egységesen kezelni? Ha igen, alkalmas-e a munkavállalói jogalanyiség komplex felfogása a munkaerőpiac szereplőinek egységes kezelésére? Úgy vélem, hogy a munkaerőpiac *egységesen nem kezelhető*, azonban átgondolt koncepcióval törekedni lehet az *egységesebb* kezelés érdekében. Ez a munkavállalói lét struktúrájának feltérképezése során segíthet feloldani az emberi és alkotmányos jogok magánjogi környezetben való alkalmazását, továbbá a munkaviszonyon átívelve, a munkaerő-piacon részvételhez kötődő szociális jogok szélesebb körre kiterjesztésére vezetheti a jogalkotót, a munkajog keretein *túllépve*.

A magyar munkajogi szabályozás egésze és az annak alapjául szolgáló munkaszerződés célja a felek érdekei kiegyenlítése, amelyet számtalan külső körülmény befolyásol, és számos védett tulajdonság árnyal. A jelenlegi munkajogi szabályozás akkor lesz képes a közösség teljes körű szolgálatára, és akkor tud igazán társadalmi rendeltetésének megfelelő, észszerű, közgazdaságilag helyes, jogetikai szempontból igazságos *munkaerőforgalomnak* az eszköze lenni, ha olyan munkaerőpiaci programba illeszkedik, amelyben a foglalkoztatás *holisztikus* szemléletet követ.

A munkavállalói jogalanyiságról való gondolkodás esetében tehát a cél az azt alkotó részek, elemek *egésszé* rendeződése vagy kombinációja. Ebben a rendszerben a munkavállalói minőség, vagy a munkajogi védelmi igény változása nem rengeti meg a rendszer tartóoszlopait. A cél, hogy az összetartozás ne az alkotóelemek egymásmellettségében, hanem *renddé szervezett rendszerben* valósuljon meg. Ezzel elkerülhetők olyan ellentmondások, amelyek a fogyatékkal élő emberek munkavállalása során egyértelműen kimutathatók.

212–217. bekezdések. A szociális jogok munkaerőpiacra gyakorolt hatását lásd SIMON DEAKIN: *Social Rights and the Market. An evolutionary Perspective*. In: Burchell, B. – Deakin, S. – Michie, J. – Rubery, J. (eds.): *Systems of Production. Markets, organisations and performance*. Routledge, London and New York, 2005. 75–88.

23 Ezt a folyamatot az Európai Unióban az *open method of coordination* (OMC) segítette, amely kemény jogi szabályozás helyett inkább puha jogi irányelveket alkalmazott. Gondoljunk csak a szülői szabadságról, határozott időről és részmunkaidőről szóló irányelvekre. A reflexív elemek ugyanúgy megjelentek ebben a szabályozásban, hiszen az irányelvek megalkotásában nagy szerepe volt a kollektív tárgyalásoknak, és a rugalmas implementálási lehetőségeknek. Az irányelvek célja az egyenlő bánásmód elve mellett a munka és magánélet összeegyeztethetőségén, valamint a munkaviszony rugalmasabbá tételén alapult. DEAKIN S. – ROGOWSKI R.: *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe*. In: Rogowski, R. – Salais, R. – Whiteside, N. (eds.) *Transforming European Employment Policy. Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2011. 241–243.

Navratil Szonja egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

Valóban a bíróságok lennének a jogállamiság védőbástyái?

Az igazságszolgáltatás tevékenységének társadalmi, politikai vetülete a bírói hatalom növekedése miatt egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A bíróság, a jogállami rendszerekben egyfelől alkalmazza a jogszabályokat, másfelől feladata az alapvető szabadságjogok védelmezése is. Ennek következtében a bíróságok egyre gyakrabban kerülnek a közhatalmat ellenőrző szerepkörbe. A bírói ítéletekben megjelenő jogértelmezés, az érvelés mögött meghúzódó, bírói karra jellemző értékrendszer meghatározó szerepet játszik abban, hogy a demokratikus értékek mennyire védettek vagy éppen védtelenek a jogállamot ért támadásokkal szemben.

Az igazságszolgáltatás közhatalmi rendszerben betöltött szerepe a második világháborút követően jelentősen megváltozott, a bírói hatalom növekedése, az igazságszolgáltatás politizálódása megváltoztatta a bírói kar szerepfelfogását, attitűdjeit is.¹

Kutatásom azt a célt tűzte maga elé, hogy a bírósági ítéletek elemzésén keresztül megvizsgáljam, a hazai bíróságok hogyan értelmezik a *demokrácia*, a *jogállamiság* jelenségét. A bírói kar által vallott értékek több okból is nagy jelentőséggel bírnak; a bíróságoknak a bírói hatalom növekedése következtében *alapjogi* tárgyú ügyek sokaságával kell szembenézniük, ahol döntéseik jelentős mértékben alakítják a hatalom és az állampolgárok egymás közötti viszonyát, vagyis ezek a döntések képesek befolyásolni a jogállami rendszer alakulását. Ugyanakkor a bírói kar demokráciáról alkotott felfogása fontos szerepet játszik akkor is, amikor a jogalkotó nem jogállami, vagy akár elnyomó normákat alkot, ilyenkor ugyanis a bíróság képes meggátolni ezeket a normákat az alkalmazását, de persze csak abban az esetben, ha a bírák elkötelezték a demokratikus értékek iránt.²

Úgy vélem, hogy a bírói hatalom növekedése, a bírói szerepek átalakulása előhívott egy általánosabb – mintegy a jelenségek értelmezésének előkérdéseként is tekinthető – témakört, mégpedig azt, hogy maga a bírói kar hogyan viszonyul a jogállami, a demokratikus értékekhez. A következőkben arra teszek kísérletet, hogy *bírói ítéletek kvalitatív módszerrel történő diskurzus-elemzése* útján megpróbáljam feltárni a hazai bíróságok demokráciaképét. Természetesen – mivel egyfelől a kutatás nem reprezentatív, másfelől pedig az ítéletek nem közvetlenül, hanem csupán közvetve, különböző jellemző narratívákon keresztül képesek képet adni a bírák demokráciáról alkotott elképzeléseiről – így az általam felvázolt demokrácia kép sem nevezhető teljesnek, vagy a teljes bírói karra általában értelmezhetőnek. Ugyanakkor olyan új, eddig még nem vizsgált jelenségekre, alapvetően a bírói jogértelmezési gyakorlatban fellelhető, a demokráciával kapcsolatos narratívákra igyekszem rámutatni, melyekből kirajzolódik a bírói kar által képviselt demokratikus értékek, attitűdök rendszere.

A bírói hatalom növekedése miatt a bíróság a magánfelek konfliktusainak megoldásán túl egyre nagyobb szerepet tölt be, *mint a végrehajtó hatalom kontrollja*. Így többek között eljár korupciós ügyekben, a politikusok egymás közötti vitáinak eldöntésében, avagy alapjogi ügyek megoldásában is. A peres eljárásoknak a személyközi, gazdasági konfliktusoktól a politika, az alkotmányosság irányába történő eltolódása többféle folyamatra vezethető vissza. A demokratikus rendszerek elbizonytalanodása, a politikai hatalom ellenőrzésének problémái, valamint a formális intézményekkel szembeni bizalmatlanság miatt a hatalommegosztás rendszere átalakult, a hatalmi ágak közötti éles választóvonalak lebomlottak, cseppfolyóssá váltak, megindult a politikai élet jogiasodása. A közhatalom és az állampolgár konfliktusaiban, a politika pártok vitáiban, de a közpolitikai egyéb kérdései-

1 Lásd erről: C. NEAL TATE – TORBJÖRN VALLINDER: *The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics*. New York University Press, 1998. 2–10. MARTIN SHAPIRO: *Judicialization of Politics in the United States*. International Political Science Review. 1994. Vol. 15, No. 2, 101–112. RAN HIRSCHL: *The Judicialization of Politics*. In: The Oxford Handbooks of Political Science, Edited by Robert E. Goodin. 2013. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-013> (2017. 11. 21.)

2 TAMIR MOSTUFA: *Law and Courts in Authoritarian Regimes*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2498774 (2017. 11. 21.)
HANS PETER GRAVER: *Judges against justice, On Judges When the Rule of Law is Under Attack*. Springer, 2015. 151–169.

Tanulmány

ben, avagy társadalompolitikai ügyekben is sokszor nem a politikai felelősséggel bíró közhatalom-gyakorló, hanem az igazságszolgáltatás dönt.³

A független bíróság a jogszabályok jogállami értelmezésén és alkalmazásán keresztül biztosítja a szabadságjogok érvényesülését, ilyenformán a bíróságoknak egyaránt szerep jut a jogállami rendszer fenntartása, illetve annak védelmezése során. Kiemelt jelentősége van tehát az igazságszolgáltatásnak akkor, amikor a jogalkotó olyan normákat fogad el, amelyek nem felelnek meg a jogállamiság elveinek. Az átmenet a jogállamból a nem jogállami, autoriter, avagy diktatórikus berendezkedés irányába nemcsak politikai kérdés, sok függ a bíróságoknak a jogállamot ért támadásokra adott válaszaitól. Az átmenet során ugyanis az egyik legfontosabb eszköz a jogrendszer átalakítása, olyan normák megalkotása, melyek nem felelnek meg a jogállamiság eszmerendszerének. Az alapvető kérdés ekkor, hogy alkalmazza-e a nem jogállami normákat a bíró vagy sem.⁴ Az elnyomással szemben ellenálló bíróság ugyan ritka kivétel, de létezik.

Ugyanakkor a bíróságok többsége alkalmazza a nem jogállami normákat, ami különféle okokra vezethető vissza. Egyfelől a bíróság általában konzervatív intézmény, a bírák elfogadják a jogalkotó által hozott normákat, maguk is az állami intézményrendszer részei, stabilitásuk, működésük az állami rendszertől függ. Mindeközben a jogértelmezés módszerei nem igazán különböznek a jogállami és nem jogállami rendszerekben, így a bírák számára az átmenet nem megrázó hatású, hanem sokkal inkább folytatódagosságot jelent. A jogszabályok alapját, a jogalkotás rendszerét ritkán vitatják a bíróságok, hiszen feladatuk azok alkalmazása. Általában az állam ilyen esetekben megpróbálja a bírói függetlenséget befolyásolni – adminisztratív vagy politikai nyomásgyakorlás útján. Többek között ilyen eszköznek tekinthető a bírói létszám hirtelen, jogszabállyal történő befolyásolása, ez leggyakrabban a bírák nyugdíjazásra vonatkozó szabályainak megváltoztatását jelenti. Ekkor lehetőség nyílik olyan új bírák rendszerbe kerülésére, akik a hatalommal szemben lojálisak. Ugyancsak idetartozik az ún. semmisségi törvények megalkotása, amikor a jogalkotó bizonyos ügycsoportokban hozott bírói ítéleteket, utólag, a hatalommegosztás elvét átlépve megváltoztat. Talán a függetlenséget leginkább kikezdő eszköz, amikor a rendes bíróság hatásköréből kiveszi a jogalkotó az általa politikailag kényesnek érzékelt ügyeket, majd azokat egy új, nem feltétlenül bírókból álló bíróságra bízta. Az elnyomó jogszabályokat alkalmazó bíróságok azonban nemcsak közvetlenül

okoznak kárt a jogállamiság rendszerének, hanem közvetve is, hiszen egyfelől legitimálják az elnyomó rendszereket, másfelől az autoriter rendszer eszközeivé is válnak. Az ilyen, a bírói függetlenséget súlyosan sértő befolyásolási technikákkal szemben a jogállami értékrendszer bírák általi elfogadottsága, valamint ezeket az értékeket támogató jogértelmezési gyakorlat teszi lehetővé, hogy a bírák a nem jogállami normák esetében *contra legem* döntsének.⁵ Az ellenállás formái változatosak, dönthet úgy a bíró, hogy nem alkalmazza az elnyomó normát, ilyen esetben a norma szövege helyett a jogállami elveket helyezi a döntéshozatal középpontjába, de történhet más jogforrásokra történő hivatkozással is, ezek jellemzően a nemzetközi jog normái.⁶

Az elnyomással szemben a bírói függetlenség, a függetlenség keretein belül hozott szakmai döntés, azaz a bírói integritás képes még védelmet nyújtani. A bírói integritás fogalma az utóbbi években egyre fontosabb szerepet kapott a bírói jogértelmezés kutatása, az ítéletelemzés körében is. Az integritás többretegű fogalom, a jogállami berendezkedés nemcsak intézményi és normatív struktúrát jelent, hanem megköveteli az alkotmányos rendszerben dolgozó személyektől, hogy professzionális magatartást tanúsítsanak. A professzionális magatartás a bíróságok esetében egyfelől a bírói függetlenségen, másfelől a döntések szakmaiságán, autonóm jellegén múlik. Azonban a professzionális magatartás önmagában nem elegendő, a jogállamban ugyanis az alkotmányos intézmények legitimációját a velük szembeni bizalom, elfogadottság adja. Ez a fajta közbizalom pedig a külső számonkérhetőséggel áll kapcsolatban, akkor biznak a polgárok az állami intézményekben, ha azok ellenőrizhetőek. Az igazságszolgáltatás integritása tehát azt jelenti, hogy a társadalom egyfelől bíz a intézményben, a bizalom alapja pedig az intézmények számonkérhetősége, másfelől bíz a személyben, a bíróban, annak professzionális magatartásában is. Az integritás így e két jelenség dinamikáját jelenti.⁷

A bírói integritás képes védelmet nyújtani az elnyomó, autoriter rendszerekkel szemben, alapot teremtve az elnyomó normákkal szembeni ellenállásra, hiszen a professzionális magatartás a bírói kompetencián, a bírák szakmai és autonóm döntésén, illetve a bíróság mint intézmény értékrendszerén alapul.

3 FLECK ZOLTÁN: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2008. 132–154.

4 TOM GINSBURG – TAMIR MOUSTAFA: *Introduction: the functions of courts in authoritarian politics*. In: *Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes*, Ginsburg, Moustafa (ed.). Cambridge University Press, Cambridge, 2008. 1–23.

5 A *contra legem* döntés a magyar hatályos jog szerint csak bírói kezdeményezésre, az Alkotmánybíróság előtt lefolytatott konkrét normakontroll-eljárás eredményeképpen hozható meg. SOMODY BERNADETTE – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL – VISSY BEATRIX: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013. 46.

6 GRAVER: i. m. 15–151.

7 JOANATHAN SOEHARNO: *The Integrity of the Judge, A Philosophical Inquiry*. Ashgate, 2009. 27–45.

I. Módszertan

A demokráciák alkotmányos szinten garantálják a *szabadságjogokat*, amelyek nem elvont értékek csupán, hanem bírósági úton is kikényszeríthetőek.⁸ A hazai alkotmányos kultúra az egyén jogaként, illetve a demokratikus részvétel eszközeként tekint a véleménynyilvánítás szabadságára.⁹ A véleménynyilvánítással kapcsolatos jogértelmezés kiindulópontja a hatalom, a közhatalom-gyakorlók bírálhatósága volt. Az Alkotmánybíróság ezt a kérdést meghatározó döntése¹⁰ ugyanis egy olyan társadalmi-politikai környezetben született, amikor a diktatúrából a demokráciába történő átmenet során létrejött már a nyilvánosságnak egy kezdetleges formája, a közhatalom képviselőinek becsületét, jó hírnevét azonban a diktatúrából visszamaradt szabályozás külön büntetőjogi védelemben részesítette. Az 1994-es AB döntés óta eltelt több mint húsz év jogesetei azt mutatják, hogy a közhatalom bírálhatósága, és így a véleménynyilvánítás védelmi szintjének alakulása továbbra is a hazai demokrácia értelmezés központi eleme.¹¹

Mindezek alapján a kutatásom során kifejezetten a *véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos jogesetekre koncentráltam*, olyan ítéleteket választottam ki, amelyekben felmerült a véleménynyilvánítás alapjoga. Terjedelmi korlátok miatt csak a polgári jogi ügyekre koncentráltam, a büntetőügyek vizsgálata ugyanis a polgári és büntető szakjogágak viszonyrendszerének elemzését is megkívánta volna, melyre e kutatás keretei nem adtak lehetőséget. Azt feltételeztem, hogy a bírói érvelés elemzése során kirajzolódnak olyan elméleti, ideológiai narratívák, amelyekből megrajzolható a bírói kar demokráciaképe. A kutatás alapjául többféle adatbázist használtam, illetve több-

féle forrásból szereztem be az ítéleteket. Egyrészt a Bírósági Határozatok Gyűjteménye¹², másrészt az Eötvös Károly Intézet által létrehozott alapjogi ítéleti adatbázisokban¹³ kerestem. Ezek az adatbázisok nyilvánosak. Másfelől olyan jogvédő szervezetek kerestem meg, amelyek foglalkoznak olyan peres eljárásokban ügyfelek képviselésével, amelyek a véleménynyilvánítás szabadságát érintik.¹⁴ A kutatás során körülbelül hatvan ítéletet vizsgáltam meg. A legtöbb ítéletet a Bírósági Határozatok Gyűjteményében találtam, melyben a „véleménynyilvánítás” szóra történő szabadszavas kereséssel, éves bontásban, a Kúria, az ítélőtáblák és a Fővárosi Törvényszék ítéletei között kerestem. A kereséseket szűkítettem a polgári ügyekre. Az ítéletek közül azokat, melyek nem, vagy csak nagyon távolról érintették a közügyek működésének, a demokrácia rendszérének a témakörét, kihagytam.¹⁵ Az időtényező nem volt jelentős szempont a kutatásban, az általam kiválasztott, tematikailag a kutatásba illeszkedő ítéletek azonban többnyire az elmúlt négy-öt évben keletkeztek.

Az ítéletek természetesen nem tartalmaznak konkrét demokráciaértelmezést, hisz a bírónak egy adott ügyben kell döntenie, a döntésük pedig csak a felek számára kötelező, de a demokráciával, annak értelmezésével kapcsolatban úgy vélem, feltárhatóak bizonyos narratívák, ideológiai üzenetek, amelyek megmutatják a magyar bíróságok, ha nem is teljes és reprezentatív adatokon nyugvó, mégis jellemző demokrácia képét.

Az elemzés célja a kiválasztott ügyekben keletkezett határozatokban fellelhető nyelvhasználat mögöttes tartalmának feltárása, a *narratívák* és az azokra jellemző stratégiák beazonosítása, majd pedig a narratívákból kirajzolódó demokráciakép leírása. Nem az ítéletek helyességét, szakszerűségét vizsgáltam meg, hanem a jogértelmezésben kimutatható mintázatokat próbáltam meg egybegyűjteni. Így nem vizsgáltam az általam elemzett ítéletek döntéseinek alapjogi aspektusait, azt, hogy a döntések megfelelnek-e az alapjogi bíráskodás dogmatikai rendszerének.¹⁶ Ugyanakkor a hagyományos jogértelmezési paradigmákat sem használtam fel az elemzés során, így nem arra koncentráltam, hogy az ítéletek hogyan alkalmazzák a nyelvtani, logikai, történeti, összehasonlító, avagy alapjogi szempontokat. A hagyomá-

8 SOMODY BERNADETTE – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL – VISSY BEATRIX: i. m. 30.

9 Lásd erről: HALMAI GÁBOR: *A véleménysszabadság határai*. Atlantisz, Budapest, 1994.; HALMAI GÁBOR – POLGÁRI ESZTER: *Hungary: Impact on the Freedom of Expression*. In: 60 years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe, Jaichand–Vinodh–Suksi–Markku (eds.) Antwerpen. Intersentia, 2009.; SAJÓ ANDRÁS: *A szólásszabadság alkotmányos problémái a magyar jogrendben*. In: Liber Amicorum, Studia A. Harmathy (Harmathy emlékkötet), ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2003. 255–287.; BAYER JUDIT: *A háló szabadsága, az internet tartalmának szabályozási problémái a véleménynyilvánítás szabadságának tükrében*. Doktori értekezés, 2004. <http://mek.oszk.hu/03800/03845/03845.htm> (2017. 11. 21.)

10 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

11 A kérdéssel foglalkozott többek között: HALMAI GÁBOR: *Közszereplők személyiségvédelme kontra közügyek átláthatósága*. Fundamentum, 2000. 2. szám, 17–32.; FLECK ZOLTÁN: *A szólás szabadsága és a személyiség védelme a polgári jogi bírói gyakorlatban*. Médiautató, 2005. http://www.mediakutato.hu/cikk/2005_02_nyar/06_szolas_sabadsaga (2017. 11. 21.); D. TÓTH BALÁZS – ENYEDI KRISZTIÁN – HALMAI GÁBOR – NÉMETH ÁTILA – POLGÁRI ESZTER – SÓLYOM PÉTER: *Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában*, In: *Bíróságok mérlegen II.*, (szerk.) Fleck Zoltán. Budapest, Pallas Kiadó, 2008. 75–179.

12 A Bírósági Határozatok Gyűjteményében rögzített (továbbiakban BHGY) határozatok esetében, a könnyebb kereshetőség érdekében az adatbázisban szereplő számra, illetve az ítélet számára egyaránt hivatkozom. A bírósági ítéletek értelmezhetősége érdekében kiemelttem az általam lényegesnek tartott részeket.

13 <http://www.alapjogiiteletek.hu/> (2017. 11. 21.)

14 Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország Alapítvány. A két szervezettől az ítéleteket anonimizált formában kaptam meg.

15 Ilyen volt például a Fővárosi Törvényszék P.22461/2015/S. számú ítélete, amely egy szépségverseny kapcsán keletkezett hírek miatt állapította meg a személyiségi jog megsértését.

16 Erről részletesen szól: SOMODY BERNADETTE – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL – VISSY BEATRIX: i. m.

Tanulmány

nyos jogértelmezéssel kapcsolatos hazai kutatások eredményeit azonban igyekeztem felhasználni a narratívák kialakításában.

A jogértelmezéssel kapcsolatos hazai szakirodalom¹⁷ két fontos kérdéskörre hívta fel a figyelmet, egyfelől, hogy a jogértelmezési módszerek közül a nyelvtani értelmezés a legjelentősebb, és a jogtudományi értelmezés a legkevésbé fontos a bírói gyakorlatban, másfelől pedig, hogy a dogmatikai értelmezés szerepe ugyan jelentős, ám maga a dogmatika nehezen megfogható, hiszen forrás hivatkozások nélkül különböző jogi terminus technicusoknak a kívülállók számára nem átlátható módon történő használatát jelenti. A jogértelmezés képlékeny jellege mindezek alapján sokszor egymásnak ellentmondó határozatokat eredményez. Mindez megerősítette azt a feltételezésemet, hogy a jogértelmezés széttöredezettsége mellett a demokráciával kapcsolatos narratívák, és az azok alapjául szolgáló teóriák is széttartóak lesznek, nem igazán beszélhetünk domináns narratíváról, hanem sokkal inkább különböző narratívák együttese a jellemző.

A narratívaelemzés módszerét alkalmazva a jogi szak kifejezéseken keresztül konstruált jelentéstartalmakból indultam ki, azt feltételezve, hogy ez a jelentéstartalom elemezhető aszerint, hogy kik az ítéletek szereplői, illetve, hogy ezeknek a szereplőknek milyen az egymáshoz való viszonya. Az ítéletek vizsgálata felfedi továbbá a domináns és kevésbé hangsúlyos narratívákat, illetve hogy milyen stratégiák jellemzik ezeket a narratívákat.¹⁸ Az elemzésem során feltárt narratívák megmutatják az ítéletek ideológiai üzenetét, jelen esetben azt, hogy a bírák hogyan vélekednek a demokráciáról. A narratívaelemzés során a szöveg szerkezetét kell vizsgálni, a történet szereplőit kell feltárni, csoportosítani, majd a narratívák beazonosításával láthatóvá válnak a mögöttük meghúzódó különböző teóriák.

Az első, és talán legnagyobb nehézséget a kutatás során az jelentette, hogy a hazai ítélkezési gyakorlatot erősen jellemző *formalizmus* jelentős mértékben gátolja a narratívák megtalálását. Számos olyan ítéletet találtam, melyek a nagyon rövid tényálláson túl szinte csak öt-tíz

mondatban tartalmaztak érdemi részt, mivel az ítélet fő tartalmi eleme az idézett jogszabályi hivatkozások szó szerinti bemásolása volt. Ennek következtében nem kerülhettem meg, hogy magával a formalista jogértelmezéssel is foglalkozzam, és bár narratívákat az erősen formalista ítéletekben nehéz fellelni, egy fontos következtetés mégis adódott, mégpedig, hogy az absztrakció hiánya és az erős formalizmus¹⁹ is hozzájárul a bírák demokráciáról alkotott képének széttöredezettségéhez.

II. Formalizmus

A demokráciával, a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő ügyekben nincs egységes jogértelmezés, *többféle* narratíva létezik egymás mellett, ami szorosan összefügg a formalista jogértelmezés gyakorlatával. A formalista érvelés, jogértelmezés²⁰ a normák nyelvtani, rendszertani és logikai értelmezését jelenti. A formalizmus az ítélkezés mechanizmusából kizárja az európai és alkotmányos jogelveket, a jogi dogmatikát. A bíró az ítélkezés során nem vizsgálja a mögöttes elveket, hanem az ügyszöveg legközelebb eső jogi normát alkalmazza. Így fordulhat elő, hogy a bírák akár szándékosan is elkerülik az alapjogi érvek használatát.²¹ A formalista bírói attitűd szerves része a bírósági kultúrának, amelyet a szervezet közvetít az újonnan belépő tagok, a bírósági fogalmazók felé.²²

A formalista jogértelmezés gyakorlata során a bíróság *kizárja* a bírói érvelésben az *absztrakció* lehetőségét, ilyenkor elvrendszer hiányában csupán a bizonyítékokat mérlegeli, és a joggyakorlatra hivatkozással dönt. Mindez azt jelenti sokszor, hogy az ítélet vagy végzés a jogszabályokat szó szerint oldalakon keresztül idézi, és nemcsak szám szerint hivatkozik az Alkotmánybíróság, vagy az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntésére, hanem annak tartalmát összefoglalja, leírja. A bírósági döntés tartalma így a tényállás leírásából, majd a hivatkozott jogszabályok és egyéb döntések ismertetéséből áll. A döntés meghozatalakor azonban a bíróság nem feltétlenül kapcsolja össze a tényállást és a hivatkozott döntést, hanem a

17 Többek között foglalkozott a témával: TÓTH J. ZOLTÁN: *A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbírósági gyakorlatban*. MTA Law Working Papers. 2015/17.; BLUTMAN LÁSZLÓ: *Bírói jogalkalmazás és szövegű értelmezés*. JeMa. 2010/4. 94–99.; ZÓDI ZSOLT: *Jogirodalomra történő hivatkozás a bíróságok ítéleteiben. A jogtudomány és a „népi dogmatika”*. MTA Law Working Papers, 2015/18.; BENCZE MÁTYÁS: *Az ártatlanság vélelmének érvényesülése a magyar büntetőbíróságok bizonyítási gyakorlatában*. Belügyi Szemle LIX: (9.) 95–125.; BADÓ ATTILA – BENCZE MÁTYÁS – MEZEI PÉTER: *A bírói gyakorlat kutatásának módszertani kérdései*, előkészületi tanulmány. http://www2.oji.u-szeged.hu/web2/index.php?option=com_content&view=article&id=140&Itemid=69 (2017. 11. 21.)

18 JOHANNA NIEMI – KIESILÄINEN, PÄIVI HONKATUKIA – MINNA RUUSKANEN: *Legal Texts as Discourses*. In: Exploiting the Limits of Law, Svensson–Gunnarsson–Davies M. (eds), Ashgate, 2007. 69–88. <https://www.utu.fi/en/units/law/faculty/people/Documents/Legal%20Texts%20as%20Ds.pdf> (2017. 11. 21.)

19 A formalizmus önmagában is értelmezhető demokráciafelfogásként, hiszen azt is jelenti, hogy a bíró a törvényhozás akaratát nem változtathatja meg.

20 Ficsor Krisztina könyve jó példája annak, hogy a formalizmus nem feltétlenül gátolja az autonóm, független bírói ítélkezést, a formalista bírói érvelést a kialakulásának okai, körülményei, a szervezeti kultúrában elfoglalt szerepe tölti meg értéktartalommal, amely lehet jogállami és lehet az alkotmányos elvek érvényesülését gátló is. Lásd FICSOR KRISZTINA: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2015.

21 BENCZE MÁTYÁS: *Az alapjogok bírósági előtti érvényesülésének szociológiai háttere*. In: Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben, Budapest, L'Harmattan kiadó, 2013.102.

22 NAVRATIL SZONJA: *Alkotmányos környezet, szervezeti kultúra, integritás*. Fundamentum. 2016/1. <http://fundamentum.hu/> (2017. 11. 21.)

leíró részeket követően vagy megállapít, vagy a bírói gyakorlatra hivatkozással magyarázza meg a döntését.²³ A formalista jogértelmezés jellemző szófordulata a „a bíróság arra az álláspontra helyezkedett”, „a bíróságnak az a meggyőződése”, „a bíróság azt állapította meg, hogy alperes véleményét fogalmazott meg”. A jogszabályok és eseti döntések valamint a tényállás közötti logikai kapcsolat hiánya sokszor kiszámíthatatlanná teszi az döntés eredményét. Nincs egy egységes értelmezési keret, hanem minden egyes esetben a bíróság újból és újból citálja a jogszabályok szövegét.

A formalizmus következő jellemző esete, amikor a bíróság megmagyarázza, hogy *miért nem alkalmaz jogelveket*, és miért inkább az írott normaszöveget veszi figyelembe. Ennek egyik példája az az eset, amikor az alapjogi értelmezést állítják szembe a szakjogi szabályokkal. A bíróságok egyik stratégiája, hogy a demokrácia értelmezését egy *alapjogi/szakjogi* konfliktushelyzetbe helyezik el. A konfliktushelyzet lényege, hogy be kell-e vonni a bírói értelmezés körébe az alapjogi, alkotmányos érveket, és persze a normákat, vagy a perben eljáró szakjogi szabályok értelmezésén túl a bíróságnak nem feladata az ügy más jogággal, jelen esetben az alkotmányos kérdésekkel való kapcsolatának feltárása. Létezik tehát egy erős törésvonal, amely alapján vagy legitim és jogszerű az alapjogi érvek használata akkor, amikor az ügy alapjogi relevanciával bír, vagy csak az adott szakjogi szabályainak értelmezése a bíróság feladata. Ahogyan a bíróságok fogalmaznak: a polgári bíróság polgári normát alkalmaz.²⁴ A bírósági gyakorlat e tekintetben is szétartó, vannak kifejezetten szakjogi problémára koncentrált döntések

és vannak olyanok, amelyekben megjelennek az alkotmányos elvek, az Alkotmánybírósági döntésekben fellelhető értelmezési módok is.²⁵

A formalizmus gyakran gátolja az egységes jogértelmezés kialakulását, amikor a csak a normákhoz kötött értelmezés arra kényszeríti a bírót, hogy az egyébként tipikus ügyeket is mindig önmagában, a többi üggtől függetlenül értelmezzen. Mindez pedig úgy vélem gátat szab annak, hogy a bírói karon belül kialakuljon egy közös demokráciával kapcsolatos értelmezési keret. Bár vannak olyan ügyek, amelyek *tipizálhatóak* lennének, de az ügyek közös elemeinek felismerése helyett újból és újból hosszas jogértelmezésbe bonyolódik a bíróság, mintha korábban ilyen ügyekben nem született volna döntés. Ilyen például az az ügycsoport, amikor tudományos vagy művészeti alkotás kapcsán véli valaki úgy, hogy a személyiségi jogait, jó hírnevét megsértették. Egyes ilyen ügyekben hosszú bizonyítást vesz fel az elsőfokú bíróság, hogy az adott művészi alkotás vagy tudományos munka kijelentései igazolhatóak-e vagy sem.²⁶ Ilyenkor fel sem merül az az érv,

25 Példa az alapjogi értelmezésére:

„A korlátozást a bíróság nem kizárólag a felperesi keresetlevélben utalt új Ptk. 2. könyv 48. § (2) bekezdésére, nyilvános közéleti szereplés helyszínén készült felvétellel kapcsolatos okfejtés alapján látta korlátozhatónak, hanem az alperesi képviselő által hivatkozott arányossági tesztet alkalmazva, két konkuráló alapjogra tekintettel látta korlátozhatónak a sajtószabadság védelme érdekében a felperes emberi méltóságból levezetett személyiségi jogát. Jelen bíróság a Strasbourg-i Bíróságnak a Von Hannover hercegi család tagjainak Németország elleni ügyeinek (40.660/08, 60.641/08. számú ügyeinek) az értelmezése során kifejtett jogi álláspontjára hivatkozással látta korlátozhatónak a felperes személyiségi jogát. Ebben a döntésben a bíróság elfogadta a Német Nemzeti Bíróság mérlegelését, amellyel olyan, közjogi funkciót be nem töltő, azonban átlagos magánszemélynek nem tekinthető kérelmező személyiségi jogát látta korlátozhatónak (Karolina Monacói hercegnőt és Ernő Ágost herceget) *nyagyon ismert, de közjogi funkciót be nem töltő személynek értékelve őket, megállapítva, hogy a közszereplőkre irányadó magasabb ingerküszöb vonatkozik rájuk, ami a magánéletbe való beavatkozás elviselését illeti.* A német és a döntését vizsgáló európai uniós bíróság a nem átlagos magánszemélynek tekintett hercegnő és herceg igénye vonatkozásában azt tartotta vizsgálati szempontjából releváns körülménynek, kulcsfontosságú kérdésnek, hogy a képmás felhasználással érintett cikk hozzájárul-e a társadalmi vitához egy adott témában, vagy egyedül a nyilvánosság kíváncsiságának kielégítése a cél. A herceg egészségügyi állapota és betegsége volt azon cikk fő témája, amely vonatkozásában elutasítva a hercegi pár kérelmét nem látta jogsértőnek a képi ábrázolást, míg a család üdülésével kapcsolatos fotók nem járultak hozzá a közügyek nyilvános vitájához, ezért ezek vonatkozásában a kérelemnek helyt adott, az érintettek magánszférája védelme érdekében a köz tájékoztatói jogát, s a sajtó tájékoztatói jogát korlátozva. A herceg egészségügyi állapota, s betegsége azonban közérdeklődésre számot tartható téma, ezért a személyiségi jogok háttérbe szorultak a sajtó véleménynyilvánítási jogához, s a nyilvánosság információhoz fűződő jogához képest” – Fővárosi Törvényszék, P.22539/2016/5. számú ítélet – 15751. számú BHGY ítélet.

26 „Ezek az elnevezések olyan negatív bűvszavak, amelyek a köznapiban beszédben címkéznak, elítélnek, esetleg el nem követett és nem szándékozott, de mások által a múltban elkövetett szörnyű bűnökkel való azonosulással vádolják meg a szóban forgó politikai pártot, s ezzel diszkreditálják azt. *Fentiek alapján megállapítható, hogy a kifogásolt jelző használatával megvalósuló véleménynyilvánítás teljesen öncélú és ezért indokolatlan volt, hiszen a perbeli műsor nem a felperesről szólt, az ő neve épp csak megemlítésre került, de olyan módon, hogy a szélsőjobboldalt egységként kezelve annak élére helyezte. Hogy a neonáci minősítés sértő, konkrétan itt sem volt vita a felek között, ebben egyetértettek, és hogy ezzel*

23 Fővárosi Törvényszék által hozott P.20153/2016/3. számú, a BHGY rendszerében a 117906. számú ítéletben a tényállás két oldal, a jogszabályi és AB határozati hivatkozások szó szerint, vagy összefoglalt leírása 7 és fél oldalt tesznek ki, az érvelés pedig összesen két bekezdés:

„A bíróság álláspontja szerint mindkét fél tényekből levont következtetését fogalmazta meg [...] A bíróság tehát értékelve a felperes által kifogásolt közleményeket, részleteket a szöveg egészével egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nyilatkozó felek mindegyike tényekből levont következtetését fogalmazta meg és a valóságnak megfelelően az alperes, ezen megfogalmazott véleményeket mindkét álláspontot megjelenítve tájékoztatást adott az ügyről. A bíróság álláspontja szerint tehát a felperes sajtó-helyreigazítási kérelme ezért megalapozott nem lehet, ezért a bíróság a keresetet teljes egészében megalapozatlannak ítélte és azt elutasította.”

24 „A Fővárosi Ítéletábla abból indult ki – az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakra, és a Kúria iránymutatására is figyelemmel –, hogy a pert elsősorban a felperesek által érvényesített jogok magánjogi szabályai alapján szükséges eldönteni. A személyiségi jogok Ptk.-beli szabályai teljes egészében nem tehetők félre, még egy alapjogi érvrendszer mérlegelésének lehetősége esetében sem. [...] Erre tekintettel, mindenképp a képmásvédelem polgári jogi szabályainak vizsgálata mellett kellett értékelni a felperesek által előadottakat. Ennek hiányában a polgári jog rendelkezéseire alapított igények teljes egészében relativizálódának a más jogágak szabályainak érvényesülése miatt, holott a perben megállapított tényállás alapján a magánjog szabályai alkalmazhatók. A magánjogi szabályokra alapított tényállásnak – illetve a bizonyítás eredményeként megállapított tényállásnak – a magánjog vonatkozó szabályainak alkalmazásával történő megítélését követően lehetséges az eredmény ütköztetése az alapjogi érvekkel” – Fővárosi Ítéletábla, 2. Pfv.20.112/2015/4/1. számú ítélet – 105831. számú BHGY ítélet.

Tanulmány

hogyan tudományos, avagy művészeti alkotások értékelése nem a bíróság feladata. Ezzel szemben más ügyekben a kifejezés, vagy szólás művészeti, vagy tudományos jellegére hivatkozással elutasítja azok értékelését, mondván a bíróságnak nem az a dolga, hogy művészeti alkotások felett ítéltessen.²⁷

III. Narratívák

A kutatásom arra világított rá, hogy *nem* beszélhetünk kanonizált, *rendszerezett*, a bírói gyakorlatban kialakult demokráciaképről, hanem minden ügy, és bíróság, illetve bíró újból és újból végigmegy ugyanazon, vagy majdnem ugyanazon a jogszabályi úton, azaz idézi szó szerint a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos alkotmánybírói határozatokat, illetve a 12. számú PK állásfoglalást. Ahogyan Zódi Zsolt fogalmazott: létezik a jogértelmezésben egy kvázi jogász folklór, ami azonban cseppfolyós, mivel kinyilatkoztatásszerű, tömörített, és ami a legfontosabb szakirodalmi forrásokra, elméletekre, teóriákra nem hivatkozik.²⁸

Mindennek ellenére *két domináns narratívát* mégis sikerült találnom, az egyik, az eljárás szereplőinek a hatalmi pozíciója, a másik pedig a reflektivitás hiánya. Az *első* narratíva jellemzője, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának jogértelmezése során, és itt jellemzően kritiká-

ról, bírálatról van szó, a bíróságok értékelik az eljárás szereplőinek hatalmi helyzetét. Ebben a narratívában a hatalom bírálhatósága szorosan összefügg a bírált intézmény és a bíráló hatalmi pozíciójával, a kettejük között levő hatalmi viszonytal. Az ebből következő teóriát talán úgy lehetne jellemezni, hogy a demokráciában valóban szabad a közügyek vitatása, és a bírálat is lehetséges és elfogadott, ám ezt jellemzően a közhatalom szereplői, a politikusok, és esetleg még a média szereplői tehetik csak meg. A választópolgárok, azok az egyének, akik nem intézmények nevében szólalnak meg, passzív szereplők, azaz kívülállók a közügyek megvitatásában. Amennyiben ugyanis egy polgár fogalmaz meg a közügyekkel kapcsolatban bírálatot, úgy a politikusokkal ellentétben inkább számíthat arra, hogy a véleménynyilvánítását jogsértésnek fogja a bíróság tekinteni. A demokráciában a szabad véleménynyilvánítás tehát nem feltétlenül mindenkié, hanem a közügyek megvitatását foglalkozásszerűen űző politikusok, állami és önkormányzati intézmények, illetve a média fennhatósága alá tartozik.

A *második* narratíva a társadalmi változásokra való nyitottság, reflexió hiányával írható le. Ebben a narratívában a normák, az Alkotmánybírói határozatok vagy kollégiumi állásfoglalások egy zárt rendszert képeznek, ahol a más társadalomtudományok által feltárt jelenségek, a technológia változása, az infokommunikációs környezet folyamatos alakulása kívül esik a bíróság hatáskörén. A demokráciát ez a narratíva statikus állapotnak tekinti, amelyben a demokratikus intézményrendszer és normarendszer ugyan változhat, ahhoz értelemszerűen igazodnia is kell a bíróságnak, ám demokratikus kultúra, a közbeszéd stílusa, a megszólalók személye, a megszólalás helye, avagy a demokráciát fenyegető jelenségek nem befolyásolják a bíróság jogértelmezését.

A *hatalom korlátozott bírálhatóságára vonatkozó narratíva* lényege a hatalom és a hatalom bírálójának viszonyrendszere. Ennek a viszonyrendszernek a középpontjában a kritika, a bírálat kivételessége áll, azaz a közélettel kapcsolatos kérdéseknek a nyilvánosság előtti kritikája a demokrácia működési logikájának nem az általános, hanem a kivételes jellemzője. A kritika értelmezése jellemzően az ügy szereplőinek hatalmi struktúrában való elhelyezkedésétől, a szereplők jellegétől; intézmény, politikus, avagy magánszemély, választópolgár, illetve a bírói szerepfelfogástól függ.

A hatalmi struktúra *szereplői* a perek többségében a kritizált, vagy kritizáló politikus, a kritizált közhatalmi intézmény, avagy politikai párt, a kritikát megfogalmazó választópolgár, avagy tudományos élet szereplője, vagy a média, az újságíró, mint a nyilvánosság felé közvetítő intézmény, személy. A bírálat megítélése úgy tűnik, hogy összefüggésben van e szerepekkel. A szereplők közhatalmi, illetve intézményi jellege inkább csökkenti a bírálhatóság mértékét, viszont a politikusok egymás közötti vitája, azaz amikor egyik politikus sérelmezi a másik kije-

kapcsolatban ez az általános meggyőződés a közvéleményben is, annak tükrében nem meglepő, hogy ez a fogalomhasználat 1990 előtt lényegében tiltólistán volt, akit pedig a jelenkori plurális demokrácia kialakulása óta az elmúlt két évtizedben a politikai életben ezzel a jelzővel megbélyegeztek, az a szalonképes pártok klubjából kiiratkozhatott. Ha pedig az alperes célja kifejezetten erre irányult, akkor nem kérdés, hogy a használt kifejezés indokolatlanul sérelmes annak a felperesnek, aki demokratikus országgyűlési választások eredményeként került be a parlamentbe. Ez persze nem azt jelenti, hogy korlátozást szenvedne a tudomány, vagy a véleménynyilvánítás szabadsága, csupán azt, hogy ha valaki öncélúan és indokolatlanul fogalmaz meg ilyen súlyosan sértő kijelentést, vállalnia kell annak ódiáját, és viselnie polgári jogi következményeit” – Fővárosi Törvényszék, 19.P.22.708/2012. számú ítélet, 113732. számú BHGY határozat.

27 „A bíróság értékelése szerint a keresettel sérelmezett állítások, ábrázolásmód a szövegösszefüggést tekintve a felperesi települési beszéddel és az erre történetekre való reakcióval s történetekkel szembeni kritika megfogalmazása, ezek értékelése volt a film célja – e körben egy alkotói ellenvéleményt, kritikát jelentett meg az alperesi filmalkotás, amire a művészek joga van, a szabad művészet teret adhat mindenféle tartalmú közlésnek, egyetlen korlátja van az e körben megjelenített szabad véleménynyilvánításnak (amit az Alkotmánybírói határozat fent citált határozatában is leszögezett): a tények tisztelete mert »a véleménynyilvánítás szabadsága általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóságtartalmától is« – Fővárosi Törvényszék, P.21856/2013 számú ítélet, 84973. számú BHGY határozat. „A Fővárosi Ítéletábla egyetértett az elsőfokú bírósággal abban is, hogy a peres felek közötti jogvita döntően a sportélet kérdéskörében értékelendő nézetkülönbségnek, politikai színezetű társadalmi vitának minősül, amelyben az egységes bírói gyakorlat alapján a bíróság nem foglalhat állást.” – Fővárosi Ítéletábla 7.Pf.20.018/2015/6. számú ítélet, 96513. számú BHGY határozat.

28 Zódi: i. m. 8.

lentését, inkább növeli. Az első esetben a bírósági jogértelmezés jellemzően az intézmény, a közhatalom iránti közbizalom veszélyeztetése miatt csökkenti a kritika lehetőségét, a második esetben pedig a közhatalom gyakorlójának több kritikát kell túrnie elv alapján tárja szélesebbre a véleménynyilvánítás szabadságának kapuját.

Az első esetben az *intézményi bizalom* mint a kritika korlátja általában a választópolgár, a média mint kritizáló fél és a közhatalmi intézmény mint bírált szervezet között merül fel. Miközben a közbizalom, avagy intézményi bizalom fontos eleme a demokráciának, a bíróság értelmezési keretében a választók nem az autonóm, átlátható és számon kérhető döntéseik miatt bíznak a közhatalmi intézményekben, hanem sokkal inkább az információ, a kritika hiánya miatt. Ennek a teóriának a központi eleme, hogy az intézményi bizalmat nem az intézmény jogállami működése teremti meg, hanem a bírálat hiánya.²⁹ Közhatalmi intézményt, avagy országgyűlési pártot a választópolgár tehát nem illethet kritikával, mert az csökkenteni fogja az intézmény iránti bizalmat. A kritika még akkor sem megengedett, ha az adott szervezetet, jelen esetben egy országgyűlési pártot olyan jelzőkkel illet valaki, amely ugyan alkalmas a társadalmi megítélés negatív alakítására (rasszista, gyűlöletkeltő), ám a párt a nyilvánosság előtt vállalja ezen értékek képviselését.³⁰ Mindez te-

kinthető egyfajta tekintélyelvű jogértelmezésnek is, amely azonban alapvetően függ a bíráló személyétől. Amennyiben ugyanis a közhatalmi intézménnyel, a párttal, vagy az önkormányzattal szemben a kritikát politikus fogalmazza meg, úgy a közbizalom mint érv már nem jelenik meg a bíróságok döntéseiben.

A második értelmezési keret mutatja, hogy a *politikusoknak* viszont van lehetőségük kritikai véleményt nyilvánítani. A bíróságok a politikus véleményét érdekes módon nem vizsgálják az intézményi bizalommal kapcsolatos aspektusból, ebben a körben a szabad véleménynyilvánítást a szereplők politikusi, közszereplői jellege teszi lehetővé. A közszereplőknek többet kell túrniuk, szól az ítéletek indoklása, így egyik politikus a másikról, legyen az akár közhatalmi intézmény vezetője, szabadon fogalmazhat meg erőteljes bírálatot is akár.³¹ Az ítéletek elemzése azt mutatja, hogy ennek a narratívának a központi teóriája, hogy a *politika a politikusoké*.³² A demokrá-

vileg alkalmas magatartásokat magára nézve sértőnek tekint-e” – Debreceni Ítéltábla P.f.I.20.289/2014/7. számú ítélete, 91171. számú BHGY határozat.

31 „Bár a felperes jelenleg közszereplőnek már nem tekinthető, az őt ábrázoló kép közszereplői időszakában keletkezett, ráadásul olyan büntető ügy kapcsán, mely a felperest közszereplőként elkövetett magatartását, gyakorolt tetteit vizsgálta, ami kifejezetten a nyilvánosságra tartozik, hiszen az állampolgárokat érinti, életviszonyaikat befolyásol(hat)ja.” – Fővárosi Törvényszék P.23702/2015/4. számú ítélet, 117949. számú határozat BHGY.

„A fentebb írtak alapján a bíróságnak az a meggyőződése, hogy az alperes mint közszereplő nyilatkozott a felperesről, mint közszereplőről a sérelmezett műsorában. A PK 12. alapján a bíróság a teljes alperesi közlemény szövegét együttesen vizsgálva azt állapította meg, hogy annak a felperes által sérelmezett részében az alperes az ügyvel kapcsolatos véleményét fogalmazta meg. Az alperesi megnyilatkozás apropója az a tény volt, hogy az 1-es párt nemmel szavazott az úgynevezett bróker törvényre. Ezzel kapcsolatosan kérdezte a műsorvezető az alperest. A bróker ügy kapcsán emelte ki az alperes azt a momentumot, hogy a felperes által vezetett minisztérium a brókerbotrányban szintén károsodott. Az nyilvánvaló, hogy a minisztérium által kezelt pénz közbizalomnak számít, a közbizalommal kapcsolatos ügyek a bíróság álláspontja szerint kiemelt érdeklődésre tartanak számot és ezért kiemelt közügynek minősülnek. A bíróság álláspontja szerint az alperes által megfogalmazottakból az átlagolvasó/hallgató is egyértelműen meg tudta állapítani azt, hogy az egyébként nagy nyilvánosságot kapott közügyre, vagyis arra utal az alperes, hogy a minisztérium pénze, ami amúgy közvagyon elvészett a bróker ügyben [...] Az alperes megfogalmazása, értékelése, véleménynyilvánítása a bíróság álláspontja szerint nem volt indokolatlanul sértő, bántó, megalázó.

Tekintettel arra, hogy az alperes, mint közszereplő politikai véleményt fogalmazott meg a felperesről, mint a politikai élet másik kiemelt közszereplőjéről egy kiemelt közügyben a bíróság szerint a felperes az így megfogalmazott kritikát fokozottabban köteles túrni” – Fővárosi Törvényszék P.25172/2015/4. számú ítélet, 111627. számú határozat BHGY.

32 „Az előterjesztett kereset kapcsán a bíróság vizsgálta, hogy a felperes közszereplői minősége megállapítható-e. Kiemeli e körben a bíróság, hogy a sérelmezett szövegrészek a felperes kizárólagos korábbi közéleti tevékenységéhez kapcsolhatók, így e körben a bíróság álláspontja szerint a felperes mindenféleképpen közszereplőnek minősül. Ezen felül megállapította a bíróság azt is, hogy a Nyilatkozat kiadásának apropója a felperesnek az TV csatornabeli szereplése volt, illetve a Nyilatkozat kiadásának okául az szolgált, amit a felperes a médiában nyilatkozott. Az is egyértelműen megállapítható volt a per adatai alapján, hogy országgyűlési választási időszakot megelőzően a felperes mint a párt volt elnöke kritikával illette a párt jelenlegi vezetését, olyannyira, hogy kifejtette azon álláspontját, miszerint az alperest nem tekinti a párt elnökének.

29 „Az emberek megfelelő egymás mellett élését, a társadalmi szervezetek, állami szervek működéséhez szükséges közbizalmat képes megzavarni az internet, a közösségi oldalak nyilvánossága, ha azokon keresztül más személyekről valótlán híreket lehet terjeszteni, s ezeknek nincs jogi szankciója [...] A törvényszék ebben a körben arra mutat rá, hogy azon valótlán tény híresztelése, hogy egy község által választott személyek által vezetett önkormányzat a vagyongazdálkodása során „nem hirtelen ötlettől vezérelve”, tehát tudatosan a választópolgárok érdekei helyett egy vállalkozó érdekeit tartja szem előtt, az adott önkormányzat működésébe vetett közbizalmat feltétlenül megzavarja, hiszen annak lényegi elemét – a választópolgárok érdekeinek megfelelő eljárást – vonja kétségbe.” Tatabányai Törvényszék 20.P.21.437/2014/5. számú ítélet – alapjogiítelek.hu.

30 „Az alperesek azon fellebbezési hivatkozása, hogy a garázda, félelemkeltő magatartást tanúsító, rasszista kifejezéseket használó csoportnak a felpereshez kapcsolása a felperes értékelését hátrányosan nem befolyásolja, mivel a felperes maga vállaltan romaellenes és gyűlöletkeltő tevékenységet folytat az alábbiak szerint téves: A jó hírnév sérelme akkor valósul meg, ha valaki valamilyen személyt érintő közlést tesz, amely tényállítást fejez ki, amennyiben az objektíve valótlán és ezáltal alkalmas az érintett értékelésének hátrányos befolyásolására. Helyesen hivatkoztak arra az alperesek, hogy az objektíve tényállítást kifejező közlés csak akkor eredményez jogsértést, ha alkalmas arra, hogy az érintett társadalmi megítélését hátrányosan befolyásolja. Nem szükséges azonban a tényleges sérelem bekövetkezésének megállapítása, elegendő az, ha az adott közlésnek a társadalom tulajdoníthat elvileg olyan jelentéstartalmat, amelyből fennáll a lehetőség a társadalmi megítélés negatív alakulására. A felperesek tevékenységének az alperesek által a fellebbezésben előadott, negatív, szubjektív értékelése – arra is tekintettel, hogy ezeket a megállapításokat magára nézve a felperes nem fogadja el – nem zárhatja el a felperest a személyiségi jogai sérelmétől ért magatartások jogkövetkezményeinek az érvényesíthetőségétől. Nem vitatható el a felperestől a személyiségi jog védelme abban az esetben, ha a politikai tevékenységtől függetlenül, a társadalmi megítélés szempontjából hátrányos, a társadalom tagjai nagy többségének nemtetszésével találkozó magatartásokkal hozzák összefüggésbe. A személyiségi jog védelmének abszolút jellege folytán mindenki köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel elvileg az érintett mindenki által tiszteletben tartandó személyiségi jogai sérülhetnek, és az érintett saját meggyőződésére tartozik, hogy a személyiségi jog megsértésére el-

Tanulmány

cia nem a választópolgárok aktív, a közügyekkel foglalkozó részvételét feltételezi ebben a narratívában, hanem sokkal inkább egyfajta passzivitást. Ezt támasztja alá az ítéletek indoklásának azon logikája is, amely a politikusok egymás közötti vitáiban kiemelt hangsúlyt helyez a közügyek szabad megvitatásának demokratikus értékére. A közügyek megvitatása, mint a demokrácia alapeleme azonban jobbra csak a politikusok számára nyitott lehetőség, amennyiben ezzel a lehetőséggel az egyes állampolgárok kívánnak élni, úgy az ő viszonyukban az indoklások a véleménynyilvánítás szabadságának korlátjaira hivatkozva jogsértőnek tekintik a bírálatot. Így válik lehetséges, hogy az egyik politikus a másikról mondhatja, hogy „saját miniszterük, felperes miniszter úr csak 400 millió forintot tőzsdézett el a 2-es cég neve botrány kapcsán”,³³ vagy azt is, hogy „Nem a Nemzeti Bank munkatársai vagy általában a Nemzeti Bank lopta el a közpénzt, hanem ön és az ön környezete, és az ön családja”.³⁴ Ám ha egy választópolgár egy közösségi oldalon megosztja az alábbi véleményét, úgy az személyiségi jog-sértésnek minősül. „A Városi hivatalnokok eladták [...] (...étterem és Vendégház tulajdonosának) pár éve a tatarozásra szoruló, de a városnak egy gyöngyszemét a műemlék ... házát, ami nővérszállóként is üzemelt. Most abba nem menjünk bele milyen összegért jutott a városunk tulajdonához. Nem lényeges az sem, hogy a vállalkozó felújíttatta, mivel a város visszabérli azt az épületet, amit el sem kellett volna adni. Most pedig örült összegért bérlik vissza. Ráadásul nem felesleges ingatlanról beszélünk! Mert ugye most is itt van a központi orvosi ügyelet, ami a város és a környező települések betegeit ellátja. Tehát ez nem egy hirtelen ötlet volt. Kedves városi honfitársaim nem furcsa ez egy kicsit? Eladják az épületet, de

hosszútávra mégis visszabérlik óriási összegért. Jó üzlet a vállalkozónak, mert vissza jön a vételi ár és a tatarozási ár is, amit befektetett. De ez a városi polgárok kirablása!!”³⁵

A másik narratíva a *reflektivitás hiánya* szorosan összefügg a formalista jogértelmezéssel, melynek során a kikristályosodott joggyakorlat alapján dönt a bíróság, a joggyakorlat viszont kifejezetten nehezen vitatható a peres felek által, a gyakorlat megváltoztatása pedig a joggyakorlatot befolyásoló értelmezési mechanizmusok transzparenciájának hiánya és a vitathatóság kizártsága következtében bíróságon kívülről nem lehetséges. Mindez azt jelenti, hogy a tudomány, a közélet, a nyilvánosság szféráinak folyamatos változásai reflektálatlanul maradhatnak, azokat a gyakorlatra hivatkozással figyelmen kívül hagyhatja a bíróság. A reflektivitás problémája tipikusan úgy jelenik meg az ítéletekben, hogy a bíróság a demokratikus társadalmak változásait, a nyilvánosság felületeinek új rendszereit, a kommentelés jelenségét, vagy a közösségi oldalak felületeit nem új jelenségként értelmezi, hanem azokat a szabályokat alkalmazza az ilyen ügyekben is, amelyek e jelenségek létrejötte előtt keletkeztek. Ebben a narratívában nem a szereplők a lényegesek, hanem mindaz, ami kimarad az ítéletekből, ami láthatatlan. A narratíva stratégiája tehát a *kihagyás*, a normákon túli világ, a tudomány és a közélet vizsgálatának hiánya. A narratíva sajátja, hogy a jogalkalmazást, és magát a jogot is egy alapvetően zárt rendszernek tételezi. Mindezek következtében kevés ítéletet áll rendelkezésre a narratíva bemutatására, mivel a hiányt, az elhallgatást nehezen lehet bemutatni. Az alábbiakban így a jogértelmezés statikus jellegére kívánom felhívni a figyelmet, amely a változást nem új jogértelmezési keretek között, hanem a korábbi értelmezési keret alkalmazásával építi be a joggyakorlatba. A változatlanosság talán legerősebb mutatója, a nagyon gyakran hivatkozott 12. számú polgári kollégiumi állásfoglalás, amely 1988 óta gyakorlatilag változatlan formában határozza meg a sajtó-helyreigazítás, valamint a véleménynyilvánítás szabadsága ügyében hozott döntéseket.

A nyilvánosság nem pusztán technológiai fejlődést jelent, hanem hangsúlyok áthelyeződését, a lényeg ma az *információhoz való hozzáférés* lehetősége vagy korlátozottsága. A jelenkori demokratikus kultúra lényegi jellemzője, hogy az egyének, a polgárok milyen eséllyel tudnak részt venni a kultúra, a demokrácia alakításában. A technológiai változások az egyének részvételi, beleszólási lehetőségeit növelték meg, és egyben egy újfajta kontrollt is létrehoztak. Az információ átlépi a kulturális és földrajzi határokat, de közben könnyen és olcsón mani-

A bíróság álláspontja szerint a médiában való felperesi szereplés is olyan közszereplésnek minősül, ami közszerepléssel kapcsolatosan a felperesnek a megfogalmazott kritikát fokozottan tűrnie kell. A médiaszereplést a felperes önkéntesen vállalta, nagy nyilvánosság előtt az álláspontját megfogalmazta, így a felperesi véleményre adott kritikai reakciót a felperesnek arányban állónak tűrnie kell.

A bíróság figyelembe véve a PK. 12. számú állásfoglalásban írtakat is a sérelmezett szövegrészeket teljes szövegkörnyezetükkel együtt vizsgálta és azt állapította meg, hogy az alperes a felperes előző napi médiaszereplése okán a véleményét, álláspontját fogalmazta meg. Kiolvasható az alperesi nyilatkozatból, hogy alperes álláspontja szerint a felperes TV csatornában történő szereplése abszurd volt, mint ahogy arról alperes nyilatkozott is. A bíróság azt állapította meg, hogy az alperes a felperesi nyilatkozattal kapcsolatosan véleményt nyilvánított akkor, amikor azt írta, hogy »a felperes név a politikai bohóc szinonimája«, »az igazi felperes 4-es személy« és, »az igazi felperes igazi rejtőjező női figura volt«. A bíróság álláspontja szerint az ekképpen megfogalmazott vélemény, különösen közszereplők vonatkozásában és választási kampányidőszakban, illetve azt megelőzően, de a választások kapcsán nem sérthetik a felperes emberi méltóságát, illetőleg személyiségét, jó hírét sem” – Fővárosi Törvényszék P.20293/2015/15. számú ítélet, 112376. számú határozat BHGY.

33 Fővárosi Törvényszék P. 25172/2015/4. számú ítélet, 111627. számú BHGY határozat.

34 A bírósági ítélet az idő rövidsége miatt még nem érhető el a BHGY-n. http://hvg.hu/gazdasag/20170628_Dontott_a_birosag_lehet_azt_mondani_hogy_Matolcsy_lopott (2017. 11. 21.)

35 Tatabányai Törvényszék 20.P.21.437/S. számú ítélet. – alapjogiuttelek.hu (2017. 11. 21.)

pulálható is. Az információknak nincs kapuőre, a közön-ség közvetlenül is elérhető.³⁶

A bíróság az ítéleteiben nem reflektál a nyilvánosság fenti változásaira, az ítéletekben, amelyek a közösségi oldalakon történő közlés tartalma miatt születnek, nem találunk elemzést, értékelést vagy utalást arra, hogy a közösségi oldalak elterjedése miként alakítja a véleménynyilvánítással kapcsolatos bírói jogértelmezést. Úgy tűnik, hogy a bíróság a közösségi oldalak létrejöttét nem egy újfajta nyilvánosság kialakulásának tekinti, hanem inkább beilleszti a korábbi, *már meglevő* értelmezési keretébe.³⁷ Fogalmazhatunk úgy is, hogy az egyébként dinamikus nyilvánosságot alapvetően statikusként értelmezi. Azaz a bíróság a már létező és rendelkezésére álló joggyakorlatot alkalmazza, azon nem változtat, az új elemeket, mint a közösségi oldal, vagy a blog egyszerűen beemeli a megjelenésük előtt kialakult érvelési struktúrába.³⁸

Ugyanakkor nemcsak az új jelenségeket, hanem a társadalom, a *közélet alakulását sem* vizsgálja a bíróság, az érvelésekben reflektálatlanul marad a közbeszéd jellege, alakulása, vagy a társadalmi vélemények változása. A szó-lás, amelyről a bíróságnak döntenie kell, nem légüres térben hangzik el, ahhoz, hogy egy szövegről vagy kijelentésről annak jogosságát vagy jogellenességét megállapít-suk, vizsgálni kellene azt a társadalmi közeget, annak más hangjait, amelyben elhangzik. A társadalmi környe-zet értelmezése nem öncélú, a demokrácia ugyanis nem statikus intézmény, ahogy a közhatalmi rendszer szerke-zete, a hatalmon levők személye is változik, úgy változik a demokráciáról alkotott társadalmi képzet, a demokratio-kus kultúra is, a reflektálatlanság viszont feltételez egyfaj-ta állandóságot. A közbizalom értelmezése jó példa a tár-sadalmi környezetre való reflektálatlanságra. Közben a hatalom kritizálhatatlanságának egyik bírói érve az in-tézményekkel szemben megingó bizalom, a kérdés tudomá-nyos értelmezése körében sok egyéb szempontot is

vizsgálnak a közgazdászok, társadalomtudósok. Ilyen szempont lehet például az is, miszerint az intézményi bi-zalmat befolyásolhatja az aktuális politikai rendszerrel szembeni bizalom, ami azt jelenti, hogy azok, akik nem bíznak a politikai hatalomban, azok az intézményekben sem fognak bízni azok működésétől függetlenül.³⁹ Amennyiben ez a szempont szerepelne a bírói érvelés-ben, úgy a bíróságnak a formalista jogértelmezés para-digmáján túllépve, a normák értelmezése mellett a jogtu-domány, illetve más tudományágak eredményeit, elméle-teit is be kellene építenie az érvelésébe. Azaz reflektálnia kellene a normák rendszerén túli világ jelenségeire is.

A bíróság a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolo-latos polgári ügyekben szinte minden egyes esetben az 1988-ban keletkezett *12. polgári kollégiumi állásfoglalás-ra*⁴⁰ hivatkozik. Az állásfoglalás szerint: „A tömegtájé-koztatási eszközök (sajtó, rádió, televízió, filmhíradó, a továbbiakban: sajtó) a társadalom életében fontos szere-pet töltenek be. A társadalom tagjai széles körű tájékozta-tásra tartanak igényt. Az ember meg akarja ismerni a kör-nyezetét, a természet és a társadalom jelenségeit. A sajtó-tájékoztatás és más hasonló jellegű tömegtájékoztatás (a továbbiakban: sajtótájékoztatás) ezt a célt szolgálja, nem csupán természetes érdeklődési igényt elégít azonban ki, hanem társadalmi-gazdasági céljaink elérése érdekében befolyásolhat, helyes magatartásra nevelhet. A sajtótájé-koztatás a közgondolkodás formálásának, a társadalmi tudat alakításának és általában a társadalmi atmoszfé-ra-teremtésnek fontos eszköze.”

A 21. században, az *Európai Unió tagjaiként* kifejezetten meglepő olvasni a fenti a sorokat, hiszen az állásfoglalás egyetlen szót sem ejt a demokratikus rendszer alapjául szolgáló *nyilvánosságról*, ahol a választópolgárok a vélemé-nyüket szabadon fejthetik ki, és joguk van a hatalom mű-ködéséről szóló információkhoz hozzájutni. Ugyanakkor nem szól a média közhatalom-ellenőrző szerepéről sem, és nyilvánvalóan nem értelmezi az internet, a közösségi mé-dia nyilvánosságon belüli elhelyezkedését sem. Az állás-foglalás akkor keletkezett, amikor még a *szólásszabadság nem volt védett érték*, amikor nem, vagy csak megtűrt mó-don létezhetett független, oknyomozó újságírás, és amikor a tömegmédiát az egyetlen állami televízió- és rádiócsator-na jelentette. A bírói jogértelmezésben a reflexió hiányát mutatja véleményem szerint, hogy az eltelt majdnem har-minc évben nem született új állásfoglalás, ugyanakkor erre az elavult állásfoglalásra minden a véleménynyilvánítás szabadsága ügyében eljáró bíró hivatkozik.

36 JACK M. BALKIN: *Digital Speech and democratic culture: A Theory of freedom of expression for the information society*. Faculty Scholarship Series. 2004. Paper 240. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/240 (2017. 11. 21.)

37 „Téves a jogerős ítélet értelmezése, miszerint maga a blog más elbírálás alá esne, mint a cikk mögé írt olvasói levelek. Az alperesnek tisztában kellett lennie azzal, hogy a topikban folyamatosan közléstesznek jogsértő tar-talmat, ennek ellenére érdemi lépéseket nem tett ez ellen” – Pfv. IV. 21.140/2015/4. számú Kúriai végzés.

38 „Annak, hogy a jogsértés fóruma egy közösségi oldal volt, s ennek megfele-lően a híreszteléssel érintett személyi kör is behatárolt, nem a jogsértés megtörténte, a jogsértés tényének megállapítása, hanem az annak kapcsán alkalmazható egyéb szankciók vonatkozásában volt jelentősége, és csu-pán ezek kapcsán értékelendő az, hogy a megváltozott kommunikációs térre tekintettel (internet; közösségi oldalak) mennyiben várható el egy felhasználótól az általa megosztott információ valóságtartalmá-nak vizsgálata. A személyiségvédelem felől vizsgálva a kérdést, az a lé-nyeges, hogy a személyiségi jogaiban sértett a szükséges jogvédelmet feltétlenül megkapja. A jogvédelemnek egy közösségi portál, illetve blog platform vonatkozásában is érvényesülnie kell, akkor is, ha a nyilvánosság mértéke alapvetően a felhasználó beállításaitól függ” – Győri Ítéletábra Pf. I.20.065/2015/4/I. számú ítélet – alapjogiítelek. hu. (2017. 11. 21.)

39 BODA ZSOLT: *Intézményi bizalom és közpolitikák eredményessége*, In: *Bizalom és közpolitika*. Jobban működnek-e az intézmények, ha biz-nak bennük? Boda Zsolt. (szerk.) Argumentum–MTA TK Politikatu-dományi Intézet, 7–23.

40 A 12. számú PK 1988-ban keletkezett, azt egyszer módosították 1997-ben, amikor is kikerült az a kitétel, hogy a feleknek úgy kell eljárniuk, hogy az a társadalom érdekeivel összhangban álljon.

Tanulmány

IV.
Konklúzió

1. A bírói kar demokráciaképe

Az ítéletek narratívaelemzése alapján a bírói kar demokráciafelfogása *nem egységes*, nincsenek ugyanis olyan elméleti sarokkövek, avagy cölöpök, amelyek az ítéletek túlnyomó többségében jelen lennének. A formalizmus, a csak a normákat alapul vevő jogalkalmazás szinte kizárja a dogmák, alapelvek használatát, mindez pedig megnehezíti azt is, hogy létrejöjjön egy egységes gondolkodási alap, amelyből kirajzolódhatna a bírói kar demokráciafelfogása. Ugyanakkor az egységesség hiánya szorosan összefügg a bírói szerepfelfogással is, azaz, hogy a magyar bíróságon belül egyszerre vannak jelen az aktivista és a passzív szerepet valló attitűdök. Úgy vélem, hogy kevésbé a domináns és marginális narratívák, mintsem inkább egyforma súlyú narratívák léteznek a véleménynyilvánítással kapcsolatos ügyek ítélkezési gyakorlatában.

A hatalom korlátozott bírálhatósága mögött meghúzódó teória szerint a demokrácián belül a szólás szabadsága, a vélemények megfogalmazása inkább a politikusok és a közintézmények feladata, a választópolgároknak pedig e téren kisebb a szerepük. Érdekes módon azonban úgy tűnik, hogy ezen teória mögött többféle értelmezési keret is meghúzódik. Egyfelől az, hogy a közügyek megvitatása kevésbé a választók, és sokkal inkább a professzionális politikusok feladata, másfelől az, hogy a közszereplőknek több kritikát kel eltűrniük. Egyszerre van jelen tehát az indoklásokban a demokratikus rendszer alapját képező közügyek megvitatásának jelentőségére és a közszereplők nagyobb tűrési kötelezettségére történő hivatkozás. Míg azonban a demokrácia alapjaként hivatkozott közügyek megvitatására vonatkozó érvelési panel csak a politikusok, pártok, intézmények egymás közötti pereiben hangzik el, addig a választópolgárok és pártok, intézmények közötti eljárásokban az érvelés mindig erősen kihangsúlyozza a véleménynyilvánítás szabadságának korlátait, azaz, hogy a vélemény szabad, de nem korlátlanul. A politikusok tehát egyfelől a demokrácia professzionális gyakorlói és egyben a közügyek megvitatásának jogos résztvevői, másfelől pedig közszereplői minőségükben a vita során komolyabb kritikát is kötelesek eltűrni egymástól, mint az átlagos választópolgárok. Ugyanakkor a politikusok egymás közötti ügyeiben a véleménynyilvánítás korlátaira vonatkozó érvelés szinte soha nem jelenik meg. Azaz a választópolgároknak a professzionalitás híján kisebb szerep és mozgástér jut a közügyek megvitatásában, hiszen ha ezt megteszik, akkor nekik számolniuk kell a véleménynyilvánítás szabadságának korlátaival is.

A reflektivitás hiányának narratívájából a *demokrácia statikus, változatlan jellegének teóriája* olvasható ki. A magyar bíróság a demokráciát nem dinamikus jelenségként értelmezi, ahol a közügyek megvitatásának jellege, a kommunikáció formái, vagy a vitában részt vevő szereplők időről időre változnak, hanem a demokráciát inkább egy, a rendszerváltást követően kialakított normákból felépített építménynek látja, amely a megépítése óta ugyanolyan módon létezik. A formális jogértelmezés gyakorlata is segíti ennek az attitűdnek a fennmaradását, amely már a rendszerváltás előtt, és azóta is meghatározó része a szervezeti kultúrának. A változatlansággal és a formalizmussal függhet össze az jelenség is, hogy a magyar bíróság a nemzetközi joggyakorlatban használt fogalmakat nem szívesen alkalmazza. Például kifejezetten meglepő, hogy a strasbourgi esetjogban, és egyébként a médiával foglalkozó szakmai anyagokban is megjelenő fogalom, a média „örkutyá” szerepe az általam átvizsgált hatvan ítélet egyikében sem volt fellelhető. Mintha a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ügyekben létezne négy-öt érvelési panel, amelyek közül a bíró választhat, a panelek azonban nem változathatóak meg. Ez a változatlanság pedig oda vezet, hogy a bíróságok demokrácia értelmezéséből egyszerűen kimarad a média közhatalmat ellenőrző funkciója.

2. A bírói szerepfelfogás

Az aktivizmus, mint a jogállami értékeket védelmező bírósági szerepkör a bírói kar értékrendjétől, a demokráciához való viszonyától is függ. Az alapjogoknak a mindenkori hatalommal szembeni védelmezése létező bírói szerepfelfogás lehet, ez a fajta aktivista beállítódás azonban értelemszerűen erős, a demokratikus rendszer iránt elkötelezett kulturális mintázatokat feltételez a bírói karban. A megnövekedett bírói hatalom által indukált új szerephez való viszonyulás fontos eleme, hogy miként értékelik a bírák az igazságszolgáltatás újfajta helyzetét. E körben egyfelől kérdéses, hogy a bíróság akar-e és képes-e alkalmazkodni az így kialakult helyzethez, másfelől, hogy ez az alkalmazkodás milyen szerepváltozással jár a bíróságon belül. Amennyiben a bírói kar csak elszenvedi a változást, mert az elé kerülő ügyekben dönteni köteles, de nem kíván a megnövekedett hatalom szereplője lenni, úgy ezt a szerepkört megpróbálja majd magától eltolni.

A magyar bíróság a bírói hatalom növekedésével előállt helyzettel *nehezen* birkózik meg, inkább elszenvedi a változást, mintsem szereplője szeretne lenni a közhatalmi rendszernek. Úgy tűnik, hogy a bíróság kevésbé kíván a demokrácia alakítója lenni, hiszen az érvelésekben többször elhangzik, hogy a bíróság nem politizál. Ugyanakkor az ítéletek azt mutatják, hogy a bírói karban egy-

más mellett él az aktív szerepfelfogás, amikor a bíró az ítéletében, ha nem is közvetlenül, de a jogszabályok és a tényállás vizsgálata során megmutatja, láthatóvá teszi a demokráciáról alkotott véleményét⁴¹, illetve a passzív, jellemzően a formalista jogértelmezés mögé bújó szerep. A passzív szerepfelfogás értelmezhető úgy is, hogy a demokrácia értelmezése nem a bíróság feladata, de értelmezhető egyfajta elrejtőzéseként is, azaz, hogy feladata lenne, de valamilyen okból az értelmezést a jogszabály szövegének mankója nélkül nem tartja lehetségesnek. E második esetben a bíróság a legegyszerűbb kérdés eldöntése esetében is konkrét normaszöveget keres az ügy eldöntéséhez, és addig keres, amíg nem talál ilyet. Így történhet meg, hogy egy közérdekű adatigénylés alapvetően egyszerű esetében a bíró elindul az alkotmányból és eljut egy minisztériumi rendelethez, amelyben végül megtalálja a döntése alapját.⁴² Ebben az esetben a formalizmus mintegy kapaszkodóként, a bíró mankójaként segít a döntés meghozatalában. Az elemzett ítéletek azt mutatják, hogy az aktív és a passzív szerepfelfogás egymás mellett létezik, ám a hangsúly jellemzően a passzív szerepkör felé tolódik el.

3. Bírói integritás

A bíróságok demokráciaképének zavarossága hatással van az integritásra is, a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos döntések bizonytalansága *ellehetetleníti* a professzionális, autonóm bírói döntéshozatal, illetve a

bíróságok felé irányuló bizalom megszilárdulásának lehetőségét.

Miközben az aktív és passzív bírói szerepkörök egymás mellett élése, a politika a politikuskoké teória jelenléte, valamint az erős formalizmus inkább elbizonytalaníthatja a választópolgárokat abban, hogy bízzanak a bíróságokban és a bírói karban, addig a bírói integritás központi eleme, a professzionális magatartás sem olvasható ki egyértelműen az ítéletekből. A professzionalitás instabilitását mutatja az az ügy, amelyben közérdekű adatigénylés keretében egy civil szervezet egy városi önkormányzatnál dolgozó irodavezető iskolai végzettségének adatait kívánta megismerni. Az első- és a másodfokú bíróság hosszú indoklással utasította el a keresetet, majd a Kúria tisztázta végül a kérdést, miszerint a közfeladatot ellátó személy esetében, ahol a kinevezés feltétele bizonyos végzettség megszerzése, az iskolai végzettség közérdekből nyilvános adat, így az kiadandó.⁴³ Az ítéletek indoklásában az az érdekes, hogy miközben annak eldöntése, hogy az iskolai végzettség milyen adatnak minősül, nem tűnik „nehéz esetnek”, két bíróság is hosszú okfejtésben, számos jogszabályt hivatkozva dönt egyféleképpen, elutasítva a közérdekű adat kiadását, majd a Kúria rövid és egyszerű indoklása⁴⁴ mutat rá az ügy nem bonyolult megítélésének jellegére.

41 Erre példa a Fővárosi Törvényszék, P.21856/2013. számú ítélet, 84973. számú BHGY határozat.

42 „Alperes kifejtette, hogy alapítója, a MNB független jogállású, annak vagyonra nem része az államháztartás rendszerének, az alapító által átadott vagyon kikerült az alapító rendelkezése alól és az alperes kizárólagos tulajdonába került, ezzel ezen vagyon elveszítette nemzeti vagyon jellegét [...] Az alperes alapítójának, az MNB-nek az Alaptörvény és az MNBTv. rendelkezései szerint közfeladatai vannak. Az MNBTv. 162. § (2) bekezdésében írt felhatalmazó rendelkezése csak az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban álló alapítvány létrehozását teszi lehetővé, amelyből következik, hogy az MNB bármilyen konkrét feladat ellátására hoz létre alapítványt, az mindenképpen az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban álló célra nemzeti vagyonból jön létre, melyet közfeladatot ellátó szervnek kell tekinteni. A kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint: »A költségvetési szerv közfeladatait, szakmai alaptevékenységeit az 1. mellékletben foglalt kormányzati funkciókba – funkciószámmal és -megnevezéssel – be kell sorolni, és az alapító okiratában – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – fel kell tüntetni.« Az alperes ugyan nem költségvetési szerv, azonban a közfeladat fogalma szempontjából a 68/2013. (XII. 29.) rendelet mellékletében szereplő úgynevezett kormányzati funkciók katasztere megfelelő eligazítással szolgál, az alperes céljai közfeladat jellegének megítélésénél. [...] Az alperes tehát állami közfeladatokat segít, támogat, így ezen tevékenysége is közfeladat ellátásának minősül. A fentiek alapján az alperes közfeladatot ellátó szervezet, amely a részére átruházott nemzeti vagyonnal felelősen és átláthatóan köteles gazdálkodni, amelyek miatt a működési körébe eső adatok közérdekű adatnak minősülnek” – Kecskeméti Járásbíróság, 8.P.21.613./2015/10. számú ítélet (Transparency International Magyarország Alapítvány által a rendelkezésemre bocsátott ítélet).

43 „A bíróság álláspontja szerint jelen esetben olyan személyes adatról van szó, amely akkor minősülne közérdekből nyilvános adatnak, ha ezen adattal, illetve az adat megismerésével a közfeladatot ellátó szerv működésével összefüggésben hozzájárul a közügyek átláthatóságához, ezért is nem tartozik a preferált közérdekből nyilvános adatok körébe, amelyre hivatkozva a személyes adat közérdekből nyilvános adatként való kiadása alappal követelhető lenne” – Budakörnyéki Járásbíróság 2.P.20.575./2013/S. I. fokú ítélet (Transparency International Magyarország Alapítvány által a rendelkezésemre bocsátott ítélet).

„A másodfokú bíróság megítélése szerint, a kifejtettekből eredően gondos mérlegelést igényel, hogy a felperesek által kiadni kért adat mennyiben függ össze a feladatkörrrel, vagy mennyiben vonatkozik pusztán a jogviszonyból eredő jogokra és kötelezettségekre. Az elsőfokú eljárás adatai alapján a másodfokú bíróság megállapíthatónak tartotta, hogy felperesek XY iskolai végzettségére vonatkozó adatok megismerését nem a közfeladatot ellátó szerv működésével összefüggésben igényelték, hanem céljuk a Fejlesztési és Projekt Iroda vezetőjének szakmai hozzáértésének megismerésére, vagy konkrétan XY munkájára, közvetve a feladat ellátására való alkalmasságára irányult. A felperesek ezen igényükkel érvényesíteni kívánt érdek azonban nem egyezik az Infotv. 1. §-ának és az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése céljának deklarációjával, nem járul hozzá a közügyek átláthatóságához, ezért nem is tartozik a preferált közérdek azon körébe, amelyre hivatkozva a személyes adat közérdekből nyilvános adatként való kiadása alappal követelhető” – Budapest Környéki Törvényszék, 5/A. Pf. 20.263./2014. II. fokú ítélet (Transparency International Magyarország Alapítvány által a rendelkezésemre bocsátott ítélet).

44 „Ebből [Kttv. 129. § (2) bek.] következően a törvényben meghatározott iskolai végzettség a vezető kinevezés feltétele. Ha valakit közfeladat ellátásával, vezetői tevékenységgel bíznak meg, attól nem függetleníthető a végzettsége, az közvetlenül összefügg a feladatkörével, melynek során a köz érdekében tevékenykedik. A felperesek tehát helytállóan állították, hogy az adott közfeladat ellátásával szoros összefüggésben áll az érintett közfeladatot ellátó, vezetői tisztséget betöltő személy iskolai végzettségére vonatkozó adat” – Kúria Pfv. 21.428/2014/3. számú ítélet, 113037. számú BHGY határozat.

Tanulmány

Összegezve az eddigieket: a magyar bírói karra jellemző egységes demokráciaképet a kutatás nem mutatott ki, viszont feltárt olyan, az ítéletek indoklási rendszere mögött meghúzódó *teóriákat*, amelyek kirajzolják a kar demokráciáról alkotott elképzeléseit. A narratívák és a mögöttes teóriák szorosan összefüggnek a hazai jogértelmezést jellemző formalizmussal, illetve a teóriák és a formalizmus befolyásolhatja a bírói szerepfelfogásban

az aktív és a passzív típusok egymás mellettségét, valamint a passzivizmus túlsúlyát is. Úgy tűnik, hogy a jogállamiság, a demokratikus értékek *csak kivételes* esetekben védelmezettek, általában viszont védtelenek, *nincs* egy olyan intézményi rend, és nincs olyan a bíróságok által vallott *egységes értékrendszer sem*, amely képes lenne a jogállamot ért támadásokkal szemben védőbástyaként szolgálni.

BÜNTETŐJOG II. – KÜLÖNÖS RÉSZ

Hatodik, hatályosított kiadás

SZERZŐK: **Belovics Ervin, Molnár Gábor Miklós, Sinku Pál**

SZERKESZTŐ: **Belovics Ervin**

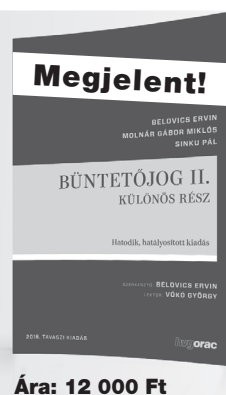
LEKTOR: **Vóko György**

A 2012. évi C. törvény, tehát a Büntető Törvénykönyv elfogadását követően immár hatodik alkalommal jelenik meg a Különös Rész tényállásait átfogóan elemző szakkönyv. A 2018 júliusában hatályba lépő új Büntetőeljárás törvény mellett 2018 januárjában is számos olyan új eljárási és anyagi jogi törvény lépett hatályba, melyek háttérjogszabályként érintik a Különös Rész egyes tényállásait. Az aktualizált kiadás mindezen jogszabályok 2018. július 1-től hatályos állapotára épül.

A tényállások bemutatása továbbra is a megszokott módon történik. A szerzők nem csupán az egyes bűncselekmények dogmatikai elemzésének és joggyakorlatának a bemutatására törekszenek, hanem ismertetik azok szabályozásának történeti előzményeit, a hatályos rendelkezések alkotmányos alapjait, a kapcsolódó joggyakorlat meghatározó döntéseit és megjelölik az idetartozó jogirodalom jelentősebb eredményeit is.

A változatlan szerzői csapatból ketten a Legfőbb Ügyészség vezető munkatársai (egyikük tanszékvezető egyetemi tanár), a harmadik szerző a Kúria büntetőbírája, a kötet lektora pedig professor emeritus, az Országos Kriminológiai Intézet igazgatója. Valamennyien a büntetőjog tudományának jeles képviselői, akik több évtizede folytatnak oktatói tevékenységet a hazai jogi karokon.

Büntetőjog I. – Általános Rész és II. – Különös Rész együttesen: 20 000 Ft



Ára: 12 000 Ft

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%

Boros Anita LL.M., habilitált egyetemi docens, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, Nemzeti Közszerződési Egyetem (Budapest)

Európai közigazgatási eljárásjog – megjegyzések a Parlament rendelettervezetének margójára

Az Európai Unió hatásköreinek bővülésével egyre nagyobb az olyan eljárások száma, amelyek során a polgárok kapcsolatba kerülnek az Unió szerveivel. Ennek során az uniós ügyfelekkel való bánásmód, az eljárási jogaik érvényesíthetőségének milyensége, az átláthatóság, a hatékonyság, a gyorsaság befolyásolja azt, hogy az uniós polgárok milyen véleményt alkotnak az Európai Unióról, meghatározva ezzel annak legitimitációját. Ennek okán az Unió számára elengedhetetlen egy olyan általános közigazgatási eljárási kódex megalkotása, amely megfelelő garanciákat biztosít a hatékony uniós közigazgatás működéséhez.

I.

Az egységes európai közigazgatási eljárási kódex gondolata

1. Az eljárásjogi kérdések uniós szintű szabályozása nem előzmény nélküli, hiszen például a polgári vagy a büntető eljárásjog területén számos olyan uniós jogforrással találkozhatunk, amelyek eljárásjogi jogintézményeket szabályoznak.¹ Ugyanez nem mondható el a közigazgatási jog uniós szintű szabályozásáról: kezdetben az európai közigazgatási jog helyett az *Európai Közigazgatási Térség* fogalma terjedt el, amely a kilencvenes évek második felében az OECD Közigazgatási Bizottsága által kidolgozott olyan értékrendszer volt, amely különböző ajánlásokat tartalmazott a tagországok közigazgatási kapacitásának megfelelő biztosítása érdekében és idővel egy, az európai közigazgatási együttműködés és közigazgatási kultúra² kialakulásának és fejlődésének meghatározó tényezőjévé vált.³ A közigazgatási eljárási szabályok gondolata azonban már ebben az

időben felmerült, hiszen 1995-ben *Christoph Vedder*, majd 2008-ban *Andris Piebalgs* is az európai közigazgatási eljárás kodifikálásának lehetőségéről írt⁴, majd a kétezres évek elején számos olyan dokumentum született, amely egyértelművé tette az Unió egységesítésre irányuló törekvéseit.⁵

Az európai közigazgatási jog *eljárásjogi szabályainak elemzésével* sokáig csak a közösségi majd az uniós *ágazati jogterületek* vonatkozásában találkozhattunk, mely elsődlegesen arra vezethető vissza, hogy az Európai Unió jogában a szakpolitikai feladatok ellátásának igényéhez igazodott az egyes uniós szervtípusok létrejötte, hatáskörének és feladatkörének, valamint eljárásának szabályozása. Ennek eredményeként *különböző felépítésű, eljárási metodika mentén eljáró uniós szervtípusok* jöttek létre, olyannyira, hogy egyes szervek eljárásának szabályai gyakorta jogszabálynak nem minősülő dokumentumban kerültek lefektetésre, melyeket az érintett intézmények többnyire egyoldalúan módosíthatnak, ezért azokat nem lehet úgy tekinteni, hogy megfelelő jogi védelmet és garanciarendszert képeznek az ügyféli jogok tekintetében. Nem véletlen tehát, hogy az Európai Parlament részéről megfogalmazódott egy *egységes uniós közigazgatási eljárási kódex elfogadásának igénye*, amelynek első jelentősebb mérföldköve az *Európai Parlament Jogi Bizottságának 2012. november 21-i ülésén elfogadott jelentés*, amely megállapította, hogy az Unió intézményei, szervei, ügynökségei által alkalmazott igazgatási eljárások igen heterogén képet mutatnak és számos megválaszolandó kérdést vetnek fel az eljárásjogi gyakorlatban. Az

1 L. ezzel összefüggésben a teljesség igénye nélkül KENGyel MIKLÓS – HARSÁGI VIKTÓRIA: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 610.; WOPERA ZSUZSA (szerk.): *Az Európai Unió polgári eljárásjoga*. Budapest, Complex Kiadó, 2007, 250.; illetve LIGETI KATALIN: *Büntetőjog és büntügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, KJK, 2004, 276.; FARKAS ÁKOS: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 121.

2 Ld.: KARL-PETER SOMMERMAN: *Die Entwicklung einer europäischen Verwaltungskultur*. http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/5_Sommermann/05_sommermann_de.pdf (2013. 06. 13.).

3 Ld. részletesebben: BALÁZS ISTVÁN: *Az Európai Közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog*. In: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Complex Kiadó, 2013. (megjelenés alatt), LŐRINCZ LAJOS: *Európai integráció – magyar közigazgatás*. Magyar Közigazgatás, 1998. 7. sz. 402–406., TORMA ANDRÁS: *Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel*. Miskolci Jogi Szemle, 2011. 6. évf. Különszám. 196–210.

4 Ld. bővebben: GUCKELBERGER–GEBER: *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahren vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?* Baden-Baden, Nomos, 2013, 12–13.

5 Ld. TORMA ANDRÁS: *Megérkeztünk! Magyar közigazgatás az Európai Unióban*. In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula Kiadó, 2006, 409–418.

Tanulmány

ügyféli (eljárási) jogok, valamint az uniós közigazgatás és közigazgatási jog nem kellő uniós szintű definiálása gyakran eltérő gyakorlati megoldásokhoz és ezen keresztül a hasonló tényállások különböző megítéléséhez vezet. Megfigalmazódott az is, hogy egy általános, minden uniós intézményre irányadó igazgatási szabályozás nagyobb fokú legitimitást adna az uniós igazgatás döntéseinek, ezáltal növelné a polgárok bizalmát az Unió működése iránt.

2. A Jogi Bizottság vizsgálatainak eredményeként a *Parlament 2013. január 15-én elfogadott egy állásfoglalást* (a továbbiakban: I. Állásfoglalás), amely meghatározta azokat a célokat és szabályozandó területeket, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során, másrészt a szabályozandó területek vonatkozásában fogalmazott meg bizonyos ajánlásokat.

A Parlament szerint az uniós közigazgatási eljárásjog szabályait lefektető rendeleti szintű szabályozásnak a *megfelelő ügyintézés alapelveit* kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan *egyedi esetekben követendő eljárást* kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással. Ez azt jelenti, hogy az uniós eljárási kódexnek a Parlament olvasatában a szorosabb értelemben vett közvetlen uniós igazgatásra kell vonatkoznia és olyan egyetemes elveket kell tartalmaznia, valamint olyan eljárást kell megállapítania, amelyek *lex specialis hiányában de minimis szabályként* alkalmazhatók.

A *Parlament állásfoglalásának jogalapját* az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 225. cikke és 298. cikke képezte, melynek helytállóságát is *megkérdőjelezték* egyes jogtudósok, így például *Jürgen Schwarze* is, aki kifejezetten úgy vélekedik, hogy a szóban forgó 298. cikk nem tekinthető egy, az egységes uniós közigazgatási eljárásjogot szabályozó, rendeleti szintű jogszabály kibocsátására vonatkozó felhatalmazásnak.⁶

Az bizonyos, hogy az EUMSZ. 298. cikke *expressis verbis* nem szól ugyan az Unió közigazgatási eljárásjogáról, azonban kimondja, hogy „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.”

3. Az I. Állásfoglalás nyomán az európai egyetemek, kutatóközpontok is megkezdték az európai közigazgatási eljárásjog szabályozási irányainak meghatározására irányuló munkájukat. Így például a svéd Államigazgatási Hivatal egy felmérést végzett a megfelelő ügyintézés uniós tagállamok-

ban kialakult elveire vonatkozóan.⁷ Az Európai Parlament Jogi Bizottságának Tematikus Főosztálya és a Leóni Egyetem közösen konferenciát szervezett az uniós közigazgatási jogról Leónban 2011 áprilisában⁸, 2015-ben pedig a Pázmány Péter Katolikus Egyetem⁹ is nagyszabású nemzetközi konferenciát rendezett a témában. Számos konferencia, tanulmánykötet látott napvilágot, de talán a legjelentősebb az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat (a továbbiakban: ReNEUAL) 2014-re kidolgozott modellszabálygyűjteménye volt (a továbbiakban: RN-Szabályok). Ez a tervezet és ahhoz kapcsolódó magyarázat ún. könyvekbe foglalta az egyes szabályozási tárgyakat, így szólt az általános rendelkezésekről (I. Könyv), a közigazgatási jogalkotásról (II. Könyv), az egyedi jogalkalmazói döntésekről (III. Könyv), a (közigazgatási) szerződésekről (IV. Könyv), a jogsegélyről és a tagállamok közötti együttműködés szabályairól (V. Könyv), valamint az adatkezelés kérdéseiről (VI. Könyv).

A hazai közigazgatási eljárásjoggal foglalkozó kutatók 2015–2016-ban elvégezték a RN-Szabályok javaslatának áttekintését és álláspontjukat a Nemzeti Közszerződési Egyetem tudományos kiadványában a *Pro Publico Bonó*-ban is közzétették¹⁰, illetve 2017 májusában a Nemzeti Közszerződési Egyetem szervezésében megrendezett konferencián is ismertették azokat.

A nemzetközi és a hazai kutatók aktivitása ellenére a Bizottság jogszabálytervezetének a kidolgozására mégsem került sor, így az Európai Parlament 2016. június 9-én egy újabb állásfoglalást fogadott el (a továbbiakban: II. Állásfoglalás)¹¹, és felhívta a Bizottságot arra is, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot, amelyet felvesz a 2017. évi munkaprogramjába.

Jelen tanulmány ennek a parlamenti állásfoglalásnak az elemző bemutatására vállalkozik.

II. A nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról szóló parlamenti állásfoglalás

A Parlament 2016-os II. Állásfoglalása rendhagyó módon egy rendelettervezetet is magában foglal (a jelen alcím vonatkozásában a továbbiakban: Rendelettervezet), amely-

6 JÜRGEN SCHWARZE: *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon: Introductory Remarks*. In.: Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects. León – Spain, 2011. Notes. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studies-download.html?languageDocument=EN&file=59983>. (2017. 08. 20.).

7 <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (2013. 05. 15.).

8 <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>. (2017. 05. 15.).

9 A konferencia kiadványa megtalálható: https://jak.ppke.hu/uploads/collection/206/file/KET_2015_kotet_egyben.pdf (2017. 08. 24.).

10 http://kofop.uni-nke.hu/uploads/media_items/pro-publico-bono-reneual-kulonszam.original.pdf (2017. 08. 24.).

11 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//HU> (2017. 07. 20.).

ben a Parlament egyértelműen állást foglal számos olyan kérdésben, amely a korábbiakban esetlegesen kérdéseket vetett fel mind a jogalkalmazók, mind pedig az uniós közigazgatási eljárásjogi kutatók számára is.

A Rendelettervezet 7 fejezetből áll a részletes preambulumrendelkezők után:

1. Általános rendelkezések
2. A közigazgatási eljárás megindítása
3. A közigazgatási eljárás lebonyolítása
4. A közigazgatási eljárás lezárása
5. Az aktusok helyesbítése és visszavonása
6. Általános hatályú közigazgatási aktusok
7. Tájékoztatás és záró rendelkezések

A továbbiakban áttekintjük a Rendelettervezet legfontosabb szabályait akként, hogy a II. Állásfoglalást és a Rendelettervezetben megfogalmazottakat is összevetjük az I. Állásfoglalásban foglaltakkal.

1. Az uniós közigazgatási eljárásjogi szabályozás célja

Az európai közigazgatási eljárásjog kodifikálásának egyik indikátora, hogy az Európai Unió hatásköreinek bővülésével a polgárok egyre többször kerülnek kapcsolatba az Unió különböző intézményeivel, szerveivel: az ilyen típusú kapcsolatban, amely jobbra valamilyen uniós közigazgatási eljárási jogviszonyban ölt testet, egy igen heterogén képet mutató szabályrendszer alkalmazandó. Ennek okán egy uniós közigazgatási eljárási jogszabály elsődleges rendelkezése nem lehet más, mint az, hogy *feloldja a jelenlegi uniós közigazgatási eljárásjogi jogforrások fragmentált jellegét*.¹² Noha az Alapjogi Charta 41. cikke szerint garantált megfelelő ügyintézés elvei és szabályai kimunkálásra kerültek az Unió jogában, azonban azok különböző jogforrásokban – például az elsődleges és másodlagos jogban, az ítélkezési gyakorlatban, nem kötelező szabályokban, vagy éppen az intézmények egyoldalú kötelezettségvállalásaiban – jelennek meg. Az általánosnak tekinthető közigazgatási eljárási szabályokon túl az Unió az évek során számos ágazati közigazgatási eljárást is kidolgozott kötelező erejű rendelkezések és nem kötelező erejű szabályok formájában. Ez a sokszínűség azonban oda vezetett, hogy az egyes közigazgatási eljárási jellegű jogszabályok kidolgozása során nem került figyelembevételre a rendszer általános koherenciája, sőt nemegyszer olyan szabályok kerültek megfogalmazásra egyes intézmények belső magatartási szabályaiban, amelyek bár az adott intézményen kívüli személyekre is követhető szabályokat fogalmaznak meg, mégis korlátozott hatásúak, egymástól különbözőek és jogilag nem kötelező erejűek.¹³ Talán a legjellemzőbb uniós közigazgatási szerv a

Bizottság, amelyre nézve számos uniós norma fogalmaz meg eljárási szabályokat¹⁴, azonban a Bizottság tényleges eljárási rendjét az EUMSZ. 249. cikkének felhatalmazása alapján elfogadott eljárás határozza meg.¹⁵

Az *európai ombudsman* hangsúlyozta, hogy a különböző kódexek párhuzamosságának feloldása segítené megszüntetni az alkalmazásbéli zavart és ugyanazoknak az alapelveknek az alkalmazása segítené a polgárok és az uniós szervek kapcsolatának a javítását.

A Parlament állásfoglalásaiban visszatükröződő álláspont szerint egy koherens, egységes elveken nyugvó eljárásjogi szabályozással elérhető, hogy a polgárok könnyebben megértsék a követendő eljárási szabályokat és az egyes eljárásokban érvényesíthető eljárási jogait. Ezzel egyúttal növekszik az uniós közigazgatás(i eljárás) legitimitása, átláthatósága és hatékonysága is. Az egységes uniós szabályozás emellett javítaná a jogbiztonságot, pótolná az Unió jogrendszerének hiányosságait, és ezáltal hozzájárulna a jogállamiság és a megfelelő ügyintézés elvének való megfeleléshez, hiszen – ahogyan a II. Állásfoglalás (2) preambulumbekezdése is fogalmaz – a polgárok magas szintű átláthatóságot, hatékonyságot, gyors végrehajtást és reagálóképességet várhatnak el az Unió intézményeitől.

Az I. Állásfoglalás a fentiekben túl arra is emlékeztetett, hogy a *szolgáltatási elv* értelmében az igazgatás célja, hogy útmutatást és segítséget nyújtson a polgárok számára, megfelelő udvariassággal járjon el, valamint szolgálja és segítse őket, és ezért elkerüli a szükségtelenül terhes és hosszadalmas eljárásokat.¹⁶

Az I. Állásfoglalás 2. ajánlása emellett foglalt állást, hogy az egységes uniós közigazgatási eljárásjogi jogszabálynak *rendeleti szintű* jogforrásnak kell lennie.

Ennek a rendeletnek majd egyetemes elveket kell meghatároznia és olyan eljárási szabályokat kell lefektetnie, amelyek *de minimis jellegűek* lex specialis hiányában. Amennyiben viszont létezik ágazati eljárási szabályozás, az ágazati szabályok soha sem nyújthatnak kisebb védelmet, mint az általános uniós közigazgatási eljárási rendelet.

Ezek a szabályok konzekvensen megjelennek a II. Állásfoglalásban is, hiszen a Rendelettervezet 3. cikke úgy rendelkezik, hogy az általános rendelet csak más, konkrét közigazgatási eljárási aktusok sérelme nélkül alkalmazható, vagyis az általános eljárási kódex azokat csak kiegészíti, és

14 TORMA: i. m. (3-as jegyzet) 209.

15 Ld. C(2000) 3614. A Bizottság eljárási szabályzata három nagyobb fejezetre tagolódik. Az I. Fejezet rendelkezik a Bizottságról, azon belül is a Bizottság testületi jellegéről, a prioritásokról és a munkaprogramról, az elnök szerepéről, a Bizottság üléseiről, a határozathozatali eljárásokról, illetve a Bizottság határozatainak előkészítéséről és végrehajtásáról. A II. Fejezet a Bizottság szervezeti egységeire, míg III. Fejezete a helyettesítésre vonatkozó szabályokat határozza meg. Fontos szerepet játszik ugyanakkor a Szabályzat melléklete, amely a Bizottság személyzetének társadalmi kapcsolatait során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályokat rögzíti.

16 I. Állásfoglalás M. pont.

12 Ld. ehhez: CSATLÓS ERZSÉBET: *Az európai közigazgatási eljárásjog kodifikációja és a hatóságok együttműködése*. Eljárásjogi Szemle. 2016. 2. sz. <http://eljarasjog.hu/2016-evfolyam/az-europai-kozigazgatasi-eljarasi-jog-kodifikacioja-es-a-hatosagok-egyuttmukodese/> (2017. 08. 03.).

13 Ld. a II. Állásfoglalás (3)–(4) preambulumbekezdését.

Tanulmány

az ágazati aktusokat az általános közigazgatási kódex rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni.

Az I. Állásfoglalás felhívta a Bizottság figyelmét arra is, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában *szilárd eljárási elveket* dolgozott ki¹⁷, amelyek a közösségi ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, és amelyeket analógia útján a közvetlen uniós közigazgatásra is alkalmazni kellene. A nemzeti közigazgatási eljárásjogok tekintetében pedig érdemes azt is kiemelni, hogy a Parlament az I. Állásfoglalásában arra is rámutatott, hogy az egységes uniós közigazgatási eljárásjog – figyelemmel az eljárás általános elveire és a polgárok közigazgatással szembeni alapvető jogaira – erősíthetné a nemzeti közigazgatási jogok spontán közeledését és ennek megfelelően az integrációs folyamatot.¹⁸

Az I. és II. Állásfoglalásban megfogalmazott célok teljes mértékben támogatandók, hiszen egy olyan, tagállamok fölötti, szupranacionális szervezet, mint az Európai Unió nem határozhat meg úgy jogokat és kötelezettségeket a vele kapcsolatba kerülők számára – legyen az egy tagállam, vagy éppen egy uniós polgár –, hogy annak eljárásrendje ne lenne kellőképp rögzítve. Kétségtelen, hogy az Unió kialakulása és fejlődése sajátosan alakult, melynek köszönhetően szervezeti felépítése és működési mechanizmusai nem hasonlíthatók egyetlen nemzetállaméhoz sem.¹⁹ Az Unió szervei és eljárásai mindig az éppen megjelenő szakpolitikai céloknak megfelelően alakultak, melynek köszönhetően az Unió jogában az ágazati eljárásjogi szabályozás relevanciája érvényesül.²⁰ Úgy is mondhatjuk, hogy ahány ágazat, annyiféle közigazgatási eljárásjogi szabályozás érvényesül. Ez igaz az alapfogalmak meghatározására, az eljárás cselekmények – ideértve a döntéshozatal kérdéskörét is – szabályozottságának a mélységére, de akár arra is, hogy milyen szintű uniós jogforrásban kerülnek lefektetésre az eljárásjogi rendelkezések. Ebből következően belátható, hogy *az átlátható, ügyfélbarát, hatékony uniós működés egyik záloga olyan eljárási kódex megalkotása, amely ténylegesen valamennyi uniós közigazgatási eljárásjogi kérdés de minimis jellegű alapidokumentuma lehet.*

Ebből következően megfelelőnek tekinthető a Rendelettervezet 1. cikkének (1) bekezdésében, látszólag tágran megfogalmazott szabály, mely szerint a rendelet megállapítja az uniós közigazgatás igazgatási tevékenységeire irányadó eljárási szabályokat, és amelynek célja – a (2) bekezdés szerint –, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jogot nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálja.

2. Az új uniós közigazgatási eljárási kódex hatálya és értelmezési tartománya

Az I. Állásfoglalás 1. ajánlása szól az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról: eszerint a rendelet céljával azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálva legyen. Ennek okán a Parlament már akkor amellet érvelt, hogy a rendeletnek az *uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra* („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében, vagyis a hatályának *a közvetlen igazgatásra* kell korlátozódnia.

Az 1. ajánlásban a Parlament azt is kifejtette, hogy a rendeletnek *a megfelelő ügyintézés alapelveit* kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.

A rendelet és az ágazati szabályozók közötti kapcsolat tekintetében az I. Állásfoglalás 2. ajánlása fogalmazott meg kodifikációs irányokat: a rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia és olyan eljárást kell megállapítania, amely *lex specialis* hiányában de minimis szabályként alkalmazandó és az ágazati eszközökben biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.

Az ajánlások komoly vitát váltottak ki a tudományos körökben és felmerült annak a kérdése, hogy vajon az egységes uniós közigazgatási eljárási kódex hatálya kiterjedjen-e a közvetett, vagyis a tagállami közigazgatási eljárás szabályozására is, vagy sem.²¹ Maga az RN-tanulmány is foglalkozik az uniós és a nemzeti közigazgatási hatóságok eljárásaira vonatkozó szabályok egyes kapcsolódási pontjaival és egyes kutatók a teljes – azaz a közvetlen és közvetett – uniós közigazgatási eljárásjog egységes mederbe terelésének eszközét látták az uniós közigazgatási eljárásjogi rendeletben. A Parlament a Rendelettervezetben rövidre zárta az ezzel kapcsolatos szakmai polemizálást és akként fogalmazott, hogy a Rendelettervezet célja kizárólag olyan eljárási szabályok létrehozása, amelyeket *a közvetlen uniós közigazgatásnak kell betartania az igazgatási tevékenységeinek végrehajtása során* és az EUMSZ. 298. cikkével összhangban a szóban forgó rendelet nem alkalmazandó a tagállamok közigazgatására.

Az I. Állásfoglalás akként rendelkezett, hogy a rendeletnek az uniós szervekre, intézményekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Az uniós közigazgatási jogviszony értelmezési tartományát tekintve a Rendelettervezet szerint a közigazgatási eljárás az az eljárás, amelynek út-

17 I. Állásfoglalás P. pont.

18 I. Állásfoglalás S. pont.

19 Ld. bővebben: BOROS ANITA: *Úton egy európai közigazgatási (eljárás) jog felé*. MTA Law Working Papers 2014/58. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2017. 08. 21.).

20 Ld. részletesebben: BOROS ANITA: *A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé*. Új Magyar Közigazgatás. 2015. 8. évfolyam 4. sz. 1.

21 TORMA: i. m. (3-as jegyzet) 201–203.

ján az uniós közigazgatás közigazgatási aktusokat készít elő, fogad el, hajt végre és juttat érvényre.²² Az uniós hatóság pedig nem más, mint az Unió intézménye, szerve vagy hivatala, illetve azok szervezeti egysége vagy az uniós közigazgatáson belül álláshelyet betöltő személy, aki vagy amely az alkalmazandó jogszabályok szerint felel a közigazgatási eljárásért²³, míg a vele jogviszonyba kerülő fél az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek a jogállását befolyásolhatja a közigazgatási eljárás kimenetele.²⁴

Ezek a célkitűzések jelennek meg a Rendelettervezet 2. cikkében is, melynek (1) bekezdése kimondja, hogy a rendelet az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak igazgatási tevékenységeire alkalmazandó és (2) bekezdése rögzíti, hogy nem alkalmazandó a jogalkotási eljárások, a bírósági eljárások, a közvetlenül a Szerződéseken alapuló nem jogalkotási aktusok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási aktusok elfogadásához vezető eljárások során és nem utolsósorban a tagállamok közigazgatására.²⁵ Ezek lényeges rendelkezések az uniós közigazgatási eljárásjog szabályozási területét tekintve, hiszen a rendelet hatályára vonatkozó általános szabályok alól kivett eljárások száma meglehetősen csekély, másrészt a jogalkotási eljárások tekintetében megválaszolja a RN-Szabályokban is felmerülő kérdést, miszerint az uniós közigazgatási szervek jogalkotási tevékenységét is a rendelet hatálya alá tartozó szabályozási területnek kell-e tekinteni.

Az eljárásjogi szabályozás másik sarokköve az általános és különös szabályok egymáshoz való viszonya: amennyiben egy eljárásjogi kódex túl sok eltérést enged az általános szabályoktól, úgy a sok különös szabály megkérdőjelezi az általános szabály létjogosultságát, általános kódex szerepét, míg, ha az általános kódex nem vagy csak kevés esetben enged kivételt, úgy előfordulhat, hogy a szabályozás túlzottan rugalmatlanná válik. Éppen ezért mindig a jogalkotónak kell megtalálnia azt az egyensúlyt, amely az általános és különös szabályok egymáshoz való viszonyának a határvonalait kijelöli. A Parlament Állásfoglalásaiban nem zárkózik el attól, hogy az általános szabályozás mellett a különös szabályok is továbbéljenek. Ennek nem is lenne túl sok értelme, hiszen a már meglévő ágazati szabályozás egyes esetekben több évtizedes múltra és jogalkalmazói tapasztalatokra tekint vissza. Éppen ezért a Rendelettervezet is csak annak garanciáit teremti meg, hogy a rendelet más, konkrét közigazgatási eljárási szabályokról rendelkező uniós jogi aktusok sérelme nélkül legyen alkalmazandó akként, hogy a rendelet kiegészíti ezeket a már meglévő uniós jogi aktusokat, és amelyek a rendelet vonatkozó rendelkezéseivel összhangban értelmezendők. A II. Állásfoglalás (15) pre-

ambulumbekezdése szerint az uniós közigazgatás igazgatási tevékenységeinek általános koherenciája, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jog maximális tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a konkrét közigazgatási eljárási jogokról rendelkező jogi aktusokat az általános közigazgatási eljárási rendelettel összhangban kell értelmezni. Amennyiben a szektorspecifikus közigazgatási eljárásjogban valamilyen hiányosság tapasztalható, azokat a rendelet vonatkozó rendelkezéseivel kell pótolni, mivel az az uniós jog szerinti valamennyi közigazgatási eljárásra vonatkozóan állapít meg alapszabályként jogokat és kötelezettségeket, ezáltal mérsékli az alkalmazandó eljárási szabályoknak az ágazatspecifikus jogszabályokból fakadó széttagoltságát.

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy a Rendelettervezet önálló fejezetben szabályozza az általános érvényű közigazgatási aktusok szabályait. A II. Állásfoglalás (43) preambulumbekezdése szerint az uniós közigazgatási tevékenységek koherenciájának biztosítása érdekében az általános hatályú közigazgatási aktusoknak eleget kell tenniük a megfelelő ügyintézés általános kódexben nevesített elveinek. Ez meg is jelenik a Rendelettervezetben amellet, hogy az ilyen aktusoknak tartalmazniuk kell a jogalapjukat, és a kibocsátásuk alapjául szolgáló okokat, illetve azokat közvetlenül hozzáférhető módon kell közzétenni, mert azon a napon lépnek hatályba.

3. Alapelvek az uniós közigazgatási eljárási kódexben

Mindkét parlamenti állásfoglalás és a Rendelettervezet is kiemelkedő szerepet ad az uniós közigazgatási eljárás alapelveinek rögzítésére, tekintve, hogy ezek az alapelvek hosszú idő alatt kristályosodtak ki az uniós közigazgatási szervek joggyakorlata, az Európai Bíróság esetjoga, az Unió és a tagállamok együttműködése és nem utolsósorban a tagállami közigazgatási eljárásjogi hagyományok eredményeként. Az I. Állásfoglalás a 3. ajánlásában tételesen felsorolja és röviden meghatározza azokat az alapelveket, amelyeket az eljárási kódexnek tartalmaznia kell majd. Ezek az alábbiak:

- a jogszerűség,
- a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elve,
- az arányosság,
- a pártatlanság,
- a következetesség és a jogos elvárások,
- a magánélet tiszteletben tartásának elve,
- a tisztességesség,
- az átláthatóság,
- a hatékonyság és a szolgáltatás elve.

A II. Állásfoglalás az említett ajánlásban foglaltakat pontosítja, néhol konkretizálja a Rendelettervezetben, elhagyva néhány olyan alapelvet, amelyet ugyan az ajánlás nevesített (pl. a szolgáltatás elve), azonban az kevésbé kikristályosodott garanciális tartalmi elemekkel jelenik meg a jelenlegi uniós jogalkotásban és jogalkalmazásban.

22 Ld. a Rendelettervezet 4. cikkének c) pontját.

23 Ld. a Rendelettervezet 4. cikkének e) pontját.

24 Ld. a Rendelettervezet 4. cikkének f) pontját.

25 Ld. ehhez: TORMA ANDRÁS (szerk.): *Európai közigazgatás*. Miskolci Egyetemi Könyvkiadó, 2017. 157–166.

Tanulmány

A Rendelettervezetben megállapított közigazgatási eljárási szabályok célja a megfelelő ügyintézés számos különféle jogforrásban – az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának fényében – létrehozott alapelveinek végrehajtása. Ennek megfelelően a Rendelettervezet kitér

- a jogállamiság,
- az arányosság,
- a pártatlanság,
- a méltányosság,
- az időszerűség,
- a kérelem átvételének írásbeli elismerésének,
- a közigazgatási eljárások észszerű időn belül történő megindításának,
- az uniós közigazgatás gondossági kötelezettségének,
- az együttműködési kötelezettség,
- az elfogulatlan bánásmód,
- a vizsgálatok folytatásának,
- az észszerű határidőn belüli közigazgatási aktusok elfogadásának,
- az aktusok indokolásának,
- a hatékony jogorvoslat,
- a közigazgatási aktusok egyértelmű, egyszerű és érthető nyelven történő megszövegezésének,
- a bizalomvédelem elvére.

Érdemes arra is utalnunk, hogy a Rendelettervezet egyes esetekben az I. Állásfoglalásban ugyan megjelenő, de nem alapvető jellegű kérdésköröket helyez alapvető szintre, mint például a meghallgatáshoz való jog, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga.

Noha az RN-Szabályokban az alapelvek mindössze a preambulumban kaptak helyet, álláspontom szerint az alapelvek az uniós közigazgatási eljárásjog leginkább kiemelt alkotórészei, melynek okán az új közigazgatási eljárási kódex megalkotása alkalmat adhat a szétszórta, különböző jogforrásokban megjelenő alapelvek csokorba gyűjtésére és megfelelő szintű szabályozására. Ahogyan *Jürgen Schwarze* is fogalmaz „az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magában, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a megfelelő közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is.”²⁶

Ziller szerint az uniós közigazgatási eljárási kódex egyik kiemelkedő céljának kell lennie az egyes alapelvek koherenciájának biztosítása, amely ugyan szembe helyezkedik az ágazatspecifikus jogalkotás és az esetjog darabosságával. Ha ugyanis túl nagy terjedelmű ágazatspecifikus joganyag jön létre az olyan eljárások kérdésében, amelyeket egyértelműen el lehet különíteni az általános közigazgatási

eljárási jogtól, ez utóbbi könnyen válhat egyszerű szimbólummá, kevés gyakorlati befolyással. Az egyes elvek koherenciájának fenntartása nem csupán jogelméleti kérdés, hiszen számos gyakorlati probléma merülhet fel a különböző ágazatspecifikus alapvető rendelkezés ellentmondásai következtében. Ennek okán kiemelt jelentőséggel bír, hogy az uniós jogalkotó gondosan válassza meg, mely elvek és eljárások legyenek mindenre egyformán alkalmazandók és hogy ezek közül egy kodifikáció esetére melyek a fenntarthatóak.²⁷

Megállapítható, hogy a Rendelettervezet alapvető rendelkezései figyelemre méltóak és lényegre törőek, hiszen a Rendelettervezet lényegében felsorakoztat minden releváns uniós közigazgatási eljárási alapvet.

4. Az alapvető eljárási szabályok egyes kérdései

Az alapvető szabályok tekintetében az I. Állásfoglalás 4. ajánlásának szabályai kerülnek immáron jogszabálytervezet formájában konkretizálásra. Az *alapeljárás* tekintetében a Rendelettervezet az alábbi főbb szabályokat határozza meg:

- a közigazgatási eljárást az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére vagy valamely fél kérelmére indíthat: közigazgatási eljárást az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére indíthat az illetékes hatóság határozata értelmében. Az illetékes hatóság az eljárás megindításával kapcsolatos határozat meghozatala előtt megvizsgálja az ügy konkrét körülményeit. A közigazgatási eljárás megindításáról szóló határozatról értesíteni kell a feleket. A határozat az értesítés előtt nem hozható nyilvánosságra. Az értesítés kizárólag akkor halasztható vagy hagyható el, ha az a közérdek miatt szigorúan szükséges. Az értesítés elhalasztásáról vagy elhagyásáról szóló határozatot megfelelően meg kell indokolni. A közigazgatási eljárást az alapjául szolgáló esemény napját követő észszerű időn belül meg kell indítani. Az eljárás semmilyen esetben sem indítható meg az esemény napját követő tíz év eltelte után.

Másfelől közigazgatási eljárást a felek is indíthatnak: a kérelmekre nem vonatkozhatnak szükségtelen formai követelmények. A kérelmeken egyértelműen fel kell tüntetni az érintett fél nevét, értesítési címét, a kérelem tárgyát, a kérelem szempontjából releváns tényeket és indokokat, a dátumot és a helyszínt, valamint a címzett illetékes hatóságot.

A kérelmeket papír alapon vagy elektronikus úton, írásban kell benyújtani. A kérelmeket a Szerződések

26 Ld.: JÜRGEN SCHWARZE: „Sources of European Administrative Law”. In: Stephen Martins (ed.): *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*, Dordrecht/Boston/London, 2010. 183.

27 Ld.: JACQUES ZILLER: *Szükséges az EU intézményei számára egy közigazgatási eljárásjog? Bevezető gondolatok és kilátások*. In.: Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects. León – Spain, 2011. Notes. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studies/download.html?languageDocument=EN&file=59983>. (2017. 03. 20.).

nyelveinek valamelyikén kell szövegezni és azok átvételét írásban kell elismerni. Az átvételi elismervényt a kérelem nyelvén kell szövegezni. Amennyiben a kérelem nem felel meg a Rendelettervezetben meghatározott formai előírásoknak, az átvételi elismervényen fel kell tüntetni a hiba kijavításának vagy a hiányzó iratok pótlásának észszerű határidejét.

A céltalan vagy nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek rövid indokolással ellátott átvételi elismervény kiállításával elfogadhatatlan kérelmekként elutasíthatók, illetve a tervezet szerint átvételi elismervény nem küldhető olyan esetekben, ha ugyanaz a kérelmező visszaélészerűen több, egymást követő kérelmet nyújt be.

- Ha a kérelmet olyan hatóságnak címezik, amely nem illetékes a kezelésére, ez a hatóság továbbítja az illetékes hatóságnak, és az átvételi elismervényen feltünteti azt az illetékes hatóságot, amelynek a kérelmet továbbította, vagy feltünteti azt, hogy az ügy nem tartozik az uniós közigazgatás hatáskörébe.
- A Rendelettervezet nevesíti emellett az alábbi *eljárási jogokat* is: a feleket a következő jogok illetik meg az eljárás lebonyolításával kapcsolatban:
 - az eljáráshoz kapcsolódó összes releváns információhoz egyértelmű és érthető módon hozzájuthatnak;
 - amennyiben lehetséges és megfelelő, távolról és elektronikus úton kommunikálhatnak és teljesíthetik az összes eljárási formalitást;
 - használhatják a Szerződések nyelveinek bármelyikét, és a Szerződések általuk választott nyelvén lehet hozzájuk fordulni;
 - értesítést kaphatnak az őket esetlegesen érintő valamennyi eljárási lépésről és határozatról;
 - ügyvéddel vagy más, általuk választott személlyel képviseltethetik magukat;
 - csak az észszerű és a kérdéses eljárás költségeivel arányos díjakat kell megfizetniük.

- A *gondos és pártatlan vizsgálatra vonatkozó kötelezettség* kapcsán a Rendelettervezet akként foglal állást, hogy az illetékes hatóság gondosan és pártatlanul vizsgálja meg az ügyet. Az illetékes hatóság minden releváns tényezőt figyelembe vesz és minden szükséges információt összegyűjt a határozat elfogadása érdekében. A szükséges információk összegyűjtése érdekében az illetékes hatóság adott esetben felveheti a felek, a tanúk és a szakértők vallomását, iratokat és nyilvántartásokat kérhet be, látogatást tehet és vizsgálatot folytathat, illetve emellett a felek benyújthatják az általuk megfelelőnek ítélt bizonyítékokat is.

Az eljárás során a felek segítséget nyújtanak az illetékes hatóságnak az ügy tényállásának és körülményeinek megállapításában. Ennek keretében a felek számára észszerű határidőt biztosítanak az együttműködési kérelemre történő válaszadásra, figyelembe véve a kérelem hosszúságát és összetettségét, valamint a vizsgálat követelményeit.

Amennyiben a közigazgatási eljárás szankcióhoz vezethet, a feleket emlékeztetni kell az önvád tilalmára.

- A *bizonyítási eljárás* kapcsán a Rendelettervezet külön szól a tanúkról és a szakértőkről, illetve a hatóság által lefolytatott vizsgálatok, valamint az összeférhetlenség kérdéséről is. Szintén itt szól a Rendelettervezet a meghallgatáshoz való jogról, az iratbetekintési jogról, illetve a nyilvántartási kötelezettségről.
- A *határidők* vonatkozásában a Rendelettervezet leszögezi, hogy a közigazgatási aktusok elfogadására és a közigazgatási eljárások lefolytatására észszerű határidőn belül és indokolatlan késedelem nélkül kerül sor. A közigazgatási aktus elfogadásának határideje ennek megfelelően nem haladhatja meg a következőktől számított három hónapot:
 - a közigazgatási eljárást megindító határozatról szóló értesítés, ha az eljárást az uniós közigazgatás kezdeményezte, vagy
 - a kérelem átvételi elismervénye, ha a közigazgatási eljárás kérelem alapján indult.

Ha a vonatkozó határidőn belül nem fogadható el közigazgatási aktus, az érintett felek tájékoztatást kapnak erről és a késedelem indokairól, valamint a közigazgatási aktus elfogadásának várható dátumáról.²⁸ Az illetékes hatóság választ ad az ügy elbírálásának előrehaladásával kapcsolatos kérdésekre.

A *közigazgatási aktusok formája* kapcsán a Rendelettervezet mindössze arról tesz említést, hogy a közigazgatási aktusok az illetékes hatóság által aláírt írásbeli aktusok. A közigazgatási aktusokat egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megszövegezni. Emellett a közigazgatási aktusok egyértelműen feltüntetik az alapul szolgáló okokat, tartalmazzák a jogalapokat, a releváns tényeket, valamint a különböző releváns érdekek figyelembevételének módját, továbbá a felek helyzete szempontjából releváns egyedi indokolást. Ha ez az érintett személyek nagy száma miatt nem lehetséges, általános indokolás is elegendő. Ebben az esetben azonban a kifejezetten egyedi indokolást kérő felek számára biztosítani kell azt. A felek jogait és érdekeit érintő közigazgatási aktusokról az elfogadásukat követően írásban kell értesíteni a feleket. A közigazgatási aktusok az érintett fél esetében a neki címzett értesítést követően lépnek hatályba.

- Az elírásokat, a számtani vagy hasonló hibákat az illetékes hatóság a saját kezdeményezésére vagy az érintett fél kérelme alapján kijavítja.

Érdemes kiemelni, hogy a Rendelettervezet értelmében a felek jogosultak arra, hogy közigazgatási felülvizsgá-

²⁸ Rendelettervezet a VII. fejezetében határozza meg az online tájékoztatás szabályrendszerét, amely alapján az uniós közigazgatás a lehetséges és észszerű esetekben eseti honlapon mozdtítja elő a létező közigazgatási eljárásokra vonatkozó, naprakész online tájékoztatást. A kérelmezési eljárások prioritásként kezelendők.

Tanulmány

latot kérjenek a jogaikat és az érdekeiket hátrányosan érintő közigazgatási aktusok ellen. A közigazgatási felülvizsgálat iránti kérelmet a felettes hatósághoz, és ha ez nem lehetséges, ugyanahhoz a közigazgatási hatósághoz kell benyújtani, amely a közigazgatási aktust elfogadta.

A közigazgatási aktusoknak ismertetniük kell a közigazgatási felülvizsgálat iránti kérelem benyújtása esetén követhető eljárást, valamint az illetékes hatóság, illetőleg a személyzet azon tagjának nevét és hivatali címét, amelyhez vagy akihez a felülvizsgálati kérelmet be kell nyújtani. Az aktus a kérelem benyújtási határidejét is tartalmazza.

Amennyiben határidőn belül nem nyújtanak be kérelmet, az igazgatási intézkedés véglegesnek, jogerősnek tekintendő.

Emellett az uniós jog konkrét rendelkezése esetén a közigazgatási aktusok egyértelműen utalnak arra a lehetőségre, hogy bírósági eljárás indítható vagy panasz nyújtható be az európai ombudsmanhoz.

Szintén kiemelendő, hogy a Rendelettervezet önálló fejezetben szól röviden az aktusok helyesbítéséről és visszavonásáról is, az I. Állásfoglalás 5. ajánlásával összhangban.

A Rendelettervezet alapeljárási szabályainak logikája számos hasonlóságot mutat a legtöbb tagállami közigazgatási kódex alapeljárási szabályainak vonulatával. A Tervezetben megfogalmazott eljárási cselekmények között számos megtalálható az I. Állásfoglalásban megfogalmazottakban is, azonban több olyan szabállyal is találkozhatunk, amelyek bizonyos eljárásjogi kérdések kapcsán továbbfejlesztik az eredeti elképzeléseket tükröző I. Állásfoglalás javaslatait. Ilyen többek között a hivatalbóli eljárás kezdeményezése, az eljárás

megindulásáról szóló értesítés, a kérelem benyújtásának részletszabályai, az eljárási jogok meghatározása, a gondos és pártatlan vizsgálatra vagy az együttműködésre vonatkozó kötelezettség, illetve az összeférhetetlenségi klauzulák. Nagyon fontos és kiemelendő erénye az alapeljárási szabályoknak, hogy *azok egyszerűek, közérthetőek, lényegre törőek.*

III. Konklúzió

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió jó úton halad egy egységes uniós közigazgatási eljárási kódex megalkotása felé: az Európai Parlament nem várt tovább a Bizottságra és 2013 után meghozta azokat a politikai döntéseket, amelyek számos korábbi vitatott kérdés tekintetében megoldást hoztak. A Rendelettervezet sorsát a továbbiakban is nyomon követjük, hiszen az hatást fog gyakorolni az Unió már meglévő eljárásaira, az általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyára és nem utolsósorban a tagállami eljárásjogokra is. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy az Európai Unióban igen jelentős változások következtek be az elmúlt időszakban, amely az Unió és a tagállamok együttműködését nagymértékben meghatározza. Az integrációs folyamatok elmélyülése, illetve az Unió legitimációjának egyik eszközeként megjelenő közigazgatási eljárási kódex jövője nagymértékben függ attól, hogy az uniós öntéshozók végül melyik megoldás mellett foglalnak állást az Európai Unió további működését illetően.

Háger Tamás bíró, Debreceni Ítéltábla (Debrecen)

A büntetőítélet iratellenességből fakadó részbeni megalapozatlansága, a tényhiba kiküszöbölése a másodfokú büntetőeljárásban

1. Bevezetés

Fontos mérföldkőhöz érkezett a magyar büntető eljárás-jog, figyelemmel arra, hogy az Országgyűlés 2017. június 13-án elfogadta az új büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt (a továbbiakban: új Be.), mely a 867. § szerint 2018. július 1-jén lép hatályba. A koncepcionális változásokat is tükröző kódexben új jogintézmények megjelenése mellett klasszikus tényállástani fogalmak is módosulnak. Jelen cikkben az ítélet egyik megalapozatlansági okát, az iratellenességet vizsgálom, mely az 1998. évi XIX. törvényben (a továbbiakban: Be.) is nagyrészt úgy van szabályozva, mint az új Be.-ben, melyben a megalapozatlanság fokozatainak jogszabályi rögzítése folytán azonban a tényhibák bírói megítélése várhatóan változni fog a jövőben, tekintettel a vádlott terhére a ténybeli nagyreformáció megteremtésére, és ezáltal a tényálláshoz kötöttség elvének „lazítására”.¹

2. A teljes és részleges megalapozatlanság

A másodfokú eljárás jövőben sem változó alapvető elve a *tényálláshoz kötöttség*, mely szerint a másodfokú bíróság határozatát az elsőfokú bíróság által megállapított tényállásra alapítja.² A tényálláshoz kötöttség elve alól az egyik lényeges törvényi kivétel, ha az elsőfokú ítélet tényállása megalapozatlan, mert ebben az esetben a tényálláshoz kötöttség nem érvényesül.

Az ítélet megalapozottsága és megalapozatlansága elválaszthatatlan fogalmak, egymást determinálja a két jogintézmény. A megalapozottságot, hasonlóan a Be.-hez, az új törvény sem definiálja, a megalapozottság genus *proximam* a törvényben részletesen szabályozott megalapozatlansági okok hiányából lehet következtetést vonni. A megalapozottság valóban nehezen fogalmazható meg, többéves kutatásom és ítélkezési tapasztalataim alapján azonban megkísérlem a fogalom meghatározását, lehetővé téve a jogelmélet számára annak elfogadását, vagy akár kritikáját, mely „együttgondolkodás” a jogirodalomban mostohán kezelt, de nagyon fontos jogintézmény jobb megismerése érdekében nem lehet haszontalan.

Mit jelent a megalapozottság a büntetőbíróság ítéletében? Megalapozott, mint melléknévi igenév azt jelenti, aminek kellő alapja van, másként fogalmazva, ami kellően alá van támasztva.³ Álláspontom szerint megalapozottnak tekinthető az ítélet (tényállása), ha a bíróság a vád tárgyává tett múltbeli eseményeket a vád keretei között a törvényesen lefolytatott bizonyítási eljárást követően a valóságnak megfelelően, helyesen és hiánytalanul állapítja meg (pozitív definíció), a másik oldalról, miszerint megalapozatlansági hibában nem szenved (negatív megközelítés). A valóságnak megfelelés, a teljesség és hiányatlanság Móra Mihály⁴, Nagy Lajos⁵ és Cséka Ervin⁶ gon-

¹ Új Be. 593. § (1) bekezdés c) pont.

² Be. 351. § (1) bekezdés, új Be. 591. § (1) bekezdés.

³ PUSZTAI FERENC (főszerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár* (második, átdolgozott kiadás), Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 874.

⁴ MÓRA MIHÁLY – KOCIS MIHÁLY: *A magyar büntetőeljárás jog*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1961. 100–101.

⁵ NAGY LAJOS: *Fellebbezés a büntetőperben*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1960. 204–205.

⁶ CSÉKA ERVIN: *A büntető ténymegállapítás elméleti alapjai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968. 297.

Szemle

dolataiban is hangsúlyos. Király Tibor megfogalmazása szerint megalapozott az ítélet, *ha megfelelő bizonyítékokkal alá van támasztva*, illetőleg megalapozatlansági hibában nem szenved.⁷ A megalapozottsági fogalom meghatározásakor nem lehet figyelmen kívül hagyni a *vádeltvi szabályokat*⁸ sem, hiszen a bíróság csak a tettazonosság szabályait megtartva, a vádolt személy vádba foglalt cselekményét bírálhatja csak el és nem utolsósorban lényeges a bizonyítás törvényessége is, hiszen megalapozott tények csak törvényesen beszerzett bizonyítékokra alapíthatók.

A jogtudomány⁹ és a bírói gyakorlat már hosszabb ideje megkülönbözteti a megalapozatlanság két fokát, *a teljes és részbeni megalapozatlanságot*. A két – a jogkövetkezmények tekintetében szignifikánsan más tartalmat hordozó – fokozatot az új Be. törvényerőre emelte az 592. § (1) és (2) bekezdésében. A teljes megalapozatlanság ugyanis kötelező módon kasszációhoz vezet¹⁰, míg a részbeni megalapozatlanság javítható közvetlen úton, azaz a rendes jogorvoslati eljárásban. Az iratellenesség a Be. gyakorlata alapján is részbeni, a másodfokú bíróság által orvosolható megalapozatlansági ok, ezt az új törvény most már konkrétan nevesíti, kötelezettségként írva elő a megalapozatlansági ok elhárítását. A Kúria ezt már a Be. hatálya idején is kimondta elvi éllel a hatályon kívül helyező végzések törvényességét vizsgáló több rendkívüli jogorvoslati eljárásban.¹¹

3. Az ítélet iratellenessége

A megalapozatlanság klasszikus négyes okcsoportjának a Be. szerint harmadik fő oka, ha a tényállás ellentétes az iratok tartalmával, azaz iratellenes.¹² Az új Be. törvény-szövege pontosítja a fogalmat az 592. § (2) bekezdés c) pontjában annyiban, hogy az iratellenességet a bizonyítási eljárás során a bíróság által lefolytatott bizonyítás érintő *ügyiratok tartalmához* kapcsolja. Mindez érdemi változást nem jelent a Be. 351. § (2) bekezdés c) pontjához képest, mert a másodfokú bíróság csak az elsőfokú bíróság által megvizsgált és értékelt bizonyítékok tartalmától való érdemi eltérés esetén állapít meg iratellenességet, *meg nem vizsgált bizonyíték más megalapozatlansági okot, felderítetlenséget eredményezhet*.

A bíróság a tényállást főszabályként a tárgyaláson közvetlenül megvizsgált bizonyítékokra alapítja. A bizonyítási eszközök megvizsgálását, a bizonyítás fő adatait jegyzőkönyvbe kell foglalni¹³, mely az ítékezésben rendkívül fontos közokirat hitelesen tanúsítja az eljárás menetét, valamint ezen túl a bizonyítási eszközökből származó információt, a bizonyítéknak a tartalmát.

Nagy Lajos megfogalmazása szerint az iratok tartalmával ellentétes az elsőbírósági ténymegállapítás, ha az elsőfokú bíróság tényként rögzít olyan körülményt, amire adat – azaz az eljárás során írásban vagy egyébként rögzített tény – egyáltalán nincs vagy a bíróság mást állapít meg tényként, mint amit a megállapításának alapjául felhasznált adatok tartalmaznak.¹⁴ Kiemelendő, hogy *nem kizárólag az okirati formában megjelenő és a bíróság által megvizsgált „iratoktól” való ténybeli eltérés eredményez megalapozatlanságot*, hanem például egy tárgyi bizonyíték valóságától eltérő ténymegállapítás is. Példaként hozható fel e körben, amikor az elsőfokú bíróság a tárgyaláson lejátszott és az objektív valóságot tükröző, a bűncselekményt hitelesen rögzítő videófelvételtől eltérve azt állapította meg, hogy a vádlott és a sértett kölcsönösen megindult egymás felé a vádlotti szűrés előtt, holott a felvétel szerint a sértett indult meg a vádlott irányába.¹⁵ Mindezt az új Be. is tükrözi a bizonyítási eszközök újrafogalmazásakor, mert a XXXIII. Fejezetben az iratot és az okiratot is tárgyi bizonyítási eszközként szabályozza.

A tényállás iratellenessége így akkor állapítható meg, ha a bíróság által megállapított tényállás eltér a tárgyaláson megvizsgált bizonyítékok tartalmától, melyet a tárgyalási jegyzőkönyv dokumentál. Iratellenességet jelent, ha más szerepel az ítélet indokolásában tényállásként leírva, mint amit a tárgyalási jegyzőkönyv, vagy más okirat, szakértői vélemény tartalmaz. Természetesen nem kisebb elírásokra, korrigálható leírási hibákra kell gondolni, hanem *lényeges eltérésekre*.¹⁶ Iratellenes továbbá a tényállás akkor is, ha az ítélet indokolásában megállapított tényre a per anyagában nincs adat.¹⁷

*Az iratellenesség fő jellemzői ekként: a tényállás ellentétben áll az iratok tartalmával, valamint ha a ténymegállapításra az iratokban egyáltalán nincs adat.*¹⁸ E sorok írásakor még hatályos Be. ugyan általában iratokról szól, azonban „iratokon” olyan perbeli iratokat, dokumentumokat, okiratokat kell érteni, melyet a bíróság a bizonyítási eljárás-

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

8 Be. 2. §, új Be. 6. §.

9 HERKE CSONGOR – FENYVESI CSABA – TREMMEL FLÓRIÁN: *A büntető eljárásjog elmélete*, Dialóg Campus, 2012. 333–335.

10 Új Be. 610. §.

11 Kúria Bt.III.1503/20105/9., Bt.III.1505/2015/6., Bt.III.1604/2015/4., Bt.II.470/2016/9.

12 Be. 351. § (2) bekezdés c) pont, új Be. 592. § (2) bekezdés c) pont (részbeni megalapozatlansági ok).

13 Be. 250. § (1) bekezdés.

14 NAGY: *i. m.* 283.

15 Debreceni Törvényszék 24.B.244/2016., Debreceni Ítéletábrla Bf.II.776/2016.

16 KIRÁLY TIBOR: *Büntetőeljárás* Jog, 2. javított kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 463.

17 HERKE – FENYVESI – TREMMEL: *i. m.* 334.

18 BELOVICS ERVIN: *A másodfokú bírósági eljárás. A harmadfokú bírósági eljárás* In: Tóth Mihály (szerk.): *Büntető eljárásjog, HVG-ORAC*, Budapest, 2013. 444.

ban megvizsgált, és lehetősége volt arra ennek megfelelően, hogy értékelje. Amint már Nagy Lajos nyomán erre már utaltam, az „iratok” körébe kell vonni a tárgyi bizonyítási eszközökből származó bizonyítékot is.

Kardos is akként rögzíti, hogy *iratellenes a tényállás, ha valamely ténymegállapításra az iratok között egyáltalán nincs adat*, vagy van, csak annak tartalma egészben vagy részben eltér az elsőfokú bíróság ténymegállapításától. Kiemeli továbbá, hogyha a bíróság olyan bizonyítékok alapján tesz ténymegállapításokat, amelyek a nyomozásban merültek fel és a tárgyalás anyagává tételük elmaradt, lényegében ugyancsak iratellenes ténymegállapításról van szó.¹⁹ Ilyen eset, amint a szerző is utal a bírói gyakorlatra²⁰, viszont felderítetlenségként is értékelhető. Láthatjuk, hogy a *megalapozatlansági okok „átfedése”* valós és olykor bonyolult perjogi helyzetet teremt. A bíróság által megvizsgált bizonyítási anyagban ugyanis valóban nincs adat a releváns tényt megalapozó bizonyítékra, de ennek oka az, hogy a bíróság elmulasztotta megvizsgálni a bizonyítékot, ami eredendően felderítetlenség, de egyetértek a szerzővel abban, hogy lényegében a tényállás ilyenkor iratellenes is.

A *gyakorlatban* a tényállásnak az iratoktól való eltérése *gyakori*. Az ítélezési gyakorlat iratellenesnek tekinti az olyan elírásokból fakadó eltéréseket is, melyek kihatással lehetnek a büntetőjogi főkérdések megítélésére. Az előéleti adatok között ugyanis egyes büntetések főbb adatainak az iratoktól eltérő tényállásba foglalása jelentős jogkövetkezményekkel járhat. Az iratellenesség érintheti a bűncselekmény törvényi tényállási elemeinek fő pontjait meghatározó történeti tényállási elemeket is, mint az elkövetés helye, ideje, módja, eredménye. Ennek oka egyrészt, hogy a bíróság pontatlanul idézi az egyébként általa elfogadott és hitelt érdemlőnek talált vallomást, okirati bizonyítékot, szakvéleményt. E hibák alapvetően az ítéletszerkesztés során keletkeznek s nem a bírói meggyőződés, vagy a bizonyítékértékelés téves voltából erednek. Az elírások az iratok tartalma alapján orvosolhatók, így a részleges, kisebb fokú iratellenesség rendszerint nem képezi az érdemi felülbírálat akadályát.

A tényállás iratoktól való eltéréseinek másik fő oka, amikor *a bíróság olyan tényt állapít meg, melyre nem merült fel* sem közvetlen, sem közvetett *bizonyíték*, vagy felmerült ugyan az adott tényre, de az ítéletben írtaktól lényegesen eltérő tartalommal. Ha a bíróság a tényállás lényegi részeit akként állapítja meg, hogy törvényesen beszerzett bizonyíték azt nem támasztja alá, már súlyosabb fokú megalapozatlanságról lehet beszélni, mely a jelenleg hatályos törvényen alapuló ítélezés szerint az ítélet hatá-

lyon kívül helyezését is eredményezheti.²¹ Az új Be. azonban az iratellenességet a helytelen ténybeli következtetés mellett már nem nevesíti közvetlenül a másodfokú eljárásban javíthatatlan hibaként.

Az elsőfokú bíróság az életveszélyt okozó testi sértés büntette és többrendbeli kiskorú veszélyeztetése miatt indult büntetőügyben tényként állapította meg, hogy a vádlott gyermekei kopott, elhanyagolt, kétes tisztaságú benyomást keltő ruhában járnak iskolába. A másodfokú bíróság ezzel szemben rámutatott arra, hogy e megállapítás iratellenes, mert az elsőfokú bíróság által is elfogadott bizonyítékok, az iskolai nevelők tanúvallomása szerint a gyermekek ruházata szerény, de tiszta.²² E példából is jól látható, amint az idézett jogirodalmi álláspontok is utaltak rá, hogy az iratellenesség alapvetően a tényállás és a bíróság által vizsgált, a kérdéses tényre vonatkozó bizonyítékok lényeges tartalmi eltéréséből ered.

Az *iratellenesség többnyire részleges*, kevésbé súlyos megalapozatlanságot eredményez és a másodfokú eljárásban *rendszerint az iratok tartalma alapján kiküszöbölhető*. Ha a bíróság a perbeli okiratok által rögzített vallomásokat, szakvéleményt tévesen, pontatlanul idézi, hívja fel ítélete tényállásában, akkor a másodfokú bíróság a releváns közokiratok alapján a tényállást helyesbíti. Az iratellenesség azon esetében, amikor a bizonyítékokat dokumentáló iratok tartalma tér el az ítéleti tényállástól, a *tényállás helyesbítése általában nem okoz nehézséget*, mert az iratellenesség rendszerint csak egyes tényállásrészeket érint, és nem terjed ki valamennyi releváns tényre. Azonban, ha a bíróság olyan tényeket állapít meg, melyekre nézve egyáltalán nincs adat, akkor felmerül a helytelen ténybeli következtetés lehetősége, és az iratellenességet kísérheti felderítetlenség és hiányosság is, mely a jelenleg hatályos törvény szerint a Be. 376. § (1) bekezdése alapján akár az ítélet hatályon kívül helyezéséhez vezethet. Tapasztalataim szerint egyébként jellemző, hogy *egyes megalapozatlansági okok egymást átfedik*, és együtt vannak jelen az ítéletben, és akár részbeninek minősülő megalapozatlansági okok együtt teljessé tehetik az ítélet megalapozatlanságát. Az új. Be. szakít e gyakorlattal, mert kizárólag a tényállás teljes felderítetlenségéből vagy a tényállás megállapításának hiányából származó megalapozatlanságnál írja elő a hatályon kívül helyezést. Azzal egyetértek, hogy az iratellenesség önmagában rendszerint nem vezethet a Be. szerint sem teljes, kasszációval járó megalapozatlansághoz, a központi tényeket érintő helytelen ténybeli következtetésnél azonban más a helyzet, mert az már a valóságtól eltérő, olyan téves tények rögzítését eredményezheti, mely az érdemi felülbírálatot megakadályozhatja. A bírói gyakorlat adhat majd választ az új törvényi meg-

19 KARDOS SÁNDOR: *A másodfokú büntetőeljárás*. In: Holé Katalin – Kadlót Erzsébet (szerk.): *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénymagyarázata V. kötet*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007. 61.

20 BH 1992.575.

21 Fővárosi Ítéletábrla 3.Bf.326/2008/8.

22 Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 16.B.343/2006/6., Debreceni Ítéletábrla Bf.II.603/2006/4.

Szemle

oldásra, miszerint *több részbeni megalapozatlansági ok transzformálódhat-e teljes megalapozatlansággá.*

4. Zárszavak

Az új törvény preambulumban is megfogalmazott egyik fő célja az eljárás gyorsítása, célszerűbbé tétele, ennek keretében a hatályon kívül helyezések visszaszorítása. A teljes és részleges megalapozatlanság törvényi megkülönböztetése és a jogkövetkezmények egyértelmű deklarálása e cél elérésének egyik biztosítéka lehet, mint ahogy a hatályon kívül helyező végzések kasszációs – nem csak a kényszerintézkedéssel kapcsolatos – rendelkezései ellen a rendes jogorvoslat bevezetése. Az új törvény rendelkezéseit szemlélve jól nyomon követhető, hogy a jogalkotó a kasszáció visszaszorítására törekszik, mely valóban hatékony megoldás lehet az eljárások elhúzódásának elkerülésére. Úgy látom, hogy a jogalkotó e tekintetben megfelelően figyelembe vette a Kúria jogegységesítő törekvéseit, mely mindenképp jelzi az ítélezés hatását a jogalkotásra, emellett vallo, hogy a jogtudománynak is fontos szerepe van a törvények jobbításában, a megfelelő jogszabályi környezet kialakításában, különösen olyan fontos, alapvető emberi jogokat elvonó vagy korlátozó rendelkezéseket szabályozó jogterületen, mint a büntetőeljárás.²³

23 KÓNYA ISTVÁN: A Kúria hatása az új büntetőeljárás törvény kodifikációjára, *Ügyvédek Lapja*, 2016/4. 2–7.

A BÜNTETŐELJÁRÁSI TÖRVÉNY MAGYARÁZATA

**Az új, 2017. évi büntetőeljárás törvény
magyarázata a kodifikációs bizottság korábbi tagjaitól**

SZERZŐK: **Bánáti János, Belegi József, Belovics Ervin, Erdei Árpád,
Farkas Ákos, Kónya István**

SZERKESZTŐK: **Belovics Ervin, Erdei Árpád**

A büntető anyagi jog és a büntetés-végrehajtási jog megújítását követően az azokat összekötő láncszem, a büntetőeljárás jog új alapokra helyezése is szükségessé vált. Az eljárások időszerű befejezése, valamint a büntető igazságszolgáltatás hatékony működése iránti társadalmi igény mellett az újrakodifikálást az is indokolta, hogy az elfogadása óta több mint száz módosításon átesett 1998. évi XIX. törvény időközben jelentős mértékben inkoherenssé vált.

A 2017. június 13-án elfogadott új büntetőeljárás törvény (2017. évi XC. törvény) magyarázatára vállalkoztak a kodifikáció indulásakor meghatározó szerepet betöltő Kodifikációs Bizottság elnöke és tagjai: Bánáti János büntetőügyvéd, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke; Belovics Ervin, a legfőbb ügyész büntetőjogi helyettese, tanszékvezető egyetemi tanár; Erdei Árpád professor emeritus; Farkas Ákos intézetigazgató egyetemi tanár; valamint Kónya István büntetőbíró, a Kúria elnökhelyettese. A szerzői csapat további tagja Belegi József, a Kúria nyugalmazott tanácselnöke.

Az új kódex a büntetőeljárás minden szakaszában, valamint számos jogintézménye vonatkozásában lényeges, több esetben koncepcionális újdonságokat vezet be. A kézikönyv gyakorlati útmutatást nyújt a jövőbeni szabályozásról a tárgyalótermekben megforduló valamennyi jogász hivatásrend tagjai számára, ugyanakkor szerzői kiemelt hangsúlyt fektetnek a magyarázatok tudományos megalapozottságára is.



Ára: 15 000 Ft

WEBS VÁSÁRLÁS
-5%

N. Szabó József professzor emeritus, Nyíregyházi Egyetem (Nyíregyháza)

Tervezetek és vélemények a jogászképzés átalakítására (1947–1948)

I.

A jogászképzés helyzete a demokrácia kiépülésekor – 1945–1946

A háború után a felsőoktatás és így a jogászképzés területén olyan kisebb változások történtek, amelyek következményeként a képzés igyekezett megfelelni a demokratikus átalakulás kihívásainak és igazodni a korszerű oktatás következményeihez. A pártok felsőoktatási javaslatait elemezve megállapítható, hogy azok a legviszafogottabb reformaktivitást a jogászképzés területén tanúsítottak. A jogi oktatás átalakítására „csak” a Vallás- és Közoktatási Minisztérium (VKM) tett javaslatokat. A minisztériumi elképzelések elsődlegesen a demokratikus átalakulás elvárásaihoz igazodtak.

A jogi oktatás *demokratizálásának* jelentős lépései közé tartozott, hogy az 1945–1946-os tanévtől a nők is felvehetők voltak a jog- és államtudományi karokra (JAK)¹, továbbá az 1945 őszi kiadott rendelet, amely a JAK-on munkástanfolyam és munkásszeminárium létrehozását írta elő.² A képzés terén annyiban történt változás, hogy 1945. november 27-én megjelent egy rendelet, amely ideiglenesen módosította a jogakadémiák tanulmányi és vizsgarendjét.³ 1946 tavaszán elkészült a jogi oktatás átmeneti reformterve, melyet az Országos Közoktatási Tanács is elfogadott, a VKM a kormány elé vitt, amit ezután a köztársasági elnök elé terjesztettek jóváhagyás végett.

A *tervezet* a speciálkollégiumi reformok révén egyrészt az igazságügyi, másrészt a közigazgatási pályákra kívánt „alaposabb” képzést nyújtani, továbbá növelni szándékozták a doktorátus értékét a doktori szigorlatok szabályozásával, az állam- és jogtudományi doktorátus egyesítésével.⁴ Ennek részeként egy doktori szigorlatot vezettek be: történeti, elméleti, közjogi és magánjogi vizsgát; ám sem a tárgyak, sem azok tartalma nem változott. Szélesítették továbbá az oktatási keretet, elválasztották a kötelezően oktatott „fő kollégiumok” és a szakképzést segítő fakultatív, az érdeklődési körnek megfelelően kiválasztható „kiskollé-

giumok” tanítását.⁵ 1945–1946-ban az elsődlegesen politikai indíttatásból fogant rendeleteken kívül a jogi képzés területén lényegesebb változások nem történtek, az oktatás szerkezeti átalakítását nem kezdeményezték.

II.

Elképzelések a jogi oktatás újfajta kiszélesítésére – 1947

Megválaszolandó a kérdés, hogy a demokráciával való kommunista szakítás után 1946 ősztől lett-e módosulás a felsőoktatási politikában, benne a jogászképzésben, illetve a nem kommunista talajon álló politikai pártok, illetve más társadalmi szerveződések – mint például az egyházak – miként reagáltak az MKP politikájára.

A Magyar Kommunista Párt 1946. szeptember 29. és október 1. között megtartott III. kongresszusán szakított az addig általa is többé-kevésbé betartott demokráciával, amikor kimondta: „ki a nép ellenségeivel” a koalícióból. A felsőoktatás politikájában, így a jogi képzésben ugyanakkor *nem* hirdetett meg lényeges változtatásokat. A jogi képzés „mellőzése” az MKP részéről a kongresszus után is folytatódott. A Magyar Kommunista Párt 1946. december 14-én Kemény Gábor elnökletével ugyan anketót indított az ország kulturális újjáépítéséről, de ezeken az értekezleteken a jogászképzés nem került szóba.⁶ Az 1946 végén elkészült hároméves terv sem tartalmazott a jogászképzéssel kapcsolatos elképzeléseket.⁷ Annak ellenére, hogy a Szociáldemokrata Párt (SZDP) XXXV. kongresszusán határozatot hoztak a közigazgatás átalakításával kapcsolatos reformról, az ehhez kapcsolódó jogászképzés nem szerepelt a szociáldemokraták párttervezetében. 1946 végén, 1947 elején azonban nemcsak a kommunisták és a szociáldemokraták, hanem a *többi* párt érdeklődését is elkerülte a probléma.⁸

1 Magyar Közlöny, 1945. 105. sz.

2 Magyar Közlöny, 1945. 141. sz.

3 Magyar Közlöny, 1945. 186. sz.

4 R. P. A.: *A jogi oktatás reformja*. Köznevelés, 1946. 10.

5 NAGY ZSOLT: *A jogi oktatás fejlődése*, Szeged, 2007. 64.

6 Köznevelés, 1947. 1–2. sz. 16–17.

7 A Magyar Kommunista Párt – Szociáldemokrata Párt határozatai. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1967. 312–387.

8 A Magyar Kommunista Párt – Szociáldemokrata Párt határozatai. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1967. 403–406.

Szemle

A katolikus egyház viszont aktivitást mutatott a felsőoktatás, benne a jogászképzés iránt. A demokráciát veszélyeztető kommunista politikai lépések idején a katolikus egyháznak egyetempolitikai elképzeléséről volt szó abban az elgondolásban, amelyben egy katolikus egyetem jog- és államtudományi karát kívánták felállítani Egerben. A mozgalom elindítója Majsay Mór ferences szerzetes, a Budapest-Hűvösvölgyi Szent-földi Zárda ház főnöke volt. A javaslatot az egyház azzal indokolta, hogy szükségesnek érzi, hogy a kitűnő állami egyetemek mellé egy katolikus is létrejöjjön. Majsay Mór az egyetem alapításának szükségességét azzal magyarázta, hogy öntudatos, hívő, katolikus magyarokat neveljen. Példaképük a milánói katolikus egyetem volt. Az egyetemalapítás ügyét Czapi Gyula érsek is támogatta. Az egri főpap még az érseki palotát is felajánlotta az egyetem céljaira. A katolikus egyház elképzelése szerint az egyetemet már ősszel meg kívánták nyitni.⁹

A katolikus egyház egyetempolitikai kezdeményezései közé sorolható még Grok József párton kívüli képviselő 1947. április 15-i nemzetgyűlési beszéde is. A képviselő felszólalásában indítványozta, hogy a Pázmány Péter Tudományegyetem újból katolikus egyetem legyen. Javaslatát azzal indokolta, hogy az egyetemet egykoron katolikus forrásból alapították és katolikus forrásból is dotálták, ezért ennek az egyetemnek katolikus egyetemnek kellene lennie. Fejtegetésének többi részében arra utalt, hogy az ország 63%-át kitevő katolikusok egyeteme jól működne, ha az elvett egyházi vagyont visszaadnák az egyháznak.¹⁰ Grok szerint a Pázmány Péter Tudományegyetem átadása a katolikus egyháznak az egyetlen reális alternatíva lehetne, mert a háborús pusztítás következtében tönkrement egyetemet másképpen nem lehet a tudományos kutatás szolgálatába állítani.¹¹

Az egri katolikus egyetem felállításának kezdeményezésével egy időben felmerült, hogy Miskolcon is egyetemet kellene alapítani. Az új egyetemek tervezetével kapcsolatban a pártok többsége nem fejtette ki a véleményét, illetve értesülésük sem volt az elképzelésekről. Az egri Jog- és Államtudományi Kar tervét a Független Kisgazda Párt (FKGP) sajtója, a *Kis Újság* kommentár nélkül ismertette, ugyanakkor a miskolci egyetem felállítását ellenezte: ezt azzal magyarázta, hogy négy egyetem elég egy kis és szegény országnak, és mielőtt egy új egyetem felállítására sor kerülne, sok más kulturális intézményre lenne még szüksége Magyarországnak.¹² Meglepő, hogy a „reakcióról” jól tájékozott Magyar Kommunista Párt, illetve annak kommu-

nista államtitkára Alexits György nem tudott a katolikus egyház egyetemalapítási elképzeléseiről.¹³

A katolikus egyház egyetempolitikai aktivitása után a politika részéről a jogi képzés reformja a parlament 1947. március 12-i ülésén ismét napirendre került. A VKM tárcaköltségvetési beterjesztésekor a Nemzeti Parasztpárt (NPP) politikusa, B. Farkas Ferenc a még el nem indult felsőoktatási reform területén sürgősen megoldandónak a jogi képzés reformját tartotta.¹⁴

Az MKP részéről a VKM költségvetéséhez hozzászóló Losonczy Géza a jogászképzéssel még nem foglalkozott. Az ugyancsak kommunista képviselő, Rudas László a jogi oktatást a tudományos minősítéssel kapcsolatban annyiban érintette, hogy szerinte helytelen az olyan fokozatszerzés, amely lehetővé teszi, hogy Magyarországon minden jogász, minden fáradság nélkül megkapja a doktori titulust.¹⁵ A jogi képzés területén viszont kezdeményezően lépett fel a parlamenti ülésen Révész László: a kisgazdapárti politikus a jogakadémiák egyetemi rangra emelését indítványozta. Révész javaslata a katolikus egyetemalapítási elgondoláshoz kötődött: a jogakadémiák egyetemi rangra emelésének indoklását azzal magyarázta, hogy az intézkedés semmiféle anyagi terhet nem jelentene az államnak. A politikus szerint ezek a főiskolák megfelelő alapítványokkal és vagyonnal rendelkeznek, és fenntartásukról kizárólagosan az egyházak tudnának gondoskodni az érdekelt városokkal karöltve.¹⁶

A március 13-i ülésen az NPP-hez kötődő politikus, Keresztury Dezső az interpellációkra válaszolva elismerte, hogy az egyetemi oktatás bizonyos területein reformra van szükség. A kultuszminiszter beszámolója szerint ezeken a területeken, így a jogászképzés területén a minisztérium is komoly kezdeményezéseket tett. A reform elakadásával kapcsolatban megjegyezte, hogy a jogászképzés reformja már tíz éve készül, fő akadályozói az ún. mezei jogászok mérhetetlen hada és maguk a jogakadémiák, melyeknek szükségességét a miniszter megkérdőjelezte.¹⁷

III.

Tervezet a jogászképzés radikális átalakítására – 1948

1947-ben nemcsak a jogászképzés szorult háttérbe a pártok politikájában, hanem az egész felsőoktatás kérdése. A politikai elbizonytalanodás, a kommunista terror kiszélesítése, a polgári alternatívát eddig a kormányban képviselő centrumcsoportnak a hatalomból való kiszorí-

9 Kis Újság, 1947. január 29.

10 Nemzetgyűlés Naplója VII. köt. Hiteles kiadás, Budapest, 1952. 576–577.

11 Nemzetgyűlés Naplója VII. köt. Hiteles kiadás, Budapest, 1952. 576–577.

12 Kis Újság, 1947. március 9.

13 Párttörténeti Intézetek Archivuma (PTI. Arch) 274-24/17

14 Nemzetgyűlés Naplója VII. köt. Hiteles kiadás, Budapest, 1952. 609.

15 Nemzetgyűlés Naplója VII. köt. Hiteles kiadás, Budapest, 1952. 664.

16 Nemzetgyűlés Naplója VII. köt. Hiteles kiadás, Budapest, 1952. 621.

17 Nemzetgyűlés Naplója VII. köt. Hiteles kiadás, Budapest, 1952. 743.

tása, a letartóztatások, a nem kommunista tudósok egy részének emigrációba kényszerítése idején a politika központi kérdése a demokrácia léte vagy nem léte lett.

A „szalámi-politika” első áldozataiból alakult *Szabadság Pártban* – ahol olyan kiváló jogászok voltak, mint Sulyok Dezső vagy Némethy Jenő – sem került a politikai javaslatok közé a jogi oktatás problémája. Egy polgári politikus kivételt jelentett. Már a népi demokratikus fordulat előtt az ellenzékhez tartozó, tisztán polgári alternatívát képviselő, a *Polgári Demokrata Pártban* politizáló neves jogtudós: Horváth Barna 1947 februárjában publikálta a *„Felsőoktatási reform elé”* című, nemzetközi összehasonlításon alapuló – elsősorban az angol egyetemi rendszert példaként tartó – igen színvonalas felsőoktatási koncepcióját. Tanulmányában azonban ő sem foglalkozott a jogász-képzéssel.¹⁸ Így a kiéleződött politikai harcban 1947 nyarán sem a kommunisták vezető szerepét „elfogadó” baloldali koalíciós pártok, sem az ellenzéki polgári erők programjában nem szerepelt a jogászképzés.

Augusztus végén megtartották az MKP által „megnyert”, csalásokat is igénybe vevő ún. „kékcédulás” választásokat, ami után a politikai rendszer totalitárius irányba mozdult el. A politika leglényegesebb problémája ezután a demokrácia megmaradása vagy megszüntetése volt. Nem meglepő, hogy a Magyar Függetlenségi Front jelöltjeként az 1947-es választások után a parlamentbe bekerült jogász-akadémikus: Moór Gyula 1947. október 8-án a kormányprogram feletti vitában a demokráciát féltve, a tisztességtelen kékcédulás választásokkal foglalkozott és nem érintette a jogi oktatást.¹⁹ Az egyetempolitika és benne a jogászképzés ebben a helyzetben minden politikai erő részéről lekerült a politika napirendjéről.

1948-tól azonban már kiemelt szerepet kap a kommunisták politikájában a felsőoktatás, mivel a *Magyar Kommunista Párt* számára akkor már teljesen elfogadhatatlan lett a korábbi felsőoktatás. Rudas László, a párt egyik leg-radikálisabb, az esetek többségében felületes véleményeket megfogalmazó képviselője és ideológusa 1948. február 24-i parlamenti felszólalásában kijelentette, hogy a „haladás” pozíciói az egyetemeken és a főiskolákon sokkal szerényebbek, amint azt az egyetemi reform megkívánná, ezért ezt a helyzetet meg kell változtatni.²⁰ 1948. március 4-én hangzott el az MKP tudománypolitikusának, Fogarasi Bélának az előadása „A felsőoktatási reform kérdései” címmel, amelyben elméleti igényrel vizsgálta a reform fő irányait.²¹ Fogarasi előadása egyfajta „előtanul-

mánya” volt annak a kommunista tudománypolitikának, amely akkorra már kiformalódott, és a párt értelmiségi bizottsága által 1948. június 8-ra elkészült, de *nem publikált* felsőoktatási reformjavaslatban került kidolgozásra.

A nyilvánosság mit sem hallott az 1948. június 8-án az egyetemi reform részeként elkészült, a jogi és közigazgatási képzésre vonatkozó MKP-javaslatokról. A tervezet szerint a reform a párt számára azért vált indokolttá, mert a magánjogra alapozott jogi képzés struktúrája a kommunista igényeknek nem felelt meg, a képzést ezért hozzá kívánta illeszteni a „társadalmi” szükségletekhez. A párt a lehetséges káderigényt, és a képzési kapacitást egybevetve tette meg javaslatát. A kommunista elgondolás abból indult ki, hogy az igazságügyi szolgálatban dolgozó jogászok száma körülbelül 3000 fő, a bejegyzett ügyvédeké 4500, a speciálisan jogász munkát végzők száma 600. Ez összesen 8100 fő. A jogi karok hallgatói létszáma 3900 fő, a három vidéki jogakadémián összesen 800-an tanulnak. Az összes adatot egybevetve az MKP azt a következtetést vonta le, hogy az utánpótlást a négy egyetem feltétlenül biztosítani tudja.

Az MKP-tervezet szerint a *szervezeti reform* lényege: a jogi funkciókra való képzés az első két közös év után elválna a közigazgatási funkciókra való képzéstől. Ennek megfelelően a jogi kar két osztályra hasadna. A tervezet a jogakadémiákat mindenképpen meg kívánta szüntetni: a párt álláspontja az volt, hogy a jogakadémiák csak egyházi befolyásra fenntartott csökevényintézmények, nivótanságuk miatt ezért az egyetemek is egységesen megszüntetésük mellett vannak. Az MKP értékelése szerint az egri, a miskolci és a kecskeméti jogakadémia a felesleges emberanyagot termeli.

A tervezet a tanulmányi reform lényegét abban látta, hogy a magánjogi szemlélet helyett a képzésben a társadalmi és gazdasági ismereteket kell a középpontba állítani. A kommunista javaslat szerint az első két évben minden hallgató közös tárgyakat tanulna és csak a harmadik évben kezdődne meg a specializált jogi oktatás. A reform szerint az utolsó félévben külön kellene tárgyalni a népi demokrácia jogrendszerének speciális adottságait.

A kommunista reformelképzelés nem értett egyet az 1946-ban életbe léptetett rendszerrel, amely szerint a jelölteknek a szigorlatok után, zárt helyen, megadott kötelező téma alapján hat óra alatt kell kidolgozniuk a disszertációt. Ezt a módszert a tervezet középiskolásnak tartotta. A kommunista elképzelés abból indult ki, hogy a reformnak abban az irányban kell haladnia, hogy a jelölt a záró szigorlat után valamely szabadon választott, vagy megadott területről tudományos igényű dolgozatot adjon be és annak anyagából tegyen külön doktori szigorlatot.

A reformtervezet megvalósítását az MKP *szervezeti és*

18 HORVÁTH BARNA: *A felsőoktatási reform elé*, Köznevelés, 1947. 4.

19 SZABADFALVI JÓZSEF: *Kísérlet az „új magyar jogfilozófia” megteremtésére a 20. század első felében.* (Gondolat, Budapest, 2015.) c. monográfia IV. fejezete Moór Gyula és Horváth Barna munkásságával részletesen és elmélyülten foglalkozik.

20 Országgyűlés Naplója I–III. köt. Hiteles kiadás, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvkiadója, Budapest, 1948. 643.

21 FOGARASI BÉLA: *Tudomány és demokrácia*, Szikra, Budapest, 1948. 203–207. A kommunista felsőoktatási reformmal kapcsolatos kérdé-

sekkel LADÁNYI ANDOR: *Mennyiségi fejlődés és strukturális változások a felsőoktatás útja a felszabadulás után* című monográfiájában szintén foglalkozik. Tankönyvkiadó – Oktatókutatási intézet, Budapest, 1989. 30–31.

Szemle

személyi változásokkal kívánta egybekötni. A párt a „reakciós” és teljesen „tudománytalan” tanárokat el kívánta távolítani, és helyettük a végleges megoldásig előadókat kívánt alkalmazni.²²

Az MKP-tervezet a Közgazdasági Kar közigazgatási szakát politikai okok miatt a népi demokráciába reformált formában sem kívánta átvinni. A kommunista elgondolás ezért olyan megoldást kezdeményezett, hogy a közigazgatás szakos hallgatók elvileg évfolyamvesztés nélkül átléptethetők az új karra, de gyakorlatilag a szigorú felvételi vizsgánál el kell érni, hogy a nagy létszámú, és politikai, valamint tanulmányi szempontból messzemenően használhatatlan régi hallgatóság jelentős részét ki kell szelektálni.²³

Ugyanakkor 1948. június 18-án ismeretlen helyről és személytől feljegyzés érkezett a jogi és közigazgatási felsőoktatás reformjáról. A feljegyzés a június 8-i reformjavaslatához több, továbbgondolandó elképzelést tartalmazott.

Alapelveként a következőkből kívánt kiindulni:

a) A jogi képesítést a közigazgatási képesítéstől külön kell választani.

b) A képesítést adó végzettséget el kell határolni a tudományos fokozatot jelentő és a tudományos munkásságot feltételező doktori fokozatból.

c) A jogi és közigazgatási képzésnél a korábbinál lényegesen nagyobb súlyt kell helyezni a gazdasági és tudományos ismeretekre.

d) A közigazgatási képzésnél ki kell szélesíteni az elmélet gyakorlati alkalmazását.

A „feljegyzés” úgy látta, hogy a közigazgatás feladatainak állandó növekedése folytán a jogász és a közigazgatási feladatkör szétválása egyre világosabban jelentkezik. A különválást a jogi karon két külön osztály felállításával kívánta megoldani. Ez a feljegyzés ekkor még azzal is kalkulált, hogy a jogakadémiákat esetleg nem sikerül felszámolni. Ebben az esetben a jogakadémiákon csak közigazgatási képzés folyt. Ezen elképzelés szerint a jogász- és közigazgatási képzés tanulmányi ideje egységesen nyolc félév lenne. A jogász végzettség az igazságügyi szervezetre adna képesítést, míg a közigazgatási végzettség minden közigazgatási állás betöltésére.

A „feljegyzés” is meg kívánta szüntetni a Közgazdasági Kar Közigazgatási Osztályát. A javaslat pozitívuma volt, hogy a közigazgatási képesítést a jogival azonos szintre kívánta helyezni, ezért biztosítani kívánta, hogy a közigazgatási képesítés ne legyen csekélyebb értékű a jogi képesítésnél. A doktori fokozattal kapcsolatban ez a tervezet is abból indult ki, hogy a doktori cím csak önálló, érdemi munka

alapján nyerhető el, esetleg további egyéves szemináriumi gyakorlat és külön doktori szigorlat révén. A „feljegyzés” továbbá kezdeményezte, hogy az egységes I. évfolyamon a szaktárgyak mellé fel kell venni az általános társadalomtudományt. A javaslatban új volt az is, hogy a római jog az oktatás későbbi idejében illeszkedne a tanrendbe és akkor is inkább jogtörténeti szempontból, ezenkívül a közjog tanulmányozását is jobban ki kívánta mélyíteni.²⁴

Az MKP 1948. június 12-én ülésező IV. kongresszusa említést sem tett arról, hogy elkészült az egyetemi oktatásra vonatkozó reformterve.²⁵ Nem foglalkozott felsőoktatás-politikával az ugyancsak június 12-én pártgyűlését tartó Szociáldemokrata Párt sem.²⁶ Meglepő, hogy a Magyar Kommunista Párt és Szociáldemokrata Párt 1948. június 12–14-én tartott egyesülési kongresszusa határozatában sem szerepel, hogy a kommunisták már kidolgozták tervüket a felsőoktatás átalakítására.²⁷

Az egyesüléssel létrejött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) ugyanazon a napon megtartott kongresszusának részletesen kidolgozott programnyilatkozatában sincsen szó a felsőoktatási reformról.²⁸

Az MKP tervezetét az MDP Köznevelési Bizottsága 1948. június 22-én vitatta meg, és azt a tartalmi és szervezeti kérdéseket illetően egyes módosításokkal elfogadta. Ezek után a Vallás- és Közoktatási Minisztérium négy reform-előkészítő bizottságot küldött ki, majd ezt követően a reformtervek rövid idő alatt elkészültek. A kérdéssel a Magyar Dolgozók Pártja Köznevelési Bizottsága, a Tudományos Bizottság, az Agitációs és Propaganda Bizottság valamint a Politikai Bizottság is foglalkozott.²⁹

Az 1948. június 8-án elkészített és különböző pártszervek által megtárgyalt tervezet október 15-én a Köznevelés 1948. évi 20. számában, mint a 9160/1948. sz. kormányrendelet jelent meg.³⁰

Ha összevetjük a június 8-i nyilvánosságot nem kapott tervezetet a kormányrendelettel, azt látjuk, hogy koncepcionálisan lényeges eltérés a két tervezet között *nincsen*. A június 8-i tervezet szerint a reformra azért van szükség, mert a magánjogra alapozott eddigi jogi képzés struktúrája a kommunista igényeknek nem felel meg, ezért hozzá kell illeszteni a „társadalmi” szükségletekhez. Ennek megfelelően a képzésben a társadalmi és gazdasági ismer-

24 PTI. Arch. 274-21/74.

25 A Magyar Kommunista Párt – Szociáldemokrata Párt határozatai, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1967. 581–582.

26 A Magyar Kommunista Párt – Szociáldemokrata Párt határozatai, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1967. 582–583.

27 A Magyar Kommunista Párt – Szociáldemokrata Párt határozatai, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1967. 583–584.

28 Magyar Kommunista Párt – Szociáldemokrata Párt határozatai, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1967. 587–605.

29 LADÁNYI ANDOR: *Mennyiségi fejlődés és strukturális változások: a felsőoktatás útja a felszabadulás után*, Tankönyvkiadó – Oktatókutatási Intézet, Budapest, 1989. 34.

30 Köznevelés, 1948. 20. sz.; Az 1948-as reformot NAGY ZSOLT: *A jogi oktatás fejlődése...* című kötetében is értékeli: 64–65.

22 Aháború utáni jogtudományi elit helyzetével N. SZABÓ JÓZSEF: *A jogtudományi elit és a politika*, Jogtudományi Közlöny, 2015. 7–8. tanulmányában részletesen foglalkozik. A kiépülő diktatúra professzori kinevezéseit, illetve az akadémikusok problémáit N. SZABÓ JÓZSEF: *A jogtudományi elit és a „népi demokratikus” átalakulásban (1946 ősze – 1948)* a Jogtudományi Közlöny, 2016. 7–8. 409–417. dolgozata tárgyalja.

23 PTI. Arch. 274-21/274.

reket kell a középpontba állítani a megreformált jogász-képzésben. Ez az elgondolás került be az októberi kormányrendeletbe is. A kormányrendelet így már megfelelt az „új”, kommunista szemléletű képzés elvárásainak. A reform a jog- és államtudományi karok helyett jog- és közigazgatás-tudományi karok szervezését írta elő, ahol az első három évben a jog- és közigazgatás szakosok együtt tanulnának, vizsgáznának és csak a negyedik évfolyamon történne meg a szakok különválása, az úgynevezett „bifurcatio”. Az eltérés abban van, hogy a júniusi tervezetben már a harmadik évben megkezdődne a specializált jogi oktatás. Nagyobb eltérés a két tervezet között ott volt, hogy a június 8-ig megfogalmazott tervekkel szemben az októberi kormányrendelet a képzést illetően jóval részletesebb, az egyes évfolyamokra lebontotta az oktatóanyag tárgyakat. Eszerint az első évfolyamon került sor a magyar alkotmány- és jogtörténet, a magyar alkotmányjog, a magánjog alapintézményei, a statisztika, szociológia, a gazdálkodás alapelemei és a gazdaságtörténet oktatására.

A másodévben a jogtörténetet, az államtan, a politikai rendszerek történetével az általános állam- és jogelmélet, a római jog, a büntetőjog és egy szabadon választott tárgy valamelyik főtárgyból, a harmadik évben a magyar magánjog, a magyar anyagi büntetőjog, a magyar közigazgatási jog, a munkajog, a gazdaságpolitika és egy szabadon választott tárgy valamelyik főtárgyból oktatását írták elő. Azoknak a negyedik évfolyamra járó hallgatóknak, akik a jogtudományi képzést választották, a gazdasági jogot, az eljárási jogot, a nemzetközi jogot, a pénzügyi és költségvetési jogot, és a szomszéd államok jogrendszerét (különös tekintettel az összehasonlító jogra) kellett hallgatniuk, valamint egy szabadon választott tárgyat kellett felvenniük.

A kormányrendelet emellett rendelkezett a közgazdasági képzésről, holott az új közgazdasági egyetem létrehozásáról már döntés született. A 9160/1948. 12. kormányrendelettel létrejött a Magyar Közgazdaságtudományi Egyetem.

A reform új eleme volt az is, hogy az alapvizsgák megszűntek, valamennyi év végén kötelező kollokviumok és szigorlatok voltak előírva.³¹

A június 8-i tervezet viszont néhány területen részletesebb és kidolgozottabb volt, mint a kormányrendelet. Ahogy a tervezetben, úgy a kormányrendeletben is szerepel, hogy megszüntetik a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen működő közigazgatási szakot, és hallgatóik kérhetik felvételüket a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Közigazgatási Karára. Eltérés annyiban volt a kormányrendelet és a június 8-i tervezet között, hogy az MKP a Közgazdasági Kar Közigazgatási szakát politikai okokból a népi demokráciában még reformált formában sem kívánta átvenni. Elméletileg az volt a párt elképzelése, hogy évfolyamvesztés nélkül átléptethetők az új karra, de gyakorlatilag az vezérelte a kom-

munistákat, hogy – amint erre utaltunk – a szigorú felvételi vizsgánál el kell érni a nagy létszámú és politikailag, valamint tanulmányi szempontból messzemenőleg használhatatlan közigazgatás szakos régi hallgatóság jelentős része kiszekeltálhassék és ezáltal tanulmányukat ne folytathassák.³²

Az MKP szigorításai a jogakadémiákról és a közigazgatási szakkal kapcsolatosan a kormányrendeletbe már nem kerültek be.

IV.

Összegzés

A fentieket összegezve megállapítható, hogy az 1945. évet közvetlenül követően a demokrácia kiépítése időszakában a jogászképzés területén csak a VKM tett javaslatokat. A minisztériumi elképzelések elsődlegesen a demokratikus átalakulás elvárásaihoz igazodtak. Néhány kisebb módosításból eltekintve az oktatás tartalmát illetően lényeges változások 1945–1946-ban nem történtek. A hegemonisztikus hatalmat 1946 végétől gyakorló kommunisták egyetempolitikájában, így a jogi oktatás területén sem történtek fontos változások. A politikai élet többi pártjának érdeklődését is elkerülte a jogászképzéssel való foglalkozás. A római katolikus egyház viszont aktivitást mutatott az egyetempolitikában, így a jogászképzésben is.

1947-ben nemcsak a jogászképzés, hanem az egész felsőoktatás háttérbe szorult a pártok politikájában. Ebben az évben a politika centrális kérdése a demokrácia léte, vagy nem léte, illetve a hatalom kérdése volt. 1948-tól azonban változás történt a Magyar Kommunista Párt politikájában, mert *kiemelt szerepet* kapott az egyetempolitika, különösen a jogi képzés, amely az 1948. június 8-án, a felsőoktatás-politika részeként az MKP részéről elkészült, ekkor nyilvánosságot nem kapott, részletesen kidolgozott jogi és közigazgatási „reformjával” jelent meg. A reform a párt számára azért vált fontossá, mert a magánjogra alapozott jogi képzés struktúrája nem felelt meg a kommunisták igényének, ezért a képzést hozzá kívánták illeszteni a „társadalmi szükségletekhez”.

A népi demokratikus jogrendszer speciális követelményeihez igazodó képzés megvalósítása érdekében a kommunisták nagyarányú szervezeti és személyi változásokat kívántak végrehajtani az oktatás egész rendszerében, az egyes évfolyamokra és tárgyakra lebontva. Az 1948. június 8-án elkészült és különböző pártszervezetek által megtárgyalt tervezet október 15-én *kormányrendeletként* jelent meg. Konceptcionálisan lényeges eltérés a „tervezet” és a kormányrendelet között nem volt, csupán annyi, hogy az októberi kormányrendelet a képzést illetően részletesebb volt: az oktatóanyag tárgyakat egyes évfolyamokra lebontotta.

31 Köznevelés, 1948. 20.

32 PTI. Arch. 274-21/74

Koltay András egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (Budapest)

Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve*

Kívülállóként – értsd: nem alkotmányjogászként vagy az alkotmányelmélet művelőjeként – is élmény volt *Jakab András* legújabb monográfiáját kézbe venni. A szerző stílusa letisztult, elemzései tömörek és mégis részletekbe menőek, látszólag játszi könnyedséggel ragad meg alkotmányjogi alapfogalmakat, szabadítja meg azokat a rájuk rakódott sallangoktól, és világít rá a mai alkotmányjogi vitákban alkalmazandó jelentésükre.

A kötet haszna a nem szorosan az alkotmányjog területén működő jogászok számára éppen ez: számos olyan fogalmat használunk ugyanis a mindennapokban, amelyek jelentése bizonytalan. Úgy teszünk, mint ha a „szuverenitás”, a „jogállamiság”, az „alkotmány”, a „demokrácia” és a „nemzet” jogi jelentése magától értetődő volna, egyfajta közös hivatkozási alap, miközben az egymással vitázó felek könnyűszerrel érthetnek egészen mást az egyes fogalmak alatt. Minden jogágnak vannak ilyen bizonytalan, nem bolygatott fogalmai (ld. pl. a „közrendet” a büntetőjogban, a „méltányosságot” vagy az „elvárhatóságot” a magánjogban), de az alkotmányjogban ezek tétje értelemszerűen megnő, hiszen az ott használt kategóriák szükségszerűen kihatnak az egész jogrendszerre, mi több, egy állam politikai és közéletére.

A kötet deklarált célja a legfontosabb alkotmányjogi fogalmak helyes értelmének azonosítása. Ennek a munkának a járulékos hozadéka a szerző által elvetendőnek ítélt fogalmakra való rámutatás is. Mindezt ráadásul nem csupán a magyar alkotmányjog előremozdítása céljából, hanem európai perspektívából teszi: a valamennyi európai országban alkalmazható fogalmak tartalmát határozza meg, így a kötet haszna – túl a maradandó olvasmányélményen – hármas: 1. a nemzeti alkotmányjogban használható következtetések levonása, 2. az európai nemzete-
ket összekötő közös alkotmányos örökség bemutatása, valamint 3. az európai egységesülési folyamat számára fontos alkotmányjogi mankók nyújtása.

A kötet három nagy részre tagolódik. Az első („az alkotmányjogi érvelés szabályai”) a szerző korábbi tudományos munkásságának mintegy részbeni esszenciája. Röviden, mégis mélyrehatóan vezeti be olvasóját az alkotmányjogi érvelés és az alkotmányértelmezés mibenlétének alapvetéseibe, a főbb európai jogrendszerek eltérő megközelítéseibe. Bár az első rész önmagában felér egy kisebb összehasonlító alkotmányjogi tankönyvvel, az olvasó érzi, hogy ez még csak az előkészület a későbbiekhez.

A kötet legfontosabb egysége a második rész („a javasolt szókészlet”). A szerző egészen egyedi módszert választott a legfontosabb, és általa alkalmazásra javasolt fogalmak pontos tartalmának meghatározására: az adott fogalom tartalmának evolúcióját történeti keretbe ágyazva mutatja be, az egymással vitázó vagy össze nem férő megközelítések közül rámutatva az általa javasoltra, majd az így tartalommal megtöltött absztrakt fogalmat egy mai, kurrens problémakörre vetítve mutatja be annak gyakorlati alkalmazását. A „szuverenitás” fogalma így jelenik meg az európai integráció összefüggésében, a „jogállamiság” a terrorizmussal szembeni harc (a kínzás tilalma/megengedettsége) fénytörésében, az „alkotmány” az európai alkotmány körüli vitákban, a „demokrácia” az EU demokratikus deficitjének kérdésében, a „nemzet” fogalma pedig a sokszínű és soknemzetiségű európai államok előtt tornyosuló problémákban. Ez az öt fejezet tehát nem csupán öt alapfogalom általánosan alkalmazható jelentését tisztázza, hanem, mintegy mellékesen aktuális – ugyanakkor nem a pillanathoz kötött, hanem sokáig velünk maradó – problémákra is választ keres, ráadásul teszi ezt két különböző síkon: a nemzetállamok alkotmányosságának és az egységesülő Európa közös jogrendjének a szintjén. Egészen valószínűtlen szerkesztési bravúrnak tekinthető ez.

Külön értéke az egyes elemzéseknek az, hogy a vizsgált fogalmakat történelmi keretbe ágyazva jeleníti meg, a fogalmak kialakulásáig leásva a történelem mélyére. Ez a

* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016. 453 old.

módszer arra is jó, hogy szemléltesse az olvasó számára az alkotmányjog hömpölygő folyamjellegét, azaz csak a történeti múltba való visszatekintés általi megérthetőségét; viszonylag csekély tehát a kötetben az éppen hatályos alkotmányszövegre való hivatkozás, messze nem csupán a jelen pillanatban alkalmazott normák fontosak a vizsgálódás szempontjából. A történeti-elemző módszer egyúttal azt is bizonyítja, hogy a jogot nem lehet más társadalomtudományoktól függetlenül értelmezni és elemzés tárgyává tenni: a kötet talán legélvezetesebb részei azon történeti áttekintések, amelyek a vizsgált fogalmak formálódásának útját járják végig. A kötet így nemcsak a jogászoknak, hanem az alkotmányosság és a demokrácia iránt érdeklődőknek is élvezetes olvasmány lenne, és talán nem túlzó a remény, hogy el is jut hozzájuk. (Említsük meg e ponton az angol eredetit magyarra fordító Könczöl Miklós nevét is, akinek minden bizonnyal döntő szerepe van a szöveg gördülékenységében – végre egy tudományos mű, amelyik nem egyfajta hozzáférhetetlen, titkos nyelvvel kívánja bebiztosítani a szerzőjének egy adott területen élvezni kívánt szellemi „monopóliumát”!)

A kötet *harmadik* egysége legalább annyira érdekfeszítő, mint a második, pedig itt szerepelnek a „futottak még” fogalmak, azaz a szerző által elutasított („elvetendő”) szó-készlet. Nem szabad persze lebecsülni e fogalmak („államtan”, „joglépcsőelmélet”, „jogelvek” valamint „közjog és magánjog elhatárolása”) mai napig tartó hatását és erejét.

Állítása szerint a szerző is csak menet közben jutott el arra a következtetésre, hogy ezek a több állam alkotmányos rendszerében bevettnek számító fogalmak valójában nem illeszthetők be az európai szintű alkotmányosság általánosan használható alapfogalmai közé. A szerző érvelése az elutasítás mellett ezúttal is lehangoló: üdítő olvasni a minden szokásos maszatolástól, „egyrészt-másrészt”-től mentes, világosan kimondott és alaposan – de sehol sem terjengősen – megindokolt állásfoglalásokat, egyértelmű választásokat, még akkor is, ha valaki egy-egy felmerülő kérdéssel kapcsolatban nem is azonosul a szerző álláspontjával. Bizonyos kérdések tekintetében

pedig ugyan az olvasó intuitív módon sejtí, illetve korábbi tapasztalatai, olvasmányélményei alapján el is indult már a szerző által itt kijelölt irányba, de a kötetben tömören összefoglalt pró és kontra érvek, majd a szerző azok alapján történő állásfoglalása mégis megvilágító erővel bír (ilyen pl. a közjog és magánjog elhatárolásának lehetlenségére, vagy az alapjogok korlátozásának és megsértésének differenciálására vonatkozó érvelés).

A monográfiának tehát annyi különböző, mégis egy-másba olvadó rétege van, ami egyfelől kikényszeríti a későbbi újraolvasást, másfelől pedig biztosítja sokáig tartó érvényességét. Az alkotmányjognak a kötetből kivilágoló képe egyértelműen kulturális-politikai jelenség, amely csak a történeti múltba visszanyúlva ragadható meg, és amely ugyan valamennyi európai országban máshogyan jelentkezik, de ezek az eltérések mégiscsak kirajzolnak egyfajta közös alapot. (Miközben a kötetben végig szerepel, egyfajta sajátos ellenpontként az Egyesült Államok alkotmányos rendjének felmutatása.) A közös *európai* alap nagyvonalú ábrázolása nem csupán egyfajta európai kulturális közösség létének bizonygatását célozza, hanem nagyon is praktikus célkitűzése a jelenleginél is szorosabb európai integráció alkotmányjogi megalapozása. Ha nem létezne közös alkotmányos alap, akkor az Európai Unió sem jöhetett volna létre, de a szerző szerint az integráció első fél évszázadában megtett út még bőven folytatódhat, akár szorosabb (alkotmány)jogi keretek között is. Ahogyan a kötetet ajánló *von Bogdandy* professzor rögzíti: „ez a munka minden valószínűség szerint az európai alkotmányelmélet jövőbeli vitáinak fontos viszonyítási pontja lesz” – a kötet *angol* verziója, a Cambridge University Press kiadásában ezt lehetővé is teszi.

Mi, magyar olvasók pedig örülhetünk annak, hogy a kötet tanúsága szerint a magyar jogtudományból is származhat olyan eredmény, amely nemcsak él a megszólalás lehetőségével, hanem elkerülhetlenné teszi az arra való odafigyelést is azon európai vitákban, ahol jobbra csak a „nagy” jogrendszerek által garantált helyzeti előny birtokában lévő megszólalókat szokás meghallgatni.

SUMMARY

IMRE FORGÁCS:

Anarchical Brexit. The Unanswered Questions of the British Exit on the Basis of Official Documents

The European Council welcomes the progress achieved during the first phase of Brexit negotiations as reflected in the Communication from the European Commission and the Joint Report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government. In principle the Parties have reached agreement in the following three areas: a.) protecting the rights of Union citizens in the UK and UK citizens in the Union; b.) the framework for addressing the unique circumstances in Northern Ireland; c.) the financial settlement. The agreement calls on the negotiators to complete the work on all withdrawal issues, including those not yet addressed in the first phase, and to start drafting the Withdrawal Agreement. In spite of these achievements there is no real chance to solve the Irish border issue and to complete the negotiations in legally sound circumstances.

NÓRA JAKAB:

Complex Approach to the Employee Status

The aim of the article is to provide a general concept for mapping the structure of the employee status, which is objective, just, reasonable and applicable in practice. This approach is result of a legal dogmatic thinking. It is questionable whether the labour market can be handled uniform, as working relations and working people are so heterogenic. If the answer is entirely or partially confirmatory, is the complex approach to the employee status able to manage the labour market more unified? This paper presents that the approach is able to deal with issues of human and constitutional rights within the framework of private law more successfully.

SZONJA NAVRATIL:

Are the Courts Shielding the Rule of Law in Hungary?

One of the main functions of an independent court is to ensure the enforcement of fundamental freedoms manifesting through the consistent interpretation and application of the law. On the other hand the growth of judicial power implies an ever greater role for courts in their control function over the executive power. Therefore courts have responsibility in both operating

the rule of law and in preserving it. As a consequence, it is worthwhile to understand the judicial attitude to the rule of law and also to democratic values. This essay aims to reveal the Hungarian judicial attitude toward democracy by performing qualitative discourse analysis on judicial judgments.

ANITA BOROS:

European Administrative Procedure – Remarks to the Draft Regulation of the European Parliament

A unified European administrative procedure is in the thoughts of the administrative proceduralists throughout the EU. Growing policy tasks of the Union demand the normative declaration of the general principles of functioning and the guarantees of procedural rights, so ensuring the fair, legal procedure for all those that enter administrative legal relationship with the EU. Therefore the EU accepted a Proposal and gave the task to the Commission to prepare a draft Regulation that will channel the diversified, mainly sector rules into common course. After a three years period of non-action on the side of the Commission, the Parliament – rather unusually – prepared a draft on the regulation concerning the “open, efficient and independent European administration”. This essay attempts to introduce and shortly analyze these Proposals.

ZUSAMMENFASSUNG

IMRE FORGÁCS:

Anarchie des Brexits (Offene Fragen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union auf der Grundlage von offiziellen Dokumenten)

Der Europäische Rat begrüßt die Fortschritte, die in der ersten Phase der Brexit-Verhandlungen erzielt wurden und die in der Mitteilung der Kommission und im Gemeinsamen Bericht der Verhandlungsführer der Union und des Vereinigten Königreichs wiedergegeben sind. Es besteht ein grundsätzliches Einverständnis in den folgenden drei Fragen: a) Sicherung der Rechte der EU-Bürgerinnen und Bürger im Vereinigten Königreich und dessen Bürgerinnen und Bürger in der EU, b) die Rahmen der Sonderregelung für Nordirland, c) die finanziellen Verpflichtungen. Die Verhandlungsführer sollen die Debatte über die – in der Phase 1 nicht geklärten – Bedingungen des Austritts auch abschließen und den Entwurf zum Austrittsvertrag vorbereiten. Trotz der Ergebnisse wächst die nordirische Grenzfrage sich immer mehr zum Stolperstein, und ein rechtlich befriedigender Abschluss der Verhandlungen ist auch nicht zu erwarten.

NÓRA JAKAB:

Ein komplexes Konzept des Arbeitnehmerstatus

Der Zweck des Artikels ist die Vorlegung eines Konzeptes des Arbeitnehmerstatus. Dieses Konzept soll objektiv, vernünftig, gerecht und umsetzbar sein. Diese Annäherung ist das Ergebnis einer rechtsgemässen Überlegung. Der Artikel beschäftigt sich mit der Frage, ob der Arbeitsmarkt einheitlich behandelt werden könnte, während die Arbeitsverhältnisse selbst so heterogen sind. Falls diese Frage bejaht wird, stellt sich die Frage, ob das vorgelegte Konzept diese Heterogenität befriedigend behandeln kann. Es wird dargelegt, dass das Konzept geeignet ist, Fragen bezüglich Verfassungsrechte und Menschenrechte erfolgreich zu behandeln.

SZONJA NAVRATIL:

Sind wirklich die Gerichte das Bollwerk der Rechtsstaatlichkeit?

Die unabhängigen Gerichte sollen durch die rechtsstaatliche Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften den Schutz der Freiheitsrechte gewährleisten. Wegen der wachsenden Macht der Justiz spielt das Gericht eine immer wichtigere Rolle als Kontrolle der Exekutive. Die Gerichte nehmen sowohl an der Aufrechterhaltung als auch an dem Schutz des rechtsstaatlichen Systems teil. Daher ist es eine wichtige

Frage, wie die Richter den rechtsstaatlichen, demokratischen Werten gegenüber stehen. Ziel der Studie ist es, aufgrund einer qualitativen Diskursanalyse der Urteile das Demokratiebild der Richter darzustellen.

ANITA BOROS:

Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht – Anmerkungen am Rande des Ordnungsvorschlags des Parlaments

Der Gedanke eines einheitlichen europäischen Kodexes des Verwaltungsverfahrenrechts beschäftigt die Wissenschaftler seit Jahrzehnten. Wegen der wachsenden politischen Aufgaben der Union müssen allgemeine Grundsätze der Arbeitsweise und Garantien geregelt werden. Es soll sichergestellt werden, dass die Personen, die mit der EU in Beziehung sind, ihre Rechte voll und in einem vorhersehbaren Verfahren ausüben können, bzw. dass sie einen entsprechenden Rechtsschutz haben. Das Europäische Parlament forderte in 2013 in seiner Entschließung die Kommission auf, einen Verordnungsentwurf vorzubereiten, der die bestehende, hauptsächlich wegen sektoralen Gesichtspunkten unübersichtlich gewordene Regelung vereinheitlichen kann. Da die Kommission fast drei Jahre lang dies nicht tat, legte das Parlament auf unkonventioneller Weise selbst den Vorschlag für die Verordnung „für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union“ vor. Die Studie zielt darauf ab, diese beiden Entschließungen darzustellen und zu analysieren.

MINDENNAPI CSALÁDJOG

HETEDIK ALKALOMMAL

Meddig mehetünk el?

A Családi Jog folyóirat éves konferenciája gyakorló szakembereknek

ELŐADÁSOK

- ▶ **Határtalanul – a házasság felbontása és annak járulécai az uniós rendeletek és az új nemzetközi magánjogi törvény fényében**
Előadó: Dr. Szeibert Orsolya habilitált egyetemi docens, ELTE ÁJK
- ▶ **A bizonyítás útvesztői a gyermektartási perekben – egy joggyakorlat elemzés tanulságai**
Előadó: Dr. Makai Katalin kúriai tanácselnök
- ▶ **Kontroll alatt – a felügyelt kapcsolattartás jogi és pszichológiai vetületei a gyakorlatban**
Előadó: Iring Zoltán klinikai szakpszichológus, a Budapest XII. kerületi Családsegítő és Gyermekjóléti Központ vezetője

KEREKASZTAL

- ▶ **Első lépések – a személyállapotú perek új szabályai a gyakorlatban**
Résztevők: Dr. Kövesné dr. Kósa Zsuzsanna kúriai bíró, Kristófné dr. Kontra Erzsébet csoportvezető bíró (PKKB), Dr. Nahm Judit ügyvéd, Dr. Ocskó Katalin csoportvezető bíró (BKKB), Dr. Subasicz Éva ügyvéd
- ▶ **Rémálom és valóság – a gyermekek szexuális bántalmazása**
Résztevők: Dr. Gyurkó Szilvia gyermekjogi szakértő, a Hintalovon Gyermekjogi Alapítvány vezetője; Dr. Pál Enikő klinikai szakpszichológus, igazságügyi szakértő; Dr. Somfai Balázs PhD egyetemi docens, PTE ÁJK; Dr. Székely Gabriella tanácselnök (Fővárosi Törvényszék); Dr. Zöld Katalin ügyvéd

RÉSZVÉTELI DÍJ = ÉVES ELŐFIZETÉS

IDŐPONT:

2018. május 24.

HELYSZÍN:

Hotel Benczúr (Budapest, VI. Benczúr u. 35.)

RÉSZVÉTELI DÍJ:

- ▶ **Családi Jog-előfizetéssel nem rendelkezők számára**
konferencia + vendéglátás + Családi Jog 2018-as előfizetés: **21 100 Ft/fő**
- ▶ **Családi Jog-előfizetőknek**
konferencia + vendéglátás: **9500 Ft/fő**

JELENTKEZÉSÉT LEADHATJA:

a www.hvgorac.hu Szeminárium aloldalán,
a szeminarium@hvgorac.hu e-mail címen
vagy a **(36 1) 349-7600** faxszámon.

