

# ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LXVII. ÉVFOLYAM • 2026 • 1. SZÁM

## TARTALOM

*MTA 200*

VÉKÁS LAJOS

Kontinuitás és diszkontinuitás a magyar magánjogtudományban 3

*Huszonöt éves az Európai Unió Alapjogi Chartája*

FRIEDERY RÉKA – HORVÁTHY BALÁZS – VARJU MÁRTON  
Az Alapjogi Charta huszonöt év múltán.

Előszó a „Huszonöt éves az Európai Unió Alapjogi Chartája” című tematikus számhoz 21

## TANULMÁNY

FRIEDERY RÉKA – GYENEY LAURA

A Charta 45. cikke és más alapjogok metszéspontjai: a személyek szabad mozgásának és tartózkodásának alapjogi szempontú elemzése 24

FAZEKAS FLÓRA – PAPP MÓNIKA

Hatékony bírói jogvédelemhez és tisztességes eljáráshoz való jog: az EU Alapjogi Charta 47. cikkének alkalmazása az Európai Bíróságon 2020–2025 között 43

SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET – TÖRÖK TAMÁS

„Amicus” a Kirchberg-kapuk előtt – a perbeli részvétel lehetőségének új útjai az Európai Unió Bírósága gyakorlatában 77

HAJDU GÁBOR

Közérdek, kisajátítás és elmaradt haszon: beruházásvédelmi dilemmák az Alapjogi Charta 17. cikkében 98

## RECENZÍÓ

FÁBIÁN GYULA

Kisebbségnek lehet-e menni, vagy csak lenni? Dobos Balázs – Halász Iván: *Úton az elismerés felé. Régi és új kisebbségek Kelet-Közép-Európában* (Budapest: HUN-REN TK JTI – L’Harmattan 2025) 115

SZENTE ZOLTÁN

Pomádé új ruhája. Megjegyzések Orbán Balázs *A szabad mandátum és a nemzeti szuverenitás alkotmányjogi összefüggései* (Budapest: MCC Press 2025) című könyvéhez 121

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Csák Csilla, Erdő Péter, Földi András, Görög Márta, Hamza Gábor, Kiss György, Komáromi László, Korinek László, Lamm Vanda, Mohay Ágoston, Smuk Péter, Somssich Réka, Szabadfalvi József, Szikora Veronika, Tóth J. Zoltán, Vékás Lajos

## SZERKESZTŐSÉG

*Felelős kiadó:* Boda Zsolt főigazgató

*Főszerkesztő:* Gárdos-Orosz Fruzsina

*Felelős szerkesztő:* Balogh Lídia

*Recenziószerkesztő:* Körtvélyesi Zsolt

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

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

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

1453 Budapest Pf. 25.

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

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

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

*Előfizethető és példányonként megvásárolható:*

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézet

Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége

1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

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

Kiadja az ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont

Jogtudományi Kutatóintézet

*Olvasszerkesztő:* Gajdó Ágnes

*Tördelés és borítóterv:* Pintér József

*Nyomdai munkálatok:* Séd Nyomda, Szekszárd

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

HU ISSN 0002-564X

VÉKÁS LAJOS\*

## KONTINUITÁS ÉS DISZKONTINUITÁS A MAGYAR MAGÁNJOGTUDOMÁNYBAN\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.01>

*A tanulmány azt a kérdést teszi fel, hogy mennyiben állapítható meg folytonosság az elmúlt két évszázad magyar magánjogtudományában, illetve milyen tényezők és mennyiben szakították meg ezt a folytonosságot. A magánjogtudomány tételes jogi diszciplína lévén a szerző elsőként a tételes magánjogban végbement alapvető változásokat tekinti át. Három mélyenszántó törésvonalat mutat be: a rendi magánjogból a polgári magánjogba való átmenetet a 19. század második felében, a magántulajdon nélküli magánjog négy évtizedét (1949–1989) és a magántulajdonon alapuló szociális piacgazdaság magánjogának újbóli megteremtését az elmúlt három és fél évtizedben. Ezek a társadalmi szakadékok – Hegedüs Loránt megállapítását parafrázálva – „annyira kettévágták a régi [...] s az új [...] magánjogot, hogy az árok két partján állva, egyik sem ismer reá a másikban önmagára.” Kisebb mértékben a különböző jogfilozófiai áramlatok is befolyásolták a magánjogtudomány folytonosságát; kisebb mértékben azért, mert a jogelméleti nézetek ritkán épültek be szervesen a magánjogtudományi művekbe, inkább külön tárgyalt kísérői voltak a magánjogi fejtegetéseknek. Kivételesen a jogelméleti felfogások mégis okoztak törést a magánjogtudomány folytonosságán. A tanulmány arra az összefoglaló végkövetkeztetésre jut, hogy az elmúlt két évszázad magyar magánjogtudományában – az egész időszakot tekintve és a fővonalat szem előtt tartva – inkább diszkontinuitásról, mintsem kontinuitásról beszélhetünk. A kontinuitás fonalát a magánjogtudomány „mellékszínterein”: a magánjogtörténetben, az összehasonlító jogban és a nemzetközi magánjogban fedezhetjük fel.*

### BEVEZETÉS

A Magyar Tudományos Akadémia két évszázados jubileumának ünnepségei keretében tartott konferencia maga kínálja előadásom témáját: egy elemző visszatekintést diszciplínám, a magyar magánjogtudomány elmúlt kétszáz évére. Ráadásul: az így választott időhatárok az előadás tárgya szempontjából alapvető tartalmi változások mélyenszántó határjeleit is kirajzolják: a rendi magánjogból a polgári magánjogba való átmenet kezdetét a reformkorban és a magántulajdon nélküli, ún. szocialista magánjog helyébe a magántulajdonon alapuló szociális piacgazdaság magánjogának létrehozását az elmúlt három és fél évtizedben. Ha megszemélyesíteni kívánjuk

\* Az MTA rendes tagja, professor emeritus, ELTE ÁJK, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: [vekas@ajk.elte.hu](mailto:vekas@ajk.elte.hu).

\*\* Az „MTA 200” jubileumi programok keretében 2026. február 5-én rendezett konferencián tartott előadás szerkesztett változata.

a két szélső határpontot, azt mondhatjuk, hogy Frank Ignácól (1788–1850) Sárközy Tamásig (1940–2020) terjed ez a mély árkoktól szabdalt időszak. És közben volt egy harmadik szakadék is a magyar magánjogban: a magántulajdon nélküli magánjog négy évtizede, az ún. szocialista magánjog korszaka. Mindhárom mélyreható társadalmi átalakulás alapvetően érintette – többek között – a magánjog rendjét is.

A magánjogtudomány tételes jogon alapuló tudomány: *tételes jogtudomány*. Ezért először a két évszázad három mély társadalmi választóvonalát idézzük fel, amelyek alapvetően változtatták meg a tételes magánjogot (I–II–III.).<sup>1</sup> Ezt követően vesszük számba a magánjogtudományon is nyomot hagyó, abba látható barázdákat vévő *jogfilozófiai* irányzatokat (IV.). S végül állást foglalunk a kontinuitás-diszkontinuitás kérdésében (V.).

## I. AZ ELSŐ MÉLY ÁROK: ÁTMENET A RENDI MAGÁNJOGBÓL A POLGÁRI MAGÁNJOGBA

1. „*Árok, árok, be mély árok.*” Grosschmid Béni *Werbőczy és az angol jog* című monográfiájának zárófejezetében idézi az e sorral kezdődő magyar népdalt, és hozzákapcsolva – fenntartás nélküli egyetértéssel – citál egy mondatot Hegedüs Loránt tanulmányból.<sup>2</sup> Hegedüs ezt írja: „A negyvennyolcas események annyira kettévágták a régi Magyarországot s az új Magyarországot, hogy az árok két partján állva, egyik sem ismer reá a másikban önmagára.”<sup>3</sup> Grosschmid egész könyve mondani valóját e történelmi cezúra igazolásának, „tanúbizonyosságának” tekinti. A következőket írja: „Vannak pontok, főként [...] a birtokjogi rendszer terén, amelyeknek tájékán Werbőczy annyira távol eső ma már tőlünk s elannyira idegenszerű számunkra, hogy azt meg sem igen vagyunk képesek érteni a véle rokon mai angol stíl segítségével vétele nélkül.”<sup>4</sup> Végső következtetése szerint hazai jogunk annyira messze került Werbőczytól, hogy ez utóbbihoz közelebb maradt és hozzá jobban hasonlít az – 1914 előtti – angol jog,<sup>5</sup> „amely pedig sohasem állt hozzá valamely különösen szomszéd-

<sup>1</sup> E fejezetekhez a kiindulópontot és az első szövegváltozatot a szerzőnek „*Árok, árok, be mély árok.*” – *Társadalmi katalizmak és a magánjog* címmel megjelent tanulmánya képezi. *Erdélyi Jogélet* 2023/4. 7–16.

<sup>2</sup> GROSSCHMID Béni: *Werbőczy és az angol jog* (Budapest: Franklin 1928) 430. A könyv számos részlete napvilágot látott már a *Magyar Jogi Szemle* 1923. évi június–decemberi, 1924. évi júniusi, 1926. évi áprilisi és júniusi, valamint 1927. évi februári és júniusi számaiban.

<sup>3</sup> HEGEDÜS Loránt: *A magyarság jövője a háború után* (Budapest: Athenaeum 1916) 10. (Grosschmid szövegében a „reá” szó kimaradt.) Hegedüs tanulmánya – már a világháború vége és Trianon előtt! – megállapítja: „1914/16 oly nagy szakadéka a magyar történelemnek, mint 1848/49 volt s mind a kettő az is fog maradni mindörökké.” Uo. 13. o. (Hegedüs Lorántot [1872–1943], a későbbi pénzügyminisztert [1920–21] 1895. október 30-án Szladits Károllyal [és Papp Ferenc irodalomtörténésszel] avatták „Sub auspiciis Regis” (államtudományi) doktorra a Magyar Tudományos Akadémia dísztermében.)

<sup>4</sup> GROSSCHMID (2. lj.) 429. A zseniális jogtudós a társadalomkutató objektivitásával von mérleget, szinte szentvitenül állapítja meg mindezeket. Krúdy, a költő – hősei, a Rezeda Kázmérok személel – rácsodálkozva, már-már rezignáltan szemléli, miként fordul ki sarkából a világ.

<sup>5</sup> Grosschmid könyvében kiemeli, hogy az első világháború „óta az angol birtokjogi rendszer terén nevezetes változások történtek”, amelyek nyomán az angol jog „szintazonképpen – bárha távolról

dos közelségben”.<sup>6</sup> A paradox helyzetet így summázza Grosschmid: az angol jogban „több van Werbőczyből mintsem mibennünk”.<sup>7</sup>

Ha a Grosschmid által találóan érzékelt történelmi jelentőségű választóvonal innesső oldalának társadalmi hátterét vizsgáljuk, elsősorban a feudális rendi korlátoktól (mindenekelőtt az ősiségtől) megszabadított *polgári magántulajdoni rend* megteremtésére,<sup>8</sup> és – ahhoz illesztve – a szerződési, végrendelkezési és egyesülési-társulási szabadság elismerését kell kiemelnünk.<sup>9</sup> Rá kell mutatnunk ugyanakkor arra, hogy ez a mély társadalmi választóvonal távolról sem egycsapásra öltött kidolgozott alakot. Az 1848-as törvények csak a nyitány harsonahangjait jelentették; a rendi magánjog lebontása és – még inkább – a polgári magánjog alapjainak lerakása további *évtizedekig tartott*.

2. Az 1848. évi XV. törvényekben az ősiség eltörlése „elvileg kimondatott”, és a törvény a minisztériumot „az ősiség teljes és tökéletes eltörlése alapján” kötelezte a polgári törvénykönyv kidolgozására, de a jogi részletproblémák még megoldatlannak, sőt erősen vitatottak is voltak.<sup>10</sup> Ahogy Frank Ignác fogalmazott: Az ősiség „eltörlését a múlt országgyűlésen kimondotta maga a törvény is. De mivel a felmerült javallatok hiányai a sokféle nehézségeket kimutatták, részletes intézkedések ezúttal nem történtek. A kérdés tehát némiképp most is függőben áll.”<sup>11</sup>

Az ősiséget végül is az *osztrák polgári törvénykönyvet* (ABGB, Optk.) Magyarországon életbe léptető császári pátens törölte el.<sup>12</sup> A polgári átalakulás felé

sem ugyanazon mértékben – már csak a múlté, valamiképpen az 1848 előtti magyar jog”. GROSSCHMID (2. lj.) 3. Külön kérdésként vizsgálhatnánk, hogy az angol jog miért őrizte még a 20. század elején is azokat az archaikus jegyeket, amelyek a magyar magánjogtudomány géniuszát Werbőczyre emlékeztették. Grosschmid ezt a kérdést nem teszi fel. A választ magját minden bizonnyal az angol polgári forradalom társadalmi kompromisszumba torkolló jellegében találhatjuk. Lásd ehhez EÖRSI Gyula: *Összehasonlító polgári jog – Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai* (Budapest: Akadémiai 1975) 110–131. (különösen 115. sk., 122., 130. sk.). Eörsi szerint: „Az [...] osztálykompromisszum „legfőbb tartalmi és szerkezeti következménye az volt, hogy [...] a földtulajdon-jog feudális maradt”: 122. o., kiemelések az eredetiben.

<sup>6</sup> Uo. A történelem nem először vágott ilyen mély szakadékot. Például Goethe hosszú életében a francia forradalom éppen a felezőpontot jelentette.

<sup>7</sup> GROSSCHMID (2. lj.) 1.

<sup>8</sup> E kérdés árnyalását lásd FRANK Ignác: *Ősiség és elévülés*. Székfoglaló értekezés (1848. szeptember 11.) (Buda: Magyar Királyi Egyetem 1848); vö. VÉKÁS Lajos: *Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből* (Budapest: ORAC 2022) 28–30.

<sup>9</sup> A családi hitbizományok csak a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról szóló 600/1945 (III. 18.) M. E. rendelettel szűntek meg.

<sup>10</sup> Az 1848. évi XV. tc.-el kapcsolatban érdemes idézni Szász-Schwarz Gusztávnak a magyar polgári törvénykönyvhöz készült 1900-as Első Tervezet munkálatai során 1898-ban irt Jelentéséből. „Annyi bizonyos, hogy azon emlékezetes ülésben (1848. március 23.), amely – Deák Ferenc felszólalása folytán – ezt a *lapidáris törvénycikket rögtönözve szerkesztette* (kiemelés tőlem, V. L.), a tárgyalás alapjául egy Somssich Pál által [készített], 16 §-ból álló javaslat szolgált.” Lásd SCHWARZ Gusztáv: *Az ági öröklés kérdése* in Uő: *Codificationalis dolgozatok* (Budapest: Grill 1902) 127.

<sup>11</sup> FRANK (8. lj.) 3.

<sup>12</sup> RGBL. 246/1852. Lásd KÉPES György: *Az ősiség intézményének felszámolása és a modern magánjog létrejötte Magyarországon* in MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai, 2. kötet (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2018) 1018–1028. (1027.) A pátens alkotmányjogi feltételeihez lásd Christian NESCHWARA: *Die Geltung des Österreichischen Allgemeines*

vezető úton a Schmerling provizórium alatt megalkotott több alapvető jogszabály közül ezen kívül mindenképpen említeni kell még az úrbéri pátenst<sup>13</sup> és a telekkönyvi rendtartást.<sup>14</sup> Maga az Optk. a mellékletében közzétett kiegészítő rendeletekkel és – korlátozottan – az ott meghivatkozott jogszabályokkal együtt lépett hatályba,<sup>15</sup> felváltva az addigi magánjogot, pontosabban a kódex tárgyát képező életviszonyokra vonatkozó törvényeket, rendeleteket és szokásokat.<sup>16</sup> Az osztrák törvénykönyv ebben a formában csak 1861-ig maradt hatályban,<sup>17</sup> mivel az Országbírói Értekezlet végülis – a kiküldött alválasztmány javaslatával szemben – a hatályon kívül helyezés mellett döntött.<sup>18</sup>

3. A polgári magánjogi rend kiépítésében jelentős állomás volt a *Kereskedelmi Törvény* (Kt.) megalkotása.<sup>19</sup> Az 1876. január 1-jén hatályba lépett magyar kódex egyértelműen a német ADHGB mintáját követte. A törvény Tervezetének megalkotója, *Apáthy István* (1829–1889) írta, hogy ez tudatos választás volt: a Kereskedelmi Minisztérium megbízása eleve ezt az utat jelölte ki.<sup>20</sup> A német törvény, új és korszerű volt; e mellett a magyar vállalatok legintenzívebb külkereskedelmi forgalma Ausztria és Németország vállalataival bonyolódott, ami szintén ezt a választást indokolta. Túlzás volna mégis a Kt. esetében az ADHGB másolásáról beszélni. A tárgyilagossá külföldi szerző, *Ernst Heymann* (1870–1946) is kiemelte a két kódex közötti tartalmi eltéréseket. A magyar törvény szabályozott olyan területeket is, amelyek az ADHGB-ben nem szerepeltek, így a biztosítási jogot, a közraktári jogot, a kiadói jogot és a szövetkezeti jogot. A Kt. tengerjoga is más forrásokból táplál-

*Bürgerlichen Gesetzbuches in Ungarn und seinen Nebenländern von 1853 bis 1861* (ZRG/GA 1996) 362–376.

<sup>13</sup> 1853. március 2.

<sup>14</sup> 1855. december 15. E jogszabályok összefoglalását lásd KÉPESSY Imre alapos monográfiájában: *Az Országbírói Értekezlet története és öröksége* (Budapest: Gondolat 2023) 40–44.

<sup>15</sup> Lásd NESCHWARA (12. lj.) 367.

<sup>16</sup> Art. I des Kundmachungspatents vom 29. November 1852. Lásd NESCHWARA (12. lj.) 365.

<sup>17</sup> Az osztrák Polgári Törvénykönyv magyarországi sorsához és hosszan tartó hatásához lásd VÉKÁS Lajos: *Az osztrák Polgári Törvénykönyv hatása a magyar magánjog fejlődésére in RÁCZ Lajos (szerk.): A német-osztrák jogterület klasszikus magánjogi kodifikációi* (Budapest: Martin Opitz Kiadó 2011) 21–33.

<sup>18</sup> Lásd KÉPESSY (14. lj.) 95–109. Az Országbírói Értekezlet döntése mellett érvelt Grosschmid: „Magánjogi világunk egyszerűen uszályhordozója leend vala az osztráknak. Az osztrák jogirodalom dominálná élő jogunk doctrináját. Judicaturánk szellemi működése pedig abban culminálna, miszerint lesse, hogy Bécsben miként ítélkeznek. [...] A nemzet elvágta volna maga előtt az önálló jogképzésnek a jövőjét.” Lásd GROSSCHMID Béni: *Magánjogi előadások. Jogszabálytan* (Budapest: Athenaeum 1905) 869. (a továbbiakban: *Jogszabálytan*). Ezzel szemben a döntés bírálatához lásd DELL’ADAMI Rezső: *Az anyagi magyar magánjog codifikációja I. A nemzeti eredet problémája* (Budapest: Athenaeum 1877) különösen 323–324. Érdekes párhuzamra hívja fel a figyelmet NIZSALOVSZKY: Valais svájci kanton – szemben más kantonokkal, például a Berni Jurával vagy Genffel – Napóleon bukása után, 1815-ben, ötévi hatályban lét után ugyanúgy dobta el magától a francia Code civilt, mint 1861-ben az Országbírói Értekezlet az osztrák kódexet. NIZSALOVSZKY Endre: *Szalay László kodifikációs külföldi kapcsolatai és a sioni epizód in Uő: Tanulmányok a jogról* (Budapest: Akadémiai 1984) 57–88. (72–73.).

<sup>19</sup> 1875. évi XXXVII. törvénycikk: Kereskedelmi törvény.

<sup>20</sup> APÁTHY István: *Kereskedelmi jog. A magyar kereskedelmi törvény alapján, tekintettel a nevezetesebb európai törvényekre* (Budapest: Eggenberger 1876) 69.

kozott.<sup>21</sup> A magyar kódexhez írt színvonalas kommentár és a Kézikönyv szerzője,<sup>22</sup> Nagy Ferenc (1852–1928) a különbségek között utalt a szerkezeti eltérésekre is, és megemlítette azokat a társasági jogi intézményeket, amelyeket a magyar törvény nem vett át a német kódexből. Összességében megállapítható: bár a magyar kódex mintája egyértelműen az ADHGB volt, de a magyar törvényhozó tudatosan és szuverén módon döntött az átvétel mikéntjéről és tartalmáról. Döntését megkönnyítette, hogy Apáthy *Tervezete* a német törvénykönyvön kívül más külföldi kereskedelmi jogok megoldását is figyelembe vette. Így például a közraktári ügyletekre vonatkozó szabályokhoz a megfelelő francia (1858), belga (1862) és bázeli törvény (1864) szolgált kiindulási mintául. Hasonlóképpen a biztosítási szerződés főként a porosz kereskedelmi jogi és a drezdai kötelmi jogi javaslat alapján készült, a kiadói szerződés szabályai mögött pedig a szász polgári törvénykönyv és megint csak a drezdai javaslat megoldásai álltak. A szövetkezetet a részvénytársaság egy változataként alkották meg, és az északnémet (1868) és az osztrák (1873) szövetkezeti törvény volt a minta. Ezekon kívül Apáthy szem előtt tartotta és eredeti szövegük szerint idézte a *Code de commerce*, a *Code civil* és a francia társasági törvény (1867), a német-alföldi kereskedelmi törvény (1838) és a zürichi polgári törvénykönyv (1854) rendelkezéseit is.<sup>23</sup> A körültekintő, alapos jogösszehasonlításra építő kodifikációs előkészítés színvonalas törvényt eredményezett. Ezt azért is hangsúlyozni kell, mert a magánjogi kodifikációs munkálatok ekkor még el sem kezdődtek, és a Kt. a magánjogi szerződéses jogviták elbírálásához is jogforrási háttérül szolgált.

4. A kiegyezés után megindult magánjogi *kodifikációs munkálatok* alapos jogösszehasonlító tudományos munkára épültek, és az így létrehozott törvénytervezetek és a hozzájuk kapcsolódó munkaanyagok kiemelkedő szellemi teljesítményt jelentettek. 1871 és 1892 között a magánjog fő területeit tárgyaló résztervezetek készültek el. Az igazságügy-miniszter által 1895. október 16-án kiküldött állandó bizottság feladata pedig az volt, hogy „a magánjog körébe vágó és hazánkban érvényben levő törvényeknek, törvényes szokásoknak, a már meglévő törvénytervezeteknek, a judikatúra és irodalom termékeinek, valamint az idegen művelt államok jogfejlődésének figyelembevételével és felhasználásával, a polgári törvénykönyvnek *egységes és rendszeres tervezetét*” elkészítse. A tervezetek bizottsági szintű tárgyalása 1899 őszén indult, és 1900 júliusáig tartott. Mindezen előkészítő munkálatok nyomán 1900-ban tették közzé a tervezetet „*A magyar általános polgári törvénykönyv tervezete. Első szöveg*” cím alatt. A normaszöveghez készült ötkötetes indokolás 1901–1902-ben jelent meg.

<sup>21</sup> Ernst HEYMANN: *Das ungarische Privatrecht und der Rechtsausgleich mit Ungarn* (Tübingen: J. C. B. Mohr [Paul Siebeck] Tübingen 1917) 13–14.

<sup>22</sup> NAGY Ferenc (szerk.): *A magyar Kereskedelmi törvény (1875. évi XXXVII. t.-cz.)* – kapcsolatban az azt kiegészítő törvényekkel és rendeletekkel, valamint a M. Kir. Curia, a kir. ítélőtáblák és más bíróságok elvi határozataival. Lampel Róbert (Budapest: Wodianer F. és Fiai<sup>2</sup>1901); Uő: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve – különös tekintettel a bírói gyakorlatra és a külföldi törvényhozásokra*, I. kötet (Budapest: Athenaeum<sup>6</sup>1904 (a továbbiakban: *Kézikönyv*)). Nagy Ferenc életéről és művéről lásd CSEHI Zoltán: *Nagy Ferenc (1852–1928)* in HAMZA Gábor (szerk.): *Magyar jogtudósok*, Harmadik kötet (Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem 2006) 117–133.

<sup>23</sup> NAGY Ferenc: *Kézikönyv*, 24., 24. lj.

Ezt az első szöveget még nem tartották eléggé egységes szemléletűnek és koherensnek. Az volt a vélemény, hogy a javaslat inkább a szerkesztők által készített résztervezetek egyeztetett összefoglalásának tekinthető. A jogos szakmai fenntartások, a kodifikációs munkálatok további másfél évtizeden át történt folytatása és egy hatályba lépett törvény elmaradása ellenére azt mondhatjuk, hogy a polgári magánjog alapjainak lerakása a 19. század második felében (1848–1900) végbement.

## II. A MÁSODIK MÉLY ÁROK: A TERMELŐESZKÖZÖK TOTALIS ÁLLAMOSÍTÁSA, A „MAGÁNTULAJDON NÉLKÜLI MAGÁNJOG” LÉTREJÖTTE (1946–1949)

1. Aligha kérdéses, hogy a magánjogot ért legradikálisabb kihívásként a termelőeszközök totális államosítása nyomán létrejött – szocializmusnak nevezett – államkapitalista gazdasági berendezkedést kell minősíteni. Ennek nyomán egzisztenciális válságba, paradox állapotba került a magánjog: a „*magántulajdon nélküli magánjog*” sajátos helyzete jött létre.

Ehhez a szituációhoz a gyors ütemben elfogadott *államosítási törvények* vezettek el. Az 1946. évi XIII. törvénycikk államosította a szénbányákat, az 1946. évi XX. törvénycikk állami tulajdonba vette a nagyobb villamosműveket, energiatelepeket és távvezetéseket, az 1947. évi XXX. törvénycikk a Nemzeti Bank Rt. és meghatározott, részvénytársasági formában működő pénzügyintézetek magyar tulajdonban lévő részvényeit államosította, az 1948. évi XIII. tc. a bauxitbányászatot és az alumíniumtermelést. Az 1948. évi XXV. tc.-kel már valamennyi száz munkavállalónál többet foglalkoztató vállalat államosítására sor került, az 1949. évi 20. tvr. pedig az államosítást a tíz (meghatározott esetekben az öt) munkavállalónál többet foglalkoztató vállalatokra is kiterjesztette. Az ipar teljes államosításával párhuzamosan a kereskedelmi, különösen a külkereskedelmi és a nagykereskedelmi vállalatok állami tulajdonba vételére is sor került.<sup>24</sup> Ez a folyamat hamarosan odavezetett, hogy – nemzetgazdasági szempontból elhanyagolható kivételektől: a kisiparosok és a kiskereskedők saját munkán alapuló, korlátozott magántulajdonától eltekintve – az egész ipari termelés és az egész kereskedelem az állam tulajdona alapján zajlott. Termőföld – a birtokmaximum által erősen korlátozott mértékben – ekkor még lehetett magántulajdonban. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek termelésébe kényszerített földek esetében azonban a tulajdonos birtoklási, használati és rendelkezési joga megszűnt, a tulajdonjog névlegessé vált. Legfeljebb követelési jogként válhatott volna valamelyest élő joggá, a termelőszövetkezetből való kilépés elvi lehetőségének gyakorlása esetén. Ebben az esetben a jogirodalom a „részleges magántulajdon” vagy hasonló – ugyancsak eufemisztikus – más elnevezést alkalmazott.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Lásd VILÁGHY Miklós: „Az államosítás jogi problémái” *Pénzügy és Közigazgatás* 1947, 716–721.; VILÁGHY Miklós – BENÁRD Aurél: *Az iparvállalatok államosítása* (Budapest: Globus 1948) 119.; összefoglaló jelleggel lásd VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: *Magyar polgári jog* 1. kötet (Budapest: Tankönyvkiadó 1962) 59–61.

<sup>25</sup> Lásd VILÁGHY–EÖRSI (24. l.) 240–242.

2. Természetesnek találhatjuk, hogy a szinte totális állami tulajdon korszakában, a magántulajdon nélküli magánjog idején az *állami vállalat tulajdonjogi helyzetének* megértése volt a legfontosabb tudományos kérdés, és pedig a gazdaság forgalmi jogi viszonyainak elemzésekor is. Megjegyezzük, hogy az állami vállalatok (mégpedig növekvő számban versenyvállalati jellegű állami vállalatok) a kapitalista gazdaságokban sem elhanyagolható gazdasági szereplők; ennek megfelelően a jogirodalom is foglalkozik velük. Gazdasági súlyuk azonban nem hasonlítható össze az ún. szocialista országok államkapitalista gazdaságában játszott szinte kizárólagos szerepükkel.<sup>26</sup>

Ha ebben az időszakban a politikai feltételektől függetlenül szemlélték a problémákat, és így tették, mert ezeket a feltételeket a szovjet megszállás miatt determináltak tartották, a központi elméleti kérdések megértéséhez kétségtelenül az *állam és vállalata* tulajdonosi helyzetét kellett tudományosan elemezni.<sup>27</sup> Kiemelten kell említeni Sárközy Tamás munkáit, amelyek átfogó elméleti igényrel foglalkoztak e kérdéskörrel.<sup>28</sup> Korábbi kutatási eredményeire támaszkodva a *vállalati önállóságról és a vállalatirányításról* írt átfogó monográfiát. Ebben kritikailag mutatta be a nemzetközi jogirodalomban megjelent felfogásokat,<sup>29</sup> és azok meghaladása nyomán egy saját elméletet fejtett ki.<sup>30</sup> Az egykori recenzens kiemelte Sárközy szuverén, „mindenféle megrögzött sémától idegenkedő” módszerét és a mű gondolatgazdagságát.<sup>31</sup> Ma, bő fél évszázad távolából nehezen érthető a megfogalmazásbeli óvatosság, a politikai axiómák megsértésének nehezen kendőzhető kerülése. Csak az képes megérteni ezt a frazeológiában is tükröződő kényszerességet, aki a korszak politikai levegőjét (inkább: levegőtlenységét) ismerte. Sárközy egyértelmű célja az volt, hogy olyan tulajdonjogi elméletet alkosson, amely ezen a politikailag kényes ponton alátámasztja a hatékonyabb gazdálkodást segítő reformtörekvéseket. Ezért vizsgálódásainak középpontjába az *árutermelő állami vállalat* jogi státuszának tisztázását és meghatározását helyezte. Már ezzel is jelezni kívánta, hogy

<sup>26</sup> Az ebbe az irányba menő első jogi lépést a nemzeti vállalatról szóló 1948. évi XXXVII. törvénycikk tette meg.

<sup>27</sup> Az e témakörrel foglalkozó külföldi és a magyar publikációkban se szeri, se száma az erre irányuló kísérleteknek. A számtalan tanulmány mellett az ELTE jogi karán tudományos konferenciát is szenteltek ennek a problémakörnek. A konferencián elhangzott előadások szerkesztett szövegét lásd *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, tom. X, ann. 1970. Megjegyezzük, hogy egy jó évtizeddel később a tulajdonjogi kérdések, immár szélesebb tematikával, ismét konferencia tárgyát képezték; ezek szerkesztett szövegét lásd a *Jogtudományi Közöny* 1982. évi 5. számában. Lásd még VILÁGHY Miklós: „Az állam és vállalata” *Jogtudományi Közöny* XXII (1967) 573–581.

<sup>28</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Vállalati önállóság, vállalatirányítás, társulások* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1972).

<sup>29</sup> A fontosabb elméletek világos és értékelő összefoglaló bemutatását adja a magyar és a külföldi jogirodalom feldolgozása alapján SAJÓ András III. éves joghallgatóként írt tanulmánya: *Az állami szocialista tulajdon és az állami vállalat* in ASZTALOS László: *Polgári jogi tanulmányok I.* (Budapest: ELTE 1970) 303–403.

<sup>30</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog* (Budapest: Akadémiai 1973) 339.

<sup>31</sup> VÉKÁS Lajos: „A társadalmi tulajdon és tulajdonjog új elméleti megközelítése (Sárközy Tamás könyvéről)” *Jogtudományi Közöny* XXIX (1974) 457–463. (458.).

a megalkotott elméleti modellje *bizonyfokú piacgazdaság* (és nem a korábbi, szigorú terlebontásos rendszer) követelményeit vette alapul. Abból indult ki, hogy az állami tulajdon uralkodó szerepe mellett meghatározó jelentősége van a gazdaságirányítás alkalmazott formájának, valójában az állami tulajdon funkcióképességét „a tervgazdálkodási mechanizmus determinálja”.<sup>32</sup> Koherens elméletben az állami tulajdonon alapuló gazdálkodás irányításának módja és a tulajdonjog-fogalom között megfeleléségi viszonyt kellene tételnie. Ismételtlen rá kell ugyanakkor mutatni arra, hogy Sárközy saját elméletét mindenképpen a magyar gazdaságirányítási formára alkotta meg. E szerint a tervszerű piacsabályozás indirekt tervgazdálkodási modelljének optimális tulajdonjogi felfogása az, hogy az állami vállalatok az árutulajdonosok, és az állam tulajdonosi jogai kizárólag a gazdaságirányításban jelennek meg. Sárközy álláspontja szerint az 1968-ban bevezetett gazdaságirányításban minden gazdaságirányítási jogosítvány: a kormányzati, a funkcionális, az ágazati és a vállalatfelügyeleti irányítási jogosítvány egyaránt tulajdonosi jellegű, ami államjogi (mai fogalmak szerint: alkotmányjogi) tulajdonjogot jelent.<sup>33</sup> Nem nehéz észrevenni, hogy a tulajdonjog-fogalom ilyen kiterjesztésére az uralkodó elmélettel való, akkor eretnekség számba menő szakítás lepezésére, a venediktovi elmélet feladása miatt volt szükség. Venediktov és – kisebb-nagyobb módosítással – a követői (így a mértékadó magyar jogirodalom is) az egységes és oszthatatlan állami tulajdonjoghoz ragaszkodtak, és az állami vállalat jogosítványait nem tulajdonjogként, hanem operatív igazgatási jogként határozták meg.<sup>34</sup> Sárközy szellemesen oldotta meg az elméleti áttörést. Elméletalkotásának nyilvánvaló célja az állami vállalatok minél nagyobb önállóságának elvi alátámasztása volt. Az adott körülmények, az erős politikai korlátok között a gazdasági zsákutcából a piacosítás irányába valóban csak így lehetett elindulni.

3. A forgalmi jogi viszonyok területén a *tervszerződés*ek tekinthetők a magántulajdon nélküli magánjog alapján létrejövő szerződéses (inkább: szerződészerű!) viszonyok *pars pro toto* értékű leképződésének.<sup>35</sup> A tervszerződés a szocialista polgári jog találmánya volt, és el is tűnt ezzel a társadalmi kísérlettel együtt, sőt Magyarországon már jóval a rendszerváltozás előtt. Funkciója az volt, hogy szerződészerű jogviszonyt közvetítsen az állami vállalatok között, a népgazdasági terv megvalósítása érdekében, az államigazgatási jogi kötelezettség formájában megállá-

<sup>32</sup> VÉKÁS (31. lj.) 143.

<sup>33</sup> VÉKÁS (31. lj.) 246.

<sup>34</sup> Sajó megállapítása szerint a korszak elméletei „mindannyian Venediktov köpenyéből” bújtak elő. SAJÓ (29. lj.) 346.

<sup>35</sup> A magyar jogtudományban Eörsi Gyula rendkívül alapos monográfiája dolgozta ki e Janus-arcú jogintézmény elméleti alapjait: Eörsi Gyula: *A tervszerződés*ek (Budapest: Akadémiai 1957) 672. A magántulajdon nélküli magánjog kibontakozása közbeni helyzetet, az „átrendező jog” (jobbára az államosítási jogszabályok) hatását elemzi Nizsalovszky, amikor „a gazdasági rendünknek gyökeres átalakulása (a korábbi [„igazi”] magánjog) absztrakt szabályait (még) viszonylag nem nagy mértékben alakította át”. De már kialakult az éles választóvonal az állami tulajdonú szektoron belüli és az azon kívüli forgalmi viszonyok között: az előbbieik körében már nem a szerződési szabadság elve, hanem a tervszerűség követelménye érvényesült, „mint amennyire a magántulajdon nem alapja többé a dologi jognak”. Lásd NIZSALOVSZKY Endre: „A kötelmi jog átalakulása” *Jogtudományi Közöny* 1949/5–6. 106–110.

pított tervfeladatok részletes meghatározása és teljesítése céljából. Magyarországon a gazdaságirányítás tervlebonthatós-adminisztratív rendszerét, a szerződéskötési kötelezettséget és magát a tervszerződés kategóriáját életre hívó gazdaságirányítási módszert csak 1968. január 1-jéig alkalmazták. Ettől kezdve a tervszerződésre gyakorlatilag nem volt szükség, és a rá vonatkozó szabályokat az 1959-es Ptk. első és egyetlen átfogó, novelláris módosítása 1978. március 1-jei hatállyal formálisan is hatályon kívül helyezte.<sup>36</sup>

4. A paradox helyzet betetőzése maga egy *polgári törvénykönyv megalkotása* volt: Magyarországon és a többi, hasonlóan szorító cipőben járó országban egyaránt. Elsőként, 1922-ben Szovjet-Oroszországban alkottak polgári törvénykönyvet. E kódex értékelése kapcsán az alapvető belső ellentmondást rendkívül találóan, így fogalmazta meg Norbert Reich: „A polgári jog 1921-et követő kodifikációját [...] végigkíséri e jogág funkciójának folytonos keresése egy vele ideológiailag, politikailag és gazdaságilag ellenségesen szembenálló társadalmi rendszerben. A szocializmus és a polgári jog közötti konfliktus megterheli a kodifikációs munkálatokat, és [...] azok valamennyi fázisában megmutatkozik.”<sup>37</sup> 1959-ben Magyarországon, 1964-ben Csehszlovákiában és ugyancsak 1964-ben Lengyelországban született polgári jogi kódex. Ezek a törvénykönyvek alapvetően csak a használati eszközök (árucikkek) tulajdonjogára és forgalmára voltak alkalmazhatók,<sup>38</sup> és visszatükrözték a polgári jog mibenlétével és funkciójával kapcsolatos ellentmondásokat. Világhy Miklós találóan mutatott rá erre, amikor megállapította: „Szocialista viszonyok között mindazokat a bizonytalanságokat, vitákat, amelyek a polgári jognak a jogrendszerben elfoglalt helye és alapintézményei körül eddig mutatkoztak, és ma is mutatkoznak, alapjában arra lehet és kell visszavezetni, hogy az áruviszonyok szerepe és helye a szocialista társadalmi rendben bizonytalan volt.”<sup>39</sup> Magyarországon az 1968-ban bevezetett gazdasági reform után alakult ki olyan helyzet, hogy az áruviszonyok érvényesülésének elismerése az állami vállalatok közötti vagyoni kapcsolatokban is elfogadottá vált, és a polgári jog elméletét is az áru-pénzviszonyokra lehetett felépíteni.<sup>40</sup>

Mindezek miatt érthető, hogy az 1959-es magyar Ptk. alkotóinak egyik legfőbb feladata éppen az volt, hogy miként igazítsák a magántulajdoni viszonyokra készített, valódi magánjogra koncipiált korábbi törvénytervezeteket az alapvetően állami tulajdonra épülő vagyoni forgalom, egy magántulajdon nélküli magánjog követelményeihez. Szinte zsugorítaniuk kellett e tervezeteket (alapvetően: az 1928-as Mtj.)<sup>41</sup> szabályrendszerét a meglehetősen leegyszerűsített korabeli viszonyokhoz.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> 1977. évi IV. törvény, amelyet 1977. október 25-én hirdettek ki.

<sup>37</sup> Norbert REICH: *Sozialismus und Zivilrecht* (Frankfurt/M.: Athenäum 1972) 169., 178.

<sup>38</sup> Ezt a szűk keresztmetszetű érvényesülési igényt a legadekvátabb formában az egykori NDK 1975-ös törvénykönyve (*Zivilgesetzbuch vom 19. Juni 1975*) fejezte ki.

<sup>39</sup> VILÁGHY Miklós: „Áruviszony és polgári jog” *Állam- és Jogtudomány* 1968/3. 445–473.

<sup>40</sup> Lásd VILÁGHY (39. l.).

<sup>41</sup> Az 1928-a magánjogi törvényjavaslat megalkotásáról, értékeléséről legújabban lásd VERESS Emőd: *Fejezetek a magyar magánjogi kodifikáció történetéből* (Kolozsvár: Forum Iuris Könyvkiadó 2022) 113–137.

<sup>42</sup> Az 1959-es magyar Ptk. értékeléséhez lásd VÉKÁS Lajos: „Hatvan éve lépett hatályba az 1959-es Polgári Törvénykönyv – Sárközy Tamás emlékének” *Magyar Jog* 2020/2. 65–71.

Az ellentmondások közepette azért születhetett mégis egy a maga korában színvonalas törvénymű, mert a kódex megalkotásában részt vállalt személyek az európai magánjog legjobb hagyományain nevelkedett, széles látókörű, az összehasonlító jogban iskolázott, tudós jogászok voltak.

5. Aki ma olvassa az állami tulajdon értelmezésével, az állam és vállalata jogállásával kapcsolatos vagy a tervszerződésekről szóló írásokat, vagy alaposabban elemzi a korabeli polgári törvénykönyveket és az egész jogi környezetet, az képet kaphat arról, hogy *milyen mély árkot ásott* a termelőeszközök totális államosítása a korábbi magánjog világa és a „magántulajdon nélküli magánjog” valósága közé.

### III. A HARMADIK MÉLY ÁROK: VISSZATÉRÉS A MAGÁNTULAJDONON ALAPULÓ MAGÁNJOGHOZ

1. Az 1989–1990-ben bekövetkezett alapvető politikai változások – négy évtized diktatúrája és zsákutcába torkolló gazdasági-társadalmi tévútja után – a demokratikus államberendezkedés megteremtése mellett a magántulajdoni rend visszaállítást, a *magántulajdon* és a *szabad vállalkozás* talajára épülő piacgazdaság társadalmi rendjének megvalósítását célozták. A társadalompolitikai célkitűzések és az azok megvalósítására alkotott alkotmányos garanciák a mai fejlett Európában, mindenekelőtt az Európai Unió tagállamaiban elfogadott társadalomképet, vagyis a *szociális piacgazdaság* társadalmi modelljét tekintették mintának.<sup>43</sup>

2. E célkitűzések végrehajtásához mindenekelőtt a monolit állami tulajdont kellett lebontani. Ez a lépés szükségszerű előfeltétele volt a célul kitűzött gazdasági és társadalmi átalakulásnak, mert többségi állami tulajdon talaján nem lehet korszerű piacgazdaságot kiépíteni. Magyarországon a nemzeti vagyon mintegy 90%-a volt állami tulajdonban, és hasonló volt ez az arány a többi, a rendszerváltozás előtt szovjet megszállás és befolyás alatt álló országban is. Az állami vagyon méreteihez és az állami vállalatok nagy számához képest rendkívül gyorsan végrehajtott magánosítás elkerülhetetlenül iszonyú vagyonvesztéssel járt, és e mellett óhatatlanul társadalmi feszültségeket idézett elő. A *privatizáció* végrehajtásával történelmileg példa nélküli gazdasági-társadalmi folyamat zajlott le, csakúgy, mint a fél évszázad előtti totális államosítás során. Sárközy Tamás a magyarországi privatizáció első éveit, kezdeti, meglehetősen kaotikus lépéseit értékelő könyvében – Levandowski véleményeként – az állami tulajdon privatizációjának lényegéről a következő tömör és szellemes megállapítást fogalmazta meg: a privatizáció „uratlan és ismeretlen értékű javak értékesítése olyanok számára, akiknek nincs pénzük és nem is akarnak venni.” S hozzátette: „Egyszerre kell megküzdeni a szocialista múlt maradványaival és a nyerskapitalista tendenciákkal.”<sup>44</sup> Összegező megállapítása szerint „a privatizáció

<sup>43</sup> VÉKÁS Lajos: „Indító tézisek a polgári jog átfogó reformjához” *Polgári Jogi Kodifikáció* 1999/2. 3–6.

<sup>44</sup> SÁRKÖZY Tamás: *A privatizáció joga Magyarországon: 1989–1993* (Budapest: Akadémiai 1993) 197. (8.); a kezdeti privatizációk során felmerült problémák részletes értékelését lásd a könyv III., IV. és V. fejezetében. A privatizáció átfogó közgazdasági bemutatását lásd MIHÁLYI Péter: *A magyar*

terén *nincs igazán jó megoldás*. [...] Ugyanakkor a privatizációt, bármilyen nehéz, *mégis csinálni kell*.<sup>45</sup> A privatizáció végrehajtásánál további nehézséget jelentett az állami vállalat jogi formája is, mivel az – nem kereskedelmi társaság lévén – csak rendkívüli jogi problémák leküzdése árán és a *nemo plus iuris* évezredes elvének brutális megsértésével volt magántulajdonná formálható.<sup>46</sup>

A példátlan nagyságú tulajdonosváltozást a privatizáció különböző jogi módszereivel hajtották végre. Sárközy az első három év magyarországi történéseit értékelve, különbséget tesz eladásos, apportosító és átalakulásos privatizáció között. Ehhez hozzáteszi, hogy egy-egy „jogi privatizációs technikába számos közgazdasági privatizációs módszer belefér”.<sup>47</sup> A jogi megoldások közül az első két módszer azt jelentette, hogy az állami vagyon jogi személyiséggel rendelkező kereskedelmi társaságba (azaz részvénytársaságba vagy korlátolt felelősségű társaságba) került.<sup>48</sup>

Nagy ára volt a termelőeszközök állami tulajdonból magántulajdonba történt átvitelének. Fogalmazhatunk úgy is, hogy mély árkot kellett áthidalni a termelő javak totális állami tulajdonának lebontása során. A privatizációra azonban elengedhetetlenül szükség volt a társadalmi célul kitűzött piacgazdaság megteremtéséhez.

3. A magántulajdonra épülő új társadalmi modell a tulajdonosok *magánautonómiájának* messzemenő elfogadását, mindenekelőtt a *magántulajdon* teljes körű elismerését és védelmét követelte meg. Mindehhez természetesen a magántulajdont terhelő *szociális költöttségeknek* kellett járulniuk. A magánautonómia másik alapvető következménye a *szerződési szabadság* elvének elfogadása volt. A magánjognak ezt a pillérét csak ott és annyiban volt indokolt korlátozni, ahol és amennyiben ez a szociális igazságosság követelménye érdekében elengedhetetlenül szükséges és a piaci verseny szabadságának feltételei között még lehetséges volt. A magánautonómia harmadik pillére az *egyesülés és a társulás szabadsága*, amelynek követelményeit is – a magánjogi szabályozások történelmileg bevált mintái nyomán – az egyesület, a gazdasági társaságok és a szövetkezet intézményeivel kellett biztosítani.

A magántulajdonra épülő piacgazdaság visszaállításának folyamatát – számos más fontos törvény elfogadása mellett – egy átfogó magánjogi kódex megalkotása tette teljessé. Magyarországon erre a 2013. évi V. törvénnyel került sor.<sup>49</sup>

*privatizáció krónikája 1989–1997* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1998) 457.; Uő: *A magyar privatizáció enciklopédiája, 1–2. kötet* (Veszprém: Pannon Egyetem Kiadó 2010) 1656.

<sup>45</sup> SÁRKÖZY (44. lj.) 46–47., kiemelés az eredetiben.

<sup>46</sup> E probléma előzményeihez lásd KUNCS ÖDÖN: *Életem* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2017) 432.; magához a problémához lásd SÁRKÖZY (44. lj.) 17.

<sup>47</sup> SÁRKÖZY (44. lj.) 48–67. (66.).

<sup>48</sup> A privatizációk idején a magyar társasági jogban a Kkt. és a Bt. nem rendelkeztek jogi személyiséggel. Lásd ehhez SÁRKÖZY (44. lj.) 65. Ezeknek a társaságoknak a 2013-as Ptk. adott jogi személyiséget. Lásd ehhez KISFALUDI ANDRÁS: „A társasági jog helye a jogrendszerben” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2000/3. 3–12.

<sup>49</sup> A magyar Polgári Törvénykönyv elvi jelentőségű rendelkezései közül ki kell emelni a tulajdon védelmét biztosító 5:36. §-t, a szerződési szabadságot deklaráló 6:59. §-t és a jogi személyek alapítói és tagjai számára széles körű szabadságot garantáló 3:4. §-át. A Ptk.-hoz lásd VÉKÁS LAJOS – VÖRÖS IMRE (szerk.): *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz* (Budapest: Complex 2014). Az újrakodifikálás igénye a többi posztiszocialista országban is felmerült: Romániában a 2009. évi 287. sz. törvény, Csehországban a 89/2012. sz. törvény alkotott új magánjogi kódexet.

#### IV. JOGFILOZÓFIAI ÁRAMLATOK A MAGYAR MAGÁNJOGTUDOMÁNYBAN

1. A magánjogtudománynak mint tételes jogtudománynak tisztában kell lennie a jog fogalmi elemeivel; csak erre építve tudja rendszerbe foglalni a magánjog szabályait. Ezen kívül is számos ponton találunk érintkezést a magánjogtudomány és a jogfilozófiai nézetrendszerek között. Ezzel magyarázható, hogy a tárgyalt két évszázad – rövidebb-hosszabb ideig jelen lévő – jogfilozófiai eszmeáramlatai kisebb-nagyobb nyomot hagytak a magánjogtudományban.

A 19. században a történeti jogi iskola, a fogalomelemző jogtudomány és az érdekkutató jogtudomány gyakorolt jelentősebb hatást, de voltak képviselői más jogelméleti irányzatoknak is. A század első felének legjelesebb magyar magánjogászai alaposan ismerték ugyan koruk vezető filozófiai-jogfilozófiai irányzatát, többnyire reflektáltak is arra műveikben, de magánjogtudományi fejtegetéseiktől elválasztva, a jogról általában tett megállapításaik körében tárgyalták azt. A jogbölcseleti gondolatmenet nem épült be szervesen magánjogi felfogásukba és annak előadásába, a jogfilozófiai nézetek nem hatottak magára a magánjogtudományra. Ezt állapítja meg Peschka Vilmos Kelemen Imre (1744–1819) összefoglaló jellegű magánjogi művéről is,<sup>50</sup> amely a tételes jogi kérdések tárgyalása előtt, a bevezető fejtegetésekben ismétli meg az osztrák Martini „forradalmi életől” megfosztott, „denaturált” *természetjogi* tanításait.<sup>51</sup> Hasonlóképpen elszakadt a magánjog tárgyalása a bölcseleti fejtegetésektől a magyar magánjogászok következő nemzedékénél is.<sup>52</sup> Ők immár nem a természetjogra, hanem – ugyancsak osztrák közvetítéssel – a *kanti jogfilozófia* gondolataira támaszkodhattak volna. Amint ugyancsak Peschka lényegre törően

<sup>50</sup> KELEMEN Imre: *Institutiones iuris privati Hungarici*, négy kötetben. Pest 1814 (bővített kiadás: Buda 1818). A könyvet Kelemen halála után, Czövek István magyar fordításában *Magyar hazai polgári magános törvényről írt tanítások* címmel adták ki három kötetben (Pest: Trattner 1822). Vö.: ECKHART Ferenc: *A jog- és államtudományi kar története* (Budapest: Pázmány Péter Tudományegyetem 1936) 222.; KÁLLAY István: „Kelemen Imre” in HAMZA Gábor – SIKLÓSI Iván (szerk.): *Magyar jogtudósok*, IV. kötet (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2014) 9–20. Kelemen művéből ismerte meg Széchenyi is a magyar magánjogot. Naplójában ezt jegyezte fel: „Kelemen szorgalmasan olvasom.” Lásd SZÉCHENYI István: *Napló* – 1823. júl. 5-i bejegyzés (Budapest: Gondolat 1978) 304. (A *Napló* eredeti német nyelvű szövegéből kiténik: Széchenyi az eredeti, latin nyelvű könyv 4. kötetét tanulmányozta éppen!) Vö.: VÉCSEY Tamás: *Széchenyi és a magyar magánjog* (Budapest: Magyar Tudományos Akadémia 1895) 62. (5. l.).

<sup>51</sup> PESCHKA Vilmos: „A magyar magánjogtudomány jogbölcseleti alapjai” *Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője* 2 (1959) 1–2. 37–74.; másodközlés in Uő: *Jog és jogfilozófia* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1980) 373–425. (A továbbiakban ezt a kiadást idézzük: *Jog és jogfilozófia*). Martini és az osztrák természetjog megítélésében Peschka túlságosan Szabó Imre 1955-ben megjelent, egyoldalúan kritikus és egészében igaztalanul bíráló művének (*A burzsoá állam- és jogbölcselet Magyarországon* [Budapest: Akadémiai 1955]) hatása alatt ítélkezik. Annak bizonyítására, hogy Martini és iskolája nem lúgozta ki teljesen a természetjogot, elég az ABGB 16. §-át idézni, amely igencsak forradalmi tömörséggel deklarálja minden ember veleszületett és egyenlő jogképességét, személyi voltát: „Jeder Mensch hat angeborene, schon durch die Vernunft einleuchtende Rechte, und ist daher als eine Person zu betrachten.”

<sup>52</sup> KALLÓS Lajos: *Alapelvek a magyarhoni polgárjogban – Kövy Sándor szerint* (Pest 1846); FOGARASY János: *Magyar közpolgári törvénytudomány elemei – Kövy Sándor után* (Pest 1847).

megállapítja: A „kanti jogbölcseletnek azok a tételei, amelyek polgári magánjogi elveket tartalmaztak a tulajdon, a dologi jogok, a szerződés és bizonyos személyi jogok vonatkozásában, [...] egyáltalán nem voltak hatással a legilletékesebbekre, a magyar magánjog művelőire, és ezek munkáiban a magánjog egyes intézményeire vonatkozó kanti, burzsoá tartalmú tanítások nem kaptak helyet. A magyar magánjogtudomány ezen időszakban megjelenő műveiben a kanti jogbölcselet hatása kizárólag abban merül ki, hogy a bevezető fejtegetésekben megismétlik Kantnak a jogra vonatkozó általános tételeit. [ ] Az egyes magánjogi intézmények tárgyalását illetően Kant elvei nem voltak hatással; azokat változatlanul régi jogunk és Werbőczy szellemében tárgyalják, olyannyira, hogy az 1840-es években megjelenő polgári jellegű magánjogi törvényeinket egyáltalán figyelemre sem méltatják.”<sup>53</sup>

Frank Ignác a jogi stúdiumai előtt bölcseletet tanult és kassai tanár korában *Észjogtani vázlatot* is írt. Időközben azonban látványosan kiábrándult a hegeli filozófiából, és – a hűséges tanítvány, Pauler Tivadar szavaival – „a hegeli rendszer iránti ellenszenvét átvitte az összes német bölcsészetre, sőt az eszményi, bölcsészeti irányra általában”.<sup>54</sup> Pauler szerint mestere ekkor már „a történeti jogiskola elveihez ragaszkodván, a bölcsészeti jogtant nemcsak fölösleges, de veszélyes, a közoktatásból kiküszöbölendő, s a római jog által pótolandó tudománynak tekintette”.<sup>55</sup> Nézetünk szerint a *történeti jogi iskola* Frank Ignácra gyakorolt, kétségtelenül jelen lévő hatását,<sup>56</sup> ami például elszánt kodifikáció-ellenességében is tükröződött,<sup>57</sup> inkább konzervatív alapszemléletét erősítő tényezőnek kell tekinteni,<sup>58</sup> anélkül, hogy őt az iskola dogmatikus követői között tarthatnánk számon. Egyetértéssel idézzük ezért ismét Peschka véleményét, aki szerint bár Frank „a történeti jogi iskolával közös jogfilozófiai nézeteinek jogbölcseleti fejtegetésekben nemigen adott hangot, amit az észjogtól való megcsömörlése folytán minden jogfilozófiai elmélkedésnek a jogtudományból való száműzése érthető módon megmagyaráz. De e korszakában megjelenő magánjogi műveinek szelleme sugározza a történeti jogi iskola hatását. [...] Frank Ignác az átmenetet, a hidat jelenti, amely a magyar magánjogtudomány természetjogi, észjogi felfogásától a *történeti jogi iskola* jogfelfogását jelentő jog-

<sup>53</sup> PESCHKA (51. l.) 378–379.

<sup>54</sup> PAULER Tivadar: *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez* (Budapest: MTA 1878) 98–102. (169.) (A továbbiakban: *Adalékok*). Pauler a jogbölcselettől való teljes elfordulást a Frank iránti ragaszkodó tisztelete ellenére *Emlékbeszédében* kritikusan kommentálja: „A jogtudományt csupán hátra tekintő Janus-főhöz nem hasonlíthatjuk, és az, általános bölcsészeti elemek hiányában, megfosztva egyetemességétől, belső igazságának méltóságától, a hatalmasok önkényétől függő tételek halmozásával alacsonyodnék, melyeknek tanulása egy élet fáradalmainak becsével fel nem érne!” Lásd PAULER Tivadar: *Emlékbeszéd Frank Ignác m. acad tag felett 1850. november 25-én* (Pest: Eisenfels és Emich 1851) (A továbbiakban: *Emlékbeszéd*).

<sup>55</sup> PAULER: *Emlékbeszéd*. Vö. PESCHKA (51. l.) 381.

<sup>56</sup> Vö. HORVÁTH Pál: *Frank Ignác* (Budapest: Akadémiai 1993) 22., 44., 259.

<sup>57</sup> Pauler szerint Frank „a törvénykönyvek rendszeresítésére irányzott munkálatokat mindannyi a jog természetes fejlődésével ellenkező merész kísérletnek tartotta”. PAULER: *Adalékok* 169. o.

<sup>58</sup> Asztalos szerint Frank Ignác „fontolva haladó művelt tudós”. Lásd ASZTALOS László: „A magyar burzsoá magánjog rövid története” in *Polgári jogi tanulmányok I.* (Budapest: ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék 1970) 5–301. (29.).

bölcséleti megalapozásához vezet.<sup>59</sup> Frank Ignác, mint az igazán nagy szellemek rendszerint, önálló gondolkodó volt, és ezért művét aligha lehet egyetlen eszmeáramlat Prokrusztész-ágyában elhelyezni és értelmezni.

A magyar magánjogtudomány élvonalbeli képviselői egy részének jogfelfogását még a kiegyezés utáni évtizedben is az ekkor már egyértelműen visszahúzó *történeti jogi iskola* nézetrendszere tartotta befolyása alatt. A történeti jogi iskola múltba néző szemlélete és misztikus tanai pedig nem igazán támogatták a polgári magánjogtudomány lendületes fejlődését. Ezt állapíthatjuk meg mindenekelőtt Wenzel Gusztáv (1812–1891),<sup>60</sup> Suhayda János (1818–1881),<sup>61</sup> Zlinszky Imre (1834–1880)<sup>62</sup> és Herczegh Mihály (1840–1926)<sup>63</sup> összefoglaló munkáiról. Ezek a művek elméleti bevezetésekben a történeti jogi iskola tanításait fejtik ki, a részletekben is az irányzat sajátos „történeti” módszerét alkalmazzák.<sup>64</sup>

A történeti jogi iskola szemlélete tükröződik Grosschmid Béninek a jog keletkezésére, mibenlétére és lényegére, a szokásjog és a törvényi jog viszonyára vonatkozó nézeteiben,<sup>65</sup> és jórészt ez állapítható meg családjogi és öröklési jogi munkásságáról is.<sup>66</sup> Ő azonban a 19. század végén a polgári magánjogtudomány megalapozásához vezető legfontosabb magyar jogtudományi mű, a kétkötetes *Fejezetek* megírásánál teljesen függetlenítette magát a történeti jogi iskola tanításaitól.<sup>67</sup> Grosschmid szuverén szellemére nem igazán hatottak az addigra már teret nyerő *érdekkutató jogtudomány* nézetei sem. A modern kötelmi jog stílusát alapvetően, sok kérdésben máig hatóan formáló és e jogterület dogmatikai vértetéjét kidolgozó művében maga alkotott egy – mondhatjuk: saját, öntörvényű, egészében nagyszerű – új világot. E nagyszabású opusban Grosschmid szemlélete mégcsak nem is Rudolf Jhering és a német érdekkutató magánjogtudományi irányzat hatására alakult.<sup>68</sup> Idézzük ezzel kapcsolatban

<sup>59</sup> PESCHKA: *Jog és jogfilozófia* 381–382. Lásd továbbá PÓLAY Elemér kitűnő elemzését: „A pandektisztika és hatása a magyar magánjog tudományára” *Acta Univ. Szeged. Acta Jur. et Pol.* Tom. 23, Fasc. 6. (Szeged: SZTE ÁJK 1976) 91–109.

<sup>60</sup> WENZEL Gusztáv: *A magyar magánjog rendszere*, 1–2. kötet (Pest: Athenaeum<sup>2</sup>1872–1874; Uő: *Az 1848 előtti magyar magánjog tekintettel újabb átalakítására* (Budapest: Egyetemi Könyvnyomda 1885).

<sup>61</sup> SUHAYDA János: *A magyar polgári anyagi magánjog rendszere* (Budapest: Egyetemi Könyvnyomda<sup>6</sup>1874). Suhayda ugyanakkor mégis a magánjog kodifikációja mellett érvelt. Lásd SUHAYDA János: *Tanulmányok a polgári magánjogi codificatio terén* (Pest: Grill 1867).

<sup>62</sup> ZLINSZKY Imre: *A magyar magánjog mai érvényében* (Budapest: Franklin<sup>8</sup>1902).

<sup>63</sup> HERCZEGH Mihály: *A magyar magánjog mai érvényben: az elmélet és gyakorlat igényeire egyenlő tekintettel I. kötet, A magyar magánjog általános része* (Budapest: Eggenberger 1880).

<sup>64</sup> Vö.: PESCHKA: *Jog és jogfilozófia* 384–387. Az elavult és visszahúzó történeti jogi iskola tanainak magyarországi híveivel szemben a 19. század utolsó harmadában a már idézett Dell’Adami Rezső (1850–1888) vette fel a leghatározottabban a harcot. Dell’Adami jogfilozófiai alapállását Peschka a következőképpen jellemzi: „...észjogi beütésekkel tarkított és szociológiai elemekkel tűzdelt jogfelfogásra építette magánjogi tételeit, mely pozitivistá felfogás későbbi éveiben a szabadjogi és szociális jogi iskola megállapításaival bővült és módosult.” Lásd PESCHKA: *Jog és jogfilozófia* 403.

<sup>65</sup> GROSSCHMID: *Jogszabálytan*.

<sup>66</sup> Lásd WEISS Emília: „Grosschmid családjogi és öröklési jogi munkásságáról” *Jogtudományi Közlemény* 1999/11. 475–479.

<sup>67</sup> GROSSCHMID Béni: *Fejezetek kötelmi jogunk köréből* (a továbbiakban: *Fejezetek*), I–II. kötet (Budapest: Grill<sup>2</sup>1932–1933).

<sup>68</sup> Rudolf von JHERING: *Der Zweck im Recht*, 1–2. kötet (Leipzig: Breitkopf & Härtel 1883).

Szladits megállapítását: „Nincs kapcsolat Grosschmid módszere és a külföldi jogi iskolák között, amelyeknek elméleti vitáiról Grosschmid jobbra tudomást sem vett.”<sup>69</sup> Grosschmid például az alanyi jogot is jogilag védett érdekként határozza meg. A *Fejezetekben* pedig ezt írja senkiéhez nem hasonlítható stílusfordulattal: Az érdek „részint sugallatos oka egy-egy jogszabálynak, részint előírt zsinórmértéke helyell-közzel a jogalkalmazásnak”.<sup>70</sup> Az érdekkeresés általános gondolatával kapcsolatban Grosschmidra jellemző a következő megállapítás is: „Az érdekszem-pont bevezetése nem kikezdése ekként a törvénynek kívülről, hanem a törvény saját, belülről jövő, csakhogy halkabb önszavának a meghallgatása a lármásabb tételek mögül.”<sup>71</sup>

Grosschmid kor- és pályatársa, Szászy-Schwarz Gusztáv, Jhering legnagyobb magyar tanítványa, az ő *érdekkutató iskolájának* egyértelmű követője volt. Imponáló tudományos felkészültséggel, európai látókörrrel írt művekben szállt szembe a történeti jogi iskola addigra már elavult tanaival, elismerve ugyanakkor e nagyhatású tudományos irányzat érdemeit az észjogi elméletek túlzásainak leküzdésében és a magánjogi dogmatika megteremtésében. Jhering hatására is, sikerrel törekedett a fogalmi jogtudomány meghaladására, az érdekkutatás előtérbe állítására, a teleologikus jogfelfogás elfogadtatására.

2. A „*jogszociológiai*” vagy „*szociális jogi*” elméleti irányzat legjelentősebb képviselői Meszlény Artur (1875–1937) és Ágoston Péter (1874–1925) voltak.<sup>72</sup> Ez a magánjogtudományi irányzat abból indult ki, hogy a hagyományos magánjogi gondolkodásmód nem felel meg a kapitalista társadalomban a 19. század utolsó harmadában végbement változásoknak. Ezért a magánjognak az individualista társadalmi felfogásról át kell térnie „az organikus társadalmi felfogásra”.<sup>73</sup> Ez az irányváltás a társadalmi viszonyok tanulmányozását, a magánjogtudomány igazi társadalomtudománnyá válását kívánja meg. Emellett arra van szükség, hogy a tulajdoncentrikus magánjogi felfogásnak telítődnie kell a munka elemével, mivel „a gazdasági rend ma legalább oly mértékben alapul a munkán, mint a tulajdonon”.<sup>74</sup> Ebből pedig az is következik, hogy a munkaviszonyra vonatkozó szabályokban, amelyek – a szociális jogi irányzat szerint – az ún. „osztályközi magánjog” részét képeznék, a társadalmi

<sup>69</sup> SZLADITS Károly: „Grosschmid és a magyar kötelmi jog” *Magyar Jogászegyleti Értekezések és egyéb tanulmányok* 1936/13–14. 5–16. (11.). Ugyanígy BECK Salamon: „Érdekeszme töredékek” in *Glossza Grosschmid Béni Fejezetek kötelmi jogunk köréből című művéhez*, II. kötet (Budapest: Grill 1933) 1–60. (60.).

<sup>70</sup> GROSSCHMID: *Fejezetek*, I. kötet 702.

<sup>71</sup> GROSSCHMID: *Fejezetek*, II. kötet 865.

<sup>72</sup> MESZLÉNY Artur: *A Polgári Törvénykönyv szocializálása 1., személyjog, családjog, dologjog* (Budapest: Franklin 1918) (további részek a *Jogállam* 17 [1918] évfolyamában); Uő: *Magánjog-politikai tanulmányok, különös tekintettel a Magyar Általános Polgári Törvénykönyv tervezetére* (Budapest: Politzer 1901); Uő: *A svájci polgári törvénykönyvről – magánjogi tanulmány társadalomtudományi alapon* (Budapest: Athenaeum 1909). ÁGOSTON Péter: „A magánjog osztályjellege és az osztályközi magánjog” *Szocializmus* 1908; Uő: *A jövő polgári törvénykönyvének tervezete* (Nagyvárad: Nagyvárad Tarsadalomtudományi Társaság 1916).

<sup>73</sup> MESZLÉNY (72. l.) IV.

<sup>74</sup> ÁGOSTON: (72. l.) *Szocializmus*.

egyenlőtlenséget a szenvedő osztályok érdekében szociális szabályokkal fel kell oldani.<sup>75</sup>

3. Szladits Károly (1871–1956) jogelméleti kérdések (jogalkalmazás, jogértelmezés, joghézag, jogi személy stb.) tekintetében átvette Somló Bódog vagy Moór Gyula jogbölcseleti magyarázatát. Egyébként a tényeknek megfelelően érzékelté, hogy „a magángazdaság rendje is egyre inkább kerül közületi ellenőrzés és irányítás alá, minélfogva a polgári jogrend éltető eleme, a magánautonómia is fokozottabban kénytelen a közakarát kívánalmaihoz igazodni.”<sup>76</sup> De Szladits végeredményben annak a meggyőződésének ad hangot, hogy a magánjog közjogiasodása a hagyományos központi területeket nem érinti. Helyesen ítélte meg a magánjog helyét és funkcióképességét a jogrendszeren belül, amikor a következőket szögezte le. A magánjog fejlődése a szociálisabbá válás irányába halad ugyan, de „a magánjog [...] mindig szükségképpen *individualista* jogrend marad, mert hiszen célja a *magánérdekek* összeütközésének igazságos kiegyenlítése. E feladat középpontjában pedig természetesen mindenkor az *egyén* áll. A magánjog szférája közjogi elemek betódulása következtében beszűkülhet ugyan, de ami belőle megmarad, az fogalmi szükségyszerűséggel *egyéni érdekvédelem*.”<sup>77</sup>

4. A 20. század második felének magyar magánjogelméletét, sőt egész jogelméletét viszont – kényszerűen – annyira a marxista felfogás uralta, hogy a kor jogfilozófiai irányzatai csak a marxista kritika köntösében jelenhettek meg.<sup>78</sup>

## V. DISZKONTINUITÁS A FŐÁRAMBAN – KONTINUITÁS A MELLÉKÁGAKBAN

1. Az előző fejezetek áttekintésében az elmúlt két évszázad magyar magánjogtudományának többszöri megszakításáról adhattunk számot, vagyis – az egész időszakot tekintve és a fővonalat szem előtt tartva – *inkább diszkontinuitásról*, mintsem kontinuitásról beszélhetünk. Ennek alapvető okát a tételes jog mély törésvonalai jelentették, amelyeket a társadalmi viszonyok forradalmi változásai hoztak létre. A tárgyalt kétszáz évben három ilyen mérvű, a magánjogtudomány folytonosságát is megszakító társadalmi megrázkódtatás ment végbe: a rendi magánjogból a polgári magánjogba való átmenet a 19. század második felében, a magántulajdon nélküli magánjog négy évtizede (1949–1989) és a magántulajdonon alapuló szociális piacgazdaság magánjogának újbóli megteremtése az elmúlt három és fél évtizedben. Ezek a társadalmi szakadékok – Hegedüs Loránt fent idézett megállapítását parafrazeálva – „annyira kettévágták a régi [...] s az új [...] magánjogot, hogy az árok két partján állva, egyik sem ismer reá a másikban önmagára.”

<sup>75</sup> ÁGOSTON: (72. lj.) *Szocializmus* 409.; 524.

<sup>76</sup> SZLADITS Károly (főszerkesztő): *Magyar magánjog*, I. kötet (Budapest: Grill 1941) 104.

<sup>77</sup> SZLADITS (76. lj.) 35.

<sup>78</sup> Kiemelkedően színvonalas példa erre PESCHKA Vilmos: *A modern jogfilozófia alapproblémái* (Budapest: Gondolat 1972).

Kevésbé befolyásolták a magánjogtudomány folytonosságát a jogfilozófiai áramlatok változásai, mivel azok – mint láthattuk – ritkán épültek be szervesen a magánjogtudományi művekbe, inkább külön tárgyalt kísérői voltak a magánjogi fejtegetéseknek. Kivételesen azért okoztak törést a jogelméleti felfogások is a magánjogtudomány folytonosságán. Példaként hivatkoztunk a magyar magánjogtudomány legeredetibb zsenijére, Grossschmidra, akinek munkásságán belül észlelhetünk jogfilozófiai háttérű törést: családjogi és öröklési jogi műveit inkább a történeti jogi iskola szemlélete jellemzi, a forgalmi jogra vonatkozó rendkívül kreatív magnum opusát viszont egyfajta saját érdekkutató felfogás hatja át. Még inkább megtörte a magánjogtudomány folytonosságát a „jogszociológiai” vagy „szociális jogi” elméleti irányzat képviselőinek tevékenysége. Meszlény Artur és – fokozottabb mértékben – Ágoston Péter a magántulajdonon alapuló magánjog egyik axiomatikus jegyét, az individualista felfogást kérdőjelezte meg. Ágoston már a tulajdon mellett a munka hangsúlyos szerephez juttatását követeli a magánjogban, főleg a munkaszerződés jogában; annyiban jogosan, hogy a munkaerő is árutulajdoni jellegű. De az igazi elméleti törést a magánjogtudományban a marxista jogelmélet kötelező kizárólagossága hozta magával, ami a diszciplínát a magántulajdon nélküli magánjog társadalmi feltételei alapján a legmélyebb szakadékába vezette.

2. A magánjog és a magánjogtudomány folytonosságának ismételt megszakítása közben a *kontinuitás fonalát* a magánjogtudomány „mellékszínterein”: a magánjogtörténetben, az összehasonlító jogban és a nemzetközi magánjogban fedezhetjük fel. A magánjogtudománynak ezek az alágazatai – jellegüknél fogva – bizonyos fokú folytonosságot képviselnek. Számos példát hozhatunk fel erre a jelenségre a magyar jogtudomány terméséből. Az első vízvonalzó, a rendi magánjog átalakítása után a legjobb illusztráció a történeti-összehasonlító jogi szemlélet folytonosságot tápláló szerepére – első látásra, a „mély árok” hangsúlyozása miatt talán paradox módon – éppen Grossschmid fent hivatkozott műve: a *Werbőczy és az angol jog*,<sup>79</sup> amely az angol joggal való alapos összehasonlítás segítségével idézi meg a jogtörténetté vált rendi magánjog nagyszabású tételes jogi összefoglalását. A Szladits Károly szerkesztette *Magyar magánjog* (mindenekelőtt a Szladits által írt fejezetekben, de nemcsak azokban) számos téma kapcsán tartalmaz történeti visszatekintést, segítve ezzel a folytonosság nyomon követését.<sup>80</sup>

A szocialista magánjogtudományban Eörsi Gyula nagy összehasonlító jogi monográfiája példa arra, hogy ez a módszer – a marxista elméleti alapállás kizárólagossága ellenére – komoly értékörző, és a folytonosság letéteményese lehet.<sup>81</sup> Az e kor-

<sup>79</sup> GROSSCHMID (3. lj.).

<sup>80</sup> SZLADITS (76. lj.).

<sup>81</sup> EÖRSI Gyula: *Összehasonlító polgári jog (Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai a polgári jogban)* (Budapest: Akadémiai 1975) 632; angol nyelven Uő: *Civil (Private) Law – Law Types, Law Groups, the Roads of Legal Development* (Budapest: Akadémiai 1979) 651. A történeti és összehasonlító jogi módszer előnyei, a szerző gondolatgazdagsága és ötleteinek eredetisége átsütnek Eörsinek egy negyedszázaddal korábban írt monográfiájában is. S paradox módon a folytonosság hordozója ez a könyv, a marxizmus-leninizmus-sztálinizmus (sic!) ideológiájának való feltétlen megfelelés, sőt odaadás – ma már stílárisan is nagyon bántó – hangoztatása ellenére. A mai olvasónak is imponálnak a fiatal szerző jogtörténeti, tudománytörténeti és általános történeti ismere-

szakban írt, már egyre kevésbé a kényszerű marxista szemléletbe csomagolt művek – történeti és jogösszehasonlító fogantatásuk miatt – diszciplinájuk folytonosságának őrzői voltak.<sup>82</sup>

Az előbbieket megmagyarázzák, hogy a kontinuitás biztosításában jelentős szerephez jutott a *jogi felsőoktatás*. Azokban a curriculumokban, amelyek kellő helyet biztosítottak a magánjogtörténet (és benne római magánjog), az összehasonlító jog és a nemzetközi magánjog oktatásának, a magánjogtudomány folyamatosságának szálai szélesebb jogászrétegeket értek. Ezt állapíthatjuk meg a szocialista magánjog évtizedeinek jogi oktatása kapcsán is. A tételes magánjog előadásában bőségesen szerepeltek jogtörténeti visszatekintések és külföldi jogokra történő kitekintések. Eörsi előadásában például rendszeresen felbukkantak az angol *common law* és *equity* megoldásai; Világhy szívesen beszélt a kor tételes magánjogában nem létező, de a jogtörténetben jelentős magánjogi intézményekről.

Már Savigny különválasztotta a tételes jogot a „tudományos jogtól” („wissenschaftliches Recht”).<sup>83</sup> Koschaker pedig professzori jogról („Professorenrecht”) írt, és a következőket állapította meg: „Bizonyos történelmi korokban és bizonyos körülmények között előfordul, hogy a joggal való foglalkozás súlypontja a jogi iskolák, azaz az ott tanító professzorok vállán nyugszik. A professzori jog nem azt jelenti, hogy immár ők alkotják a jogot, és nem is ők a jog továbbfejlesztői. [...] Jellemző azonban, hogy [...] a jogi praxis a jogtudománnyal szemben, a gyakorló jogász a professzorral szemben háttérbe szorul.”<sup>84</sup> Véleményem szerint ezt állapíthatjuk meg a magántulajdon nélküli magánjog évtizedei alatti helyzetről, amikor az egyetemi katedrák biztosítottak bizonyos folytonosságot a magánjogtudományban. Tovább árnyalhatjuk ezt a képet Matthias Reimann véleményével, aki éles különbséget tesz *pozitív jog és jogi kultúra* között. Az utóbbi körébe sorolja az élő jogintézményeken kívül a jogtudományt, a jogászképzést és a jogi hagyományokat.<sup>85</sup>

tei, filozófiai felkészültsége, erős jogdogmatikai vénája és az áttekinthetőséget biztosító szerkesztői képessége. A mű egészében – hibái és gyengéi ellenére – egy szerencsésen komprimált nagy *európai magánjog-történeti tabló* jórészt eredményesen megvalósult kísérletének tekinthető. Lásd Eörsi Gyula: *A tulajdonjog fejlődése. A kapitalizmus tulajdonjoga*, 1-2. kötet (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1951) 372+455.

<sup>82</sup> Példaként hivatkozunk a következő monográfiákra: WEISS Emilia: *A szerződés érvénytelensége a polgári jogban* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1969); HARMATHY Attila: *Felelősség a közreműködőért* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1974); SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása* (Budapest: Akadémiai 1977); VÉKÁS Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai* (Budapest: Akadémiai 1977). Számos jelentős tanulmány is ezt a jelenséget példázza. Kettőt említnünk illusztrációul: PESCHKA Vilmos: „Thibaut és Savigny vitája” in *Jog és jogfilozófia*; VILÁGHY Miklós: „A birtokvédelem problémája” *Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője* 1958. 143–175.

<sup>83</sup> Friedrich Carl von SAVIGNY: *System des heutigen Römischen Rechts*, Band 1. Veit: Berlin 1840, § 14, 45.

<sup>84</sup> Paul KOSCHAKER: *Europa und das römische Recht* (München: Biederstein 1947) 211.

<sup>85</sup> Mathias REIMANN: *Droit positif et culture juridique. L'américanisation du droit européen par réception*. Archives de philosophie de droit 2001, 61.

## AZ ALAPJOGI CHARTA HUSZONÖT ÉV MÚLTÁN ELŐSZÓ A „HUSZONÖT ÉVES AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJA” CÍMŰ TEMATIKUS SZÁMHOZ

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.02>

Az Európai Unió három fő intézményének – a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak – elnökei 2000. december 7-én Nizzában ünnepélyesen kihirdettek az Európai Unió Alapjogi Chartáját, új fejezetet nyitva ezzel az alapvető jogok uniós védelmének fejlődésében.<sup>1</sup> A Charta megjelenésének huszonöt éves évfordulója jó alkalmat ad jogi és szakpolitikai hatásának áttekintésére, valamint annak vizsgálatára, hogy egyes területeken hogyan járult hozzá e dokumentum az Unió és tagállamai jogállami és demokratikus fejlődéséhez.

Az Alapjogi Charta jelentősége elsősorban abban rejlik, hogy egységes keretbe foglalta és megerősítette azokat az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyeket az Európai Bíróság alapjogi gyakorlatában – az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományait és nemzetközi kötelezettségeit, így az Emberi Jogok Európai Egyezményét alapul véve – általános jogelvként ismert el. Olyan alapjogokról is rendelkezett, amelyek a bírói gyakorlatban nem jelentek meg, jóllehet a közös európai alkotmányos térből nem hiányoztak. A modern szemléletű, írott alapjogi katalógust a Lisszaboni Szerződés kötelező erővel ruházta fel, így a dokumentum az elsődleges uniós jog részévé vált (EUSZ 6. cikk). A Charta azonban nemcsak formális jogi dokumentum, hanem az Európai Unió legitimitációjának és a tagállamokkal szemben gyakorolt autoritásának lényeges eszköze is: kifejeződése az olyan alapértékeknek, mint az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás.

A Charta végrehajtásának egyik alapvető hatása közvetlenül az uniós jogalkotásban, valamint az EU által megkötött nemzetközi szerződések vonatkozásában mutatkozik meg. A Charta olyan alapjogi normákat állapít meg, amelyek meg kell hogy feleljenek minden uniós jogi aktusnak és nemzetközi megállapodásnak. Emellett a nemzetközi szerződések keretében az EU gondoskodik arról, hogy a harmadik országokkal kötött megállapodások összhangban álljanak a Charta elveivel, hozzájárulva ezzel az alapvető jogok védelmének globális szintű megerősítéséhez. A Charta az EU belső politikáiban is meghatározó szerepet tölt be. A Chartában rögzített meg-

\* PhD, tudományos munkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [friedery.reka@tk.elte.hu](mailto:friedery.reka@tk.elte.hu).

\*\* PhD, tudományos munkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi docens, SZE Deák Ferenc ÁJK, 9026 Győr, Áldozat utca 12. E-mail: [horvathy.balazs@tk.elte.hu](mailto:horvathy.balazs@tk.elte.hu).

\*\*\* PhD, kutatóprofesszor, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; habilitált egyetemi docens, ELTE TáTK, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A. E-mail: [varju.marton@tk.elte.hu](mailto:varju.marton@tk.elte.hu).

<sup>1</sup> Solemn Proclamation on Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 364/8 (18.12.2000).

különböztetésmentesség elve például jelentős hatást gyakorol az uniós politikákra és szabályozásra, elősegítve az egyenlőség érvényesítését számos területen, többek között a foglalkoztatás, a szociális védelem, valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén.

A Charta növekvő jelentőségét jelzi, hogy az Európai Unió Bírósága egyre gyakrabban hivatkozik a dokumentumra, így a benne foglalt jogok az uniós jog értelmezésének és alkalmazásának megkerülhetetlen mércéjévé váltak. Jól kirajzolódó tendencia továbbá, hogy az uniós jog hatálya alá vonható tagállami intézkedésekkel szemben az Európai Bizottság – mint a Szerződések őre – az elmúlt években számos esetben alapította érvelését az Alapjogi Chartára a tagállamok jogi felelősségre vonása érdekében indított kötelezettségszegési eljárásokban (EUMSZ 258. cikk). Ezenkívül az EUSZ 7. cikke lehetővé teszi az Európai Bizottság és az Európai Parlament számára, hogy eljárást indítsanak azon tagállamokkal szemben, amelyek megsértik az Unió alapvető értékeit, köztük a jogállamiság és a demokrácia követelményeit. Huszonöt évvel ezelőtti politikai elhatározásukat megerősítve, a Bizottság és a Parlament a Charta rendelkezéseire hivatkozva kérheti számon a tagállamokon az alapjogok védelme iránti elkötelezettségüket.

A Charta a tagállami bíróságok gyakorlatában is növekvő szerepet játszik, a jogorvoslatot kereső felek is egyre gyakrabban hivatkoznak rá jogsértő tagállami jogszabályokkal, közigazgatási intézkedésekkel vagy gyakorlattal szemben. Ez annak ellenére van így, hogy a tagállami alkalmazás lehetősége azokra az esetekre korlátozódik, amikor a tagállam uniós jogot hajt végre (Charta 51. cikk), tehát a Charta rendelkezései általában nem hívhatók fel a tagállamokkal szemben. Az Európai Bíróság ugyanakkor ítélkezési gyakorlatában folyamatosan pontosítja a tagállami alkalmazás feltételrendszerét – olyan mérföldkönek számító ügyekben, mint a *Kücükdeveci*, az *Åkerberg Fransson*, a *Taricco* vagy a *Schrems* ügyek – hozzájárulva ezzel az uniós és tagállami szintű alapjogvédelem összhangjához. Az Alapjogi Charta következtetésekként ma már döntően képes formálni az uniós és tagállami jogot egyaránt. Egyre szélesebb körű alkalmazása megerősíti a demokratikus elvek, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét az Európai Unióban, akár olyan tagállamokkal szemben is, amelyek szisztematikusan törekedtek ezek felszámolására.

Ez a tematikus szám az Alapjogi Charta huszonöt éves évfordulója alkalmából négy tanulmányban tekint vissza az elmúlt két és fél évtized eredményeire. Gyeney Laura és Friedery Réka átfogó elemzésének („A Charta 45. cikke és más alapjogok metszéspontjai: a személyek szabad mozgásának és tartózkodásának alapjogi szempontú elemzése”) fő kérdése, hogy a személyek szabad mozgása belső piaci, gazdasági jellegű alapszabadságból miként vált az uniós jogban szavatolt és a Chartában is megjelenő alapjoggá. Ennek során a szerzők elemzik a személyek szabad mozgására vonatkozó alapszerződési és másodlagos jogi kereteket, az Európai Bíróság gyakorlatát, és mindezt a Charta 45. cikkében rögzített mozgás és tartózkodás szabadságának kontextusába helyezik.

Papp Mónika és Fazekas Flóra tanulmánya („Hatékony bírói jogvédelemhez és tisztességes eljáráshoz való jog: az EU Alapjogi Charta 47. cikkének alkalmazása az Európai Bíróságon 2020–2025 között”) a hatékony jogorvoslatához és tisztessé-

ges eljáráshoz való jogot elemzi az elmúlt évek európai bírósági gyakorlata alapján, kitérve a bírói függetlenség egyes kérdéseire és a kiemelt szakpolitikai területek összefüggéseire. A tagállami kötelezettségek vizsgálata mellett az elemzés az uniós intézmények perspektíváját is felöleli, bemutatva, hogy az intézmények alapjogsértései esetén milyen szempontok szerint hivatkozik a Bíróság a Chartára.

Szalayné Sándor Erzsébet és Török Tamás tanulmánya („»Amicus« a Kirchbergkapuk előtt – a perbeli részvétel lehetőségének új útjai az Európai Unió Bírósága gyakorlatában”) arra keresi a választ, hogy az Európai Bíróság eljárásainak hagyományos zártsága hogyan egyeztethető össze a jelenkort jellemző, egyre komplexebb ügyek által megkövetelt szakmai „véleménypluralizmussal” és az ezt kifejező *amicus curiae* beadványok lehetőségével. A kérdést a szerzők az Alapjogi Charta fényében bontják ki, bemutatva, hogy az miként szolgálhat alapul a perbeli részvételi lehetőségek bővítéséhez.

A tematikus számot Hajdu Gábor tanulmánya („Közérdek, kisajátítás és elmaradt haszon: beruházásvédelmi dilemmák az Alapjogi Charta 17. cikkében”) zárja, amely a Chartában rögzített tulajdonhoz való jogot vizsgálja a nemzetközi beruházásvédelem szemüvegén keresztül. A szerző a tulajdon elvonása kapcsán a közérdek határait keresi, vizsgálja a burkolt kisajátítás problémáját, és részletesen elemzi a Charta 17. cikkében szereplő méltányos összegű kártalanítás fogalmát.

Jóllehet e tematikus számot az évforduló apropója hívta életre, nem hallgatható el, hogy az Alapjogi Charta hatása, beágyazódottsága elmarad a kívánatostól. A Charta kidolgozásának folyamatát 1999-ben megindító európai tanácsi határozat fontos célként jelölte ki, hogy az alapjogi katalógus megfogalmazásával az uniós alapjogvédelem jelentőségét jobban láthatóvá kell tenni az uniós polgárok számára.<sup>2</sup> Az Európai Bizottság megbízásából 2025-ben készült Eurobarometer-felmérés tanúsága szerint azonban az európai válaszadók mintegy fele (49%) nyilatkozott úgy, hogy ismeri az Európai Unió Alapjogi Chartáját, míg 51%-uk soha nem hallott róla.<sup>3</sup> A felmérés alapján tehát a huszonöt eltelt év sem hozta meg a Charta kívánatos mértékű ismertséget, és az uniós alapjogvédelem jelentőségét, relevanciáját mindmáig nem közvetítik megfelelően az uniós polgároknak. Az *Állam- és Jogtudomány* e tematikus száma a megemlékezésen túl a Charta szélesebb körű ismertségéhez is szeretne hozzájárulni.

<sup>2</sup> European Council Decision on the drawing up of a Charter of Fundamental Rights of the European Union. European Council (Cologne, 3–4 June 1999), Conclusions of the Presidency, Annex IV.

<sup>3</sup> The Charter of Fundamental Rights of the European Union. Special Eurobarometer 563. European Commission, 2025, <http://www.doi.org/10.2838/0660267>.

## A CHARTA 45. CIKKE ÉS MÁS ALAPJOGOK METSZÉSPONTJAI: A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSÁNAK ÉS TARTÓZKODÁSÁNAK ALAPJOGI SZEMPONTÚ ELEMZÉSE

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.03>

*A tanulmány az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikkében rögzített, a személyek szabad mozgásához és tartózkodásához való jog alapjogi dimenzióit vizsgálja, különös tekintettel annak más alapjogokkal és uniós jogi eszközökkel való kölcsönhatására. Az elemzés kiindulópontja, hogy a szabad mozgás eredendően gazdasági szabadságként jelent meg az uniós jogban, majd fokozatosan alapjogi tartalommal telítődött, amelyet a Charta kodifikált. A tanulmány bemutatja, hogy a Charta 45. cikke önmagában nem biztosít többletvédelmet az EUMSZ 21. cikkéhez képest, mivel alkalmazhatóságát a Charta 51–52. cikkei és a másodlagos jog, különösen a 2004/38/EK irányelv jelentősen behatárolják. Részletesen elemzi az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, amely a szabad mozgás „aktíváló” szerepén keresztül terjeszti ki az alapjogi kontrollt olyan tagállami intézkedésekre, mint a kiutasítás, kiadatás vagy közrendi korlátozások. A tanulmány kitér a szociális ellátásokhoz való hozzáférés, az uniós polgári jogállás (EUMSZ 20. cikk), valamint a Zambrano-doktrína és annak alapjogi vonatkozásaira is. Külön fejezet foglalkozik a Charta 45. cikkének a schengeni határellenőrzési kódexszel, valamint az általános adatvédelmi rendelettel fennálló viszonyával, hangsúlyozva, hogy a modern mobilitás egyre inkább digitális, illetve adatvezérelt keretek között valósul meg. A tanulmány végkövetkeztetése szerint a szabad mozgás joga az uniós jogban egyre feltételesebbé válik, ugyanakkor a Bíróság újabb ítéletei a Charta szerepének megerősödésére és egy kiegyensúlyozottabb, alapjog-orientált megközelítés irányába mutatnak.*

### 1. BEVEZETÉS

Az európai integráció „alapító atyái” az Európai (Gazdasági) Közösséget még kizárólagosan gazdasági célú együttműködésként képzelték el, amelynek középpontjában a gazdasági alapszabadságok érvényesítése állt.<sup>1</sup> Ennek megfelelően az alapító

\* PhD, tudományos munkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [friedery.reka@tk.elte.hu](mailto:friedery.reka@tk.elte.hu).

\*\* PhD, habilitált egyetemi docens, PPKE JÁK, 1088 Budapest, Szentkirályi u. 28. E-mail: [gyeney.laura@jak.ppke.hu](mailto:gyeney.laura@jak.ppke.hu).

<sup>1</sup> JENEY Petra: „Alapjogvédelem az Európai Unióban” in KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika* (Budapest: Wolters Kluwer 2022) 697.

szerződések nem tartalmaztak kifejezett és közvetlen módon emberi jogi szabályozást. Mindazonáltal bizonyos alapvető jogok – köztük a jelen tanulmány tárgyát képező szabad mozgás joga – már egészen a kezdetektől jelen voltak a szerződéses jogban, jóllehet eredendően kifejezetten gazdasági (és nem alapjogi) köntösben.<sup>2</sup>

Az uniós jog által elismert alapvető jogok túlnyomó többsége azóta már bekerült az Unió saját alapjogi katalógusába, az Alapjogi Chartába,<sup>3</sup> amely a Szerződésekkel azonos jogi kötérről bír. A Charta 45. cikk (1) bekezdése kimondja: „*Minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.*” E rendelkezés lényegében szó szerint megfelel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 21. cikk (1) bekezdésének,<sup>4</sup> amely az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát rögzíti. Ez rögtön fel is veti a kérdést, hogy előbbi rendelkezés hordoz-e, és ha igen, milyen többlettartalmat a Szerződésben foglaltak szabadságjoghoz képest. A különbség ugyanis csupán annyi, hogy a Charta szövege nem utal kifejezetten a jog gyakorlásának feltételeire és korlátaira. Ebből első ránézésre akár az is következhetne, hogy a Charta a szabad mozgás tekintetében szélesebb védelmet nyújt az uniós polgároknak, mint az EUMSZ. E feltevést azonban megdönti egyrészt a Charta 52. cikk (1) bekezdése, amely általános feltételek mellett lehetővé teszi a Chartában foglalt jogok korlátozását, másrészt az 52. cikk (2) bekezdése, amely kifejezetten kimondja: „A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.” Mindezekből az következik, hogy a szabad mozgásnak a Charta 45. cikkében – uniós polgári jogként – történő megjelenítése a gyakorlatban nem jár többletvédelemmel az uniós polgárok számára, még ha a polgárok szabad mozgáshoz való joga az egyéni jogok csúcsát jelentő személyes szabadság alapvető jogához kapcsolódik is.<sup>5</sup>

Hasonló kérdésként merül fel az uniós polgárok számára biztosított minimális alapjogvédelem problematikája. Noha kézenfekvő lenne azt mondani, hogy az uniós polgárok státuszuknál fogva élvezik a Charta által biztosított minimumgaranciákat,<sup>6</sup> a Bíróság ítélkezési gyakorlatában mind a mai napig tartózkodik attól, hogy az uniós alapjogi normák önállóan érvényesüljenek olyan ügyekben, amelyek tisztán tagállami hatáskörbe tartoznak – ezzel tiszteletben tartva a hatáskör-átruházás elvét. Ennek oka, hogy bár a Chartában foglalt alapjogok kiemelt szerepet játszanak az uniós jog fejlődésében, a Charta nem általános alapjogvédelmet nyújt, hanem kizárólag az Unió hatásköreinek keretei között alkalmazandó.

<sup>2</sup> Az Európai Unió – elsősorban az Európai Bíróság jogfejlesztő ítélkezési gyakorlatán keresztül alakította ki az alapjogvédelem rendszerét, így az alapvető jogok a bírói esetjog nyomán váltak az uniós jog általános elveivé, ezáltal pedig az uniós jog szerves részévé.

<sup>3</sup> Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326, 2012.10.26., 391–407.

<sup>4</sup> EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés: „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

<sup>5</sup> Lásd Cosmas főtanácsnok indítványa, 1999. március 16., C-378/97. sz. ügy. ECLI:EU:C:1999:144, 89. pont.

<sup>6</sup> Lásd: C-168/91. sz. ügy, *Konstantinidis*, Jacobs főtanácsnok indítványa, 1992. december 9., ECLI:EU:C:1992:504, 46. pont.

Ugyanakkor éppen az uniós polgárok szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó joganyag kínál számos példát arra,<sup>7</sup> hogy a Bíróság érzékelhetően szűkítette az eredendően kizárólagos tagállami hatáskörbe sorolt, tisztán belső helyzetek körét – amint azt a következőkben látni fogjuk.

## 2. MELY TAGÁLLAMI AKTUSOKKAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN ÉS MENNYIBEN HÍVHATÓ FEL A CHARTA?

Az Alapjogi Charta korlátozott hatályát jelzi, hogy az 51. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamokra csak akkor alkalmazandó, amennyiben az uniós jogot hajtják végre. Ez a klauzula a gyakorlatban jelentős fogalmi bizonytalanságot okozott: számos esetben ugyanis nehéz megállapítani, hogy egy konkrét tagállami aktus valamely uniós jogi norma végrehajtásán alapul-e, vagy pedig a tagállam önálló hatáskörének gyakorlásán – különösen igaz ez a megosztott hatáskörök esetén.<sup>8</sup>

Az uniós jog tagállami végrehajtása ugyanis nem pusztán annak „követését” jelenti, hanem szükségszerűen magában foglalja azokat a helyzeteket is, amikor egy tagállami intézkedés derogációként valójában korlátozza az uniós jog érvényesülését. Az ilyen aktusok tipikusan akadályozzák valamely alapvető szabadság hatékony gyakorlását, illetve tágabb értelemben megfosztják az uniós polgárt az uniós polgárságból fakadó jog tényleges élvezetétől. Ennek megfelelően minden olyan tagállami intézkedés, amely a szabad mozgás jogát korlátozza, az Európai Bíróság ítékezési gyakorlata szerint az „uniós jog végrehajtásának” minősül. Noha ez a felfogás a szövetszerű (nyelvtani) értelmezés alapján vitathatónak tűnhet, rendszertani és teleologikus megközelítésből egyértelműen igazolható: ellenkező értelmezés esetén ugyanis a tagállamok könnyen kiüresíthetnék az Alapjogi Charta alkalmazási körét.

Jól példázza ezt a ZZ ügy,<sup>9</sup> amely középpontjában az a kérdés állt, hogy a brit bevándorlási ügyek különleges fellebbviteli bizottsága (SIAC) milyen mértékben köteles a beutazást megtagadó határozat alapját képező nemzetbiztonsági okokat feltárni az érintett előtt. A Bíróság az ügyben kimondta: még titkos bizonyítékok esetén is biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot (Charta 47. cikk), így az érintettel legalább a határozat alapjául szolgáló indokok lényegét közölni kell.<sup>10</sup> Hasonló

<sup>7</sup> Lásd C-403/03. sz. ügy, *Schempp*, 2005. július 12-i ítélet, ECLI:EU:C:2005:446; C-148/02. sz. ügy, *Garcia Avello*, 2003. október 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2003:539.

<sup>8</sup> BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: ORAC 32020) 429.

<sup>9</sup> Lásd: C-300/11. sz. ügy, ZZ, 2013. június 4-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:363.

<sup>10</sup> Hasonló kérdés vetődött fel a közelmúltban a magyar vonatkozású *N. W. és P. Q.* egyesített ügyekben is. A Szegedi Törvényszék előzetes döntéshozatalra utalt kérdései többek között arra irányultak, hogy a tartózkodás megtagadásáról határozó hatóságokat, illetve a nemzetbiztonsági szakhatóságokat milyen kötelezettségek terhelik az érintett személynek a döntés alapjául szolgáló minősített adatokhoz való hozzáférése, valamint e információk közigazgatási és bírósági eljárásban történő felhasználása tekintetében – különös tekintettel az Alapjogi Charta 41. cikkében rögzített megfelelő ügyintézés elvére és a 47. cikk szerinti hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogra. Az ügy tényállása szerint a nemzetbiztonsági szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatal a döntés alapjául szolgáló adatokat minősítette, aminek következtében sem az idegenrendészeti hatóság, sem maga az érintett nem férhetett hozzá ezekhez az információkhoz. Lásd: C-420/22.

megközelítést alkalmazott a Bíróság a *Tsakouridis* ügyben,<sup>11</sup> amelyben Németország közbiztonsági okokra hivatkozva utasította ki területéről azt a görög állampolgárt, akit bünszövetségben, jelentős mennyiségű kábítószerrel folytatott kereskedelem miatt összesen hat év szabadságvesztésre ítélték. A Bíróság a kiutasítás arányosságát a magán- és családi élet (Charta 7. cikk), valamint a gyermek mindenképp felett álló érdekének (24. cikk) figyelembevételével vizsgálta.

A Charta alkalmazhatóságának kérdése merült fel a *Petruhhin* ügyben<sup>12</sup> is. A *Petruhhin* ügy egy olyan ésszerű állampolgárra vonatkozott, akivel szemben lettországi tartózkodása során Oroszország kiadatási kérelmet terjesztett elő kábítószer-csempészet miatti büntetőeljárás lefolytatása céljából. Az előzetes döntéshozatali kérdés arra irányult, vajon megsérti-e Lettország az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát (EUMSZ 18. cikk) azzal, hogy nem biztosítja a más tagállamok állampolgárai számára ugyanazt a védelmi szintet, mint saját állampolgárainak. A Bíróság válasza ugyanakkor nem az egyenlő bánásmód közvetlen sérelmének vizsgálatára épült, hanem a szabad mozgás korlátozására összpontosított az EUMSZ 21. cikke alapján. Az EUB döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen jellegű nemzeti szabályok alkalmasak arra, hogy az uniós polgárok szabad mozgására elrettentő hatást gyakoroljanak (elrettentő hatás doktrínája), ezért az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik, következésképp a kiadatás jogszerűsége a Charta 19. cikke értelmében<sup>13</sup> felülvizsgálható. Ez a megközelítés tehát részben magyarázható azzal, hogy ha az uniós polgár csak saját tagállamában bízhat a harmadik országba történő kiadatással szembeni védelemben, az érdemben visszatarthatja a szabad mozgás jogának gyakorlásától. Az EUMSZ 21. cikkének a szabad mozgásra vonatkozó „aktiválása” folytán a *Petruhhin* ügyben alkalmazandóvá vált az uniós jog; ennek megfelelően a kiadatás jogszerűségének megítélésakor tiszteletben kell tartani az Alapjogi Charta követelményeit.<sup>14</sup>

és C-528/22. sz. egyesített ügyek, *N. W. és P. Q.*, 2024. április 25-i ítélet, ECLI:EU:C:2024:344.

<sup>11</sup> C-145/09. sz. ügy, *Tsakouridis*, 2010. november 23-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:708.

<sup>12</sup> C-182/15. sz. ügy, *Aleksei Petruhhin kontra Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra*, 2016. szeptember 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:630.

<sup>13</sup> Lásd a 19. cikk (2) bekezdését: „Visszaküldés tilalma (non-refoulement): senki sem távolítható el, utasítható ki vagy adható ki olyan államnak, ahol komoly kockázata van annak, hogy halálbüntetés, kínzás vagy embertelen vagy megalázó bánásmód/büntetés érné.”

<sup>14</sup> A *Petruhhin* ítéletet követő *Raugevicius* ügy még markánsabban állította szembe a szabad mozgás jogát az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmával. Az ügy középpontjában egy Finnországban élő, litván-orosz kettős állampolgár Oroszország részére történő kiadatása állt, szabadságvesztés végrehajtása céljából. A Bíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy az orosz állampolgárság ténye nem foszthatja meg az érintettet az uniós polgárként őt megillető jogok gyakorlásától. Következésképpen Finnország ugyan dönthet a kiadatási kérelem teljesítéséről, ám e döntéshozatal során tiszteletben kell tartania az uniós jogot, így különösen az EUMSZ 21. cikkét (a személyek szabad mozgása) és az EUMSZ 18. cikkét (az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma). Ebből fakadóan a fogadó tagállamnak az olyan más tagállami állampolgárral, aki állandó lakóhellyel bír, és bizonyos fokú beilleszkedést tanúsít, lényegében úgy kell bánnia, mint a saját állampolgárával, tekintve, hogy uniós jogi szempontból összehasonlítható helyzetben vannak. Az ügy egyben megerősítette, hogy az uniós polgárok harmadik államba történő kiadatására vonatkozó tagállami aktus az uniós alapjogi mérce szerint – ideértve a Charta követelményeit – felülvizsgálható. Lásd: C-247/17. sz. ügy, *Raugevicius*, 2018. november 13-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:898.

A Bíróság a hasonló tárgyú, 2020-as *I. N.* ügyben hozott ítéletében<sup>15</sup> kimondta, hogy az EGT-állampolgárok a szabad mozgás gyakorlásának következtében a fogadó tagállamban ugyanolyan uniós alapjogi védelemben részesülnek, mint az uniós polgárok, ha harmadik országba történő kiadatás veszélye fenyegeti őket. Az ügy középpontjában egy izlandi állampolgár állt, akinek Oroszországba történő kiadása merült fel horvátországi tartózkodása során.<sup>16</sup> Az ügyben hozott ítélet egyértelművé teszi, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területén az EGT-állampolgárok alapjogvédelmi jogállása a lehető legközelebb áll az uniós polgárokéhoz. Ennek megfelelően a tagállamoknak azonos mércét kell alkalmazniuk: például kiadatásról szóló döntés meghozatala előtt konzultációs kötelezettség terheli őket, éppúgy, mintha uniós polgárról lenne szó.<sup>17</sup>

A *Petruhhin* és az *I. N.* ügyben egyaránt az volt döntő a Charta alkalmazhatósága szempontjából, hogy a szabad mozgást az említett polgárok ténylegesen és jogszerűen gyakorolták. Vagyis önmagában az uniós polgári státusz nem aktiválja a Charta kínálta védelmet.

Bizonyos tagállami aktusok uniós szintű alapjogi felülvizsgálata persze még azokban az esetekben sem feltétlenül lehetséges, amikor az uniós polgár, élve az EUMSZ 21. cikk által biztosított szabad mozgás jogával, átlépi a tagállami határt. Ehhez ugyanis az szükséges, hogy a kérdéses személy „az uniós jog szerint” gyakorolja a szabad mozgás jogát, megfelelő a másodlagos jog, nevezetesen a szabad mozgás irányelv által előírt szigorú többletkövetelményeknek.

### 3. A CHARTA ÉS A SZABAD MOZGÁS IRÁNYELV VISZONYA

A szabad mozgás és tartózkodás joga nem korlátlan: csak az EUMSZ-ben és a másodlagos jogban, mindenekelőtt a szabad mozgás irányelvben<sup>18</sup> foglalt keretek között gyakorolható. Az irányelv – mely épp a 2004-es keleti bővítés előtt lépett hatályba – kettős célt szolgál: egyrészt, hogy megerősítse a szabad mozgás egyéni jogát, másrészt, hogy kijelölje annak határait, mindenekelőtt a fogadó tagállamok költségvetésének védelme céljából.

<sup>15</sup> Lásd: C-897/19. PPU sz. ügy, *I. N.*, 2020. április 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:262.

<sup>16</sup> Egészen pontosan egy autóbusz utasaként jelent meg egy Szlovénia és Horvátország közötti határ-ellenőrző ponton, amikor is a menekültek részére kiadott izlandi úti okmánnyal próbált meg Horvátországba belépni. Később az Izlandi Nagykövetség feljegyzésében megerősítette, hogy *I. N.* izlandi állampolgársággal rendelkezik.

<sup>17</sup> A megkeresett tagállamnak konzultálnia kell az érintett személy állampolgársága szerinti tagállammal harmadik ország felé irányuló kiadatási kérelem esetén, hogy az – ha kívánja – európai elfogatóparancsot bocsáthasson ki. Ha európai elfogatóparancs érkezik, a kiadás helyett az átadás élvez elsőbbséget; ha nem, a kiadatás csak a Charta 19. cikkének (*non-refoulement*) és egyéb garanciáknak megfelelően engedhető meg. Ezt a logikát az *I. N.* ügy az EGT-állampolgárokra is kiterjesztette.

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről. HL L 158, 2004.04.30., 77–123.

Amíg az uniós polgárság megszületését követően a Bíróság gyakorlata a szabad mozgáshoz kapcsolódó jogok kiterjesztő értelmezését követte, az elmúlt évtizedekben mindinkább a költségvetési szempontok kerültek előtérbe, felülírva annak korábbi gyakorlatát. Jól példázza ezt a Bíróság a *Dano* ügyben<sup>19</sup> hozott döntése, amelyben kimondta, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgár szociális ellátása automatikusan megtagadható, ha nem teljesülnek a 2004/38/EK irányelv szerinti jogszerű tartózkodás feltételei. Másképp fogalmazva: a Bíróság értelmezésében az irányelv 24. cikk (1) bekezdése az egyenlő bánásmód követelményét csakis az ezen irányelv alapján tartózkodó uniós polgárokra rendeli alkalmazni.<sup>20</sup> Mivel az a Bíróság döntése értelmében az irányelv *lex specialis* jelleggel érvényesül az elsődleges jog generális szabályaihoz képest, ezért önmagában az EUMSZ 18. cikkére (az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés) sem lehet hivatkozni. A *Dano* ügyben a Bíróság az egyenlő bánásmód követelményét tehát a 2004/38/EK irányelvben rögzített feltételekkel együtt olvasva értelmezte, vagyis az EUMSZ és a Charta rendelkezéseit csak olyan mértékben vette figyelembe, amennyiben azt az irányelv lehetővé tette.

A döntés helyeselhető, tekintve, hogy egy ellenkező előjelű határozat beláthatatlan terheket rótt volna a tehetősebb tagállamok költségvetésére. Ugyanakkor azonban bírálható is, hiszen egy gazdasági közösségben – amelynek alapító szerződése (EUMSZ preambulum) a „[...] népeik élet- és munkakörülményeinek folyamatos javítását [...]”<sup>21</sup> tűzi célul – a pénzügyi megfontolások lényegében felülírták az uniós polgárok jogi helyzetének erősítését, továbbá a másodlagos jogot (azaz a szabad mozgás irányelvet) gyakorlatilag az elsődleges jog, így a Charta szintjére emelték.<sup>22</sup>

Ezt a megközelítést követte a Bíróság a már említett *Raugevicius* ügyben<sup>23</sup> is, amikor is a kiadatás megtagadhatóságát a másodlagos uniós jogban rögzített feltételekhez kötötte. Következésképp a szabad mozgás irányelv az elsődleges joghoz, így az Alapjogi Chartához képest is nem egyszerűen másodlagos szabályozás, amely nem lehet ellentétes az elsődleges joggal, hanem olyan *lex specialis* szabályozás, mely az elsődleges joghoz képest többletkövetelményeket is megállapíthat, kijelölve azt a kört, amelyben az Alapjogi Charta alkalmazást nyerhet.

<sup>19</sup> Az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatalra kerülő ügy központi kérdése az volt, vajon egy tagállam megtagadhatja-e egy más tagállam gazdaságilag inaktív polgára számára azt a szociális juttatást, amelyet a saját polgárai részére egyébként biztosít. Lásd: C-333/13. sz. ügy, *Dano*, 2014. november 11-i ítélet, ECLI:EU:C:2014:2358.

<sup>20</sup> „A Szerződésben és a másodlagos jogban kifejezetten előírt különleges rendelkezésekre is figyelemmel, az ezen irányelv alapján a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken egyenlő bánásmód illet meg a fogadó tagállam állampolgáraival.”

<sup>21</sup> EUMSZ preambulum, HL C 326, 2012.10.26.

<sup>22</sup> Ebben feltehetően közrejátszik a Bíróság újabb esetjogában kirajzolódó elvárás, így az önmagáért felelős uniós polgár koncepciója, miszerint az uniós polgár felel a saját életútjáért, és a társadalmi beilleszkedés érdekében a szabad mozgás gyakorlása során valós erőfeszítéseket kell tennie, elkerülve ezzel, hogy aránytalan terhet jelentsen a fogadó tagállam társadalmára. Lásd: Stephen Courts: „The Absence of Integration and the Responsibilisation of Union Citizenship” *European Papers* 2018/2.

<sup>23</sup> Lásd: C-247/17. sz. ügy, *Raugevicius*.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Charta rendelkezéseinek a szabad mozgás irányelv joganyaga tekintetében való alkalmazhatósága eltér annak függvényében, hogy a szociális ellátások terén biztosított egyenlő bánásmód, és az annak alapjául szolgáló jogszerű tartózkodás vagy éppen a tagállami közrendi, közbiztonsági korlátozások képezik-e az ügy tárgyát. Így azokban az ügyekben, amelyekben a tagállamok közrendi, közbiztonsági alapú korlátozó intézkedést fogadnak az uniós polgárok tartózkodási jogai tekintetében, a Charta már alkalmazható lehet.<sup>24</sup>

Jól példázza ezt a *Tsakouridis* ügy<sup>25</sup>, amely fókuszában egy kábítószer-kereskedelem miatt elítélt, majd Németországból kiutasított görög állampolgár állt. A Bíróság az ügyben kimondta, hogy a kiutasításról szóló határozat meghozatalakor a tagállami hatóságoknak az alapjogi szempontokat,<sup>26</sup> így különösen a családi élet tiszteletben tartásának követelményét is mérlegelniük kell.<sup>27</sup> A *Rendón Marin* ügyben a Bíróság pedig deklarálta, hogy a spanyol hatóságok nem utasíthatják ki automatikusan a kiskorú uniós polgár kolumbiai (harmadik országbeli) szülőjét pusztán annak büntetett előéletére hivatkozva. A döntéshozatal során egyedi, arányossági mérlegelést kell végezni, amely kiterjed a családi élet tiszteletére, valamint – a Charta 24. cikke alapján – a gyermek mindenek felett álló érdekére.<sup>28</sup> Végül a *K. és H. F.* ügyben<sup>29</sup> a Bíróság rögzítette: harmadik országbeli állampolgár beutazása vagy tartózkodása közrendi és közbiztonsági okból megtagadható, ha felmerül a részvétele háborús bűncselekményekben. A korlátozás azonban nem lehet automatikus: a hatóságoknak egyedi, arányossági mérlegelést kell végezniük, értékelve az érintett által jelentett jelenlegi, valós és kellően súlyos veszélyt, továbbá tekintettel kell lenniük az Alapjogi Charta rendelkezéseire, különösen a 7. cikk szerinti magán- és családi élet tiszteletére.

Ezekben az ügyekben tehát olyan, közrendi vagy közbiztonsági okból alkalmazott tagállami korlátozásokról van szó, amelyeknél az érintett a szabad mozgás és tartózkodás jogát egyébként a jogszerű tartózkodás gazdasági, területi és időbeli feltételeinek megfelelően gyakorolná.

A gazdaságilag értékes polgár követelménye mindemellett már a Bíróság újabb, közrendi-közbiztonsági esetjogában is megjelenik. Így a *B.* és *Vomero* egyesített

<sup>24</sup> Katarina HYLÉN-CAVALLIUS: *EU Citizenship at the edges of freedom of movement* (London: Hart 2020) 173., <https://doi.org/10.5040/9781509937288>.

<sup>25</sup> C-145/09. sz. ügy, *Tsakouridis*.

<sup>26</sup> Már a 2004-es *Orfanopoulos és Oliveri* egyesített ügyekben megjelent az alapjogi dimenzió a kiutasítási döntések mérlegelésében: a Bíróság kimondta, hogy kábítószer-bűncselekmény miatt kiutasítandó uniós polgárok esetében a kiutasítás nem lehet automatikus, minden esetben egyedi, arányossági vizsgálat szükséges, amelynek során a hatóságoknak az alapjogi szempontokat – különösen a magán- és családi élet védelmét – is figyelembe kell venniük. Mivel ekkor a Charta még nem bírt kötelező erővel, a Bíróság az alapvető jogokat az uniós jog általános elveire és az EJEE 8. cikkére támaszkodva érvényesítette. Lásd: C-482/01. és C-493/01. sz. egyesített ügyek, *Orfanopoulos és társai és Oliveri*, 2004. április 29-i ítélet, ECLI:EU:C:2004:262.

<sup>27</sup> Uo. 52. pont.

<sup>28</sup> C-165/14. sz. ügy, *Rendón Marin*, 2016. szeptember 13-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:675, 66. és 81. pontok.

<sup>29</sup> C-331/16. sz. és C-366/16. sz. egyesített ügyek, *K. és H. F.*, 2018. május 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:296.

ügyekben a Bíróság kimondta, a szabad mozgás irányelv 28. cikk (3) bekezdése szerinti fokozott védelem csak a huzamos tartózkodási státusz elnyerése esetén áll fenn, azaz a tartózkodási jogok megőrzéséhez az uniós polgárnak nem pusztán törvénytisztelő polgárnak kell lenni, hanem egyúttal „jó piaci polgárnak” is.<sup>30</sup> Az önmagáért felelős polgár eszméje tehát, aki nem pusztán tárgya, hanem felelős szereplő alanya a társadalmi beilleszkedésnek, már a kiutasítási jogban is feltűnik, még ha nem is olyan hangsúlyosan, mint a szociális ellátások területén élvezett egyenlő bánásmóddal kapcsolatos ügyekben.

A Bíróság általános gyakorlata szerint azon uniós polgárok vonatkozásában, akik tartózkodása munkavállalói státusz híján avagy gazdaságilag inaktív polgárként, megfelelő források hiányában nem felel meg a szabad mozgás irányelv követelményeinek, és így a szociális juttatások tekintetében nem illeti meg őket egyenlő bánásmód, a Charta rendelkezései nem alkalmazhatóak.

A szociális juttatások terén érvényesülő egyenlő bánásmód ítélkezési gyakorlatában ugyanakkor sajátos ellenpontot kínál a viszonylag új *CG* ítélet.<sup>31</sup> A *CG* ügyben egy olyan horvát-holland kettős állampolgárságú édesanyáról volt szó, aki az akkor még EU-tagállam Egyesült Királyságba érkezett élettársával és gyermekeivel. *CG* az élettársi viszony megszűnését követően anyaothonba költözött, majd az előzetes letelepedési státusz megszerzését kérelmezte, és elnyerte: ezzel jogszerű tartózkodása biztosítottá vált, jóllehet nem felelt meg a 2004/38/EK irányelvben rögzített materiális feltételeknek. Miután tartózkodása a nemzeti jog – tehát nem az uniós jog – alapján jogszerűvé vált, szociális segély iránti kérelmet terjesztett elő. A hatóságok a kérelmet elutasították arra hivatkozással, hogy az ideiglenes tartózkodási jog nem alapoz meg jogosultságot ilyen ellátásra.

A döntés szerint az irányelvben foglalt jogosultsági feltételek teljesülése nélkül a pusztán tartózkodás nem alapoz meg egyenlő bánásmódhoz való jogosultságot a szociális ellátások körében; ugyanakkor a tagállam által belső jogi alapon megadott tartózkodási jog az EUMSZ 21. cikk végrehajtásának minősül, amely a Charta által támasztott alapjogi garanciák maradéktalan érvényesítését kívánja meg.<sup>32</sup> Márpedig a Charta egyaránt rögzíti az emberi méltósághoz való jogot, a magán- és családi élethez való jogot és a gyermek legjobb érdeke figyelembevételének kötelezettségét is. Éppen ezért, bár *CG* nem jogosult automatikusan, alanyi joron az általa igényelt szociális ellátásra (hiszen az irányelvből fakadó követelményeket sem teljesíti), de arra igen, hogy a szociális ellátás iránti kérelmét a hatóságok ne utasítsák el automatikusan, hanem érdemben vizsgálják meg, hogy a kérelem esetleges elutasítása milyen hatással lenne *CG* és gyermekei Alapjogi Charta által is védett jogaira.

<sup>30</sup> C-316/16. és C-424/16 sz. egyesített ügyek, *B* és *Vomero*, 2018. április 17-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:25, 56. pont.

<sup>31</sup> C-709/20. sz. ügy, *CG*, 2021. július 15-i ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2021:602.

<sup>32</sup> Ítélet 88. pont: „Ennélfogva, ha a fogadó tagállam belső jog alapján ilyen körülmények között tartózkodási jogot ad, a hatóságok az EUMSZ uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseit hajtják végre, és kötelesek tiszteletben tartani az Alapjogi Chartát.”

Az Európai Bíróság *Dano* és *CG* ügyben mutatott megközelítése az alapvető jogok alkalmazhatóságát illetően alapvetően tér el egymástól. Eszerint azoknál az uniós polgároknál, akik esetében elutasítható a kérelem, azaz nem jogosultak szociális ellátásra, az Alapjogi Charta főszabály szerint nem alkalmazható. A tagállami hatóság azonban dönthet úgy, hogy ellátást nyújt egy másik tagállam polgárának, így a kérelmező a Charta védelme alá kerül. Ha viszont a hatóság elutasítja a kérelmet, azzal lényegében azt mondja ki, hogy az ügy nem bír uniós jogi relevanciával (nem uniós jogot hajt végre). Bár ez logikailag védhető, komoly jogforrástani ellentmondásra mutat rá: ugyanazon hatóság azonos tárgyú döntése egyik esetben (a nemzeti jogon alapuló ellátás megadása) az uniós jog végrehajtásának minősül, míg a másokban (az ellátás megtagadása) tisztán tagállami tényállásként, belső ügyként bírálják el. Ennek fényében célszerű lenne a *Petruhhin* ítélet logikáját alkalmazni a szociális ellátások területén is: a támogatás megtagadása minden esetben kihatással lehet a szabad mozgás jogának gyakorlására. Hogy ez a megtagadás adott ügyben igazolható-e, az már a 2004/38/EK irányelv tételes szabályai alapján dönthető el – azonban minden esetben a Charta alkalmazási keretei között.

#### 4. A CHARTA ÉS AZ UNIÓS POLGÁRI JOGÁLLÁST SZABÁLYOZÓ EUMSZ 20. CIKK VISZONYA

Ha az irányelvi feltételek – elsősorban a tagállamköziség – hiánya miatt az igény főszabály szerint kívül esne az uniós jog hatályán, a Bíróság újabb jogfejlesztő gyakorlata – mindenekelőtt a *Zambrano* ítélettel megalapozott doktrína<sup>33</sup> – lehetővé teszi, hogy az uniós polgár mégis védelemben részesüljön az elsődleges jog, nevezetesen az EUMSZ 20. cikke alapján. A Bíróság 2011-es *Zambrano* ítélete értelmében az EUMSZ 20. cikkéből fakadó uniós polgári jogokra abban az esetben is lehet hivatkozni, ha az érintett uniós polgár korábban nem gyakorolta a szabad mozgást, feltéve, hogy sérülne az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok lényegének tényleges élvezete. A valódi fordulatot azonban nem annyira a *Zambrano*-doktrína mint inkább a 2010-es *Rottmann* ügy hozta. A Bíróság e döntésében kimondta, hogy a honosítással szerzett német állampolgárságát egy visszavonó határozat nyomán elveszítő Rottmann helyzete „jellegénél és következményeinél fogva”<sup>34</sup> az uniós jog hatálya alá tartozik,<sup>35</sup> anélkül, hogy a Bíróság ítéletének indokolásában kifejezetten utalt volna Rottmann korábbi mozgására.<sup>36</sup> Az EUMSZ 20. cikkét a *Rottmann* ügyben említették tehát elsőként, amely az uniós jogosítványok önálló forrásként szolgálhat.

<sup>33</sup> C-34/09. sz. ügy, *Zambrano*, 2011. március 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:560.

<sup>34</sup> C-135/08. sz. ügy, *Rottmann* 2010. március 2-i ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2010:104, 42. pont.

<sup>35</sup> A Bíróság gyakorlatában mind ez idáig csak az uniós polgárság elvesztésének következményeit vizsgálta, legújabb *Bizottság kontra Málta* döntésével azonban már a honosítás feltételeit is igyekszik uniós kontroll alá vonni.

<sup>36</sup> A *Rottmann* ítélet 42. pontjában a Bíróság kifejezetten az uniós polgári jogállásra, valamint az azzal összefüggő jogokra hivatkozik.

A *Zambrano* ügyet követő *Delvigne* ítéletben<sup>37</sup> a Bíróság már kifejezetten egy politikai jog, így az Alapjogi Chartából levezetett európai parlamenti választójog esetében rögzítette, hogy arra a szabad mozgás gyakorlásától függetlenül lehet hivatkozni. A *Delvigne* ítéletben szereplő választójog már nem csupán egy transznacionális jog, hanem egy tisztán belső tényállás alapján gyakorolható, a tagállamok által is tiszteletben tartandó, szupranacionális jogosítvány.<sup>38</sup> A fenti ügyekből egyértelműen kiténik tehát, hogy az uniós polgári státusból fakadó egyes jogok gyakorlása nem kívánja meg a tagállami határok átlépését, így azok immár nemzetek feletti jelleggel bírnak.

Az uniós polgári jogok tényleges élvezetének tesztjét ugyanakkor sok kritika éri amiatt, hogy még inkább elmossa az uniós jog alkalmazási körének határait, nagyrészt a tagállamok diszkréciójára bízva azt. Ezt csak fokozza a Bíróság EUMSZ 20. cikkével kapcsolatos alapjogi gyakorlata, amely még több teret ad az egyéni mérlegelés lehetőségének.<sup>39</sup> A Bíróság a *Zambrano* ügyet követő korai esetjogában egyértelművé tette, hogy kizárólag abban az esetben határozható meg egy tagállami intézkedés az uniós jogot végrehajtó aktusként, ha az értékelés során megállapítják, hogy a harmadik országbeli polgár családtag tartózkodási jogának megtagadása korlátozná az uniós polgárságból fakadó jogok tényleges gyakorlását (a függőségi viszony következtében).<sup>40</sup> A Bíróság a *Dereci* ügyben ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az Alapjogi Charta magán- és családi élet védelmét rögzítő 7. cikke csak akkor alkalmazható, ha az ügy az uniós jog végrehajtásának körébe tartozik.<sup>41</sup> Mivel a *Dereci* ügyben nem beszélhettünk az uniós jog végrehajtásáról (nem volt tényleges szabad mozgás, és a *Zambrano*-teszt sem teljesült), a Chartát nem alkalmazhatták.<sup>42</sup> Aligha véletlen, hogy a jogtudomány egyes szereplői kritikával éltek a döntés kapcsán: a Charta 7.

<sup>37</sup> A tényállás szerint a *Delvigne*-nel szemben kiszabott büntetőjogi ítélet a közügyektől való eltiltást is magában foglalta. E tilalom értelemszerűen kiterjedt az EP választásokon való részvételére, amely folytán az illetékes közigazgatási hatóság elrendelte *Delvigne* önkormányzati választói névjegyzékéből való törlését. Előzetes döntéshozatali kérelmében az utaló fórum a Bíróságtól arra várt választ, hogy az EP választásokból való huzamos idejű és automatikus kizárás vajon összhangban van-e az Alapjogi Charta EP választásokra vonatkozó 39. cikkével. C-650/13. sz. ügy, *Delvigne*, 2015. október 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2015:648. Az esetről bővebben lásd például: Hanneke VAN EIJKEN – Jan Willem VAN ROSSEM: „Prisoner disenfranchisement and the right to vote in elections to the European Parliament: Universal suffrage key to unlocking political citizenship?” *European Constitutional Law Review* 2016/1. 114–132., <https://doi.org/10.1017/s1574019616000079>; Stephen COUTTS: *Delvigne*: „A Multi-Levelled Political Citizenship” *European Law Review* 2017/6. 867–881.

<sup>38</sup> *Delvigne* úr, francia állampolgárként, saját hazájában kívánt e jogával élni.

<sup>39</sup> Dimitry KOCHENOV: „The Right to Have *What* Rights? EU Citizenship in Need of Clarification” *European Law Journal* 2013/4. 502., <https://doi.org/10.1111/eulj.12043>.

<sup>40</sup> C-87/12. sz. ügy, *Ymeraga*, 2013. május 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2013:291, 41–42. pontok; C-256/11. sz. ügy, *Dereci és társai*, 2011. november 15-i ítélet, ECLI:EU:C:2011:734. Ez persze nem zárta ki, hogy a Bíróság *Dereci*-ítéletében emlékeztessen arra, hogy minden tagállam részese az EJEE-nek, amely a 8. cikkében biztosítja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

<sup>41</sup> „[...] amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság az alapjogviták körülményeire tekintettel úgy véli, hogy az alapeljárások felpereseinek helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik, vizsgálnia kell, hogy a tartózkodási jog megtagadása ez utóbbiakkal szemben sérti-e a Charta 7. cikkében előírt, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.” Lásd: *Dereci* ítélet, 72. pont.

<sup>42</sup> A közelmúltban ugyanakkor a Bíróság elé került olyan tényállás is, amely e kritika egyik magját éppen új nézőpontból vizsgálhatja meg. A *Safi* ügyben az előterjesztő bíróság azt a kérdést vetette

cikke épp azokban az esetekben nem köti a tagállamokat, amikor az emberi jogokra való hivatkozás égetően szükséges lenne.<sup>43</sup>

A Bíróság ezen túlmenően az is rögzítette, hogy a Charta alapjogi normái nem alkalmazandók annak eldöntésére, hogy egy ügy az EUMSZ 20. cikkének a hatálya alá tartozik-e.<sup>44</sup> E téren azonban jelentős fordulatot hozott a Bíróság 2017-es *Chavez-Vilchez*,<sup>45</sup> illetve a *K. A. és társai*<sup>46</sup> döntése, amelyekben a Bíróság az Alapjogi Charta 7. és 24. cikk (2) bekezdését már lényeges elemként vette figyelembe a származékos tartózkodási jog elnyerése szükséges feltételül szolgáló – az uniós polgár és a harmadik országbeli szülő közötti – függőségi viszony értékelésénél. A Bíróság így az uniós polgári jogok *de jure* alapon történő megfosztásával kapcsolatos *Tjebbes* döntésében<sup>47</sup> már a *Chavez-Vilchez* ügy indoklásában foglaltakat követte, és a tagállami intézkedés arányossági vizsgálata során előírta, miszerint a hatóságoknak figyelembe kell venniük, hogy az állampolgárság elvesztése összhangban van-e a Charta által garantált alapvető jogokkal, különösen a családi élet tiszteletben tartására és a gyermek mindenekfelett álló érdekének figyelembevételére irányuló kötelezettséggel.<sup>48</sup>

Az alapjogi rendelkezések fentiek szerinti figyelembevétele a Bíróság EUMSZ 20. cikkével kapcsolatos újabb gyakorlatában még inkább rávilágít a Charta alkalmazhatóságának hiányára azon gyermekek és szülők vonatkozásában, akik az irányelv szigorú mércéje alapján kívül esnek az uniós jog hatályán.

fel, hogy elegendő-e a kiskorú, statikus uniós polgár gyermek harmadik országbeli szülőjének származékos tartózkodási jogát megtagadni pusztán arra hivatkozva, hogy a szülő egy másik tagállamban jogszerű tartózkodási lehetőséggel rendelkezik. E megközelítés a Zambrano-doktrína klasszikus „Unió területének elhagyására kényszerítés” logikáját a kényszerű tagállamváltás problémájával egészíti ki, és ezzel a tényleges élvezet tesztjének határait – illetve az uniós polgári státusz védelmének tartalmát – újrafogalmazhatóvá teszi. Lásd Čapeta főtanácsnok indítványa, *Safi* (C-147/24), *Vkontra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, 2025. szeptember 4., ECLI:EU:C:2025:650.

<sup>43</sup> Amikor pedig a 7. cikk alkalmazása megállapítható, az lényegében szükségtelen, tekintettel, hogy az uniós polgári jogok lényegének megsértését már amúgy is megállapították. Lásd: Anja LANSBERGEN: Case Summary and Comment: Case C-256/11 Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres, *Global Citizenship Observatory* (EUDO CITIZENSHIP), 15 November 2011. <https://www.globalcit.eu/wp-content/uploads/2011/11/Dereci%20Case%20Summary%20and%20Comment.pdf>.

<sup>44</sup> Niamh NÍC SHUIBHNE: *EU Citizenship Law* (Oxford: Oxford University Press 2023) 248–249.

<sup>45</sup> A *Chavez-Vilchez és társai* ügy olyan, harmadik országbeli állampolgár anyákra vonatkozott, akiknek holland apáktól, holland állampolgárságú gyermekei születtek. E gyermekeket apjuk ugyan elismerte, de főként édesanyjukkal éltek Hollandia területén. Az édesanyák szociális segély és családi támogatás iránti kérelmet nyújtottak be a holland hatóságokhoz, amely kérelmet azonban jogszerű tartózkodás hiányában elutasították. C-133/15. sz. ügy, *Chavez-Vilchez és társai*, 2017. május 10-i ítélet, ECLI:EU:C:2019:189.

<sup>46</sup> C-82/16. sz. ügy, *K. A. és társai*, 2018. május 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2018:308.

<sup>47</sup> Az ügy középpontjában a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezése áll, amely értelmében minden előzetes figyelmeztetés nélkül veszítik el azok a kettős vagy többes állampolgárok a holland állampolgárságukat, akik tíz éven keresztül Hollandián avagy az EUSZ hatálya alá tartozó területen kívül élnek.

<sup>48</sup> C-221/17. sz. ügy, *Tjebbes*, 2019. március 22-i ítélet (Nagytanács), ECLI:EU:C:2019:189, 45. pont.

## 5. A CHARTA ÉS A SCHENGENI HATÁRELLENŐRZÉSI KÓDEX VISZONYA

A schengeni határellenőrzési kódex (SHK)<sup>49</sup> elsősorban a határellenőrzés jogi keretét rögzíti, beleértve a belső határellenőrzések megszüntetését, és azok korlátozott körülmények közötti újbóli bevezetését.<sup>50</sup> Ezzel szemben a Charta 45. cikke az uniós polgárok szabad mozgáshoz és letelepedéshez való alapjogát biztosítja, amely kötelezettségeket ró a tagállamokra az EU-jog végrehajtásakor.<sup>51</sup> Miközben az SHK és a Charta 45. cikke egyaránt a határokon átvívelő mozgásra vonatkozik, a Bíróság ritkán értékeli őket együttesen. S bár a schengeni határok nélküli tér az uniós polgárság alkotórésze, amellyel a rendszeres belső határellenőrzés ezzel összeegyeztethetetlen, az elmúlt évek fejleményeit – így a 2015-ös migrációs válságot vagy a Covid-19 járványt – követően bevezetett határellenőrzések feszültségeket okoztak az SHK biztonságorientált logikája és a 45. cikk uniós polgárságra épülő kerete között.<sup>52</sup>

Az SHK az EUMSZ 77. és 79. cikkén alapulva felhatalmazza az Uniót a belső határellenőrzések eltörlésére, valamint a külső határok kezelésére vonatkozó szabályok meghatározására.<sup>53</sup> Az SHK 22. cikke alapján a belső határokat bárhol át lehet lépni személyi ellenőrzés nélkül, a 25–27. cikkek pedig rögzítik, hogy mely esetekben engedélyezhető a határellenőrzések ideiglenes visszaállítása.<sup>54</sup> Ezzel szemben a Charta 45. cikke biztosítja, hogy minden uniós polgárnak joga van szabadon mozogni és letelepedni a tagállamok területén.<sup>55</sup> A cikk alkalmazandó minden olyan esetben, amikor a tagállamok az EU jogát végrehajtják, beleértve az SHK-t, és alapvető védelmet biztosít az egyének szabad mozgása számára,<sup>56</sup> vagyis a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexének alkalmazásakor a tagállamok a vonatkozó uniós jog – így többek között a Charta – az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartásával járnak el.<sup>57</sup>

A tagállamok nem hivatkozhatnak a belső jogra az SHK-ban nem rögzített, új határellenőrzési formák bevezetésénél, a 45. cikk ugyanis megakadályozza, hogy a tagállamok belső jogszabályokkal megkerüljék az egységes határrendszer korlátait. Amennyiben a határellenőrzéseket visszaállítják, akkor azoknak meg kell felelniük

<sup>49</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex), HL L 77., 2016.3.23., 1–52. o.

<sup>50</sup> EUMSZ 77. cikk (1) bekezdés (a) és (b) pont.

<sup>51</sup> Lásd VÁRNAY Ernő– PAPP Mónika: *Magyarázat az Európai Unió jogáról* (Budapest: Wolters Kluwer 2023).

<sup>52</sup> Lásd GYENEY Laura– SZABÓ Marcel: „Az Európai Unió és a tagállamok válasza a COVID-19 pandémiára – a szabad mozgás jogának közegészségügyi korlátozásai” *Scientia et Securitas* 2021/ 3. 267–274., <https://doi.org/10.1556/112.2021.00050>.

<sup>53</sup> EUMSZ 77–79. cikk.

<sup>54</sup> SHK 22–27. cikk, 2016/399/EU rendelet.

<sup>55</sup> Charta 45. cikk (1) bekezdés.

<sup>56</sup> Charta 51. cikk (1) bekezdés.

<sup>57</sup> SHK 4. cikk.

a Charta 52. cikk (1) bekezdésében foglalt arányossági vizsgálatnak, a 45. cikk lényegének, valamint a megkülönböztetésmentesség elvének. Így még akkor is, ha az SHK engedélyezi az ellenőrzések újbóli bevezetését, a Charta megakadályozza az aránytalan vagy önkényes végrehajtást.

Az SHK tehát egyrészt biztosítja a szabad mozgást, mivel általánosságban tiltja a rutinszerű belső ellenőrzéseket, másrészt elismeri, hogy meghatározott esetek kivételeket jelentenek. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezeket a kivételeket értelmezve a határellenőrzés és a Charta alapjogi kerete közötti egyensúly megőrzésére irányult. A bírósági gyakorlatot tekintve azt láthatjuk, hogy a Bíróság főként az EUMSZ 21. cikkére és a 2004/38/EK irányelvre támaszkodik a szabad mozgást érintő esetekben, nem pedig a Charta 45. cikkére.<sup>58</sup> Így számos SHK-t érintő ügyben nem hivatkozott a Chartára, amelynek egy jó példája volt az *N. W.*-ben hozott ítélet,<sup>59</sup> ahol az előzetes döntéshozatali kérdés a Charta 45. cikkét is nevesítette. A kérdés arra irányult, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésére és a Charta 45. cikkének (1) bekezdésére tekintettel az uniós polgároknak joguk van-e ahhoz, hogy a belső határokon ne vonják őket határforgalom-ellenőrzés alá abban az esetben, ha az ilyen ellenőrzés nem felel meg a Szerződésekben és különösen a SHK-ban előírt feltételeknek, és/vagy nem tartozik az azokban előírt kivételek hatálya alá.<sup>60</sup> A Bíróság rámutatott arra, hogy a belső határellenőrzések nem haladhatják meg az SHK 25. cikkének (4) bekezdésében meghatározott szigorú időkorlátokat, a tagállamok nem „tekerhetik vissza az órát” új fenyegetésekre hivatkozva. Ugyanakkor a Bíróság nem tért ki a Charta 45. cikkére, még annak ellenére sem, hogy a belső határellenőrzések közvetlen hatással vannak az uniós polgárok mobilitására, tehát nem vette figyelembe az alapvető jogi dimenziót.

Az *N. W.* üggyhöz kapcsolódóan a *Ligue des droits humains*<sup>61</sup> ügy formálisan a PNR/API adatgyűjtés alkalmasságáról szólt, de az előterjesztő bíróság azt is megkérdezte, hogy a határellenőrzés jellegű megfigyelés (az adatgyűjtésen keresztül) kiterjesztése az EU-n belüli légi járatokra nem minősül-e közvetve belső határellenőrzésnek, ezáltal érintve a 45. cikkben is rögzített szabad mozgáshoz való jogot.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Lásd C-413/99, sz. ügy, *Baumbast*, 2002. szeptember 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:493; C-456/12 sz. ügy, *O.*, 2014. március 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2014:135.

<sup>59</sup> C-368/20. és C-369/20. sz. egyesített ügyek, *N. W.*, 2022. április 26-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:298.

<sup>60</sup> Az ügyben két osztrák hatóság (Landespolizeidirektion Steiermark és Bezirkshauptmannschaft Leibnitz) és egy magánszemély (*N. W.*) közötti vita abból indult, hogy *N. W.*-vel szemben határforgalmi ellenőrzést és útlevél/személyazonosító igazolás felmutatási kötelezettséget írtak elő, illetve bírságot szabtak ki. Az osztrák bíróság (előterjesztő bíróság) kérdése arra irányult, hogy az ellenőrzés és a bírság összeegyeztethető-e az uniós joggal, különösen, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga (és a szabadság, biztonság, jog érvényesülése, schengeni szabályok) megengedi-e az ilyen típusú belső határellenőrzést, az állandó és automatikus személyazonosítási kötelezettséget. Mivel kérdéses volt, hogy az uniós szabályok hogyan értelmezendők ebben az esetben, az osztrák bíróság a Bíróság elé terjesztette az ügyet.

<sup>61</sup> C-817/19. sz. ügy, *Ligue des droits humains*, 2022. június 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:491, 171–173., 299.

<sup>62</sup> Lásd Guild ELSPEETH – MOLNAR Tamas: „The European Legal Architecture on Security: New Developments in the Complex Relationship Between the Public and Private Sectors in Data Processing” *VerfBlog* 2023/5/10, <https://doi.org/10.17176/20230510-181745-0>.

Itt a Bíróság kifejezetten hivatkozott a 45. cikkre is, mikor kimondta, hogy az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az érintett tagállam valódi, közvetlen vagy előre látható terrorfenyegetettségének hiányában, a terrorista bűncselekményekkel és a súlyos bűncselekményekkel szembeni küzdelem érdekében a légi fuvarozók és az utazásszervezők általi adattovábbítási, illetve az illetékes hatóságok általi adatkezelési rendszert ír elő az e tagállamból induló vagy oda érkező, illetve az azon áthaladó, EU-n belüli légi járatok, és az Unión belül más eszközökkel végzett szállítások összességére vonatkozó PNR-adatok tekintetében. Megjegyzendő, hogy az ítélettel kapcsolatban az Európai Adatvédelmi Biztos is rámutatott arra, hogy az API-adatok feldolgozását is a Chartában garantált alapvető jogokkal, többek között a szabad mozgás jogával összhangban, szigorúan a feltétlenül szükséges mértékben kell korlátozni.<sup>63</sup>

Mindamellét a közvetlen kapcsolódásra is láthatunk példát a WA ügy<sup>64</sup> alapján, amelynél a Bíróság megállapította, hogy ha egy tagállam kizárólag azon az alapon tagadja meg az (utazási okmányként használható) személyi igazolvány kiadását, hogy az érintett személy lakóhellyel rendelkezik egy másik tagállamban, az ellentétes az uniós joggal, és többek között a Charta 45. cikkében rögzített szabad mozgás jogára is hivatkozott.<sup>65</sup> S bár ez formálisan nem tekinthető schengeni ügynek, mégis rávilágít arra, hogy a mobilitást lehetővé tevő okmányokhoz való hozzáférés korlátozása a 45. cikk megsértését vonhatja maga után, hiszen a mozgásszabadság gyakorlásához elengedhetetlen a megfelelő utazási dokumentumhoz való hozzáférés. Egyrészt itt a közvetlen kapcsolódást jelenti, hogy bár nem említik kifejezetten az SHK-t, mégis érinti azt, mivel a személyi igazolványok a schengeni térség és az EU-n belüli utazást is szolgálják. Másrészt a Bíróság a Charta 45. cikkére hivatkozik egy olyan ügyben, amely az úti okmányok, illetve a határellenőrzés kérdéskörét is érinti.

Ezek a példák azt mutatják, hogy a jelenlegi luxemburgi bírósági gyakorlat az SHK integritását védi, de nem fogalmazza meg közvetlenül, hogy a jogellenes ellenőrzések hogyan sértik a polgárok 45. cikk szerinti jogait. Az esetjog alapján a Bíróság a határellenőrzési szabályok tekintetében az SHK és a szerződésben rögzített szabadságjogokra támaszkodik, míg az alapvető (egyéni) jogok (személyazonosító okmány, tartózkodási hely) érintettségének esetén a Charta jogaira hivatkozik.

<sup>63</sup> Lásd The European Data Protection Supervisor (EDPS): Opinion 6/2023 on the Proposals for Regulations on the collection and transfer of advance passenger information (API), 17. pont, [https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-02/2022-1325\\_d0385\\_opinion\\_e-signed\\_en.pdf](https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-02/2022-1325_d0385_opinion_e-signed_en.pdf); EDPS: Personal data and public safety. Press Release, EDPS/2023/01, Brussels, 10 February 2023, 1., <https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-02/EDPS-2023-01-Personal-Data-and-Public-Safety>.

<sup>64</sup> C-491/21. sz. ügy, WA, 2024. február 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:143.

<sup>65</sup> Egy román állampolgár azért fordult bírósághoz, mert a román hatóság megtagadta tőle a személyi igazolványt/e-igazolványt mint EU-útlevél alternatíváját azzal az indokkal, hogy ő nem Romániában, hanem más tagállamban (Franciaországban) rendelkezik bejelentett lakóhellyel. A nemzeti bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy vajon az uniós szabályok, különösen a 2004/38/EK irányelv az uniós polgárok mozgás- és tartózkodási jogáról, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmezése, lehetővé teszi-e, hogy egy tagállam csak a belföldi lakhellyel rendelkező állampolgárainak adjon személyi igazolványt.

Látható, hogy az SHK 25–32. cikk szerinti szigorú feltételeket gyakran alkalmaznak kvázi-permanens módon, s a tagállamok szuverenitási aggályait a biztonságra hivatkozva fogalmazzák meg.<sup>66</sup> Bizonyos közegészségügyi intézkedések mint például az egészségügyi ellenőrzések, nem mindig erőltethetők bele a SHK „határ-ellenőrzés” és „határőrizet” fogalmi keretébe, de mivel korlátozzák a személyek szabad mozgását, a szabad mozgásra és az alapvető szabadságokra vonatkozó általános jogi keretek, például a Charta alapján kell őket igazolni, nem pedig kizárólag a Schengeni Kódex alapján.<sup>67</sup>

Tehát, amíg az SHK a tagállami biztonság, a közrend és a migrációs kontroll szempontjait hangsúlyozza, a 45. cikk az uniós polgárok határok nélküli, uniós státuszából fakadó jogait védi. Azaz az SHK és a Charta 45. cikke átfedő, de fogalmilag eltérő területeket szabályoznak: az SHK a határkezelést, a 45. cikk az alapvető jogokat.

## 6. A CHARTA ÉS AZ ÁLTALÁNOS ADATVÉDELMI RENDELET VISZONYA

A digitalizálódó Európában a mobilitás a határátlépésről, lakcímnnyilvántartásról, illetve az utazáshoz szükséges személyazonosság- vagy egészségügyi státuszellenőrzésről információkat tartalmazó személyes adatok gyűjtésétől, kezelésétől és cseréjétől függ. Ennek megfelelően a szabad mozgás gyakorlása gyakran olyan rendszereken keresztül valósul meg, amelyeket az adatvédelmi jog szabályoz, és erre a tényre, vagyis a mobilitás és az adatkezelés egymástól függésére a Covid-19 világjárvány hívta fel a figyelmet. A határon átnyúló utazás helyreállítása, és a közegészség védelme érdekében az uniós intézmények vagy a tagállamok digitális egészségügyi igazolványrendszereket vezettek be, különböző típusú Covid-19 igazolványokat különböző felhasználási/alkalmazási opciókkal, amelyek számos jogi és etikai kérdést vetettek fel az érintett alapvető jogok és szabadságok érintettsége terén.<sup>68</sup>

Az igazolványok az egyének egészségügyi és személyazonosító adatainak kiterjedt kezelésén alapultak, így az adatvédelem nem opcionális, kiegészítő elem lett, hanem a legális mobilitás előfeltétele.<sup>69</sup> A mobilitással kapcsolatos adminisztratív és

<sup>66</sup> Salomon STEFAN – Rijpma JORRIT: „A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship” *German Law Journal* 2023/2. 281–309., <https://doi.org/10.1017/glj.2021.60>.

<sup>67</sup> Daniel THYM – Jonas BORNEMANN: „European Papers Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism” *Law and Politics* 2020/3. 1150., <https://doi.org/10.15166/2499-8249/420>.

<sup>68</sup> Paris EVELYN: „Applying the Proportionality Principle to COVID-19 Certificates” *European Journal of Risk Regulation* 2021/2. 287–297., <https://doi.org/10.1017/err.2021.27>.

<sup>69</sup> Lásd Iris GOLDNER LANG: „EU COVID-19 Certificates: A Critical Analysis. European” *Journal of Risk Regulation* 2021/2. 298–307., <https://doi.org/10.1017/err.2021.24>; FRIEDERY Réka: Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és az uniós digitális COVID-igazolvány in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztikák II.: A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre* (Budapest: L'Harmattan 2022) 235–249.; Oskar Josef GSTREIN: „The EU Digital COVID Certificate: A Preliminary Data Protection Impact Assessment” *European Journal of Risk Regulation* 2021/2., <https://doi.org/10.1017/err.2021.29>.

technológiai rendszerek, beleértve a digitális Covid-igazolásokat, biometrikus azonosítást és utasadatrendszereket, az általános adatvédelmi rendelet (GDPR)<sup>70</sup> hatálya alá tartoznak. A GDPR elveinek megsértése közvetetten sértheti a 45. cikk szerinti jogokat, mivel akadályozhatja a szabad mozgást.

A GDPR minden azonosított vagy azonosítható személyre vonatkozó adatfeldolgozásra vonatkozik (GDPR 4. cikk (1) bekezdés), valamint a Charta adatvédelmi garanciáit (8. cikke) ülteti át a gyakorlatba. Olyan kötelező elveket határoz meg, mint például a jogszerűség, átláthatóság, célhoz kötöttség, adatminimalizálás, elszámoltathatóság.<sup>71</sup>

Ahogy korábban már rámutattunk, az utazásokkal kapcsolatos adatáramlások (pl. személyazonosság-ellenőrzés, egészségügyi tanúsítványok) miatt a GDPR nélkülözhetetlenné válik annak biztosításához, hogy a szabad mozgás ne járjon ellenőrizetlen megfigyeléssel vagy a magánszféra megsértésével. Ezért a GDPR és a Charta egymást átfedő szabályokként alakítják a mobilitásra vonatkozó keretrendszert. Erre a Covid-19 járvány egyértelmű példa volt: a szabad mozgás joga már az adatfeldolgozástól is függhetett, hiszen a digitális igazolás bemutatása egy másik tagállamba való belépéskor a személyes (egészségügyi) adatok feldolgozásával járt. Amennyiben pedig a feldolgozás jogellenes lenne, akkor a mozgást akadályozni lehetne, és ez a szabad mozgást érintő közvetett korlátozásnak minősülne.

A Bíróság közelmúltbeli ítéletei azt mutatják, hogy a GDPR-nak való megfelelés elválaszthatatlanná vált a Charta 45. cikkében rögzített szabad mozgás jogától. Itt két meghatározó ügyet lehet kiemelni: az *RK v Ministerstvo zdravotnictví*<sup>72</sup> (igazolás-ellenőrzés) és a *Másdi*<sup>73</sup> (igazoláskibocsátás) ügyeket.

Annak ellenére, hogy az *RK*-ban született ítélet nem hivatkozott kifejezetten a 45. cikkre, az ítélet indokolását tekintve mégis egyértelműen kapcsolódik a szabad mozgás jogához. Az indokolása szerint ugyanis azok az intézkedések, amelyek adatvezérelt igazolványok alapján korlátozzák a szolgáltatásokhoz vagy az utazáshoz való hozzáférést, érintik ezt a jogot. Ha az ilyen intézkedések nem rendelkeznenek jogszerű alappal vagy megsértenék az adatvédelmi elveket, akkor nemcsak adatvédelmi okokból lenének megkérdőjelezhetőek, hanem azért is, mert aláássák a Chartában garantált szabad mozgást. A gyakorlatban az igazolás-ellenőrzési rendszerek, így a digitális Covid-igazolvány a mobilitás közvetett korlátozását eredményezhetik. Azzal, hogy a Bíróság az adatok kezelésének fogalmát tágan értelmezi, biztosítja, hogy az adatalapú mobilitási feltételek teljességgel alapjogi ellenőrzés alá essenek.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) HL L 119., 2016.5.4., 1–88.

<sup>71</sup> Lásd FRIEDERY Réka: „Arcfelismerő rendszerek, uniós keretek” in MEZEI Kitti (szerk.): *Kockázatok és lehetőségek a mesterséges intelligencia jogi szabályozásában* (Budapest: Wolters Kluwer 2025) 208.

<sup>72</sup> C 659/22. sz. ügy, *RK*, 2023. október 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:745.

<sup>73</sup> C 169/23. sz. ügy, *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, 2024.11.28-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:988.

<sup>74</sup> Az *RK* ügyben az előterjesztő bíróság kérdése arra irányult, hogy egy DCC (interoperábilis Covid-19 oltási/teszt/gyógyultsági igazolvány) nemzeti mobilalkalmazással történő ellenőrzése a GDPR 4.

Érdeemes megnézni a magyar vonatkozású *Másdi* ügyet is, amely a közvetett adat-szerzéssel történő igazoláskiadást érintette. A *Másdi*-ban a hivatkozás a nemzeti hatóság által kiadott Covid-19 immunitási igazolások kiadásának háttérében álló adatkezelési rendszerre vonatkozott. A legfontosabb kérdések a GDPR 14. cikke szerinti tájékoztatási kötelezettségekkel (ha az adatokat nem közvetlenül az érintettől gyűjtik), az adatkezelés jogszerűségével és a felügyeleti hatósághoz benyújtható panaszokkal (GDPR 77. cikk) voltak kapcsolatosak. Mivel az érvényes igazolás birtoklása feltétele lehet a határon átnyúló utazásnak vagy a szolgáltatásokhoz való hozzáférésnek, az igazolások jogellenes kiadása aláásná a mobilitási rendszerek jogszerűségét és megbízhatóságát. A Bíróság megerősítette, hogy a közvetett adatfeldolgozás is GDPR-kötelezettségeket von maga után, és hangsúlyozta a felügyelet, átláthatóság és pontosság jelentőségét. Az adminisztratív hiányosságok akadályozhatják a törvényes mozgást, bizonyítva, hogy a GDPR-nak való megfelelés a 45. cikk védelmét szolgálja.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata – különösen az említett *RK* és a *Másdi* – azt mutatja, hogy az adatkezelés szerves része a legális mozgást érintő intézkedéseknek. A szabad mozgást nem lehet olyan intézkedésekkel korlátozni, amelyek sértik a GDPR elveit. A hatékony jogorvoslat, az arányosság, valamint az átláthatóság elengedhetetlenek a 45. cikk, valamint a GDPR betartásának biztosításához.

De még mindig a Covid-19 járványnál maradva, a járvány miatt bevezetett, a szabad mozgás korlátozását érintő ügyek közül a *Nordic Info*<sup>75</sup> kiemelkedő jelentőségű volt. Itt ugyanis a Bíróság megerősítette azt, hogy az uniós polgároknak e státuszukból fakadóan a Charta 45. cikke biztosítja a szabad mozgást. Az ítélet szerint a Covid-19 járvány idején alkalmazott utazási korlátozások, mint a belépési és kilépési tilalmak, a teszt- és karanténkötelezettségek, olyan intézkedések, amelyek közvetlenül érintik a szabad mozgás jogát. Ugyanakkor az ilyen korlátozások csak akkor lehetnek jogszerűek, ha a nemzeti szabályozás világos, pontos, megkülönböztetésmentes és arányos. Annak ellenére, hogy a *Nordic Info* ügyében nem foglalkoztak közvetlenül az adatkezeléssel, az ítélet alapján látható a legális mobilitás korlátozása, amely ma már figyelembe veszi, sőt megköveteli az adatkezelési biztosítókat a digitális eszközök használata esetében. Tehát, mikor a mobilitás szabályozása során személyes adatokat használnak fel – ami pedig egyre gyakoribbá válik –, a 45. cikket és az adatvédelmet együttesen kell értelmezni, és a GDPR az adatokkal kapcsolatos bármely szabad mozgás rendszerének strukturális eleme lesz.<sup>76</sup>

cikk (2) bekezdése szerinti személyes adatok kezelésének minősül-e. A tényállás szerint a szóban forgó mobilalkalmazás beolvasta a QR-kódot, majd megjelenítette a személyes adatokat (név, születési dátum, az igazolvány státusza) az ellenőrzést végző hivatalos személy számára.

<sup>75</sup> C 128/22, *Nordic Info BV*, 2023. december 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:951.

<sup>76</sup> A *Nordic Info* előzménye, hogy miután a WHO a Covid-19 járványt világjárványnak minősítette, Belgium megtiltotta a nem létfontosságú utazásokat a piros zónának minősített országokba vagy országokból az ott uralkodó egészségügyi helyzet miatt. Ezen túlmenően az ilyen országokból érkező utazóknak szűrővizsgálaton kellett részt venniük, s karanténban kellett maradniuk. 2020 júliusában a belga hatóságok rövid időre Svédországot is „vörös zónának” minősítették. A besorolást követően a *Nordic Info* nevű, skandináviai utazásokra szakosodott iroda törölte a Belgium és Svéd-

## KONKLÚZIÓ

Az elemzés alapján látható, hogy jelentős strukturális kihívást jelent a szabad mozgás egyre növekvő feltételelessége. A Bíróság *Dano* és *Alimanovic* ügyekben korábban meghozott korlátozó ítéletei gyakorlatilag újra bevezették az egyenlő bánásmód gazdasági „küszöbértékét”, korlátozva a nem foglalkoztatott uniós polgárok szociális ellátásokhoz való hozzáférését. Bár ez a gyakorlat alapvető váltást tükrözött, a legújabb ítéletek – mint például a *CG* ügy ítélete – egyfajta kiegyenlítődést eredményeznek, hiszen azt hangsúlyozzák, hogy a kizárások arányosságát az emberi méltóság és a gyermek legfőbb érdeke fényében értékeljük. Ez pedig elvezethet a 45. cikk „szociálisan érzékenyebb” értelmezéséhez, megközelítéséhez, összhangban a Charta preambulumbeközlésével, amely „az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan, egyetemes értékeiről” szól.

Az SHK esetében a Bíróság legújabb ítéletei, így az *Adil*, az *A* vagy a *Nordic Info* jól mutatják, hogy a Bíróság egyre nagyobb hangsúlyt fektet a Charta központi szerepére a tagállamok (SHK szerinti) mérlegelési jogkörének korlátozásánál. Ez az alapvető jogok, valamint a határigazgatás szabályozása közötti kiegyensúlyozottságát tükrözi. A Charta 45. cikke s az SHK közötti kölcsönhatás dinamikus kapcsolatot mutat: a schengeni határellenőrzési kódex a határokra vonatkozó működési szabályokat állapít meg, míg a 45. cikk biztosítja, hogy a határellenőrzés továbbra is alárendelt maradjon a szabad mozgás jogának. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában számos elv rajzolódik ki: a szabad mozgást nem lehet adminisztratív vagy technikai intézkedésekkel kiüresíteni. Az SHK szerinti eltérések kivételesek, szigorúan körülhatároltak, és a 45. cikk alapján mindig felülvizsgálhatóak. A Charta nemcsak a „fizikai” határellenőrzésekre vonatkozik, hanem az eljárási, digitális vagy adminisztratív rendszerekre is. Még a krízisek idején is, akár az egészségügyi vagy migrációs válság, a 45. cikk az SHK-val együtt biztosítja, hogy a szabad mozgás az uniós jog strukturális és nem csupán szimbolikus elve maradjon.

És legvégül: a 45. cikk és az általános adatvédelmi rendelet közötti kölcsönhatás alapja, hogy a szabad mozgás, amely elsősorban a fizikai határok átlépésével volt kapcsolatos, ma már a személyes adatokat gyűjtő, feldolgozó és ellenőrző digitális infrastruktúráktól is függhet. A Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlata azt mutatja, hogy az adatvédelem nem csupán utólagos védelemként funkcionál. Az esetjogból kirajzolódik, hogy az adatvédelem nemcsak az adatok tárolására, hanem ahogy fent már rámutattunk, a mobilitást befolyásoló adminisztratív s digitális rendszerekre is kiterjed. A 45. cikkben rögzített jogok közvetetten érintettek, mikor az adatfeldolgozás befolyásolja a mozgás vagy letelepedés gyakorlását. A GDPR szerinti felügyeleti, és eljárási garanciák azzal támogatják a szabad mozgást, hogy biztosítják a hatékony jogorvoslatot és az elszámoltathatóságot. Így a szabad mozgáshoz s az adatvédelemhez való jog együttesen szükségesek a határok nélküli belső

ország között tervezett utazásokat, majd kártérítési igénnyel állt elő a bekövetkezett veszteséggel kapcsolatban. Az illetékes belga bíróság azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy ellentétes-e az uniós joggal a belga szabályozás.

piac védelméhez. Vagyis a 45. cikk és a GDPR rendelkezéseit egymást kölcsönösen erősítő módon kell értelmezni, hogy az adatvédelem ne váljon önkényes korlátozások eszközévé.

A 45. cikk „fejlődése” attól is függhet, hogy a Bíróság továbbra is elsősorban gazdasági szabadságként vagy valódi alapvető jogként értelmezi-e a szabad mozgást. A Charta a szabad mozgást az alapvető jogok katalógusába foglalta, ami a hangsúly eltolódását jelenti a piaci integrációtól a személyes szabadság felé.

FAZEKAS FLÓRA\* – PAPP MÓNIKA\*\*

## HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEMHEZ ÉS TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG: AZ EU ALAPJOGI CHARTA 47. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA AZ EURÓPAI BÍRÓSÁGON 2020– 2025 KÖZÖTT

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.04>

*Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke az uniós jog egyik leggyakrabban hivatkozott rendelkezése, amely a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot biztosítja. A tanulmány célja, hogy a Charta ünnepélyes deklarációjának 25. évfordulóján áttekintse az Európai Unió Bíróságának (EuB) 2020–2025 közötti ítélkezési gyakorlatát e cikk alkalmazásáról. A vizsgálat több mint száz releváns ügy közül a legjelentősebbeket elemzi, tematikus bontásban: (i) a bírói függetlenség és a 47. cikk összefüggései, (ii) a belső piac, versenyjog, igazságügyi együttműködés területén felmerült kérdések, valamint (iii) az uniós intézmények jogsértései.*

*Az elemzés rámutat, hogy az EuB a hatékony jogvédelem követelményét nem csupán az egyéni jogok oldaláról, hanem az intézményi garanciák felől is értelmezi, összekapcsolva a Charta 47. cikkét az EUSZ 19. cikkével. A bírói függetlenség védelme az esetjogban kiemelt jelentőségűvé vált, különösen a lengyel, román és bolgár igazságszolgáltatási reformok kapcsán. Az EuB szigorúan érvényesíti az elmozdíthatatlanság elvét, a fegyelmi rendszerek politikai befolyástól való mentességét, valamint az előzetes döntéskérés szabadságát. A hatékony jogvédelemhez való jog értelmezése a büntetőeljárásokban, menekültügyekben és kompozit közigazgatási eljárásokban is új garanciákat hozott, például az ideiglenes intézkedéshez való jog és az indokolási kötelezettség megerősítésével.*

*A tanulmány megállapítja, hogy a 47. cikk alkalmazása az uniós jog érvényesülésének kulcseleme, amely a jogállamiság védelmének sarokkövét képezi. Az EuB gyakorlatának fejlődése nemcsak a tagállami jogalkotásra, hanem az uniós intézmények eljárásaira is kihat, és további kutatások kiindulópontját jelenti az alapjogvédelem és az uniós jog hatékonysága összefüggéseinek vizsgálatában.*

\* PhD, adjunktus, DE ÁJK, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: [fazekas.flora@law.unideb.hu](mailto:fazekas.flora@law.unideb.hu).

\*\* PhD, tudományos munkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; adjunktus, ELTE ÁJK, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: [papp.monika@tk.elte.hu](mailto:papp.monika@tk.elte.hu).

Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban EuB) előtt az Európai Unió Alapjogi Chartájának (továbbiakban Charta) leggyakrabban hivatkozott cikke a 47. cikk,<sup>1</sup> amely egyfelől a hatékony jogorvoslathoz való jogot, másfelől a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jogot ismeri el. A 47. cikk „sikerének” oka, hogy ezek a jogok bármilyen jogi kontextusban bírhatnak relevanciával, hiszen az uniós jogosultságok tényleges érvényesülésének általános, alapvető feltételét képezik. Ezért esett a választásunk ennek az alapvető jognak a tárgyalására a Charta ünnepélyes deklarációnak huszonötödik évfordulójára készülő *Állam- és Jogtudomány* különszámába.

A hatékony jogorvoslathoz való jog alkalmazásának gyakorlatáról mind az európai, mind a nemzeti bíróságok vonatkozásában számos elemzés látott napvilágot az utóbbi években.<sup>2</sup> Jelen tanulmány ehhez a szakirodalmi bázishoz szeretne hozzájárulni azzal, hogy áttekinti a legfrissebb esetjogi fejleményeket, anélkül azonban, hogy részletes dogmatikai elemzésbe bocsátkozna. Vizsgálódásunk azokra az EuB-ítéletekre terjed ki, amelyeket 2020. július 1. és 2025. július 1. között tettek közzé, és amelyekben az EuB értelmezte a Charta 47. cikkét. Azért jelöltük ki így a vizsgált esetek időbeli keretét, mert az eddig megjelent hasonló kutatások a 2020 előtti esetjogot már feldolgozták. Nem célunk (és egyetlen tanulmány terjedelmi korlátai között nem is lehet célunk) az újabb esetjogi fejlemények és a korábbi gyakorlat koherenciájának vagy következetlenségeinek feltárása,<sup>3</sup> sőt, az összes, több mint száz releváns eset teljes körű áttekintése sem. A terjedelmi korlátok között arra vállalkozunk, hogy a 2020–2025 közötti időszakban az EuB által elbírált, a Charta 47. cikkének alkalmazásához kapcsolódó, általunk legjelentősebbnek ítélt ügyeket vegyük számba. Szintén terjedelmi okokból nem tudunk kitérni azokra az esetekre sem, amelyekben az EuB visszautasította a Charta 47. cikkének értelmezésére irányuló előzetes döntéshozatali indítványt – bár kétségtelen, hogy a cikk alkalmazhatóságának teljes körű megértéséhez ezek a döntések is hasznos adalékkal szolgálhatnak.

<sup>1</sup> Giulia GENTILE – Serena MENZIONE: „Searching for the Pieces of the EU Justice Puzzle: Article 47, 48, 49 and 50 of the EU Charter of Fundamental Rights” in Matteo BONELLI – Mariolina ELIANTONIO – Giulia GENTILE (szerk.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Vol I: The Court of Justice’s Perspective* (Hart, 2022) 28., <https://doi.org/10.5040/9781509947973>.

<sup>2</sup> Lásd például Matteo BONELLI – Mariolina ELIANTONIO – Giulia GENTILE (szerk.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Vol I: The Court of Justice’s Perspective* (Hart 2022), <https://doi.org/10.5040/9781509947973>; Matteo BONELLI – Mariolina ELIANTONIO – Giulia GENTILE (szerk.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Vol II: The National Courts’ Perspective* (Hart 2023), <https://doi.org/10.5040/9781509948024>; BARTHA Ildikó – FAZEKAS Flóra – PAPP Mónika – VARJU Márton (szerk.): *Hatékony jogvédelem az Európai Unió jogában* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont 2021); HOFFMAN István – PAPP Mónika – VARJU Márton: „Can EU Law and the Right to Effective Judicial Protection Rescue Judicial Review in Hungary?” *European Public Law* 2023/3. 255–274., <https://doi.org/10.54648/euro2023013>; Anna VAN DUIN: *Effective Judicial Protection in Consumer Litigation: Article 47 of the EU Charter in Practice* (Intersentia 2022) <https://doi.org/10.1017/9781839702501>. A magyar közigazgatási jog vonatkozásában lásd F. ROZSNYAI Krisztina: „Jelenetek az uniós és a hazai közigazgatási perjog 20 éves házasságából” in BODZÁSI Balázs (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2024. Az európai jog hatása a magyar jogra* (Magyar Jogász Egylet) 131–152. <https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.F.Rozsnyai.131>.

<sup>3</sup> A 2020 előtti ítélkezési gyakorlatra csak annyiban térünk ki, amennyiben az újabb fejlemények megértéséhez feltétlenül szükséges.

A tárgyalt eseteket tematikusan tekintjük át. A Charta 47. cikkében elismert alapjogok rövid ismertetése után elsőként az uniós jogfejlődés egyik legaktuálisabb és legszélesebb körben kommentált új irányvonalával foglalkozunk: a 47. cikk és a bírói függetlenség uniós követelményeinek összefüggéseivel (2. fejezet). Ezt követően a belső piac, a versenyjog, a polgári és bünygyi igazságügyi együttműködés területén azonosítható fejleményeket tekintjük át (3. fejezet). A két külön fejezetben tárgyalt jogesetek között alapvető különbség, hogy a bírói függetlenséggel kapcsolatos esetekben a Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikke együttes értelmezésére és alkalmazására került sor, a 3. fejezetben tárgyalt jogesetknél azonban a jogértelmezés kizárólag a Charta 47. cikkére épül. Az ezt követő 4. fejezetben az Unió (intézményei) részéről elkövetett jogsértések néhány példájával tesszük teljessé a feldolgozást.

Leíró-elemző tanulmányunk célja, hogy a korábbi hasonló esetjogi feldolgozások nyomdokain haladva, azokat kiegészítve bemutassa a hatékony jogorvoslathoz való jog tartalmának és garanciáinak folyamatos gazdagodását, az esetjog fejlődésének új irányait, amelyek további, mélyebb kutatások kiindulópontjaként is szolgálhatnak.<sup>4</sup> Az esetjog részletesebb elemzése több jövőbeli, az egyes alapjogi részjogulsultságokat külön-külön feldolgozó tanulmánya tárgya is lehet.

## 1. A CHARTA 47. CIKKE: HATÉKONY JOGVÉDELEM ÉS TISZTESSÉGES ELJÁRÁS

Az EU Alapjogi Charta 47. cikk így szól:

„(1) Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

(2) Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja.

(3) Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselet igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”

Az (1) bekezdésben foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog szorosan összekapcsolódik a (2) bekezdésben foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal, illetve a bírósághoz fordulás jogával. A jogorvoslat biztosítása csak egy törvény által előzőleg felállított, független és pártatlan, hozzáférhető bíróság által lehetséges, és csak akkor tekinthető hatékonynak, ha az eljárás során teljesülnek a tisztességesség garanciái (pl. nyilvános tárgyalás, észszerű időn belüli elbírálás), beleértve az érdemi védekezés előterjesztéséhez kapcsolódó jogokat.<sup>5</sup> Az EuB nem mindig tesz precí-

<sup>4</sup> A feldolgozásnak nem célja, hogy vizsgálja az EuB-ítéletek utóéletét a tagállami bíróságokon vagy a tagállami jogalkotási folyamatokban.

<sup>5</sup> Az EuB esetjoga alapján a tisztességes eljárás követelményei közé tartozik még például a védelemhez és képviselethez való jog, a fegyveregyenlőség elve vagy a bírósági ítéletek tényleges érvénye-

zen különbséget a Charta 47. cikke egyes bekezdései között,<sup>6</sup> hiszen a benne foglaltak egy-egy eljárás megfelelőségének vizsgálata során gyakran nem választhatók el. A Charta 52. cikk első bekezdése szerint az alapjog nem abszolút, az „a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

A hatékony jogvédelemhez való jogot (beleértve tehát a tisztességesség eljárási követelményeit is) az uniós intézkedések és az uniós jog tényleges érvényesülését biztosító tagállami intézkedések alkalmazása során is garantálni kell. A jog érvényesülése számos területen kihat a tagállamok polgári, büntető és közigazgatási eljárási jogi szabályozására, így érintheti például a keresetindítási jogot, az elévülési időt, a bizonyítás szabályait, az egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerítésére vonatkozó szabályokat vagy az ideiglenes intézkedésre, illetve a kártérítésre vonatkozó szabályokat is.<sup>7</sup> A hatékony jogvédelemhez való jogot csorbító nemzeti jogi előírások alkalmazását, amennyiben azok uniós joggal konform értelmezése nem lehetséges, félre kell tenni.

### 1.1. HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEM: JOGELV ÉS ALAPJOG

A hatékony (bírói) jogvédelem a Charta általi alapjogi elismerését megelőzően már hosszú ideje fontos eleme volt az Unió jogrendjének, hiszen az EuB általános jogelvként ismerte el.<sup>8</sup> Ezt az uniós jog érvényesülésének egyik fontos strukturális sajátosságából vezette le, nevezetesen abból, hogy az uniós jog végrehajtására hivatott európai bírósági rendszer decentralizált, kétpilléres szerkezetű: a tagállami bíróságok és az EuB együtt működtetik. Az uniós jogból fakadó jogosultságok védelme elsősorban a nemzeti bíróságok napi feladata, ami azonban az EuB-vel való intézményesített párbeszéd keretei között valósul meg, az előzetes döntéshozatali eljárásnak köszönhetően.<sup>9</sup>

Az EuB, miután hamar felismerte, hogy a tagállami jogorvoslati eljárások és anyagi szabályok nem minden esetben garantálják az uniós jog érvényesülését, a lojális együttműködés és az uniós jog hatékony érvényesülésének elvei alapján rögzítette,

sülésének biztosítása. Sacha PRECHAL: „Article 19 TEU and National Courts: A New Role for the Principle of Effective Judicial Protection” in Matteo BONELLI – Mariolina ELIANTONIO – Giulia GENTILE (szerk.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Vol I: The Court of Justice’s Perspective* (Hart, 2022) 19–20., <https://doi.org/10.5040/9781509947973>.

<sup>6</sup> Manuel KELLERBAUER – Marcus KLAMERT – Jonathan TOMKIN (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Vol I* (Oxford: OUP 2024) 569., <https://doi.org/10.1093/law/9780198913689.001.0001>.

<sup>7</sup> PRECHAL (5. lj.) 14.

<sup>8</sup> 222/84. sz. *Marguerite Johnston* ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1986:206, 18. pont.

<sup>9</sup> Ez már a *Van Gend en Loos* ítéletből is kiolvasható (26/62. sz. *Van Gend en Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1963:1).

hogy a tagállamoknak meg kell teremteniük azokat az eljárásokat és jogorvoslatokat, amik szükségesek az uniós jogérvényesítéshez. Erre vonatkozóan dolgozta ki az EuB azt a feltételrendszert, hogy a nemzeti jogorvoslatoknak meg kell felelniük a hatékonyság és egyenértékűség elveinek.<sup>10</sup>

A korai gyakorlatban a hatékony jogvédelem követelményét az EuB még általában az eljárás tárgyát képező másodlagos joganyag keretei között vizsgálta, de hamarosan megjelent az az értelmezés, hogy ez a tagállamok közös alkotmányos hagyományából levezethető általános jogelv, amelyet az EJEE 6. és 13. cikkei is elismernek.<sup>11</sup> Innentől kezdve az EuB akkor is vizsgálhatta a hatékony jogorvoslat érvényesülését, ha azt a másodlagos jog rendelkezései kifejezetten nem garantálták.<sup>12</sup> Mi több, általános jogelvként az uniós intézmények intézkedéseivel szembeni hatékony jogvédelem követelményét is megállapították.<sup>13</sup>

A hatékony jogvédelem általános elve a Charta elsődleges jogforrássá válásával alapjogi elismerést nyert, és az Unió jogrendjének alkotmányos elvévé vált, tekintettel arra, hogy az EuB nem pusztán a hatékonyság elvéből vezeti le, hanem az Unió alapértékei közé tartozó jogállamiság sarokkövének tekinti.<sup>14</sup> Jogállami jelentőségét adja, hogy egyfelől garantálja a jogalanyok uniós jogból fakadó jogai érvényesülését, másfelől korlátot jelent a nemzeti hatóságok fellépésével szemben.<sup>15</sup> Érvényesülését számos jogterületen a másodlagos joganyag rendelkezései is biztosítják és konkretizálják, az EuB előtt azonban ennek hiányában is felhívható. A Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogvédelemhez való jog értelmezésének meg kell felelnie az EJEE-ben foglaltaknak,<sup>16</sup> és olyan védelmi szintet kell biztosítania, amely nem sérti az EJEB által meghatározott védelmi szintet.<sup>17</sup>

## 1.2. A CHARTA 47. CIKKE ÉS AZ EUSZ 19. CIKKE KÖZÖTTI KAPCSOLAT

Az EuB esetjogának fontos új fejleménye, hogy a Charta 47. cikkében foglalt egyéni jog érvényesítése összekapcsolódik a tagállamoknak előírt uniós kötelezettséggel a hatékony jogorvoslatot biztosító intézmények működtetésére vonatkozóan. Ennek a tagállami kötelezettségnek a normatív alapja az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés máso-

<sup>10</sup> 33/76. sz. *Rewe* ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1976:188; 45/76. sz. *Comet BV* ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1976:191.

<sup>11</sup> 222/84. *Johnston* (8. lj.).

<sup>12</sup> 222/86. sz. *Heylens* ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1987:442.

<sup>13</sup> C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. *Kadi és Al Barakaat International Foundation* egyesített ügyekben 2008. január 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2008:461.

<sup>14</sup> 294/83. sz. *Parti écologiste „Les verts”* ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1986:166, 23. pont; C-362/14. sz. *Schrems* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2015:650, 95. pont. Az Unió alapértékeit az EUSZ 2. cikke sorolja fel. Bővebben lásd Gombos Katalin: „A bírói függetlenség és a jogállamiság új összefüggései” *Jogtudományi Közlöny* 2021/10. 440–448.

<sup>15</sup> PRECHAL (5. lj.) 12.

<sup>16</sup> A Charta 53. cikke.

<sup>17</sup> C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. *A.K. és társai* egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:982, 118. pont.

dik albekezdése, amely értelmében „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” (A továbbiakban az egyszerűség kedvéért erre az egyetlen rendelkezésre EUSZ 19. cikként utalunk.)

Ez a mondat a Lisszaboni Szerződéssel került az alapszerződésbe, az Unió intézményi struktúráját meghatározó címen belül az EuB-ra vonatkozó alapvető rendelkezések közé. Ez a cikk az EuB értelmezése szerint megerősíti az uniós bírósági rendszer kétpilléres szerkezetét, azt, hogy az uniós jog érvényesülésének biztosítása valamennyi tagállami bíróság és az EuB közös feladata. Az EUSZ 19. cikk és a Charta 47. cikk összekapcsolása adott lehetőséget az EuB-nak arra, hogy rögzítse a bírói függetlenség és pártatlanság uniós jogi kritériumait, hiszen a hatékony jogvédelem csak e kritériumok teljesülése esetén biztosítható.

A Charta 47. cikk és az EUSZ 19. cikk normatív tartalma azonos, és egymást kiegészítik: előbbi a hatékony bírói jogvédelem alanyi oldalát, utóbbi az intézményi oldalát fejezi ki. Az EUSZ 19. cikke a Charta 47. cikke érvényesülésének intézményi garanciáját jelenti, amely a tagállamok kötelezettségévé teszi a hatékony jogorvoslatihoz való jog érvényesüléséhez szükséges intézmények megteremtését és működtetését.<sup>18</sup> E követelményt a tagállamok csak akkor teljesítik az uniós jognak megfelelően, ha a jogvédelmet biztosító intézmények egyfelől függetlenek minden lehetséges külső befolyástól, különösen nincsenek kitéve a kormányzat direkt vagy burkolt nyomásgyakorlásának (függetlenség), másfelől úgy járnak el, hogy a konkrét ügyben függetlenítik magukat a felektől, a szembenálló érdekektől és az ügy kimenetelétől (pártatlanság). A bíróságokra vonatkozó e két alapvető követelményt az EuB az EJEK esetjogát átvéve a bírói függetlenség külső és belső dimenziójának nevezi, és a jogállamiság alapvető követelményének tekinti.<sup>19</sup> Ez az értelmezés teszi lehetővé a bírói függetlenség garanciáinak számonkérését a tagállamokon vagy akár magán az Európai Unió is.<sup>20</sup>

A két cikk tartalma tehát azonos, alkalmazási körük azonban nem. A Charta 47. cikke az 51. cikk alapján<sup>21</sup> csak akkor alkalmazható, ha a szóban forgó ügy az uniós

<sup>18</sup> Az EuB gyakorlata azonban következetes abban, hogy a hatékony jogorvoslat biztosításának tagállami kötelezettsége nem terjed ki a nemzeti jogban egyébként nem létező, új jogorvoslati eszköz megteremtésére. Az újabb esetjog ezt erősítette meg például a *Randstad Italia* ítéletben, ahol az EuB kimondta, hogy a hatékony jogvédelem elvét nem sérti az az olasz szabályozás, amely kizárja a felülvizsgálati kérelmet olyan helyzetben, amikor a legfelsőbb bíróság előtt már nem lehet vitatni a legfelsőbb bíróság korábbi, uniós joggal összeegyeztethetetlen ítélete alapján adott jogértelmezést. A felülvizsgálati kérelmek jogalapjainak meghatározása ugyanis tagállami eljárási szabály, amely a hatékony érvényesülés elvével csak akkor ütközik, ha a nemzeti jog egészében nincs jogorvoslat, amellyel akár közvetetten biztosítható a hatékony bírói jogvédelem. C-497/20. sz. *Randstad Italia* ügyben 2021. december 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:1037.

<sup>19</sup> C-506/04. sz. *Wilson* ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2006:587, 51–52. pont.

<sup>20</sup> Ez az uniós köztisztviselők jogvitái kapcsán releváns: C-542/18. RX-II. és C-543/18. RX-II. sz. *Erik Simpson és HG* egyesített ügyekben 2020. március 26-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:232. Terjedelmi okokból erre az aspektusra részletesen nem térünk ki.

<sup>21</sup> A Charta alkalmazási körét szabályozó 51. cikk (1) bekezdése szerint: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”

jog alkalmazási körébe tartozik, azaz van valamilyen tényleges kapcsolat az alapügyben felvetődő jogi probléma és az uniós jog értelmezése és alkalmazása között. Ráadásul a Charta 47. cikke csak olyan helyzetekben lehet releváns, amikor a jogvitában uniós jogból fakadó egyéni jogok feltételezett megsértését állítják, és ehhez kapcsolódóan vetődik fel a hatékony jogorvoslat hiánya, vagy olyan büntetőeljárás folyik az érintett személy ellen, amely a Charta végrehajtásnak minősül.<sup>22</sup> Az EUSZ 19. cikke azonban „az uniós jog által szabályozott területeken” való alkalmazást ír elő, ami akkor is teljesül, ha a konkrét eljárásban nem merült fel az uniós jog alkalmazása és egyéni jogok sérelme – elég, ha a bírónak van olyan hatásköre, amelyben potenciálisan dönthet uniós jogalkalmazást érintő ügyekben.<sup>23</sup> A két cikk alkalmazhatóságát tekintve ugyanakkor közös pont, hogy az EuB mindkét rendelkezés kapcsán megállapította azok közvetlen hatályát.<sup>24</sup>

Az, hogy az EuB egy konkrét eljárásban a két cikk közül melyiket (vagy mindkettőt) alkalmazza, anyagi és eljárási jogi kérdés is. Ugyanakkor a két cikk szoros kapcsolódását mutatja, hogy az ítélezési gyakorlat szerint még ha a Charta 47. cikke nem is alkalmazható egy adott ügyben, mert nincs veszélyeztetett uniós jogosultság, azt az EUSZ 19. cikkének értelmezése során figyelembe kell venni.<sup>25</sup> Így tehát a Charta 47. cikke közvetetten, értelmezési segédletként az 51. cikknél tágabb körben is alkalmazást nyerhet. Arra is van ugyanakkor példa, amikor az EuB a Charta 47. cikkét tekinti egyedüli jogalpnak, és az EUSZ 19. cikk érdemi vizsgálatát mellőzi, megállapítva, hogy a két cikk értelmezése ugyanarra az eredményre vezetne.<sup>26</sup>

## 2. A CHARTA 47. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGGEL KAPCSOLATOS ÜGYEKBE

Az EuB Charta 47. cikkre vonatkozó újabb esetjogának áttekintését azokkal az ügyekkel kezdjük, amelyek a bírói függetlenség követelményeit érintették, és ahol épp ezért az EUSZ 19. cikk is relevanciával bírt. Az uniós alkotmányjog mélyülését átfogóan szemlélve az igazságszolgáltatás jogállami követelményeinek elismerése tekinthető az egyik legnagyobb jelentőségű fejleménynek az EuB-gyakorlatban,

<sup>22</sup> Például európai elfogatóparancs alapján.

<sup>23</sup> C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:117, 40. pont. Az EuB esetjoga azonban azt mutatja, hogy a Bíróság elfogadhatatlannak ítéli az előzetes döntéskérést olyan ügyekben, ahol az alapeljárásban az uniós jog értelmezésére egyáltalán nincs szükség. A bírói függetlenséggel kapcsolatban például C-558/18. és C-563/18. sz. *Miasto Lowicz és Prokurator Generalny* egyesített ügyekben 2020. március 26-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:234; C-564/19. sz. *IS* elleni büntetőeljárásban 2021. november 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>24</sup> C-414/16. sz. *Egenberger* ügyben 2018. április 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:257, 78. pont; C-824/18. sz. *A.B.* ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:153, 146. pont.

<sup>25</sup> Például C-896/19. sz. *Republika* ügyben 2021. április 20-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:311, 45. pont; C-430/21. sz. *R.S.* ügyben 2022. február 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:99.

<sup>26</sup> C-585/18. *A.K.* (17. lj.).

amely a tagállamokban az utóbbi két évtizedben megfigyelhető jogállami leépülés<sup>27</sup> elleni uniós törekvések<sup>28</sup> központi eleme. A bírói függetlenség megerősített védelme az EuB részéről természetszerűleg adódik az uniós jogrend alapját képező jogállamiság mint alapérték kiemelt védelmének igényéből.<sup>29</sup>

A bírói függetlenség vizsgálata a 2000-es évekig csak abban az összefüggésben merült fel az EuB előtt, hogy az előzetes döntéskérés előterjesztő bíróság megfelel-e a függetlenség EuB-esetjogban kikristályosodott követelményeinek,<sup>30</sup> azaz elsősorban (de nem kizárólagosan) az alábbiaknak: jogszabály hozta létre; állandó jelleggel működik; jogszabályok alapján hozza döntését; eljárása kontradiktórius; joghatósága kötelező; és független.<sup>31</sup> 2006-ban született az első olyan ítélet, amely a hatékony jogorvoslatához való jog követelményei között vette számításba az eljáró bíró függetlenségét és pártatlanságát.<sup>32</sup> Majd 2018-ban a portugál bírák javadalmazásával kapcsolatos ítélet<sup>33</sup> volt az első, ahol az EuB a jogállamiság uniós alapértékét konkrétizáló EUSZ 19. cikk alapján közvetlenül, konkrét másodlagos jogi vagy alapjogi jogalap nélkül vizsgálta a bírói függetlenség követelményét. Az ítélet azért is volt nagy jelentőségű, mert ez teremtett lehetőséget a bírói függetlenség rendszerszintű leépítésére törekvő tagállami – először lengyelországi, később romániai – tendenciák elleni uniós fellépésre. Mindettől függetlenül természetesen az, hogy egy előzetes döntéskérés előterjesztő bíró függetlennek tekinthető-e, továbbra is tárgya az EuB esetjogának. Ilyen esetben az EuB a Charta 47. cikket az EUMSZ 267. cikkel összhangban értelmezi. Ebben a körben is találunk újdonságot a 2020 utáni gyakorlatban, amire alább, egy külön alpontban térünk ki.<sup>34</sup>

<sup>27</sup> A fogalmat elsősorban a 2010 utáni magyarországi és lengyelországi alkotmányos és közjogi átalakulás leírására használják, amelynek lényege a kormányzattal szembeni demokratikus ellensúlyok és jogállami garanciák fokozatos leépítése. A hatalmas szakirodalmi bázisból lásd hozzá például Laurent PECH – Kim Lane SCHEPPELE: „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2017. 3–47. <https://doi.org/10.1017/eel.2017.9>. Ennek a folyamatnak az első lépései között volt a bíróságok függetlenségének meggyengítése. A lengyel és a magyar folyamatok között azonban voltak lényeges különbségek, amit az is mutat, hogy az EuB elé számos lengyel ügy jutott el a bírói függetlenség leépítése során, magyar ügy azonban alig.

<sup>28</sup> Átfogóan lásd JAKAB András – Dimitry KOCHENOV (szerk.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance* (Oxford: Oxford University Press 2017) <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746560.001.0001>.

<sup>29</sup> „Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója. Következésképpen minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.” C-64/16. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (23. lj.) 36–37. pont.

<sup>30</sup> Részletesen lásd Charlotte REYNS: „Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?” *European Constitutional Law Review* 2021/1. 26–52., <https://doi.org/10.1017/S1574019621000079>.

<sup>31</sup> C-54/96. sz. *Dorsch Consult* ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1997:413, 23. pont.

<sup>32</sup> C-506/04. *Wilson* (19. lj.).

<sup>33</sup> C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (23. lj.).

<sup>34</sup> Tanulmányunknak nem tárgya a Charta 47. cikke nélkül, kizárólag az EUMSZ 267. cikk alkalmazásához kapcsolódó, a bírói függetlenséget az előzetes döntéskérés lehetőségével összefüggésben értelmező esetjog.

Eljárási szempontból lényeges különbséget jelent, hogy kötelezettségzegési vagy előzetes döntéshozatali eljárásban merül-e fel a bírói függetlenség vizsgálata. Az előzetes döntéshozatali eljárást a nemzeti bíróságok gyakran a saját függetlenségük védelmében veszik igénybe, ám ez nem eredményezi azt, hogy az EuB ki akar-ná terjeszteni saját hatáskörét tisztán nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekre. Az EuB ragaszkodik ahhoz, hogy a bírói függetlenség kérdését csak akkor vizsgálja előzetes döntéshozatali eljárásban, ha a konkrét ügy valóban az uniós jog alkalmazásához kapcsolódik, és a kérdés megválaszolása az ügy eldöntése szempontjából valóban releváns – egyébként visszautasítja a bírói függetlenséggel kapcsolatos kérdéseket. Tehát az, hogy a bírói függetlenség követelményei az uniós jogból levezethetők és minden tagállami bíróság kapcsán vizsgálhatók, előzetes döntéshozatali eljárásban nem jelent teljesen elvont, általános vizsgálatot, hanem csak a konkrét ügy vonatkozásában. Előzetes döntéshozatali eljárásban az EuB nagy hangsúlyt fektet a függetlenség látszatának vizsgálatára, azaz arra, hogy a konkrét ügyben vizsgált bíró(ság) függetlenségéről az összes körülmény alapján milyen érzékelése van egyfelől a polgároknak, másfelől maguknak a bírácoknak. Ezt a fajta vizsgálatot az EuB az előzetes döntést kérő tagállami bíróra hagyja, és általában csak a vizsgálati szempontokat fogalmazza meg. Ehhez képest eltérő a kötelezettségzegési eljárás helyzete, ami épp az általános vizsgálatot teszi lehetővé. Itt viszont azt lehet megfigyelni, hogy a Bizottság csak olyan szabályozások kapcsán alkalmazza, ahol nyilvánvaló és súlyos, rendszerszintű jogsértés áll fenn.

Az alábbiakban a 2020 utáni, a Charta 47. cikket alkalmazó esetjogot tematikusan, a bírói jogállás és bírósági igazgatás egyes alkotmányos jelentőségű elemei kapcsán tekintjük át. Terjedelmi okokból nem tudunk részletesen elemezni minden egyes ítéletet,<sup>35</sup> igyekszünk azonban a 2020 utáni esetjog releváns elemeit teljes körűen bemutatni. Az így feltáruló gyakorlat azt mutatja, hogy az EuB a bírák elmozdíthatatlansága kapcsán sokkal szigorúbban határozza meg az uniós jogból fakadó követelményeket, mint a bírák kinevezése vagy egyéb igazgatási kérdések kapcsán. Az elmozdíthatatlanság elve tűnik a bírói függetlenség legfőbb sarokkövének az esetjogban, amelynek garanciái olyan erősen védettek, hogy nem teszik elfogad-

<sup>35</sup> A bírói függetlenséggel kapcsolatos esetjog áttekintéséhez lásd Rafael BUSTOS GIBBERT: „Judicial Independence in European Constitutional Law” *European Constitutional Law Review* 2022, 591–620., <https://doi.org/10.1017/s1574019622000347>; Koen LENAERTS: „On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU” *Columbia Journal of European Law* 2023/2. 25–63.; Michal KRÁJEWSKI: „The EU Right to an Independent Judge: How Much Consensus Across the EU?” in Matteo BONELLI – Mariolina ELIANTONIO – Giulia GENTILE (eds.): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Vol I: The Court of Justice’s Perspective* (Hart, 2022) 61–80., <https://doi.org/10.5040/9781509947973>; Zsófia VARGA: *EU and EEA Law Litigation Before National Courts: A Practical Guide* (Oxford: Hart 2024) <https://doi.org/10.5040/9781509964925>; ORBÁN Endre: „Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből” *MTA Law Working Papers* 2021/9. <https://jog.tk.elte.hu/mtalwp/hazai-es-unios-fejlemenyek-a-biroi-fuggetlenseg-ertelmezese-korebol>; ANGYAL Zoltán: „A tagállami bírák kinevezése és az uniós jog” *Jogtudományi Közlöny* 2022/2. 59–70.; GOMBOS Katalin: „A bírói függetlenség kérdése az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában” <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/gombos-katalin-biroi-fuggetlenseg-kerdes-ez-europai-unio-birosaganak-gyakorlataban>.

hatóvá a tagállamok alkotmányos hagyományaiból fakadó eltérő megoldásokat.<sup>36</sup> A bírói jogálláshoz és igazgatáshoz kapcsolódó további kérdések kapcsán sokkal nagyobb mozgástere van a tagállamoknak, az alkotmányos pluralizmus jegyében, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésre hivatkozva változatos megoldások is az uniós joggal összhangban állónak minősülhetnek. A *Repubblica* ítéletben<sup>37</sup> azonban az EuB kijelentette, hogy a tagállamok a széles mérlegelési mozgástér ellenére sem módosíthatják szabályozásaikat úgy, hogy azzal a bírói függetlenség már elért szintjének csökkentését valósítsák meg (visszalépés tilalma).<sup>38</sup> Erre az elvre az EuB gyakran hivatkozik, amikor dönt egy újonnan bevezetett tagállami szabályozás uniós joggal való összhangjáról.

## 2.1. A BÍRÁK ELMOZDÍTHATATLANSÁGA

### 2.1.1. NYUGDÍJKORHATÁR

A bíró megbízási idejének védelme a független, külső politikai vagy egyéb befolyástól mentes ítélkezés egyik kulcseleme.<sup>39</sup> A bírák hivatali idő lejárta előtti elmozdítása a kormányzat közvetett nyomásgyakorlásának tipikus eszköze, ami többféle módon megvalósítható: a nyugdíjkorhatár leszállításával, a bírói tisztség meghosszabbításának egyéni mérlegelésen alapuló engedélyezésével, fegyelmi felelősségre vonással vagy a mentelmi jog felfüggesztésével és büntetőeljárás alá vonással.

A lengyel igazságügyi rendszer átalakítását érintő első uniós eljárások a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos kötelezettszegési eljárások voltak,<sup>40</sup> amelyekről az EuB 2019-ben döntött. A 2017-es törvénymódosítások értelmében a Legfelsőbb Bíróság bírái, illetve a rendes bírák nyugdíjkorhatára is hirtelen a korábbi 70, illetve 67 évről egységesen 65 évre csökkent, és az érintett bírák továbbfoglalkoztatásáról diszkrecionális jogkörben dönthetett a köztársasági elnök, illetve az igazságügyminiszter. Az EuB az EUSZ 19. cikke és az azt megerősítő Charta 47. cikk alapján rögzítette, hogy az uniós jogban a bírói „függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízási időtartamát, valamint az elfoglaltsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett fórum külső tényezők általi befolyásolhatóságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességére vonatkozó jogos kétség kizárását.”<sup>41</sup> A külső nyomással szembeni garancia az elmozdíthatat-

<sup>36</sup> KRAJEWSKI (35. l.) 63.

<sup>37</sup> C-896/19. *Repubblica* (25. l.).

<sup>38</sup> 63. pont.

<sup>39</sup> C-216/18. PPU sz. *L.M.* ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:586, 64. pont.

<sup>40</sup> C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:531; C-192/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:924. Részletesebben lásd ANGYAL Zoltán: „A bírói nyugdíjkorhatár csökkentése kontra bírói függetlenség elve” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. különszám, 9–22.

<sup>41</sup> C-619/18. *Bizottság kontra Lengyelország* (40. l.) 74. pont.

lanság, amely megköveteli „többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen, nem teljesen abszolút jellegű elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Így általánosan elfogadott, hogy a bírák megfelelő eljárások tiszteletben tartása mellett visszahívhatók, ha nem képesek feladataik folytatására alkalmatlanság vagy súlyos kötelezettségzegés miatt.”<sup>42</sup> Az EuB arra a következtetésre jutott, hogy a lengyel bírák nyugdíjkorhatárának hirtelen csökkentése nem volt indokolható jogszerű céllal, így az elmozdítatlanság elve sérült.

A friss lengyel *P. B.* ügyben<sup>43</sup> az EuB szintén megállapította az elmozdíthatatlanság sérelmét egy olyan katonai bíró nyugdíjazása miatt, aki korábban nyílt bírálta a lengyel igazságszolgáltatási rendszer átalakítását. A 2022-ben elfogadott vitatott lengyel szabályozás a hivatásos katonai szolgálatra alkalmatlannak nyilvánított katonai bírók előrehozott nyugdíjazását írta elő, az EuB szerint azonban ennek a szabályozásnak a közérdekű célja nem igazolható – ezt az is bizonyítja, hogy a katonai ügyészekre ilyen új szabályt nem vezettek be –, ami sérti a visszalépés tilalmát. Ráadásul a törvény elfogadása idején egyetlen olyan katonai bíró volt hivatalban, akit az új szabály érintett, és aki korábban nyílt kritikát fogalmazott meg a bírósági rendszerről, így a törvénymódosítás valójában egyedi döntésnek minősül, és szankciós jellegű intézkedés a bíró korábbi véleménynyilvánítása miatt. További indoka a szabályozás jogellenességének, hogy a katonai bírák alkalmatlanság miatti nyugdíjazása esetén nem állt rendelkezésre jogorvoslati lehetőség.

### 2.1.2. FEGYELMI FELELŐSSÉG

Több ítélet érintette a lengyel bírák fegyelmi felelősségi rendszerének átalakítását is. 2017-ben ugyanis a lengyel Legfelsőbb Bíróságon belül létrejött egy fegyelmi tanács, amely a Legfelsőbb Bíróság bíráinak fegyelmi ügyeiben, illetve másodfokon a rendes bírák fegyelmi ügyeiben dönthetett. A fegyelmi tanács függetlenségét megkérdőjelezte, hogy tagjait a nemzeti igazságszolgáltatási tanács (KRS) javaslatára nevezte ki az államfő, a KRS huszonöt tagjából huszonhárom viszont a jogalkotó és végrehajtó intézmények neveztek ki. Az EuB megállapította, hogy a fegyelmi felelősségi rendszerre irányadó szabályokat illetően a függetlenség olyan garanciákat követel, amelyekkel elkerülhető annak veszélye, hogy ezt a rendszert a bírósági határozatok tartalma feletti politikai ellenőrzésre szolgáló rendszerként használják fel. Ezért a fegyelmi vétségnek minősülő magatartásokat és a szankciókat jogszabályban kell meghatározni, és a fegyelmi testület függetlenségét, a döntésének bíróság előtti megtámadhatóságát, valamint az eljárás során a tisztességeség, különösen a védelemhez való jog követelményeinek érvényesülését biztosítani

<sup>42</sup> 76. pont.

<sup>43</sup> C-646/23. és C-661/23. sz. P.B. és R.S. elleni büntetőeljárásban 2025. július 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:519.

kell.<sup>44</sup> A lengyel szabályozás ezeknek a garanciális elveknek nem felelt meg, így az uniós joggal ellentétesnek bizonyult.

2019-ben tovább súlyosbodtak a bírói függetlenség sérelmei Lengyelországban, amik újabb kötelezettségszegési eljáráshoz vezettek.<sup>45</sup> A fegyelmi tanács függetlenségének hiánya miatt uniós jogot sértőnek bizonyult az a szabályozás is, amely hatáskört biztosított a tanácsnak arra is, hogy a bírák ellen büntetőeljárást indítson vagy őrizetbe vételt engedélyezzen. Szintén uniós jogba ütközött az a rendelkezés, amely fegyelmi vétségnek minősítette azokat a bírói döntéseket, amikor a bírák az uniós jog alapján megállapították egy lengyel bíróság függetlenségének hiányát.

A szabályozás alkalmazhatósága kapcsán előzetes döntéskérés is érkezett az EuB-hoz az *Y. P.* ügyben.<sup>46</sup> Az alapügy kiindulópontja I. T. lengyel bíró esete, akivel szemben a fegyelmi tanács büntetőeljárást indított (mivel egy tárgyaláson és ítélethirdetésen engedélyezte a média jelenlétét), felfüggesztették tisztségéből és csökkentették illetményét. I. T. ügyeit más bírákhoz tették át, és ezek közül az egyik bíró kérte az előzetes döntést. Az EuB megállapította, hogy mivel a függetlennek nem tekinthető fegyelmi tanács hozott döntést I. T. ügyében, ezt a döntést az érintett bíró jogosult figyelmen kívül hagyni, vagyis továbbra is eljárhat a neki kiosztott ügyekben.

A lengyel ügyekben rögzített elveket az EuB a román bírák fegyelmi felelősségi rendszerére is alkalmazta. Az egyik vonatkozó ítéletben<sup>47</sup> megállapította, hogy önmagában nem feltétlenül ellentétes a bírói függetlenség elvével, ha a bírák fegyelmi felelősségéről döntő bírói testületek vezetőit a kormány nevezi ki, feltéve, hogy a fegyelmi eljárások során a tisztességes eljárás követelményeit biztosították, és a vezetők kinevezése nem kelti a politikai nyomásgyakorlás látszatát. Az *Euro Box Promotion* ügyben<sup>48</sup> a román szabályozás azon elemére irányult kérdés, amely értelmében a bírák fegyelmi felelősségét alapozza meg, ha eltérnek az alkotmánybíróság döntéseitől, akkor is, ha az alkotmánybírósági döntés ellentétes az uniós joggal. Az EuB a korábbi gyakorlatát megerősítve rögzítette, hogy önmagában az nem ellentétes az uniós joggal, ha az alkotmánybíróság határozatai kötelezőek a rendes bíróságokra, feltéve, hogy az alkotmánybíróság maga megfelel a függetlenségi garanciáknak, ezt pedig az eljáró bíróságnak kell megítélnie. Az uniós jog elsőbbsége alapján azonban az uniós joggal ellentétes alkotmánybírósági döntés nem lehet kötelező, azt a bírának félre kell tenniük, és ez nem alapozhat meg fegyelmi felelősséget, hiszen azt csak kirívóan súlyos, gondatlan vagy rosszhiszemű bírói hibák esetén lehet alkalmazni.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> C-791/19. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet, ECLI:E-U:C:2021:596, 61. pont.

<sup>45</sup> C-204/21. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2023. június 5-én hozott ítélet, ECLI:E-U:C:2023:442.

<sup>46</sup> C-615/20. sz. *Y. P.* elleni büntetőeljárásban 2023. július 13-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:562.

<sup>47</sup> C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. *Asociația „Forumul Judecătorelor din România” és társai* egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélet, ECLI:E-U:C:2021:393.

<sup>48</sup> C-357/19., C-379/19., C-547/19., C-811/19. és C-840/19. sz. *Q.N. és társai* elleni büntetőeljárás egyesített ügyekben 2021. december 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:1034.

<sup>49</sup> Ugyanezt a megállapítást tette az EuB a hasonló kérdést előterjesztő román bírónak a C-430/21. *R. S.* ügyben (25. lj.) is.

A függetlenség látszatával kapcsolatos, rendszeren a nemzeti bírakra bízott tesztet végezte el burkoltan az EuB az *R. I.* ügyben,<sup>50</sup> ahol a román fegyelmi rendszerrel kapcsolatban megállapította: a fegyelmi vizsgálatokat végző felügyelők túl széles hatáskörei felvetik annak lehetőségét („a nemzeti jogi és ténybeli háttérnek a Bíróság tudomására hozott ezen elemei inkább megerősítik, mintsem cáfolják azt az esetleges megállapítást”), hogy a jogalanyokban jogos kétség ébredhet a felügyelők függetlensége és pártatlansága tekintetében.<sup>51</sup>

A bolgár igazságügyi rendszer kapcsán az EuB a függetlenség látszatának tesztjét mellőzve egyértelműen állást foglalt<sup>52</sup> arról, hogy a bírák tevékenységét ellenőrző és velük szemben fegyelmi eljárást indítani jogosult testület megfelel-e a bírói függetlenség követelményeinek. A bírói testület tagjait határozott időre választotta a parlament, azonban a bolgár jog nem zárta ki azt, hogy ha a tagok hivatali ideje lejár, és utódjaikat nem választják meg, akkor továbbra is betölthessék a megbízatást. Az EuB rögzítette, hogy ez a megoldás ellentétes a bírói függetlenség követelményével, mert a hivatali idő meghosszabbítása nem egyértelmű, és pontos szabályokat tartalmazó belső szabályokon alapul, így a politikai befolyásolás lehetősége nem zárható ki.

## 2.2. BÍRÓI KINEVEZÉS

A tagállamok alkotmányos megoldásai sokszínű képet mutatnak a bírói tisztség keletkezéséről. Általában bírói tanácsok javaslatára, bizonyos szakmai kvalitások birtokában kerül sor a bírói kinevezésre, amiben politikai szereplők is szerepet játszhatnak, így a politikai befolyásolás lehetőségének kizárása a folyamatból különösen nagy jelentőségű.<sup>53</sup>

A bírói tisztség keletkezésével összefüggő függetlenségi garanciák vizsgálata szintén a lengyel igazságszolgáltatási rendszer kapcsán merült fel először. Az *A. K.* ügy<sup>54</sup> volt az első, amely a lengyel Legfelsőbb Bíróság újonnan felállított fegyelmi tanácsának kinevezését érintette, és amelyben az EuB megfogalmazta a bírói kinevezéssel kapcsolatos legfontosabb, a későbbiekben is gyakran hivatkozott elvi tételeket, amelyek alapját az EJEB gyakorlata képezte. Az EuB már ekkor rögzítette, hogy a kérdést előterjesztő bírónak kell majd ténylegesen döntést hoznia arról, hogy a jogi és ténybeli körülmények alapján a fegyelmi tanács függetlensége jogos kételyt ébreszthet-e a jogalanyokban, megingatva ezzel az igazságszolgáltatás működésébe vetett közbizalmat, ami a demokráciában elengedhetetlen. Az EuB, visszaulva a szóban forgó szabályozás kapcsán kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletére,<sup>55</sup> megállapította, hogy önmagában a köztársasági elnöki kinevezés nem feltétlenül jelenti a

<sup>50</sup> C-817/21. sz. *R. I.* ügyben 2023. május 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:391.

<sup>51</sup> 72. pont.

<sup>52</sup> C-313/23., C-316/23. és C-332/23. sz. *Inspektorat kam Visshia sadeben savet* egyesített ügyekben 2025. április 30-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:303.

<sup>53</sup> KRAJEWSKI (35. lj.) 74–75.

<sup>54</sup> C-585/18. *A.K.* (17. lj.).

<sup>55</sup> C-619/18. *Bizottság kontra Lengyelország* (40. lj.).

politikai nyomásgyakorlás eszközét, azonban meg kell vizsgálni azt is, hogy az előterjesztő testület, a KRS függetlennek tekinthető-e, amit a parlament általi választás kétségesse tehet. Szintén figyelembe kell venni a fegyelmi tanács hatásköreinek terjedelmét a függetlenség megítélése során. A *W. Ž.* ügyben<sup>56</sup> hasonló következtetésre jutott az EuB a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati és közjogi tanácsa tagjainak kinevezésével kapcsolatban is.

A függetlenséget sértő kinevezéssel szembeni jogorvoslat kérdését érintette az *A. B.* ügyben hozott ítélet.<sup>57</sup> A Legfelsőbb Bíróság bírúinak kinevezését illetően az EuB kimondta, hogy a kinevezésre javaslatot tevő KRS elutasító határozatával szembeni jogorvoslat lehetőségét biztosítani kell, és az ezt kizáró tagállami szabályozást az elsőbbség elve alapján mellőzni kell. A későbbiekben más összefüggésben is tárgyalt *Getin Noble Bank* ügyben<sup>58</sup> az EuB olyan lengyel bírói kinevezésről döntött, amely még a rendszerváltást megelőzően, 1978-ban a Lengyel Népköztársaság államtanácsának határozatával történt. Az EuB arra jutott, hogy önmagában ez a tény nem teszi kétségesse az adott bíró függetlenségét és pártatlanságát.

A visszalépés tilalmának megfogalmazása miatt nagy jelentőségű *Repubblika* ítélet a máltai bírák új kinevezési eljárását érintette. A 2016-ban módosított szabályozás értelmében a bírák kinevezésére a köztársasági elnöknek a miniszterelnök tesz javaslatot. Ez önmagában utalhatna arra, hogy a kinevezési eljárásban nem zárható ki a politikai befolyásolás, azonban az új szabályozás a miniszterelnök döntését egy bírói tanács szakmai állásfoglalásához köti, ami az EuB szerint nem gyengíti, hanem épphogy növeli a kinevezés során a függetlenségi garanciákat – feltéve, hogy a bírói tanács maga függetlennek tekinthető.

### 2.3. A BÍRÓSÁGI SZERVEZET ÉS IGAZGATÁS EGYES KÉRDÉSEI

Az EuB azt is több ítéletben megállapította, hogy a bírák javadalmazására vonatkozó tagállami szabályok is vizsgálhatók a bírói függetlenséggel összefüggésben. A portugál bírák függetlenségével kapcsolatos nagy jelentőségű ítélet<sup>59</sup> is ezt a tárgykört érintette. Ebben az ügyben az EuB nem állapított meg uniós jogsértést a portugál bírák illetményének csökkentése miatt, mivel ez az intézkedés nem csak a bírákat érintette, és egy válságos gazdasági helyzetben, átmeneti jelleggel került rá sor. Hasonló következtetésre jutott az EuB a friss *X. L.* ítéletben is,<sup>60</sup> ahol a bírák jövedelmének csökkentését eredményező lengyel és litván szabályozást vizsgál-

<sup>56</sup> C-487/19. sz. *W. Ž.* ügyben 2021. október 6-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:798.

<sup>57</sup> C-824/18. *A. B.* (24. lj.).

<sup>58</sup> C-132/20. sz. *Getin Noble Bank* ügyben 2022. március 29-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:235. Az ítélet részletes elemzését lásd MADARASI Anna: „A bírói kinevezések szabálytalansága az EUB és az EJEK gyakorlatában (A *Getin Noble Bank* ügy)” *MTA Law Working Papers* 2023/20., <https://jog.tk.elte.hu/mtalup/a-biroi-kinevezesek-szabalytalansaga-az-eub-es-az-ejek-gyakorlataban-a-getin-noble-bank-ugy>.

<sup>59</sup> C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (23. lj.).

<sup>60</sup> C-146/23. és C-374/23. sz. *X. L. és társai* egyesített ügyekben 2025. február 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:109.

ta. Kimondta, hogy a jövedelemcsökkentés nem ellentétes az uniós joggal, ha nem önkényes, törvényben szabályozott, előrelátható és kiszámítható, összhangban áll a bírák feladatainak jelentőségével, és a részletszabályok meghatározásával kapcsolatban biztosított a bírói felülvizsgálat lehetősége.

A *W. B.* ügyben<sup>61</sup> a bírókirendelés és a függetlenség összefüggése merült fel. A lengyel bírótól arra irányuló kérdés érkezett az EuB-hoz, hogy eljárhat-e olyan bírói testület büntetőügyekben, amelynek tagjai közül egyeseket az igazságügyminiszter rendelt ki alsóbb szintű bíróságról, úgy, hogy sem a kirendelésnek, sem a kirendelés megszüntetésének pontos kritériumai nincsenek előre meghatározva, és a kirendelésről szóló döntéssel szemben nincs bírói jogorvoslat. Az EuB megállapította, hogy „*az a lehetőség, hogy az igazságügyi miniszter bármikor visszavonhatja a bíró kirendelését, ... azt a benyomást keltheti a jogalanyban, hogy az ügyét tárgyaló kirendelt bíró értékelését befolyásolja a kirendelés visszavonásától való félelem. Ezenkívül a bíró kirendelésének bármikor és nyilvánosan ismert indoklás nélkül történő visszavonásának e lehetősége azt az érzést is keltheti a kirendelt bíróban, hogy az igazságügyi miniszter elvárásainak kell megfelelnie, ami magukban a bírákban azt a benyomást keltheti, hogy az igazságügyi miniszter »alárendeltjei«, ami összeegyeztethetetlen a bírák elmozdíthatatlanságának elvével.*”<sup>62</sup> Sőt, mivel a bíró kirendelésének visszavonása a fegyelmi szankcióhoz hasonló hatásokkal járhat a bíró számára, a kirendelésnek is megtámadhatónak kell lennie bíróság előtt a tisztességes eljárás követelményei szerint.

A bírák előléptetési és értékelési rendszerével kapcsolatos kérdést érintett az *Y. N.* ügy,<sup>63</sup> amelyben az alapeljárást egy román bírói egyesület indította. A román jogalkotó módosította a bírák előléptetésére vonatkozó szabályokat, és a korábbi írásbeli versenyvizsga helyett a bírák munkavégzésének és magatartásának értékelését vezette be. A bírói egyesület azért indított pert egy érintett bíróval közösen, mert szerintük az új szabályozásban túl nagy a súlya a magasabb szintű bíróság elnökéből és annak tagjaiból álló értékelő bizottság szubjektív szempontjainak. Az EuB rögzítette, hogy a bírák függetlenségét nemcsak a kinevezési eljárás során kell biztosítani, hanem egész pályafutásuk alatt, ideértve az előléptetési eljárásokat is. Ezért az előléptetés anyagi és eljárási szabályait is úgy kell meghatározni, hogy az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően.<sup>64</sup> Annak vizsgálatát, hogy e feltételek teljesülnek-e, az EuB az eljáró román bíróra bízta – hozzátéve, hogy a *Repubblika* ítélet értelmében a függetlenségi garanciákat a jogszabálmódosítások nem csökkenthetik –, de megjegyezte, hogy önmagában az, hogy egy bírói testület értékeli a bírák munkáját, nem jár a függetlenség sérelmével.

<sup>61</sup> C-748/19–754/19. sz. *W. B. és társai* elleni büntetőeljárásban 2021. november 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:931.

<sup>62</sup> 81–82. pont

<sup>63</sup> C-216/21. sz. *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és Y. N.* ügyben 2023. szeptember 7-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:628.

<sup>64</sup> 65–66. pont.

Több ítélet érintette a törvény által előre meghatározott bíróság fogalmát és az eljáró bíró kijelölésének módját, illetve az ügyelosztási rendet, ugyanis a bíróságok függetlenségének az uniós jogból eredő követelménye nemcsak a jogalkotó és végrehajtó hatalom által esetlegesen gyakorolt jogtalan befolyásolást tiltja, hanem az érintett bíróságon belüli jogtalan befolyásolást is.<sup>65</sup> A „törvény által létrehozott bíróság” az EuB és az EJEB vonatkozó értelmezése szerint nem csupán a bíróság fennállásának jogi alapjára vonatkozik, hanem az egyes ügyekben az eljáró tanács összetételére, valamint a belső jog bármely más rendelkezésére, amelynek megsértése szabálytalanná teszi egy vagy több bíró részvételét egy ügy vizsgálatában.<sup>66</sup>

A lengyel *S. S. A.* ügyben<sup>67</sup> az EuB megállapította, hogy a másodfokon eljáró bíróságnak a jogorvoslat elbírálása során lehetőséget kell biztosítani arra, hogy vizsgálja az elsőfokon eljáró bíró kijelölésének szabályszerűségét (azaz hogy az előre meghatározott ügyelosztási rend alapján jelölték-e ki), és nem megfelelő bírókijelölés esetén megállapítsa az elsőfokú döntés érvénytelenségét. Az ezt ellehetetlenítő nemzeti szabályozást mellőzni kell. A szintén lengyel *D. K.* ügyben<sup>68</sup> az ügyek másik bíróhoz történő áttételéről döntött az EuB, és megállapította, hogy uniós joggal ellentétes az a gyakorlat, ami lehetővé teszi a bírósági vezetői kollégiumnak, hogy objektív jogszabályi szempontokra hivatkozás és bármilyen egyéb indokolás nélkül, önkényesen elvegye egy bírótól a rá szignált ügyet. Az *Y. R.* ügyben<sup>69</sup> a véletlenszerű bírókijelölés bolgár gyakorlatára irányuló kérdést kellett megválaszolni. Az EuB rögzítette, hogy a bírókiosztás szabályszerűségével kapcsolatban biztosítani kell a felülvizsgálat lehetőségét, önmagában azonban az, hogy a bírókijelölés folyamatára a bírósági vezetőknek is ráhatásuk van, nem minősül illetéktelen befolyásolásnak.

Bár nem kifejezetten bírósági igazgatási intézkedéseket érintett, de a törvény által felállított bíróság garanciáihoz kapcsolódott a *Hann-Invest* ügyben hozott ítélet.<sup>70</sup> Az EuB az EJEB gyakorlata alapján pontosította, hogy a „törvény által létrehozott bíróságnak”, amely a hatáskörébe tartozó bármely kérdéstről jogi normák alapján és szervezett eljárás keretében határoz, a tagok függetlenségén és pártatlanságán kívül a tisztességes eljárás garanciáinak is meg kell felelnie, többek között a kontradiktórius eljárás elvének. A szóban forgó ügyben az EuB úgy értékelte, hogy ez a garancia nem érvényesült, mert a vizsgált horvát szabályozás azt írta elő, hogy egy ügyet lezáró bírósági határozat csak akkor küldhető meg a feleknek, ha annak tartalmát az ítélelhozatalban egyébként részt nem vevő, erre kijelölt bíró jóváhagyta, valamint az ítélelhozatalban részt nem vevő bírákból álló kollégiumi értekezlet véleménye alapján a hozott bírósági határozatokat módosítani kell. Mivel a feleknek nem

<sup>65</sup> C-197/23. sz. *S. S. A.* ügyben 2024. november 14-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:956, 54. pont.

<sup>66</sup> C-647/21. és C-648/21. sz. *D. K. és társai* ügyben 2025. március 6-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:143, 73. pont.

<sup>67</sup> C-197/23. sz. *S. S. A.* (65. lj.).

<sup>68</sup> C-647/21. sz. *D. K.* (66. lj.).

<sup>69</sup> C-16/24. sz. *Y. R. és társai* elleni büntetőeljárásban 2025. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:116.

<sup>70</sup> C-554/21., C-622/21. és C-727/21. sz. *Hann-Invest* egyesített ügyekben 2024. július 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:594. Kommentárját lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az Európai Unió Bírósága a tagállami bírói függetlenségről – a HANN-Invest-ügy” *Közjogi Szemle* 2024/4. 97–102.

volt lehetőségük álláspontjuk kifejtésére az ítélethozatalban részt nem vevő bírák előtt, az eljárás sértette a hatékony jogvédelem és a tisztességes eljárás garanciáit.

#### 2.4. AZ ELŐZETES DÖNTÉSKÉRÉS SZABADSÁGA

Az uniós jogrend sajátosságaiból adódóan uniós szinten a bírói függetlenség kiemelt jelentőségű tartalmi eleme a nemzeti bírák előzetes döntéskérésre irányuló jogának védelme.<sup>71</sup> Mivel ez az eljárás a kulcsa a decentralizált európai igazságszolgáltatási rendszer működésének és ezáltal az uniós jog egységes és hatékony érvényesülésének,<sup>72</sup> és ekként az EuB és a nemzeti bíróságok közötti közvetlen kapcsolat megteremtője, ezért kiemelt védelemben kell részesíteni a bírák autonómiáját annak megítélésében, hogy mikor igénylik az EuB-val való párbeszédet. Az előzőekben ismertetett ügyekben, amelyek a bírói jogállás különböző szempontjait érintették, az EuB számos esetben rögzítette azt is, hogy a jogállási szabályok alkalmazása nem eredményezheti az előzetes döntéskérés szabadságának korlátozását.

Ebben a körben a *Getin Noble Bank* ügyben<sup>73</sup> hozott ítélet jelölt ki egy új irányt. Eszerint az EuB a bírói függetlenség kérdését eltérő mérce szerint vizsgálja akkor, amikor pusztán arról kell döntenie, hogy az előzetes döntést kérő bíró valódi, azaz független és pártatlan bíróságnak tekinthető-e, és így kérdése befogadható-e. Az említett ítéletben az EuB azt mondta ki, hogy az előzetes döntéskérés elfogadhatóságának megítélése során nem kell érdemben vizsgálni az előterjesztő bíró függetlenségét, hanem egy megdönthető vélelmet kell felállítani arra vonatkozóan, hogy az előterjesztő bírót függetlennek kell tekinteni. A vélelem csak akkor dől meg, ha rendelkezésre áll egy EJEB által vagy valamilyen nemzeti bírói fórum által hozott döntés arra vonatkozóan, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem független. Ez a vizsgálat azonban nem jelent állásfoglalást arról, hogy vajon a kérdést előterjesztő bíróság egyébként képes-e független bíróságként hatékony jogvédelmet biztosítani, azaz megfelel-e a bírói függetlenség garanciális követelményeinek.<sup>74</sup> Az így meghatározott sajátos függetlenségi mérce sok bírálatot váltott ki, egyfelől azért, mert az ítélkezési gyakorlat koherenciáját megtöri, másrészt mert ellentmond az EJEB által megállapított függetlenségi mércéknek, harmadrészt pedig mert kivonja az EuB-t az európai antidemokratikus tendenciák elleni uniós küzdelmekből.<sup>75</sup>

Az ítéletet követően az EuB több lengyel előzetes döntéskérés kapcsán<sup>76</sup> hivatkozott e vélelemre és ítélte befogadhatónak a kérdéseket, holott a lengyel bírák függet-

<sup>71</sup> C-558/18. *Miasto Lowicz* (23. lj.) 59. pont.

<sup>72</sup> 2/13. vélemény, 2014. december 18., ECLI:EU:C:2014:2454, 176. pont; C-824/18. *A.B.* (24. lj.) 90. pont.

<sup>73</sup> C-132/20. *Getin Noble Bank* (58. lj.).

<sup>74</sup> 74. pont.

<sup>75</sup> Dimitry V. KOCHENOV – Petra BÁRD: „Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe” *Journal of Common Market Studies* September 2022, 154. <https://doi.org/10.1111/jcms.13418>.

<sup>76</sup> C-698/20. sz. *Gmina Wieliszew* ügyben 2022. október 13-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:787; C-355/21. sz. *Perfumesco* ügyben 2022. október 13-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:791.

lenségével kapcsolatban egyébként komoly aggályok merültek fel. Az *L. G.* ügynek<sup>77</sup> azonban már más volt a kimenetele. A lengyel Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálata és közjogi tanácsával kapcsolatban az EJEB<sup>78</sup> és a lengyel legfelsőbb közigazgatási bíróság<sup>79</sup> is jogerős határozatban állapította meg, hogy a függetlensége nem biztosított. A határozatokban foglaltakkal az EuB saját vizsgálata alapján egyetértett, és megállapította: az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bírák kinevezését jellemző mind rendszerszintű, mind eseti körülmények együttes vizsgálata azzal a következménnyel jár, hogy e tanács nem minősül az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke értelmében vett, törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróságnak, mert jogos kétségeket kelthet a jogalanyokban a bírák külső tényezők általi befolyásolhatóságát illetően.<sup>80</sup> Így a kérdést az EuB elfogadhatatlannak ítélte.

## 2.5. AZ EURÓPAI ELFOGATÓPARANC S VÉGREHAJTÁSÁNAK MEGTAGADÁSA

A bírói függetlenségnek nagyon nagy szerepe van a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség működése szempontjából is. Az Unió területén megvalósul a személyek szabad mozgása, és ehhez kapcsolódóan a bírósági ítéletek szabad mozgása is, az uniós jog ugyanis előírja a tagállami bíróságok által kibocsátott határozatok kölcsönös elismerését és végrehajtását minden tagállamban, amelynek alapja a tagállami bíróságok közötti kölcsönös bizalom: bizalom abban, hogy az uniós jognak megfelelően működnek, ideértve a bírói függetlenségre és pártatlanságra vonatkozó garanciákat is.

Az európai elfogatóparancs (EEP) végrehajtására irányuló eljárás<sup>81</sup> a kölcsönös elismerés és kölcsönös bizalom egyik legfőbb bizonyítéka. Egy tagállami bíróság által kiadott elfogatóparancs alapján egy másik tagállam bírósága köteles dönteni a kért személy átadásáról, amely alól csak szűk körű kivételt enged az uniós jog. A tagállamok közötti átadás alapját a bíróságok közötti kölcsönös bizalom képezi abban, hogy mindannyian egyformán tiszteletben tartják az uniós értékeket és az uniós jogot, különös tekintettel az alapvető jogokra.

Az *L. M.* ügy<sup>82</sup> volt az első, ahol az európai büntetőügy együttműködésben a bírói függetlenség sérelme miatt megkérdőjeleződött a bíróságok közötti kölcsönös bizalom elve. Egy ír bíróság ugyanis azzal a kérdéssel fordult az EuB-hoz, hogy megtagadhatja-e egy lengyel bíróság által kibocsátott EEP végrehajtását, tekintettel arra, hogy Lengyelországban a bírósági rendszerrel kapcsolatban rendszerszintű sérelmek veszélye áll fenn, amit az EUSZ 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárás megindí-

<sup>77</sup> C-718/21. sz. *L. G.* ügyben 2023. december 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:1015.

<sup>78</sup> *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, Judgment of 8 November 2021, no. 49868/19 and 57511/19.

<sup>79</sup> 2021. szeptember 21-i ítélet.

<sup>80</sup> 77. pont.

<sup>81</sup> Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 190., 1. o.).

<sup>82</sup> C-216/18. *L. M.* (39. lj.).

tása is felvet. Az EuB kimondta, hogy az EEP végrehajtását meg kell tagadni, ha valós veszélye áll fenn annak, hogy az EEP-t kibocsátó bírói szerv nem felelt meg a függetlenség és pártatlanság kritériumainak. Egy ilyen értékelés elfogadását azonban szigorú, kétlépcsős vizsgálatnak kell megelőznie: elsőként az EEP-t kibocsátó bíróságra vonatkozó tágabb, általános környezetet, azaz a tagállami bírósági rendszert összességében kell megvizsgálni (objektív, megalapozott bizonyítékok alapján, amik lehetnek az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásban megfogalmazott megállapítások is, de mások is), majd a konkrét ügy és az érintett személy körülményeit, elsősorban alapjogainak érvényesülését. Ez alapján dönthet úgy az EEP végrehajtására kért bíróság, hogy megtagadja a végrehajtást, mert az adott tagállam bírósági rendszerére jellemző rendszerszintű, általános problémák miatt az EEP-t kibocsátó bíróság az adott ügyben nem tekinthető függetlennek és pártatlannak. Ezt az összetett vizsgálatot azonban gyakorlatilag lehetetlen kivitelezni, és a lengyel bírósági rendszer dokumentált problémái ellenére az ír bíró a konkrét ügyben sem tudta megalapozni az EEP végrehajtásának megtagadását.<sup>83</sup>

Az *Openbaar Ministerie* ügyben<sup>84</sup> szintén a lengyel bírósági rendszert érintően kérte egy holland bíróság az *L. M.* ítéletben bevezetett teszt pontosítását. Ekkorra ugyanis a lengyelországi bírósági átalakításokra, elsősorban a „szájkosár-törvényre” (amely fegyelmi vétségnek minősítette a bírói függetlenséget megkérdőjelező bírósági döntéseket) és az emiatt indított kötelezettségszegési eljárásra<sup>85</sup> tekintettel arra a megállapításra lehetett jutni, hogy minden lengyel bíró függetlensége és pártatlansága általánosságban megkérdőjelezhető. Így a holland bíró arra kérdezett rá, hogy az *L. M.*-teszt második, egyedi értékelést előíró lépését ilyen esetben is el kell-e végezni. Az EuB úgy foglalt állást, hogy igen: az EEP-t végrehajtó bíróság még a rendszerszintű hiányosságok esetén sem vélelmezheti automatikusan egy másik tagállam összes bíróságáról, hogy nem független és pártatlan, mert ezzel az adott tagállamot kizárná az EEP mechanizmusából, mi több, az előzetes döntéshozatali eljárásból is. Az egyediesített vizsgálatot, különösen a Chartában biztosított tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából tehát minden esetben el kell végezni, és ennek eredménye ebben az esetben is az lett, hogy a holland bírónak végre kellett hajtania az EEP-t.<sup>86</sup>

Nem sokkal később ugyanez a holland bíróság egy másik ügyben<sup>87</sup> is előzetes döntést kért arra vonatkozóan, hogy a kétlépcsős vizsgálatot egy lengyel bíróság által kiadott EEP végrehajtása során olyan esetben is el kell-e végezni, ha az EEP-t jogerős szabadságvesztés-büntetés végrehajtása miatt bocsátották ki. A holland bíró arra hivatkozott, hogy az EuB már megállapította, hogy a lengyel bírák kinevezé-

<sup>83</sup> Petra BÁRD: „In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU Law” *European Law Journal* 2021/1–3. 200–201. <https://doi.org/10.1111/eulj.12425>.

<sup>84</sup> C-354/20. PPU. sz. *Openbaar Ministerie kontra L.* ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:1033.

<sup>85</sup> C-791/19. *Bizottság kontra Lengyelország* (44. lj.).

<sup>86</sup> BÁRD (82. lj.) 202.

<sup>87</sup> C-562/21. PPU és C-563/21. *PPU X. és Y. kontra Openbaar Ministerie* egyesített ügyekben 2022. február 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:100.

se nem felel meg a függetlenségi kritériumoknak a KRS részvétele miatt,<sup>88</sup> így vélhetően a konkrét ügyben is olyan bíró járt el, akinek a függetlensége kétséges. Az EuB azonban ebben az esetben is úgy foglalt állást, hogy erre tekintettel sem lehet általánosan minden bíró függetlenségét megkérdőjelezni, és az egyedi vizsgálatot is el kell végezni az átadni kért személy alapjogainak érvényesülése szempontjából. Egyes értelmezések szerint az EuB az *L. M.*-teszt szigorú fenntartásával elsőbbséget adott a kölcsönös elismerés és kölcsönös bizalom elveinek az Unió alapját képező jogállamiság alapértékével és a bírói függetlenség érvényesülésével, valamint az alapvető jogok védelmével szemben,<sup>89</sup> hiszen olyan EEP végrehajtása alól sem mentesülhet egy tagállami bíró, amelyet a függetlenség garanciáit nem teljesítő bírósági rendszerben bocsátottak ki.

### 3. A 47. CIKK ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK TAGÁLLAMI KÖTELEZETTSÉGE

Ebben a fejezetben azokat a fontosabb ítéleteket foglaljuk össze, amelyekben az EuB az ítélete rendelkező részében kifejezetten hivatkozott a 47. cikk szerinti alapvető jogra, azzal is indokolva ítéletét. A feldolgozott ötéves időszakban nagyszámú ilyen ítélet született, amely jelzi az alapjog fontosságát és a Charta rendszerében elfoglalt különleges helyét. A 47. cikk értelmezését kérő előzetes döntési kérelmek száma, bár konkrét összehasonlító statisztikai számvetést nem készítettünk, a percepciónk a vizsgált periódusban számottevően nem csökkent.<sup>90</sup> Jelentős azon ügyek száma, amelyekben az EuB nagytanácsi formációban ítélt. A fejezetben bemutatott megannyi eltérő jogesetben mindig az lesz a fő kérdés, hogy az ügyekben felmerülő nemzeti szabályozás vagy nemzeti gyakorlat megfelel-e a 47. cikkből eredő részkövetelménynek, és annak igazolhatósága körében mit vesz figyelembe az EuB.

Ahogy már a bevezetőben jeleztük, előkérdésként merül fel, hogy az eljárás a Charta 47. cikkének hatálya alá tartozik-e. Ez a Charta 51. cikkétől eltérő kérdés. A Charta 47. cikke csak akkor alkalmazandó, ha a személy uniós jog által biztosított jogra vagy szabadságra hivatkozik, vagy ha olyan büntetőeljárás folyik ellene, amely az uniós jog végrehajtásának minősül.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> C-791/19. *Bizottság kontra Lengyelország* (44. lj.).

<sup>89</sup> KOCHENOV–BÁRD (75. lj.) 151., 156.

<sup>90</sup> Megjegyezzük, hogy kiugróan sok kérelem érkezett bolgár bíróságoktól, amelyek közül az EuB többet főtanácsnoki indítvány mellőzésével bíralt el, jelezve, hogy a kért jogértelmezés nem vetett fel új jogkérdést.

<sup>91</sup> Ha egy uniós jogi aktus mérlegelési jogkört biztosít a tagállam számára, és a jogi aktus alapján a tagállam nem köteles hatékony jogorvoslatot biztosítani a mérlegelési jogkörben hozott tagállami határozattal szemben, akkor az ügy nem tartozik a 47. cikk hatálya alá, mivel az uniós jog nem telepít kötelezettséget a tagállamra. Ebben a helyzetben tehát bár az 51. cikk alapján uniós jog végrehajtásáról van szó, még sincs olyan alanyi jog, amelyet az uniós jog keletkeztet. C-359/22.sz. *AHY és Minister for Justice* ügyben 2024. április 18-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:334. A Dublin III. rendelet mérlegelési záradéka feljogosítja a tagállamokat, hogy megvizsgáljanak egy nemzetközi védelem iránti kérelmet, még akkor is, ha erre a rendelet szerint nem kötelesek.

A hatékony bírói jogvédelemmel és tisztességes eljárással kapcsolatos alapjogi érvelés az uniós jog minden jogágában felbukkan, nemcsak a klasszikusnak tekinthető uniós belső piaci hatáskörökben, hanem a szabadság, biztonság és jog térségét alkotó hatáskörökben, valamint a közös kül- és biztonságpolitika területén is. A feldolgozott esetek túlnyomó többségében másodlagos uniós szabályozással összefüggésben merült fel az alapjogi probléma,<sup>92</sup> mivel ezek maguk is kodifikálták vagy a hatékony bírói jogvédelem jogát vagy az azzal kapcsolatos egyes részjogosítványokat (például a védelemhez való jog részkérdéseit, az iratbetekintési jogot). A kötelező másodlagos jogi szabályozásokban az alapvető jog kodifikációs állapota nagyon eltérő, néhol csak az aktus preambuluma utal az alapjogra vagy annak egyes részjogosultságaira, más aktusokban azonban igen részletes anyagi és eljárási szabályokat is találunk. Általános következtetésként előrevetíthető, hogy a jogértelmezést mindig az alapjog és annak másodlagos jogi kodifikációja együttélése, egymásra hatása alakítja ki. Az EuB jogértelmezésében általában a másodlagos jogi aktusban kodifikált alapjogi szövegből indul ki, majd a részleges jogharmonizáció hézagait alapjogi tartalommal kitöltve éri el a kívánatos alapjogvédelmi szintet. Ez az indoka annak, hogy az ítéleteket a saját jogterületükben és szabályozási környezetükben vizsgáljuk, mivel az értelmezés is kontextusfüggő. A hatékony bírói jogvédelemhez való jog egyes részjogosítványait egy kontextustól független táblázatban is csoportosítottuk ezen alfejezet végén, annak érdekében, hogy az ügyek jobban kereshetővé és áttekinthetővé váljanak.<sup>93</sup>

### 3.1. BÜNTETŐÜGYI IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Bár az uniós jogalkotó büntetőügyi együttműködés terén igen kevés másodlagos jogi normát fogadott el, a vizsgált periódusban mégis meglepően nagyszámú előzetes döntés született ezen a területen. A nemzeti bírák többször az EuB elé utalták annak kérdését, hogy védi-e a Charta a hallgatáshoz való jogot.<sup>94</sup> A *K. B.* ügyben a bíróságnak egy francia jogszabály megtiltotta annak hivatalból való vizsgálatát, hogy a gyanúsítottat vagy a vádlottat kioktatták-e a hallgatáshoz való jogáról. Mivel a tájékoztatáshoz való jogról és az ártatlanság védelméről szóló uniós irányelv nem rendelkezik ezen jog megsértésének jogkövetkezményeiről, sőt kifejezetten a nemzeti eljárásokra utal vissza, ezért az EuB a jogszabályt az uniós jog értelmével összeegyeztethetőnek találta. Az irányelv alapján a tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy az ilyen tárgyú hivatkozás idejét az érdemi védekezés előterjesztését megelőző szakra korlátozzák, feltéve, hogy a vádlott vagy védője észszerű határidőn belül hivatkozhatott a hallgatáshoz való jog megsértésére.

<sup>92</sup> Néhány esetben az elsődleges jogra, például az EUMSZ 101. cikkére vagy 20. cikkére is volt hivatkozás.

<sup>93</sup> Köszönjük Chronowski Nóra ötletét egy ilyen áthidaló megoldás alkalmazására.

<sup>94</sup> C-660/21. sz. a *K. B. és F. S.* elleni büntetőeljárás ügyben 2023. június 22-én hozott ítélet, ECLI:EUC:2023:498.

A *Stachev* ügyben az EuB büntetőeljárás során az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról szóló irányelvet a Charta 47. cikkének fényében értelmezve vizsgált egy bolgár ítélkezési gyakorlatot.<sup>95</sup> Utóbbi szerint a terhelt fogva tartásának fenntartására vonatkozó határozat elfogadó bíróságnak nincs hatásköre annak értékelésére, hogy a bizonyítékokat az irányelv megsértésével szereztek-e be, következésképpen arra sincs hatásköre, hogy ezen bizonyítékokat figyelmen kívül hagyja.<sup>96</sup> Korábbi gyakorlatában az EuB a tényleges érvényesülés elvéből eredő követelményeket illetően már általánosságban kimondta, hogy az uniós jogi előírások megsértésével szerzett információk és bizonyítékok kizárásának szükségességét többek között arra tekintettel kell értékelni, hogy ezek elfogadhatósága milyen veszélyt jelent a kontradiktórius eljárás elvének, és ennél fogva a tisztességes eljáráshoz való jognak a tiszteletben tartására. Mivel az irányelv szövegéből az a pontos kötelezettség eredt, hogy az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jog megsértésével szerzett bizonyítékok értékelésekor biztosítani kell a védelemhez való jog tiszteletben tartását és az eljárás tisztességességét, ezért az EuB szerint az irányelvsértő bizonyítékot ki kell zárni a büntetőeljárásból.

Az *M. S.* ügyben az EuB egy másik büntetőjogi irányelvre támaszkodva<sup>97</sup> némileg eltérő eredményre jutott.<sup>98</sup> Mivel az irányelv szövege szerint kifejezetten a nemzeti jogra tartozik a jogellenesen szerzett bizonyíték megengedhetőségének szabályozása, ezért az EuB nem találta kifogásolhatónak, hogy a nemzeti jog nem írja elő kötelezően a jogsértő bizonyíték kizárását, amennyiben a bíróság értékelheti a bizonyíték bizonyító erejét. Jól látható a két fenti ügy ütköztetéséből, hogy az eltérő másodlagos jogi kontextus hogyan formálta a két jogértelmezés közötti különbséget.

A *V. S.* ügyben a Bíróság már az alapjog tagállami korlátozásának jogszerűségét vizsgálta. A bolgár jog nem biztosított közvetlen jogorvoslatot a gyanúsított biometrikus vagy genetikai adatainak kényszer alkalmazásával történő rögzítését elrendelő határozattal szemben. Az EuB, nagytanácsban eljárva, kifejtette, hogy a gyanúsítottá nyilvánításra vonatkozó bizonyítékok bírósági értékelésének ideiglenes elhalasztása a bírósági szakaszra indokoltnak bizonyulhat, mert az esetleges közvetlen jogorvoslat akadályozhatná a nyomozás lefolytatását. Az EuB a későbbi tagállami járulékos felülvizsgálatot azzal a feltétellel fogadta el jogszerűnek, hogy a gyanúsított járulékosan vitathatja a kényszerrögzítés elrendelését is, az érintett személynek kérelmére az adatkezelés jogszerűségének teljes körű bírósági felülvizsgálata biztosítva van. Az alapjog lényege kizárólag abban az esetben nem sérül, ha a járulékos jogorvoslat lehetősége még abban az esetben is fennáll, ha a büntetőeljárás nyomozási szakaszát nem követi bírósági szakasz. A nyomozás védelme, amely az Unió által elismert általános érdekű célkitűzés, a nagytanácsban megítélt

<sup>95</sup> C-15/24. PPU sz. *Stachev* ügyben 2024. május 14-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:399.

<sup>96</sup> Az ügyvédi segítségről lemondó vádlottat, ha irástudatlan, az irányelv szerint fokozott garanciák illeték volna meg.

<sup>97</sup> A büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról szóló, 2016. május 11-i (EU) 2016/800 európai parlamenti és tanácsi irányelv.

<sup>98</sup> C-603/22. sz. *M. S. és társai (Droits procéduraux d'une personne mineure)* ügyben 2024. szeptember 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:685.

*Bezirkshauptmannschaft Landeck* ügynek is tárgya volt. Az osztrák jog általános tilalma szerint a mobiltelefon-adatokhoz történő nyomozati hozzáférésről a telefon tulajdonosát nem lehet tájékoztatni. Az EuB az alapjogkorlátozás arányossága körében a mobiltelefonon tárolt adatokhoz való nyomozati hozzáférés biztosítása és az érintett személy tájékoztatása közötti arányossági egyensúlyozás során hangsúlyozta, hogy a nyomozás védelme nem igazolhat egy általános tájékoztatási tilalmat. Az adott személyt tájékoztatni kellett volna a mobiltelefonján tárolt adatokhoz való hozzáférésre tett kísérletekről annak érdekében, hogy gyakorolhassa a hatékony jogorvoslathoz való jogát az osztrák bíróság által adott hozzáférési engedély alapjául szolgáló indokokról, mert ez a tájékoztatás nem veszélyeztette a nyomozás sikerességét.<sup>99</sup>

### 3.2. MENEKÜLTÜGYEK, BEVÁNDORLÁSI POLITIKA ÉS HATÁRELLENŐRZÉS

Változatlanul igen nagy az előterjesztések száma a fenti alcímben foglalt uniós hatáskörökben. A *Barouk* ügyben az EuB a nemzetközi védelmi irányelv, a Charta 47. cikke és a lojalitási együttműködési elv együttes értelmezésével állapította meg, hogy az irányelv által megkövetelt teljes körű és ex nunc bírósági felülvizsgálat csak úgy biztosítható, ha a nemzeti bíróság hatáskörrel rendelkezik a menedéket kérő személy orvosi vizsgálatának elrendelésére, bár ilyen hatáskörrel a nemzeti jog alapján csak a tagállami hatóság rendelkezett.<sup>100</sup> Ebben az ügyben tehát az EuB érthetően új jogkört értelmezett ki az alapjogból, az irányelvben kitűzött cél, a teljes körű felülvizsgálat biztosítása érdekében.

Az *I. és S.* ügyben eljáró nagytanács a Charta fényében értelmezett Dublin III. rendelettel ellentétesnek tekintette, hogy a menedéket kérelmező tagállamok közötti átadását megtagadó határozattal szemben Hollandia nem biztosított jogorvoslatot.<sup>101</sup> A menedéket kérelmező kiskorú érdekére is tekintettel az EuB úgy döntött, hogy habár a rendelet kizárólag az átadást elrendelő határozattal szembeni jogorvoslatról szól, a kiskorút megilleti az átadást megtagadó határozattal szembeni jogorvoslat is a Charta 7. és 47. cikkeinek fényében, mert a kiskorú bírói jogvédelme nem változhat aszerint, hogy kérelmének helyt adnak vagy azt elutasítják.

A nagytanácsi formában eljáró EuB az *R.N.N.S.* ügyben a vízumkérelmek európai együttműködési rendszerében értelmezte a jogorvoslati jogot, amikor az európai vízumkiadást megtagadó holland határozat indoka egy másik tagállam által emelt biztonsági kifogás volt.<sup>102</sup> Az EuB alapjog érvényesülése érdekében kötelezte a hatóságot, hogy a határozatában jelölje meg, hogy mely tagállam, milyen okból

<sup>99</sup> C-548/21. sz. *Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable)* ügyben 2024. október 4-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:830.

<sup>100</sup> C-283/24. sz. *Barouk* ügyben 2025. április 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:236.

<sup>101</sup> C-19/21. sz. *I. és S. kontra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* ügyben 2022. augusztus 1-jén hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:605.

<sup>102</sup> C-225/19. és C-226/19. sz. *R.N.N.S és mások* egyesített ügyekben 2020. november 24-én meghozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:951.

emelt kifogást, leírva ennek lényegét, és hogy a címzett a kifogást emelő tagállam mely bíróságánál élhet a jogorvoslati jogával. Ha a határozatot elfogadó tagállamban kerül sor a felülvizsgálatra, akkor a bíróság nem vizsgálhatja a másik tagállam által emelt kifogás érdemi jogszerűségét, kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a hatóságok közötti előzetes egyeztetési eljárást megfelelően alkalmazták-e, és hogy tisztelben tartották-e az olyan eljárási biztosítékokat, mint az indokolási kötelezettség. A közrendvédelmi és biztonsági kifogást emelő tagállami hatóságot széles mérlegelési mozgástér illeti meg, amelynek bírósági felülvizsgálata arra korlátozódik, hogy a határozat kellően biztos ténybeli alappal rendelkezik-e, és nem szenved-e nyilvánvaló hibában. Ez azonban a kifogást emelő tagállami bíróságok előtt érvényesíthető felülvizsgálat. A jogirodalom azokat az eseteket, amikor több tagállam közigazgatási hatóságai együttműködnek egy döntés meghozatalában anélkül, hogy uniós intézmény részt venne az eljárásban, horizontális kompozit eljárásoknak nevezi. Ezek az eljárások a bírósági felülvizsgálat szempontjából különösen nehézkesek, mert komoly koordinációs problémákat okoznak.<sup>103</sup>

A *Darvate* ügyben az EuB-nek a jogorvoslat hatékony jellegét kellett értelmeznie. A kérdés, hogy a bevándorlási határozatok felülvizsgálata megvalósulhat-e kasszációs jogkörben, ha az ügy gyors elbírálást kíván. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a nemzeti jogban megállapítottaktól eltérő jogorvoslati lehetőségeket hozzanak létre, kivéve azonban azt az esetet, ha a nemzeti jogrend egészéből az következik, hogy nem létezik olyan bírósági jogorvoslat, amellyel akár közvetett módon biztosítható lenne a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak tiszteletben tartása.<sup>104</sup> Az EuB szerint a Charta 47. cikke nem követeli meg rendkívüli és reformatórius jogkör biztosítását, ha a kasszációs felülvizsgálat gyakorlásával az uniós jog tényleges gyakorlása biztosítható.<sup>105</sup> Ezen túl, az ideiglenes intézkedés elrendelésére vonatkozó hatáskör hiánya sem alapozott meg alapjogsértést a fenti *Darvate* ügyben.

Az *N. W.* ügyben magyar bíróság fordult az EuB-hoz harmadik állam állampolgárát mint uniós polgár családtagját megillető huzamos tartózkodási engedély visszavonása jogszerűségének kérdésében.<sup>106</sup> A Bíróság részletesen vizsgálta az

<sup>103</sup> Mariolina ELIANTONIO – Anika KLAFFKI – Rui LANCEIRO: „Transnational Judicial Control in EU Law: The Practice of National Courts” *European Public Law* 31, 2025/1. 1–16., 3., <https://doi.org/10.54648/euro2025007>.

<sup>104</sup> A *Darvate* ítélet 33. pontja.

<sup>105</sup> C-299/23. sz. *Darvate és társai* ügyben 2025. június 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:461. A Torubarov ügygel (C-556/17. sz. 2019. július 29-én hozott ítélet, EU:C:2019:626) szemben a *Darvate* ügyben az EuB a kasszációs modell elfogadhatósága mellett érvelt. A *Darvate* ítélet 44. pontja azonban garanciaként rögzíti, hogy a kasszációs jogkör a gyakorlatban nem vezet ahhoz, hogy kérelmet elutasító harmadik országok azon állampolgárait szisztematikusan megfossszák attól a lehetőségtől, hogy a jogok teljes érvényesülését élvezhessék azon időpont miatt, amikor az említett kérelmekre vonatkozó határozatokat elfogadják, és tekintettel az e határozatokkal szembeni esetleges jogorvoslati eljárás lerövidíthetetlen határidőire.

<sup>106</sup> C-420/22. és C-528/22. sz. *N. W. és P. Q.* egyesített ügyekben 2024. április 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:344. Lásd korábban a C-159/21. sz. *G. M. és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* ügyben 2022. szeptember 22-én hozott ítéletet is, ECLI:EU:C:2022:708. Eszerint a nemzetbiztonsági szakhatóságok által kiadott, indokolás nélküli állásfoglalások eljáró hatóság általi

EUMSZ 20. cikke szerinti uniós polgárt megillető jogok és az alapvető jog nemzetbiztonsági védelem okán történt korlátozását. A magyar szabályozás szerint az Alkotmányvédelemi Hivatal nem indokolt határozatában foglaltak minősített adatként nem betekintethők, és azok kötik a felülvizsgálatot végző bíróságot. A minősített adatokba a fél vagy képviselője nem, kizárólag az eljáró bíróság tekinthet be. Az EuB szerint viszont a bírósági felülvizsgálat hatékonysága megköveteli, hogy a fél megismerhesse a határozat indokait. Ennek két oka van: egyrészt, hogy lehetővé tegye a fél számára jogai lehető legjobb feltételek mellett történő védelmét, és az ügy teljes ismeretében annak eldöntését, hogy hasznos-e bírósághoz fordulni, másrészt, hogy a bíróságnak teljes mértékben lehetővé tegye a felülvizsgálat gyakorlását.

Az *N. W.* ítélet szerint a védelemhez való jog nem abszolút, az iratbetekintési jog korlátozható egyrészt a megfelelő ügyintézés általános elve és az érintett személy hatékony jogorvoslathoz való joga, másrészt pedig a nemzetbiztonsági érdekek közötti mérlegelés alapján, különösen ha ezek az érdekek összefüggésben vannak a nemzetbiztonsággal. E mérlegelés azonban nem foszthatja meg az érintett személy védelemhez való jogát a tényleges érvényesüléstől, és nem üresítheti ki e személynek a jogorvoslathoz való jogát, különösen azáltal, hogy nem közlik vele legalább a határozat alapjául szolgáló indokok lényegét.<sup>107</sup> A bíróság iratbetekintési lehetősége nem biztosítja kellőképpen a védelemhez való jogot.<sup>108</sup>

### 3.3. BELSŐ PIACCAL KAPCSOLATOS ÜGYEK

#### 3.3.1. KÖZBESZERZÉS

Az EuB nagytanácsban vizsgálta azt, hogy a közbeszerzési eljárásban szereplő iratok bizalmas jellege hogyan viszonyul a kontradiktórius eljárás elvéhez.<sup>109</sup> Jóllehet, a kontradiktórius eljárás elve főszabály szerint biztosítja a feleknek a bírósághoz

figyelembevételének kötelező és automatikus. Ez összeegyeztethetetlen a 47. cikkből eredő eljárási garanciákkal. Az ügyet elemzi: GYENEY Laura: „Az Európai Unió Bíróságának NW és PQ egyesített ügyekben hozott ítélete” *JeMa* 2025/1–2. 1.

<sup>107</sup> A kérdéstről lásd bővebben: Marcelle RENEMAN: „Expulsion of EU Citizens on the Basis of Secret Information: Article 47 of the EU Charter on Fundamental Rights Requires Disclosure of the Essence of the Case” *Review of European Administrative Law* 2014/1. 69., <https://doi.org/10.7590/187479814X14005849344739>.

<sup>108</sup> C-564/21. sz. *B. U. kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2022. december 1-jén hozott ítélet, ECLI:EU:C:951. A *B. U.* ügyben nemzetközi védelemmel kapcsolatos eljárásban német bíróság az iratbetekintés módjának összeegyeztethetlenségét vetette fel. A tagállami közigazgatási gyakorlat szerint az iratbetekintés úgy valósult meg, hogy a hatóság az elektronikus akta másolatát pdf fájlban közli a jogi képviselővel, aki azt egy internetről letölthető ingyenes szoftver segítségével megjelenítheti. Az iratbetekintési jog lényegét akkor nem sérti ez a módozat, ha a nemzeti bíróság is meggyőződhet arról, hogy az elektronikus aktában benne van a védelem szempontjából szükséges összes releváns adat és a szoftver használata csak csekély mértékben eredményez eltéréseket az akta megjelenítésében.

<sup>109</sup> C-927/19. sz. *Klaipėdos regiono atlieku tvarkymo centras*” *U. A. B. és mások* ügyben 2021. szeptember 7-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:700.

benyújtott bizonyítékok megismerését, mégis szükséges lehet ezek kiadását megtagadni egy harmadik személy alapvető jogainak védelme érdekében, mint a Charta 7. cikkében kimondott, a magánélet és a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog, valamint az üzleti titok védelméhez való jog, amelyet a Bíróság az uniós jog egyik általános elveként ismert el. Ebben az ügyben, az *N. W.* ítélettől eltérően tehát az alapjogkorlátozásra más jogainak védelme érdekében és nem uniós közérdek védelme érdekében került sor.

Az EuB szerint a litván bíróság feladata összeegyeztetni a kérelmezőt megillető hatékony jogorvoslati jogot és a gazdasági szereplőnek a bizalmas információk védelméhez való jogát, mely utóbbit azonban nem lehet olyan kiterjesztően értelmezni, hogy megfossa lényegétől az indoklási kötelezettséget. Egyrészt a kérelmező jogainak védelmét csak a bizalmas információk felfedését megtagadó határozat felülvizsgálatával lehet biztosítani másrészt a bíróságok számára lehetővé kell tenni a határozat jogszerűségével kapcsolatos felülvizsgálat lefolytatását.<sup>110</sup>

### 3.3.2. UNIÓS TÁMOGATÁSOK

Az *Obshtina Veliko Tarnovo* ügyben az uniós támogatás-felhasználás jogellenességét megállapító bolgár hatósági és bírósági eljárásban sem volt joga részt venni a szabálytalanságot elkövető vállalkozásnak, amely pénzügyileg felelős volt az irányító hatósággal szemben.<sup>111</sup> Ezt az EuB a megfelelő ügyintézéshez és védelemhez való általános uniós jogelvekkel, valamint a 47. cikkel ellentétesnek találta. Az sem tette jogszerűvé a jogsértést, hogy a bolgár jog alapján a vállalkozás polgári jogi visszereseti joggal rendelkezett a projektvezető partnerrel kötött partnerségi megállapodás alapján. Az EuB ezt azért nem tartotta megfelelőnek, mert nem a közigazgatási eljárásban megállapított szabálytalanság vitatását szolgálta.

Egy másik ügyben az EuB elé azt a kérdést utalta a bolgár bíróság, hogy nem ellentétes-e a Charta 47. cikkével, ha a nemzeti bíróságot köti az Európai Bizottság jogerős határozata, amelyben a tagállammal szemben pénzügyi korrekciót rendelt el kohéziós alapok szabálytalan felhasználása miatt.<sup>112</sup> Az EuB nemleges választ azzal indokolta, hogy a tagállami bíróság előzetes döntést kezdeményezhet a bizottsági határozat érvényességét illetően.

<sup>110</sup> A közbeszerzési jog területén lásd még: C-669/20. sz. *Veridos GmbH* ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:684, amennyiben egy ajánlatkérő szerv azon okból nem indított egy ajánlat esetlegesen kirívóan alacsony jellegére vonatkozó vizsgálati eljárást, mivel úgy ítélte meg, hogy a hozzá benyújtott ajánlatok egyike sem ilyen jellegű, e szerv értékelése bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti a szóban forgó közbeszerzési szerződést odaitélő határozattal szemben benyújtott kereset keretében.

<sup>111</sup> C- 471/23. és C-477/23. sz. *Obshtina Veliko Tarnovo, az Obshtina Belovo* egyesített ügyekben 2025. március 6-án hozott ítélet, ECLI:EUC:2025:155.

<sup>112</sup> C-471/22. sz. *Agentsia 'Patna infrastruktura'* ügyben 2024. január 30-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:99.

### 3.3.3. HOZZÁADOTTÉRTÉK-ADÓ (HÉA) ÉS ADÓÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az *Ati-19* ügyben héa-eljárásban a jogvita tárgya a bolgár közigazgatási hatóság által elrendelt kényszerítő intézkedéssel (üzlethelyiség zárolásával) szembeni jogorvoslat feltételei voltak.<sup>113</sup> Az EuB állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jogon alapuló jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak ideiglenes intézkedés elrendelésére irányuló joggal kell rendelkeznie az uniós jog alapján felhívott jogok létezésére és terjedelmére vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében. Az EuB az előterjesztő bíróság feladatává tette annak vizsgálatát, hogy a belső jog egésze biztosítja-e a közigazgatási kényszerintézkedés azonnali végrehajtására vonatkozó határozatok jogi és ténybeli vizsgálatát. A bolgár jog szerint azonban a nemzeti bíróság nem vizsgálhatta a kényszerintézkedés jogszerűségét, még sommásan sem, amelyet az EuB a jogvédelem szempontjából nem tartott hatékonynak.<sup>114</sup>

Az igen jelentős, több más közigazgatási ügyben visszahivatkozott *État luxembourgeois* nagytanácsi ügyben az EuB az alapjogkorlátozás körében a jog lényeges tartalmát úgy foglalta össze, hogy „egyéb tényezők mellett magában foglalja azt, hogy e jog jogosultja olyan bírósághoz fordulhasson, amely hatáskörrel rendelkezik az uniós jog által számára biztosított jogok tiszteletben tartásának biztosítására, ennek érdekében pedig az előtte folyamatban lévő ügy szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülmény vizsgálatára.”<sup>115</sup> Az egyfokú, teljes körű bírósági felülvizsgálathoz való jog tehát nem korlátozható. Ezenfelül az ilyen bírósághoz fordulás érdekében e személy nem kötelezhető arra, hogy valamely szabályt vagy jogi kötelezettséget megsértsen, és az e jogsértéshez kapcsolódó szankciónak tegye ki magát.

Továbbá, a vizsgálattal érintett adóalany esetében az adóhatósági eljárás nem kontradiktórium (vizsgálati) szakaszában meghozott határozatok elleni önálló felülvizsgálat hiányát az EuB orvosolhatónak tartotta, ha a kontradiktórium szakaszt lezáró határozattal szembeni jogorvoslat során vitatni lehetett a vizsgálati szakban begyűjtött információkat és azok bizonyítékként történő felhasználását. Az alapjog lényeges tartalma tehát nem sérült, a nemzetközi adócsalás elleni küzdelem pedig az Unió általános érdekű céljának minősül.

### 3.3.4. VERSENYJOG

Nemcsak másodlagos jogot, hanem az EUMSZ kartelltilalmi rendelkezését is értelmezte az EuB nagytanácsa a kártérítési irányelv és a Charta 47. cikkének fényében.<sup>116</sup> A német szabályozás megtiltja a kártérítéshez való jog jogi szolgáltatóra

<sup>113</sup> C-605/23. sz. „*Ati-19*” EOOD ügyben 2025. július 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:513.

<sup>114</sup> Az Európai Bizottság helyszíni vizsgálatainak bírósági felülvizsgálatáról lásd: Maurizia De Bellis: „Multi-level Administration, Inspections and Fundamental Rights: Is Judicial Protection Full and Effective?” *German Law Journal* 2021/3. 416–440., <https://doi.org/10.1017/glj.2021.14>.

<sup>115</sup> C-245/19. és C-246/19. sz. *État luxembourgeois és B és mások* egyesített ügyekben 2020. október 6-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:795.

<sup>116</sup> C-253/23. sz. *ASG 2* ügyben 2025. január 28-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:40.

engedményezését. Mivel a kártérítési irányelv hallgat a csoportos kereseti behajtási mechanizmusról, az EuB a tényleges érvényesülés elve alapján sem állapította meg, hogy a csoportos kereset hiánya gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehéz-zé tenné az igény érvényesítését a kereset összetettsége vagy az eljárás költségei miatt. Másrészt az EuB a német eljárásjogban ismert pertársaságot is olyan alternatívának tekintette, amellyel több személy együtt hatékonyan érvényesítheti jogait. A Charta 47. cikke két feltétel fennállása esetén sérülne: ha a nemzeti jog semmi olyan lehetőséget nem biztosítana az egyéni követelések összevonására, amellyel a jogérvényesítés hatékonysága biztosítható és az egyéni kártérítési kereset benyújtása lehetetlennek vagy rendkívül nehéznek bizonyul, aminek következtében megfosztják a személyeket a hatékony bírói jogvédelemhez való joguktól.

### 3.3.5. VEGYES ÜGYEK

A keresetek elkülönítése és egyesítése korábban a banki szanálás kapcsán került reflektorfénybe. A banki szanálásra irányadó irányelv szerint a bírósági eljárásnak gyorsnak kell lennie.<sup>117</sup> Emiatt az EuB *Getin Holding* ítélete szerint ellentétes a 47. cikkel, ha a lengyel jog előírja a keresetek egyesítését, mert ez ellentétes az ügyek tárgyalásának észszerű időn belüli lefolytatásához való joggal. A határidő észszerűségét különösen az ügy tétjére, az ügy összetettségére, valamint a felek magatartására tekintettel kell megállapítani. Másrészt a tényleges érvényesülés elvének megfelelően az ügyek elkülönített tárgyalása, ha az egyszerre teszi lehetővé az ügyek észszerű időn belüli tárgyalását és az ellentmondó ítéletek kockázatának elkerülését. Láthatóan igen összetett koordináta-rendszerben kell az EuB-nek jogértelmezést adnia az alapjog hatékonyságának és tényleges érvényesülésének biztosítása érdekében.

Az *F. N.* osztrák társasági jogi ügyben az EuB megállapította, hogy önmagában nem ellentétes a releváns irányelvvel a nyilvános vételi jogi kötelezettség megsértése miatt a vállalkozással szemben lefolytatott közigazgatási határozat és azt követő egyéni felelősséget megállapító és bírságot kiszabó kétfázisú társasági jogi eljárás.<sup>118</sup> Az adóügyi kontextusban hozott korábbi *WebMindLicences* ügy analógiájára építő jogértelmezés szerint ugyanakkor a 47. cikkel ellentétes az olyan tagállami gyakorlat, amelynek értelmében a jogsértést megállapító, véglegessé vált határozat köté-erővel rendelkezik a büntető jellegű közigazgatási szankciók kiszabására irányuló későbbi, egyéni felelősséget megállapító eljárásban, amennyiben az ezen eljárásban érintett felek az előzetes eljárásban nem gyakorolhatták teljeskörűen a védelemhez való jogukat, és nem érvényesíthették a hallgatáshoz való jogot, és az ártatlanság vélelmében sem részesültek azon ténybeli elemek tekintetében, amelyeket később a vád alátámasztására használnak fel, vagy nem részesülhettek az ilyen határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való joggal mind a ténybeli, mind pedig a jogi elemek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróság előtt.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> C-118/23. sz. *Getin Holding* ügyben 2024. december 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:1013.

<sup>118</sup> C-546/18. sz. *F. N. és mások* ügyben 2021. szeptember 9-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:711.

<sup>119</sup> A különböző kontextusokban felbukkanó kötéserő számos jogi problémát generált. Hasonló ügy volt a C-792/22. sz. *Energotechnica* ügyben 2024. szeptember 26-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2024:788)

A szociálpolitika területéről származó *K. L.* ügyben a lengyel szabályozás szerint a munkáltató nem köteles írásban indokolni a határozott idejű munkaszerződés rendes felmondással történő megszüntetését.<sup>120</sup> A határozott ideig tartó munkaviszonyról szóló keretmegállapodást tartalmazó irányelv azonban kizárja a határozott idejű munkavállalókkal szembeni hátrányos megkülönböztetést, bár az magánszemélyek közötti jogviszonyokban nem rendelkezik horizontális közvetlen hatállyal. A nagytanácsként eljáró EuB hivatalból alkalmazta a közvetlen hatállyal rendelkező 47. cikket, amellyel át tudta hidalni az irányelv horizontális közvetlen hatályának hiányát. Az EuB az irányelvvel ellentétesnek értelmezte a tagállami jogot, mivel az a munkavállalót megfosztja azon lehetőségtől, hogy előzetesen felmérje, hogy a munkaszerződését megszüntető határozattal szemben célszerű-e bírósági eljárást indítani.<sup>121</sup>

A *GR REAL* ügyben a nagytanácsként eljáró EuB a tisztességtelen szerződési feltételekről szóló irányelvvel összefüggésben értelmezte a 47. cikket és megállapította, hogy a bírósági úton kívüli végrehajtási eljárásokban is érvényesülnie kell a hatékony jogorvoslatnak. A szlovák adós az ilyen eljárásban is hivatkozhat a jelzálogjoggal terhelt ingatlanra vonatkozó jelzálogszerződésben lévő feltétel tisztességtelen jellegére, ha más hatékony jogorvoslat nem állt rendelkezésre.<sup>122</sup> Ezenkívül a fogyasztónak joga van a végrehajtási eljárásban ideiglenes intézkedés iránti kérelmet benyújtani a lakhatását szolgáló ingatlan árverezését megelőzően. Az árverezés felfüggesztése hiányában ugyanis csak utólagos (kártérítési iránti) jogvédelemben részesülne, amely nem minősül megfelelő és hatékony jogorvoslatnak.

Az állandó joggyakorlat szerint az alapjog lényeges tartalma sérül, ha a személyt megfosztják attól, hogy keresetét indoklással ellátott ítéletben bírálják el.<sup>123</sup>

a közigazgatási jog terén, valamint a később tárgyalt *N. W.* ügy. Ezzel pontosan ellentétes helyzetben kellett az EuB-nek a *BE kontra Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság* ügyben (C-132/21., ECLI:EU:C:2023:2) ítéletet adni. Az adatvédelmi irányelv megsértése esetén a közigazgatási és polgári jogi jogorvoslat párhuzamosan is gyakorolható önálló jogorvoslat. Mivel a közigazgatási ítélet nem köti a polgári bíróságot, ezért nem zárható ki ugyanabban az ügyben ellentétes ítélet elfogadása, amely viszont sérti a jogvédelem hatékonyságát.

<sup>120</sup> C-715/20. sz. *K. L. kontra X* ügyben 2024. február 20-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:139.

<sup>121</sup> Az ügy közvetlen hatállyal kapcsolatos kritikáját lásd: Fien Van REEMPTS: „The Court of Justice of the EU and the Philosopher’s Stone: the Independent Horizontal Direct Effect of Article 47 of the Charter in *K. L. v X*” *European Constitutional Law Review* 2024/3. 482–505., <https://doi.org/10.1017/S1574019624000300>; VARGA Zsófia: „Az irányelvek és hatékony bírósági jogorvoslatokhoz való jog horizontális közvetlen hatálya” *Magyar Jog* 2024/7–8. 494–496.

<sup>122</sup> C-351/23. sz. *GR REAL* ügyben 2025. június 24-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:474.

<sup>123</sup> C-132/20. *Getin Nobel Bank*. Ugyanezt állapította meg az EuB a C-329/21. sz. *DIGI Communications NV kontra a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala* ügyben 2023. április 20-án hozott ítéletben, ECLI:EU:C:2023:303. Az elektronikus hírközlésről szóló keretirányelv értelmében vállalkozásnak kell tekinteni azt a vállalkozást is, amely olyan új gazdasági szereplő, amely be kíván lépni a piacra, ideértve azokat a gazdasági szereplőket is, amelyek a tényleges piaca lépés céljából pályázóként az árverési eljárásban való részvételre jelentkeztek. Az ezzel ellentétes tagállami értelmezés nem tartaná tisztelgetben az alapvető jog lényeges tartalmát, mivel megfosztaná az ilyen gazdasági szereplőket attól a lehetőségtől, hogy megtámadják a nekik esetlegesen sérelmet okozó határozatot. Másrésztől az így elismert jogorvoslati jog korlátozza a jogerő általános elve.

Ezenkívül a korlátozásnak az arányosság általános jogelvének kell megfelelnie, az arányossági tesztet pedig a közérdek fontossága is befolyásolja.<sup>124</sup>

Néhány ítéletben az EuB a korlátozás igazolását, valószínűleg az alapjogsérelem súlya miatt, teljes mértékben kizárja, de nem mondja ki *expressis verbis*, hogy a súlyos korlátozás azért nem igazolható, mert a lényeges tartalmat vagy az arányosság elvét sérti. Ezekben az ítéletekben a jogvédelem illuzórikus tagállami jellegét hangsúlyozza. Például: „E rendelkezés hatékony érvényesülésével ellentétes lenne, ha a közigazgatási hatóság megtagadhatná az olyan határozat végrehajtását, amellyel az eljáró bíróság elrendelte ezen utóbbi határozat végrehajtásának a felfüggesztését.”<sup>125</sup> Ezenfelül a hatékony jogorvoslathoz való jog illuzórikus jellegű lenne, ha valamely tagállam jogrendje lehetővé tenné azt, hogy a jogerős és kötelező bírósági határozat valamely fél hátrányára hatástalan maradjon.”<sup>126</sup> Az is sérti az alapvető jog lényeges tartalmát, ha a felperest megfosztják attól a lehetőségtől, hogy keresetéről indoklással ellátott ítéletben határozzanak.<sup>127</sup>

#### 4. A HATÉKONY BÍRÓI JOGVÉDELEM BIZTOSÍTÁSA MINT AZ UNIÓT TERHELŐ KÖTELEZETTSÉG

Többek között a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) terén több olyan friss ítélet született, amelynek tárgya az Unió alapjogsértése volt. Mivel az 51. cikk (1) bekezdése szerint a Charta rendelkezéseinek címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai is, ezért a téma bemutatásából nem maradhat ki ez az ügycsoport sem.

A *K. S., K. D. kontra Bizottság, Tanács és Európai Külügyi Szolgálat* ügyekben<sup>128</sup> a Törvényszék az uniós intézmények által a KKBP területén létrehozott koszovói jogállamisági misszió keretei között létrehozott emberi jogi felülvizsgálati bizottságot létrehozó együttes fellépés megsemmisítése és az Unió szerződésen kívüli felelőssége megállapítása iránti kereseteket bíralt el. A felülvizsgálati bizottság megállá-

<sup>124</sup> Koen Lenaerts elemzi a lényeges tartalom és az arányosság kapcsolatát a „Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU” című, a *German Law Journal* 2019/6. számában megjelent tanulmányában (779–793., <https://doi.org/10.1017/glj.2019.62>). Szerinte először a jog lényeges tartalmát kell vizsgálni, majd az arányosságot. A közérdek fontosságáról és az arányosság kapcsolatáról lásd a C-311/18. sz. *Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd, Maximilian Schrems* ügyet.

<sup>125</sup> C-528/21. sz. *M. D. kontra az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága* ügyben 2023. április 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2023:341, 109. pont. Ez a megállapítás a korábbi *Torubarov* ítéletben is szerepelt. C-556/17. sz. *Torubarov* ügyben 2019. július 29-én hozott ítélet, EU:C:2019:626, 55–59. és 66. pont.

<sup>126</sup> Ezt korábban az EuB megállapította a fenti *Torubarov* ügyben és a környezetvédelem tárgykörében a nemzeti bíróság ítéletét végre nem hajtó hatóságokkal szemben. Lásd: C-752/18. sz. *Deutsche Umwelthilfe* ügyben 2019. december 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:1114.

<sup>127</sup> Lásd a fenti *Getin Holding* ügy 99. pontját, amelyben egy *erga omnes* hatályú ítélettel elkerülhető lett volna a különálló keresetek elbírálása.

<sup>128</sup> C-29/22. P. és C-44/22 P. sz. *K. S. és K. D. egyesített ügyekben* 2024. szeptember 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:725.

pította a felpereseket ért emberi jogi jogsértést és ajánlásokat fogalmazott meg az Eulex Koszovó vezetőjének korrekciós intézkedések elfogadása céljából, amelyek elfogadására azonban nem került sor. A Törvényszék azon az alapon állapította meg hatásköre hiányát, hogy a KKBP területén az EUSZ kizárja a Bíróság hatáskörét. Ezen túl, az EuB korábbi esetjoga szerint a KKBP meghatározásához és végrehajtásához közvetlenül kapcsolódó stratégiai és politikai kérdések ki vannak zárva az EuB hatásköréből, és a Charta 47. cikke nem hozhat létre új hatáskört a Bíróság részére, mivel annak nem célja a Szerződésben szabályozott bírósági felülvizsgálati rendszer módosítása, amint az a Charta magyarázatából is kitűnik.<sup>129</sup>

A nagytanácsként ülésező EuB a fellebbezési eljárásban arra a következtetésre jutott, hogy a megsértett szabályok nem kapcsolódnak közvetlenül politikai és stratégiai kérdésekhez, ezért a Törvényszék végzését részben hatályon kívül helyezte, és az ügyet visszautalta számára.

K. S. és K. D. keresete alátámasztásául az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének és 13. cikkének, valamint a Charta 47. cikkének megsértésére hivatkozott, mivel a felülvizsgálati bizottság előtti eljárásokban nem élhettek költségmentességgel, jogorvoslati lehetőség nem volt biztosítva, valamint hiányoztak azok a szabályok, amelyek lehetővé tették volna a bizottság számára határozatainak végrehajtását.

Az *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles és társai kontra Tanács* ügyben a felperesek a Törvényszéktől tanácsi szankciós határozat és rendelet részleges megsemmisítését kérték arra hivatkozva, hogy az azokban szereplő, Orosz Föderációba irányuló jogi tanácsadás tilalma sérti többek között a Charta 47. cikkét.<sup>130</sup> A kivételesen nagytanácsi formában eljáró Törvényszék jogértelmezése szerint az ügyvédi segítség igénybevételéhez és jogi tanácsadáshoz való alapvető jogot csak akkor kell elismerni, ha az kapcsolatban áll fenn bírósági eljárással, függetlenül attól, hogy ez az eljárás már megindult-e. A Törvényszék sem az EJEB, sem az EuB joggyakorlatából nem tudott levonni egy olyan alapjogot, hogy a Charta 7. és 47. cikke akár külön-külön, akár együttesen biztosítja az ügyvédi tanácsadás peren

<sup>129</sup> Ugyanezzel az indokkal utasította el az EuB a 263. cikk szerinti megtámadható jogi aktusok körének bővítésére tett kereseti kérelmet a 47. cikkre hivatkozással. A Chartára vonatkozó magyarázatok (HL 2007. C 303., 2. o.) és a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelező joghatásokra vonatkozó feltételt ugyan a bírósági felülvizsgálatra irányuló, a Charta 47. cikkének első bekezdésében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jog fényében kell értelmezni, e jognak nem célja a Szerződésben előírt, bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendszer, különösen pedig az uniós bíróságok előtt indított közvetlen keresetek elfogadhatóságával kapcsolatos szabályok módosítása. Következésképpen a „megtámadható jogi aktus” fogalmának a 47. cikk fényében történő értelmezése nem vezethet e feltételt figyelmen kívül hagyásához anélkül, hogy ne lépné túl az uniós bíróságok számára az EUM-szerződésben biztosított hatásköröket. C-575/18. P. sz. *Cseh Köztársaság kontra Bizottság* ügyben 2020. július 9-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:530. Az ítéletet elemzi: Nika Bačić SELANEC: „A (more) complete system of remedies: Effective judicial protection of EU Member States in Czech Republic v. Commission” *Common Market Law Review* 2022/1. 171–186., <https://doi.org/10.54648/cola2022008>.

<sup>130</sup> T-797/22. sz. *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles és társai kontra Tanács* ügyben 2024. október 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2024:670. Az ítélet fellebbezés alatt áll a C-865/24. P. számon.

külvilági ügyekben való igénybeviteléhez való jogot. Az ügyvédi tanácsadás igénybeviteléhez való, a Charta 47. cikkében biztosított jog csak azzal a feltétellel alkalmazható, ha bírósági eljárásához kapcsolódik.

A KKBP hatáskörén túlmenően, az EuB az Európai Bizottság által gyakorolt belső piaci hatáskör vonatkozásában is megállapított alapjogsértést a *DPC kontra Facebook (Schrems II)* nagytanácsi ítéletben, a bizottsági határozati szabályt érvénytelennek nyilvánítva.<sup>131</sup> Az írásbeli bíróság kérdése arra irányult, hogy a Charta védelmi szintjével egyenértékű védelmet biztosít-e az USA akkor, ha a személyes adatok harmadik államba továbbítása után felülvizsgálati kérelemmel csak egy ombudsmanhoz és nem bírósághoz lehet fordulni. Mivel a hatékony bírói felülvizsgálat fennállása a jogállamiság létének velejárója, ezért az EuB szerint az alapjog lényege sérült.<sup>132</sup>

*1. táblázat: A Charta 47. cikkében foglalt részjogosultságok és a 3–5. fejezetben tárgyalt kapcsolódó esetek*<sup>133</sup>

<i>Részjogosultság</i>	<i>Esetek</i>
független és pártatlan bírósághoz fordulás	C-546/18. F. N., C-311/18. Schrems II
bírósághoz fordulás joga	jogorvoslat megléte és jogorvoslat előkészítése
	C-205/21. Ministerstvo na vatreshnite raboti C-19/21. I. és S. C-225/19. R.N.N.S C-242/22. PPU Agentsia „Patna infrastruktura” C-311/18. DPC kontra Facebook C-29/22.P K. S. kontra Bizottság és mások C-245/19. État luxembourgeois C- 548/21 Bezirkshauptmannschaft Landeck
EU-joggal való összeegyeztethetőség vizsgálatának lehetősége	-
eljárásindítás határideje	-
peren kívüli egyeztetési eljárások kimerítésének kötelezettsége	-
perköltés	C-29/22.P. K. S. kontra Bizottság és mások
bíróság hatáskörének szabályai	C-299/23. Darvate
keresetindítási jog (jellege és tényleges gyakorlása)	C-253/23. ASG 2 C-927/19. Klaipėdos regiono atlieku tvarkamo centras C-715/20. K. L. C-420/22. N. W.
egyfokú bírósági eljárások	-

<sup>131</sup> C-311/18. sz. *Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd, Maximilian Schrems* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:559.

<sup>132</sup> Ezt már a korábban elfogadott adatvédelmi pajzs esetében is megállapította az EuB: C-362/14. sz. *Schrems* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet, EU:C:2015:650.

<sup>133</sup> A rendszerezés alapja: Zsófia VARGA: *EU and EEA Law Litigation before National Courts* (Hart Publishing 2024) 17–93. A műben szereplő rendszerezést a szerzők módosították.

<i>Részjogosultság</i>	<i>Esetek</i>
védelemhez való jog	C-242/22. PPU. TL. C-471/22. Agentsia „Patna infrastruktúra” C-420/22. N. W.
hallgatáshoz való jog büntetőeljárásban	C-660/21. K. B. és F. S. elleni büntetőeljárás C-546/18. F. N.
iratbetekintési jog	C-420/22. N. W. C-564/21. B. U.
ésszerű időn belüli tárgyalás	C-118/23. Getin Holding
bírósági határozat indokolási kötelezettség	C-118/23. Getin Holding
hatékonyság elve	bírói felülvizsgálat terjedelme C-225/19. R.N.N.S C-420/22. N. W.
ideiglenes intézkedés	C-299/23. Darvate C-605/23, Ati-19 C-351/23. GR REAL
felfüggesztő hatály	C-605/23. Ati-19
jogkövetkezmény hatékonysága	C-283/24. Barouk C-351/23. GR REAL

## 5. ÖSSZEGRZÉS

Az Alapjogi Charta 47. cikkének alkalmazásával kapcsolatos EuB-esetjog rendkívül gazdag és szerteágazó. A 2020 utáni gyakorlat az uniós jogalkalmazás legkülönbözőbb területeit érintette, és előzetes döntéshozatali eljárások mellett kötelezettségzegési eljárásoknak is tárgya volt. A 2020 utáni esetjog tovább pontosította az előző években új irányt vett gyakorlatot a bírói függetlenséggel kapcsolatban. A lengyel ügyek dominanciája ezen a területen megszűnt, az újabb ügyek már a román és a bolgár igazságszolgáltatási rendszer függetlenségi garanciáit is tárgyalják. A bírói függetlenséggel kapcsolatos esetjogban különböző mércék alakultak ki: az előzetes döntéskérés befogadhatósága szempontjából nem kell olyan érdemi vizsgálatot lefolytatni, mint ha maga a kérdés irányulna a függetlenségi garanciák vizsgálatára. Az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos esetjog szintén sajátos elemeket tartalmaz a bírói jogállás és bírósági szervezet függetlenségi aspektusaihoz képest.

A büntetőeljárású másodlagos uniós szabályozás a szabályozás viszonylag csekély számához képest sok előzetes döntéset generált a 47. cikk értelmezése érdekében. Ennek oka valószínűleg az, hogy mivel az uniós jog a részleges jogharmonizáció jegyében nem szabályozta a jogsértés jogkövetkezményeit, ezért a tagállami bíróságok számos olyan problémával szembesültek, amelyekben a hatékony bírói jogvédelem nem volt teljeskörűen biztosítva.

A közigazgatási ügyekben a hatékony bírói jogvédelem tényleges érvényesülése körében továbbra is sok tagállami bírósági aggály fogalmazódik meg. Érdekes új jelenség a kompozit eljárásokban meglévő uniós szabályozási hiányosságok „bírói kezelése”, hogy a tagállami és uniós és a különböző tagállami hatóságok közreműködésével meghozott eljárásokban az egyes eljárási cselekményekkel szemben

melyik tagállamban milyen eljárás keretei között lehet élni a hatékony jogorvoslat-hoz való joggal.

A fenti ítéletekből leszűrhető, hogy a Charta 47. cikkének értelmezése azért válik szükségessé, mert az uniós anyagi jog kikényszerítése nemzeti jogi szabályok alapján valósul meg, ezért a hatékony bírói jogvédelem követelményét a jogok érvényesítésének decentralizált rendszerében kell elhelyezni. Emiatt várhatóan a 47. cikk előzetes döntéshozatal iránti kérelmek száma stabilizálódik, és az EuB fogja a jövőben is feloldani az uniós jog és a tagállami jog közötti nyílt konfliktusokat vagy rejtett súrlódásokat.

## „AMICUS” A KIRCHBERG-KAPUK ELŐTT – A PERBELI RÉSZVÉTEL LEHETŐSÉGÉNEK ÚJ ÚTJAI AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA GYAKORLATÁBAN\*\*\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.05>

*Az amicus curiae beadványok utóbbi évtizedekben tapasztalt elterjedése a különféle nemzetközi vitarendező fórumok gyakorlatában egyre több figyelmet kap. Ma már tényként kezelhető, hogy az egyre összetettebbé váló társadalmi és tudományos környezet természetes következményeként a nemzetközi bírósági eljárásokban a bíróság „barátaiként” egyre gyakrabban kapnak szót részben szakmai érveket és kiegészítő tényeket, részben pedig közérdeket és különféle parciális érdeket is megjelenítő, változatos jogi természetű szervezetek vagy akár magánszemélyek is. Napjainkra a nemzetközi szakirodalom egyre szélesebb körben vizsgálja a jelenséget, hazánkban azonban eddig csekély figyelmet kapott a már kialakult alaponalak bemutatása, és még kevésbé történt meg ezek elemzése. Jelen tanulmány bemutatja és elemzi az amicus curiae-jelenség sajátosságait és szerepét a nemzetközi bírósági, illetve vitarendezési eljárásokban, majd uniós jogi kontextusban vizsgálja, hogy az Alapjogi Charta 47. cikkének elvi keretei és az EUSz, illetve az EUMSz garanciarendszerei hogyan teszik lehetővé az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés sajátos útjainak megtalálását és kiépítését, ennek révén a Bíróság előtt folyamatba tett jogorvoslati eljárásokban milyen részvételi lehetőségek adóttak az amicus curiae-típusú beavatkozók számára.*

### I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az elmúlt közel egy évtizedben az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) ügyterhének mennyiségi növekedése és az ügyek minőségi átalakulása az igazságszolgáltatási rendszer részvételi dimenziójának fontosságára és sajátosságaira is egyre inkább ráirányítja a figyelmet.

Koen Lenaerts, a Bíróság elnöke már évekkel ezelőtt úgy vélte, hogy a testületek a bővülő uniós hatáskörök és az Alapjogi Chartával is alátámasztott emberi jogi felelősségvállalás miatt egyre gyakrabban szembesülnek azzal, hogy kifejezetten érzékeny kérdésekben kell döntéseket hozniuk. „Legyen szó a jogállamiság alapvető értékeinek megőrzéséről, a környezet védelméről, a diszkrimináció elleni küzdelem-

\* PhD, egyetemi tanár, PTE ÁJK, 7622 Pécs, 48-as tér 1. E-mail: [sandor.erszebet@ajk.pte.hu](mailto:sandor.erszebet@ajk.pte.hu).

\*\* PhD, tudományos munkatárs, PTE ÁJK, 7622 Pécs, 48-as tér 1. E-mail: [torok.tamas1@ajk.pte.hu](mailto:torok.tamas1@ajk.pte.hu).

\*\*\* A tanulmány az 150568. számú projekt keretében, a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alaphól nyújtott támogatásával, az NKKP ADVANCED\_24 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

ről, a magánélet és a személyes adatok védelméről, a digitális óriásokkal szembeni versenyjogi szabályok érvényesítéséről, a fogyasztók védelméről vagy az emberi jogok és a nemzetközi jog súlyos megsértése miatt hozott korlátozó intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatáról, a Bíróság és a Törvényszék határozatai közvetlenül érintik a mai világ legfontosabb kérdéseit.”<sup>1</sup>

Az átstrukturálódó társadalmi, politikai és gazdasági valóság kettős kihívást jelent a Bíróság számára: a megőrzés és a fejlesztés közötti finom egyensúlyt kell megtalálnia strukturális és eljárásjogi kérdésekben egyaránt. Miközben alapvető cél az igazságszolgáltatás integritásának és hatékonyságának megőrzése, ez szükségképpen a rendszer zártságának fenntartása irányába gravitál. A joggyakorlat érdemi fejlesztése ugyanakkor újabb és egyre specifikusabb területeket von az ítéletek hatálya alá, miközben a döntések egyre közvetlenebb módon érintik az uniós polgárokat, és joggal váltanak ki intenzívebb – laikus és szakmai – közérdeklődést.<sup>2</sup> Ez a tény önmagában kiemelten hívja fel és követeli meg egyre következetesebben olyan alapelvek strukturált alkalmazását, mint az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslati és tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az EUSZ demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezései, különösen az egyenlőségi elv (9. cikk), a részvételi elv (10. cikk (3) bekezdés), a „demokrácia-rendelkezések” (11. cikk), valamint a „szolgáltató intézményekkel” kapcsolatos elvárás (13. cikk).

Fontos kiemelnünk azt is, hogy a perbeli részvételi lehetőségek iránti fokozott igény közel sem valamiféle aktivista hevület, esetleg a nemzeti szuverenitást megkérdőjelező törekvések előjele, hanem a jogfejlődés organikus útja. Gyakorlati megvalósulása azonban szinte lehetetlen, de legalábbis nehézkes, hiszen több strukturális ok is korlátozza a magánszemélyek és társadalmi szervezetek részvételi lehetőségeit a luxembourgi jogorvoslati fórum előtt.

Az EUMSZ 263. cikkének szűkítő rendelkezései<sup>3</sup> mellett a Bíróság a Plaumann-teszt<sup>4</sup> révén az érintett és az érdekelt felek kategóriáit közel hatvan éve különválasztotta: a felperesi fellépés feltételül szabja a személyes és közvetlen érintettséget a nem privilegizált fél esetén.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Koen LENAERTS: *The year in review, Annual Report 2022*. [www.curia.europa.eu/panorama/2022/en/index.html](http://www.curia.europa.eu/panorama/2022/en/index.html).

<sup>2</sup> Pola CEBULAK – Marta MORVILLO – Stefan SALOMON: „Strategic Litigation in EU Law: Who Does It Empower?” *German Law Journal* 2024/6. 800–821., <https://doi.org/10.1017/glj.2024.56>; Jasper KROMMENDIJK – Kris VAN DER PAS: „To intervene or not to intervene: intervention before the court of justice of the european union in environmental and migration law” *The International Journal of Human Rights* 2022/8. 1394–1417. [www.doi.org/10.1080/13642987.2022.2027762](http://www.doi.org/10.1080/13642987.2022.2027762).

<sup>3</sup> Így különösen: „Az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok meghatározhatják azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet.” Valamint: „Az e cikkben szabályozott eljárásokat, az esettől függően, az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül kell megindítani, amikor arról a felperes tudomást szerzett.”

<sup>4</sup> C-25/62. sz. *Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága* ügyben 1963. július 15-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1963:17].

<sup>5</sup> SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „A magánszemély perképesége az Európai Alkotmányos Szerződés alapján: kis előrelépés sok értelmezési problémával” *Európai Jog* 2004/6. 12–19.

A perbeli részvétel lehetősége iránti igény növekedésével párhuzamosan szükségessé válik az aktuális jogi keret újragondolása és új eljárásjogi megoldások keresése. A kérdésről 2020 óta több átfogó tudományos értekezés született, amelyek a közvetlen strukturális és eljárásjogi akadályok mellett már a közvetett „elidegenítő tényezőket” is részletesen vizsgálják.<sup>6</sup> Nem egyedi az az álláspont sem, mely szerint a jelenlegi komplex adottságok a periférikus helyzetű felek, így elsősorban a nem kormányzati szervezetek és egyéni szakértők tevékenységét jelentősen korlátozzák, olyannyira, hogy utóbbiakat még a bírósági hozzáférés pusztá megkísérlésétől is eltántorítja.<sup>7</sup>

Az *amicus curiae*, vagyis a „bíróság barátja”, mint a fentieket elősegítő eszköz római jogi gyökerekkel rendelkező, a mai formájában egészen a 17. századig viszszavezethető angolszász jogintézmény<sup>8</sup>: beadvány, amelyet olyan személyek, személycsoportok vagy szervezetek nyújtanak be az eljáró ítélkező testület számára, akiknek komoly érdeke fűződik az eljárás tárgyához, de nem minősülnek az eljárás feléne, és nem is vesznek közvetlenül részt abban. A benyújtó rendelkezhet olyan különleges szakértelemmel, információkkal, vagy nézőponttal, amelyek segíthetnek a testületnek, és amelyek túlmutatnak azon, amit a felek képesek vagy szándékoznak az eljárás tárgyává tenni.<sup>9</sup> Az eszköz ennek megfelelően álláspontunk szerint egyaránt rendelkezik eljárásjogi és jogszociológiai sajátosságokkal.

A jelenség alapos és részletekbe menő, adatszerű, statisztikailag is értelmezhető feltárása, valamint tudományos értékelése további, komplex kutatást igényel. Kifejezetten fontos lehet a hazai kapcsolódások feltárása, hiszen tudásunk szerint magyar nyelvű, tudományos értékű monografikus munka az intézmény nemzetközi fórumok előtti használatáról, illetve érvényesüléséről eddig nem született. Hazai szakirodalmi források főként a magyar felsőbíróságokhoz, elsősorban az Alkotmánybírósághoz betervezhető *amicus curiae* beadványokról szólnak.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Lásd például: Ilaria ANRÓ: „Amicus curiae at the EU Court of Justice: some thoughts for the opening of the Kirchberg doors” *Rivista del Contenzioso Europeo* 2023/1. 62–78. [www.europeanlitigation.eu/en/2023/07/18/amicus-curiae-at-the-eu-court-of-justice-some-thoughts-for-the-opening-of-the-kirchberg-doors/](http://www.europeanlitigation.eu/en/2023/07/18/amicus-curiae-at-the-eu-court-of-justice-some-thoughts-for-the-opening-of-the-kirchberg-doors/); Pola CEBULAK – Marta MORVILLO – Stefan SALOMON: „Strategic Litigation in EU Law: Who Does It Empower?” *German Law Journal* 2024/6. 800–821. [www.doi.org/10.1017/glj.2024.56](http://www.doi.org/10.1017/glj.2024.56); Dimitris LIAKOPOULOS: „The »Objective Friends« of the CJEU. The Role and Practice of the Amicus Curiae in the Procedural Law of the EU” *Review of European and Comparative Law* 2025/1. 151–168. [www.doi.org/10.31743/recl.18101](http://www.doi.org/10.31743/recl.18101); Oliver DE SCHUTTER: „Public Interest Litigation before the European Court of Justice” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2006/1. 9–34. [www.doi.org/10.1177/1023263X0601300102](http://www.doi.org/10.1177/1023263X0601300102).

<sup>7</sup> Alberto ALEMANN: „Public Participation before the Court of Justice of the EU: Enhancing Outside Judicial Participation via Amicus Curiae Briefs” *Erasmus Law Review* 2025/3. 1–15. [www.dx.doi.org/10.5553/ELR.000288](http://www.dx.doi.org/10.5553/ELR.000288).

<sup>8</sup> Lásd részletesen: Iryna IZAROVA – Bartosz SZOLC-NARTOWSKI – Anastasiia KOVTUN: „Amicus Curiae: Origin, Worldwide Experience and Suggestions for East European Countries” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2019/1. 18–39. [www.doi.org/10.1556/2052.2019.60103](http://www.doi.org/10.1556/2052.2019.60103).

<sup>9</sup> OSCE: „Amicus Curiae Concept in Modern Justice” *Concept paper for the Constitutional Court of Ukraine*. 4. <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/6/523437.pdf>.

<sup>10</sup> SIMON Zoltán: „Érdekérvényesítés a bírói hatalmi ágban: az amicus curiae levelek” *Jogelméleti Szemle* 2003/3. 1–23.; GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „Az amicus curiae fogalom fejlődése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában” *Magyar Jog* 2012/2. 114–118.

Jelen tanulmány csupán kezdő lépés az *amicus curiae*-jelenség uniós jogi kontextusban, elsősorban az Alapjogi Charta 47. cikkének<sup>11</sup> szellemében való értelmezésére, ennek keretében a dogmatikai kontextus bemutatására, valamint a jelenlegi nemzetközi bírói gyakorlat alapelemeit felvázoló, összehasonlító elemzésre vállalkozik. A cél nem elsősorban az előképek, illetve párhuzamos részvételi eszközök bemutatása, hanem a nemzetközi vitarendezésben, illetve bíraskodásban érintett magyar és nemzetközi jogalkalmazók – de reményeink szerint a jogalkotók számára is – haszonnal alkalmazható *amicus curiae* beadványok széleskörű feltérképezése. A Bíróság lehetőségeinek megértéséhez vizsgálatra érdemes nemzetközi vitarendezési fórumok ebből a szempontból a Nemzetközi Bíróság, a Nemzetközi Büntetőbíróság,<sup>12</sup> a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék,<sup>13</sup> az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága, az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Bírósága és a vitarendező WTO panel<sup>14</sup> is. Az említett nemzetközi fórumok által alkalmazott *amicus curiae*-szabályok összehasonlítása és trendek feltárása alapján olyan eredményekre és kirajzolódó trendekre számítunk, amelyek segítséget nyújthatnak a hatásmechanizmusok elemzésére, az *amici curiae*-típusú beavatkozások nemzetközi bírói döntéshozatalban játszott szerepének értékelésére. A lehetséges hatásmechanizmusok értékelése körében külön figyelmet kívánunk fordítani az *amicus curiae*-k bírói függetlenségére és a döntések hitelességére gyakorolt hatására is.<sup>15</sup>

Az Alapjogi Charta kontextusában a félnek nem minősülő beavatkozók, illetve a „bíróság barátai” részéről érkező beadványok befogadására irányuló szabályok és a Bíróság kapcsolódó joggyakorlatának vizsgálata a kirajzolódó tendenciák absztrakt értékelését, valamint az így azonosított érvelési mintázatok tartalmi és formai elemzését segíthetik elő. A megfogalmazódó következtetések jelentős segítséget nyújthatnak a gyakorlati szakemberek és civil szervezetek számára is jogérvényesítési tevékenységük hatékonyságának növeléséhez.

A fentiek szellemében a Bíróság előtt alkalmazható *amicus curiae*-szabályok bemutatása előtt érdemes röviden figyelmet fordítani az ilyen beadványok jelenleg ismert legfőbb tulajdonságaira és lehetséges típusaira.

<sup>11</sup> *Alapjogi Charta 47. cikk* (A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog)

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselőlet igénybevételéhez.

Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”

<sup>12</sup> Hannah WOOLAVER – Sarah WILLIAMS: „The role of the *amicus curiae* before international criminal tribunals” *International Criminal Law Review* 2006/2. 151–189. [www.doi.org/10.1163/157181206778050697](http://www.doi.org/10.1163/157181206778050697).

<sup>13</sup> Lásd: WOOLAVER–WILLIAMS (12. l.).

<sup>14</sup> Rezana KONOMI – Dorina GJIPALI – Ntastin PEROLA: „Effectiveness and legitimacy of *Amicus Curiae* submission before WTO judiciary organs” *Academicus International Scientific Journal, Entrepreneurship Training Center Albania* 2023/28. 110–120., <https://doi.org/10.7336/academicus.2023.28.06>.

<sup>15</sup> Yen-Chiang CHANG: „How does the *Amicus Curiae* Submission Affect a Tribunal Decision?” *Leiden Journal of International Law* 2017/3. 647–660. [www.doi.org/10.1017/S0922156517000231](http://www.doi.org/10.1017/S0922156517000231).

## II. AZ *AMICUS CURIAE* BEADÁNYOK MEGJELENÉSE ÉS ELTERJEDÉSE A NEMZETKÖZI VITARENDEZÉSBEN

A nemzetközi bírói fórumok eltérőek abban a tekintetben, hogy a döntéshozatal relatív nyilvánossága milyen formában biztosított, így például a belső szempontok megismerhetősége alapján a bíróságok többségi döntéseihez csatolhatók-e külön (eltérő vagy egyetértő) vélemények, vagy a külső szempontok beemelése érdekében a testületek elfogadják-e az *amicus curiae* beadványokat. Mindkét megoldás segít közelebről is megismerni a döntéshozatal szempontjait és kiszűrni olyan absztrakt jelenségeket, mint a politikai befolyásolási kísérletek vagy az ítélkezési populizmus. Természetesen mindkét eszköz számos kockázatot is hordoz az eljárási kihívásoktól a manipulációs lehetőségek megnyitásáig.

A belső szempontok bemutatása hagyományos módszer: az eltérő vélemény lehetővé teszi a bírói testület tagjainak, hogy kifejezzék, nem értenek egyet a többségi döntésével, és elmagyarázzák, tudományos vagy szakmai érvekkel alátámasztják álláspontjukat az adott ügyben. A csatlakozó vélemény viszont egyetért a többségi döntéssel, bár más érveléssel, mint a többség. A Nemzetközi Bíróság eljárási szabályzatának 95. cikk (2) bekezdése például előírja, hogy bármely bíró különvéleményt adhat ki a többségi véleményhez, és szinte azonos norma alkalmazandó az Emberi Jogok Európai Bíróságára is. Ez a lehetőség azonban nem áll fenn például a Bíróság esetében. Olyan nemzetközi bíróságok előtt, amelyek eljárási rendje szerint viszont az ilyen vélemények megengedettek, e vélemények gyakran részletesebbek és megalapozottabbak, mint a többségi ítéletben bemutatott érvelés.

A külső szempontok becsatornázása jelentősen összetettebb feladat. A jog a társadalmi, gazdasági és politikai valóság része, tükrözi a társadalom helyzetét és változásait történelmi távlatokban és a modern időkben egyaránt. Igaz mindez a nemzetközi közösségre és a nemzetközi jogra is, ahol alapvető kérdés a nemzetközi jogrend szereplőinek státusza: vajon csak az államok és nemzetközi szervezetek tekinthetők a modern nemzetközi jog alanyainak? Ma már elfogadottnak tekinthetjük, hogy jogaik érvényesítése és védelme érdekében más szereplők is nemzetközi szintérre léphetnek. Arra a kérdésre azonban, hogy konkrétan kik és milyen feltételek mellett, milyen eljárási szabályok mentén válhatnak aktorokká nemzetközi fórumok előtt, még nincs hézagmentes válasz: a nemzetközi jogrendben a 21. század elején bekövetkezett jelentős változásokat előbb több szempontból is fel kell mérni. A jelenlegi helyzet bizonytalanságai a nemzetközi bíróságok gyakorlatában is megmutatkoznak, amelynek bővülése az elmúlt évtizedekben – nemcsak az intézmények számát tekintve, hanem az egyre terebélyesebb ítélkezési gyakorlatot vizsgálva is – az *amicus curiae* jelenségének elterjedését is magával hozta.

Az *amicus curiae* beadványok befogadhatósága testületenként eltérő, elfogadhatósága pedig a szakirodalomban még széles körben vitatott, de ma már tendenciaként értelmezhető térnyerésük, főként az emberi jogi bíróságok és a gazdasági vitarendező testületek<sup>16</sup> előtt, egyfajta dinamikus válaszként a modern nemzetközi

<sup>16</sup> Anna DOLIDZE: Making International Property Law: The Role of Amici Curiae in International Judicial Decision-Making. *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 2012/1.

közjog szereplőinek rendezetlen helyzetére. Az eszköz utóbbi évtizedekben tapasztalt elterjedése a különféle nemzetközi vitarendező fórumok – nemzetközi bíróságok és egyéb nemzetközi békéltető testületek – gyakorlatában egyre több figyelmet kap. A fokozódó érdeklődés egyaránt tükrözi a nemzetközi vitarendezési folyamatok nagyobb átláthatóságára való törekvést, valamint az érintett közösségek, illetve speciális szempontok eljárásba való hatékony bevonására tett erőfeszítéseket is.

Ma már tényként kezelhető, hogy nemzetközi bírósági eljárásokban a „bíróság barátaként” (*amici curiae*) egyre gyakrabban kapnak szót részben szakmai érveket és kiegészítő tényeket, részben pedig közérdeket<sup>17</sup> és különféle parciális érdeket is megjelenítő, változatos jogi természetű szervezetek vagy akár magánszemélyek is. Ilyenek lehetnek – többek között – a nem kormányzati szervezetek (NGO-k), ad hoc civil szerveződések, tudományos és szakértői közösségek, illetve testületek, független állami jogvédő intézmények (NHRI), nemzetközi szervezetek jogszabálykezdeményezéssel megbízott szervei, multinacionális vállalatok. A nemzetközi vitarendezési eljárások korábban szinte kivétel nélkül, hagyományosan háromszereplős folyamatok voltak: a vitában álló két fél és a bíró közötti párbeszéd formáját öltötték. A nemzetközi vitarendezés és pereskedés jogi természetében az utóbbi évtizedekben bekövetkezett látható változások azonban már nem kis részben az *amicus curiae* beadványok elterjedésével hozhatók kapcsolatba.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a „bíróság barátainak” mint a nemzetközi tárgyalótermek sokszínű résztvevőinek hatására a nemzetközi vitarendezési folyamatok lassan átalakulnak: sajátos véleménypluralizmus, egyfajta többszólamúság<sup>18</sup> van kialakulóban, amely a nemzetközi vitarendezésben jelentős normatív, elméleti és gyakorlati következményekkel is jár. Egyúttal újszerű és elméleti megközelítéssel is bővítik a jövőbeni gondolkodást a nemzetközi bíróságok és vitarendezési fórumok döntéseinek, valamint jogfejlesztő tevékenységének változó természetéről. Az erősödő interdiszciplináris megközelítés részeként újszerű szakmai ismeretek és a jog mellett más tudományterületek eredményei nyerhetnek létjogosultságot egy-egy nemzetközi vita eldöntésének szempontjai között.<sup>19</sup> Az *amicus curiae* beadványok bizonyos mértékig dinamizálják a vitafórumokat, az általuk közvetített információk sajátos perspektívával bővítik a nemzetközi vitarendezést, a nemzetközi bíraskodást főként olyan jogterületeken, amelyek korábban hagyományosan belső kérdésnek számítottak: emberi jogok, klímaváltozás, illetve klímaperek,<sup>20</sup> gazdasági vitarendezés.

<sup>17</sup> Paula Wojcikiewicz ALMEIDA: „International Procedural Regulation in the Common Interest: The Role of Third-Party Intervention and Amicus Curiae before the ICI” *The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 2019/2. 163–188. [www.doi.org/10.1163/15718034-12341399](https://doi.org/10.1163/15718034-12341399).

<sup>18</sup> Anna DOLIDZE: „International Dispute Resolution as Polyphony? Amicus Curiae Interventions before International Courts and Tribunals” *Georgetown Journal of International Law* 2022/1. 1–36.

<sup>19</sup> Katalin SÜLYÖK: *Science and Judicial Reasoning: The Legitimacy of International Environmental Adjudication* (Cambridge: Cambridge University Press 2020), <https://doi.org/10.1017/9781108779173>.

<sup>20</sup> Mara TIGNINO – Rafael PRADO: „The role of amicus curiae in the ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and International Law” *ESIL Reflections* 2024/4., [www.esil-sedi.eu/esil-reflect](https://www.esil-sedi.eu/esil-reflect)

Evidenciának számít az körülmény is, mely szerint a nemzetközi vitarendezés és nemzetközi bíraskodás során hozott döntések, így egyértelműen az uniós joggal összefüggésben hozott luxembourgi uniós bírósági ítéletek végső soron államon belüli végrehajtást igényelnek – ilyenformán az *amicus curiae* beadványok figyelembevételével meghozott döntések visszahatnak a beadványt előterjesztő alany (szervezet, személy) közvetlen vagy közvetett környezetére, adott esetben jogalkotási kényszerít vagy jogértelmezés-módosítást, finomhangolt jogalkalmazást kikényszerítve nem csupán a tagállami jogalkotótól, hanem az uniós szintű jogalkotásért felelős intézményektől is.

### III. AZ *AMICUS CURIAE* BEADVÁNYOK TERMÉSZETE, TIPIZÁLÁSUKRA TETT KÍSÉRLET

A nemzetközi bíróságok és egyéb vitarendező fórumok előtti eljárásokban az *amicus curiae*-típusú perbeli részvétel egyik legfőbb nehezítő körülménye éppen maga az a tény, hogy nemzetközi szintű normatív szabályozás hiányában sokféle feltételezés és elképzelés létezik róla. Mindaddig nem történt kísérlet arra, hogy a nemzetközi vitarendezésben érintett szereplők generálisan, nemzetközi szinten használt jelenségeként definiálják az *amicus curiae*-jellegű beadványokat. Egyedi szabályok és erősen széttartó gyakorlatok léteznek, az egyes nemzetközi bíróságok, törvényszékek, egyéb vitarendező fórumok eltérő gyakorlatot alkalmaznak: nincs nemzetközi szinten egységes feltételrendszer a beadványok befogadhatóságáról, nem mindig világos, hogy milyen súllyal és milyen hatásokkal alkalmazzák az egyes jogorvoslati fórumok. Ehelyett a meghatározásokat általában a nemzeti jogrendszerekből merítik, amelyek nagyon eltérő módon definiálják az *amicus curiae* beadványokat, nem egyszer pusztán óhajként vagy éppen reménybeli kívánságként kezelik – ha egyáltalán befogadják azokat –, ami tovább növeli az ilyen eszközökkel kapcsolatos bizonytalanságot vagy éppen félreértéseket.

Néhány kérdésben azonban körvonalazódni látszik egy-egy közös álláspont. A nemzetközi szintéren megjelenő *amicus curiae* beadványok négy alapvető jellemzővel írhatóak le – konkrét tárgykörüktől függetlenül – és csupán formai vizsgálattal levont következtetések alapján: (1) olyan önálló eljárási eszköz, amelynek befogadása a bíróságok teljes belátására van bízva, (2) nem peres fél, és nem is a peres felek eszköze, (3) a legszélesebb értelemben vett információkat továbbítja a bíróságnak, és (4) a jogvitában, perben való részvétellel valamilyen érdeket képvisel, illetve közvetít. Jellemző továbbá, hogy az *amicus curiae*-típusú részvétel általában, de nem kizárólag írásbeli hozzájárulást jelent.

Az eszköz funkcióinak egységes vagy legalább összehangolt meghatározásának hiánya miatt az egyes bíróságokra marad, hogy kialakítsák, eljárásaikban – akár eseti, akár pedig általánosabb érvennyel – milyen szerepet is szánnak az *amicus*

*on-the-role-of-amicus-curiae-in-the-itlos-advisory-opinion-on-climate-change-and-international-law/.*

*curiae* beadványoknak. Egyes szerzők a nemzetközi jogorvoslati fórumok által az eszköznek jelenleg tulajdonított funkciókat három csoportba sorolják:<sup>21</sup> információs funkció, érdekalapú funkció és rendszerszintű funkció. Az információalapú *amicus curiae* kifejezetten a bíróság tájékoztatására összpontosít, az érdekalapú részvétel fő célja pedig a bíróság figyelmének felhívása az ügy szempontjából relevánsnak tekintett magán- vagy közérdekre. A rendszerszintű *amicus curiae* minden olyan esetet átfog, amelyben az eszközt a nemzetközi vitarendezés rendszerbeli hiányosságainak enyhítésére kívánják használni. Ezek a funkciók bizonyos mértékben átfedik egymást, a nemzetközi bíróságok és vitarendező fórumok egyidejűleg, egy eljárásban gyakran többféle beadványokat is befogadnak.

Míg az eszközt használó, vagyis a gyakorlatot ismerő és alkalmazó összes nemzetközi bíróság szinte kivétel nélkül lehetővé teszi az információalapú *amicus curiae*-t – bár eltérő hangsúlyt fektetve a közölt információkra –, a többi funkció alkalmazásában már jelentősebb különbségek vannak. A közérdekű célt közvetítő beadványokat szinte kivétel nélkül minden nemzetközi bíróság és vitarendező fórum engedélyezni szokta, a leggyakrabban a nemzetközi választottbíráskodásban van jelen. A magánérdekeken alapuló *amicus curiae* beadványok befogadása azonban kivételes: csupán az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárási szabályai teszik lehetővé. Végül pedig a rendszerszintű aggályokkal összefüggő *amicus curiae* beadványokat csak a Nemzetközi Bíróság, a különféle beruházásvédelmi bíróságok, illetve a WTO Fellebbviteli Testülete fogadják el.<sup>22</sup>

A jelenleg rendelkezésre álló ismeretek alapján az *amicus curiae*-konceptió nemzetközi szinten rendkívül rugalmas és változatos perbeli részvételi eszköz. Ez a helyzet a nemzetközi bíróságok és egyéb vitarendező fórumok széles körű szabályozási és mérlegelési jogának következménye és egyben előnye is. A kötelező érvényű meghatározások és szabályok hiánya lehetővé teszi a nemzetközi jogorvoslati fórumok számára, hogy az ilyen típusú részvétel megengedhetőségét saját általános és konkrét igényeikhez igazítsák. A fent említett, valószínűsíthető funkciók elfogadása azonban nem csupán az adott ügyben eljáró jogorvoslati testület egyedi, akár szubjektív döntésétől függ, más tényezők is szerepet játszhatnak. Többek között nyilvánvaló szerepe van a bíróság működésének alapját képező dokumentumokban, szerződésekből, alapszabályokban, eljárási rendekben előírt hatáskörnek, befolyásolhatják a felekkel és a tagállamokkal kialakult korábbi tapasztalatok, vagy akár a nemzetközi szinten megnyilvánuló közhangulat, mint külső nyomás, végül a bírák szerepfelfogása, személyes véleményük saját funkciójukról sem elhanyagolható szempont egy-egy *amicus* beadvány befogadása és a döntésben való felhasználása során. Ezeknek a körülményeknek a vizsgálata külön kutatást és külön értékelést igényel, ezért nem tárgya jelen tanulmánynak.

Az eszköz rugalmassága önmagában kihívást, sőt kifejezett hátrányt is jelenthet, nyilvánvaló okból: az *amicus curiae* pontos jelentése és hatálya homályos, és ezért kiszámíthatatlan lehet. Ez nemcsak a jövőbeli *amicus curiae*-k esetében jelenthet

<sup>21</sup> Astrid WINK: *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals* (Baden-Baden: Nomos and Hart 2018) 38. [www.doi.org/10.5771/9783845275925](http://www.doi.org/10.5771/9783845275925).

<sup>22</sup> Lásd WINK (21. l.) 38. és következő oldalak.

problémát, hanem a bíróságok és a felek számára is megnehezítheti az *amicus curiae* részvétel értékének felismerését, hacsak maga a beadvány nem tud meggyőző érveket felsorakoztatni annak befogadása mellett. Ennek megfelelően az eszköz funkcióit jelentősen befolyásolhatja a kérelmező alanyok jogi természete, a személyükhöz kapcsolódó szakmai hitelesség, esetleg az ismert valós vagy vélelmezett érdekeik.

Az eszköz vizsgálata során lépten-nyomon felmerül a kérdés: vajon tényleg van-e hozzáadott értéke az *amicus curiae* részvételnek a nemzetközi vitarendezésben, vagy pusztán egy szofisztikált beavatkozási pontot, illetve befolyásolási kísérletet jelent? Erre utalhat, hogy – amint azt korábban jeleztük is – az intézmény megjelenése a nemzetközi ítélkezésben a nemzetközi bíróságok és egyéb jogorvoslati fórumok terjeszkedésének, növekvő vonzerejének és megnövekedett befolyásának következménye.

Álláspontunk szerint az eszköz relevanciája attól függ, hogy az eljáró nemzetközi bírósági, illetve vitarendező fórumok mennyire tartják azt érdeminek és hasznosnak. Ez pedig a materiális tartalom mellett nem utolsósorban a bírák szerepfelfogásától és nyitottságától, valamint attól is függhet, hogy mennyire képesek az *amicus curiae* beadványok új és releváns ismeretekkel segíteni az igazságos és méltányos bírói döntés megszületését. Az eljáró testületnek a következő kérdéseket kell minden esetben tisztáznia. (1) Az adott ügyben van-e olyan rés a tényállásban, vagy ismert-e az üggyel összefüggő jogi vagy éppen azon túli körülmény, amelyet ezzel az eszközzel ki lehet vagy egyenesen indokolt kitölteni, főként, ha a hagyományos eljárási eszközök a döntéshez nem elegendőek? (2) Van-e olyan szakmai vagy tudományos ismeret, illetve tágabb társadalmi kontextus, amelynek megismerése releváns az ügy szempontjából? (3) Megismétli, illetve akadályozza-e már meglévő, eljárási jogokban vagy a felek közötti különleges megállapodásokban rögzített mechanizmusok érvényesülését? (4) Vannak-e olyan jogterületek vagy élethelyzetek, amelyekkel összefüggő jogorvoslati eljárásban kizárható az *amicus curiae*-típusú beavatkozás lehetősége, vagy azért, mert eleve hatástalan lenne, vagy mert kedvezőtlen hatással járna más eljárási eszközökre, elvekre vagy struktúrákra egy peres felelen kívüli résztvevő?

Az *amicus curiae* beadványoknak az egyes ügyek érdemi kimenetelére gyakorolt, ismertté vált hatásainak áttekintése, illetve a perben való részvétel megengedhetősége alapján úgy tűnik, hogy a nemzetközi *amicus curiae* legnagyobb előnye az információhiányok pótlása, a releváns jogi háttérre és alternatív jogértelmezésekre rámutató jogi elemzése nyújtása, hatástanulmányok, kontextusinformációk, valamint köz- és magánérdekek közvetítése. Az *amici curiae* új és friss ötletekkel gazdagíthatják a vitarendező fórumok tanácskozási és döntéshozatali folyamatait, és ilyen módon hozzájárulhatnak az eltérő jogértelmezések és alternatív, multidiszciplináris szakmai álláspontok esetében a megalapozott döntések megszületéséhez. Különösen a regionális emberi jogi bíróságok a leginkább nyitottak az *amicus curiae* mint perbeli részvételi eszköz által kínált lehetőségekre. Az emberi jogi tárgyú ügyekben a „bíróság barátai” rendszeresen szolgáltatnak adatokat a nemzeti és nemzetközi jogszabályokról, hatástanulmányokat nyújtanak be, rávilágítanak az ügyek általános háttérére vagy a probléma rendszerszintű jellegére. Ezek a beadványok

segíthetnek a bíróságoknak elkerülni a hibákat, és biztosíthatják, hogy az ügyben eljáró bíró teljes körű tájékozottsággal hozza meg a döntését, beleértve az ügygel érintett köz- és magánérdekről való megfelelő tájékozottságát is.

Az *amicus curiae* mint eljárástechnikai eszköz azonban nyilvánvalóan nem alkalmas minden szakmai hiányosság, bizonytalanság, esetleg hiányos ténybeli vagy jogi helyzet korrekciójára. Különösen merész volna egységes jogi instrumentumként definiálni: egyelőre túl esetleges jelenség ahhoz, hogy generálisan alkalmas legyen rendszerszintű aggályok enyhítésére. A bíróságoknak gondosan és egyedileg kell értékelniük a beadványok megbízhatóságát és hitelességét. Ha megfelelő szabályok garantálják, hogy a bíróságok a felek jogait tiszteletben tartva hatékonyan rendezzék a vitákat, az *amicus curiae* értékes kiegészítő eszközként szolgálhat a nemzetközi bíróságok és egyéb vitarendező fórumok működése során. Az *amicus curiae*-típusú részvétel azonban semmiképpen sem okozhat perelhúzódot, nem késleltetheti jelentősen az eljárást, nem növelheti jelentősen a költségeket, és nem vezethet a felek perbeli egyenlőségének megsértéséhez sem.

A fejlődés szempontjából érdemes kiemelni az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatát, amely kifejezetten megengedő hozzáállásáról ismert a harmadik felek beavatkozásaival kapcsolatban, bár a testület történetében ez nem mindig volt így.<sup>23</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 36. cikk (2) bekezdése szerint a Bíróság elnöke az igazságszolgáltatás megfelelő működése érdekében az eljárásban félként részt nem vevő bármely más részes államot vagy bármely érintett személyt, aki nem kérelmező, felhívhat írásos vélemény benyújtására vagy a tárgyaláson való részvételre. Az utóbbi években a beavatkozások – beleértve a nem kormányzati szervezetek *amicus curiae*-típusú beadványait is – egyre inkább elfogadott gyakorlatnak számítanak az EJEB előtt, a konkrét ügy közzétételét követően a beavatkozások harmadik jogalanyok számára is nyitottak. A strasbourg-i testület ilyen formán közel azonos feltételeket tud biztosítani a jogvita közvetlen és közvetett érintettjeinek is, ahol mind a kormányok, mind a civil szervezetek, továbbá vállalatok és a szakszervezetek is részt vehetnek és benyújthatják észrevételeiket. Az EJEB ennek érdekében a beadvány elfogadását nem teszi függővé az érintett állam eljárásjogi szabályaitól.

A tárgyban végzett empirikus kutatások következtetései szerint a megengedőbb hozzáállás eredményeként az érintett ügyek szempontjából előnyös gyakorlat alakult ki.

Az elmúlt időszakban például kifejezetten a migráció területén is számos civil szervezet él ezzel a lehetőséggel. Az Európai Menekültek és Száműzöttek Tanácsa (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) az utóbbi évtizedben több tucat ügyben nyújtott be beavatkozási kérelmet.<sup>24</sup> Az *amicus curiae*-típusú részvétel több esetben a Holland Menekültügyi Tanáccsal, az AIRE Központtal, illetve a

<sup>23</sup> Paul HARVEY: „Third Party Interventions before the ECtHR: A Rough Guide” 2015. február 24., [www.strasbourgobservers.com/2015/02/24/third-party-interventions-before-the-ecthr-a-rough-guide/](http://www.strasbourgobservers.com/2015/02/24/third-party-interventions-before-the-ecthr-a-rough-guide/).

<sup>24</sup> Az ügyek aktuális listája elérhető az alábbi linken: [www.ecre.org/ecre-publications/legal-submissions/](http://www.ecre.org/ecre-publications/legal-submissions/).

Nemzetközi Jogászok Bizottságával (International Commission of Jurists) együttműködésben valósult meg.<sup>25</sup>

Az EJEB gyakorlatának elemzése, különös tekintettel a magyar vonatkozású ügyekre és beadványokra egy további tanulmány tárgya lehet a jövőben.

#### 4. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ VALÓ EGYENLŐ HOZZÁFÉRÉS ELVE – AVAGY AZ *AMICUS CURIAE* A BÍRÓSÁG ELŐTT

A nemzetközi fórumokhoz hasonlóan a Bíróság is egyre gyakrabban és egyre szélesebb körben szembesül a nyilvánosság kérdésével: az uniós jogi keretrendszer elvei belső, a társadalmi igények és elvárások pedig külső nyomást jelentenek a testület számára. Ezek a már működő struktúrákat és eljárásjogi szabályokat több ponton is kikezdi, amelyre nehéz a különböző szempontoknak megfelelő, mégis egységes választ találni. Az is kérdéses, hogy mely szervezet és milyen horizonton köteles ennek az igénynek eleget tenni.

Ahogy azt a *Les Verts* ítélet<sup>26</sup> kimondta, „[A]z Európai Gazdasági Közösség jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek. A Szerződés [...] teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, melynek célja, hogy a Bíróságra ruhazza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát.” Az uniós bíróságok és a nemzeti bíróságok egymással összefonódó joghatósági rendszerének legalapvetőbb közös pontja a jogállamiság biztosításának elve, amelynek elengedhetetlen elemei a hatékony bírósági védelem és a felülvizsgálat lehetősége.<sup>27</sup>

A Charta 47. cikkében rögzített jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog kettőse önmagában is több komponensből áll, amelyek tartalmi sajátosságait a Bíróság dolgozta ki az elmúlt közel két évtizedben. A hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettsége önmagában is a jogállamiság alkotmányos követelményéből fakad, amelyet az EUSZ 2. cikke (a jogállamiság követelménye mint alapérték) és az EUSZ 19. cikke (a jogorvoslati fórumok együtteséről szóló rendelkezések) együttesen kereteznek. A Charta védelmi és alkalmazási köréből fakadóan a hatékony jogorvoslathoz való jognak mind a Bíróság, mind a tagállami bíróságok előtti eljárásokban érvényesülnie kell mind az uniós, mind az uniós jogi relevanciájú tagállami jogi normák alkalmazása során.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Az együttműködő szervezetek: [www.icj.org/](http://www.icj.org/), [www.airecentre.org/](http://www.airecentre.org/).

<sup>26</sup> C-294/83. sz. *Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament* ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1986:166] 23. pont.

<sup>27</sup> A témáról lásd részletesen: Koen LENAERTS: „The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union” *Common Market Law Review EU Judicial system* 2007/6. 1625–1659., <https://doi.org/10.54648/cmla2007138>.

<sup>28</sup> FAZEKAS Flóra – PAPP Mónika: „Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra” in BARTHA Ildikó – FAZEKAS Flóra – PAPP Mónika – VARJU Márton (szerk.): *Hatékony jogvédelem az Európai Unió jogában. Tanulmá-*

A Charta, valamint az EUSZ demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezései, különösen az egyenlőségi elv (9. cikk), a részéleti elv (10. cikk [3] bekezdés), a „demokrácia-rendeletek” (11. cikk), valamint a „szolgáltató intézményekkel” kapcsolatos elvárás (13. cikk) az intézményi nyitottság elvének és a részvételiség biztosításának alapvonalait rajzolják fel.

Ez a keretrendszer, valamint az a tény, hogy a Bíróság joghatósága olyan területekre terjedt ki, amelyek egyre inkább érintik a hétköznapi európai polgárok életét, kettős hatást fejtenek ki: a testület egyre inkább kénytelen komplexebb szakmai-társadalmi ügyekben is állást foglalni, amely potenciális hatásaira is tekintettel nagyobb érdeklődést vált ki az érintett közösségek tagjaiból és szakértői, illetve politikai csoportokból. Ez szükségszerűen jár a külső elvárások átalakulásával és teremti meg a részvétel, adott esetben pedig kifejezetten a beavatkozás igényét a különböző társadalmi, politikai és gazdasági átalakulás lehetséges befolyásolása érdekében.<sup>29</sup> Alemanno álláspontja szerint a jelenlegi strukturális adottságok és a megerősödő társadalmi részvétel iránti igény éles ellentétben állnak, amely jelenleg kifejezetten gátolja a jogi mobilizációt az Unióban, és megakadályozza a demokratikus potenciál kibontakozását.<sup>30</sup> A közvetlen (megsemmisítés iránti) vagy közvetett (előzetes döntéshozatali) kereset benyújtásához, valamint a folyamatban lévő ügybe való beavatkozáshoz teljesítendő jelenlegi feltételek a civil szervezetek, szakmai intézmények és más, a közérdeket képviselő fél számára megterhelőek, egyrészt a jogállás megszerzésével kapcsolatos kizáró okok, másrészt a magas anyagi és emberi erőforrásigény, valamint az adminisztratív terhek miatt.<sup>31</sup>

Az organikus jogfejlődés jelenleg kettős irányba tart: az EUMSZ 263. cikk szerinti keresetindítási jog<sup>32</sup> bővítése és átalakítása, valamint a részvételi jogok „újrafelfedezése” (*amicus curiae*, stratégiai pereskedés), illetve „kreatív tágitása” (árnyék *amicus curiae* beadványok) felé.

Az *amicus curiae* beadványok nemzetközi elterjedésével párhuzamosan az elmúlt években megfigyelhető egy másik jelenség egyre szélesebb körű megjelenése a bírói vitarendezés fórumai előtt: a nem kormányzati típusú szervezetek egyre gyakrabban alkalmazzák a stratégiai peres eljárásokat<sup>33</sup> szakmai álláspontjuk közvetítésére. Különösen erőteljes ez a jelenség a migrációs jogterületről érkező viták esetében. A stratégiai peres eljárások célja voltaképpen a jogviták eldönté-

*nyok Várnay Ernő 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont 2021) 67–68.

<sup>29</sup> Pola CEBULAK – Marta MORVILLO – Stefan SALOMON: „Strategic Litigation in EU Law: Who Does It Empower?” *German Law Journal* 2024/6. 800–821., <https://doi.org/10.1017/glj.2024.56>.

<sup>30</sup> Alberto ALEMANN: „Befond EU Law Heroes: Unleashing Strategic Litigation as a Form of Participation in the Union’s Democratic Life” *German Law Journal* 2024/6. 822–839., <https://doi.org/10.1017/glj.2024.59>.

<sup>31</sup> Lásd ALEMANN (7. l.) 4.

<sup>32</sup> Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

<sup>33</sup> Michael RAMSDEN – Kris GLEDHILL: „Defining Strategic Litigation” *Civil Justice Quarterly* 2019/4. 407–426.

sére nyitva álló bírósági eljárások felhasználása a magánérdeken vagy az egyedi ügyeken túlmutató közérdeken alapuló helyzetekben változások elérése.<sup>34</sup> A jogi eljárások kezdeményezése és az azok közvetlen résztvevőjeként való fellépés mellett a stratégiai peres eljárás a harmadik felek perbeli beavatkozásának kifinomultabb formájaként is értelmezhető. Az ilyen típusú és célú beavatkozások, ha nem is feltétlenül azonosak, mégis nagymértékben hasonlóságot mutatnak, közös elemeket tartalmaznak az *amicus curiae* beadványok gyakorlatával. Bár az *amicus curiae* és a harmadik fél beavatkozása között bizonyos különbségek vannak az egyes jogrendszerekben, céljuk a jogi eljárásokban nagyrészt azonos.<sup>35</sup> A stratégiai peres eljárások elmúlt évekbeli gyakorlata azt igazolja, hogy a nem kormányzati szervezetek figyelmüket egyre többször a Bíróságra irányították. Különösen a migráció és a menekültügy területén a jog egyre növekvő európai integrációja odavezetett, hogy a Bíróság szükségszerű, és egyúttal vonzó fórummá vált a peres eljárások számára, mivel a rendelkezésre álló jogok köre bővült, a Bíróság ítéletei pedig az egész Unióra kihatnak.

A Bíróság ítéleteinek szélesebb körű hatása mint vonzó körülmény mellett azonban ennek a jogi útnak vannak a rendszerben rejlő hátrányai is. Nehéz ugyanis közvetlen hozzáférést szerezni a Bírósághoz peres félként: az előzetes döntéshozatali eljárásokban a nemzeti bíróktól függ, hogy felteszik-e a megfelelő kérdést, míg a nem kormányzati szervezetek számára szinte elképzelhetetlen, hogy az Unió migrációs és menekültügyi jogszabályait közvetlenül a Bíróság előtt támadják meg, mivel a *Plaumann* ügyben<sup>36</sup> megállapított követelmények szerint a megsemmisítési kérést benyújtásához közvetlen és egyéni érintettség szükséges. A Bíróság szerint ráadásul hasonló ügyekben a rendeleti jellegű jogi aktus fogalmát is szűken értelmezi.<sup>37</sup> Mivel a közvetlen hozzáférés eleve korlátozott, az egyének által indított perek lényegében egyetlen, közvetett jogorvoslati lehetőségre korlátozódnak: az EUMSZ 267. cikkében előírt előzetes döntéshozatalra irányuló eljárás, amely azonban a hazai bíróságok előtt indított peres eljáráshoz kapcsolódik, így kettős kockázatot jelent az érintettnek érdekei bemutatásában és képviselésében.<sup>38</sup>

Ebből a tényből kiindulva a harmadik fél beavatkozása megfelelő alternatívát jelenthet.

A Bíróság előtt folyamatba tett migrációs, illetve menekültügyi tárgyú eljárásokba való beavatkozás jogi lehetőségei és tényleges gyakorlata<sup>39</sup> természetesen igen alapos vizsgálatot igényel és érdemel, mint ahogy az is, hogy vajon az Alapjogi

<sup>34</sup> KRIS VAN DER PAS: „Conceptualising strategic litigation” *Oñati Socio-Legal Series* 2021/6(S). S116-S145. [www.doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1226](http://www.doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1226).

<sup>35</sup> Civil Liberties Union for Europe: *Relying on the EU Charter of Fundamental Rights for Human Rights Litigation – A Handbook for Civil Society Organisations and Rights Defenders*, [www.liberties.eu/en/stories/handbook-eu-charter/44813](http://www.liberties.eu/en/stories/handbook-eu-charter/44813).

<sup>36</sup> C-25/62. sz. *Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága* ügyben 1963. július 15-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1963:17].

<sup>37</sup> Lásd például: T-18/10. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben 2011. szeptember 6-án hozott végzés [ECLI:EU:T:2011:419], 56. pont.

<sup>38</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke szerint.

<sup>39</sup> KROMMENDIJK–VAN DER PAS (2. lj.)

Charta milyen mértékben és milyen hatásokkal merül fel és teremt hivatkozási alapot harmadik fél beavatkozása során.<sup>40</sup> Jelen tanulmány keretei között az alábbiakban csak arra tudunk vállalkozni, hogy röviden felvázoljuk, miért kevés egyelőre a rendelkezésre álló uniós eljárásjogi feltételrendszer – hozzáértve az Alapjogi Charta 47. cikkét is – a Bíróság előtti eljárásokba harmadik félként, *amicus curiae* formájában való beavatkozás. Emellett megvizsgáljuk, miért tűnik erősen korlátozónak a Bíróság gyakorlata különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának megengedőbb gyakorlatához képest.

#### 4.1. NORMATÍV BEAVATKOZÁSI LEHETŐSÉG, AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS

A perbeli részvétel az uniós jog szerinti perképességgel kifejezetten nem rendelkező harmadik személyek, egyéb jogalanyok számára a nemzeti jog eljárási szabályaitól és a nemzeti bíróság „hajlandóságától” függ. A nemzeti bírón múlik, hogy eleget tesz-e a Bírósághoz való fordulást megelőzően a konkrét jogvitába való beavatkozás iránti kérelmeknek, befogadja-e már az előtte folyó eljárásba az *amicus curiae* beadványt. Ezt a korlátozást, illetve értelmezést maga a Bíróság vezette le az Alapokmánya 40. cikkéből,<sup>41</sup> amely a beavatkozást „a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekre” szűkíti le. Ez utóbbi értelmezés csak közvetlen kereseteket foglal magában, mint amilyen például az EUMSZ 263. cikke alapján benyújtott semmisségi kereset. Amennyiben előzetes döntéshozatali eljárás során a nemzeti bíró által feltett kérdések már a Bíróság előtt vannak, a perképességgel nem rendelkező harmadik jogalanyok már elkéstek, feltéve, hogy korábban nem avatkoztak be nemzeti szinten. A természetes vagy jogi személyek, egyéb jogalanyok korlátozott beavatkozási lehetősége éles ellentétben áll a tagállamok és az Európai Bizottság korlátlan beavatkozási jogával, amely az Alapokmány 23. cikkének (2) bekezdésén<sup>42</sup> alapul. A be-

<sup>40</sup> International Commission of Jurists: Unlocking the potential of the EU Charter of Fundamental Rights – Ensuring Effective Litigation Strategies 2024–2029. [www.icj.org/wp-content/uploads/2024/09/Strategic-Litigation-Advocacy-2024-Final.pdf](http://www.icj.org/wp-content/uploads/2024/09/Strategic-Litigation-Advocacy-2024-Final.pdf).

<sup>41</sup> 40. cikk: „A tagállamok és az Unió intézményei a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokba beavatkozhatnak. Ugyanez a jog az Unió szerveit és hivatalait, továbbá minden olyan egyéb személyt is megillet, aki valószínűsíteni tudja, hogy a Bíróság elé vitt jogvita kimeneteléhez jogos érdeke fűződik. Természetes vagy jogi személyek nem avatkozhatnak be a tagállamok közötti, az Unió intézményei közötti, illetve a tagállamok és az Unió intézményei közötti jogvitákba.

A második bekezdés sérelme nélkül az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás azon részes államai, amelyek nem tagállamok, valamint a megállapodásban említett EFTA Felügyeleti Hatóság beavatkozhatnak a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokba, amennyiben azok e megállapodás alkalmazási területeinek egyikét érintik.

A beavatkozásra vonatkozó kérelemben tett indítványok csak az egyik fél indítványainak támogatására korlátozódhatnak.”

Lásd: Az Európai Unió Bíróságának Alapokmánya (Egységes szerkezetbe foglalt változat) [www.data.europa.eu/eli/reg/2024/2019/oj](http://www.data.europa.eu/eli/reg/2024/2019/oj).

<sup>42</sup> 23. cikk (2) bek.: „E határozat közlésétől számított két hónapon belül a feleknek, a tagállamoknak, a Bizottságnak és – amennyiben úgy ítélik meg, hogy különleges érdekük fűződik az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben felvetett kérdésekhez – az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az

avatkozás tartalmi szempontból is korlátozott, mivel az Alapokmány 40. cikke (4) bekezdése szerint csak a már előterjesztett indokok és érvek alátámasztására szolgálhat, illetve azokkal összefüggésben kell állnia. A Bíróság eljárási szabályzatának 97. cikke<sup>43</sup> előírja ugyanis, hogy a (beavatkozó) félnek a jogvitát úgy kell elfogadni, ahogy találja: „e fél a jogvitát akkori állásában fogadja el, amikor ez az értesítés megtörtént.” Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy új indokok, érvek nem nyújthatók be.

Az eszköz működésének egyik szemléletes példája volt az Azori-szigetek Autonóm Régiójának halászati ügye, amelyben a Seas at Risk és a WWF, valamint a Porto de Abrigo és a GÊ-Questa szervezetek két külön beadványban kérték a beavatkozás lehetőségét a felperes keresetének támogatása érdekében. A Bíróság megállapította, hogy a Porto de Abrigo és a GÊ-Questa feleket úgy kell tekinteni, mint amelyeknek közvetlen és kétségen felüli érdeke fűződik az ügy adott kimenetelét illetően. A másik két kérelmező szervezet – a környezetvédelmi kérdésekben fennálló szakértelmük és kötelezettségvállalásuk ellenére – céljai és tevékenysége kiterjedt földrajzi területet ölel fel, és nem korlátozódik kizárólag vagy alapvetően az Azori-szigetek vizeire, ezért nem bizonyították a felperes kérelmeinek eldöntésére vonatkozó közvetlen és aktuális érdekük meglétét.<sup>44</sup>

A Bíróság előtt migrációs és menekültjoggal összefüggő ügyekben ténylegesen megtörtént beavatkozások száma eléggé korlátozott. A 2015–2020 közötti időszakban gyakorlatilag nem került sor *amicus curiae* beadványok benyújtására. A szakirodalomból azonban kitűnik, hogy 2015 előtt már volt néhány, nemzeti szinten előterjesztett beadvány. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) néhány esetben csatlakozott az ügyben eljáró nemzeti bíróság előtt beavatkozóként, és formálisan is beavatkozott a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben.<sup>45</sup> Figyelemre méltó, hogy e

Európai Központi Banknak jogában áll a Bírósághoz beadványokat vagy írásbeli észrevételeket benyújtani. Adott esetben annak az intézménynek, szervnek vagy hivatalnak, amely meghozta azt a jogi aktust, amelynek érvényessége vagy értelmezése a jogvita tárgyát képezi, szintén jogában áll beadványokat vagy írásbeli észrevételeket benyújtani.”

Lásd: Az Európai Unió Bíróságának Alapokmánya (Egységes szerkezetbe foglalt változat) [www.data.europa.eu/eli/reg/2024/2019/oj](http://www.data.europa.eu/eli/reg/2024/2019/oj).

<sup>43</sup> 97. cikk (Az alapeljárásban résztvevő felek)

„(1) Az alapeljárásban részt vevő felek azok, akiket a kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti eljárási szabályok alapján ekként határoz meg.

(2) Ha e bíróság arról értesíti a Bíróságot, hogy az alapeljárásba új fél lépett be, miközben a Bíróság előtti eljárás már folyamatban van, e fél a jogvitát akkori állásában fogadja el, amikor ez az értesítés megtörtént. E félnek meg kell küldeni az alapokmány 23. cikke szerinti érdekeltek részére már kézbesített valamennyi eljárási iratot.

(3) Az alapeljárásban részt vevő felek képviselétét és személyes megjelenését illetően a Bíróság figyelembe veszi a kérdést előterjesztő bíróság eljárási szabályait. Azzal kapcsolatos kétség esetén, hogy valamely személy képviselheti-e az alapeljárásban részt vevő felet, vagy az ilyen fél eljárhat-e képviselő nélkül, a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróságtól az alkalmazandó nemzeti eljárási szabályokra vonatkozó tájékoztatást kérhet.”

Lásd: A Bíróság 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzatának egységes szerkezetbe foglalt változata, [www.data.europa.eu/eli/proc\\_rules/2012/929/oj](http://www.data.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj).

<sup>44</sup> T-37/04. sz. *Região Autónoma dos Açores kontra Tanács* ügyben 2024. július 7-én hozott végzés [ECLI:EU:T:2004:215] 57–71. pontok.

<sup>45</sup> C-192/99. sz. *The Queen kontra Secretary of State for the Home Department (Manjit Kaur)* előzetes döntéshozatal iránti kérelemben 2001. február 20-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:106];

négy beavatkozás közül három eset két év alatt történt. Az említett hivatalos, formális beadványokon kívül az UNHCR további tizenöt ügyben is megfogalmazta észrevételeit. Néha sikerült elérnie, hogy ezeket a menedékkérő ügyvédjének észrevételeihez mellékletként csatolják.<sup>46</sup> Ily módon kreatív és informális módon jutottak el a Bírósághoz adott konkrét ügyekben az ENSZ elismert, kiterjedt gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező legfőbb menekültügyi szervezetének szakmai álláspontját tükröző *amicus curiae* beadványok. Hasonló történt a közelmúltban néhány összevont ügyben is,<sup>47</sup> amelyekben illegálisan tartózkodó külföldi állampolgárok vagy menedékkérők fogva tartásának hivatalból történő felülvizsgálata képezte a vita tárgyát. Egy másik szervezet, a Vrije Universiteit Amsterdam Migration Law Clinic szakemberei például a kérelmezők ügyvédjének felkérésére készítettek szakvéleményt, ebben a formában juthatott el a Bírósághoz egy alternatív álláspont.<sup>48</sup>

A nemzetközi szintéren hasonló *amicus curiae*-típusú beadványokkal szerepet vállaló érdekelt, amely több ügyben is közreműködött, az AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe)<sup>49</sup> nevű jogi szakértői tevékenységet végző jótékonyági szervezet. Az AIRE Centre-t a brit bíróságok elismerik,<sup>50</sup> és a Bíróság előtt folyamatba tett eljáráshoz benyújtott kérdéseit, valamint az általános jelentőségű kérdésekre rámutató beadványait a brit bíróságok gyakran figyelembe is veszik. Itt érdemes megjegyezni, hogy az AIRE Centre viszonylag kiterjedt *amicus curiae*-típusú gyakorlata a brit bíróságok előtt azt mutatja, hogy a brit eljárási szabályok e tekintetben meglehetősen kedvezőek.<sup>51</sup> Nemrégiben felbukkant egy újabb szervezet, amely

C-411/10. és C-493/10. sz. N. S. kontra Secretary of State for the Home Department és M. E., A. S. M., M. T., K. P., E. H. kontra Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform egyesített ügyekben 2011. december 21-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:865]; C-364/11 sz. *Abed El Karem El Kott és mások* ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:826]; C-199/12. és C-201/12. sz. X, Y és Z kontra Minister voor Immigratie en Asiel egyesített ügyekben 2013. november 7-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:720].

<sup>46</sup> Erre utal egy szerző frappáns megfogalmazása is: „In the closed system of participants in proceedings before the Court of Justice the *amicus curiae* until recently was unknown. Its absence forces UNHCR to publish its observations on questions of interpretation of EU asylum instruments pending before the Court of Justice in notices distributed on the internet and in that way reaching the Court – or alternatively, produced as an annex to the observations of the lawyer of the asylum seeker (see fn 13 of the AG’s conclusion in *Diakité*, C-285/19).” Lásd: EU Law Analysis: Kees GROENENDIJK: „The considerable contribution of British lawyers to EU (migration) law” *EU Law Analysis* October 2020 [www.eulawanalysis.blogspot.com/2020/10/the-considerable-contribution-of.html](http://www.eulawanalysis.blogspot.com/2020/10/the-considerable-contribution-of.html).

<sup>47</sup> C-187/22. P. sz. *Laboratorios Ern kontra EUIPO Malpricht (APIRETAL)* ügyben 2022. január 12-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2022:547].

<sup>48</sup> Migration Law Clinic: „National limitation to judicial review in migration detention cases: Prohibition, competence or requirement of ex officio review?” April 2021, [www.migrationlawclinic.org/wp-content/uploads/2022/11/mlc-expert-opinion-judicial-review-in-detention-cases-final.docx](http://www.migrationlawclinic.org/wp-content/uploads/2022/11/mlc-expert-opinion-judicial-review-in-detention-cases-final.docx).

<sup>49</sup> A londoni székhelyű szervezet jogvédő, tanácsadó tevékenységet végez: The AIRE Centre – Advice on Individual Rights in Europe. Honlapjuk elérhetősége: [www.airecentre.org/](http://www.airecentre.org/).

<sup>50</sup> Jasper KROMMENDIJK: *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2021) 85., <https://doi.org/10.4337/9781800374171>.

<sup>51</sup> Erről tanúskodik például az International Commission of Jurists brit tagozat „Justice” elnevezésű szervezetének és a Freshfields Bruckhaus Deringer céggel együttműködésben elkészített szakmai munkaanyaga: „To assist the Court: Third party interventions in the public interest” címmel. 63. <https://files.justice.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/06170721/To-Assist-the-Court-Web.pdf>.

kreatív módot talált arra, hogy informális beadványokkal forduljon a Bírósághoz, a holland menekültügyi tanács által 2014-ben létrehozott stratégiai perekre szakosodott bizottság.<sup>52</sup> Ez a szervezet soha nem avatkozott be hivatalosan, illetve formálisan holland bíróságok vagy a Bíróság előtt, de támogatta az egyéni kérelmezők és ügyvédek peres eljárásait. Erre példa a közelmúltbeli *LH* ügy.<sup>53</sup> Bár erre a szerepvállalásra a konkrét ítéletben nincs utalás, az említett szervezet szerepét egy szakmai blogban értékelték.<sup>54</sup> Hasonlóképpen, a magyar olvasó számára nem lehet ismeretlen a stratégiai pereskedésnek az a változata sem, amelynek egyik konkrét esetében a Magyar Helsinki Bizottság szakmai anyaggal támogatta a felpereseket az *FMS* ügyben<sup>55</sup> amelyben a Bíróság ítéletében megállapította, hogy a tranzit-zónában való állandó tartózkodás kötelezettsége jogellenes fogva tartásnak minősül.

Azoktól a kivételes esetektől eltekintve, ahol a vitában érintett felek érdekében harmadik személyek vagy szervezetek beavatkozhatnak, a helyzet az *amicus curiae* megengedhetősége szempontjából komor képet fest: a harmadik személyek beavatkozási lehetőségei a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásaiban jogi szempontból erősen korlátozottak, ami kreatív, informális és meglehetősen átláthatatlan csatornák használatát teszi szükségessé a terítéken lévő jogvita megalapozott, helyes eldöntése előtt.

#### 4.2. LOPAKODÓ BEAVATKOZÁSI KÍSÉRLETEK, AZ „ÁRNYÉK AMICUS CURIAE” ÉS A „LÁTHATATLAN FELEK”

A nehezített, illetve elnehezülő hozzáférés organikus feloldásaként jelent meg az utóbbi időben egy jogi szürke zónában mozgó informális eszköz, az „informális” vagy „árnyék” *amicus curiae*. Ennek kezdeményezői általában ugyanazok, akik egyébként is jogosultak és készek lennének *amicus curiae* benyújtására, amennyiben erre a státútum vagy eljárási szabályok lehetőséget adnának. Az érintett szakértők, társadalmi szervezetek, politikai aktorok annak tudatában kísérik meg beadvány benyújtását, hogy annak elutasításáról nyilvánvalóan tisztában vannak. Ezt követően azonban a szerzők széles körben közzéteszik és terjesztik szakvéleményüket, mint ha azok az alapügy iratanyagának részét képeznék.<sup>56</sup> Az ilyen kísérletek rögzített

<sup>52</sup> Lásd: Dutch Council for Refugees (VluchtelingenWerk Nederland), <https://www.ersonetwork.org/dutch-council-for-refugees>.

<sup>53</sup> C-921/19. sz. *LH kontra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* ügyben 2021. június 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2021:478].

<sup>54</sup> A holland nyelvű szakmai blog ([www.nederlandrechtsstaat.nl/in-gesprek-over-strategisch-procedure-in-het-migratierecht](http://www.nederlandrechtsstaat.nl/in-gesprek-over-strategisch-procedure-in-het-migratierecht)) tartalmát idézi: Jasper KROMMENDIJK – Kris VAN DER PAS: „Third-party intervention before the Court of Justice in migration cases” *EU Immigration and Asylum Law and Policy 2022. november 29.*, [www.eumigrationlawblog.eu/third-party-interventions-before-the-court-of-justice-in-migration-law-cases/](http://www.eumigrationlawblog.eu/third-party-interventions-before-the-court-of-justice-in-migration-law-cases/).

<sup>55</sup> C-924/19. és C-925/19. sz. *FMS, FNZ, valamint SA és ifjabb SA kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* egyesített ügyekben 2020. május 14-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:367], [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/pushback/HungarianHelsinkiCommittee\\_Submission.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/pushback/HungarianHelsinkiCommittee_Submission.pdf).

<sup>56</sup> Az elnevezésről és jelenségről lásd részletesen: ALEMANNO (7. l.) 7–8.

módon egyelőre sem közvetlen, sem közvetett módon nem jelentek meg az ítélezési gyakorlatban, hivatalos adminisztratív státusz hiányában pedig számuk, illetve tartalmuk sem állapítható meg pontosan. Alemanno beszámol egy olyan, általa 2020-ban előkészített dokumentumról, amelyet az állatjogok és a vallásszabadság közötti ütközéssel kapcsolatban az Eurogroup for Animals adott ki a kábítás nélküli vágásra vonatkozó vallási kivétel létezésének elutasításáról, és amely az ellenérdekű lobbicsoport részéről egy hasonló *amicus curiae*-jellegű szakmai állásfoglalást generált.<sup>57</sup>

Passalacqua a fentiek egyik kísérőjelenségének tartja a „láthatatlan fél” jelenségét is. Kutatásai szerint a menekültek jogait védő szervezetek által alkalmazott gyakori stratégia, hogy egyéni érintettek nevében peres eljárásokat indítanak, támogatnak és finanszíroznak. Ezekben az esetekben a szervezetek neve nem szerepel az ügy hivatalos dokumentumaiban, jelenlétüket kizárólag kvalitatív elemzéssel lehet kimutatni.<sup>58</sup>

A fenti fejlemények önmagukban csupán az aktuális működési keretek szűkösségére adott inadekvát válaszok, így az ellenük való fellépés hasztalan és kontraproduktív lehet, így elsősorban átfogó elemzésre és megoldásokra kell ösztönöznie a jogalkalmazókat.

#### 4.3. A BEAVATKOZÁSI LEHETŐSÉGEK BŐVÍTÉSE

A korábbi elemzések, valamint a jogfejlődés jelenségei felvetik a kérdést, hogy a luxembourgi Bíróságnak ki kellene-e bővítenie a harmadik felek beavatkozási lehetőségeit, illetve tágabbra kellene-e nyitnia az *amicus curiae* beadványok befogadásának lehetőségét, ahogyan azt a civil szervezetek szorgalmazzák.

A jogi szabályozás jelen állása szerint a Bíróságnak két lehetősége van. Módosíthatja az Alapokmány 23. és 40. cikkével kapcsolatos gyakorlatát úgy, hogy lehetővé tegye természetes és jogi személyek beavatkozását a Bíróság előtt előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben anélkül, hogy a potenciális beavatkozónak a tagállami bíróság előtt folyó jogvitában feltétlenül félként részt kellene vennie. Az Alapokmány vonatkozó rendelkezéseinek formális módosítása nem tűnik szükségesnek, ha a Bíróság megváltoztatná a 40. cikkben szereplő „a Bíróság előtt lévő ügy” követelményének értelmezését és megközelítését. Egy másik, talán még könnyebb megoldás lenne, ha gyakrabban alkalmaznák a Bíróság eljárási szabályzatának 70. cikkét. Ez a rendelkezés kimondja, hogy „A Bíróság elrendelheti szakértői véleményt beszerzését.” A rendelkezés nem tartalmaz semmilyen további követelményt. Külön kutatás tárgyát képezheti ugyanakkor, hogy az említett 70. cikk szerinti szakértői

<sup>57</sup> Alberto ALEMANNÓ – Nicolas Michel DE SADELEER: „Humanising Animal Slaughter Need Not Infringe Religious Freedom (Amicus Curiae Brief in C-336/19 Centraal Israëlitisch Consistorie Van België and Others)” *HEC Paris Research Paper* No. LAW-2021-1417., [www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.3716450](http://www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.3716450).

<sup>58</sup> Virginia PASSALACQUA: „Who mobilizes the court? Migrant rights defenders before the Court of Justice of the EU” *Law and Development Review* 2021/2., [www.doi.org/10.1515/ldr-2021-0102](http://www.doi.org/10.1515/ldr-2021-0102).

vélemény beszerzésére egyáltalán sor került-e a Bíróság eddigi gyakorlatában, ha igen, milyen esetekben. Maga a Bíróság nemrégiben informális lehetőséget teremtett arra, hogy az Alapokmány 23. cikkének alkalmazása során információkat kapjon nem kormányzati szervezetektől. A Bíróság a *Miasto Lowicz* ügyben<sup>59</sup> hozott nagykamarai ítéletében hivatkozott a lengyel ombudsman leveleire, amelyek a lengyel jogállamiság visszaeséséről szóltak. A témában publikáló egyik szerző szerint<sup>60</sup> az említett ítélet „az első lépés lehet az amicus curiae luxembourgi bevezetése felé”, hiszen a Bíróság nem utasította el a független ombudsmantól származó információk figyelembevételének lehetőségét.

Legalább két komoly érv hozható fel amellett, hogy miért is kellene a Bíróságnak felülvizsgálnia saját korlátozó gyakorlatát, és miért kellene követnie a *Miasto Lowicz* ügyben alkalmazott, valamivel befogadóbb megközelítést. Ha előfeltételként megszűnik az a követelmény, mely szerint a potenciális beavatkozóknak már a tagállami bíróság előtti eljárásban formálisan is részt kell venniük, akkor a potenciális beavatkozók már nem függhetnek a nemzeti bíró hajlandóságától, esetleg szubjektív megítélésétől. Ezzel az uniós bírósági jogorvoslat szintjén is megteremtődhetnek többek között a civil szervezetek és más jogalanyok számára az Alapjogi Charta 47. cikkével összhangban lévő igazságszolgáltatáshoz való egyenlő(bb) hozzáférés. Komoly érv, hogy jelenleg a bírói jogorvoslatra vonatkozó tagállami eljárási szabályok jelentősen eltérnek, nagymértékben különböznek egymástól. Természetesen az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a tagállami eljárásjogokban mutatkozó különbségek pusztán jogi szempontból és az uniós jog jelenlegi állása szerint nem kifogásolhatók: a tagállamok eljárási autonómiája lehetővé teszi az eljárási szabályok eltéréseit, feltéve, hogy az egyenértékűség és a hatékonyság elvei nem sérülnek. Ez azonban másrésztől megköveteli, hogy a tagállami eljárási szabályok „nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlzottan nehézkesé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását”.<sup>61</sup> Az Alapjogi Charta 47. cikke, a hatékony jogorvoslatához és a pártatlan bírósághoz való jog hangsúlyozásával, nyilvánvaló hivatkozási pont lehet a jövőben ebben az összefüggésben is.<sup>62</sup>

A Bíróság megengedőbb gyakorlata iránti igény alátámasztására megítélésünk szerint további komoly érvként érdemes tudatosítani, hogy az *amicus curiae* beadványok egyértelmű hozzáadott értéket jelenthetnek a bírósági ítéletek tartalmának és minőségének szempontjából. Az előbbieken többször hivatkozott tanulmányok is kimutatták, hogy a Bíróságot időnként kritika éri olyan ítéletek miatt, amelyek ténybeli hibákat tartalmaznak, vagy téves tagállami hivatkozáson, esetleg téves vagy

<sup>59</sup> C-558/18. és C-563/18. sz. *Miasto Lowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku kontra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki és társai* egyesített ügyekben 2020. március 26-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:234].

<sup>60</sup> Kees GROENENDIJK: „The considerable contribution of British lawyers to EU (migration) law” *EU Law Analysis*, 2020 október 23., [www.eulawanalysis.blogspot.com/2020/10/the-considerable-contribution-of.html](http://www.eulawanalysis.blogspot.com/2020/10/the-considerable-contribution-of.html).

<sup>61</sup> C-61/14 sz. *Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato kontra Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme és társai* ügyben 2015. október 6-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2015:655].

<sup>62</sup> Lásd KROMMENDIJK–VAN DER PAS (2. lj.) 1397.

megtévesztő tagállami jogértelmezéseken alapultak. A specifikus szakmai kérdéseket is érintő ügyekben ugyancsak kiemelten fontos szerepet kapnak azok a szakértők, intézmények és érdekképviseleti szervezetek, amelyek az adott területen kiemelkedő és elismert szakértelemmel, valamint jártassággal rendelkeznek. A harmadik félként beavatkozók hasznos szolgálatot nyújthatnak a Bíróságnak, különösen akkor, ha az ügyben érintett felek nem teszik ezt meg, vagy egyáltalán nem jelennek meg Luxembourgban.

Az *amicus curiae* beadvány kontextusbeli információkat, esetleg új, releváns ténybeli körülményeket, valamint speciális szakértelmet biztosíthat az eljáró bírói tanács számára. Egy korábbi főtanácsnok maga kifogásolta az előzetes döntéshozatalba való beavatkozás korlátozott lehetőségeit: „a Bíróságnak gyakran mélyen tudományos, ténybeli kérdésekben kell döntést hoznia, miközben sem a beavatkozó felektől, sem az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtó bíróságtól nem kap sok adatot”.<sup>63</sup> A főtanácsnok megjegyezte, hogy a Bíróság nem gyűjt bizonyítékokat, és nem hallgat meg szakértőket, hanem a tényállás megállapítását az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtó nemzeti bíróságra bizza, egyértelmű tehát, hogy a beavatkozás hasznos része lehet a Bíróság eljárásainak, nagyobb eséllyel születhetnek megalapozott, érdemi ítéletek. Ez az érv felülmúlja azt az ellenérvet, mely szerint a beavatkozások engedélyezése időben elhúzhatja a konkrét eljárást. Elvi szinten egy jobban megalapozott és kontextusba helyezett ítélet előnyösebb egy kis késedelemnél. Nem is egyértelmű, hogy a harmadik személyek által benyújtott beadványok miatti késedelemre vonatkozó érv igaz-e, hiszen a beavatkozás mindig lehetséges a tagállamok és a Bizottság számára, amelyek esetében az eljárás időbelisége szintén felmerülhet.

Jelen tanulmányban nincs lehetőségünk a többi jogorvoslati eljárásra figyelmet fordítani: az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárások, illetve a tagállamok kötelezettségzegésének megállapítására irányuló keresetek esetében a jogi válasz egyértelmű. Az Alapszabály 40. cikke kizárja a beavatkozást ilyen ügyekben: „Természetes vagy jogi személyek nem avatkozhatnak be a tagállamok közötti, az Unió intézményei közötti, illetve a tagállamok és az Unió intézményei közötti ügyekbe.” Ez a tiltó rendelkezés azonban nem zárja ki, hogy a migrációval kapcsolatos jogsértési eljárásokban szerepet játszanak a különféle nem kormányzati szervezetek, civil szervezetek jelentései. A civil szervezetek által készített szakmai anyagokra például a főtanácsnokok is támaszkodtak. Példa erre a Magyar Helsinki Bizottság egyik jelentése, amelyet Pikamäe főtanácsnok idézett a *Bizottság kontra Magyarország* ügyben.<sup>64</sup> Az UNHCR jelentéseit néha csatolják a Bizottság kérelméhez, amint azt a Bíróság ugyanebben a jogsértési eljárásban említette is. A civil szervezetek panaszt is benyújthatnak a Bizottsághoz abban a reményben, hogy az jogsértési eljárást indít. A testületnek azonban széles körű mérlegelési joga van, és nem is köteles válaszolni a benyújtott panaszokra. A civil szervezetek által szolgáltatott ténybeli informá-

<sup>63</sup> M. Bobek főtanácsnok indítványa a C-352/19 P. számú, *Région de Bruxelles-Capitale kontra Európai Bizottság* ügyhöz (ECLI:EU:C:2020:588), az ismertetés napja: 2020. július 16.

<sup>64</sup> P. Pikamäe főtanácsnok indítványa a C-808/18 számú, *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyhöz (ECLI:EU:C:2020:493), az ismertetés napja: 2020. június 25.

ciók és bizonyítékok azonban különösen hasznosak lehetnek a Bíróság (és nyilván a Bizottság) számára, többek között egy-egy jogsértés ténybeli körülményeinek és jogi hátterének összeállításakor is.

## 5. RÖVID ÖSSZEGZÉS, ZÁRSZÓ HELYETT

A luxembourgi Bíróság előtt nehéz *amicus curiae* formájában beavatkozni. Ez a jogi kihívás azt eredményezi, hogy meghatározott tárgyú ügyekben, így többek között migrációs ügyekben ritkán fordul elő tényleges formai beavatkozás, amint azt az empirikus kutatások is igazolják. Ezzel szemben az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt teljesen más a helyzet: a strasbourggi bíróság ismert arról, hogy harmadik felek beavatkozását, az *amicus curiae*-típusú beadványok benyújtását meglehetősen rugalmasan kezeli, többek között a megfelelő jogalaphoz köszönhetően, és aktív gyakorlat alakult ki a civil szervezetek beavatkozása terén. Az EJEB előtt kialakult gyakorlat megteremti az esélyt az egyenlő feltételekkel való részvételre a civil társadalom és az államok között. A Bíróságnak fontolóra kellene vennie a harmadik személyek részvételével, illetve az *amicus curiae*-típusú beavatkozásokkal kapcsolatos megengedőbb hozzáállást, valamint bővítenie kellene az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekbe való beavatkozás lehetőségeit. Ezzel a testület nem csupán az uniós jog dinamikus jogértelmezéséhez nyerhetne szélesebb, komplexebb szakmai hátteret, de kétségtelenül nagy szolgálatot tenne az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés ügyének is.

HAJDU GÁBOR\*

## KÖZÉRDEK, KISAJÁTÍTÁS ÉS ELMARADT HASZON: BERUHÁZÁSVÉDELMI DILEMMÁK AZ ALAPJOGI CHARTA 17. CIKKÉBEN\*\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.06>

*A tanulmány középpontjában a tulajdonhoz való jog áll. Pontosabban annak az Alapjogi Charta 17. cikkében található megfogalmazása. A tanulmány ezen a téren több kutatási kérdést fogalmaz meg. Ezeknek a kérdéseknek az alapja az olyan beruházásvédelmi jogban már ismert problémák kivetítése, amelynek megválaszolásával a beruházásvédelmi választottbíráskodás is sokat foglalkozik. A 17. cikket ilyen szempontból vizsgálva a következő kérdések körvonalazódnak: hol húzódik a közérdek határa, a burkolt kisajátítás is tulajdontól való megfosztás-e, illetve az elszenvedett veszteségekbe és az utána járó méltányos összegű kártalanításba beletartozik-e az elmaradt haszon? A kérdéseket a tanulmány egyesével válaszolja fel, felépítve a fogalmi meghatározást a szakirodalom segítségével, kitérve a beruházásvédelmi és uniós jogi megközelítésre is. Ezt követően a releváns Európai Unió Bírósága esetjog célratörő, a kutatási kérdések számára releváns részek kiemelésére koncentráló feldolgozásával megkísérli egyesével megválaszolni őket. Az esetjog tekintetében a tanulmány jelentős mértékben hagyatkozik a magyar földüggyekkel kapcsolatos EuB-döntésekre, de más jogeseteket is felhasznál a kérdések megválaszolása érdekében.*

### 1. BEVEZETÉS

A magántulajdon védelme az állami önkénnyel szemben hosszú múltra tekint vissza. Ez a védelem a modern piacgazdaság egyik alapvetése, ami alapján a társadalom minimalizálni próbálja azokat a helyzeteket, amikor egy állami szereplő közhatalmával visszaélve beavatkozik piaci körülményekbe, például egy vállalkozás kisajátításával, vagy akár célzottan hátrányos szabályok alkotásával.

Habár klasszikus értelmében az alkotmányjog foglalkozott a kérdéssel,<sup>1</sup> a transznacionális beruházások és vállalkozások elszaporodásával a nemzetközi védelem kérdése is egyre nagyobb hangsúlyt kapott. Ennek köszönhető a beruházásvédelmi

\* PhD, tudományos segédmunkatárs, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; adjunktus, SZTE ÁJTK, 6721 Szeged, Bocskai u. 10–12. E-mail: [hajdu.gabor2@tk.elte.hu](mailto:hajdu.gabor2@tk.elte.hu).

\*\* A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének Digitális Társadalom Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Jog és Versenyképesség kutatócsoport tagja.

<sup>1</sup> Lásd például: TÉGLÁSI András: „A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása” *Jogtudományi Közlöny* 2008/7–8. 361.

jog létrejötte is, aminek központi fókuszában a külföldi beruházás védelme állt a fogadó állam intézkedéseivel szemben. Ennek a rendszernek fő jogalapjait egyrésről az államok saját törvényei, másrésről pedig az általuk megkötött (tipikusan) kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények avagy BIT-ek (Bilateral Investment Treaty) képezik. Az egyezmények egyrésről anyagi jogi értelemben vett védelmet biztosítanak (tehát például meghatározzák, hogy milyen elbánási minimumban kell részesíteni a külföldi beruházást, vagy a kisajátítás folyamatával szemben alapvető feltételeket támasztanak),<sup>2</sup> másrésről pedig általában lehetővé teszik a külföldi beruházó számára egy sajátos nemzetközi választottbírósi út avagy az ISDS (Investor-State Dispute Settlement) igénybevitelét, ha úgy tapasztalják, hogy a fogadó állam megszegte az egyezményben vállalt kötelezettségeit.<sup>3</sup> Az ISDS rendszer működésében kulcsszereppel rendelkezik a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) nemzetközi szervezet és az azt létrehozó ICSID Egyezmény, ami az 1960-as évek óta biztosít keretet és adminisztratív segítséget ezeknek az eljárásoknak.<sup>4</sup> Ezekben a választottbírósi vitákban tipikusan felmerülő kérdés a kisajátítás, vagyis a magántulajdon állami elvétele, és az ezután a külföldi beruházót megillető kártalanítás kérdése. Az elmúlt negyven-ötven évben számtalan ítélet és döntés született ezekben a kérdésekben.<sup>5</sup>

Az alkotmányjogon és a nemzetközi beruházásvédelmi jogon túl viszont az Európai Unió saját joga is foglalkozik a kérdéssel. Itt viszont fontos kiemelnünk, hogy az uniós jog némileg eltérő megközelítést alkalmaz. Sem az EUSZ, sem az EUMSZ nem tartalmaz olyan rendelkezést, amit explicit beruházásvédelminek hívhatunk.<sup>6</sup> Hasonlóképpen, az *Achmea* ügy<sup>7</sup> kapcsán egyértelművé vált, hogy a tagállamok között megkötött BIT-ek kora elhalóban van (nem érintve a tagállamok és más harmadik államok közötti BIT-eket<sup>8</sup>), hiszen az EuB is megállapította (többek között), hogy az ilyen vitákban eljáró választottbírósi jogot értelmezniük, amire értelemszerűen nincs lehetőségük, mivel nem tagállami bíróságok. Az ügy utóhatásaként ezért elindult a „tisztán uniós” BIT-ek közös megegyezéssel történő megszüntetése.<sup>9</sup> Ezek következtében a témakör uniós megközelítése inkább a tőke

<sup>2</sup> Kenneth J. VANDEVELDE: *Bilateral Investment Treaties: History, Policy, Interpretation* (OUP 2010) 2–12.

<sup>3</sup> Rudolf DOLZER: „The Impact of International Investment Treaties on Domestic Administrative Law” *International Law and Politics* 2005/35. 953., 954–956.

<sup>4</sup> Christoph SCHREUER: „Investment Protection and International Relations” in August REINISCH – Ursula KRIEBAUM (szerk.): *The Law of International Relations – Liber Amicorum Hanspeter Neuhold* (Eleven International Publishing 2007) 345., 346–347.

<sup>5</sup> THANVI Ameyavikrama: „Bringing Consistency to Investment Arbitration: Challenges and Reform Proposals” in Alan M. ANDERSON – Ben BEAUMONT (szerk.): *Investor-State Dispute Settlement System: Reform, Replace or Status Quo?* (Wolters Kluwer 2020) 14.

<sup>6</sup> Angelos DIMOPOULOS: *EU Foreign Investment Law* (OUP 2011) 6., <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199698608.001.0001>.

<sup>7</sup> 2018. március 6-i *Achmea* ítélet, C-284/16, EU:C:2018:158.

<sup>8</sup> DIMOPOULOS (6. lj.) 98–99.

<sup>9</sup> KOROM Veronika: „The Impact of the Achmea Ruling on Intra-EU BIT Investment Arbitration” *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2020/1. 53., 70–73., <https://doi.org/10.5553/hyiel/266627012020008001004>; Stefan MAYR: „Investment Protection in National Courts and the ECJ in Light of the Rule of Law Crisis” *Särtryck ur ERT* 2021/1. 17. 19–20.

szabad mozgásából és a magántulajdonhoz való jogból vezethető le. Ennek egyik legmarkánsabb megjelenési formája az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta), aminek 17. cikke közvetlenül foglalkozik a magántulajdonhoz való joggal, és annak védelmével. Jelen tanulmány ezzel a cikkel kíván foglalkozni, tisztázni azokat a tulajdontól való megfosztás kapcsán felmerülő kérdéseket, amik nem egyértelműen olvashatók ki a Charta szövegéből.

A 17. cikk alapvetően két rövid bekezdésből áll, egy általános tulajdonvédelmi részből és egy szellemi tulajdonra vonatkozó részből. A tanulmányban mi az első bekezdéssel foglalkozunk, azon belül is a tulajdontól való megfosztással kapcsolatos részekkel. A Charta kifejez egy tilalmat ilyen téren, ami alól egy kondicionális kivételt kapcsol: közérdekből történjen, törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, illetve a veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítást kapjon a károsult magánszemély. Ha tovább szűkítjük vizsgálatunkat, akkor három kérdésre érdemes fókuszálnunk ennek a kivételnek kapcsán, amik egyben a kutatási kérdéseinket is képezik:

– Milyen standardot kell követnie egy tagállamnak, hogy a 17. cikk által megkövetelt közérdekségnek megfeleljen az intézkedése?

– A burkolt kisajátítás tulajdontól való megfosztásnak minősül-e a 17. cikk értelmében?

– A 17. cikk által használt elszenvedett veszteségek (illetve az utánuk járó méltányos összegű kártalanítás) fogalomba beletartozik-e az elmaradt haszon?

A fenti kérdések relevanciáját abban kereshetjük, hogy egyrészt maga a Charta szövege nem ad közvetlenül magyarázatot róluk (a Charta 52. cikkének első bekezdését leszámítva, ami tágabb kontextusban foglalkozik egy a témával összekapcsolható kérdéskörrel)<sup>10</sup>, másrészt pedig a beruházásvédelmi jog területe is rendkívül hasonló témákkal küzdött immáron évtizedeken keresztül, a korábban említett választottbírói jogvitákban. A kérdések megválaszolásához alapvető érdekünk fűződik a jogbiztonság szempontjából is, hisz mind az állami szereplők, mind a magánszemélyek szempontjából könnyebben előrelátható lenne a Charta 17. cikkének alkalmazása, ha ezek a kérdések tisztázva lennének.

Módszertanilag célratörő kvalitatív elemzést fogunk alkalmazni. A három kutatási kérdés tekintetében egyesével körbejárjuk a kulcsfogalmak jelentését, azok szakirodalmi értelmezését, illetve az Európai Unió Bíróságának releváns ítélkezési gyakorlatát. Az utóbbi tekintetében nem feltétlenül ügyről ügyre fogjuk elvégezni a vizsgálatot, hanem az adott kutatási kérdés témájára lebontva, kiemelten az EuB általános érvényűnek tekinthető megállapításaira koncentrálva. Az elmélet és joggyakorlat összevetésével így pontosítani tudjuk a 17. cikk értelmét, és meg tudjuk válaszolni kérdéseinket.

<sup>10</sup> „(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.” (Alapjogi Charta 52. cikk [1] bekezdés.

## 2. KÖZÉRDEK A CHARTA 17. CIKKÉBEN

Az első kutatási kérdésünk arra vonatkozott, hogy milyen standardot kell követnie egy tagállamnak ahhoz, hogy a magántulajdonnal szembeni eljárásában megfeleljen a 17. cikk közérdekűségi követelményének. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához több tényezőt is tisztáznunk kell. Egyrészt tisztáznunk kell azt, hogy nemzeti vagy uniós érdek a közérdek ebben a kontextusban (esetleg mindkettő). Ehhez kapcsolódóan azt is meg kell válaszolnunk, hogy a közérdek fogalma miként illeszkedik az uniós jogba, igénybe véve esetleg olyan jogeseteket is, ahol nem konkrétan a Charta 17. cikke kontextusában foglalkozott az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EuB) a kérdéssel. Végezetül természetesen át kell tekintenünk azokat az EuB-hoz köthető jogeseteket, amik konkrétan a közérdekkel foglalkoztak a 17. cikk specifikus kontextusában.

Elkezdve a vizsgálatainkat, először is tisztázzuk, hogy a közérdek pontosan mit is takar. Tradicionális értelmében a közérdek a társadalom azon nagyobb, nyomós érdeke, ami felülírja a magánszemély jogait, így például a tulajdonhoz való jogát.<sup>11</sup> A beruházásvédelmi jogban a közérdek így bizonyos szempontból egyszerűen megközelíthető, a fogadó állam közérdekét értjük alatta klasszikus értelemben.<sup>12</sup> Ezt némileg árnyalja a globális közérdek elmélet, miszerint a beruházásvédelmi jog legelőbből (globális közjog) kiolvashatunk bizonyos fogadó államon túlmutató közérdekeket, különösen a környezetvédelem és az emberi jogok területén.<sup>13</sup> Ha el is tekintünk az utóbbi értelmezéstől, a fogadó állam közérdekének értelmezése viszont még így is erősen vitatott a választottbírói eljárásokban. A választottbíróknak el kell határozniuk egymástól az ügynevezett legitím közérdeket és az úgymond ürügyként felhasznált, felszínes közérdeket. Az előbbi esetében a külföldi beruházást negatívan érintő intézkedést a fentebb is már megnevezett nagyobb, nyomós érdek indokolja. Ilyen lehet például a közegészségügy biztosítása vagy valamiféle válsághelyzet kezelése.<sup>14</sup> Az utóbbi esetében pedig arról van szó, hogy a fogadó állam valójában másféle okokból hozta meg ezt a hátrányos intézkedést (például a külföldi beruházás önkényes kisajátítása vagy politikai érdek), és a közérdekűség csupán egyfajta felszínes takaró számára. A kettő közötti megkülönböztetést nehezíti a tisztázott fogalmak hiánya a BIT-ekben és a változatos *ad hoc* választottbírói gyakorlat a

<sup>11</sup> Lásd részletesebben: TAKÁCS Péter: „A közjó, a közakarat és a közérdek az állam kontextusában” in LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Köz/Érdek* (Budapest: Gondolat 2017) 50–65. Az EU kontextusában lásd továbbá: TÓTH Judit: „Közérdek az Európai Bíróság előtt” in SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és Közigazgatás* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2008) 140–168.

<sup>12</sup> ALISON GUEST: „Interpreting Public Interest Provisions in International Investment Treaties” *Chicago Journal of International Law* 2017/1. 333.

<sup>13</sup> ANDREAS KULICK: „The Global Public Interest Theory” in A. K.: *Global Public Interest in International Investment Law* (Cambridge University Press 2012) 127–154., 77–167, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139128971.006>.

<sup>14</sup> YULIA LEVASHOVA: *The Right of States to Regulate in International Investment Law – The Search for Balance Between Public Interest and Fair and Equitable Treatment* (Wolters Kluwer 2019) Para. 2.03 (B).

közérdek megértése és felismerése terén.<sup>15</sup> Tovább árnyalja a kérdést, hogy a fogadó államok egyre jobban törekednek arra, hogy a jogalkotáshoz fűződő szuverén joguk BIT-ekben is rögzítve legyenek, ami egy kapcsolódó (de nem azonos) koncepció a közérdekhez.<sup>16</sup> A bizonytalanság ellenére a választottbírók természetesen rá vannak kényszerülve, hogy érdemben értelmezzék a közérdeket azokban a helyzetekben, ahol a fogadó állam arra hivatkozik védekezéséért a külföldi beruházó keresetével szemben.<sup>17</sup>

Ugyanakkor az uniós jog szempontjából még nehezebb a kérdés, hiszen az Európai Uniónak két rétege van jogi-társadalmi szempontból: a tagállami és az uniós. A közérdek megjelenhet egyféléképpen, mint nemzeti, vagy tagállami érdek, de ugyanakkor megjelenhet uniós célkitűzésnek, uniós érdekként is. Az itt elsősorban felmerülő kérdés az, hogy amikor az uniós jogi források a közérdek kifejezést alkalmazták, akkor ez egy szűk értelemben vett tagállami nemzeti érdeket takar, vagy beletartoznak-e az uniós célkitűzések elérésének érdekében hozott intézkedések.

Ha a releváns szakirodalmat nézzük, elég egyértelműen azt a választ találjuk, hogy a közérdek mint uniós jogi koncepció magában foglalhatja a nemzeti és uniós érdeket is.<sup>18</sup> Ezt egyrészt le lehet vezetni az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapján, másrészt pedig az egyes uniós jogterületek (mint például versenyjog) felépítéséből.<sup>19</sup> Ha az EuB döntéseit nézzük, akkor pedig megemlíthetjük például az online koncessziós C-322/16 sz. ügyet, amiben az EuB egyértelműsítette, hogy a nemzeti érdek beletartozik az uniós jogi közérdek koncepciójába (annak a kontextusában, hogy a szerencsejáték-szabályozás terén hiányzik a harmonizált uniós álláspont, így a tagállamok szabadon határozhatják meg, hogy milyen közérdeket követnek ilyen téren)<sup>20</sup>, vagy a civil szervezetekhez kapcsolódó C-78/18 sz. ügyet, ahol az „Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket” tekintette az EuB a közérdek koncepciójába beletartozó kérdésnek.<sup>21</sup> A C-44/79 sz. ügyben pedig egyértelműen összekapcsolta a közösségi és tagállami közérdeket az EuB borgazdálkodási kontextusban.<sup>22</sup> A C-78/18 sz. ügy kapcsán kiemelhetjük, hogy az említett kifejezést a bevezetésben is megemlített Charta 52. cikke is alkalmazza, az EuB is rendszeresen hivatkozik rá, mint az EU szintjén megjelenő közérdek esetében favorizált kifejezés.<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Berfu Beysulen ANGIN: „The Right to Regulate vs Investment Protection: Unveiling the Causes of Imbalance and the Limits of Current Reform Efforts in International Investment Law” *ICSID Review* 2025:1. 11. 19–24., <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siaf007>.

<sup>16</sup> Lásd részletesen: LEVASHOVA (14. lj.)

<sup>17</sup> ANGIN (15. lj.) 18.

<sup>18</sup> HORVÁTHY Balázs: „A közérdek koncepciója az Európai Unió jogában” in LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Köz/Érdek* (Budapest: Gondolat 2017) 224., 231–232.

<sup>19</sup> DUNNE, Niamh: „Public Interest and EU Competition Law” *The Antitrust Bulletin* 2020/2. 259–261., <https://doi.org/10.1177/0003603X20912883>.

<sup>20</sup> 2017. december 20-i *Global Starnet* ítélet, C-322/16, EU:C:2017:985, 39–40. pontok.

<sup>21</sup> 2020. június 18-i *Bizottság kontra Magyarország* (Az egyesületek átláthatósága) ítélet, C-78/18, EU:C:2020:476, 139. pont.

<sup>22</sup> 1979. december 13-i *Hauer* ítélet, C-44/79, EU:C:1979:290, 20–30. pontok.

<sup>23</sup> 2020. június 18-i *Bizottság kontra Magyarország* (Az egyesületek átláthatósága) ítélet, C-78/18, EU:C:2020:476.

Egy érdekes probléma, amit a szakirodalomból kiolvashatunk, az a két kategória összemosódása, illetve szembekerülése. Varju és Czina meglátása szerint az uniós közérdek és a nemzeti közérdek közötti átfedés kiolvasható az EU-t létrehozó egyezményekből, ugyanakkor a gyakorlatban ezek ellenpárosként is megjelenhetnek.<sup>24</sup> Ami felveti a kérdést, hogy előfordulhat-e egy olyan szituáció, ahol egy adott tagállam olyan intézkedést hoz, ami megfelel a tagállami közérdeknek, ugyanakkor ellentétes az „Unió által elismert általános érdekű célkitűzésekkel”. Ha az EuB gyakorlatát nézzük ilyen téren, alapvetően azt láthatjuk, hogy ezt a fajta átfedést az EuB elismerte bizonyos ügyekben, de például a fentebb már említett C-78/18 sz. ügyben, illetve a CEU-hoz kapcsolódó C-66/18 sz. ügyben, az EuB ütköztette a két érdeket, és alapvetően az uniós szinten megjelenő közérdeknek adott teret.<sup>25</sup>

Ezek alapján már kirajzolódik egy általános kép a közérdekről: az uniós jogi értelemben vett közérdekbe beletartozik a legitim nemzeti érdek és az uniós célkitűzés egyaránt, ezek akár egyezők is lehetnek bizonyos ügyekben, de ha esetleg egymással szembekerülnek, az uniós célkitűzés tekinthető erősebb közérdeknek. Tehát ha a kutatási kérdéseinkre választ akarunk adni, akkor itt már elmondhatjuk részleges válaszként, hogy a nemzeti közérdekre való hivatkozás határa az, hogy ha az intézkedés egyébként uniós célkitűzésbe ütközne.

Egy másik határ, ami kiolvasható az építőiparral kapcsolatos C-106/22 sz. ügyből, az az, hogy a nemzeti gazdasági érdek önmagában nem feleltethető meg tagállami nemzeti közérdeknek, legalábbis olyan szinten, hogy az EU által garantált alapvető jogokat (így értelemszerűen beleértve a 17. cikk által garantált alapvető jogot) pusztán ez alapján korlátozni nem lehet.<sup>26</sup> A nemzeti gazdasági érdek a társasági jogi C-244/11 sz. ügy alapján akkor válik nyomós közérdekké, ha ez közfeladatokat, közszolgáltatásokat ellátó társaságokat érint olyan kiemelt területeken mint az energiaellátás és távközlés, és egyfajta válsághelyzet-kezelést akar elérni az adott közszolgáltatások ellátásának biztosításával.<sup>27</sup> Ez egyfajta analógiát képez a beruházásvédelmi választottbíráskodásban is alkalmazott elhatárolással, ahol szintén elfogadott nézet az, hogy a fogadó állam gazdasági érdeke önmagában nem egyenlő a közérdek koncepciójával, kivéve a válsághelyzetek kezelésére hozott intézkedéseket.<sup>28</sup> A második részleges válaszuk tehát az lesz, hogy a közérdek többet jelent, mint pusztán a gazdasági érdek, ez a kettő csak válsághelyzetek kezelésekor találkozhat.

<sup>24</sup> VARJU Márton – CZINA Veronika: „Between Compliance and Particularism” in VARJU Márton (szerk.): *Between Compliance and Particularism* (Springer 2019) 8–11., [https://doi.org/10.1007/978-3-030-05782-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-05782-4_1).

<sup>25</sup> 2020. június 18-i *Bizottság kontra Magyarország* (Az egyesületek átláthatósága) ítélet, C-78/18, EU:C:2020:476, 80–87, 139. pontok.

<sup>26</sup> 2023. július 13-i *Xella Magyarország* ítélet, C-106/22, EU:C:2023:568, 64–67. pontok.

<sup>27</sup> 2012. november 8-i *Bizottság kontra Görögország* ítélet, C-244/11, EU:C:2012:694, 65–67. pontok.

<sup>28</sup> Lásd részletesebben: Levent SABANOULLARI: „The Merits and Limitations of General Exception Clauses in Contemporary Investment Treaty Practice” *IISD Investment Treaty News*. <https://www.iisd.org/itn/2015/05/21/the-merits-and-limitations-of-general-exception-clauses-in-contemporary-investment-treaty-practice/>.

Végezetül foglalkozunk kell az EuB konkrét joggyakorlatával a 17. cikk és a közérdek kontextusában. Ehhez kapcsolódóan két jogesetet érdemes kiemelni: a C-52/16 sz. ügyet (és az ezzel egyesített C-113/16 sz. ügyet), illetve a C-235/17 sz. ügyet. Az ügyek részletes ténybeli feltárásával itt most nem foglalkozunk, ehelyett a kutatási kérdéseink szempontjából releváns EuB állásfoglalásokra fogjuk helyezni a hangsúlyt. Azt viszont érdemes alapozásként kiemelni, hogy mindkét esetben Magyarország termőföldön létesített haszonélvezeti jog jogszabály által elrendelt törlése kapcsán vizsgálta az EuB a közérdek határait. Pontosabban, a magyar állam jogszabályi úton eltörölte a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított termőföldön létesített használati jogot, 2014. május 1-étől kezdődően.<sup>29</sup> Ez később pereskedéshez vezetett,<sup>30</sup> aminek megnyilvánulásai az EuB elé került ügyek is, illetve az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozata. Az utóbbi tekintetében érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes helyzetet állapított meg, nem a haszonélvezeti jog elvétele miatt, hanem a vagyoni hátrányok kiegyenlítéséhez szükséges szabályok hiányát.<sup>31</sup> A magyar bírói rendszeren és az EuB-n túl a beruházásvédelmi választottbírói rendszerben is megjelent a kérdéskör, például a *Magyar Farming* ügy kapcsán.<sup>32</sup> Természetesen az utóbbit nem fogjuk részletesen elemezni, mivel az a brit–magyar kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény értelmezésével kapcsolatos, nem pedig a Charta vagy az ahhoz kapcsolódó uniós jog értelmezésével (kivéve a joghatóság tekintetében,<sup>33</sup> ami szintén nem a tanulmány tárgyköre). Ugyanakkor bizonyos EuB-ügyek esetében összehasonlítási alapként említeni tudjuk majd a választottbírói álláspontját, különösen a második kutatási kérdés kapcsán.

Áttérve tehát az EuB joggyakorlatára, a C-52/16 és C-113/16 sz. ügyek esetében az EuB ugyan közvetlenül nem vizsgálta az ügy kapcsán egyébként felmerülő 17. cikket, viszont a közérdekűség kérdésével az EUMSZ 63. cikke, a tőke szabad mozgása kapcsán foglalkozott. Továbbá, ahogy az EuB maga is kiemelte, az EUMSZ 63. cikk megsértésének ténye az ügy kontextusában szükségtelenné teszi

<sup>29</sup> 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról, 108. cikk

<sup>30</sup> SZILÁGYI János Ede: „The International and EU Legal Dimensions of Agricultural Land Acquisition and the Room for Nation-State Action” in SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Legal Protection of Farmers* (Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości 2024) 29., 64–67; SZINAY Attila: „Az Európai unió Bíróságának a mezőgazdasági földekre bejegyzett haszonélvezeti jogok törlése ügyében hozott ítéletének áttekintése” *Gazdaság és Jog* 2020/7–8. 40–45.; GUTMAN Éva: „Mezőgazdasági föld rendeltetésének megfelelő művelés biztosítása” *Magyar Jog* 2024/5. 302–305.; SZABÓ Marcell: „A termőfölddel kapcsolatos újabb jogi szabályozás az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *EU Jog: Online Szakfolyóirat* 2023/3. 1.

<sup>31</sup> VARGA Zoltán: „A tőke szabad mozgása és a magyar földforgalmi szabályozás. A haszonélvezeti és használati jogok kérdése az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága előtt” *JURA* 2018/1. 446. 450.

<sup>32</sup> *Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/17/27.

<sup>33</sup> *Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/17/27. Award of the Tribunal. Paras. 170–248.

a 17. cikk megsértésének külön vizsgálatát,<sup>34</sup> így értelemszerűen felhasználhatjuk az EuB megállapításait a közérdekről az utóbbi kérdés kapcsán is. Továbbá, a konkrét jogesetre, a C-52/16 sz. ügyben az volt a számunkra kiemelhető jogi kérdés (többek között), hogy a magyar állam termőföldre vonatkozó haszonélvezeti jogok megszerzését és ezen jogok fennállását ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a jogosult a termőföld tulajdonos közeli hozzátartozója legyen, közérdekre hivatkozva. Ebben az esetben a közérdekként azt jelölte meg a magyar állam, hogy a termőföldek azon személyek tulajdonában maradjanak, akik azt megművelik, ezáltal megakadályozva a spekulációt, birtokelaprózódást, a vidékről való elvándorlást és a vidék elnéptelenedését.<sup>35</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárásában az EuB többek között ennek a helyességét vizsgálta. A Bíróság megközelítése látszólag két tengelyen futott a közérdek vonatkozásában (egy harmadik szempont a tőke szabad mozgásához kötődik csak, ezt itt értelemszerűen nem vizsgáljuk): egyrészt vizsgálta a bíróság, hogy az állami intézkedés koherensen megfelel-e az elért célkitűzésnek, alkalmas-e arra, hogy a közérdekű célt megvalósítsa.<sup>36</sup> Másrészt pedig azt vizsgálta, hogy az intézkedés arányos-e a közérdekű céllal.<sup>37</sup> Az előbbi kapcsán azt állapította meg az EuB jelen esetben, hogy a közeli hozzátartozói státusz nem garantálja azt, hogy a termőföldet ezek a hozzátartozók maguk művelik majd, és hasonlóképpen sem a spekulációt, sem a birtokelaprózódást érdemlegesen nem akadályoztatja, valamint a közeli hozzátartozói státusz nem garantálja, hogy ezek a hozzátartozók valóban a termőföldek közelében élnek, így a vidéki elvándorlás és elnéptelenedés kérdésének rendezésére is alkalmatlan intézkedés.<sup>38</sup> Ha pedig az arányosságot nézzük, az EuB hasonló következtetésre jutott, úgy találta, hogy az előirtaknál kevésbé korlátozó intézkedéseket is alkalmazni lehetett volna annak érdekében, hogy a termőföldön fennálló haszonélvezeti jog fenntartása ne járjon a termőföldet birtokló személy általi hasznosítás leállításával, vagy a spekuláció és elaprózódás megjelenésével.<sup>39</sup> Tehát a C-52/16 sz. ügy alapján két korlátja jelenik meg a közérdekűségnek: az alkalmassági korlát (mennyire van összehangban a közérdekű célkitűzés és az intézkedés) illetve az arányossági korlát (van-e olyan alternatíva, ami kevésbé korlátozó módon valósítaná meg a célkitűzést). Ez összehangban van a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével is, láthatóan ezt vetíti ki az EuB a 17. cikk (1) bekezdésre is.

A C-235/17 sz. ügyben a Bíróság rendkívül hasonló kérdéskörrel foglalkozik, és azonos következtésekre is jut, mint a C-52/16 sz. ügyben, viszont itt már az EuB érdemben reflektál a Charta cikkeire is, az EUMSZ-n túlmenően. Többek között az EuB egyértelműen összekapcsolja a Charta 17. cikk (1) bekezdését az 52. cikk (1) bekezdésével, kifejtve itt is az arányossági követelményt, mint az előbbire alkalmazandót az utóbbi bekezdés alapján.<sup>40</sup> Az adott ügy kapcsán úgy találta itt is az EuB,

<sup>34</sup> 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 127. pont.

<sup>35</sup> 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 81. pont.

<sup>36</sup> 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 86–89. pontok.

<sup>37</sup> 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 90–93. pontok.

<sup>38</sup> 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 86–89. pontok.

<sup>39</sup> 2018. március 6-i *SEGRO* ítélet, C-52/16, EU:C:2018:157, 92. pont.

<sup>40</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 89. pont.

hogy aránytalanság áll fenn az intézkedés hátrányos következményei és az elérni kívánt közérdek között, kevésbé megszorító intézkedéseket is lehetett volna alkalmazni.<sup>41</sup> Továbbá különösen azt kifogásolta az EuB, hasonlóan a fenti ügghöz, hogy a közeli hozzátartozói viszony kikötése a szabályozásban nem összekapcsolható a tagállam által megnevezett általános közérdekkel (Magyarország érvelése itt megegyezett a C-52/16 sz. ügynél leírtakkal),<sup>42</sup> tehát az alkalmassági követelménynek sem felelt meg. Ennek kapcsán az EuB azt is kifejtette, hogy a fentebb már említett magyar Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozatából sem kiolvasható a közérdekűség, hisz az AB határozat is egy nemzeti stratégia célkitűzésre helyezte a hangsúlyt (a mezőgazdasági földterületek kizárólag azon természetes személyek tulajdonában álljanak, akik azokat megművelik), nem pedig a haszonélvezeti jogok jogosultjai által elkövetett visszaélések megállítására.<sup>43</sup> Az ügy tanulsága így az, hogy a C-52/16 sz. ügyben az EUMSZ 63. cikke kapcsán tett megállapításokat az EuB itt gond nélkül alkalmazta a Charta 17. cikke kontextusában is, tehát a fentebb kifejtett analógiánk megállja a helyét. Továbbá, az EuB egyértelművé tette az ügy kapcsán, hogy egy nemzeti stratégiai cél nem elegendő önmagában ahhoz, hogy közérdekűsége lehessen hivatkozni, illetve a Chartában foglalt jogok korlátozása szoros összhangban kell lennie a közérdekkel.

Ha összegezni akarjuk a fejezetben tárgyaltakat, arra juthatunk, hogy az EuB joggyakorlatán keresztül körül határolta a közérdekűséget. Egyrészt a magántulajdon elvesztéséhez vezető tagállami intézkedés szolgálhat tagállami és uniós közérdeket is, de ha a kettő ütközne, az utóbbi élvez elsőbbséget. Másrészről, a gazdasági érdek önmagában nem jelent általános jellegű közérdeket is, ezek tipikusan akkor találkoznak, ha a gazdasági érdek mögött valamiféle nyomós válsághelyzet lappang, és ezt az államnak kell megoldania. Harmadrészről, a közérdekű intézkedésnek, ami a magántulajdon elvesztését okozza, egy kettős tesztnek kell megfelelnie: egyrészt a közérdekű intézkedésnek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, másrészről pedig egy arányossági követelménynek is meg kell felelnie, nem felel meg a 17. cikk (1) bekezdésének, ha lehetett volna kevésbé korlátozó intézkedést is meghozni.

### 3. TULAJDONTÓL VALÓ MEGFOSZTÁS HATÁRAI: A BURKOLT KISAJÁTÍTÁS

A következő vizsgált kérdésünk az, hogy az úgynevezett burkolt kisajátítás kimerítheti-e a tulajdon elvételének koncepcióját a Charta 17. cikke értelmében. A burkolt kisajátítás, más néven lopakodó kisajátítás, a beruházásvédelmi jogban használt fogalom, ami a kisajátítás azon válfaját jelenti, ahol a fogadó állam nem közvetlenül

<sup>41</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 99–100. pontok.

<sup>42</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 93–97. pontok.

<sup>43</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 117. pont.

veszi el a beruházás feletti tulajdonjogot, hanem különféle jogi és nem jogi eszközökkel teszi lehetetlenné annak használatát és hasznosítását, ezzel megvalósítva *de facto* a beruházás elvételét.<sup>44</sup> Értelemszerűen ez egy jóval nehezebben kimutatható vállfaja a kisajátításnak, hisz ahogy a neve is sejteti, központi célkitűzése a kisajátítás tényének elrejtése.<sup>45</sup> Tipikus példa lehet erre a célzott különadók, a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódó szabályok megváltoztatása, vagy akár diszkriminatív intézkedések is. Habár ez egy nagyon széles kategória, a beruházásvédelmi jogban a több évtizedes választottbírói gyakorlat rendszeresen foglalkozott a kérdéssel.<sup>46</sup> A fogalmat tehát kettő elemre bonthatjuk le: a burkolt kisajátítást megvalósító intézkedés eredménye a beruházás élvezésének érdemi ellehetetlenülése, illetve az intézkedést nem legitim közérdek indokolja, az intézkedés rációja ehelyett csupán rosszhiszemű ürügy az utóbbi eredmény elérése érdekében.

Ha ezt kivetítjük a Charta 17. cikkére, akkor igazából azt firtatjuk, hogy a nyílt tulajdon elvétel mellett az olyan hátrányos szabályok alkotása, amik kvázi megvalósítják a tulajdon érdemi használatának, hasznosításának ellehetetlenülését, is vajon olyan állami intézkedések, ami ellen a cikk védelmet biztosít magánszemélynek. Ennek megválaszolására alapvetően az EuB joggyakorlatát tudjuk vizsgálni, annak tekintetében, hogy milyen állami intézkedések (a nyílt és közvetlen tulajdon elvétel mellett) esetében merült fel a 17. cikkbe foglalt alapvető jog alkalmazása. Természetesen korlátozza vizsgálatunkat az a tényező, hogy a burkolt kisajátítás beruházásvédelmi jogban bevett fogalom, az uniós jog ilyen tagállami intézkedések kontextusában nem igazán alkalmazza.

Először kiemelhetjük itt is az előző fejezetben már tárgyalt C-235/17 sz. ügyet. Az EuB által egyik vizsgált kérdés az volt, hogy a magyar állam vitatott szabályozása (a termőföld feletti haszonélvezeti jog csak közeli hozzátartozóra szállhat át) a dolog használatának korlátozását jelenti, vagy a tulajdontól való megfosztást. Összegezve az EuB értelmezését, a Bíróság kiemelte egyrészt, hogy olyan vagyoni értékű jogokra terjed ki a magántulajdonhoz való jog a Charta 17. cikkében, amelyekből az érintett jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, és amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja.<sup>47</sup> Ebből logikusan következik, hogy az ilyen vagyoni értékű jognak az elvesztése a tulajdontól való megfosztást jelenti a Charta értelmében. Az EuB azt is kiemelte ebben az ítéletében, hogy ezeket a jogokat tipikusan ellenérték fejében szerzik meg,

<sup>44</sup> George C. CHRISTIE: „What Constitutes a Taking of Property under International Law?” *Brit. Y.B. Int’l L.* 1962/38. 337–338. Rudolf DOLZER: „Indirect Expropriation of Alien Property” *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal* 1986/1. 41–65., <https://doi.org/10.1093/icsidreview/1.1.41>.

<sup>45</sup> Nicolás M. PERRONE: *Investment Treaties and the Legal Imagination – How Foreign Investors Play By Their Own Rules* (OUP 2021). 70., <https://doi.org/10.1093/oso/9780198862147.001.0001>.

<sup>46</sup> Sebastián López ESCARCENA: *Indirect Expropriation in International Law* (Edward Elgar Publishing 2014) 119–126., <https://doi.org/10.4337/9781782544111>; Björn KUNOV: „Developments in Indirect Expropriation Case Law in ICSID Transnational Arbitration” *Journal of World Investment & Trade* 2005:3. 467–491, <https://doi.org/10.1163/221190005x00163>.

<sup>47</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 69. pont.

és ezek jogszerűen szerzettnek minősülnek.<sup>48</sup> Ennél fogva az EuB arra jutott, hogy a haszonélvezeti jog átszállásának és fenntartásának ilyesféle korlátozása megvalósítja a Charta 17. cikk (1) bekezdésében magánszemély számára nyújtott jog sérelmét.<sup>49</sup> Ezt az álláspontját az EuB megerősítette a C-419/23 sz. ügyben is, aminek eredete a C-235/17 és C-52/16 sz. ügyekben hozott döntések tagállami végrehajtásához köthető (eredetileg törölt haszonélvezeti jogok visszajegyzése).<sup>50</sup> Itt összehasonlítás céljából kiemelhetjük az előző fejezetben említett *Magyar Farming* nemzetközi választottbíróági ügyet, ahol érdekes módon hasonló következtetésre jutott a választottbíróóság, a haszonélvezeti joggal kapcsolatban elutasította a magyar állam érvelését arra nézve, hogy a haszonélvezeti jog nem minősül nemzetközi jogi értelemben vett szerzett jognak (amely esetében védelmet sem élvezne kisajátítással szemben), ehelyett megerősítette annak vagyoni értékét és tulajdoni státuszát.<sup>51</sup>

A fenti döntésekhez hasonló érvelést alkalmazott az EuB a C-283/11 sz. ügyben, amiben azt vizsgálta többek között, hogy a szerződéses úton szerzett kizárólagos televíziós műsorszolgáltatási jogok beleférnek-e a Charta 17. cikke által nyújtott védelembe vagy sem, és ezeknek a jogoknak az elvesztése vagy korlátozása megvalósítja-e a magántulajdontól való megfosztást. Az EuB arra helyezte a hangsúlyt, hogy mivel a kizárólagos televíziós műsorszolgáltatási jogokat valamely szerződéses rendelkezéssel visszterhesen biztosítják a televíziós műsorszolgáltatóknak, ami értelemszerűen lehetővé teszi az értinett műsorok kizárólagos, más műsorszolgáltatókat kizáró, közvetítését, ezért ezek már túllépik az egyszerű kereskedelmi érdeket vagy lehetőséget, és helyette vagyoni értékű jogoknak kell tekinteni őket, amit az EuB a Charta 17. cikk értelmében magántulajdonnak tekint.<sup>52</sup> Ez megerősíti azt, hogy az olyan állami intézkedések, amik nem magántulajdontól való megfosztást célozzák formálisan, hanem ehelyett a magánszemély vagyoni értékű jogainak a korlátozását jelentik (ami gyakran felmerülhet egy esetleges burkolt kisajátítási helyzetben) is megsérthetik a Charta 17. cikkében rögzített alapvető jogot. Az EuB elhatárolása látszólag itt arra irányul, hogy az állami intézkedés egyszerű kereskedelmi érdeket vagy lehetőséget korlátoz, vagy inkább egy megszerzett jogi helyzetet eredményező vagyoni értékű jogot korlátoz. Utóbbi esetben látszólag fennáll a 17. cikk által nyújtott jog védelme, előbbi esetben nem.

Ha ellenpéldát akarunk találni, akkor az előző fejezetben is említett C-44/79 sz. ügyet tudjuk megemlíteni. Ebben a meglehetősen régebbi, még a Chartát is megelőző, esetben az EuB azt (is) vizsgálta, hogy új szőlőültetvények telepítésének tilalma magánszemély tulajdonában álló termőföldön megvalósítja-e a tulajdontól való megfosztást. Az EuB álláspontja itt az volt, hogy alapvetően nem, mivel a tulajdont tulajdonosa továbbra is használhatja, birtokolhatja és élvezheti. Ugyanakkor az

<sup>48</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 71, 73. pontok.

<sup>49</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 82–83. pontok.

<sup>50</sup> 2024. december 12-i *Nemzeti Földügyi Központ* ítélet, C-419/23, EU:C:2024:1016, 54–61. pontok.

<sup>51</sup> *Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/17/27. Award of the Tribunal. Paras. 342–362.

<sup>52</sup> 2013. január 22-i *Sky Österreich* ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 35. pont.

EuB elismerte, hogy tulajdon korlátozásának viszont minősíthető ez a rendelkezés (ezt követően pedig a közérdekszerűséget vizsgálta).<sup>53</sup> Hasonlóképpen, a T-510/17 sz. ügyben az EuB elutasította azt, hogy egy szanalási program keretében hozott, az érintett magánszemélyek tulajdonában lévő tőkeinstrumentumok leírásáról és átalakításáról szóló határozat, és az ebből keletkező gazdasági hátrány betudható magántulajdontól való megfosztásnak (csak egyszerű tulajdon korlátozásának minősülhet).<sup>54</sup> Ebből a két ügyből arra következtethetünk, hogy a tulajdon korlátozása nem feltétlenül valósítja meg az attól való megfosztást is az EuB gondolkodásában.

Ha egy kicsit tágabban vizsgáljuk a kérdést, azt találjuk, hogy az EuB meglehetősen óvatosan kezeli a kisajátítás kérdését, így a burkolt kisajátítást is. Gheorghiu kiemeli például, hogy az EuB a kisajátítás koncepcióját alapvetően nem alkalmazza tagállami intézkedések kontextusában, csak uniós intézmények esetében merülhet fel (hipotetikusan).<sup>55</sup> Így itt arra következtethetünk, hogy az EuB relatív nagy teret ad a tagállamoknak, és csak az EUMSZ által garantált szabad mozgás (például tőke szabad mozgása) és a Chartában foglalt alapjogok megsértésének kontextusában folyik bele a kérdése, és ezekben az esetekben sem kisajátításként kezeli a helyzetet, hanem az uniós elvek és jogok megsértésének tekinti őket. Ez a megközelítés részben ellentétben áll a *Magyar Farming* által kifejtett választottbírói állásponttal, ahol a választottbíró egyszóval megállapította a termőföld feletti hasznélvezeti jog elvevő fogadó állami intézkedés kisajátító jellegét.<sup>56</sup>

Ha össze akarjuk foglalni a fejezet tanulságait, az alábbi észrevételeket tudjuk tenni az EuB joggyakorlata szempontjából: egyrészt a magántulajdontól való megfosztás nem csupán a legklasszikusabb értelemben tulajdontól való közvetlen megfosztást jelentheti, hanem a vagyoni értékű jogok korlátozását is. Ezek a vagyoni értékű jogok viszont elhatárolandók mind az egyszerű kereskedelmi érdektől/lehetőségtől, mind a tulajdon használatának kisebb mértékben történő korlátozásától. Ha az adott vagyoni értékű jogot ellenérték fejében és jogszerűen szerzte meg a magánszemély, és aztán ezt önállóan gyakorolja saját java számára, akkor ezek elvétele vagy alapvető korlátozása kimeríti a tulajdontól való megfosztást. Ha viszont csak egyfajta egyszerű kereskedelmi érdeket vagy lehetőséget von el a jogalkotó a magánszemélytől, az nem fogja kimeríteni a tulajdontól való megfosztást. Hasonlóképpen az intézkedés után a magánszemély viszont továbbra is élvezheti, használhatja és birtokolhatja a tulajdont, akkor a tulajdonban bekövetkezett korlátozás valószínűleg nem lesz tulajdontól való megfosztás az EuB értelmezésében. A kutatási kérdésünk megválaszolását jelen esetben lényegesen megnehezíti az EuB kisajátítás-kerülő ítélkezési gyakorlata, de alapvetően arra következtethetünk, hogy a burkolt kisajátítás bizonyos formái megvalósíthatják a tulajdontól való

<sup>53</sup> 1979. december 13-i *Hauer* ítélet, C-44/79, EU:C:1979:290, 19. pont.

<sup>54</sup> 2022. június 1-i *Del Valle Ruiz és társai kontra Bizottság és ESZT* ítélet, T-510/17, EU:T:2022:312, 495. pont.

<sup>55</sup> Camelia-Lilieana GHEORGHIU: „Some Aspects on the Deprivation of Property in European Union Law” *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences* 2015/9. 312., <https://doi.org/10.6007/ijarbss/v5-i9/1849>.

<sup>56</sup> *Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/17/27. Award of the Tribunal. Para. 362.

megfosztást a Charta értelmében, ha a fentebb leírt szempontoknak megfeleltethető a helyzet.

#### 4. ELSZENVEDETT VESZTESÉG, MÉLTÁNYOS ÖSSZEGŰ KÁRTALANÍTÁS: AZ ELMARADT HASZON KÉRDÉSE

Az utolsó kutatási kérdésünk arra vonatkozott, hogy a 17. cikk által alkalmazott „elszenvedett veszteségek” fogalomba beletartozik-e az elmaradt haszon, a *lucrum cessans*, vagy csak a tényleges kárt/*damnum emergens* (vagyis a tulajdon tényleges értékét) kell érteni alatta. Ez a kérdés alapvetően azért merülhet fel, mert ha a tulajdontól való megfosztás olyan kontextusban történik, hogy gazdasági, üzleti célokra felhasznált tulajdont vesz el az állam, akkor értelemszerűen a magánszemély elesik attól a várható profittól, amit remélhetett volna abban a helyzetben, ha a tulajdon továbbra is a kezében marad.

Ha itt is a beruházásvédelmi jogi analógiáktól indítunk, akkor kijelenthetjük, hogy ezen a területen alapvetően bevett koncepció a *lucrum cessans*, mint a beruházó veszteségeinek egyik lehetséges eleme, és így a kártalanításba is beleértendő.<sup>57</sup> Természetesen ezt árnyalja az, hogy a beruházások komplex jellege miatt, nem feltétlen automatikus a *lucrum cessans*, a választottbírósg eltekinthet tőle többek között a haszon túlzottan spekulatív jellege, az esetleges beruházási szerződés implicit felmondása vagy a *vis maior* megjelenése következtében.<sup>58</sup> Ami viszont a legnagyobb gyakorlati problémát jelenti az elmaradt haszon kiszámolása. Ennek következtében a beruházásvédelmi választottbírósgági eljárásokban hozott ítéletek nem kicsi részét a *lucrum cessans* számítása teszi ki. Jellemző, hogy a külföldi beruházók felülbecsülik az elmaradt hasznot, majd ezt a választottbírósg leszállítja egy kisebb összegre, amit ésszerűen vélhető haszonnak tekint, ha a beruházás megmaradt volna a beruházó kezében.<sup>59</sup>

Ha az uniós jogra próbáljuk rávetíteni a kérdéskört, alapvetően abba a problémába csöppenünk, hogy az EuB szintjén a kártalanítás tartalmi összetétele relatív kevés figyelmet kap. Ez megnehezíti annak vizsgálatát, hogy mi az a „méltányos összegű kártalanítás”, ami a Charta 17. cikké alapján megilletné a magánszemélyt, tulajdonától való megfosztása esetében. Látszólag az EuB joggyakorlata inkább arra terjed ki, hogy volt-e kártalanítás, mi minősül annak és mi nem, semmint arra, hogy az összeg mekkora volt, vagy milyen elemeket foglalna magában. Így lehet érdemesebb először ilyen irányból megközelíteni a kérdést, megvizsgálni, hogy az EuB miként értelmezi ezt a fogalmat, és ebből próbálhatunk meg kiolvasni válaszokat.

<sup>57</sup> VIG Zoltán – Tamara GAJINOV: „The Development of Compensation Theories in International Expropriation Law” *Hungarian Journal of Legal Studies* 2016/4. 458–459., <https://doi.org/10.1556/2052.2016.57.4.4>.

<sup>58</sup> Ingard MARBOE: *Calculation of Compensation and Damages in International Investment Law* (OUP 2017). Paras. 3.209–217., <https://doi.org/10.1093/law/9780198749936.001.0001>.

<sup>59</sup> Lásd például: *Metalclad Corporation v. The United Mexican States* (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1); *ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v. Republic of Hungary* (ICSID Case No. ARB/03/16); *Dan Cake (Portugal) S.A. v. Hungary* (ICSID Case No. ARB/12/9).

A fentiekre kiváló példa a már előző fejezetekben is taglalt C-235/17 sz. ügy, ahol az EuB kiemelte, hogy a méltányos összegű kártalanítás hiánya is megjelenik, ugyanis a magyar állam pusztán a polgári pereskedést az érintett magánszemélyek között biztosította a „kártalanítás” egyfajta módjaként a haszonélvezeti jogok korlátozása tekintetében. Ez az EuB megítélése szerint nem minősülhet méltányos összegű kártalanításnak, többek között abból kifolyólag, hogy a peres eljárás egy bizonytalan kimenetelű folyamat bizonytalan időtartammal. Ennek köszönhetően nem alkalmas arra, hogy érdemben kompenzálja a haszonélvezeti jog elvesztéséből fakadó veszteségeket. Ugyanezen az ügyben arra is kitért az EuB, hogy a kártalanításnak kisajátított vagyontárgy értékével összhangban álló kártalanításnak kell lennie. Látszólag ez a legpontosabb definíció, amit ki tudunk olvasni az EuB joggyakorlatából.<sup>60</sup> Érdekes adalék itt a korábban is már említett 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, ami részben hasonló kérdéskörrel foglalkozott, és arra a következtésre jutott, hogy a jogszabályi úton<sup>61</sup> törlésre került haszonélvezeti jogok esetében, a jogalkotó alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezett azzal, hogy nem alkotott meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő speciális szabályokat.<sup>62</sup> Ez az álláspont bizonyos értelemben párhuzamba hozható az EuB C-235/17. sz. ügyben kifejtett álláspontjával, még akkor is ha végső soron az EuB az AB határozatot a közérdekűség hiányának bizonyítására használta fel (ahogy ezt a 2. fejezetben taglaltuk).

A kártalanítás koncepcióját egy érdekes szemszögből közelítette meg az EuB két esetben: az érintőlegesen már említett C-419/23 sz. ügyben, illetve a C-177/20. sz. ügyben. Mindkét ügyben a probléma forrása arra vezethető vissza, hogy a releváns magyar szabályozás<sup>63</sup> alapján törlésre került bejegyzett haszonélvezeti jog földterületen, amely kérdéstről már a tanulmányban többször is értekeztünk. Ezekben az ügyekben viszont már a haszonélvezeti jognak a visszajegyzése képezte a fő témát. E tekintetében a C-177/20. sz. ügyben kiemelte az EuB a haszonélvezeti jog visszaállítását olyan esetekben, amikor uniós joggal össze nem egyeztethető jogszabály alapján került az törlésre, amely visszaállításra akkor is sor kell kerülnie, hogy ha a haszonélvezeti jog törlését nem vitatta az érintett bíróság előtt a jogszabályi határidőn belül. Kiemelte az EuB, hogy a jogellenes jogszabály alkalmazásának mellőzése önmagában elégtelen, és ehelyett a tagállamnak minden olyan intézkedést meg kell tennie, ami biztosítja az uniós jog érvényesülését a tagállam területén.<sup>64</sup> Hasonlóképpen, a C-419/23. sz. ügyben is megjegyezte az EuB (elsősorban az EUMSZ kontextusában, de ez kivetíthető a Chartára is), hogy ha jogellenesen

<sup>60</sup> 2019. május 21-i *Bizottság kontra Magyarország* (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432,123–129. pontok.

<sup>61</sup> 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról, 108. cikk.

<sup>62</sup> Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozata, 67. pont.

<sup>63</sup> 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról, 108. cikk.

<sup>64</sup> 2022. március 11-i „*Grossmania*” *Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft kontra Vas Megyei Kormányhivatal* ítélet, C-177/20, EU:C:2022:175, 64., 75. pontok.

szüntetik meg valakinek a vagyoni értékű jogait (jelen esetben haszonélvezeti jogokat), akkor az *in integrum restitutio* is megjelenik opcióként az ellentételezésre, és egyébként ha ez lehetetlennek bizonyulna, csak akkor merül fel annak lehetősége szükséges érvénnyel, hogy olyan pénzbeli vagy egyéb ellentételezéshez való jogot biztosítsanak a megszűnt haszonélvezeti jogok egykori jogosultjai részére, amelynek értéke alkalmas az e jogok megszűnéséből eredő gazdasági veszteség pénzbeli szempontból történő helyreállítására.<sup>65</sup> Ez természetesen nem teljesen azonos kontextus, hisz itt a jogellenes megfosztás után járó kompenzációt vizsgálta az EuB, nem pedig a jogszerű megfosztás után járó méltányos összegű kártalanítást, viszont a jogeset mégiscsak rámutat arra, hogy az EuB meglehetősen tágan kezeli a kártalanítás fogalmát.

Az előző fejezetben már említettük a burkolt kisajátítás kapcsán a T-510/17 sz. ügyet. A harmadik kutatási kérdés vonatkozásában is kiolvashatunk érdekes adalékokat az ügyből. Ahogy már ki lett fejtve fentebb, a T-510/17 sz. ügyben központi kérdést képezett az a gazdasági hátrány, ami a szanált cég részvényeseit érte. Ezt a hátrányt az EuB gazdasági kockázatnak minősítette, és egyértelműen kijelentette, hogy ezért a magánszemély beruházók viselnek, illetve, hogy mivel a szanálás keretében alkalmazták azt az uniós elvet, hogy egyetlen hitelező sem viselhet annál nagyobb veszteséget, mint amelyet akkor viselt volna, ha a szanálási eljárás alá vont szervezetet rendes fizetéképtelenségi eljárás keretében számolták volna fel, megvalósult a méltányos összegű kártalanítás a Charta 17. cikke értelmében.<sup>66</sup> Ez azt sejteti, hogy az elmaradt haszon (mivel jelen esetben ez a gazdasági hátrány kvázi *lucrum cessans*-ként funkcionál) vonatkozásában az EuB alapvetően a tagállamokra hagyatkozik, és ahogy már korábban említettük, a hangsúlyt a kártalanítási eljárások jogszerűségére helyezi, semmint azok érdemi tartalmára (hisz az uniós elveknek megfelelően alkalmazott szabályt, ami egyenlő bánásmódot biztosított a szanált cég hitelezőinek a kártalanítási mechanizmus keretében, elfogadta a méltányos összegű kártalanítás megfelelőjének).

Összefoglalva, az EuB álláspontja erről a kérdésről többé-kevésbé tisztázatlan. Habár az EuB lefektette, hogy melyek azok a helyzetek, amelyek nem valósítanak meg méltányos összegű kártalanítást (polgári peres út lehetősége), és milyen károk azok, amikért a magánszemély viseli a felelősséget/kockázatot (részvényvásárlás következtében elszenvedett beruházási veszteség), ezek alapvetően negatív megközelítések. Vagyis az EuB inkább arról nyilatkozott, hogy mi nem minősül kártalanításnak, és mi nem tartozik bele, pozitív fogalmat viszont nem igazán ad azon túl, hogy a kisajátított vagyontárgy értékével kell összhangban lennie, de ez nem fejt ki egyértelműen, hogy melyek azok a kárelemek (tényleges kár, elmaradt haszon), amelyek beletartoznak a méltányos összegű kártalanításba. Ez arra enged következtetni, ahogy fentebb is röviden utaltunk rá, hogy az EuB alapvetően a kártalanítás létét és annak uniós szabályokkal való összhangját vizsgálja, a kártalanítás tartalmát a tagállamok releváns szabályozása tölti ki. Az EuB saját álláspontja ilyen

<sup>65</sup> 2024. december 12-i *Nemzeti Földügyi Központ* ítélet, C-419/23, EU:C:2024:1016, 52. pont.

<sup>66</sup> 2022. június 1-i *Del Valle Ruiz és társai kontra Bizottság és ESZT* ítélet, T-510/17, EU:T:2022:312, 495., 522.

téren pedig látszólag a vagyontárgy „értékére” központosul, ami azt engedi sejtetni, hogy az EuB a tényleges kárt tekintve hangsúlyosabb elemnek az elmaradt haszon helyett. Ez talán olyan szempontból logikusnak tekinthető, hogy a tényleges kár, a *damnum emergens*, egyfajta közvetlenebb, egyértelműbb kárként jelenik meg, míg a *lucrum cessans* léte és mértéke sokkal több problémát és kérdést tud felvetni. Ha ezt összevetjük a fejezet elején már röviden taglalt beruházásvédelmi megközelítéssel, akkor ott ehhez képest azt tudjuk tapasztalni, hogy az elmaradt haszon kérdésébe sokkal aktívabban belefolyik egy-egy választottbíróóság. Természetesen az itt megjelenő eltérést azzal tudjuk magyarázni, hogy míg a beruházásvédelmi választottbíráskodás a beruházót esetlegesen megillető kártérítés vagy kártalanítás kérdésére összpontosul (aminek értelmében a károk, legyenek azok közvetlenek vagy közvetettek, sokkal nagyobb hangsúlyt kapnak), addig az EuB perspektívája nincs ennyire megkötve, egy teljesen más szemszögből érintkezik a témakörrel.

## 5. ÖSSZEGRZÉS

A tanulmány elején három kutatási kérdést fogalmaztunk meg a közérdek határai-val, a burkolt kisajátítás szerepével és az elmaradt haszonnal kapcsolatban. A szakirodalom és az EuB joggyakorlatának áttekintésével többé-kevésbé mindháromra kirajzolódtak válaszok.

Elsőként, a közérdekűség határait az EuB meglehetősen alaposan kidolgozta az általa hozott ítéletekben. Láthattuk, hogy a közérdek magában foglalja a tagállami és uniós közérdeket is, illetve ezek ütközése esetében az EuB az utóbbit tekinti nagyobb horderejűnek. A gazdasági érdek önmagában nem jelenti a közérdeket is, kivéve, ha ez összekapcsolható egy válsághelyzettel és az abban nyújtott közszolgáltatásokkal. Továbbá, az EuB kiemelte, hogy minden közérdekre való hivatkozásnak kettős mércének kell megfelelnie: egyrészt az állítólagos közérdekből hozott intézkedésnek alkalmasnak kell lennie a közérdekben álló célkitűzés megvalósítására, másrészt pedig arányosnak kell lennie a közérdekkel és az intézkedésből fakadó kárral, a tagállamnak meg kell fontolnia, hogy lehetett volna-e azonos közérdeket megvalósítani kevésbé korlátozó intézkedésekkel is. Így összességében azt találjuk, hogy az EuB gondolkodásmódja a közérdek kapcsán párhuzamba állítható a beruházásvédelmi választottbíráskodásban is használt gyakorlattal, ahol hasonló szempontok szerint elemzik a választottbírók a közérdeket. Tehát a kutatási kérdésre azt tudjuk válaszolni, hogy a közérdek olyan nyomós ok, legyen az akár tagállami vagy uniós, ami túlterjeszkedik az egyszerű gazdasági érdeken és az adott tagállam társadalmának nyomós érdekében van. A közérdekre hivatkozó intézkedéseknek pedig alkalmasnak kell lenniük a célkitűzés elérésére, és aránytalanul nagy kárt nem okozhatnak.

A második kutatási kérdésünk arra vonatkozott, hogy a beruházásvédelmi jogban is ismert burkolt kisajátítás koncepciója mennyire köthető a Charta 17. cikkében megfogalmazott tulajdontól való megfosztáshoz. Itt már nehezebb dolgunk volt, az EuB közvetlenül nem foglalkozott a burkolt kisajátítással mint koncepcióval, viszont

analógia útján néhány észrevételt itt is sikeresen megtettünk. A tulajdon formális elvétele mellett a vagyoni értékű jogoknak lényeges korlátozása is megvalósíthatja a 17. cikkben foglalt jog sérelmét. Ezzel ellentétben viszont pusztán a tulajdonjog korlátozása (olyan mértékben, hogy a tulajdonos továbbra is használhatja, élvezheti és birtokolhatja a tulajdonát), illetve az állami intézkedéssel okozott gazdasági hátrány (ha az adott dologhoz, például részvényhez, kockázat társult) sem feltétlen jelenti a tulajdontól való megfosztást. Lényeges megkülönbözteti a vagyoni értékkel rendelkező szerzett jogok érdemben történő elvételét, kiüresedését az egyéb jogot korlátozó intézkedésektől. Így összességében azt mondhatjuk válaszként a kérdésre, hogy az EuB erősen kontextusfüggő módon közelíti meg a kérdéskört, a beruházásvédelmi jogi szempontból burkolt kisajátításnak minősülő szituációk legalább egy része az EuB értelmezése szerint is tulajdontól való megfosztásnak minősül a Charta 17. cikke értelmében.

A harmadik kutatási kérdésünk a 17. cikkben említett elszenvedett veszteségekre vonatkozott, specifikusan arra, hogy ebbe beletartozik-e az elmaradt haszon. Itt alapvetően azt találtuk, hogy az EuB látszólag kevés figyelmet szentel tartalmi értelemben a kártalanításnak (ami az elszenvedett veszteségekből keletkezik), ehelyett rögzítette csak azt, hogy mi nem minősül kártalanításnak. Kevés használható referenciáink közé tartozik az, hogy például a részvényvásárlásból eredő gazdasági kockázat, ami aztán állami intézkedés következtében gazdasági hátránnyá változik, az EuB értelmezése szerint nem olyan kérdés, ami után feltétlen járna kártalanítás. Egy másik referenciánkban pedig az EuB a vagyontárgy értékére helyezi a hangsúlyt. Így – ahogy az előző fejezet végén is megjegyeztük – a méltányos összegű kártalanítás fogalmát látszólag inkább a tagállami és esetleges uniós mechanizmusok töltik ki, nem pedig az EuB, a Bíróság saját álláspontja pedig talán inkább tényleges kár felé irányul.

Összességében az tudjuk megállapítani, hogy a Charta 17. cikke körül továbbra is sok kérdés merül fel. Habár az EuB joggyakorlata relatív jól körüljárta a közérdek koncepcióját, ezt nem tudjuk ilyen mértékben kijelenteni a jogsértő állami intézkedések meghatározásáról vagy az elszenvedett veszteségeért járó méltányos összegű kártalanítás pontos meghatározásáról. Ebben a két kérdésben az EuB megközelítése részben eltér a beruházásvédelem saját koncepcióitól, a hangsúly azon van, hogy egy megszerzett jogi helyzetet eredményező vagyoni értékű jogot korlátoz-e a tagállami intézkedés, illetve, hogy ezen vagyoni értékű jog vagy tágabban vagyontárgy értékének megfelelő kártalanítást kapott-e a jogosult. Tehát azt tudjuk kijelenteni, hogy ilyen téren valószínűleg fejlesztésre szorul a joggyakorlat, érdemes lenne egyértelműbben kezelni a burkolt kisajátításhoz köthető állami intézkedéseket és az ebből fakadó esetleges alapjogsérelmeket, illetve a „méltányos összeg” részletesebb, pontosabb meghatározása is előnyös lenne.

# RECENZIO

FÁBIÁN GYULA\*

## KISEBBSÉGNEK LEHET-E MENNI, VAGY CSAK LENNI?

DOBOS BALÁZS – HALÁSZ IVÁN *ÚTON AZ ELISMERÉS FELÉ.*

*RÉGI ÉS ÚJ KISEBBSÉGEK KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN*

(BUDAPEST: HUN-REN TK JTI – L'HARMATTAN 2025) 186.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.07>

Dobos Balázs és Halász Iván *Úton az elismerés felé. Régi és új kisebbségek Kelet-Közép-Európában* című, 2025-ben megjelent könyve hiánypótló a szakirodalomban, és mélyre hatoló munka a nemzeti és etnikai kisebbségek elismerésének, számon tartásának területén. A kutatás hátterét, ahogy a szerzők is kiemelik az előszóban, két, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott, széles körű összehasonlító projekt<sup>1</sup> biztosította az elmúlt években.

Az elvárásokat maguk a szerzők pontosítják: „az olvasó kezébe most kerülő publikáció nem kíván átfogó módon foglalkozni a kelet-közép-európai térség kisebbségi helyzetével, valamint a témára vonatkozó jogi szabályozással. Ehelyett csak egy résztémára koncentrálnak, nevezetesen arra, hogy az érintett országok meghatározzák-e és miként a kisebbség vagy valamely szinonim fogalmat, azt miként alkalmazzák a gyakorlatban, különösen abban a vonatkozásban, hogy hogyan lehet a térségben jogilag szabályozott módon elnyerni a hivatalos kisebbségi státust az új, de sokszor nem csak a migráció révén létrejött közösségek számára”. Recenzensként úgy érzem, hogy a valóságban a szerzők eggyel tovább léptek, és az elismerés problémáján túl a legtöbb esetben azokra a jogokra, lehetőségekre is kitérnek, amelyek a státus elismeréséből erednek.

Amikor a szerzők a kelet-közép-európai térségre hivatkoznak, állításuk nem fedi teljesen a valóságot, ugyanis a vizsgált államok köre Magyarország mellett Csehországra, Horvátországra, Lengyelországra, Szerbiára, Szlovákiára és Szlovéniára korlátozódik, és a kutatás nem tér ki olyan nagyszámú kisebbséggel rendelkező államokra, mint Románia, esetleg Ukrajna, de a balkáni régió uniós csatlakozásra készül többi államára sem, ahol ez a téma a politikai csatlakozási feltételek teljesítése szempontjából rendkívül aktuális.

\* PhD, docens, Babeş-Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Kar, 400132 Kolozsvár, Strada General Traian Moşoiu 10–12. E-mail: [gyula.fabian@ubbcluj.ro](mailto:gyula.fabian@ubbcluj.ro). A recenzió szerzője többek között a „Nemzeti és etnikai kisebbségek joga” című tantágy előadója.

<sup>1</sup> A HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében 2020–2025 között zajló, „A nemzetiség és az etnicitás jogi operacionalizálása” (K 134962. sz., kutatásvezető: Pap András László), illetve a Kisebbségkutató Intézetben 2020–2027 között folyó „A kisebbségek parlamenti képviselete nemzetközi összehasonlításban: deskriptív vagy szubstantív képviselet?” (K143523. sz., kutatásvezető: Dobos Balázs) című projekt.

A könyv olvasása közben Kányádi Sándor egyik családi története jutott eszembe. Nemzeti költőnk idősebb fia, aki Erdélyben született és nevelkedő magyar gyermekként elolvasta Karl May és J. F. Cooper „indiánkönyveit”, és ezek hatására természetes szimpátiát alakított ki az indiánok „ügye” iránt, egyszer csak megkérdezte édesapját: „Igaz-e, Édesapám, hogy indiánnak nem lehet menni, csak lenni?”

Dobos Balázs és Halász Iván könyvükben hasonló dilemmával foglalkoznak: kisebbségnek muszáj „őshonosnak”, netán „réginek” vagy „ősréginek” lenni, vagy esetleg később is lehet menni? A szerzők megtalálják erre a kérdésre a választ, és rávilágítanak arra, hogy a kisebbségek elismerésének folyamata dinamikus folyamat, amely csak bizonyos államokban látszik lezárt témának. Helyesen jelentik ki ugyanakkor, hogy „...egy kisebbség létezését nem a jogi elismerés keletkezteti, hanem annak azt megelőzően is már társadalmi ténynek kell lennie” (11. o.).

A szerzők munkáján érezni, hogy mindketten történészek is, mert nagy hangsúlyt fektetnek a téma történelmi kontextusban való elhelyezésére, de a mű elsősorban a jogászok számára hoz új, alapos, rendszerezett, sokszor táblázatokba foglalt, hasznos információkat. A szerzők/kutatók olyan séma szerint járnak el, amely magában foglalja államok szerint a kisebbség definíciójának azonosítását (ahol van), a kisebbségek elismerését szabályozó jogszabályok vagy politikai gyakorlat felkutatását és elemzését, továbbá azon jogok, támogatások, parlamenti képviselő státusát, amelyek az elismerés következményeként jelennek meg.

Magyarország esetének tárgyalása közben érdekes eszme-futtatás szerepel a ketős identitásról, hibriditásról, valamint a régi és új kisebbségek kavardásáról, amikor ugyanarról az etnikumról van szó (21. o.). Pontosabban, újabban külföldön született, az elismert nemzetiségekhez etnokulturálisan kötődő személyek költöznek Magyarországra, és ezen „új” kisebbségek aránya a „régieken” belül akár az 50%-ot is elérheti, így erősítve számbelileg az eredetileg őshonos kisebbséget.

A könyv nagyon alaposan feltérképezi az 1993. évi LXXVII. a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadása előtti és utáni helyzetet, és innen tudjuk meg, hogy a kisebbség meghatározása esetén a Capotorti-definíció volt a kiindulópont, hogy a Pénzügyminisztérium józansága befolyásolta a jogalanyok száma körüli bizonytalanság és a végrehajthatóság veszélyeztetésének a felszámolását. Ugyanitt szerzünk tudomást arról, hogy mennyire befolyásolja a zsidó azonosság-tudatot az, ha valaki nem tervezi az Izraelbe való visszatérést, az aliját.

Szintén a Magyarországnak szentelt fejezetből értesülünk arról, hogy milyen sikertelen kísérleteket tettek különböző szervezetek azért, hogy a kisebbségi törvényben elismert tizenhárom népcsoport<sup>2</sup> mellett a litvánok, bunyevácok, székelyek, olaszok, vendek, jászok, erdélyi magyarok, hunok, oroszok, szkiták, égei macedónok, ciganosok, zsidók és vietnámiak is elnyerjék ezt a státust. Ezeket a próbálkozásokat táblázat is összefoglalja, amelyből pontosan megtudjuk, hogy milyen alkotmánybírói vagy országgyűlési határozattal zárultak negatívan a megfelelő eljárások (51–52. o.).

<sup>2</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1. melléklete szerint nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

A szerzők nem térnek ki a nemzetiség magyar definíciójában használt évszázados honossági feltétel relativitásának bírálata elől sem,<sup>3</sup> és a gyakorlatból merítve egy érdekes definícióját nyújtják a székelységnek, amely szerint: a székely „egy olyan, a magyar kultúrnemzetből kiszakított, a romániai magyar kisebbség integráns részét képező néprajzi-regionális csoport, amelynek önmeghatározásában, különböző megnyilvánulásaiban az etnicitás és a regionális kultúra, a hagyomány meghatározó szerepet játszik”.

Szlovénia esetében a szerzők megállapították, hogy habár a nemzeti közösség fogalmának nincsen meghatározása, amely tartalmazná az elismerés feltételeit, helyette az alkotmányban és a törvényekben szereplő felsorolás, nevesítés az irányadó. Ez alapján csak az olasz és magyar nemzeti közösség kapta meg az őshonos minősítést és az ezzel járó regionális kisebbségi hivatalos nyelvhasználatot, míg a roma kisebbség keményen megharcolt azért, hogy településekre szűkítve kapja meg az őshonossággal egyenértékű besorolást.

Ugyanitt a szerzők tájékoztatják az olvasót a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága második Szlovéniára vonatkozó országjelentését illetően is, amelyből kiderül, hogy az őshonosság nem lehet a jogalanyiség meghatározó feltétele,<sup>4</sup> valamint azzal a szlovén alkotmánybírói ítélettel is, amelyben ez a fórum az őshonos jelzőt az ősréggel azonosította.

Horvátország esetében a szerzők kutatási eredményeinek elemzése során arra a következtetésre jutottam, hogy a nemzetiségek elismerése olyan jogszabályi háromszögben történik, amelynek egy-egy oldala a gyakran módosított alkotmány, a választási törvény és a kisebbségi törvény. Horvát specialitásként szűrik le a szerzők, hogy az időben egymást követő taxatív kisebbségi felsorolások annyira befogadóak, hogy nyolc kisebbségtől indulva elérték a huszonkét kisebbséget, és még mindig nyitva hagyják a „kaput”, amikor hozzáteszik a már nominalizált nemzetiségekhez az „és más etnikai és nemzeti közösség vagy kisebbség” formulát.

A horvát szabályozás ugyanakkor érdekes példája annak, hogyan jut el egy állam húsz év alatt a száraz taxatív felsorolástól a 2002-ben elfogadott definícióig, amely szerint: „nemzeti kisebbségnek minősül a horvát állampolgárok olyan csoportja, amelynek tagjai hagyományosan a Horvát Köztársaság területén rendelkeznek lakóhellyel, és akiknek etnikai, nyelvi, kulturális és/vagy vallási jellemzői eltérnek a lakosság többi részétől, és akiket e jellemzők megőrzésének vágya motivál”.

Szerbia esetében a szerzők megállapítják, hogy „nemhogy hivatalos listája sincsen a kisebbségeknek, de hiányzik az az eljárás és hatóság is, amely hivatalosan döntene az elismerés kérdésében”. Ennek ellenére Szerbiában a 2022-es népszámlálás negyvennégy etnikai csoportot mutatott ki, és a könyv minden „megszállott” kisebbségi jogászt vagy kisebbségi joggal foglalkozót elkápráztat a bunyevácok-

<sup>3</sup> A 2005-ös román kisebbségi törvénytervezet esetében egyébként a Velencei Bizottság is azon a véleményen volt, hogy a restriktív száz év helyett inkább valamilyen az állam életében fontos időponthoz kellene kötni a hagyományos, hosszú távú tartózkodást.

<sup>4</sup> ACFC/INF/OP/II(2005)005. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second opinion on Slovenia (26 May 2005). 12, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2ff>.

ra, sokácokra, askáliakra, balkáni egyiptomiakra, cincárookra, gorániakra, sopikra és torlákra utaló információkkal és magyarázatokkal. Remélem, nem csökkentem a recenzió tudományos értékét azzal, ha bevallom, hogy bizonyos kisebbségek neve a fentiek közül számomra is más galaxisból jövőnek tűnt, annak ellenére, hogy 1995 óta foglalkozom kisebbségi joggal.

Érdekes a véres etnikai konfliktusokat kirobbantott és átélt Szerbia nemzeti kisebbségi definíciója is 2002-ből, amely szerint: „...nemzeti kisebbség a Szerb Köztársaság állampolgárainak minden csoportja, amely számbelileg eléggé reprezentatív, bár kisebbséget képez a Szerb Köztársaság területén, és a lakosság valamely olyan csoportjához tartozik, amely hosszan tartó és szoros kapcsolatban áll a Szerb Köztársaság területével, ám olyan jellegzetességekkel bír, mint a nyelv, a kultúra, a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, a származás vagy vallási hovatartozás, ami alapján különbözik a többségi lakosságtól, és amely csoport tagjait jellemzi az a gondoskodás, hogy együttesen tartsák fenn közös identitásukat, beleértve a kultúrát, a hagyományt, a nyelvet vagy a vallást. E törvény értelmében nemzeti kisebbségnek számítanak az állampolgároknak azon csoportjai, amelyek népnek, nemzeti és etnikai közösségnek vagy nemzeti és etnikai csoportnak, nemzetnek és nemzetiségnek nevezik magukat, és eleget tesznek e szakasz első bekezdésében megszabott feltételeknek.”

Ez a meghatározás, amely tartalmazza a „számbelileg eléggé reprezentatív”, „hosszan tartó és szoros kapcsolatban áll a Szerb Köztársaság területével” kifejezéseket, valamint a kisebbségeket szovjet mintára népekre, nemzeti és etnikai közösségekre, nemzeti és etnikai csoportokra, nemzetekre és nemzetiségekre osztja, olyan „magas labda” volt a szerzőknek, amelyet nem használtak ki eléggé. Például a hosszan tartó kapcsolat feltétele nem a szerb állammal szemben kell fennálljon, hanem a szerb állam területével, ami egy boncolgatható, egyedi megoldás a régióban. Köszönet illeti ugyanakkor a szerzőket azért, hogy olyan módon tisztázták a kisebbségi etnikai párt és a kisebbségi nemzeti tanács közötti különbséget, amelyvel súlyt adtak a könyv címében megjelenő témának.

Csehország esetében a szerzők a 2016-os módosítások ellenére<sup>5</sup> a régi Cseh Köztársaság nevet részesítették előnyben, ami nem helytelen, csak megnehezíti az olvasást. Ezen országra vonatkozó fejezetben a szerzők megalapozottan jutnak arra a következtetésre, hogy habár a 2001. évi 273. számú kisebbségi törvény definiálta a kisebbségeket, a kisebbségek elismerése szempontjából a cseh kormány mellett működő Nemzeti Kisebbségek Tanácsának az alapszabálya<sup>6</sup> az irányadó. Csehországban összesen tizenöt kisebbséget tartanak számon, és ezek közül új elismert kisebbségnek számítanak a görögök, akik kevesebb mint százéves múlttal rendelkeznek cseh területen, valamint a vietnámi kisebbség, amelyről a szerzők megállapítják, hogy ők lettek az első elismert ázsiai kisebbségi közösség egész Közép-Európában (139. o.). Meg kell jegyezni, hogy a vietnámiak a kubaiakhoz, mongolokhoz, angolaiakhoz hasonlóan érkeztek a szocialista Csehszlovákiába, ahon-

<sup>5</sup> Permanent Committee on Geographical Names: Czechia: New English-language country name for the Czech Republic, Information Paper, September 2016, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8198a1e5274a2e87d979f/Czechia\\_Information\\_Paper-Updated\\_September\\_2016.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8198a1e5274a2e87d979f/Czechia_Information_Paper-Updated_September_2016.pdf).

<sup>6</sup> Elfogadva a cseh kormány 767. számú határozatával 2024 október 30-án.

nan, „a második világháború alatt elkövetett német szörnyűségekre való cseh reakcióként a hatóságok majdnem hárommillió németet üztek ki az országból” (133. o.). A recenzeált mű a vietnámiak „jogi emancipációját” fontos esettanulmányként emeli ki, és több oldalt szentel a témának. A vietnámi kisebbség száma a 2021-es csehországi népszámláláson egyébként 31 469-re rúgott.

Szlovákia esetében köztudott, hogy egy olyan államról van szó, amely nem ismeri el Koszovó államiságát, amely büntetőjogi szankciókkal sújtja a beneši jogtípró dekrétumok kétségsbevonóit, amelynek 1992-es alkotmánya mai napig tiltja az etnikai alapon történő pozitív diszkriminációt. Azt, hogy nem a kisebbségbarát politikájáról vált híressé Szlovákia, a szerzők is megerősítik, amikor kiemelik, hogy „a könyvben tárgyalt többi állammal szemben, egészen a mai napig nem rendelkezik komplex nemzetiségi, illetve kisebbségi jogi törvénnyel”.<sup>7</sup> A fejezet továbbá rávilágít arra, hogy ezen állam multietnikus jellege (a szlovákok a lakosság 83,8%-át jelentik) főként annak köszönhető, hogy a magyar kisebbség teljes áttelepítése, illetve az országból való kiűzése nem sikerült, úgy ahogy a „reszlovakizáció” sem járt nagy sikerrel (145. o.).

Ennek ellenére a szerzők itt is identifikáltak egy cseh minta alapján működő Nemzetiségi Kisebbségi Tanácsot, amelyben a politikai úton elért képviselő megszerzése a kisebbség elismerését jelenti „via facti” módon, még a vietnámi kisebbség esetében is. Ebben a kontextusban dicséretre méltó módon dolgozzák fel a szerzők a morva és a gorál kisebbségek elismerésének eseteit, amelyeknek legkevésbé a cseh és lengyel állam képviselői örülnek a Szlovákiával ápolt bilaterális kapcsolataikban.

A lengyelországi helyzet tárgyalásakor újra kiderül, hogy a szerzők nem politikai korrektséggel, hanem őszinteséggel álltak kutatómunkájukhoz, amikor diszkréten beszélnek „a lényegében keletről nyugatra átköltöztetett” multietnikus, valamikor többmillió kisebbségekkel rendelkező országról, amelynek a 20. századi kataklizmák, népiirtások és tömeges kiköltöztetések következtében sikerült nemzetiségileg homogénné válnia.

A jelenlegi lengyel, 2005-ben elfogadott, kisebbségi törvény modern szabályozásról tanúskodik, konkrét kisebbségi meghatározással rendelkezik, és igazat adok a szerzőknek, hogy ez „némileg pontosabb a magyarnál, hiszen a kisebbségi közösségeket két csoportra osztotta: a nemzeti és etnikai kisebbségekre” (165. o.). Anyaállam létezésének függvényében nemzeti kisebbségnek minősülnek a beloruszok, csehek, litvánok, németek, örmények, oroszok, szlovákok, ukránok és zsidók, míg etnikai kisebbségeknek minősülnek a karaimok, lemkek, romák és a tatárok, valamint, gondolom, a kasubok is, mert számomra a könyvből nem derült ki, hogy őket csak nyelvi kisebbségként vagy etnikai kisebbségként tartják számon.

<sup>7</sup> Lábjegyzet szinten jegyzem meg, hogy hasonló a helyzet Romániában is, ahol még az EU-s csatlakozás „megpróbáltatásai/kihívásai” sem tudták rávenni a hatalmat egy kisebbségvédelmi törvény elfogadására, annak ellenére, hogy az erdélyi magyarok érdekképviseleti szervezete nagyon gyakran és jelenleg is a kormányalkotó többség része, és ebben az országban is megmaradt a magyar kisebbség annak ellenére, hogy a hatalomnak hetven év alatt sikerült felszámolnia a zsidó és német kisebbséget milliós létszámuk és ezt a németek esetében hétszáz éves bizonyítható őshonosságuk dacára. Romániában ugyanakkor azért nehezebb a kisebbségek helyzete, mint Szlovákiában, mert a nyelvhasználati jogok gyakorlása 15% helyett 20%-os etnikai arányhoz van igazítva.

Kutatóink lengyel területen is megleptek egy esettanulmánnyal, amikor a sziléziai identitás kérdését járták körül nemzeti és strasbourggi joggyakorlatra<sup>8</sup> való utalással, arra a helyes következtetésre jutván, hogy objektív jellegzetességek felmutatása nélkül a regionális identitás nem vezethet a kisebbségi státus elnyeréséhez. Vagy ahogy a katowicei fellebbviteli bíróság indoklásából kiderül: „egy nemzetiség akkor létezik, ha léte a szélesebb közvélemény számára különösebb kétség nélkül köztudomású”.

A könyv nem koncentrált feltétlenül az államutódlási problémák elméletének a feszegetésére, viszont nekem azt az ötletet adta, hogy a kisebbségek, nemzetiségek folytonosságának elismerését, az állami vagyon, állami adósságok, nemzetközi szerződések, állampolgárság vagy nemzetközi szervezetekben való részvétel mellett, szintén államutódlási tárgyként kellene kezelni ahhoz, hogy a jugoszláv vagy csehszlovák szétválási esetekhez hasonló helyzetekben tisztábban tudjunk jogilag látni, de főleg cselekedni.

Konklúzióként az olvasóban kialakul az a kép, hogy míg az Osztrák–Magyar Monarchia összeomlása után az utódállamok könnyen megszabadultak a kisebbségek helyzetét szabályozó rendelkezésektől és maguktól a kisebbségektől is, addig a Jugoszláviából vagy Csehszlovákiából örökölt kisebbségekkel nehezebben boldogultak az utódállamok a folytonos elismerés és a szerzett jogok biztosításának területén.

Meg kell még jegyezni, hogy egyfajta fő fonalként érzi az olvasó azt a tényt, hogy habár az elemzett államok mindannyian megszabadultak az államszocializmustól, valamiféle beidegződésként megmaradt bennük az újabb kisebbségek elismerésétől való idegenkedés és a hajlam, hogy az ilyen törekvéseket „idejében visszavágják”. Első látásra Csehországban vagy Szlovákiában a kormány mellett működő Nemzetiségi Tanácsok eléggé gördülékenyen döntenek egy-egy új kisebbség elismerésekor, de az esetleges egyoldalú visszavonás lehetőségét sem lehet cáfolni. Annak ellenére, hogy a szerzők megjegyzik, hogy nem találtak példát nemzetiségi státusvesztésre, jogi szempontból ez a fajta elismerés nem tűnik végleges vagy visszavonhatatlan elismerésnek.

A kötet szerzői akaratlan utalásaikkal felhívják a figyelmet arra is, hogy vannak olyan esetek, amikor egy-egy új kisebbség elismerésének nincs más célja, csak az úgynevezett etnobiznisz, vagyis a különböző képviselői helyek, anyagi támogató-sok, pályázati lehetőségek megszerzése.

Ki kell emelnem a felhasznált könyvészet színvonalát, gazdagságát, amely a szerzők szláv nyelvekben jártasságát is bizonyítja.

Végkövetkeztetésként, Dobos Balázs és Halász Iván zárszavából idézve (171–175. o.) és ehhez társulva a szerzőkkel együtt megállapítom, hogy „a közös múlt és a sok hasonló vonás ellenére mégsem lehet egy egységes kelet-közép európai kisebbségi elismerési modelltől beszélni”, és kiemelem, hogy „némileg paradox módon az új kisebbségek jogi emancipációja ott a legkönnyebb, ahol semmilyen jogi előírás nem létezik erre a kérdésre nézve, és az államok különböző puha jogi (soft law) jellegű megoldásokat találtak ki a helyzet kezelésére”, valamint saját mindennapi kisebbségi sorsban élő tapasztalatommal erősítem meg, hogy „a kisebbségi kérdés [...] az emberi jogi kérdésből ismét alapvetően biztonságpolitikai problémává kezd válni”.

<sup>8</sup> *Gorzelik and Others v. Poland*, Application no. 44158/98, Judgment of 17 February 2004, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-61637%22%7D>.

SZENTE ZOLTÁN\*

## POMÁDÉ ÚJ RUHÁJA

MEGJEGYZÉSEK ORBÁN BALÁZS *A SZABAD MANDÁTUM  
ÉS A NEMZETI SZUVERENITÁS ALKOTMÁNYJOGI  
ÖSSZEFÜGGÉSEI* (BUDAPEST: MCC PRESS 2025)  
CÍMŰ KÖNYVÉHEZ\*\*

<https://doi.org/10.51783/ajt.2026.1.08>

2024 őszén heves közéleti viták támadtak Orbán Balázsnak, a miniszterelnök politikai igazgatójának az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán folyó doktori eljárása körül, miután a doktori munkával kapcsolatban plágiumvádak, illetve összeférhetlenségi kifogások merültek fel.<sup>1</sup> Kevés szó esett viszont magáról a doktori műről, ami annyiban nem volt meglepő, hogy az – a későbbi, önálló kötetben való kiadás érdekeire való hivatkozással – nem volt nyilvános. A közelmúltban viszont a doktori disszertáció publikálásra került, amely tartalmát, illetve ambícióját tekintve is figyelmet érdemel. A szerző ugyanis az alkotmányjog egy olyan alapvető intézményét kívánja új megvilágításba helyezni, amelyről hosszú ideje általános konszenzus és kialakult gyakorlat van. A könyv célja a közjogi képviselő alapjául szolgáló szabad mandátum „magától értetődőnek, eleve adottnak, axiomatikusnak tételezett” jellege „mögötti mélyebb, alapvető dogmatikai és fogalmi” viszonyrendszerek feltárása, vagy másként, a szabad mandátum újfajta alkotmányjogi igazolása, s az abból eredő következmények végiggondolása. Orbán Balázs kötete rendhagyó abban is, hogy több tekintetben nem követi a tudományos művek konvencióit. Így például az egész könyv mintegy negyedét kitevő mellékletben közli a doktori eljárás dokumentumait, beleértve a nyilvános vita jegyzőkönyvét, sőt a fokozat megszerzéséről kiállított okiratot is, ami felettébb szokatlan.

Impozáns ugyanakkor, de egyben zavarba ejtő is a felhasznált művek listája, amely csaknem hatszáz(!) művet sorol fel. Még furcsább, hogy ezek döntő többsége politikatudományi munka, s hogy a rendkívül széles és szerteágazó források között mennyire alulreprezentált a szabad mandátummal foglalkozó alkotmányjogi szakirodalom. Amíg a források között találunk hivatkozásokat 1910-ben kiadott kísérleti fizikai könyvre, Lenin műveire vagy az Encyclopaedia Britannicára, hiába keresnénk referenciákat a szabad mandátum alkotmányjogi igazolását alighanem a legrészleteseb-

\* DSc, kutatóprofesszor, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: [szente.zoltan@tk.elte.hu](mailto:szente.zoltan@tk.elte.hu).

\*\* A kézirat 2025 decemberében készült – a szerk. megjegyzése.

<sup>1</sup> A doktori disszertációt Orbán Balázs nagy sikerrel, nyilvános vitán védte meg, amelyen az opponensek, illetve a bírálóbizottság tagjai, akik között több jeles, nagy tekintélyű jogtudós is volt, a dolgot szívnalásnak ítélték.

ben tartalmazó német alkotmánykommentárokra vagy a képviselői alkotmányjogi vonatkozásainak angol, francia vagy német teoretikusaira.

A témára vonatkozó elsődleges szakirodalom ismerete, illetve hivatkozása nem valami észszerűtlen, idejétmúlt konvenció, hanem fontos funkciói vannak. Egyrészt annak igazolására szolgál, hogy az, aki a tudományos diskurzushoz kíván kapcsolódni, tisztában van annak kereteivel és eddigi eredményeivel, s ezekhez képest tud újat mondani. De fontos azért is, mert e munkákból lehet megismerni a témához kapcsolódó legfontosabb pró és kontra érveket, amelyek megerősítésre vagy cáfolatra szorulnak.

A felhasznált források feldolgozásának módja is kifogásolható. Ezek egy része olyan apró tévedés, ami alighanem elkerülhetetlen minden hasonló vállalkozás esetén. Így például az 1. fejezet 1. pontjának első mondata Jean Louis de Lolme 18. századi politikai gondolkodónak tulajdonítja az angol parlamenti szuverenitást jellemző, híres mondást, mely szerint „[a] parlament bármit megtehet, csak nőből nem csinálhat férfit, s férfiből nőt”. A Wikipédia tényleg így tudja,<sup>2</sup> valójában azonban a mondás Philip Herberttől (Pembroke 4. earljétől) származik, aki 1648-ban mondta ezt apját idézve,<sup>3</sup> s amely azóta szállóigévé vált Angliában.<sup>4</sup> Fontosabb forráskezelési probléma, hogy a szerző számos hivatkozott forrást úgy mutat be, mintha azok támogatnák állításait. Edmund Burke például – Emmanuel Sieyèshez<sup>5</sup> hasonlóan – úgy jelenik meg, mint a nemzeti szuverenitás elképzelésének egyik híve (54. o.), noha Burke nem használta ezt a kifejezést, és szuverenitástana alapvetően eltért Orbán Balázs felfogásától.<sup>6</sup> Orbán a népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás közti különbségeket vélhetően a legismertebb, általa is idézett francia alkotmányjogi kézikönyvből vette; a francia szerzők következtetése azonban már kimaradt az ismeretéből, amely szerint „a [két fogalom] megkülönböztetése súlyos gyengeségekkel küzd. Itt csak a két legfontosabbat emeljük ki: képtelen a történelmi valóságot tükrözni, és elfogadhatatlan előfeltevéseken alapul”.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Lásd: [https://en.wikipedia.org/wiki/Jean-Louis\\_de\\_Lolme](https://en.wikipedia.org/wiki/Jean-Louis_de_Lolme).

<sup>3</sup> William OLDYS – Edward HARLEY (szerk.): *The Harleian miscellany: or, A collection of scarce, curious, and entertaining pamphlets and tracts, as well in manuscript as in print, Vol. V.* (Thomas Osborne: London 1745) 106.

<sup>4</sup> De Lolme híres könyvének egy lábjegyzetében maga is az „angol jogászok alapelveként” hivatkozik a mondásra. Lásd eredetileg 1771-ben megjelent művének új, 1821-es kiadását: J[ean] L[ouis] DE LOLME: *The Constitution of England; or, an Account of the English Government; in which it is Compared both with the Republican Form of Government and the Other Monarchies in Europe* (London 1821) 128.

<sup>5</sup> Sieyès „nemzeti szuverenitás” alatt leginkább a nép alkotmányozó hatalmát értette. Lásd ehhez, a könyvben is hivatkozva, Lucia RUBINELLI: „How to think beyond sovereignty: On Sieyès and constituent power” *European Journal of Political Theory* 2019/1, <https://doi.org/10.1177/1474885116642170>; és Uő.: *Constituent Power. A History* (Cambridge: Cambridge University Press 2020) <https://doi.org/10.1017/9781108757119>.

<sup>6</sup> Burke valószínűleg azért járt így, mert híres, bristoli választóihoz intézett beszédében használta a *nation* (nemzet) szót, amin pedig nyilvánvalóan az egész országot vagy népet értette. Szuverenitásról nincs szó a beszédben. Az erre vonatkozó nézeteit leginkább a *Töprengések a francia forradalomról* (Budapest: Atlantisz–Medvetánc 1990) című kötetből lehet megismerni.

<sup>7</sup> Francis HAMON – Michel TROPER: *Droit constitutionnel* (Paris: LGDJ <sup>35</sup>2014) 171.

A kötet érvelése két hipotézis igazolására törekszik. Az első szerint a szabad mandátum és a nemzeti szuverenitás „fogalmi-koncepcionális és logikai egységet” alkotnak. A második hipotézis tovább megy ennél, azt állítva, hogy „a szabad mandátum elképzelése végső soron, dogmatikai értelemben kizárólag a nemzeti szuverenitás gondolkörében tartható fenn”. Ez utóbbi pedig radikális – elméleti – következményekhez vezet: a szabad mandátum „inkompatibilissé válik” a nem nemzeti szuverenitáson alapuló képviseleti szervezetben, egyfelől a szupranacionális, másfelől a területi parlamentek, valamint a bármilyen csoportérdeket képviselő intézmények esetében.

Ugyancsak szokatlan, hogy a szerző nem indokolja, vajon miért éppen e feltételezésekből indul ki. Csak annyit tudunk meg, hogy szerinte „a vonatkozó jogtudományi irodalom értelmezési látószögét érdemes kiegészíteni, kitágítani ezen a téren”. Az viszont nem kerül bemutatásra, hogy ez miért érdemes; a szerző ugyan többször is utal arra, hogy működési zavarokhoz vezethet, ha a szabad mandátum nem kötődik a nemzeti szuverenitáshoz (vagy ha a csoportképviselő nem kötött mandátummal valósul meg), de hogy miben állnak ezek a zavarok, vagy pontosan milyen kockázatokra lehet számítani, az nem derül ki a könyvből.

Így hát a kutatási kérdés vagy a megoldandó probléma kitalálása az olvasó képzetére van bízva. A hipotézisek indoklásának hiánya nemcsak azért feltűnő, mert, mint láttuk, egy alkotmányos intézmény bevett konstrukciójának újragondolásáról van szó, hanem azért is, mert a belőle származó következtetések látványosan ellentétesek a valósággal: a nemzetek feletti parlamenti típusú szervezetben, valamint a modern alkotmányos demokráciák területi alapon szerveződő törvényhozásaiban a képviselő döntően a szabad mandátum elvén alapul.

Akármi is azonban a véleményünk a hipotézisek észszerűségéről, azok épp elég karakteresek ahhoz, hogy érdemes legyen megvizsgálni a szerző érvelését.

Az első állítás szerint a nemzeti szuverenitás és a szabad mandátum kölcsönösen feltételezik egymást. Ennek az összefüggésnek a feltételezése nem feltűnő, hiszen alapjában véve két pozitív fogalom összekapcsolásáról van szó – mindaddig, amíg nem tudjuk meg, hogy a szerző hogyan értelmezi ezt a kapcsolatot. Orbán Balázs ugyanis egyrészt a nemzeti szuverenitást elválasztja a népszuverenitástól, másrészt a szabad mandátumot mint képviseleti elvet kizárólag a nemzeti szuverenitáshoz köti.

A „nemzeti” és a „népszuverenitás” mint a szabad mandátum alapjának különválasztása azért ambiciózus állítás, mert a 18. század vége óta<sup>8</sup> az európai<sup>9</sup> és észak-

<sup>8</sup> Angliában még korábban: a House of Commons, azaz a Parlament alsóháza már 1667-ben kimondta, hogy „a [Ház] tagjainak éppoly szabadnak kell lenniük, mint a kamaráknak”. THOMAS ERSKINE MAY: *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (London: Butterworth 1883) 118. A sajtós angol felfogás szerint a képviselők szabad mandátuma a Parlament privilégiumából származik.

<sup>9</sup> Lásd például PAUL LABAND: *Deutsches Reichsstaatsrecht* (Tübingen: J.C.B. Mohr [Paul Siebeck]<sup>6</sup> 1912) 84.; S[amuel] E. FINER: *The History of Government, Vol. III. Empires, Monarchies, and the Modern State* (Oxford: Oxford University Press 1999) 1475–1478.; HERMAN FINER: *Theory and Practice of Modern Government* (New York: Henry Holt Company 1949) 223–230.; SZENTE ZOLTÁN: *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviseleti törvényhozásokig* (Budapest: Országgház Könyvkiadó 2018) 505., 604.

amerikai<sup>10</sup> – 1848 óta pedig a magyar<sup>11</sup> – alkotmányfejlődés a szabad mandátumot a népképviselő elvéhez köti, éppúgy, ahogy a kortárs alkotmányjogi diskurzus,<sup>12</sup> valamint a modern alkotmányok.<sup>13</sup> Néhány európai alkotmány ugyan kifejezetten is utal a „nemzeti szuverenitásra”, ám ez csupán a népfeltség elvének másik, hagyományon alapuló elnevezése;<sup>14</sup> akármilyen kifejezést használnak is a modern alkotmányok, a lényeg ugyanaz: a közhatalom forrása az alkotmányjogi értelemben vett nép. A népképviselőt a népszuverenitás elvéből vezethető le, azon az alapon, hogy elvileg minden közhatalom forrása a nép (pont ezért hívják „népképviselőnek”).

A szerző azonban Rousseau társadalmi szerződésről szóló, 1762-ben kiadott művére hivatkozva elutasítja ezt az alaptételt, és úgy állítja szembe a népszuverenitást a nemzeti szuverenitással, hogy amíg az előbbi nem békíthető össze a képviselővel, addig a nemzeti szuverenitás nem a közvetlen, hanem a közvetett, képviselői hatalomgyakorlás elvére épül. S bár úgy látszik, ezt a hevenyészett 18. századi eszmetörténeti áttekintésből leszűrt különbségtételt Orbán később – a politikai nemzetet az államalkotó néppel azonosítva, majd utalva a két fogalom valamifajta „fúziójára” (?), illetve arra, hogy a modern alkotmányok a két fogalmat felváltva használják – elutasítja, mindezek után váratlanul mégis visszatér ahhoz a képtelen állításhoz, hogy „a szabad mandátumon alapuló modern képviselői szervek alkotmányjog-dogmatikailag nem vezethetők le a népszuverenitás koncepciójából – azt ugyanis a közvetlen részvételi intézmények jelentik meg” (93. o.). „A döntő különbség [a kétféle szuverenitásfelfogás között], hogy a nemzeti szuverenitás nem a közvetlen, hanem a közvetett, képviselői hatalomgyakorlás elvére épül” (54. o.).

Orbán alaposan félreérti a történeti fejlődés azon dimenzióját, amelyből a nemzeti és a népszuverenitás eltéréseire következhet. Valóban szembe lehet állítani Rousseau népszuverenitás-felfogását Sieyès nemzeti szuverenitásra vonatkozó nézeteivel, de a kontextus ismerete nélkül nem érdemes. A nagy francia forradalom idején a szuverenitásigény kapcsán azért hivatkoztak a nemzetre, mert az akkori fogalomhasználat szerint az magába foglalta az első két rendet, s a királyt is, míg a nép kifejezés csak a harmadik rendre utalt volna.<sup>15</sup> A népfeltség és a nemzeti szuverenitás

<sup>10</sup> Gordon S. WOOD: *The Creation of the American Republic 1776–1787* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press 1969) 372–374, 382–383.

<sup>11</sup> Lásd az 1848. évi V. törvénycikket „az országgyűlési követeknek népképviselő alapján választásáról”.

<sup>12</sup> Így például: Klaus STERN: *Das Bundesrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung* (München: Verlag C.H. Beck 1984) 1049.; Siegfried MAGIERA: „Bundestag, Abgeordnete, Wahlen” in Michael SACHS (szerk.): *Grundgesetz. Kommentar* (München: C.H. Beck 2014) 1216–1217.; Pedro Cruz VILLALÓN: „Vergleich” in Armin VON BOGDANDY, Pedro Cruz VILLALÓN, Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band I. Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts* (Heidelberg: C.F. Müller 2007) 763.

<sup>13</sup> Így az Európai Unió összes tagállamának, valamint a nem EU-tag EFTA-országok (Liechtenstein, Norvégia, Svájc és – implicit módon – Izland) alkotmányában, Japán és a Dél-Afrikai Köztársaság, implicit módon pedig a Brit Nemzetközösség demokratikus országainak alkotmányaiban, például Kanadában és Ausztráliában.

<sup>14</sup> Lásd például az 1958. évi francia alkotmány 3. cikkét vagy az 1991. évi román alkotmány 2(1) cikkét.

<sup>15</sup> A harmadik rend tanácskozásain vita alakult ki, hogy a tervezett alkotmányozó gyűlést hogyan nevezzék. Mirabeau a „népgyűlés”, míg Sieyès a „nemzetgyűlés” elnevezést javasolta. A vitáról lásd

fogalmi közti különbségtétel további funkciója Franciaországban annak a fikciónak a védelme volt, amely szerint a Nemzetgyűlés az egész nép érdekeit képviseli, amely elvet sértené, ha a nép egy része – akár többsége – befolyásolhatná a népképviselet tartalmát.

A francia minta nyomán az európai alkotmányfejlődés fő sodrában a szuverenitás hagyományos felfogása alapvetően átalakult: a 19. században, ahol a szuverenitást a nemzetnek tulajdonították, e fogalom alatt már a teljes népet értették, vagyis a „nemzeti szuverenitás” az uralkodói (fejedelmi) szuverenitással szemben jelentette a népfeltség elvét.<sup>16</sup> A „nemzet” kifejezés tehát az egész, politikailag mobilizált népet jelentette,<sup>17</sup> szemben a korábbi tartalommal, amikor még csak a kiváltságos társadalmi csoportok alkották. A 18. század végétől a nemzet fogalmán tulajdonképpen az egyenlő polgárokból álló népet értették: „Egy nemzetet úgy lehet meghatározni, mint olyan népet, amely rendelkezik saját területtel, nyelvvel, hagyományokkal és kultúrával, valamint elegendő öntudattal mindezek megőrzéséhez”.<sup>18</sup>

Rousseau a népszuverenitás elvének egyik megalapozója volt, de sajátos felfogását soha, egyetlen alkotmány sem követte. A francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés már az Ember és Polgár Jogainak Deklarációjában, annak 6. cikkében összekötötte a Rousseau-i közakaratot (*volonté générale*) a képviselet elvével, ahogy az első forradalmi alkotmánytól kezdve az európai alkotmányozási hullámok során született alkotmányok nagy többsége is. A népképviseletet még a 2011. évi Alaptörvény is – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – a népszuverenitásból vezeti le [B cikk (4) bek.].

Kétségtelen, hogy – elsősorban a politikai filozófiai diskurzusban, Sieyès egykori felfogását követve – több szerző is különbséget tett a „nép” és a „nemzet” fogalmi között azon az alapon, hogy amíg a „nép” az egyenlő polgárok összessége, addig a „nemzet” nem csupán az egyesek összessége, hanem olyan önálló kategória, amelynek saját akarata van,<sup>19</sup> ám ennek nincs alkotmányjogi jelentősége. A szabad mandátum igazolásához azonban nincs szükség ilyen fogalmi különbségtételre, mivel a népszuverenitásból levezethető népképviselet elve önmagában is azt jelenti, hogy az

Ladan BOROUMAND: „La nation contre le peuple: Le débat sur la vérification commune des mandats aux États généraux de 1789” *Revue française de science politique* 1990/3. 302–338. Lásd még Michel TROPER: „Sovereignty” in Michael ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2013) 367.

<sup>16</sup> Antonio PADOA-SCHIOPPA: *A History of Law in Europe – From the Early Middle Ages to the Twentieth Century*, (Cambridge: Cambridge University Press 2018) 448, <https://doi.org/10.1017/9781316848227>; Bruno AGUILERA-BARCHET: *A History of Western Public Law – Between Nation and State* (Cham et al.: Springer 2011) 394, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-11803-1>.

<sup>17</sup> Wolfgang REINHARD: *Geschichte der Staatsgewalt – Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart* (München: C.H. Beck 2002) 440. Carl Schmitt jellemzése szerint a forradalom alatt a francia nemzet a politikai értelemben vett, öntudatra ébredt egységes népet jelentette. Carl SCHMITT: *Verfassungslehre* (München und Leipzig: Duncker & Humblot 1928) 79.

<sup>18</sup> J. Salwyn SHAPIRO: *Modern and Contemporary European History (1815–1928)* (Cambridge [Massachusetts]: The Riverside Press 1929) 9.

<sup>19</sup> „A szuverenitás nem a népet alkotó természetes személyek összességében rejlik, hanem a nemzetben, amely az egységnekől elkülönülő entitás.” Benoit JEANNEAU: *Droit constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris: Librairie Dalloz 2016) 14–15.

általános és egyenlő választójog alapján megválasztott képviselőknek a közakaratot kell képviselniük, s nem (csak) azokat a konkrét választópolgárokat vagy választási körzeteket, akik, illetve amelyekben megválasztották őket.

Hasonlóan tarthatatlan a szerző azon állítása, hogy a szabad mandátum csak „szuverén” közösség (ami ugyebár nála csak a nemzet lehet) képviseletével fér össze. Ez azért tévedés, mert a szabad mandátum a közjogi képviselet módjára, nem pedig a képviseltek státusára utal. Kialakulásakor valóban szoros összefüggésben volt a népszuverenitás elvének elterjedésével, amennyiben a rendi képviseletnek megfelelő kötött (imperatív) mandátumot felváltotta, de mára, amikor a polgári jogegyenlőség minden alkotmányos demokrácia alapja, ennek csupán a történeti emlékezet szempontjából van jelentősége. Orbán eszmefuttatása nem igazolja, csupán ismételteti azt az állítást, mely szerint a szabad mandátum csak szuverén entitások közjogi képviseletével fér össze. Aligha tehetett volna mást: a feltételezett logikai kapcsolat nem létezik. A szövetségi államok második kamaráiban (pl. Ausztriában, Belgiumban, az Egyesült Államokban, Ausztráliában vagy Kanadában), ugyanis szintén általános a szabad mandátum, pedig azok nem szuverén nemzeteket képviselnek, hanem a föderáció alkotórészeit. Ugyanez a helyzet a föderális szerkezetű államok tagállami törvényhozásaiban is, pedig tagállami, tartományi vagy regionális szinten nincsenek szuverén nemzetek (néhány amerikai szövetségi államban és svájci kantonban mindazonáltal előfordul kötött mandátum). Szabad a mandátum az Egyesült Királyságban önálló törvényhozási jogú skót és északír törvényhozásban, pedig Skócia és Észak-Írország népeinek önrendelkezési jogát az Egyesült Királyság nem ismeri el. Még a Lordok Házának spirituális lordjai (vagyis az anglikán egyház *ex officio* tagjai) is szabad mandátummal rendelkeznek. Ugyancsak a szabad mandátumon alapul a képviselet az ún. regionális államok második kamaráiban, így például Franciaországban, Spanyolországban vagy Hollandiában, jóllehet azok területi érdekeket képviselnek, sőt még a mai korporatív felsőházakban is, noha az ír szenátus speciális társadalmi érdekek egész konglomerátumát (pl. mezőgazdasági, munkaügyi, kereskedelmi, ipari, kulturális csoportok érdekeit) reprezentálja, a szlovén Nemzeti Tanács pedig „társadalmi, gazdasági, foglalkozási és helyi érdekeket” képvisel. A területi és helyi önkormányzatok képviselő-testületeiben a közjogi képviselet szintén a szabad mandátum elve alapján valósul meg.<sup>20</sup> Vagyis Orbán tételének másik fele is ellentétes az általános gyakorlattal: a modern demokráciákban meghatározott csoportok partikuláris érdekeinek képviselése is döntően a szabad mandátum elve alapján működik.

Mindez nem szerepel a kötetben, ellenben a szerző a modern demokráciák közül az egyetlen olyan példát hozza fel, amely szerinte bizonyítja azt az állítását, mely szerint a részérdekeknek a kötött mandátum szerinti képviselet felel meg. Ez, mint ismert, a német Szövetségi Tanács, ám ott a megbízás imperatív jellegét a *Bundesrat* speciális jogállása magyarázza, amely szerint az egyszerre végrehajtó és parla-

<sup>20</sup> Norbert ACHTERBERG: „Das Parlament im modernen Staat” in Norbert ACHTERBERG: *Theorie und Dogmatik des öffentlichen Rechts. Ausgewählte Abhandlungen 1960–1980* (Berlin: Duncker & Humblot 1980) 338.

menti jellegű alkotmányos szerv, amely nem is alkot a Bundestaggal együtt egységes parlamentet.<sup>21</sup>

Önmagában persze nem az a probléma, hogy a valóságban a közjogi képviselet nem úgy működik, ahogy azt a szerző elképzei, hanem az, hogy nincsenek érvei állításainak alátámasztására. Pedig van itt minden: gazdag képzelőerő kell annak megértéséhez, hogy a nemzeti szuverenitás alkotmányelméleti értelmezését hogyan segítik a jurisztokráciáról, a politikai alkotmányosságról vagy az alkotmányos identitásról szóló fejtegetések. Feltűnő viszont, hogy bár a könyv címe „alkotmányjogi összefüggések” bemutatását ígéri, s a szöveg is gyakran utal „dogmatikai” megfontolásokra, az érvelésben alig szerepelnek alkotmánydogmatikai érvek. Ez persze nem meglepő, hiszen a dogmatikai érvelés célja általában egy jogrendszer logikai, normatív és rendszerező elemzése alapvetően az adott jogrendszer elvei és jogszabályai alapján, míg a könyv jellemzően politikatudományi megfontolásokat, jog- és politikatörténeti eseményeket tárgyal meglehetősen absztrakt szinten.<sup>22</sup>

Tulajdonképpen nehéz megérteni, hogy a szerző miért kívánja felcserélni a népet a nemzettel, ha valamifajta általános elmélet megalkotására törekszik, és miért a szuverenitás egyik formájából akarja levezetni a szabad mandátum intézményét. A kötet második részében azonban világossá válik, hogy Orbán Baláznak miért volt szüksége milderre. A könyv másik fő állítása szerint ugyanis a szabad mandátum – és ezen keresztül a valódi demokrácia – csak nemzet(állam)i keretek között képzelhető el. A nemzethez képest minden más közösség, avagy az általánoshoz képest minden más – speciális – érdek képviselője csak a kötött mandátummal fér össze. Ez azt jelenti, hogy akár szupranacionális, akár szubnacionális szinten, akár valamely csoport-, szakmai vagy bármilyen más partikuláris érdek csak akkor képviselhető helyesen, ha a képviselők egyfajta megbízási viszonyban állnak az általuk képviseltekkel, akik meghatározhatják a képviselet pontos tartalmát, illetve, ha elégedetlenek a megbízottjukkal, akkor akár vissza is hívhatják őket. Orbán elsődleges célpontja az Európai Parlament, amely tagjainak szabad mandátumán keresztül a demokrácia látszatát kelti. „Az uniós polgárság nem konstituál olyan közösséget, amely fogalmi jegyei alapján a nemzeti szuverenitás paradigmájában értelmezett alany (a nemzet) tulajdonságaival rendelkezik [...] így az unió polgárainak szabad

<sup>21</sup> Ulrich ERTH – Markus B. SIEWERT: „Das „unechte” Unikat: der Deutsche Bundesrat” in Gisela RIESCHER – Sabine RUSS – Christoph M. HAAS (szerk.): *Zweite Kammern* (Oldenburg: Wissenschaftsverlag <sup>2</sup>2010) 102.

<sup>22</sup> A szerző például úgy elemzi az Egyesült Államok Kongresszusának felsőházát, a Szenátust, amely mintha ellenpélda lenne saját elméletével szemben, azonban – politikatudományi munkákra, illetve empirikus elemzésekre hivatkozva – kimutatja, hogy az a valóságban olyan deliberatív politikai testület, amely lényegét tekintve a Képviselőházhoz hasonló módon működik. Ez helyes megállapítás, csakhogy az amerikai Szenátus alkotmányjogi legitimitásának alapja az államok képviselete szövetségi szinten. Lásd ehhez az Egyesült Államok alkotmányát, I. cikk 3. §. Vö. Joseph STORY: *Commentaries of the Constitution of the United States* (Boston: Little, Brown, and Company 1873) 498–499. Ettől a jogi tényről persze eltekinthetünk a valóságra való hivatkozással, de ez ebben a kontextusban olyan gondolatmenet, mintha – megfordítva az érvelést – azt mondanánk, hogy mivel a Képviselőház tagjai – ugyancsak a gyakorlatban – általában nagy súlyt helyeznek saját választókerületük érdekeinek képviseletére, alkotmányjogi értelemben helyesebb lenne eleve kötött mandátummal a Kongresszusba küldeni őket.

mandátumon alapuló parlamenti képviselő [...] közjogilag inkonzisztens működési keretet képez” (145–146. o.). A szerző szerint ezért „[m]ajdhogynem magától adódik [...]: az alkotmányjog szempontrendszere szerint értett dogmatikai ellentmondásosság nyilvánvaló az Európai Parlament esetében”, hiszen az önálló szuverenitással nem rendelkező nemzetközi szervezet, márpedig a szabad mandátum „a nemzeti szuverenitáson alapuló képviselő paradigmátikus eleme” (147. o.).

Ennek az állításnak az igazolási kísérlete is rendkívül sajátos, és osztozik az előző hipotézis bizonyításának sikertelenségében. Valamilyen rejtélyes okból például a közjogi képviselő intézményeit a nemzetközi szervezetekhez hasonlítja, noha az utóbbiak értelemszerűen nem alkotmányjogi elvek alapján működnek, hanem szuverén államok közös szervei, amelyek államokat képviselnek: épp ezért nevezik őket „nemzetközi” vagy „szupranacionális” szervezeteknek. Szerveződési elvükből – bármi legyen is az<sup>23</sup> – semmilyen konkluzív érv nem következik az alkotmányos rendszerek képviselői intézményeinek működési módjára. Mivel Orbán ilyenek (hagyományos konföderális intézménynek) tekinti az Európai Unió sajátos jogállású képviselői szervét, az Európai Parlamentet is, a nemzetközi szervezetekre általában jellemző kötött mandátumot tartana helyesnek ebben az esetben is. Csakhogy az Európai Parlament nem államokat képvisel, hanem az Európai Unió polgárait,<sup>24</sup> akik a tagállamok állampolgárai.<sup>25</sup> Ez olyan ténykérdés, aminek az alapja az EU összes tagállamának megállapodása, amivel nincs logikai összefüggésben az a másik tényállítás, hogy maga az Európai Unió nem tagállam, s ezért nem rendelkezik nemzeti szuverenitással.

Orbán Balázs szerint azonban a szabad mandátum nem csupán a nemzetközi szervek működésével nem hozható összhangba, hanem az államon belüli területi egységek, illetve a korporatív érdekek képviselői intézményeitől is idegen – „dogmatikailag”, bármit is ért e kifejezés alatt a szerző. A szabad mandátum, s ezen keresztül a demokrácia ilyen felfogása azonban túl nagy árat kíván, mivel a szabad mandátum az általános jellemzője az alkotmányjogi értelemben területi érdekeket képviselő második kamaráknak a szövetségi szerkezetű államokban és az ún. decentralizált országokban is. A szerző azonban nem indokolja, hogy egy területi alapú képviselői szerv tagjai miért ne képviselhetnék szabad mandátummal az illető terület (szövetségi állam, tartomány, provincia, megye, város vagy község) lakóinak (területi) érdekeit, ahol a képviselők határozott idejű megbízásának egyébként ugyanazok az indokai, mint a népképviselői parlamentek képviselőinek esetében.

Orbán gondolatmenete, amely a szabad mandátum tagadására (vagy helytelennek minősítésére) irányul mind a szupranacionális, mind a szubnacionális képviselői szervek esetében, tipikus *non sequitur* érvelési hiba: egy feltételes (azaz igazolásra

<sup>23</sup> A kötött mandátumnak még a nemzetközi szervezetekben sem elvi, hanem inkább gyakorlati okai vannak, ezért a szabad mandátum ritka, de nem kivétel nélküli. A magyar kiegyezési törvény (1867: XII. tc.) szerint például a közös ügyek tárgyalására az Osztrák–Magyar Monarchia két felének törvényhozásai által választott delegációk tagjainak szabad mandátuma volt. Értelemszerűen nem kötik nemzeti utasítások az Európai Unió szupranacionális szerveit, ahogy a nemzetközi bíróságok bíráit sem, noha rendszerint őket az érintett nemzetközi szervezet tagállamai jelölik.

<sup>24</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ), 14. cikk (2) bek.

<sup>25</sup> EUSZ 9. cikk.

szoruló) premissza (a szabad mandátum csak a nemzeti szuverenitásból vezethető le) igaznak tételezése alapján azt állítja, hogy ahol nincs nemzeti szuverenitás, ott nem lehet szabad mandátum.<sup>26</sup> Hipotézisei nem bizonyítandó feltevések, hanem olyan mércék, amelyek alapján a szerző „közjogilag” vagy „dogmatikailag” inkonzisztensnek minősíti a szabad mandátum minden olyan alkalmazását, amely nem vezethető le a nemzeti szuverenitásból.

Sokat segíthetett volna, ha a szerző alaposan tanulmányozta volna a szabad mandátum hagyományos – alkotmányjogi – igazolásait.<sup>27</sup> Ezek bemutatása, illetve részletes tárgyalása egyébként is elvárható lett volna tőle, ha már egyszer ambíciója azok meghaladására irányult, hiszen indokolnia kellett volna, hogy elmélete miért vagy mennyiben helyesebb, mint az ismert magyarázatok. A kérdés dogmatikai elemzéséhez ugyancsak elengedhetetlen lett volna a magánjogi és a közjogi képviselet eltéréseinek vizsgálata,<sup>28</sup> amely talán megóvhatta volna a szerzőt attól, hogy az utóbbit kizárólag a képviseltek érdekeinek dimenziójában értelmezze.

Orbán könyvének lényege, hogy a közjogi képviselet csak akkor igazán demokratikus, ha szabad mandátumon alapul, ez azonban csak nemzet(állam)i keretek között működhet megfelelően. Minden egyéb, nem a nemzeti (állami) szuverenitásból levezetett képviseletnek a kötött mandátum felel meg, ami alkalmas lehet a szuverén államok nemzetközi szervezetekben való képviseletére, vagy egyes területi–korporatív érdekek reprezentációja számára, de nem biztosít valódi demokráciát. Nem lehet nem észrevenni, hogy a szerző szándéka a 2010 óta hatalmon lévő Fidesz–kereszténydemokrata kormány néhány éve folytatott, a „szuverenizmusra”, azaz a nemzeti szuverenitásra épülő euroszkeptikus politikai irányvonalának alátámasztására irányul. Ennek megállapításához nincs szükség valamifajta politikai spekulációra: a kötet mindkét hipotézisének és javaslatainak is ez a lényege, s a szerző egyéb publikációi is erre irányulnak.<sup>29</sup>

Orbán Balázs munkája egy tudományos műnek álcázott terjengős politikai pamflet, amelynek célja egy aktuális politikai elképzelés „tudományos” megalapozása. Olyan álláspont megfogalmazása, amely ugyan lehet legitim politikai igény, de amelynek tudományos alátámasztására ez a mű nem alkalmas, s kétséges, hogy az egyáltalán lehetséges-e. Mindenesetre jól látható, hogy a „nemzeti szuverenitásra”

<sup>26</sup> Vö. SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2013) 63.

<sup>27</sup> Lásd erről például SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz<sup>2</sup>2010) 167–176.

<sup>28</sup> A német alkotmányjog-dogmatikában például – amelyre oly szívesen hivatkozik a szerző a tartományokat képviselő *Bundesrat* tagjainak kötött mandátuma kapcsán – az alsóház szabad mandátummal rendelkező képviselői közhivattal viselnek, amely határozott időre történő választással keletkezik, s éppúgy nem merül fel a visszahívhatóság vagy az utasíthatóság kérdése, mint más közhivatalok esetében. Lásd például Hermann von Mangoldt – Friedrich Klein (szerk.): *Das Bonner Grundgesetz, Band II*. (Berlin und Frankfurt a. M.: Verlag Franz Vahlen 1964) 888.

<sup>29</sup> Lásd például: „The EU as Empire?” *The European Conservative*, December 25, 2021. <https://europeanconservative.com/articles/essay/the-eu-as-empire/>; „A Central European Proposal for the Revival of Europe” *The National Interest*, July 2, 2023. <https://nationalinterest.org/feature/central-european-proposal-revival-europe-206608>; „A Model for Connectivity. Hungary’s Strong Bond with the Turkic World” *Baku Dialogues* 2023/4.

hivatkozó politika hogyan változtatta Magyarországot demokráciából autokráciává, s a szabad mandátumon alapuló közjogi képviselet hogyan működik a magyar Országgyűlésben.<sup>30</sup>

A politikai és a tudományos diskurzus határai bizonyosan elmosódtak, különösen az alkotmányjog-dogmatika esetében, ami nem meglepő, hiszen az alkotmányjog nagyrészt a politikai hatalomgyakorlás joga. De ez nem jelenti azt, hogy nem is lehet és kell különbséget tenni közöttük. A tudomány integritását pedig nem úgy lehet megvédeni, hogy nagy hatalmú, vezető politikusokat befogadnak a tudományos közösségbe (vagy akár kirekesztik abból), hanem úgy, hogy mindenkivel szemben érvényesítik a tudományos művekkel szemben elvárható standardokat.

<sup>30</sup> Lásd erről SZENTE Zoltán: „*Parlamenti jogunk nyomorúsága*” *Fundamentum* 2020/4; Zoltán SZENTE: „The Twilight of Parliament – Parliamentary Law and Practice in Hungary in Populist Times” *International Journal of Parliamentary Studies*, 2021/1, <http://dx.doi.org/10.1163/26668912-bja10001>.

## KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány az ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi kutatások eredményeit közlő tanulmányoknak, és ismertetőket ad közre a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az évente négy számot megjelentető orgánus az akadémiai doktori eljárás szempontjából a magyar folyóiratok számára meghatározott legjobb minősítéssel rendelkezik.

A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerében a szerkesztőség minden közlésre benyújtott kéziratról beszerzi két lektor véleményét. A szerkesztőség a kézirat befogadásáról vagy elutasításáról, valamint a lektori véleményekről (anonimizált formában) tájékoztatást ad a szerzőknek. Ezt követően a szerző a mű hagyományos és elektronikus formában történő közzétételének (más számára történő átengedésének) kizárólagos jogait átruházza az ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézetére.

A kéziratok beküldésekor kérjük megadni a feltüntetni kívánt tudományos fozozatot, munkahelyi beosztást, munkahelyet és annak címét, valamint a szerző e-mail-címét. A megjelentetni kívánt kézirat terjedelme a tanulmány rovatban minimum egy szerzői ív (40 000 leütés), maximum két szerzői ív (80 000 leütés), recenzió esetén pedig minimum negyed szerzői ív (10 000 leütés), maximum egy szerzői ív (40 000 leütés). A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez kérjük, mellékeljenek egy maximum 2500 leütés terjedelmű magyar nyelvű rezümét. A szerkesztőségi irányelvek szerint a folyóiratban megjelenő recenziók röviden ismertetik a mű felépítését és főbb téziseit, elhelyezik azt a szakirodalom kontextusában, utalnak annak újításaira a meglévő írásokhoz képest, valamint – az erényekre és a hiányosságokra egyaránt rámutatva – értékelik a művet, és továbbgondolják a szerző megállapításait.

A kéziratoknak (és az azokban szereplő jogszabályi és jogirodalmi hivatkozásoknak) meg kell felelniük azoknak a formai követelményeknek, amelyeket a folyóirat internetes felületén (<http://jog.tk.elte.hu/ajt>) közzétett útmutató tartalmaz. A recenziók a tanulmányokra irányadó hivatkozási mintát követik, azzal az eltéréssel, hogy az ismertetett mű oldalszámait a főszövegben jelenítendő meg, a következő minta szerint: (28. o.).

A kézirat megküldésével egyidejűleg a szerző köteles nyilatkozni arról, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is nyújtja/nyújtotta be. A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerére tekintettel kéziratukat olyan formában is küldjék el, amelyből kihagyják nevüket, intézményi hovatartozásukat, e-mail-címüket, valamint az önazonosító idézeteket és hivatkozásokat (például „saját korábbi tanulmányomban lásd bibliográfiai adatok”). A tanulmányokat tartalmazó két dokumentumot (például szerzőneve.doc[x], illetve „szerzőneve\_anonim.doc[x]”) szövegfájl formátumban kérjük eljuttatni az [ajttan@tk.elte.hu](mailto:ajttan@tk.elte.hu), a recenziókat pedig a [rec.ajt@tk.elte.hu](mailto:rec.ajt@tk.elte.hu) e-mail-címre.

*A Szerkesztőség*

## A BETŰTÍPUSRÓL

Az *Állam- és Jogtudomány* betűtípusa a Kner Antikva. Ezt a betűtípust a XX. század elejére jelentős hazai műhellyé fejlődött gyomai Kner Nyomda a tizes évek elején választotta standard betűjének.

A betű eredeti neve Lipcsei Egyetemi Antikva (*Leipziger Universitäts Antiqua*), melyet Kravjánszki Róbert digitalizált, és tiszteletből Kner Antikvának nevezte el. Kner Imre így írt kedvenc betűjéről: „Ezt a betűt választottuk tipográfiai stílusunk alapjául. Alkalmassá tette erre eléggé semleges karaktere [...] Ennek a betűnek semmi idegenszerű jellege nincs, nagyon alkalmas magyar szöveg szedésére, s teljes, jól kiépített család áll belőle rendelkezésre, amelynek egyes fokozatai eléggé egyenletesen helyezkednek el a papíros síkján.” (KNER Imre: *A könyv művészete*, Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó 1972, 237.)

Ár: 2000 Ft

Évi előfizetési díj: 8000 Ft

(belföldre postaköltséggel: 11 740 Ft)